

**Strategia na rzecz  
Odpowiedzialnego Rozwoju**  
*- projekt do konsultacji społecznych -*



*Polska będzie wielka albo nie będzie jej wcale*

*Józef Piłsudski*



## Wprowadzenie

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

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

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

Strategia określa nowy model rozwoju - suwerenną wizję strategiczną, zasady, cele i priorytety rozwoju kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym w perspektywie roku 2020 i 2030. Ze względu na swoją rolę i przypisane jej zadania Strategia stanowi **instrument elastycznego zarządzania głównymi procesami rozwojowymi w kraju**. Strategia wskazuje cele i niezbędne działania, instrumenty realizacyjne i kluczowe projekty zapewniające jej wdrożenie. Ustala również system koordynacji i realizacji wyznaczając role poszczególnym podmiotom publicznym oraz sposoby współpracy ze światem biznesu, nauki oraz ze społeczeństwem.

„*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*” jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju (tj. „*Strategii Rozwoju Kraju 2020*”, przyjętej uchwałą Rady Ministrów 25 września 2012 r.), zgodnie z wymogami *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. W Strategii zawarte są rekomendacje dla polityk publicznych. Stanowi ona podstawę dla aktualizacji obowiązujących dokumentów strategicznych (w tym, strategii, polityk, programów) oraz weryfikacji pozostałych instrumentów wdrożeniowych.

Niniejszy dokument będzie przedmiotem szerokich **konsultacji społecznych**, które odbędą się w okresie od lipca do końca września 2016 r. W ich ramach zaplanowane zostały liczne spotkania branżowo-tematyczne, jak również konferencje adresowane do poszczególnych środowisk, w tym partnerów społeczno-gospodarczych oraz środowisk samorządowych. Przewidziano również możliwość zgłaszania swoich spostrzeżeń na temat Strategii drogą elektroniczną, poprzez stronę

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

internetową Ministerstwa Rozwoju ([www.mr.gov.pl](http://www.mr.gov.pl)). Dokument zostanie poddany **ewaluacji ex ante** zgodnie z przepisami *ustawy o dnia 6 grudnia 2016 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko* zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz.U.2016 poz.335 t.j.). Efekty konsultacji społecznych oraz zalecenia wynikające z prognozy oddziaływania na środowisko projektu Strategii znajdą odzwierciedlenie w ostatecznym projekcie „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, planowanym do przedłożenia Radzie Ministrów w październiku 2016 r.

Rysunek 1 Polska w policentrycznej Europie



## Spis treści

<b>Wprowadzenie.....</b>	<b>3</b>
<b>I. Wyzwania rozwojowe kraju .....</b>	<b>7</b>
<b>II. Nowy model rozwoju .....</b>	<b>23</b>
<b>III. Zasady realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju .....</b>	<b>26</b>
<b>IV. Cel główny, cele szczegółowe i oczekiwane rezultaty.....</b>	<b>29</b>
Cel główny: Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym	
Cel szczegółowy I - Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach	
Cel szczegółowy II - Rozwój społecznie i terytorialnie wrażliwy	
Cel szczegółowy III - Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu	
<b>V. Opis głównych obszarów koncentracji działań .....</b>	<b>38</b>
<i>Cel szczegółowy I – Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach</i>	
<i>Obszar: Reindustrializacja.....</i>	<i>41</i>
<i>Obszar: Rozwój innowacyjnych firm.....</i>	<i>52</i>
<i>Obszar: Małe i średnie przedsiębiorstwa.....</i>	<i>61</i>
<i>Obszar: Kapitał dla rozwoju.....</i>	<i>73</i>
<i>Obszar: Ekspansja zagraniczna.....</i>	<i>83</i>
<i>Cel II – Rozwój społecznie i terytorialnie równoważony</i>	
<i>Obszar: Spójność społeczna.....</i>	<i>89</i>
<i>Obszar: Rozwój zrównoważony terytorialnie.....</i>	<i>101</i>
<i>Cel III - Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu     i gospodarczemu</i>	
<i>Obszar: Prawo w służbie obywatela i gospodarki.....</i>	<i>134</i>
<i>Obszar: Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem.....</i>	<i>138</i>
<i>Obszar: E-państwo.....</i>	<i>148</i>
<i>Obszar: Finanse publiczne.....</i>	<i>153</i>
<i>Obszar: Efektywność wykorzystania środków UE.....</i>	<i>158</i>
<b>VI. Obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii .....</b>	<b>166</b>
<i>Kapitał ludzki i społeczny.....</i>	<i>166</i>
<i>Transport.....</i>	<i>180</i>
<i>Energia.....</i>	<i>191</i>
<i>Środowisko naturalne.....</i>	<i>197</i>
<i>Bezpieczeństwo narodowe.....</i>	<i>206</i>
<b>VII. Podstawowe źródła finansowania Strategii .....</b>	<b>214</b>
<b>VIII. System koordynacji i realizacji Strategii .....</b>	<b>219</b>

## I. Wyzwania rozwojowe kraju

### Polska na rozdrożu – potrzeba nowych impulsów

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

Raport stanowi również podstawę diagnostyczną dla poszczególnych obszarów koncentracji działań ujętych w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”.

Przez ostatnie 10 lat polska gospodarka rozwijała się w relatywnie szybkim tempie, zwłaszcza na tle innych państw Unii Europejskiej. Jednakże, na skutek niekorzystnych uwarunkowań zewnętrznych, a także z uwagi na wyczerpywanie się w Polsce prostych rezerw wzrostu uruchomionych po transformacji ustrojowej (tania siła robocza, środki zewnętrzne, w tym z UE), przy braku nowych czynników napędowych, **wzrost gospodarczy w ostatnich latach spowolnił** - jego średnie roczne tempo obniżyło się z 5,2% (w okresie 2004-2008) do 2,9% (w latach 2009-2014). Istnieje zagrożenie trwałego osłabienia tempa rozwoju gospodarczego w nadchodzących latach w efekcie negatywnych trendów demograficznych (zmniejszanie się populacji w wieku produkcyjnym), niskiego tempa wzrostu produktywności pracy oraz **najniższej w regionie stopy inwestycji** (w 2014 r. była ona o 3 p.p. niższa niż w 2008 r.).

Dotychczas o szybkim wzroście gospodarczym Polski decydowały przede wszystkim:

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

**Proces konwergencji realnej gospodarki polskiej w odniesieniu do** średniego poziomu rozwoju gospodarczego UE **przebiegał szybciej**, niż w innych unijnych państwach Europy Środkowo-Wschodniej - w okresie 2004-2015 dystans pomiędzy Polską a UE-28 mierzony PKB na mieszkańca (w PPS), zmalał o 20 p.p. Tempo konwergencji jednak słabnie, a towarzyszy temu wzrost nierówności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym (wewnątrz kraju).

Gospodarka Polski w coraz większym stopniu reaguje na trendy globalne i mimo relatywnie wysokiego tempa wzrostu w latach 2014-2015, nadal pozostaje **pod wpływem niekorzystnych zjawisk zewnętrznych**.

### Wyzwania stojące przed Polską w perspektywie krótkookresowej

- zagrożenie osłabienia dynamiki rozwoju gospodarki światowej, a przede wszystkim zaostrenia problemów najważniejszych partnerów gospodarczych Polski, w tym rozwój sytuacji w UE (niskie tempo wzrostu gospodarczego i problemy strukturalne w niektórych krajach, napływ imigrantów, tendencje dezintegracyjne w UE, podział na Europę dwóch prędkości zagrożenia terrorystyczne, stosunki z Federacją Rosyjską). Nowym wyzwaniem dla UE i Polski jest perspektywa opuszczenia Unii przez Wielką Brytanię („Brexit”). Wynik referendum w Wielkiej Brytanii nie wpływa aktualnie na realizację polityki spójności w Polsce w latach 2014-2020. Nie należy jednak wykluczyć, że w przyszłości budżet polityki spójności zostanie zmniejszony);
- możliwość zmian w europejskiej polityce spójności polegających na zmniejszeniu jej budżetu i jej zorientowaniu w większym stopniu na konkurencyjność, przy ograniczeniu segmentu spójnościowego;
- konflikty zbrojne na Ukrainie i w innych krajach na obrzeżach Unii Europejskiej, wymuszające podjęcie działań zwiększających potencjał adaptacyjny naszego kraju w zakresie tych wyzwań;
- kryzys strefy euro, który powoduje dodatkowe koszty także poza tą strefą.
- osłabienie tempa wzrostu gospodarczego w Chinach w warunkach narastającej nierównowagi wewnętrznej oraz zmiany modelu rozwoju (presja na wzrost wynagrodzeń w połączeniu ze wzrostem tendencji protekcyjnych w krajach importujących będzie ograniczać atrakcyjność oferty eksportowej Chin, podczas gdy rosnące potrzeby konsumpcyjne społeczeństwa wymuszają położenie większego nacisku na zaspokojenie rosnących potrzeb rynku wewnętrznego);
- sytuacja gospodarcza USA i jej oddziaływanie na gospodarkę światową (niepewność co do charakteru polityki gospodarczej po wyborach w 2016 r.; niższe, niż przed kryzysem tempo wzrostu w USA; perspektywa zaostrenia polityki pieniężnej oraz związanego z tym umocnienia się dolara, co może skutkować odpływem kapitału z gospodarek krajów rozwijających się; niebezpieczeństwo, że pogłębiające się nierówności dochodowe oraz obniżenie poziomu życia w USA przełożą się na spadek popytu konsumpcyjnego – w tym importowego);
- nierównowaga na rynkach surowców, oraz rywalizacja cenowa ich eksporterów grożąca destabilizacją gospodarczą i spadkiem innowacyjności (z jednej strony niskie ceny surowców powodują mniejszą skłonność przedsiębiorców do inwestowania w alternatywne niskoemisyjne źródła energii oraz poszukiwania energooszczędnych technologii, a z drugiej ograniczają poszukiwania nowych źródeł paliw węglowodorowych co może prowadzić do kolejnego cyklu wzrostu ich cen).

Polska gospodarka podlega zarówno krótkotrwałym czynnikom koniunkturalnym, w tym presji rynku globalnego jak i megatrendom, tj. długotrwałym, strukturalnym zmianom zachodzącym w gospodarce światowej. Do najczęściej identyfikowanych wyzwań należą zmiany demograficzne, procesy globalnej i regionalnej integracji, zmiany klimatyczne, zwiększająca się konkurencja o zasoby, czy też zmiana podejścia do innowacji. .

Polska gospodarka jest jednak przede wszystkim coraz silniej zintegrowana z gospodarką pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej, dlatego jej rozwój w przeważającej mierze będzie zależał od tego jak z powyższymi wyzwaniami będzie sobie radziła unijna gospodarka. Wspólną odpowiedź na te wyzwania państwa członkowskie określiły w przyjętej w 2010 roku unijnej strategii „Europa 2020”, ukierunkowanej na wspieranie wzrostu inteligentnego (*smart*), trwałego (*sustainable*) i sprzyjającego włączeniu społecznemu (*inclusive*). Zaproponowana w niej wizja rozwoju jest propozycją społecznej gospodarki rynkowej XXI wieku, cechującej się stabilnym wzrostem gospodarczym oraz zapewniającej wysoki poziom zatrudnienia, produktywności i spójności społecznej.

W Strategii podkreślono potrzebę wspólnego działania państw członkowskich na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrażania reform umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom związanym



z globalizacją, starzeniem się społeczeństw, czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów. Przyjęcie takiej strategii wynikało z wolniejszego wzrostu gospodarczego i niższych wskaźników wydajności w UE, niż w innych krajach rozwiniętych. Te tendencje zaobserwowano już w latach przed kryzysem finansowym. W Strategii określono pięć celów strategicznych oraz wskaźniki ich realizacji, w tym te ujęte w strategii „Europa 2020”, za pomocą których monitoruje się postępy na poziomie całej UE.

Państwa członkowskie zobowiązane były określić cele krajowe w zakresie tych wskaźników - Polska zadeklarowała osiągnięcie w 2020 r. następujących wartości w zakresie pięciu priorytetowych celów strategii:

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

Cele te pozostają aktualne, jednak stopień ich realizacji jest zróżnicowany. Największym wyzwaniem dla Polski będzie osiągnięcie założonego poziomu nakładów na B+R, co jest jednocześnie problemem w skali całej UE. Według tegorocznej oceny KE, na poziomie UE prawdopodobne jest osiągnięcie tylko celów energetyczno-klimatycznych i edukacyjnych. Osiągnięcie celu zatrudnieniowego KE oceniła jako niepewne, a celów w zakresie nakładów na B+R i wykluczenia społecznego jako mało prawdopodobne. Szczególnie trudna sytuacja dotyczy ubóstwa, gdyż liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w UE wzrosła w stosunku do roku bazowego 2008.

Pięć priorytetowych celów strategii nie obejmuje wszystkich obszarów będących przedmiotem zainteresowania polityki społecznej i gospodarczej UE. Przede wszystkim uzupełniają je kluczowe wskaźniki stosowane do oceniania finansów publicznych w ramach *Paktu stabilności i wzrostu* oraz tzw. tablica wyników stosowana w ramach procedury UE dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej (*Macro-Imbalances Procedure* – MIP). Tablica ta w 2015 r. została rozszerzona o kluczowe wskaźniki dotyczące zatrudnienia i rozwoju społecznego.

Należy również podkreślić, że realizacja strategii „Europa 2020” nie oznacza próby powrotu do modelu wzrostu z lat sprzed kryzysu. Taka próba groziłaby odtworzeniem czynników, które były źródłem kryzysu. Najważniejsze z tych czynników to zaburzenia równowagi budżetowej, dysfunkcyjne systemy finansowe, pogłębianie się nierówności społecznych, znaczny wzrost bezrobocia, presja na wykorzystanie zasobów środowiska.

Oprócz wyzwań zidentyfikowanych w strategii „Europa 2020”, należy też dostrzec nowe zjawiska, które nie były jeszcze tak dobitnie widoczne w momencie jej formułowania. Należą do nich: gospodarka nadmiaru, ekonomia współdzielenia, czy też przełomowe technologie (jak np. Internet rzeczy czy postęp samouczących się urządzeń). Nie można pomijać tendencji, pozornie pozaekonomicznych, takich jak rozczarowanie dotychczasowym stylem rządzenia państwami i zarządzania biznesem czy kultura dbałości o zdrowie, odżywianie się oraz zainteresowanie ekologią. Te nowe trendy i style życia wyznaczają konkretne obszary zarówno potencjalnego rozwoju, jak i zagrożeń stagnacyjnych dla gospodarki.

### Wyzwania stojące przed Polską i światem w dłuższym horyzoncie czasowym

- zmiany paradygmatu rozwoju gospodarki światowej, które wymagają od Polski utrzymania odpowiednio wysokiej konkurencyjności opartej nie na relatywnie niskich płacach i słabym złotym, ale na nowoczesnych towarach i usługach;
- trendy demograficzne (starzenie się społeczeństw), które mogą oznaczać m.in. spadek tempa wzrostu produktywności, wzrost udziału wydatków na opiekę zdrowotną oraz długotrwałą opiekę nad osobami w zaawansowanym wieku, a tym samym ograniczenie puli środków na inwestycje, choć równocześnie otwierają perspektywy rozwoju sektora usług opiekuńczych, technologii dostosowanych do użytkowników, inteligentnych maszyn;
- automatyzacja, robotyzacja oraz informatyzacja procesów gospodarczych (zagrożenia dla rynku pracy a także – w przypadku informatyzacji - bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, ale jednocześnie wzrost konkurencyjności gospodarki, szybkości produkcji);
- niższy poziom pracochłonności nowoczesnych gospodarek – to z jednej strony potrzeba wypracowania mechanizmów dzielenia się pracą, ale z drugiej strony impuls dla rozwoju tzw. przemysłu wolnego czasu: turystyki, sportu, branży kulturalno-rozrywkowej oraz związanych z nią przemysłów kreatywnych, a także wielu usług, w tym medycznych;
- wpływ innowacyjnych rozwiązań i technologii na wszystkie aspekty życia oraz na funkcjonowanie przedsiębiorstw - media społecznościowe, urządzenia mobilne, chmury obliczeniowe, big data i rosnący popyt na stały dostęp do informacji stanowią potencjalne zagrożenie w zakresie bezpieczeństwa, ale też otwierają perspektywy rozwoju i szybszej adaptacji do zmian.
- konieczność uwzględnienia wpływu działalności gospodarczej na środowisko naturalne oraz dostosowywania technik i technologii produkcji, a także nasilające się efekty zmian klimatycznych (m.in. kwestia zaspokajania rosnącego światowego popytu na żywność, wodę i energię elektryczną, zapewnienie trwałości ekosystemów, a także rozprzestrzenianie się chorób występujących dotychczas w obszarach tropikalnych, wzrost zachorowań na choroby płuc związane z zanieczyszczeniami powietrza i inne), równocześnie otwierają perspektywy rozwoju zielonej gospodarki;
- ograniczone zasoby wody i surowców – stwarzające zagrożenie zarówno w kontekście bezpieczeństwa czy jakości życia, jak i rozwoju branż bazujących na tych zasobach, mogą jednak równocześnie stanowić impuls do poszukiwania nowych rozwiązań technologicznych w zakresie zmniejszenia zapotrzebowania na surowce oraz odzysku surowców wtórnych;
- nowe style życia, nowe wzorce konsumpcji i mobilności, rosnąca obecność technologii w życiu codziennym – stwarzające z jednej strony nowe możliwości udziału w życiu gospodarczym i społecznym, z drugiej zaś nowe zagrożenia wykluczeniem społecznym;
- nowe podejście do biznesu młodego pokolenia (pokolenie millenialsów) oznacza większą akceptację ryzyka działalności i szybszą reakcję na zmiany, co kreuje odmienny styl zarządzania i zachowań w biznesie;
- nowe wzorce postępowania w sferze gospodarowania - rozwój finansowania społecznościowego (crowdfundingu), zmiana sposobu działania firm typu *venture capital*, ekonomia współdzielenia - stanowiące alternatywę dla tradycyjnych modeli biznesowych.

„Agenda 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju” przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych we wrześniu 2015 roku wskazuje, że świat stoi w obliczu wyzwań, jakimi są szeroko rozpowszechnione ubóstwo, powiększające się nierówności, bezrobocie, zwłaszcza ludzi młodych, ogromne dysproporcje w zakresie szans, poziomu życia, dostępu do otwartych i odpowiedzialnych instytucji publicznych, zagrożenia związane ze zmianami klimatycznymi.

Próba odpowiedzi na te wyzwania jest dokument, którego Polska jest sygnatariuszem – *Przekształcamy nasz świat: agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 (Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development)* - integrujący aspekty społeczne, gospodarcze i środowiskowe. Agenda, wskazując 17 ambitnych celów rozwojowych do osiągnięcia

w perspektywie 2030 r, uznaje odpowiedzialność każdego państwa za ich realizację na poziomie kraju, regionu i świata, z uwzględnieniem własnych możliwości i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, w oparciu o poszanowanie krajowych polityk i priorytetów rozwoju. Istotne jest potwierdzenie w Agendzie 2030, że „każde państwo ma, i będzie swobodnie sprawować, stałą, pełną i niezależną kontrolę nad całym swoim bogactwem, zasobami naturalnymi i działalnością gospodarczą”. Uniwersalny i horyzontalny charakter celów wymaga zintegrowanego, spójnego podejścia i zbudowania szerokiego partnerstwa na rzecz ich realizacji.

Institucje międzynarodowe prognozują w nadchodzących latach spowolnienie tempa wzrostu PKB w Polsce, co jest szczególnie niepokojące w świetle faktu, że nasz kraj pozostaje siódmym najbiedniejszym państwem UE. Prognozy wskazują, że w latach 2016-2020 średnie roczne tempo wzrostu gospodarczego wyniesie ok. 3,5%. Przy założeniu takiego wzrostu Polska ma szansę osiągnąć w 2020 roku poziom PKB per capita sięgający ok. 79% średniej unijnej. Prognozy te wskazują jednak, że powoli wyczerpują się dotychczasowe motory wzrostu, co może zagrozić osiągnięciu określonego celu średniookresowego i oznaczać trwałe spowolnienie procesu konwergencji poziomu PKB per capita w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych. Tym samym utrudni to zaspokajanie rosnących potrzeb społeczeństwa - związanych zarówno z jego aspiracjami, jak i procesami demograficznymi (proces starzenia).

Powyższe oceny znajdują potwierdzenie m.in. w tegorocznym Sprawozdaniu krajowym, przygotowanym przez KE w ramach mechanizmu koordynacji polityki gospodarczej UE, zwanego Semestrem Europejskim. KE stwierdza w nim, że Polska osiągnęła stadium rozwoju gospodarczego, w którym przyrosty wydajności i trwałe wzrost są trudniejsze do osiągnięcia. W tej sytuacji największym wyzwaniem stojącym przed Polską w perspektywie długoterminowej jest **ulepszenie obecnego modelu wzrostu**. Zdaniem KE w tym celu konieczne jest zwiększenie zdolności innowacyjnych, tak aby polska gospodarka mogła przesunąć się w górę łańcucha wartości. Będzie to wymagało poprawy jakości edukacji na wszystkich poziomach, zbudowania wysokiej jakości infrastruktury transportowej energetycznej i łączności, a także silnych i skutecznych instytucji publicznych. Działania te pozostają w bezpośrednim (cele w zakresie B+R, edukacji, energii i klimatu) lub pośrednim (cele w zakresie zatrudnienia i ograniczenia wykluczenia społecznego) związku z pięcioma priorytetowymi celami unijnej strategii gospodarczej „Europa 2020”. Oznacza to, że przy przebudowie modelu polskiej gospodarki należy umiejętnie wykorzystywać instrumenty i środki przewidziane dla realizacji tej strategii. Szczególnie istotny jest tu fakt, że w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014-2020 europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne są ściśle powiązane z celami strategii „Europa 2020” oraz z wyzwaniami makroekonomicznymi określonymi w zaleceniach dla poszczególnych krajów przyjmowanymi przez Radę UE w toku Semestru Europejskiego. Dodatkowo to powiązanie może być wzmocnione przez określenie warunków wstępnych (*ex ante*) dostępu do tych funduszy.

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

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

- oparcie wzrostu i konkurencyjności firm głównie na czynnikach kosztowych (w tym niskich kosztach pracy);
- niekorzystne procesy demograficzne - starzenie się społeczeństwa oraz migracje z Polski (przede wszystkim o charakterze osiedleńczym) negatywnie oddziałujące na perspektywy zapewnienia odpowiednio wykwalifikowanych i kreatywnych pracowników
- niski poziom oszczędności prywatnych
- brak długookresowych strategii dostosowań do warunków ekonomicznych w niektórych sektorach, w szczególności silnie regulowanych i nadzorowanych przez państwo (energetyka, wydobywanie węgla);
- zbyt mało dobrze wynagradzanych (i stabilnych) miejsc pracy;
- stosunkowo niskie i niezbyt efektywne (ale rosnące) wykorzystywanie dostępnych i potencjalnych zasobów pracy,

- i jednocześnie niewykorzystanie krajowych zasobów kapitału;
- niska innowacyjność gospodarki:
  - brak bodźców dla podejmowania działań innowacyjnych
  - mały popyt na nowe technologie wśród polskich firm
  - niska efektywność współpracy pomiędzy sektorem naukowo-badawczym-administracją i biznesem (brak rozumienia dalekosiężnych związków przyczynowo-skutkowych, brak właściwego systemu ocen i weryfikacji, niewystarczające wykorzystanie wiedzy eksperckiej przez administrację, motywacja negatywna, mentalna i systemowa niechęć do podejmowania ryzyka).
- niedopasowanie kwalifikacji do potrzeb rynku, itp.;
- niska skuteczność państwa i instytucji gospodarczych w kreowaniu warunków dla rozwoju opartego na zaufaniu (kapitał społeczny) oraz dla wzrostu opartego na wiedzy i poszukiwaniu nowych nisz rynkowych w kraju i za granicą;
- postępujące rozwarstwienie dochodowe i społeczne wynikające, m.in. z selektywnie ograniczonego dostępu do dóbr i usług publicznych (np. ochrona zdrowia, transport publiczny, Internet, itp.);
- struktura gospodarki/ przemysłu oparta przede wszystkim na tradycyjnych sektorach wytwarzających produkty o niskiej wartości dodanej.

Analiza bieżących tendencji gospodarczych wskazuje na istnienie barier rozwojowych (pułapek rozwojowych), które mogą się dalej utrzymywać i utrudnić zerwanie z modelem rozwoju częściowo zależnego. Bez impulsów prorozwojowych i proinnowacyjnych nasilą się negatywne trendy w gospodarce i państwie, których skutki będą odczuwalne nie tylko w najbliższych latach, ale i w kolejnych dekadach.

## Pułapki rozwojowe

### **pułapka średniego dochodu**

PKB per capita **Polski** to **tylko 45%** PKB per capita **USA**  
Połowa Polaków zarabia **mniej, niż 2,5 tys. zł „na rękę”**.  
**Pensje** są ok. **3-krotnie mniejsze (nominalnie)** niż w krajach wysoko rozwiniętych

W ostatnich 25 latach Polska zmniejszała dystans do krajów rozwiniętych. Obecnie jednak obserwujemy wyczerpywanie się dotychczasowych dźwigni wzrostu i konkurencyjności. Bez zbudowania nowych Polska utknie w gronie krajów o średnim dochodzie, dlatego potrzebne są nowe lokomotywy rozwoju. Droga do tego celu tkwi w budowie/odkrywaniu globalnych specjalizacji polskiej gospodarki. Kontynuowanie wzrostu produktywności przy zasadniczym zwiększeniu poziomu wynagrodzeń, bez znaczącej utraty konkurencyjności, jest istotą wyzwania, które należy podjąć.

Zbalansowany wzrost gospodarczy wymaga równowagi pomiędzy zaangażowanym w gospodarkę kapitałem zagranicznym i krajowym. Dotychczasowy model rozwoju w dużej części bazował na kapitale zagranicznym. Jego obecność w naszej gospodarce jest ważna i pożądana, bo pozwala na wypełnienie luki kapitałowej w polskiej gospodarce, co było szczególnie istotne w okresie transformacji i pozytywnie wpłynęło na wzrost PKB, eksportu i przyczyniło się do transferu technologii. Jednak dziś Polska znajduje się w innej fazie rozwoju, a brak dostatecznie silnego kapitału krajowego (niski poziom inwestycji prywatnych, niski poziom oszczędności) rodzi obawy o długookresową stabilność w niepewnym otoczeniu międzynarodowym. Krajowy kapitał jest bowiem podstawą stabilności wszystkich gospodarek rozwiniętych i dynamiczny wzrost jego roli stanowi priorytet. Nie oznacza to jednak tworzenia barier dla napływu kapitału zagranicznego, lecz zachęcanie do inwestowania go przede wszystkim w sektorach objętych preferencjami polityki gospodarczej państwa, przy jednoczesnej dbałości o budowanie kapitału krajowego

### **pułapka braku równowagi**

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

bazującego na zasobach wewnętrznych, a także polonijnych.

### **pułapka przeciętnego produktu**

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

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

### **pułapka słabości instytucjonalnej**

**Luka wpływów z podatku VAT** to 35-55 mld zł.  
**Luka wpływów z podatku CIT** to 10-40 mld zł.  
**44 nowelizacje** Ustawy o VAT od 2004 roku.  
**Przewlekłość procedur postępowań sądowych i administracyjnych.**  
Niska efektywność instytucji państwa.  
**Brak skutecznej koordynacji** polityk publicznych.

Zbyt wiele polskich firm opiera swoją konkurencyjność na dostarczaniu nieskomplikowanych produktów po najniższej możliwej cenie. Jest to najczęściej skutek funkcjonowania w otoczeniu gospodarczym kształtowanym przez prymat najniższej ceny (np. przetargi publiczne), a nie kryteria jakości usługi lub produktu, wiarygodności kontrahenta, czy stosowane standardy warunków pracowniczych. Powszechne stosowanie kryterium najniższej ceny ogranicza wzrost innowacyjności polskiej gospodarki, powstawanie wysoko płatnych miejsc pracy i konkurowanie na bazie kompetencji oraz unikalnych umiejętności pracowników. Polska ma niewiele czempionów gospodarczych i niewiele małych lub średnich przedsiębiorstw ma możliwość wprowadzenia innowacji na rynek.

### **pułapka demograficzna**

Jeżeli obecny trend nie zostanie powstrzymany, **rok 2016 będzie początkiem ciągłego spadku liczby Polaków w wieku produkcyjnym.**  
Dziś żyje **7 mln osób w wieku przedprodukcyjnym** (0-17 lat), za 20 lat będzie to **5,6 mln.**

Wyzwaniem pozostaje też poprawa koordynacji działań instytucji publicznych w Polsce, wzrost ich efektywności oraz jasny podział obowiązków pomiędzy administracją rządową a samorządową. Mimo stale rosnących kosztów ich funkcjonowania, organy państwa nie realizują jasno określonych celów rozwojowych, a polityki publiczne nie są powiązane z instrumentami finansowymi. Słabość instytucjonalna to czynnik, który w dużej mierze pogłębia skalę negatywnego oddziaływania wszystkich pozostałych barier wzrostu. To właśnie nieefektywne państwo jest w istotnym stopniu odpowiedzialne za brak działań wspierających budowanie polskich oszczędności i kapitału, za brak dążenia do konkurowania raczej wiedzą i jakością, niż tylko kosztami, brak aktywnej polityki demograficznej oraz niski poziom zaufania społecznego, który ma istotne negatywne znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej. Nie bez powodów jakość instytucji publicznych jest więc uznawana za jeden z kluczowych czynników odpowiedzialnych za długookresowe perspektywy rozwoju gospodarczego.

## **Megatrendy**

Zmiany zachodzące w globalnym otoczeniu (określane mianem globalnych wyzwań czy też megatrendów) w istotny sposób wpływają na rozwój współczesnej gospodarki. Do wyzwań tych należą między innymi zmiany demograficzne, zmiany w globalnej i regionalnej integracji, zmiany klimatyczne, a także zmiana podejścia do innowacji.

Lata następujące po burzliwym, kryzysowym okresie lat 2008-2009 oraz krótkookresowej odbudowie potencjału światowej gospodarki, przyniosły ze sobą nowe wyzwania. Te z kolei są w dużej mierze konsekwencją polityki gospodarczej prowadzonej w latach 2010-2011, nastawionej na pobudzenie

wzrostu gospodarczego poprzez impuls wydatkowy, który niesie za sobą ryzyko zaburzenia równowagi finansów publicznych. Napięcia ekonomiczne i instytucjonalne w Unii Europejskiej stały się zarzewiem niepokojów społecznych i doprowadziły do wyostrenia wewnętrznych problemów poszczególnych członków UE, które mogą rzutować na przyszłość całej Unii.

Likwidowanie największych barier rozwojowych i opieranie rozwoju w coraz większym stopniu na **wiedzy, cyfryzacji i innowacyjności** jest bardzo złożone, w warunkach polityki równoważenia i stabilności finansów publicznych. Wyzwania są tym większe, że po fazie kryzysu światowej gospodarki nie nastąpił okres wyraźnego ożywienia, co pozwalałoby na racjonalne wdrażanie kosztownych, choć niezbędnych reform strukturalnych.

W odniesieniu do wyzwań związanych z globalizacją należy przede wszystkim zwrócić uwagę na **zaostrenie konkurencji** ze strony dynamicznie rozwijających się gospodarek wschodzących (na czele z Chinami), rozwój gospodarki elektronicznej, spodziewane zawarcie porozumienia o partnerstwie między UE i USA (TTIP). Rosną również międzynarodowe oczekiwania co do działań dla powstrzymania i adaptacji do zmian klimatu, szczególnie uciążliwe dla polskiej gospodarki ze względu na jej mix energetyczny.

Motorem koniecznych zmian muszą być przedsiębiorstwa, które powinny szukać innych niż kosztowo-cenowych źródeł konkurencyjności. Na dłuższą metę utrzymywanie niskiego poziomu płac stoi w sprzeczności z oczekiwaniami społeczeństwa oraz hamuje rozwój gospodarki, a więc i perspektywę rozwoju przedsiębiorstw. Dodatkowo, w związku z globalizacją, pojawia się nowa konkurencja ze strony krajów, które dysponują jeszcze tańszą siłą roboczą. Dlatego swój rozwój przedsiębiorstwa powinny oprzeć na **wzroście produktywności**. Poza prostym zwiększeniem nakładów na wyposażenie techniczne pracy oraz zakup zagranicznych technologii, szansy dla swojej konkurencyjności przedsiębiorstwa muszą szukać w zwiększeniu innowacyjności, otwartości na zagranicę, ale także na krajowe otoczenie (w łańcuchu tworzenia wartości wspólnie z kooperantami, klientami, a nawet konkurentami). Kluczowe będą nowe kompetencje przedsiębiorstw - tworzenie własnych, nowych rozwiązań i wyszukiwanie niezagospodarowanych jeszcze nisz rynkowych, które pozwolą zająć najbardziej korzystne miejsce w łańcuchu tworzenia wartości.

**Napływ kapitału** zagranicznego, pociągający za sobą transfer nowoczesnych technologii, należy postrzegać jako wsparcie, a nie jedyny instrument niwelowania luki finansowania polskiej gospodarki. Z kolei fundusze strukturalne, które po przystąpieniu do UE gwarantowały wsparcie rozwoju szeroko rozumianej infrastruktury, a obecnie ukierunkowane są na budowanie potencjału nowoczesnej gospodarki, nie mogą być rozumiane jako niewyczerpywalne źródło finansowania. Bazowanie po roku 2020 wyłącznie na tym elemencie pobudzenia gospodarki może być niewystarczające. Niezbędne jest wypracowanie nowego modelu finansowania gospodarki. Dywersyfikacja mechanizmów inżynierii finansowej umożliwi efekt mnożnikowy i uniezależnienie się od środków jednego pochodzenia.

Identyfikując wyzwania długo- i średniookresowe, należy także uwzględnić konsekwencje konfliktu ukraińsko-rosyjskiego oraz związane z tym reperkusje dla polskiej i unijnej gospodarki. Niestabilność sytuacji i możliwość zaostrenia konfliktu wpływa na warunki funkcjonowania poszczególnych branż oraz całej gospodarki. Bez względu na długość trwania embarga i ewentualnych dalszych restrykcji w handlu międzynarodowym należy zaznaczyć, że polscy eksporterzy, którzy musieli skorygować swoje plany, mogą stać przed szansą trwałego przededefiniowania swojej długoterminowej strategii działania i rozwoju. Rozszerzanie **aktywności eksportowej** na inne rynki zagraniczne może w przyszłości zaowocować bardziej racjonalną strukturą odbiorców naszego eksportu.

Czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę jest podjęta przez obywateli Wielkiej Brytanii decyzja o opuszczeniu UE. Obecnie bardzo trudno precyzyjnie ocenić konsekwencje referendum brytyjskiego dla rozwoju gospodarki europejskiej. Nie doszło do formalnego przesądzenia, czy Wielka Brytania z UE wystąpi, a jeśli tak się stanie, nieznane są przebieg i długość tego procesu. Nie jest też jasne, jaki będzie przyszły model współpracy brytyjsko-unijnej, a to on zdeterminuje **długoterminowe skutki Brexitu** dla gospodarki UE, w tym dla Polski. W krótkim okresie skutki referendum brytyjskiego

wywołują niepewność w gospodarkach UE, związaną ze skalą inwestycji, a szerzej – z perspektywami rozwoju gospodarki i kształtu UE. Nie należy spodziewać się istotnych zawirowań w wymianie handlowej. Nawet w sytuacji zmniejszenia polskiego eksportu do Wielkiej Brytanii, polscy przedsiębiorcy będą w stanie zrekompensować swoje ubytki w tym zakresie poprzez przekierowanie sprzedaży na inne rynki.

Odporność polskiej gospodarki na szoki zewnętrzne (ewentualny Brexit) to pochodna jej fundamentów. Dziś pozycja Polski w tym zakresie jest odmienna niż przed kryzysem finansowym 2008. Polska gospodarka jest w zupełnie innym stanie równowagi zewnętrznej i wewnętrznej, niż w 2008 r. i kolejnych latach kryzysu. Wówczas deficyt na rachunku obrotów bieżących wynosił 6–7% PKB, obecnie został niemal zniwelowany. Polska odnotowuje mniejszy deficyt budżetowy, większe rezerwy walutowe i ich korzystniejszą relację w stosunku do krótkoterminowego zadłużenia zagranicznego. Polska jest dziś o wiele bardziej stabilnym krajem. Potwierdza to pozycja polskiej waluty oraz obligacji skarbowych, które pozostają relatywnie stabilne. **Stabilne fundamenty polskiej gospodarki** stanowią podstawę do umiarkowanie optymistycznych prognoz.

### Prognozy rozwojowe Polski do 2030 roku

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

W oparciu o badania modelowe oraz analizy szczegółowe przyjmuje się, że **długookresowy wzrost produktywności** w przypadku Polski znajdzie się w przedziale 1,7-3,7% (poziom 2,6% to scenariusz bazowy). Założenie takie wpisuje się w długookresowe prognozy produktywności OECD. Prognoza ta jest również zbieżna z długookresowymi trendami wzrostu i konwergencji. Tempo rozwoju będzie niższe niż w ćwierćwieczu po transformacji, co wynika z ówczesnego przyspieszenia i skali przemian gospodarczych (wprowadzenie instytucji gospodarki rynkowej, prywatyzacja majątku państwowego, przystąpienie do Unii Europejskiej i wiążący się z tym spadek premii za ryzyko). W scenariuszu bazowym i optymistycznym Polska będzie kontynuowała zbliżanie się do średniej unijnej, ale w scenariuszu pesymistycznym nastąpi w tym zakresie regres.

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

Z kolei scenariusz optymistyczny oznaczałby kontynuację trendu potransformacyjnego. Do realizacji takiej ścieżki niezbędnym byłby jednak istotny impuls pobudzający gospodarkę powyżej trendu. Za taki

można by uznać oddziaływanie czynników krajowych (wyraźnie lepsza polityka gospodarcza), jak i zewnętrznych (istotne przyspieszenie dynamiki produktywności w krajach rozwiniętych).

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

**Reformy rynku pracy są również niezbędne w świetle wyzwań demograficznych**, jakie stoją przed Polską (również w kontekście stabilności finansów publicznych i systemu zabezpieczenia społecznego). Prognozy przedstawione w *The 2015 Aging Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies* obejmują lata 2013–2060 i wskazują, że w tym okresie liczba ludności Polski zmniejszy się z 38,5 mln do 33,2 mln osób, a tempo spadku będzie z biegiem czasu narastać. Na spadek ten złożą się przede wszystkim dwa czynniki – utrzymujący się niski współczynnik dzietności i saldo migracji, które w najbliższych dwóch dekadach przyjmie wartość ujemną lub zbliżoną do zera.

Projekcje demograficzne Eurostatu czy ONZ wskazują na odpływ ludności netto z Polski do 2030 r., w rezultacie czego współczynnik obciążenia demograficznego w 2030 r. może znacząco wzrosnąć. Możliwe są również zjawiska korygujące trend w obie strony, m.in. silne przepływy pracowników z Ukrainy.

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

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

Wzrost PKB per capita umożliwia **poprawę sytuacji w sferze zagrożenia ubóstwem i wykluczenia społecznego**, choć proces ten w nadchodzących piętnastu latach w Polsce będzie już wyraźnie wolniejszy niż w minionym okresie. W 2030 r. stopa zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym będzie w Polsce na poziomie dzisiejszej Austrii, Danii, czy Finlandii. Należy jednak mieć na uwadze, że presja ze strony wydatków na służbę zdrowia oraz wsparcia osób starszych będzie na tyle



silna, że realna wartość transferów wspierających zostanie zmniejszona. Ich kształt i skala muszą wynikać z reguł efektywnych transferów fiskalnych.

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

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

Jedną z głównych cech globalnej gospodarki w ostatnich kilku dekadach był **wzrost udziału handlu międzynarodowego** w generowaniu dochodów. Zdecydowana większość krajów świata zwiększyła znacząco udział eksportu w PKB. W ten trend wpisuje się Polska i należy sądzić, że nie dojdzie tu do zakłóceń, choć premia eksportowa (nadwyżka dynamiki eksportu nad dynamiką dochodu) będzie malała. Rolą interwencji w ramach „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” jest zwiększenie tempa wzrostu eksportu z 5% (scenariusz bazowy) do 7%. Będzie to wynikało zarówno z poprawy produktywności gospodarki, zwiększenia jej atrakcyjności inwestycyjnej, rosnącej penetracji rynków zagranicznych przez polskie przedsiębiorstwa, ale również z dalszego rozwoju międzynarodowych łańcuchów produkcji oraz przyspieszenia globalnej integracji rynków usług oraz postępu w usuwaniu barier regulacyjnych na jednolitym rynku europejskim. Zaostrzenie zjawisk protekcyjnych w skali międzynarodowej zdecydowanie utrudni zwiększenie poziomu internacjonalizacji polskiej gospodarki. Predykcje potwierdzają realność zwiększenia eksportu wyrobów wysokiej techniki do poziomu 15,8% naszej sprzedaży.

**Wzrost polskich inwestycji bezpośrednich za granicą** będzie naturalną konsekwencją wzrostu gospodarki, rozwoju średnich i dużych polskich firm oraz rosnącego zaawansowania technologicznego. Istnieje zależność między poziomem BIZ a poziomem PKB, produktywnością, otwartością na eksport i zagraniczne inwestycje oraz liberalnymi regulacjami dotyczącymi handlu. Istotne znaczenie dla wielkości polskich inwestycji zagranicznych będzie miało również zwiększenie wsparcia instytucjonalnego ze strony państwa. Instytucje państwowe jak i różne jego agendy oraz fundacje prywatne będą w większym stopniu niż dotychczas wspierały polskie podmioty, m.in. poprzez usuwanie nieformalnych barier dla inwestycji. Polscy przedsiębiorcy często zgłaszają, że bariery nieformalne bywają dużo bardziej uciążliwe niż te formalne. Na tej podstawie ocenia się, że może dojść do podwojenia skumulowanej wartości polskich inwestycji za granicą.

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

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

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

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

Postęp techniczny nie jest jedynym czynnikiem przewagi technologicznej. W niektórych branżach budowana jest ona na akumulacji wiedzy i doświadczenia, które narastają przez kilkadziesiąt czy nawet kilkaset lat (jak w przypadku produkcji żywności). W nowoczesnej gospodarce liczą się także nowoczesne usługi w szczególności te oparte na wiedzy. Silna konkurencja międzynarodowa dotyczy obecnie nie tylko towarów, lecz również usług. Rola tych ostatnich rośnie bardzo szybko i o potencjale eksportowym kraju zaczynają decydować także usługi informatyczne, badawczo-

rozwojowe czy z dziedziny rozrywki. W naszej prognozie, udział sprzedaży produktów innowacyjnych w przemyśle rośnie do 2030 r. do 14% (wobec 8,8% w 2014 r.), a w usługach do 5% (wobec 3,3% w 2012 r.).

**Instytucje i rozwój to sfery wzajemnie na siebie oddziałujące.** Wraz z wyższym poziomem rozwoju kraju wzrasta potrzeba posiadania instytucji o odpowiedniej jakości. Z drugiej strony instytucje wyższej jakości przyczyniają się do szybszego rozwoju. W ocenie jakości instytucji istnieje duża doza inercji. „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” określa jednak katalog zmian, które są warunkiem koniecznym do awansu jakościowego administracji. Usprawniony zostanie proces legislacyjny, zwiększona efektywność systemu sądownictwa, doceniona rola planowania strategicznego i przestrzennego oraz zdigitalizowana ścieżka komunikacji na linii obywatel-administracja. Przyjmując takie założenie wykazujemy pewien optymizm, jednak utrzymanie generalnego kierunku modernizacji gospodarki (którego najlepszym przejawem jest wzrost produktywności) pozwala na przyjęcie optymistycznych założeń dotyczących zmian instytucjonalnych.

Kluczowe znaczenie dla poprawy pozycji Polski pod względem obciążenia regulacyjnego będą miały zmiany w systemie podatkowym. Szczególnie ważne będzie ujednoczenie interpretacji prawa podatkowego, zmniejszenie liczby aktów prawnych, usprawnienie procesów w administracji i systemie sądownictwa, a także zmiany w samym prawie podatkowym. Poza obszarem podatków, do obniżenia obciążeń regulacyjnych potrzebny jest generalny przegląd jakości regulacji, eliminacja przepisów, które nie są konieczne do osiągnięcia zakładanych celów, eliminacja niespójności, usprawnienie procedur oraz digitalizacja relacji między sektorem prywatnym i publicznym. W każdej dziedzinie wyzwania związane z deregulacją są inne. Przyjmuje się natomiast generalne założenie, że mobilizacja administracji na cel, jakim jest poprawa jakości instytucji, oraz relatywnie wysoki wzrost produktywności w sektorze prywatnym, wymuszający podnoszenie jakości biurokracji, zapewnią Polsce wyraźną poprawę w zakresie obciążenia regulacyjnego.

### Stabilność makroekonomiczna średniokresowa

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

Zapewnienie **stabilnego otoczenia makroekonomicznego stanowi fundament trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.** Zrównoważone finanse publiczne sprzyjają długofalowym trendom rozwojowym i są kluczowe dla stabilności makroekonomicznej. Zniesienie przez Radę ECOFIN procedury nadmiernego deficytu wobec Polski w czerwcu 2015 r., potwierdzające skuteczność działań konsolidujących finanse publiczne nie kończy wyzwań związanych z zapewnieniem stabilności finansów publicznych. Polska będzie podejmowała dalszy wysiłek strukturalny, tak aby - najszybciej jak to możliwe - osiągnąć średniokresowy cel budżetowy (MTO). Inicjatywy podejmowane w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” powinny wzmocnić stabilność makroekonomiczną i uwzględniać istniejące czynniki ryzyka w średnim i długim okresie. Dotyczy to przede wszystkim trendów w zakresie starzenia się społeczeństwa i związanego z nimi przewidywanego znaczącego obciążenia systemu emerytalnego i opieki zdrowotnej. Innym uwarunkowaniem są potencjalne koszty dostosowań do zmian klimatu. Realizacja przez Polskę celów europejskich polityk dotyczących klimatu i energii do 2030 r. wymagać będzie nie tylko poniesienia znaczących kosztów inwestycji w sektorach gospodarki charakteryzujących się wysoką energochłonnością oraz emisyjnością gazów cieplarnianych, ale również zmierzenia się z potencjalnymi skutkami w zakresie spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego.

W przypadku niezachowania zasad ostrożności pojawiające się napięcia w zakresie finansów publicznych mogłyby zwiększyć **możliwość wystąpienia zagrożeń dla tempa wzrostu** potencjalnego

PKB w postaci zmniejszenia poziomu oszczędności krajowych, wzrostu kosztu kapitału, zwiększenia poziomu długu oraz kosztów jego obsługi, czy zmniejszenia poziomu akumulacji kapitału. Zagroziłoby to realizacji celów „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”.

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

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

Szacuje się, że wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w horyzoncie prognozy utrzyma się poniżej 3% PKB. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostanie w przedziale 50-55% PKB.

Tabela 1. Zestawienie wskaźników dotyczących deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w kolejnych okresach

		2015	2016	2017	2018	2019	
1.	Wzrost PKB w cenach stałych	%	3,6	3,8	3,9	4,0	4,1
2.	Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	-2,6	-2,6	-2,9	-2,0	-1,3
3.	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	51,3	52,0	52,5	52,0	50,4

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

Raport Banku Światowego z 2014 r. pt. „Poland - Country Economic Memorandum: Saving for Growth and Prosperous Aging” wskazuje, że dla utrzymania relatywnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce niezbędne jest **kontynuowanie inwestycji oraz poprawa produktywności czynników produkcji**. Wyższe inwestycje wymagają z kolei wzrostu oszczędności krajowych, bez których wzrost inwestycji wiązałby się z ryzykiem pogorszenia bilansu płatniczego i międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto. Raport ten wskazuje na konieczność zwiększenia stopy oszczędności krajowych, przy zachowaniu wysokiego tempa wzrostu produktywności. W latach 2012-2015 tempo

wzrostu łącznej produktywności czynników produkcji (TFP) w Polsce zwolniło do ok. 1,0% wobec średnio 1,7% w latach 2007-2011, czy 2,9% w latach 2000-2006.

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

W najbliższych latach, pomimo słabnącej dynamiki popytu zewnętrznego, **realny wzrost PKB** w Polsce będzie przyspieszał, m.in. w związku z oczekiwanym przyspieszeniem wydatkowania środków unijnych, co będzie determinowało wzrost inwestycji publicznych. Przewiduje się, że w 2016 r. wzrost PKB wyniesie 3,8%, a w kolejnych latach będzie kształtował się na poziomie około 4%. Podstawowym czynnikiem wzrostu pozostanie prywatny popyt krajowy.

Tabela 2. Oczekiwane kształtowanie się podstawowych wielkości makroekonomicznych do 2019 roku (na podstawie „Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2016-2019” z kwietnia 2016 r.)

Kategoria		2015	2016	2017	2018	2019
1.	PKB w ujęciu realnym ( % )	3,6	3,8	3,9	4,0	4,1
2.	Eksport towarów i usług ( % )	6,8	6,0	5,5	5,2	5,1
3.	Import towarów i usług ( % )	6,3	6,6	6,4	6,0	5,8
4.	Spożycie prywatne ( % )	3,0	4,0	4,1	3,8	3,8
5.	Spożycie publiczne ( % )	3,4	3,4	2,4	2,6	2,6
6.	Nakłady brutto na środki trwałe ( % )	5,8	4,7	6,7	7,3	7,6
7.	PKB w cenach bieżących, mld PLN	1789,7	1863,2	1966,8	2083,9	2218,9
8.	Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) ( % )	-0,9	-0,4	1,3	1,8	2,2
9.	Pracujący (BAEL, 15 lat i więcej) ( % )	1,4	1,0	0,5	0,4	0,4
10.	Stopa bezrobocia (BAEL) ( % )	7,5	6,6	6,2	5,8	5,5

**Bilans płatniczy Polski** wykazuje cechy typowe dla kraju doganiającego, który charakteryzuje się zazwyczaj deficytem na rachunku handlowym równoważonym napływem kapitału zagranicznego, a także transakcjami banku centralnego, których celem jest równoważenie bilansu płatniczego. W ostatnich dziesięciu latach gospodarkę Polski charakteryzował deficyt na rachunku obrotów bieżących oraz dodatnie saldo rachunku kapitałowego, którego przyczyną są przede wszystkim rosnące transfery środków pomocowych z Unii Europejskiej. Pozytywną zmianą odnotowaną w okresie 2012-2015 jest zmniejszanie się deficytu na rachunku bieżącym (duży wpływ na to mają

zmiany w strukturze eksportu i jego konkurencyjności, a w efekcie poprawa salda obrotów towarowych i rosnące dodatnie od wielu lat saldo usług) oraz fakt, że saldo rachunku kapitałowego z nadwyżką pokrywało deficyt występujący na rachunku obrotów bieżących. Także stan oficjalnych aktywów rezerwowych nie daje powodów do niepokoju, ponieważ ich wartość z roku na rok wzrasta. Ta pozytywna tendencja podwyższa bezpieczeństwo gospodarki w przypadku wystąpienia szoku na skutek nagłego odpływu kapitału zagranicznego.

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

Problem ujemnej pozycji inwestycyjnej został również dostrzeżony w ramach **procedury zakłóceń równowagi makroekonomicznej** (*macro-imbalance procedure – MIP*). Zawarte w niej wskaźniki umożliwiają monitorowanie najbardziej istotnych aspektów równowagi zewnętrznej, konkurencyjności gospodarek oraz równowagi wewnętrznej. Polska znacząco, gdyż prawie dwukrotnie, przekracza wskaźnik relacji międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto do PKB. Przy progu ostrożnościowym -35% wartość tego wskaźnika dla polskiej gospodarki wyniosła w 2014 r. - 68,3%, aczkolwiek w porównaniu do poprzedniego roku uległa nieznacznej poprawie. W przypadku pozostałych wskaźników nierównowagi zewnętrznej tj. salda rachunku obrotów bieżących, zmiany realnego efektywnego kursu walutowego, zmiany udziału w eksporcie globalnym oraz zmiany nominalnych jednostkowych kosztów pracy - Polska nie przekracza wyznaczonych progów ostrożnościowych.

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

## II. Nowy model rozwoju

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

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

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

„Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” proponuje, przy zachowaniu konstytucyjnego modelu społecznej gospodarki rynkowej, zwiększenie odpowiedzialności instytucji państwa za kształtowanie procesów gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Instytucje państwa w tym modelu aktywnie i selektywnie kreują warunki dla rozwoju (wspierają wzrost gospodarczy), wpływają na jak najlepsze wykorzystanie przewag komparatywnych i budowanie podstaw stałego rozwoju na bazie własnych zasobów rozwojowych i rozwój nowych działalności. Instytucje państwa nie odpowiadając za decyzje biznesowe podmiotów prywatnych, stają się inspiratorem zachowań przedsiębiorców, umożliwiają rozwój nowych gałęzi/dziedzin w gospodarce i sprzyjają wykorzystaniu rynkowych mechanizmów stymulowania powstawania i wdrażania nowoczesnych rozwiązań technologicznych.

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

Rozwój odpowiedzialny to rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń. Istotne jest odpowiednie kształtowanie relacji pomiędzy konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Odpowiedzialny rozwój odnosi się więc zarówno do kwestii gospodarczych, społecznych, środowiskowych, terytorialnych, jak i instytucjonalnych.

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

Koncepcja odpowiedzialnego rozwoju wpisuje się w realizację celów zrównoważonego rozwoju ONZ, przyjętych we wrześniu 2015 roku wraz z Agendą 2030. Agenda koncentruje się na ludziach i stanowi zobowiązanie do zapewnienia każdemu możliwości korzystania z powszechnych praw człowieka

i osiągnięć gospodarczych. Jej cele są zintegrowane i dotyczą przede wszystkim tworzenia warunków dla zrównoważonego, włączającego wszystkich i trwałego wzrostu gospodarczego, przeciwdziałania przyczynom ubóstwa, wychodzenia naprzeciw społecznym, zdrowotnym, edukacyjnym potrzebom ludzi, przy jednoczesnym dbaniu o środowisko. Zrównoważony rozwój oznacza bowiem rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. Celem takiego rozwoju jest zagwarantowanie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno w obecnym pokoleniu, jak i w przyszłych. Efekt środowiskowy zrównoważonego rozwoju mierzony będzie przede wszystkim jakością wody, powietrza i różnorodnością biologiczną.

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

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

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

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

Odpowiedzialny rozwój to przede wszystkim takie planowanie i realizacja działań rozwojowych, by ich efekt, w perspektywie kilkunastu lub nawet

**trwały wzrost  
gospodarczy  
oparty na  
innowacyjnych  
firmach**

**podstawą  
gospodarki silne  
przedsiębiorstwa**

**pomnażanie  
polskiego  
kapitału kluczem  
do sukcesu**

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



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

kilkudziesięciu lat, sprzyjał powiększaniu i polepszaniu kapitału ludzkiego, umożliwiając rozwój obywateli i samorealizację w warunkach społecznych, gospodarczych i środowiskowych nie gorszych od występujących obecnie. W obliczu wyzwań demograficznych odpowiedzialność oznacza rozwiązanie na rzecz zastępowalności pokoleń. Wzrost dzietności, w dłuższej perspektywie przyniesie wzrost wpływów do budżetu państwa, zmniejszając stopień obciążenia finansów publicznych świadczeniami emerytalnymi.

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

Odpowiedzialność to solidarność międzypokoleniowa polegająca na znajdowaniu takich rozwiązań, które pozwalają na aktywne włączenie w procesy rozwojowe wszystkich grup społecznych, dając im jednocześnie możliwość czerpania korzyści ze wzrostu gospodarczego. Pozostawienie narastających dysproporcji w rozwoju społecznym, w dłuższej perspektywie może prowadzić do „wypchnięcia” niektórych grup społecznych z procesów rozwojowych, co w konsekwencji może utrzymywać obszary wykluczenia społecznego i ubożenie niektórych grup społecznych.

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

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

***Państwo bardziej  
efektywne***

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

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

***solidne finanse  
publiczne  
fundamentem  
rozwaju***

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

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

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

**Państwo  
umiejące  
wybrać**

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

#### Podjęcie zintegrowane (zarządzanie organizowane wokół celów strategicznych, koordynacja sektorów) i zróżnicowane terytorialnie

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

**integracja  
działań –  
większy efekt  
synergii**

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

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

### ***Polska silna współpracą***

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

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

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

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

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

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

### **Mobilizacja krajowego kapitału**

### ***potencjał kapitału krajowego i znaczenie oszczędności***

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

Wypełnienie kapitałem zagranicznym luki finansowania nie jest zjawiskiem negatywnym, ale obecna faza rozwoju polskiej gospodarki wymaga już odblokowania i większego wykorzystania źródeł kapitału krajowego. Utrzymywanie się dużej ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej, choć nie zawsze postrzegane jako ryzykowne, może doprowadzić do trudności w zbilansowaniu bieżącej pozycji płatniczej, a chroniczne występowanie takiej sytuacji generuje duże obciążenie dla procesu rozwojowego gospodarki. Biorąc pod uwagę konieczność jednoczesnego zmierzania się z postępującymi zmianami

demograficznymi, które stanowią kolejne źródło pogarszania bilansu w polskim rachunku bieżącym, i prowadzą do zmian w poziomie konsumpcji i oszczędności w polskiej gospodarce –mobilizacja krajowego kapitału jest właściwym działaniem zwiększającym możliwości inwestycyjne kraju.

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

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



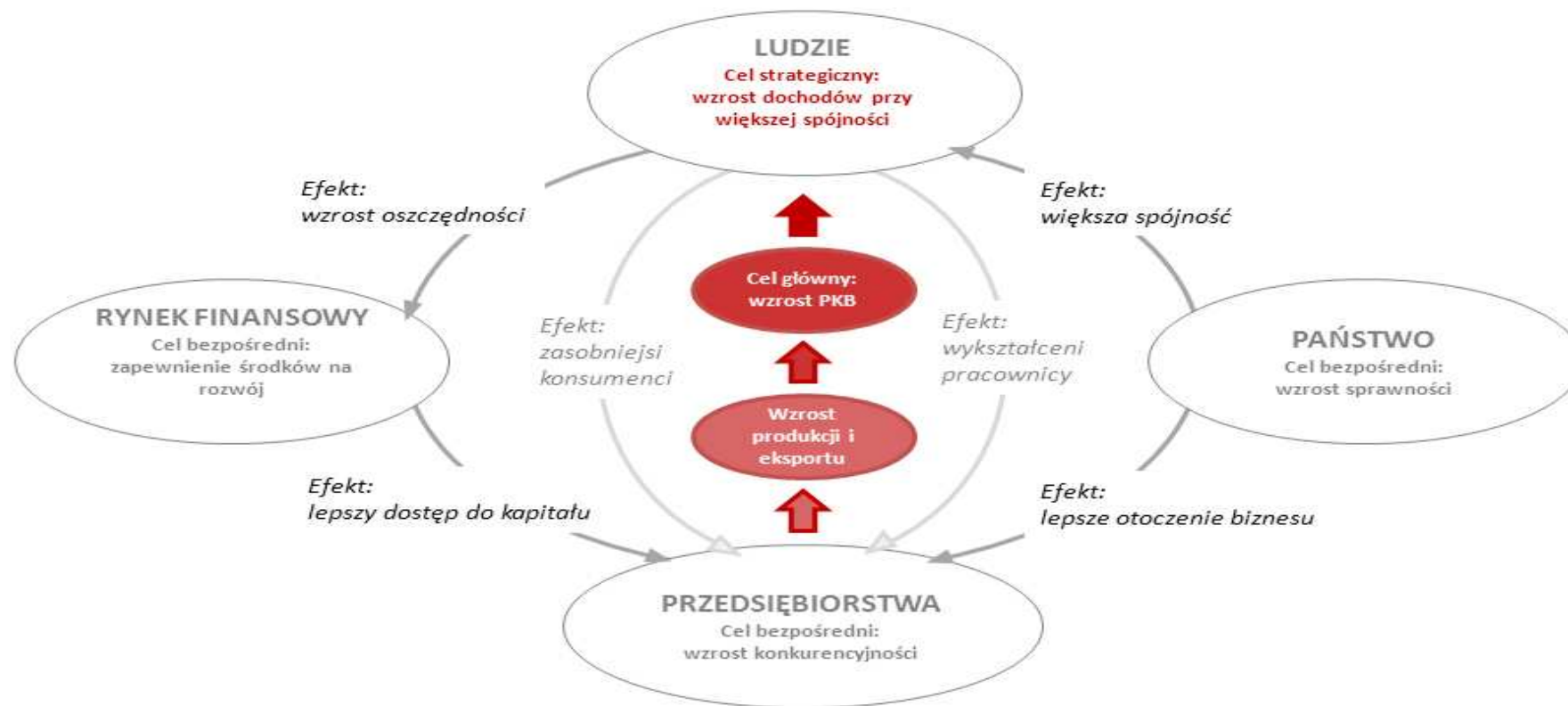
Głównym celem „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” jest *tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym.*

Strategia stawia człowieka w centrum bezpośredniego zainteresowania podporządkowując działania w sferze gospodarczej osiągnięciu celów związanych z poziomem i jakością życia obywateli Polski.

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

*Schemat realizacji celu głównego (schemat 1).*

Schemat realizacji celu głównego Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju



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

**Najważniejsze efekty długookresowe dla gospodarki** to przede wszystkim zmiana struktury PKB Polski w wyniku zwiększenia roli innowacji w jego tworzeniu. Przyczyni się to do szybszej konwergencji dochodów Polaków do poziomu średniej Unii Europejskiej. **W sferze instytucjonalnej** efektem realizacji strategii będzie państwo bardziej przyjazne dla obywateli i przedsiębiorców, co będzie przejawiało się w poprawie jakości funkcjonowania państwa i poszczególnych instytucji służących rozwojowi. **W sferze społecznej** efekty realizacji strategii to ograniczenie wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz powstawania wszelkiego rodzaju nierówności społecznych, a także budowa silnego kapitału społecznego i zwiększenie jego roli w rozwoju.

Tabela 3. Wskaźniki kluczowe przedstawiające stopień realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Przeciętny dochód rozporządzalny brutto gospodarstw domowych na 1 mieszkańca wg PPP (UE28=100)	%	68,6% (2014)	80,0	100,0	GUS /Eurostat
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	%	24,7 (2014)	20,0-22,0	18,0	GUS
PKB na 1 mieszkańca wg PPP (UE 28 =100)	%	68,0 (2014)	78,0	79,0 (2023) 95,0 (2030)	GUS /Eurostat
Współczynnik Giniego - wskaźnik rozkładu dochodów gospodarstw domowych	współczynnik	30,8 (2014)			GUS

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

Jednym z kolejnych zakładanych efektów realizacji Strategii będzie jednocześnie **zmniejszenie odsetka osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym** (z obecnych 24,7% do 20-23% w 2020 roku). Rosnąć będzie wydajność **pracy**, która powinna przekładać się na wzrost wynagrodzeń.

W zakresie poziomu PKB zakładana jest dalsza konwergencja pomiędzy Polską i UE. Zakłada się, że poziom PKB na mieszkańca, mierzony według parytetu siły nabywczej, wynoszący obecnie 68% średniej UE, **osiągnie w 2020 r. ok. 78% średniej UE**, a do 2030 roku, po uruchomieniu nowych czynników konkurencyjności, zbliży się do średniej UE.

Realizacji tak postawionego celu będzie sprzyjać koncentracja powiązanych wewnątrznie działań państwa w wybranych obszarach gospodarki, polityki społecznej, polityki regionalnej oraz zagadnień instytucjonalnych. Działania te, podejmowane według sformułowanych powyżej zasad oraz systemu skoordynowanego oddziaływania na sferę publiczną (a poprzez nią także na sferę przedsiębiorstw i obywateli) za pomocą instrumentów regulacyjnych, instytucjonalnych i finansowych, pozwolą na

zainicjowanie i utrzymanie procesów pożądaných zmian strukturalnych w gospodarce, które będą sprzyjały realizacji postawionego celu.

Działania w pierwszym rządzie dotyczą zwiększania konkurencyjności gospodarki poprzez innowacje, eksport i wzrost wartości kapitałów uruchamianych na inwestycje w sektorze przedsiębiorstw (**cel szczegółowy I**), pełniejsze wykorzystanie zasobów społecznych i terytorialnych (**cel szczegółowy II**) oraz przedsięwzięcia zwiększające efektywność funkcjonowania inkluzywnych instytucji państwa - służących przedsiębiorstwom i obywatelom (**cel szczegółowy III**).

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

### **Cel szczegółowy I - Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach**

*Wzrost globalnej konkurencyjności polskiego przemysłu*

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

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

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

*Nowoczesne instrumenty rozwoju firm  
Zmniejszenie barier rozwojowych dla przedsiębiorczości  
Zwiększenie konkurencyjności polskich rolników i przetwórców rolno-spożywczych*

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

Interwencja państwa względem gospodarstw rolnych będzie polegała na dalszych przekształceniach sektora rolno-spożywczego zapewniających wzrost jego konkurencyjności oraz bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

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

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



*Zwiększenie  
umiędzynarodowienia  
polskiej gospodarki*

*Zwiększenie eksportu  
towarów  
zaawansowanych  
technologicznie*

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

## **Cel szczegółowy II - Rozwój społecznie i terytorialnie równoważony**

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

*Poprawa dostępności  
usług świadczonych  
w odpowiedzi na  
wyzwania  
demograficzne.*

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

*Zrównoważony rozwój kraju  
wykorzystujący  
indywidualne potencjały  
endogeniczne  
poszczególnych terytoriów*

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

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

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

## **Cel szczegółowy III - Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu**

**Prawo w służbie obywatelom i gospodarce** – oznacza przede wszystkim poprawę jakości stanowiącego prawa, w tym zmniejszenie obciążeń regulacyjnych w celu zapewnienia lepszych warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce i realizacji potrzeb poszczególnych grup

*Uproszczenie prawa  
zapewniające lepsze  
warunki dla  
działalności*

obywateli. Istotą zmian w tym zakresie będzie: deregulacja, usprawnienie systemu prawnego, w tym stabilne i przewidywalne otoczenie prawne oraz racjonalizacja procesów legislacyjnych, w tym partnerstwo głównych podmiotów instytucjonalnych, korporacyjnych i społecznych.

*gospodarczej  
i realizacji potrzeb  
obywateli*

*Inkluzywne  
i skuteczne instytucje  
publiczne – dostępne  
i otwarte dla  
obywateli  
oraz przedsiębiorców*

*Budowa  
zintegrowanego  
systemu planowania  
społeczno-  
gospodarczego  
i przestrzennego*

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

Podstawą odpowiedzialnego rozwoju Polski i realizacji założonych celów jest sprawne i skuteczne państwo. Niezbędnym warunkiem do tego jest budowa takiego systemu zarządzania rozwojem, który pozwoli na sprawną koordynację najważniejszych procesów gospodarczych i społecznych, wzmocni rolę planowania przestrzennego w realizacji polityki rozwoju oraz zwiększy odporność i możliwość reagowania państwa na zagrożenia.

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

*Cyfrowe państwo usługowe*

*Stabilne, efektywne  
i zrównoważone  
finanse publiczne*

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

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

*Wykorzystanie środków  
z budżetu Unii Europejskiej  
w sposób przekładający  
się na trwałe efekty  
rozwojowe, zapewniające  
możliwość dalszego  
dynamicznego  
i równomiernego wzrostu  
społeczno-gospodarczego*

Podejmowane działania w trzech określonych jako priorytetowe celach szczegółowych będą jednocześnie uwarunkowane koniecznością **zapewnienia trwałej stabilności makroekonomicznej, w tym również w kontekście polityki budżetowej państwa** (utrzymanie stabilności finansów publicznych, przy jednoczesnym wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego pozostaje priorytetem polityki gospodarczej).

Jednocześnie wyżej wymienione działania będą uzupełniane przez realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych i działań o charakterze regulacyjnym i instytucjonalnym, w tak kluczowych dziedzinach dla rozwoju gospodarczego i jakości życia jak **rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, w tym edukacji, kultury i zdrowia, w obszarze transportu, pozyskiwania i dystrybucji energii oraz**

**zapewnienia trwałego dobrego stanu środowiska naturalnego zgodnego z koncepcją zrównoważonego rozwoju.**

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

**Obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii**

*Poprawa jakości kapitału ludzkiego*

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

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

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

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

*Zapewnienie równego i powszechnego dostępu do energii pochodzącej z różnych źródeł*

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

**Środowisko naturalne** – unikatowy charakter polskich zasobów przyrodniczych jest szansą dla zrównoważonego rozwoju kraju. Odpowiednie zarządzanie środowiskiem będzie sprzyjać przeciwdziałaniu procesom depopulacji poprzez poprawę stanu środowiska, regenerację systemów przyrodniczych i tworzenie miejsc pracy na terenach nieurbanizowanych. Zachowanie i rozwój dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego dla przyszłych pokoleń wymaga wykorzystania potencjału w zakresie m.in. wspierania odnawialnych źródeł energii, ze szczególnym uwzględnieniem rodzimych zasobów, takich jak geotermia i biomasa. Konieczne jest także zintegrowane

*Rozwój potencjału środowiska naturalnego na rzecz obywateli i przedsiębiorców*

podejście w dziedzinie planowania przestrzennego.

*Poprawa odporności państwa  
na współczesne zagrożenia  
i zdolności przeciwdziałania  
im*

*Zwiększenie poziomu  
bezpieczeństwa i porządku  
publicznego jako warunek dla  
rozwoju kraju*

**Bezpieczeństwo narodowe** – jest warunkiem niezbędnym i koniecznym odpowiedzialnego rozwoju państwa. W dobie dynamicznie zmieniającego się środowiska oraz pojawiania się nowych wyzwań i zagrożeń konieczne jest posiadanie odpowiedniego potencjału i zdolności państwa do przeciwdziałania wewnętrznym i zewnętrznym zagrożeniom. Skuteczność funkcjonowania systemu wymaga współpracy wszystkich podmiotów właściwych w sprawach bezpieczeństwa na rzecz budowy zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Istotne miejsce w systemie zajmują Siły Zbrojne RP. Osiągnięcie przez nie zdolności i planowane zamierzenia modernizacyjne stymulują równocześnie rozwój potencjału polskiego przemysłu obronnego. Jego innowacyjność, skok technologiczny wpisują się w nurt rozwoju społeczno-gospodarczego państwa.

Układ celów i obszarów koncentracji działań Strategii przedstawia poniższy schemat:

Cel główny, cele szczegółowe oraz obszary koncentracji działań „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”:



## V. Opis głównych obszarów koncentracji działań

### Cel szczegółowy I - Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewagach

Dotychczasowy system wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności skierowany był do różnych grup przedsiębiorstw, różnie definiowanych w zależności od rodzaju wsparcia (np. promocja eksportu, przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wspieranie działalności innowacyjnej itp.). W sytuacji ograniczonych zasobów finansowych, wymierny efekt gospodarczy może być osiągnięty jedynie poprzez koncentrację wsparcia na dziedzinach ważnych dla długofalowego rozwoju kraju.

W nowym modelu, będącym połączeniem działań horyzontalnych i sektorowych, stopniowo następować będzie przechodzenie od rozproszonego wsparcia w kierunku działań skupionych na budowaniu potencjałów firm i systemów przemysłowych. Z jednej strony będą to działania ukierunkowane na stały wzrost produktywności poprzez rozprzestrzenianie się we wszystkich branżach technologii o horyzontalnym zastosowaniu (np. nanotechnologie, zaawansowane materiały, biogospodarka, sensory, robotyka, sztuczna inteligencja). Z drugiej - działania o charakterze regulacyjnym, instytucjonalnym, finansowym i organizacyjnym stymulujące rozwój sektorów o potencjale dynamicznego wzrostu, a także służące aktywizacji w Polsce bardziej dochodowych ogniw w globalnym łańcuchu wartości oraz wyłonieniu firm pełniących rolę integratorów takich łańcuchów.

Polski przemysł ma zdywersyfikowaną branżową strukturę wartości dodanej, co sprawia, że jest on, jako gałąź gospodarki, relatywnie odporny na szoki zewnętrzne. Celem polityki gospodarczej powinno być **podtrzymywanie konkurencyjności** najbardziej znaczących branż krajowego przemysłu takich jak spożywcza, chemiczna, metalowa, samochodowa, czy meblarska. Jednocześnie, zważywszy na stałą erozję fundamentów konkurencyjności w globalnej gospodarce prowadzącą do **konieczności kroczącej transformacji strukturalnej** przemysłu, jądrem nowego podejścia będzie wspieranie wyłaniania się aktywności i sektorów, spełniających następujące kryteria:

1. wysoki efekt linkowania/sieciowania/klasteryzowania (dobra/rozwiązania o wysokim poziomie złożoności wewnętrznej)
2. wysoki poziom wartości dodanej (w ogniwach łańcucha wartości ulokowanych w Polsce)
3. wysoki potencjał rynkowy w skali globalnej (zidentyfikowane nisze rynkowe umożliwiające dynamiczny wzrost przychodów)
4. wysoka intensywność technologiczna (wysoki udział wydatków na badania i rozwój w strukturze kosztowej firm)
5. niska zasobochłonność (np. energochłonność lub wodochłonność)
6. przyjazność wobec otoczenia (tj. minimalizacja negatywnego oddziaływania na środowisko i człowieka)
7. wykorzystanie kluczowych technologii horyzontalnych, a w szczególności głęboka integracja technologii cyfrowych (Internet rzeczy, *Big Data*, sztuczna inteligencja itp.)
8. wysoka chłonność w zakresie wzornictwa przemysłowego jako źródła wartości (*design intensity*) oraz eko-projektowanie (*circular economy*).

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

- 1) środki transportu zbiorowego (np. e-busy, pojazdy szynowe, statki specjalistyczne)
- 2) elektronika profesjonalna

- 3) oprogramowanie specjalistyczne (np. fintech, automatyka maszyn i budynków, cyberbezpieczeństwo, gry komputerowe)
- 4) rozwiązania lotniczo-kosmiczne (np. drony)
- 5) urządzenia medyczne / terapie / e-medycyna / biofarmaceutyki)
- 6) systemy wydobywcze (np. inteligentna kopalnia)
- 7) odzysk materiałowy surowców
- 8) ekobudownictwo (np. budynki pasywne, pikoenergetyka)
- 9) żywność wysokiej jakości
- 10) systemy militarne

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

Określenie branż strategicznych będzie służyło przeorientowaniu systemu wsparcia w różnych dziedzinach – promocja i wsparcie eksportu, napływ inwestycji zagranicznych, innowacje i technologie. **Możliwe działania** w ramach polityk publicznych obejmą między innymi:

- **działania regulacyjne** – np. zamówienia publiczne (wyprzedzające zamawianie kluczowych technologii); szybka ścieżka przy deregulacji i usuwaniu przeszkód legislacyjnych, organizacyjnych i instytucjonalnych; wsparcie w mediacji i rozwiązywaniu sporów; przeciwdziałanie skutkom niestabilności rynków surowcowych; okresy przejściowe w spełnianiu wymogów środowiskowych (z zastrzeżeniem wymogów wynikających z regulacji UE); dbałość o zabezpieczenie interesów branży na forum międzynarodowym
- **programy rządowe lub kryteria w programach operacyjnych i programie dot. rozwoju obszarów wiejskich** na rzecz:
  - wzmocnienia kadr – np. w odniesieniu do efektów kształcenia (kompetencje i umiejętności z danej branży, kompetencje interdyscyplinarne); staże dla studentów i absolwentów; wsparcie centrów kształcenia praktycznego
  - zwiększenia innowacyjności – wsparcie tworzenia i wdrażania rozwiązań innowacyjnych; „programy pierwszej prędkości” dla wybranych Krajowych Inteligentnych Specjalizacji
  - rozwoju technologii horyzontalnych - programy badawcze NCBIIR oraz Narodowego Instytutu Technologicznego skoncentrowane na sześciu technologiach horyzontalnych (nanotechnologie, zaawansowane materiały, biogospodarka, sensory, robotyka, sztuczna inteligencja - *machine learning*, *Big Data*, Internet rzeczy)
  - stymulowania napływu inwestycji zagranicznych (aktualizacja *Programu inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki na lata 2011-2023*)
  - wsparcia ekspansji zagranicznej – np. promocja branży, udział w misjach gospodarczych MR, doradztwo w zakresie rozwoju biznesu poza Polską (programy promocji eksportu)
  - rozwiązań sprzyjających transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej
  - rozpowszechnienia systemów wytwarzania opartych o technologie Internetu rzeczy
- **ubezpieczenia w eksporcie i gwarancje eksportowe** - zapewnienie finansowania obrotowego i inwestycyjnego, ograniczanie ryzyka kontrahentów zagranicznych
- **ułatwienia fiskalne** - np. MR jako mediator przy negocjacjach odwróconego VAT-u
- **dostęp do informacji i promocji** – np. dostarczanie informacji branżowej, technicznej (na bazie dostępnych analiz statystycznych, prognoz, i analiz foresightowych)

Przewiduje się, że z czasem zostanie wdrożony nowy instrument – kontrakt branżowy, zawierany pomiędzy podmiotami publicznymi a reprezentantami danej branży/sektora. Będzie on formą

dostosowanego do potrzeb danego sektora pakietu ww. działań, którego celem jest pobudzenie inwestycji poprzez zapewnienie stabilności otoczenia w perspektywie długookresowej. W ramach kontraktu ustalony zostanie zakres zadań do realizacji przez obie strony oraz katalog i oferta instrumentów legislacyjnych, organizacyjnych, instytucjonalnych i finansowych. Kontrakt branżowy będzie podlegał okresowej rewizji, dostosowującej go do zmieniających się warunków gospodarczych.

Ponadto, przewiduje się możliwość pakietowego wsparcia branż borykających się z problemami strukturalnymi. Takie wsparcie będzie jednak uzależnione od realizacji programów naprawczych o charakterze proefektywnościowym realizowanych w określonych ramach czasowych. Będą to mogły być zarówno działania regulacyjne, jak i programy restrukturyzacyjne (redukcja zbędnych mocy, zmiana profilu produkcji, przekwalifikowanie lub *outplacement* pracowników, budowa ekosystemu innowacyjnego itp.).

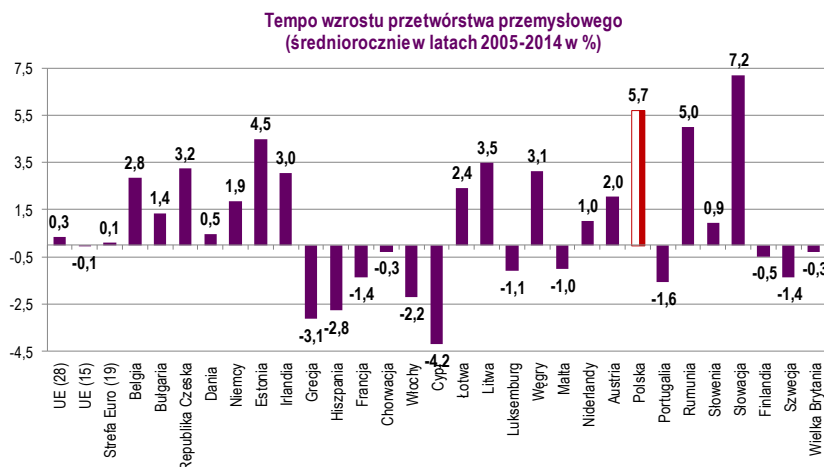


## Obszar Reindustrializacja

### I. Diagnoza

Polska należy do grona krajów z **wyższym udziałem przemysłu w PKB** niż średni poziom dla UE-28 - w 2014 r. udział przemysłu wynosił 22,2%, (wobec 17,1% dla UE-28).

W latach 2005-2014 **średnie roczne tempo wzrostu produkcji przemysłowej** wyniosło w Polsce **5,7%** wobec 0,3% w UE-28



#### Czynniki wewnętrzne wpływające na wzrost przemysłu:

zjawiska  
pozytywne

- **znaczny udział przemysłu** w gospodarce narodowej
- sukcesywny **wzrost eksportu**
- **nowoczesna infrastruktura B+R**,
- wysoki **odsetek osób z wyższym wykształceniem**

zjawiska  
negatywne

- stosunkowo **zdywersyfikowana struktura przemysłu** opartego na tradycyjnych sektorach, niegwarantująca utrzymania udziału w PKB w przyszłości
- **niewystarczający udział przemysłów wysokiej techniki** w produkcji, eksporcie i zatrudnieniu
- **zależność od importu technologii**
- relatywnie **mała złożoność techniczna i technologiczna** wytwarzanych produktów
- **wysoka energochłonność** przy wysokich cenach energii oraz **niska wydajność ekonomiczna** niektórych branż
- dysfunkcja **szkolnictwa zawodowego** polegająca na niedopasowaniu umiejętności i kwalifikacji przyszłych pracowników do wymagań rynku pracy
- **brak polityki przemysłowej oraz brak strategii restrukturyzacyjnych** w poszczególnych sektorach wpływających na konkurencyjność przemysłu
- **dotychczasowy brak docelowej wizji zarządzania** państwowym majątkiem
- **niewystarczająca liczba silnych polskich podmiotów** zdolnych do konkurowania na rynku krajowym i globalnym
- **brak skoordynowanej współpracy** między przedsiębiorcami, w tym spółkami z udziałem Skarbu Państwa

#### Czynniki zewnętrzne wpływające na rozwój przemysłu to przede wszystkim:

- większe niż dotychczas **wykorzystywanie cyfrowych modeli produktów i cyfryzacji łańcuchów dostaw** – tzw. „czwarta rewolucja przemysłowa” - wytwarzanie w inteligentnych, współpracujących ze sobą fabrykach (*Smart* szanse)

Factory) charakteryzujących się dużą elastycznością, niezawodnością i wydajnością, gdzie informacje logistyczne są w sposób zautomatyzowany wymieniane pomiędzy głównymi producentami i współpracującymi kooperantami, czy pomiędzy dostawcami a sieciami sprzedaży

- przejście od gospodarki linearnej do **gospodarki o obiegu zamkniętym**, opracowywanie i wdrażanie zarówno nowych modeli biznesowych, jak również rozwiązań technologicznych pozwalających na unowocześnienie procesów produkcyjnych lub samych produktów z wykorzystaniem innowacyjnych rozwiązań
- transformacja dotychczasowego modelu polskiej gospodarki na **gospodarkę niskoemisyjną** - konieczność inwestycji w rozwiązania niskoemisyjne a także przesunięcie branż w łańcuch wartości
- **dostęp do surowców** – - warunkiem trwałego rozwoju polskiego przemysłu jest zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego, tj. podaży takiej ilości surowców w konkurencyjnych cenach, na jaką istnieje i będzie istniało zapotrzebowanie przemysłu
  
- **niestabilna sytuacja polityczna w Europie Środkowo-Wschodniej**
- ukształtowany model gospodarczy świata, w którym dużą rolę odgrywają **korporacje międzynarodowe**, podejmujące jako integratorzy globalnego łańcucha wartości kluczowe decyzje co i gdzie jest produkowane; przy czym w procesie decyzyjnym biorą pod uwagę istniejące w danym kraju: system zachęt, przyjazność regulacji, wysokość kosztów pracy, poziom i jakość siły roboczej, Polska szuka obecnie optymalnego miejsca w tych łańcuchach;
- **przewlekłe postępowania w sądach gospodarczych** i zbyt małe wykorzystanie arbitrażu gospodarczego
- **wzrost kosztów wytwarzania** wyrobów związanych z ambitnymi regulacjami środowiskowymi, w tym klimatycznymi UE w porównaniu z wymaganiami obowiązującymi w krajach poza UE
- **niedostosowanie systemu edukacji zawodowej** do potrzeb przemysłu i trendów rozwojowych
- **odpływ wykwalifikowanej kadry** za granicę
- możliwość znacznego **wzrostu cen energii**
- **niestabilne otoczenie** legislacyjne i fiskalne

zagrożenia

Odpowiedzią na wskazane wyżej problemy polskiego przemysłu oraz uwarunkowania zewnętrzne jest polityka przemysłowa wdrażająca inteligentną reindustrializację, dająca impuls do rozwoju nowych, wyłaniających się gałęzi przemysłu opartych na technologiach cyfrowych, wymagających dużego zaangażowania nauki i wysoko wykwalifikowanej kadry pracowników, które tworzyć będą produkty przełomowe. Będą one swoistym kołem zamachowym dla rozwoju wielu innych dziedzin gospodarki. Oznaczać to zarazem będzie możliwość rozwoju tradycyjnych branż, które wdrażając najnowocześniejsze technologie badawcze, produkcyjne i zarządcze, przesuną się na wyższy poziom w łańcuchu wartości.

Inteligentna  
reindustrializacja

Reindustrializacja polega więc na rozwoju innowacyjności pozwalającej w efekcie m.in. obniżyć koszty produkcji, podnosić jakość produktu, poszerzać asortyment oferowanych wyrobów, lepiej zaspokajać potrzeby i szybciej reagować na zmiany oczekiwań konsumentów, zmniejszać zużycie surowców i energii, obniżyć emisyjność produkcji i podnosić bezpieczeństwo pracy.

## II. Cel i oczekiwane efekty

### *Wzrost globalnej konkurencyjności polskiego przemysłu*

Bardziej konkurencyjny przemysł, to przede wszystkim przedsiębiorstwa tworzące i wykorzystujące innowacje. To właśnie przemysł jest swoistym laboratorium tworzącym innowacje, sprawdzającym pomysły, prototypy i technologie. Kreowanie nowoczesnych rozwiązań wzmacnia popyt na wysoko kwalifikowaną kadrę, umożliwiając podwyższanie wynagrodzenia w związku ze wzrostem efektywności produkcji i większymi zyskami. Z drugiej strony część dotychczasowych prac zastępowana jest procesami automatyzacji, które wymagać będą nowych kompetencji obsługujących je pracowników. Szansą dla uwolnionych w ten sposób zasobów pracy będą usługi okołoprzemysłowe. Wynikiem nowoczesnych rozwiązań są innowacyjne, wyższej jakości produkty mogące lepiej konkurować na rynku światowym, zwiększając w ten sposób dochody z eksportu, co nie pozostaje bez wpływu na zyski przedsiębiorstw i wyższe dochody zatrudnionych w nich pracowników.

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

Jednocześnie kluczowe jest skierowanie wsparcia do branż, które mogą zapewnić konkurencyjność polskiej gospodarce w długim horyzoncie. Bazując na rozpoznanych megatrendach, dokonujemy analizy szans, wskazując jakie dziedziny powinny być rozwijane dla odniesienia korzyści z udziału polskich firm w gospodarce światowej. Dostrzegając szanse biznesowe – aktywizujemy konkretne sektory przemysłu, tj. motoryzacyjny, bezpieczeństwa i obronności, spożywczy, czy okrętowy, oczekując pożądaných efektów.

Istotną rolę w tym procesie mogą odegrać innowacyjne zamówienia publiczne z jednej strony kreujące popyt na wdrożenie najbardziej złożonych rozwiązań technicznych i technologicznych w przestrzeni publicznej, a z drugiej będące impulsem dla krajowych przedsiębiorstw do aktywniejszego sięgania po B+R+I w procesie realizacji zamówień.

Wymogi ochrony środowiska, w tym powstrzymywania procesu zmian klimatu oraz ochrony powietrza – to przyczynek do rozwoju badań i technologii oszczędzających surowce, wodę, energię i wdrożenie ich w poszczególnych sektorach. Rosnąca populacja ludności świata, zmiany stylu życia i dbałość o zdrowie mogą być szansą na zwiększenie eksportu polskiej żywności i innych produktów. Starzejące się społeczeństwo wymusi rozwój usług skierowanych do osób starszych. Precyzyjna lista branż kluczowych zostanie uwzględniona w finalnej wersji Strategii.

Efektom podejmowanych działań na rzecz inteligentnej reindustrializacji będzie **nasycenie przemysłu wysokowartościowymi usługami (B+R, design, ICT). Zwiększy to udział innowacyjnych produktów wytwarzanych w przemyśle oraz będzie dźwignią wzrostu produktywności.** Utrzymany zostanie poziom zatrudnienia w przemyśle i usługach okołoprzemysłowych. Dodatkowo przyczyni się do realizacji polityk unijnych w zakresie ochrony środowiska, w tym polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r.

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego zaliczanych do wysokiej i średnio-wysokiej techniki w wartości przychodów netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego ogółem	%	32,7 (2014)	<b>34,0</b>	40,0-45,0	GUS
Udział przetwórstwa przemysłowego w wartości dodanej brutto	%	18,9 (2014)	<b>20,0</b>	20,0	GUS

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Rozwój nowoczesnego przemysłu

Nowoczesny przemysł opiera się na innowacjach - tworzy je i wykorzystuje w procesach produkcji. Bazuje na cyfryzacji i zaawansowanej automatyzacji, funkcjonuje w inteligentnych łańcuchach łączących dostawców, producentów, odbiorców i konsumentów. Taki przemysł staje się bardziej wydajny, elastyczny i konkurencyjny.

Podstawowe działania będą koncentrowały się na tworzeniu warunków dla powstawania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań w przemyśle. Wspierać je będą rozwój i szersze wykorzystanie nowych przełomowych produktów i technologii. Działania o charakterze horyzontalnym uzupełnione będą poprzez działania skierowane do konkretnych branż/technologii.

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

Przygotowane zostaną projekty flagowe, odnoszące się do określonego produktu/przełomowej technologii, który charakteryzuje się wysokim stopniem wpływu na realizację celów strategicznych SOR, a tym samym odpowiednio dużą skalą oddziaływania na całą gospodarkę oraz realnym bądź prognozowanym zapotrzebowaniem rynkowym. Realizacja projektów flagowych wymaga współdziałania szeregu podmiotów prywatnych i publicznych. Obejmuje szereg działań w różnych fazach realizacji – od momentu badań, komercjalizacji, produkcji, po wejście na międzynarodowe rynki. Działania państwa koncentrują się na tworzeniu systemu zachęt o charakterze prawnym, organizacyjnym i inwestycyjnym dla opracowania projektów i ich wdrożenia. Do realizacji projektów flagowych ustanawiane są zespoły zadaniowe (projektowe) oraz powoływani menedżerowie projektów odpowiedzialni za jego realizację zgodnie z założeniami harmonogramu przyjętego przez Rząd.

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

Działania:

- Wsparcie organizacyjno-finansowe projektów badawczych i biznesowych realizowanych przez krajowe podmioty gospodarcze w ramach krajowych klastrów kluczowych, platform, porozumień, itp.
- Wsparcie tworzenia nowych produktów i usług wysoko zaawansowanych technologicznie, w szczególności w obszarze teleinformatyki, jako podstawy modernizacji i przyspieszenia wzrostu pozostałych gałęzi przemysłu
- Opracowanie nowego systemu wsparcia aktywności przedsiębiorców i jednostek naukowych na arenie międzynarodowej
- Kompleksowe wsparcie BIZ klastrujących i siecujących działalność przedsiębiorstw
- Wsparcie inwestycji zmniejszających energochłonność i poprawiających efektywność energetyczną przemysłu
- Zmniejszenie zasobo- i materiałochłonności procesów przemysłowych
- Wsparcie inwestycji obniżających emisyjność przemysłu
- Zmiany w systemie zarządzania podmiotami Skarbu Państwa - określenie potencjalnych obszarów konsolidacyjnych, wypracowanie koncepcji, trybu i warunków dokonania konsolidacji podmiotów z udziałem Skarbu Państwa w celu utworzenia silnych grup kapitałowych zdolnych do konkutowania z podmiotami zagranicznymi; wprowadzenie nowego systemu zarządzania mieniem Skarbu Państwa (w tym m.in. utworzenie wyspecjalizowanej grupy kapitałowej/agencji rządowej zarządzająca wybranymi spółkami z udziałem Skarbu Państwa) nastawionego na wzrost wartości spółek oraz wspieranie realnych synergii między spółkami z udziałem Skarbu Państwa
- Przygotowanie i wdrażanie projektów flagowych, wokół których będą skoncentrowane działania legislacyjne, organizacyjne i finansowe

**Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:**

Przygotowanie „**Nowej polityki przemysłowej**” – dokumentu określającego potencjał przemysłowy, globalne nisze popytowe, identyfikującego potrzeby przemysłu, kierunki specjalizacji, instrumenty wsparcia niezbędne dla jego rozwoju.

Powołanie **Narodowego Instytutu Technologicznego** – instytucji o dużym potencjale badawczym, prowadzącej badania stosowane i rozwojowe, której głównym celem będzie transfer wiedzy do gospodarki poprzez komercjalizację opracowanych technologii, zasilanie firm wysokiej klasy specjalistami i narzędziami zarządzania rozwojem nowych produktów, budowę branżowych i technologicznych centrów kompetencji oraz wsparcie państwa w prowadzeniu polityki technologicznej.

**Polska Grupa Kapitałowa** – stworzenie grupy kapitałowej bądź agencji rządowej odpowiedzialnej za nadzór nad wybranymi podmiotami z udziałem Skarbu Państwa. Koncentracja nadzoru w wyspecjalizowanych jednostkach oraz utworzenie ośrodka koordynującego na poziomie centralnym przyczyni się do budowy wartości, elastyczności zarządzania aktywami oraz realnych synergii między spółkami z udziałem Skarbu Państwa.

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

Opracowanie **Mapy drogowej w zakresie transformacji w kierunku gospodarki o zamkniętym obiegu** – dokumentu o charakterze wykonawczym identyfikującego działania na rzecz zwiększenia wydajności wykorzystania zasobów i ograniczenia powstawania odpadów.

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

**„Nowoczesne produkty polskiego przemysłu obronnego”** – program mający na celu wypracowanie szeregu nowoczesnych i zaawansowanych technologicznie produktów polskiego przemysłu obronnego przeznaczonych do wdrożenia w perspektywie wieloletniej.

**ELAMAT** (Europejskie Laboratorium Badawcze Nowych Materiałów) – budowa w Polsce infrastruktury ośrodka badawczego w ramach udziału w europejskim programie badań nad kontrolowaną syntezą termojądrową; wyniki prowadzonych przez ośrodek badań będą mogły być wykorzystywane nie tylko na potrzeby fuzji termojądrowej, ale również w zakresie produkcji izotopów i farmaceutyków dla medycyny nuklearnej oraz inżynierii materiałowej, materiałów funkcjonalnych i technologii półprzewodników; badania przyczynią się do rozwoju nowych technik akceleracyjnych i metod pomiarowych, co pociągnie za sobą rozwój elektroniki o znacznych możliwościach gromadzenia, obróbki i przesyłu danych.

#### PROJEKTY FLAGOWE

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

- ✓ **projekt *Batory*** – stymulowanie projektowania i budowy polskich promów pasażerskich, przesunięcie sektora stoczniowego w kierunku produkcji większych, wyspecjalizowanych jednostek o wyższej wartości dodanej

**W ramach programu *Nowoczesne produkty polskiego przemysłu obronnego*** (wypracowanie nowoczesnych i zaawansowanych technologicznie produktów polskiego przemysłu obronnego przeznaczonych do wdrożenia w perspektywie wieloletniej) m.in.:

- ✓ **projekt *Żwirko i Wigura*** – stymulowanie projektowania i budowy pełnej gamy polskich dronów, przyspieszenie rozwoju Doliny Lotniczej

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

- ✓ **projekt *E-bus*** – stymulowanie projektowania i wyprodukowania polskich pojazdów elektrycznych na potrzeby komunikacji miejskiej; budowa silnych podmiotów na wszystkich etapach łańcucha wartości w sektorze produkcji taboru komunikacji miejskiej - autobusy elektryczne, tramwaje
- ✓ **projekt *Luxtorpeda 2.0*** – stymulowanie rozwoju produkcji polskich pojazdów szynowych transportu publicznego
- ✓ **projekt *Samochód elektryczny*** – stymulowanie rozwoju rynku samochodów elektrycznych

W ramach rozwoju kompetencji polskich firm i jednostek naukowo-badawczych w dziedzinie cyberbezpieczeństwa i analizy danych powstanie **ośrodek *Cyberpark Enigma*** dysponujący potencjałem pozwalającym konkurować na europejskim rynku specjalistycznych usług IT

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

- ✓ **projekt *Telemedycyna***- stymulowanie rozwoju nowoczesnych usług i produktów

medycznych wykorzystujących innowacyjne technologie komunikacyjne zostaną przygotowane innowacyjne produkty (usługi i technologie) służące poprawie dostępu do specjalistycznych usług medycznych

- ✓ **Centrum Rozwoju Biotechnologii** – utworzenie centrum ma na celu budowanie pozycji Polski jako europejskiego huba zaawansowanych generyków i leków biopodobnych. Wspomoże możliwości rozwoju polskich firm w produkcji nowoczesnych leków i ekspansji na globalne rynki
- ✓ **projekt Polskie wyroby medyczne** - zakłada komercjalizację, ze wsparciem instytucji publicznych, co najmniej kilkunastu wyrobów medycznych z potencjałem eksportowym

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

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

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

Istotą interwencji jest przebudowa i integracja infrastruktury technicznej w oparciu o prognozy rozwoju rynku Internetu Rzeczy, OZE, paliw kopalnych, magazynów energii i samochodów elektrycznych po roku 2020.) Rozwój przemysłu technologii teleinformatycznych, a w szczególności wdrożenie na szeroką skalę produkcji czujników i bazujących na informacjach z nich otrzymywanych systemów sterowania (w ramach wspomnianego Internetu Rzeczy) przyczyni się do powstania nowych modeli zarządzania np. ruchem, transportem, zużyciem energii, a także modeli wytwarzania w innych gałęziach przemysłu, np. samochodowym, lotniczym. Nowym czynnikiem jakościowym będzie także coraz powszechniejsze wykorzystanie przetwarzania w chmurze obliczeniowej, możliwości analizowania i prognozowania na podstawie przetwarzania wielkich zbiorów danych (big data). Efektem będzie zwiększenie tempa rozwoju innowacji, obniżka krańcowych kosztów produkcji i powstawanie platform, które skupiają różne formy działalności w wielu sektorach oraz zwiększenie skali zysków.

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

### Działania:

- Stworzenie zintegrowanej cyfrowej infrastruktury sieciowej - umożliwi cyfryzację gospodarki i rozwój: szerokopasmowego dostępu do Internetu (zarówno stacjonarnego, jak i mobilnego) Internetu Rzeczy, Fizycznego Internetu, OZE, magazynów energii i samochodów elektrycznych po roku 2020 w wyniku:
  - wdrożenia krajowych standardów technicznych obszarów niezharmonizowanych na poziomie UE w celu integracji infrastruktury technicznej
  - opracowanie nowych norm i instytucji prawnych, dostosowanych do specyficznych problemów, jakie stawia przed życiem gospodarczym cyfryzacja przemysłu

- zintegrowania systemów funkcjonalnych IT w firmach - integracji danych sprzętowych i sieciowych
- zapewnienia bezpieczeństwa sieciowego
- zapewnienia kompatybilności infrastruktury z infrastrukturą na Jednolitym Rynku (wspieranie migracji urzędów teleinformatycznych do wykorzystania adresacji internetowej IPv6)
- skutecznego zarządzania systemami sieciowymi
- Rozwój technologii teleinformatycznych i wdrożenie na szeroką skalę produkcji czujników i bazujących na informacjach otrzymywanych z sensorów systemów sterowania (w ramach wspomnianego Internetu Rzeczy) - w realizacji tego podprojektu wykorzystany zostanie krajowy potencjał rozwojowy przedsiębiorstw ICT
- Cyfryzacja procesów technologicznych i wspomagających te procesy – w pełni zautomatyzowane procesy produkcyjne, korzystnie wpłyną na powtarzalność procesów technologicznych, a w konsekwencji na poprawę produktywności przedsiębiorstw
- Wdrożenie cyfrowych modeli zarządzania przedsiębiorstwem - w tym zarządzania produkcją zapasami, transportem, zużyciem paliw i energii oraz innych mediów, w celu optymalizacji funkcjonowania przedsiębiorstwa
- Rozpowszechnienie w firmach systemów statystycznego wspomaganie decyzji – opartych o analitykę *Big Data* oraz zarządzanie i przetwarzanie w chmurze - celem jest rozpowszechnienie narzędzi analitycznych umożliwiających umiejętne wykorzystywanie danych, uchwycenie korelacji między nimi oraz sformułowanie wykorzystanie płynących z tego wniosków. Podstawowym elementem tej inicjatywy jest zapewnienie szybkiego połączenia z siecią i dostęp do danych oraz ich umiejętna obróbka

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Polska Platforma Przemysłu 4.0** – powołanie do życia zanurzonego w środowiskach profesjonalnych ciała koordynującego, odpowiedzialnego za rozpowszechnianie w polskim przemyśle Internetu Rzeczy, wspomagającego integrację infrastruktury informatyczno-technicznej, wspomagającego kompetencyjnie państwo w stymulowaniu rozwoju „Przemysłu 4.0”

### 3. System zarządzania jakością w przemyśle

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

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

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



Zostaną przeprowadzone zmiany w funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych. Kluczowe w tym kontekście jest wdrożenie inteligentnych zamówień publicznych, poprzez wypracowanie zintegrowanej polityki zakupowej państwa. Jej jądrem powinno być wdrożenie inteligentnych zamówień publicznych, tworzących popyt na innowacyjne produkty i usługi oraz odpowiedzialność społeczną i ochronę środowiska. Państwo jako klient powinno jasno określać swoje potrzeby, pozostając w stałym dialogu innowacyjnym z przedstawicielami środowiska naukowego i biznesowego, którzy jako wykonawcy proponują rozwiązanie technologiczne danego wyzwania. Klient ma zatem możliwość wpływu na prowadzone badania i finansuje jedynie te, które dają szansę na prawdziwie przełomową technologię. W ten sposób państwo tworzy popyt na innowacje (także przełomowe), których jest potencjalnym odbiorcą.

Działania:

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

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

Przygotowanie **konceptji zmian otoczenia instytucjonalno-regulacyjnego przemysłu** – spójny system wsparcia przemysłu, dostarczający niezbędnych informacji, z uwzględnieniem reformy instytucji nadzoru i kontroli rynku

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

**Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności** - reforma instytucjonalna systemu bezpieczeństwa żywności - stworzenie zintegrowanego nadzoru i efektywnej kontroli w całym łańcuchu produkcyjnym i żywnościowym, „od pola do stołu”. Przygotowanie strategicznych kierunków i naukowych podstaw analizy ryzyka, jak też koordynacja badań realizowanych przez instytuty i uczelnie będzie zadaniem *Narodowej Rady Naukowej Bezpieczeństwa Żywności*

#### 4. Surowce mineralne dla przemysłu

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

W polskiej administracji rządowej (analogicznie do Komisji Europejskiej) istnieje podział na politykę w zakresie surowców mineralnych energetycznych i nieenergetycznych. Podczas gdy trwają prace nad Polityką energetyczną Polski do 2050 r., brakuje dokumentu planistycznego dotyczącego surowców nieenergetycznych. W związku z tym działalność przemysłowa obciążona jest w Polsce dużym ryzykiem, co negatywnie wpływa na konkurencyjność polskiego przemysłu na świecie. Jego trwały rozwój wymaga zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego, tj. stabilnej podaży takiej ilości nieenergetycznych surowców mineralnych w konkurencyjnych cenach, na jaką istnieje i będzie istniało zapotrzebowanie przemysłu.

Należy przy tym jednak podkreślić, że polityka surowcowa wykracza poza sferę podaży i wynika z relacji między podażą a popytem na surowce mineralne. Wykracza również poza przemysł i obejmuje także inne gałęzie gospodarki oraz potrzeby społeczeństwa.

##### Działania:

- Opracowanie katalogu działań na rzecz zabezpieczenia dostępu przemysłu do nieenergetycznych surowców mineralnych (przy szczególnym uwzględnieniu koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym i dyplomacji surowcowej), który będzie stanowił istotny wkład w politykę surowcową państwa

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Surowce dla przemysłu** - przygotowanie Planu działań na rzecz zabezpieczenia podaży nieenergetycznych surowców mineralnych.

#### 5. Wdrożenie kompleksowej polityki rozwoju kwalifikacji i umiejętności zawodowych

Dynamiczny rozwój przemysłu i dokonujący się postęp techniczny potrzebują zaangażowania wysokiej jakości kapitału ludzkiego. Odpowiednio przygotowana kadra, posługująca się głównie wiedzą, wykorzystująca w swej pracy nowoczesne techniki zdobywania informacji oraz przetwarzania danych, to niezbędny warunek rozwoju gospodarki.

Zapotrzebowanie polskiej gospodarki na wykształcenie, umiejętności i kompetencje będzie determinowane przez trendy pojawiające się na rynkach europejskich i światowych, które obecne są także na polskim rynku pracy. Oczekiwania co do umiejętności, kompetencji i kwalifikacji wymaganych od pracowników będą stale wzrastały i będą dotyczyły wszystkich poziomów zatrudnienia. W związku z tym, zachodzi potrzeba lepszego długoterminowego dopasowania umiejętności i kwalifikacji pracowników do wymagań rynku pracy. Należy przyjąć, że już w nieodległej przyszłości część zawodów zostanie zepchniętych na margines lub w ogóle zniknie, równocześnie będą pojawiały się nowe „zawody przyszłości”. Część z nich będzie wymagała kształcenia w wąskich specjalizacjach, inne kluczowych kompetencji i rozległej, wszechstronnej wiedzy. Wzrost wymagań dotyczących umiejętności, kompetencji i kwalifikacji jest prognozowany na wszystkich poziomach zatrudnienia.

Aby wyjść naprzeciw czekającym nas wyzwaniom należy już teraz wypracować scenariusze dalszego rozwoju, a od tego, który scenariusz zostanie zrealizowany, zależeć będzie przyszła sytuacja na rynku pracy. Scenariusz „skoku cywilizacyjnego” opiera się na intensywnym rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, a w związku z tym, zapotrzebowaniu na kreatywną kadrę o bardzo wysokich kompetencjach. Natomiast „słabnący rozwój” dotyczył będzie tradycyjnych czynników przewagi konkurencyjnej. W nowym modelu kształcenia zawodowego główny nacisk położony zostanie na wzmocnienie współpracy i partycypacji pracodawców w kształtowaniu programów nauczania (w zakresie praktycznej nauki zawodu, a w szczególności zasad kształcenia dualnego i zwiększonego praktycznego wymiaru zajęć) Z uwagi na szybkość zmian, jakie występują w gospodarce w wyniku wprowadzania innowacji, niezbędne będzie także wzmocnienie procesu aktualizacji wiedzy pracowników oraz nauczycieli zawodu.

Kluczowym celem reformy kształcenia zawodowego i ustawicznego na poziomie ponadgimnazjalnym jest zwiększenie jego skuteczności i efektywności oraz zharmonizowanie z rynkiem pracy. Realizacji tego celu służy, m.in., współdziałanie szkolnictwa zawodowego z pracodawcami, które powinno być realizowane nie tylko na poziomie centralnym w ramach polityki oświatowej państwa, ale przede wszystkim na poziomie lokalnym jako bezpośrednia współpraca szkoły z pracodawcami funkcjonującymi na lokalnym i regionalnym rynku pracy. Jedną z form tej współpracy powinno być organizowanie dla uczniów zajęć praktycznych u pracodawców, aby nauka zawodu przebiegała w rzeczywistych warunkach pracy, w kontakcie z nowoczesną technologią.

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

#### Działania:

- Rozpowszechnienie kształcenia dualnego w edukacji zawodowej, łączącego nabywanie wiedzy w szkole z praktyczną nauką zawodu (opracowanie założeń, wdrożenie i realizacja)
- Zwiększenie wpływu firm oraz organizacji zrzeszających przedsiębiorstwa na funkcjonowanie systemu kształcenia zawodowego – formowanie podstaw programowych
- Monitorowanie rynku pracy pod kątem potrzeb polityki edukacyjnej, klasyfikacji zawodów, wprowadzania nowych zawodów i zawodów preferowanych pod przyszłe potrzeby
- Opracowanie systemu kształcenia kadr dydaktycznych z uwzględnieniem nowych potrzeb przemysłu (Industry 4.0)

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

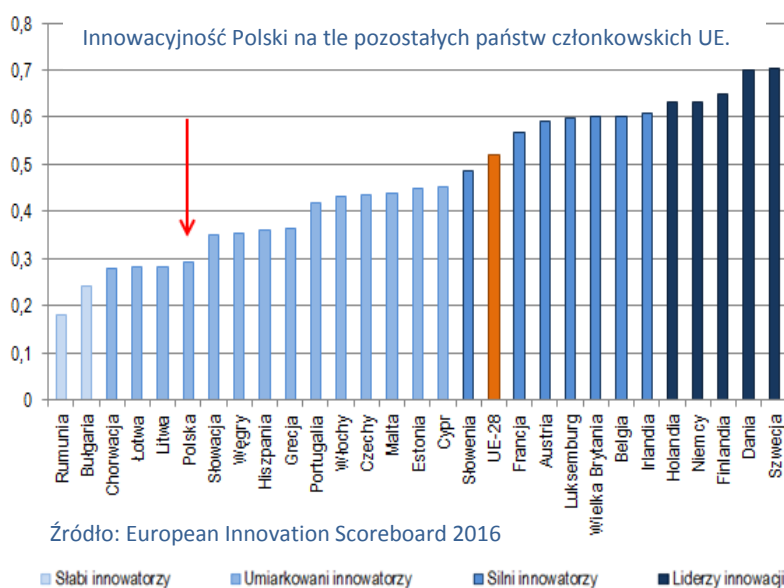
**Kształcenie zawodowe dla Przemysłu 4.0** – wypracowanie nowego modelu współpracy szkolnictwa zawodowego z przedsiębiorcami na rzecz kształcenia zawodowego dostosowanego do potrzeb gospodarki i lokalnych rynków pracy. Inne działania z tego zakresu obejmować będą także rozwijanie modelu dualnego (kształcenie połączone z praktyką zawodową u pracodawcy), aktywny udział przemysłu w przygotowaniu planu nauczania, rozwój Centrów Kształcenia Praktycznego, modułowa oferta edukacyjna, kwalifikacyjne kursy zawodowe.

## Obszar Rozwój innowacyjnych firm

### I. Diagnoza

W ostatnich latach w Polsce dokonało się wiele zmian, które pozytywnie wpłynęły na innowacyjność polskiej gospodarki i zdolność do myślenia o innowacjach. Nastąpiło przyspieszenie procesu doganiania technologicznego w przedsiębiorstwach, m.in. poprzez odnowę parku maszynowego, budowę nowej infrastruktury B+R, a także wzmocnienie kompetencji kadr realizujących innowacyjne projekty. Odbываło się to przy dużym udziale środków z funduszy UE.

Zmianie ulega stopniowo również sposób myślenia o innowacjach – skupienie na absorpcji gotowych technologii ustępuje miejsca własnym innowacjom, w tym opartym na wynikach działalności B+R, wykorzystywanym w wyścigu konkurencyjnym. Dzięki narzędziom analitycznym, takim jak foresight technologiczny oraz stała współpraca z biznesem i nauką, wybrano również kluczowe obszary, tzw. krajowe inteligentne specjalizacje, na których koncentruje się interwencja publiczna.



Polska zajmuje **odległe miejsce w międzynarodowych rankingach innowacyjności.**

W unijnym rankingu *European Innovation Scoreboard* zajęła w 2016 r. 23. pozycję. Notuje słabe wyniki w wielu wymiarach innowacyjności, m.in. aktywności innowacyjnej przedsiębiorstw (zwłaszcza MŚP) i współpracy w tym zakresie z innymi podmiotami, międzynarodowej aktywności patentowej (niska liczba zgłoszeń patentowych w procedurze PCT, dokonanych w Europejskim Urzędzie

Patentowym), komercjalizacji wynalazków w skali międzynarodowej (niewielkie przychody ze sprzedaży patentów i licencji za granicę).

**Relacja wydatków na B+R do PKB nadal jest stosunkowo niska** w Polsce (0,94% w 2014 r. wobec 2,03% średnio w UE), pomimo znaczącego wzrostu w porównaniu z 2003 r. (0,54%).

**Ograniczona jest skłonność przedsiębiorców do działań proinnowacyjnych.** Sektor przedsiębiorstw finansuje wewnętrzne nakłady na B+R jedynie w 39% (w 2014 r.), wobec średniej w UE wynoszącej 55%. Dodatkowo – wielu przedsiębiorców poprzestaje na konkurowaniu czynnikami kosztowymi, zamiast wykorzystywać szanse zwiększenia swojej marży dzięki innowacjom produktowym, procesowym bądź organizacyjnym.

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

Przyczyn niskiej innowacyjności polskiej gospodarki można dopatrywać się również w utrzymujących się **barierach o charakterze systemowym**, m.in. niewystarczającej koordynacji działań i instrumentów wsparcia (na szczeblu krajowym i regionalnym), zbyt szeroko zdefiniowanych priorytetach w obszarach B+R+I, a także niewystarczającym rozpropagowaniu wiedzy o wielu mechanizmach wsparcia. Problemem jest również niewystarczająca współpraca instytucji realizujących zadania publiczne w dziedzinie innowacji, powielanie zakresów zadań i odpowiedzialności oraz niedoskonałe procedury oceny innowacyjności poszczególnych rozwiązań, w tym wymagające znacznego usprawnienia zarządzanie wiedzą ekspertów zewnętrznych oceniających innowacyjne projekty. Instytuty badawcze, w niewielkim stopniu realizują swoją misję przybliżania nauki do biznesu. Z kolei niska skłonność do współpracy polskich firm z innymi podmiotami (zarówno biznesowymi, jak również ze światem nauki) w dużym stopniu rzutuje na ich innowacyjność. Badania wskazują, że współpraca jest często postrzegana przez przedsiębiorców raczej jako wymóg formalny konieczny do uzyskania wsparcia finansowego, niż jako źródło korzyści gospodarczych. W kontekście ekoinnowacji dodatkową barierą jest niska świadomość producentów na temat korzyści związanych z ich wdrożeniem w postaci oszczędności- niższych kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

Z perspektywy krajowego systemu innowacji, barierą dla rozwoju innowacyjności jest również **system edukacji**. Nie wspiera on wystarczająco rozwoju kreatywności, przedsiębiorczości oraz umiejętności współpracy – czynników kluczowych dla efektywnego wykorzystania kapitału wiedzy.

Czynnikiem hamującym rozwój innowacji jest też **bariera popytowa** wynikająca z niskich płac, rosnących wolniej niż produktywność pracowników. Związany z tym wolny wzrost zamożności społeczeństwa w niewielkim stopniu stymuluje popyt na innowacyjne dobra i usługi.

## II. Cel i oczekiwane efekty

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

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

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

*Rysunek 2 Jak powstaje konkurencyjność*

*MAPA: Jak powstaje konkurencyjność*

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

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

Koncepcja koncentracji wsparcia na priorytetowych obszarach B+R+I została zapoczątkowana przyjęciem Krajowej Inteligentnej Specjalizacji (KIS), a na poziomie regionalnym Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji (RIS). Z uwagi na ograniczone środki oraz konieczność skierowania ich na wsparcie branż o wysokiej wartości dodanej (branż wiodących), istotnych z punktu widzenia przyszłości gospodarki, istnieje jednak potrzeba dalszego zawężenia i koncentracji tematycznej. Otwarty charakter KIS, w tym wbudowany w dokument mechanizm systematycznej aktualizacji listy specjalizacji,

*Rysunek 3 Rozmieszczenie Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji i krajowych klastrów kluczowych*

*MAPA przedstawiająca rozmieszczenie Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji i krajowych klastrów kluczowych*

daje taką możliwość. Dość wczesny etap realizacji działań w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 nie pozwala co prawda na postawienie całościowej diagnozy dla bardziej skoncentrowanego wyboru priorytetów, niemniej na podstawie stopnia zainteresowania podmiotów POIR można wskazać wiodące specjalizacje do których należą:

- Technologie inżynierii medycznej, w tym biotechnologie medyczne – KIS 1
- Wytwarzanie produktów leczniczych - KIS 3
- Innowacyjne technologie, procesy i produkty sektora rolno-spożywczego i leśno-drzewnego – KIS 4
- Wysokosprawne, niskoemisyjne i zintegrowane układy wytwarzania, magazynowania, przesyłu i dystrybucji energii – KIS 7
- Inteligentne i energooszczędne budownictwo – KIS 8
- Rozwiązania transportowe przyjazne środowisku – KIS 9
- Wielofunkcyjne materiały i kompozyty o zaawansowanych właściwościach, w tym nanoprocesy i nanoprodukty – KIS 13
- Automatyzacja i robotyka procesów technologicznych – KIS 17

Najszybciej rozwijające się KIS-y będą stanowiły podstawę do sformułowania **programów pierwszej prędkości**, w ramach których priorytetowo zostaną potraktowane działania związane z likwidacją barier rozwojowych (legislacyjnych, organizacyjnych, instytucjonalnych) oraz z zapewnieniem odpowiedniego, szybkiego finansowania ich rozwoju.

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) <b>przedsiębiorstw przemysłowych</b> w przychodach netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw przemysłowych	%	8,8 – przemysł 3,3 - usługi (2014)	<b>10,0</b> <b>4,0</b>	14,0 6,0	GUS
Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów innowacyjnych (nowych lub istotnie ulepszonych) <b>przedsiębiorstw usługowych</b> w przychodach netto ze sprzedaży produktów przedsiębiorstw usługowych	%	4,4 (2014)	<b>5,0</b>	8,0	GUS
[1] Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB	%	[1] 0,94 [2] 0,44 (2014)	<b>[1] 1,7-2,0</b> <b>[2] 0,8-1,3</b>	[1] 3,0 [2] 2,0 (2030)	GUS
[2] Nakłady sektora przedsiębiorstw na działalność B+R w relacji do PKB					

### IV. Kierunki interwencji

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

Działania wspierające edukację i naukę w sferze innowacyjności, kształtowania postaw przedsiębiorczych (w tym podejmowanie ryzyka), rozwoju współpracy oraz budowy zaufania mają doprowadzić do uwolnienia potencjału kreatywności przedsiębiorców (oraz pozostałych uczestników narodowego systemu innowacji) oraz wzmocnienia ich pozycji konkurencyjnej na globalnych rynkach.

#### Działania:

- Promowanie kultury przedsiębiorczości na uczelniach, wzmocnienie potencjału badawczego na uczelniach i włączenie ich w system tworzenia innowacji
- Promowanie mobilności (w tym międzynarodowej) osób między sektorami (nauka/biznes) i w ramach sektorów, zbilansowanie udziału w międzynarodowej cyrkulacji talentów (atrakcyjny rynek pracy, tworzenie miejsc o wysokiej wartości dodanej np. poprzez przyciąganie zagranicznych centrów B+R i zakładanie własnych jednostek przez firmy polskie)
- Wprowadzenie do programów szkolnych komponentów ukierunkowanych na kształtowanie postaw i cech sprzyjających innowacyjności (zachęcanie do kreatywności, akceptacja ryzyka związanego z innowacjami, swoboda dyskusji, tolerancja dla błędów, otwartość na różnorodność, praca zespołowa, elastyczność i szybkość w działaniu)
- Zwiększenie zaangażowania przedsiębiorców w system kształcenia pracowników dla branż o dużej koncentracji wiedzy i techniki (w tym staże pracowników naukowych w firmach oraz przedstawicieli firm na uczelniach)
- Rozwój metod/inicjatyw promujących – zarówno w systemie edukacji, jak i na późniejszym etapie rozwoju – zdolność łączenia wiedzy i umiejętności z różnych dziedzin nauki i sfer aktywności (w tym aktywności w ramach działalności społecznej w organizacjach pozarządowych)

- Kształtowanie kultury innowacyjnej w firmach, popularyzacja wiedzy o metodach wprowadzania innowacji w firmie, zwiększenie kompetencji menedżerskich w zakresie zarządzania procesem innowacyjnym i portfelem innowacji
- Budowa zaufania społecznego zarówno na poziomie obywatel – instytucja publiczna, jak i między obywatelami z wykorzystaniem szkoły, urzędów, organizacji pozarządowych i mediów

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Szkoła dla innowatora** – przygotowanie kompleksowego systemu kształcenia innowatorów obejmującego różne szczeble edukacji (wprowadzenie odpowiednich treści i metod nauczania) oraz wzmocnienie zasobów funkcjonujących w ramach tego systemu (kształcenie i rozwijanie nauczycieli).

**Akademia menedżera innowacji** – skierowany do menedżerów przedsiębiorstw, służący przekazaniu wiedzy i kształtowaniu umiejętności ukierunkowanych na stymulowanie postaw innowacyjnych w firmie, skuteczne wdrażanie innowacji i zarządzanie nimi.

**Reforma szkolnictwa wyższego** – przygotowana przez środowisko naukowe, obejmująca system szkolnictwa wyższego i zarządzania nim, w szczególności zorientowana na poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie wykorzystania potencjału badawczo-naukowego i dydaktycznego uczelni, w tym stworzenie możliwości kształtowania uczelni o charakterze badawczym, które będą konkurować w międzynarodowym otoczeniu naukowym. Reforma obejmować będzie także system oceny jakości, kwestie finansów, mienia jednostek w systemie szkolnictwa wyższego.

## 2. Wzmocnienie otoczenia prawno-instytucjonalnego innowacyjnych przedsiębiorstw

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

### Działania:

- Poprawa koordynacji polityki innowacyjnej (międzyresortowa, międzyinstytucjonalna i między szczeblem centralnym i regionalnym, w tym z wykorzystaniem Rady Innowacyjności, stworzenie zestawu polityk na rzecz innowacji ze znaczącą rolą MNiSW, MON, MZ, MRiRW oraz MR)
- Zapewnienie efektu synergii w działaniu instytucji odpowiedzialnych za innowacje oraz synergii we wdrażanych przez nie instrumentach wsparcia, zapewnienie spójności działań realizowanych ze środków krajowych i strukturalnych
- Zmiany legislacyjne mające służyć z jednej strony usunięciu lub modyfikacji/uproszczeniu przepisów ograniczających działalność innowacyjną, a z drugiej stymulowaniu procesów innowacyjnych poprzez odpowiednie bodźce fiskalne oraz zmiany procedur komercjalizacji wyników badań)
- Wprowadzenie obowiązku sporządzania oceny wpływu proponowanych regulacji na innowacyjność przedsiębiorstw, a dla projektów ustaw dodatkowo testów regulacyjnych na etapie opracowania założeń aktu prawnego
- Zwiększenie dostępności, wydajności i skuteczności systemu ochrony praw własności intelektualnej poprzez programy edukacyjne dla szkół, uniwersytetów, indywidualnych wynalazców i firm; a także zmiany prawno-instytucjonalne (w tym usprawnienia organizacyjne organów administracji publicznej i organów wymiaru sprawiedliwości) oraz instrumenty wsparcia usprawniające proces uzyskiwania ochrony projektów wynalazczych oraz egzekucję posiadanych praw



- Zwiększenie stopnia wykorzystania własności intelektualnej (w tym przemysłowej) w działalności biznesowej i czerpania z niej korzyści ekonomicznych

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**„Konstytucja dla biznesu”** - nowy, spójny akt całościowo regulujący zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, który tworząc korzystne, przejrzyste i względnie stabilne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej, zmniejsza ryzyko biznesowe i zwiększa chęć przedsiębiorców do ponoszenia ryzyka technologicznego/ związanego z realizacją innowacyjnych projektów.

**Nowelizacja ustawy o wspieraniu innowacyjności** służąca stworzeniu otoczenia prawno-instytucjonalnego w większym stopniu sprzyjającego prowadzeniu działalności innowacyjnej realizowana w dwóch etapach. W pierwszym – wprowadzenie zmian fiskalnych i procedur komercjalizacji wyników badań (tzw. mała ustawa), zaś w drugim wprowadzanie ułatwienia dla prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej, poprzedzona opracowaniem „Białej Księgi Innowacji”, która identyfikuje bariery organizacyjne i legislacyjne w procesach innowacyjnych, a także proponuje odpowiednie zmiany w tym zakresie.

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

**Innovation Test** - celem projektu jest sprawdzenie użyteczności i skuteczności dostępnych narzędzi analityczno-badawczych przy ocenie skutków regulacji w zakresie oddziaływania regulacji na innowacyjność przedsiębiorstw i wdrożenie modelu oceny wpływu regulacji (istniejących i proponowanych) na innowacyjność przedsiębiorstw w Polsce.

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

Innowacyjne przedsiębiorstwa, w szczególności mikro i małe, będące na wczesnym etapie rozwoju, nie posiadają długiej historii kredytowej ani też odpowiednich zabezpieczeń, stąd ich ograniczony dostęp do kapitału na inwestycje w B+R+I. Mobilizacji kapitału będą sprzyjać m.in. instrumenty gwarancyjne dla innowacyjnych MŚP, uatrakcyjnienie bodźców o charakterze fiskalnym czy wykorzystanie potencjału spółek SP. Drugą sferę działań w tym kierunku stanowią przedsięwzięcia na rzecz zwiększenia potencjału rynkowego badań i udroźnienia systemu komercjalizacji wyników prac B+R.

#### Działania:

- Współfinansowanie z publicznych środków projektów B+R realizowanych przez przedsiębiorstwa
- Silne wsparcie (ze środków publicznych) dla rozwiązań innowacyjnych, które dodatkowo mają pozytywny efekt środowiskowy
- Zwiększenie koncentracji tematycznej nakładów na B+R+I na bazie Krajowych Inteligentnych Specjalizacji i Krajowych Klastrow Kluczowych (m.in. programy pierwszej prędkości)
- Rozbudowa i uatrakcyjnienie systemu bodźców o charakterze fiskalnym skierowanych do przedsiębiorstw, inwestorów indywidualnych (aniołowie biznesu) i funduszy inwestycyjnych
- Wprowadzenie zmian legislacyjnych i instrumentów mających na celu zwiększenie dostępności i atrakcyjności finansowania działalności innowacyjnej młodych firm z prywatnych źródeł zewnętrznych (fundusze kapitału podwyższonego ryzyka, aniołowie biznesu, crowdfunding)

- Reforma instytutów badawczych (profilowanie instytutów badawczych pod kierunki specjalizacji branżowych, zapewnienie możliwości prowadzenia badań interdyscyplinarnych, konsolidacja instytutów badawczych – tworzenie podmiotów zdolnych do konkurencyjności na rynku globalnym, premiowanie współpracy z przemysłem poprzez korektę systemu ewaluacji wyników działalności instytutów)
- Zwiększenie dostępności indywidualnych wynalazców do finansowania badań na etapach: *proof of principle* i *proof of concept*
- Animowanie współpracy między sektorem nauki a biznesem oraz powstawania strategicznych partnerstw biznesowych (szersze wykorzystanie potencjału grup roboczych ds. KIS oraz Smart Labów)
- Podniesienie efektywności systemu obsługi innowatora i profesjonalizacja usług dostarczanych przez instytucje otoczenia biznesu (realni brokerzy innowacji)
- Zwiększenie wykorzystania istniejącej infrastruktury B+R
- System otwartych licencji dla przedsiębiorstw na technologie o charakterze przełomowym wypracowywane w jednostkach naukowych – szansą na „pchnięcie” technologiczne
- Stworzenie ekosystemu wsparcia startupów gwarantującego wsparcie kapitałowe i doradcze doświadczonych mentorów

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

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

**Doktoraty wdrożeniowe** – ich program będzie się koncentrował na rozwiązaniu przez doktoranta konkretnego problemu technologicznego; będą realizowane w trybie dualnym: doktorant będzie pracownikiem przedsiębiorstwa, którego dotyczy dany problem technologiczny, a jednocześnie pełnoprawnym uczestnikiem studiów doktoranckich; pracodawca zapewni doktorantowi możliwość realizacji programu studiów doktoranckich.

**Fundusz gwarancyjny dla innowacyjnych MŚP** – instrument ukierunkowany na zwiększenie dostępności do finansowania dłużnego (kredytów bankowych) dla innowacyjnych firm z sektora MŚP.

**Program „Start in Poland”** - nowy instrument skierowany do start-upów, którego celem jest stworzenie sprzyjających warunków do działalności startupów, na każdym etapie ich rozwoju, tj. od fazy inkubacji, poprzez rozwój, aż po ekspansję międzynarodową. Ma on również zachęcać podmioty z zagranicy do zakładania start-upów i rozwijania ich działalności w Polsce. W ramach programu wykorzystany zostanie potencjał dużych spółek, w tym spółek Skarbu Państwa współpracujących ze startującymi, kreatywnymi przedsiębiorcami.

**Opracowanie „Narodowej Strategii Kosmicznej”** - określenie strategicznych kierunków rozwoju sektora kosmicznego w Polsce, w tym stworzenie warunków ramowych oraz instrumentów wsparcia służących rozwojowi tego sektora, a poprzez jego rozpryskowy charakter zwiększeniu innowacyjności i konkurencyjności innych branż oraz zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa.

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

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

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

##### Działania:

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

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

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

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

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

##### Działania:

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

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

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

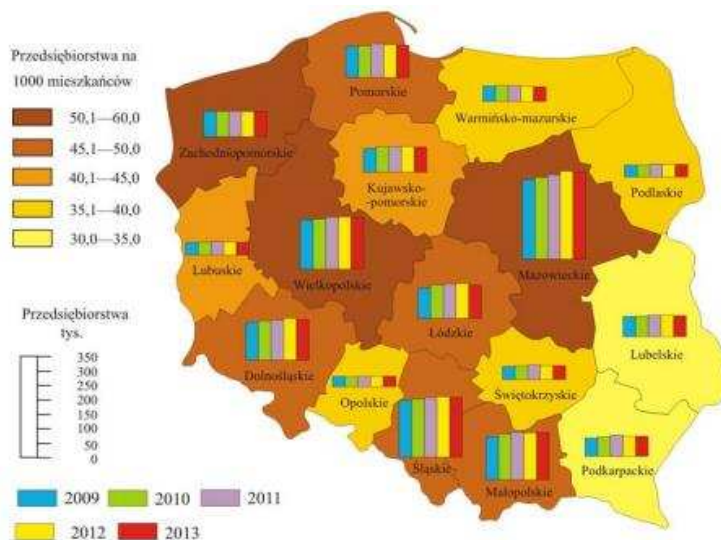
## Obszar Małe i Średnie Przedsiębiorstwa

Działania zaproponowane w obszarze Małe i Średnie Przedsiębiorstwa skierowane są zarówno do **przedsiębiorców** jak również do **osób prowadzących gospodarstwa rolne** oraz podmiotów działających w **sektorze rolno-spożywczym**.

### I. Diagnoza

Łączną liczbę przedsiębiorców w Polsce można oszacować na **ok. 3,3 mln podmiotów gospodarczych** (zarówno spółek osobowych jak i kapitałowych, jak również rodzinnych gospodarstw rolnych). Dane wskazują, iż **mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) zatrudniają 70% pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym oraz generują 2/3 PKB** (dane uwzględniając również szeroko rozumiany sektor rolno-spożywczy).

Rysunek 4 Liczba przedsiębiorstw MŚP w latach 2009-2013 i na 1000 mieszkańców w 2013 r. według województw<sup>2</sup>



W 2014 roku w Polsce było aktywnych ok. **1,8 mln przedsiębiorstw niefinansowych**, spośród których 99% to mikro i małe firmy, a jedynie 0,8% przedsiębiorstwa średnie<sup>3</sup>. Zdecydowana większość spośród nich to przedsiębiorstwa osób fizycznych. **Udział firm mikro w zbiorowości podmiotów gospodarczych jest w Polsce o 2-3 pkt. proc. wyższy niż średnia unijna**, co wynika głównie z dużego udziału osób samozatrudnionych decydujących się na tę formę ze względu na niższą niż w przypadku umów wysokość klina podatkowego. Dodatkowo mniejszy niż średnia dla UE jest również

przeciętna wielkość firm przemysłowych, co przekłada się na mniejszy udział podmiotów prowadzących działalność innowacyjną.

**W sektorze MŚP pracuje ok. 6,3 mln osób** (tj. ok. 69,1% pracujących w przedsiębiorstwach niefinansowych), z czego aż 3,4 mln (w tym samozatrudnieni) w mikroprzedsiębiorstwach.<sup>4</sup> Przedsiębiorstwa odpowiadają jednocześnie za ok. 62% zatrudnienia w gospodarce narodowej.<sup>5</sup> Porównanie tych wielkości ze średnią dla UE wskazuje, iż polski sektor MŚP zatrudnia o ok. 2 pkt. proc. pracowników więcej – przy czym na wynik ten składa się znacznie wyższy udział podmiotów mikro (w Polsce 36,2% przy średniej UE poniżej 30%) oraz niższy udział w grupie przedsiębiorstw małych (14,5% w Polsce, przy średniej UE powyżej 20%).<sup>6</sup>

Jak wskazują dane Komisji Europejskiej, udział sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw<sup>7</sup> w tworzeniu wartości dodanej w Polsce wynosi **52,6%, tj. niższy o prawie 4 pkt. proc. niż średnia UE (57,4%)**. Konieczne jest podjęcie działań na rzecz zwiększenia efektywności sektora MŚP, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb przedsiębiorstw mikro i małych. Jednocześnie w świetle

<sup>2</sup> GUS (2015) Małe i średnie przedsiębiorstwa niefinansowe w Polsce w latach 2009-2013, str. 46.

<sup>3</sup> GUS (2015) Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2014 r.

<sup>4</sup> GUS (2015) Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2014 r.

<sup>5</sup> GUS (2016) Rocznik statystyczny pracy, str. 122.

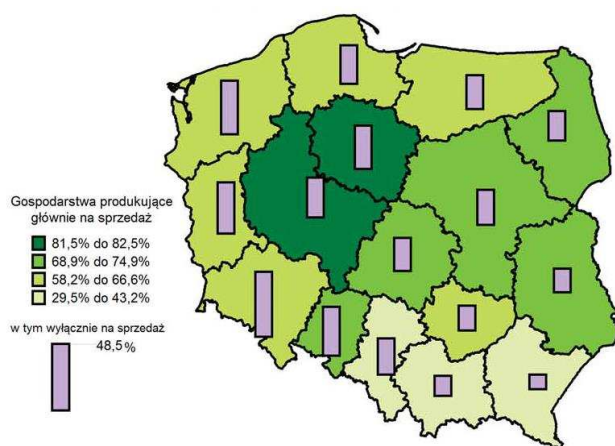
<sup>6</sup> European Commission (2016) SBA Fact Sheet – Poland

<sup>7</sup> Dotyczy NACE rev 2.2. B-J, L, M, N. Nie uwzględniono pierwotnej produkcji rolnej.

danych Komisji Europejskiej, **polskie średnie przedsiębiorstwa** (zatrudniające między 50 a 249 pracownikami) **osiągają lepsze wyniki niż średnia UE.**

Przedsiębiorstwa sektora MŚP najczęściej prowadziły działalność o charakterze handlowym (27,0%) oraz działalność profesjonalną, naukową i techniczną (12,7%), a w dalszej kolejności budowlaną oraz przemysłową (odpowiednio: 12,5% oraz 10,3%). Zróżnicowane geograficznie widoczne jest szczególnie silnie w przypadku analizy lokalizacji siedzib przedsiębiorstw tego sektora: najwięcej podmiotów miało swoją siedzibę w województwie mazowieckim (57,0 podmiotów na 1000 mieszkańców), wielkopolskim (51,8), zachodniopomorskim (51,6), pomorskim (49,4) oraz małopolskim (48,7). Natomiast najmniejszą liczbę siedzib zlokalizowano w województwach Polski Wschodniej (podkarpackie, lubelskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie: między 33,1 a 36,8 podmiotów na 1000 mieszkańców) oraz w świętokrzyskim (37,9) i opolskim (37,4).<sup>8</sup>

Rysunek 5 Odsetek gospodarstw indywidualnych produkujących głównie na sprzedaż (w tym wyłącznie na sprzedaż)<sup>9</sup>



W 2015 r. w Polsce było **ponad 1,4 mln gospodarstw rolnych** (aż 99,7% stanowiły tzw. gospodarstwa rodzinne).

**Spośród nich większość (53,1%) stanowią gospodarstwa o powierzchni do 5 ha**, jedynie ok. 5,1% to duże gospodarstwa o powierzchni przekraczającej 30 ha. Największy odsetek najmniejszych gospodarstw rolnych (o powierzchni nieprzekraczającej 1 ha) odnotowano w województwie śląskim. Bardzo wysoki udział małych gospodarstw (o powierzchni 1-5 ha) odnotowano w województwach podkarpackim (79,6%) i małopolskim (79,5%). Natomiast najwyższy udział największych gospodarstw (o powierzchni powyżej 30 ha) odnotowano w województwach zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim.<sup>10</sup>

W ostatnich latach widoczne jest znaczne zmniejszenie się liczby najmniejszych podmiotów sektora, co stanowi dobrą podstawę do zwiększenia jego efektywności i rentowności. Wynik ten osiągnięto dzięki interwencjom w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w Polsce w latach 2007-2013.

**Liczba pracujących w sektorze rolnym wynosi ok. 2,3 mln osób**, tj. 16,3% wszystkich pracujących w gospodarce narodowej.<sup>11</sup> **Ponad 97% pracujących w sektorze związanych jest z podsektorem upraw rolnych, chowu i hodowli zwierząt.** Liczba pracujących w działach: łowiectwo, leśnictwo i pozyskiwanie drewna oraz rybactwo to jedynie ok. 53,5 tys. osób, tj. 2,2% pracujących w całym sektorze rolnictwa. Dane GUS wskazują, iż ok. 2,2 mln osób pracuje w gospodarstwach indywidualnych, a jedynie 10,3 tys. w ramach spółdzielni produkcji rolniczej.<sup>12</sup>

Nieznacznie **zwiększył się udział gospodarstw indywidualnych produkujących głównie na rynek:** dane za 2013 r. wskazują iż, było to ok. 887,1 tys. gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego (62,2% ogółu gospodarstw indywidualnych).<sup>13</sup> Wzrost względem poprzedniego badania wyniósł ok. 1 pkt. proc.<sup>14</sup> Warto jednak zauważyć, że odsetek gospodarstw produkujących

<sup>8</sup> GUS (2015) Małe i średnie przedsiębiorstwa niefinansowe w Polsce w latach 2009-2013, str. 41.

<sup>9</sup> GUS (2014) Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 r., str. 154.

<sup>10</sup> GUS (2016) Obszary wiejskie w Polsce, str. 164.

<sup>11</sup> GUS (2016) Rocznik statystyczny pracy, str. 122-123.

<sup>12</sup> GUS (2015) Rocznik statystyczny rolnictwa, str. 126.

<sup>13</sup> GUS (2014) Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2013 r., str. 146-148.

<sup>14</sup> GUS (2011) Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2010 r., str. 153-155.

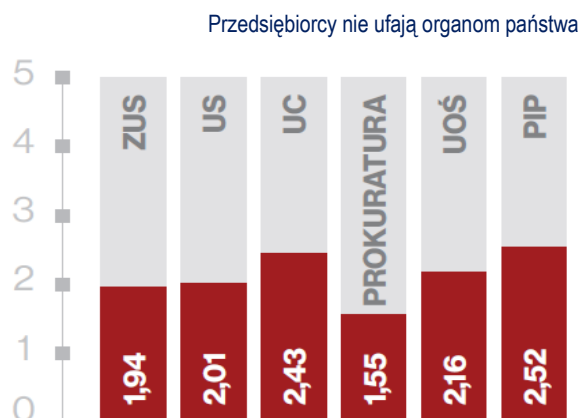
wyłącznie na sprzedaż zmniejszył się – z 17,6% w 2010 r. do 15,9% w 2013 r. **Wskazuje to na konieczność dalszego wsparcia profesjonalizacji produkcji rolnej oraz jej modernizacji.**

**Według danych GUS za 2015 r., sektor rolny** (rozumiany jako rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo oraz rybactwo) **generuje ok. 2,7% wartości dodanej brutto ogółem** (w cenach bieżących).<sup>15</sup> Należy podkreślić, iż jest to najniższy udział tego sektora od 2003 r. - w poprzednich latach oscylował on wokół 2,9 – 3,1 pkt. proc.

Pozarolnicza działalność gospodarcza na terenach wiejskich jest silnie zróżnicowana terytorialnie. Najwięcej podmiotów gospodarczych zarejestrowanych było w trzech województwach: mazowieckim, wielkopolskim oraz małopolskim. Natomiast województwa o najmniejszej liczbie zarejestrowanych podmiotów to województwa: podlaskie oraz lubuskie. Niemniej – w dalszym ciągu ponad **80% przychodów gospodarstw domowych z obszarów wiejskich pochodzi z prowadzenia działalności rolniczej.** Konieczne jest zatem zaproponowanie nowych instrumentów wsparcia przedsiębiorczości dostosowanych do potrzeb obszarów wiejskich.

Należy podkreślić, iż dużym wyzwaniem dla polskiej gospodarki jest brak zaufania pomiędzy organami państwa a przedsiębiorcami. Wpływa na to m.in. **rozbudowany system kontroli**, w ramach którego 40 instytucji może skontrolować przedsiębiorcę.

Dodatkowo, na mikro przedsiębiorcę nakładane są **liczne obciążenia** związane ze sprawozdawczością.



Źródło: Raport z badania "Przedsiębiorcy a państwo -wzajemny poziom zaufania" (2015)

Jak wskazuje szereg opracowań, jak również raportów organizacji reprezentujących pracodawców, w prowadzeniu działalności gospodarczej (w tym również rolniczej) przeszkadza nadmiar przepisów prawnych, ich niespójność i niejednoznaczność, a przede wszystkim **brak stabilności prawa** (częste zmiany regulacji i wzrost liczby przepisów). Ponadto **przewlekłość procedur** w wymiarze sprawiedliwości utrudnia szybkie egzekwowanie należności.

**Niska jest jakość legislacji**, która przekłada się na nadmierną regulację warunków prowadzenia działalności gospodarczej, w tym np. niejasne prawo podatkowe oraz przewlekłość postępowań budowlanych. Problematyczny, zwłaszcza dla najmniejszych podmiotów, jest również **nadmiar obowiązków biurokratycznych**, w tym zwłaszcza informacyjnych.

Jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed najmniejszymi podmiotami (mikroprzedsiębiorstwa), jest **dostęp do finansowania rozwoju**. Z kolei w przypadku firm małych i średnich luka finansowania dotyczy przede wszystkim instrumentów wspierających innowacyjność. Wynika z tego **potrzeba segmentacji wsparcia w obszarze zapewnienia dostępu do finansowania dla przedsiębiorców.**

Pomimo stosunkowo niskiego opodatkowania pracy, problem stanowi wysokość łącznych kosztów pracy, która stanowi jedną z najczęściej wskazywanych przez przedsiębiorców barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej. Odpowiedzią na to wyzwanie może stać się system jednolitego podatku likwidującego funkcjonujące w obecnym systemie znaczące różnice w wysokości klina podatkowego pomiędzy poszczególnymi formami zatrudnienia.

<sup>15</sup> GUS (2016) Roczne wskaźniki makroekonomiczne.

## II. Cel i oczekiwane efekty

**Działalność przedsiębiorstw stanowi fundament rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.** Są one odpowiedzialne za tworzenie miejsc pracy oraz zaspokojenie potrzeb społeczeństwa poprzez dostarczanie dóbr i usług. Kluczowe jest zatem wsparcie ich rozwoju, którego skutkiem będzie wzrost skali działalności oraz zatrudnienia. Działania horyzontalne przewidziane dla małych i średnich przedsiębiorstw **wpłyną pozytywnie również na potencjał gospodarczy gospodarstw rolnych.**

### *Nowoczesne instrumenty rozwoju firm*

**Celem interwencji państwa wobec MŚP** (w tym również gospodarstw rolnych) **jest zwiększenie ich potencjału gospodarczego**, tak aby w konsekwencji wzrósł udział średnich i dużych firm wśród podmiotów polskiej gospodarki. Planowane działania dotyczyć będą mechanizmów tworzenia i wdrażania innowacji, wsparcia tworzenia nowych miejsc pracy, zwiększenia udziału w łańcuchach kooperacji i ekspansji zagranicznej. Szczególna rola przypadnie zwłaszcza działaniom **ułatwiającym dostęp przedsiębiorstw do instrumentów finansowania ich rozwoju**, przy uwzględnieniu specyficznych potrzeb wynikających ze skali działania bądź etapu życia danego podmiotu.

### *Zmniejszenie barier rozwojowych dla przedsiębiorczości*

Dodatkowo, aby **uwolnić potencjał najmniejszych podmiotów** (zarówno mikroprzedsiębiorstw, jak również gospodarstw rolnych oraz podmiotów sektora rolno-spożywczego), a także ułatwić rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej, prowadzone będą działania eliminujące bariery rozwoju przedsiębiorczości. W szczególności będzie to: **polepszenie jakości otoczenia prawnego** (poprzez m.in. wprowadzenie testu MŚP), **działania systemowe** dotyczące systemu danin publicznych oraz **zmiana sposobu działania instytucji publicznych** tworzących warunki prowadzenia działalności gospodarczej (w tym rolniczej).

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

**Specyficzną interwencją państwa względem gospodarstw rolnych będzie wsparcie dalszych przekształceń sektora rolno-spożywczego**, w szczególności działań stymulujących wzrost jego konkurencyjności, przy zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego kraju oraz uwzględnieniu wymogów środowiskowych. Pierwszoplanowe stanie się wzmocnienie potencjału i konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez dalszą integrację poziomą. Wspólne działania producentów pozwolą na osiągnięcie efektów skali mimo ograniczeń wynikających z rozdrobnionej struktury agrarnej.

**Uwzględnienie specyficznych regionalnych uwarunkowań dotyczących potencjału poszczególnych rynków**, istniejących publicznych i prywatnych instytucji wsparcia przedsiębiorczości i przedsiębiorstw, a także potencjału środowiskowego w przypadku produkcji rolnej, umożliwi zwiększenie efektywności i jakości **publicznych interwencji na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, jak również gospodarstw rolnych.**

**Zaprogramowane instrumenty przyczynią się do zdynamizowania procesów rozwojowych wśród polskich przedsiębiorstw i gospodarstw rolnych.** W szczególności – mikro i małe przedsiębiorstwa uzyskają odpowiednie zasoby oraz kompetencje aby zwiększyć skalę swojej działalności oraz zwiększyć zatrudnienie. Natomiast średnie przedsiębiorstwa, dzięki rozwojowi swoich modeli biznesowych, w tym zwiększeniu skali eksportu oraz wprowadzaniu innowacyjnych rozwiązań, staną się dużymi, konkurencyjnymi w skali europejskiej, podmiotami. Efektem podejmowanych działań będzie **zmiana struktury aktywnych podmiotów gospodarczych w Polsce –zwiększy się liczba średnich i dużych przedsiębiorstw.**

Nastąpi **zmiana modelu zarządzania i prowadzenia działalności rolniczej** w dużych i średnich gospodarstwach rolnych (w tym w zakresie innowacyjności i zarządzania informacją) przy jednoczesnych **zmianach strukturalnych w małych gospodarstwach rolnych.** Dzięki polepszeniu



struktury agrarnej, zwiększeniu możliwości inwestycyjnych oraz pobudzeniu innowacyjności nastąpi **rozwój rodzimej produkcji i przemysłu powiązanego z rolnictwem.**

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Dynamika rocznych przychodów z całokształtu działalności na 1 przedsiębiorstwo niefinansowe (2014=100) - ogół przedsiębiorstw niefinansowych	%	poziom (2014, mln zł)	wzrost	.	MR na podstawie GUS
- przedsiębiorstwa niefinansowe o liczbie pracujących 50-249 osób		2,1	<b>27,0</b>		
- przedsiębiorstwa niefinansowe o liczbie pracujących 250 i więcej osób		50,3	<b>38,0</b>		
		519,3	<b>42,0</b>		
Udział przedsiębiorstw niefinansowych:	%				MR na podstawie GUS
- o liczbie pracujących 50-249 osób w liczbie przedsiębiorstw niefinansowych o liczbie pracujących 10-249 osób		20,7	<b>22,0</b>		
- o liczbie pracujących 250 i więcej osób w liczbie przedsiębiorstw niefinansowych o liczbie pracujących 50 i więcej osób		17,8	<b>18,0</b>		
Udział gospodarstw rolnych o powierzchni od 1-5 ha użytków rolnych w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych	%	50,88% (2014r.)	<b>46%</b>	40%	GUS

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Polepszenie otoczenia prawnego

Bariery prawno-administracyjne stanowią ważną przeszkodę w angażowaniu się podmiotów gospodarczych w procesy rozwojowe. **Polepszenie otoczenia prawnego prowadzenia działalności przysłuży się przede wszystkim najmniejszym podmiotom.** Nie mają one wystarczających zasobów aby na bieżąco reagować na nowe wymogi prawne i administracyjne. W rezultacie ich rozwój może być hamowany przez zbyt rozległą i skomplikowaną legislację gospodarczą (również o charakterze sektorowym). **Wszelkie zmiany w tym obszarze zwiększą zatem konkurencyjność sektora MŚP, a także gospodarstw rolnych oraz wzmocnią ich wielofunkcyjny rozwój.**

Proponowane działania będą zgodne z podejściem promowanym przez Komisję Europejską – **think small first**<sup>16</sup>. Działania:

- Stworzenie przyjaznego otoczenia legislacyjnego dla przedsiębiorców (przegląd obowiązującego ustawodawstwa i procedur, zmiany przepisów prawa, uproszczenia, deregulacja)
- Ograniczenie rygorów prawa gospodarczego publicznego oraz wymogów administracyjnych wobec przedsiębiorców i gospodarstw rolnych
- Dopuszczenie wykorzystania mediacji w relacjach między interesariuszem a organem administracji publicznej
- Nowe, klarowne zasady stosowania kar administracyjnych (przesłanki odstąpienia od nałożenia kary, warunki udzielania ulg – rat i odroczeń)
- Nowa filozofia tworzenia prawa w Polsce - stopniowe wdrażanie mechanizmów samoregulacji (m.in. w ramach umów sektorowych między organizacjami pracodawców i pracobiorców, systemu kontraktów branżowych)

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/index_en.htm)

- Nowe rozwiązania systemowe dotyczące tworzenia prawa w Polsce – implementacja testu MŚP

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Konstytucja dla biznesu** – nowy, spójny i przejrzysty akt prawny jako podstawa prowadzenia działalności gospodarczej. Przygotowywany przez MR w toku szerokich konsultacji przyczyni się do wzmocnienia gwarancji wolności i praw przedsiębiorców oraz uspołnienia prawa gospodarczego.

**100 zmian dla firm** – pakiet rozwiązań legislacyjnych dla przedsiębiorstw. Nowe rozwiązania dotyczące m.in. złagodzenia przepisów prawa wobec małych przedsiębiorców, a także łatwiejszego odzyskiwania długów. Dodatkowo warto wyróżnić dwa rozwiązania, szczególnie dedykowane najmniejszym podmiotom:

**Sukcesja firm rodzinnych** – rozwiązanie prawne przygotowane specjalnie dla osób fizycznych wpisanych do CEIDG. Wprowadzenie instytucji prokurenta umożliwi utrzymanie w mocy istniejących kontraktów i umów o pracę.

**Prosta Spółka Akcyjna** – Nowa, proinnowacyjna forma prowadzenia działalności gospodarczej. Zakłada m.in. obniżenie wymogów finansowych względem wkładów wspólników, a także ułatwienia dotyczące różnicowania praw i obowiązków akcjonariuszy spółki. Uprości to pozyskanie finansowania dla najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw.

## 2. Reforma otoczenia instytucjonalnego

Przedsiębiorstwa, w tym podmioty prowadzące gospodarstwa rolne, **oczekują zmiany dotychczasowej filozofii działania instytucji publicznych**. Chodzi o bardziej partnerskie relacje na linii administracja – przedsiębiorcy, a także usprawnienie komunikacji pomiędzy nimi. Przedsiębiorcy (zwłaszcza mikro i mali, a także podmioty prowadzące gospodarstwa rolne), oczekują, iż **administracja państwowa będzie aktywnie działać na rzecz zarówno rozwoju rynku krajowego, jak również zwiększenia dostępu do rynków międzynarodowych**. Działania te muszą być realizowane poprzez dostosowanie istniejących instytucji do wymogów współczesnego konkurencyjnego rynku bądź, w pewnych szczególnych przypadkach, stworzenie nowych podmiotów. W niektórych wypadkach niezbędne będzie udostępnienie odpowiedniej technicznej infrastruktury dostępowej.

Wymusza to zmianę dotychczasowego podejścia instytucji publicznych – z reaktywnego na proaktywne. Przygotowanie lepszych instrumentów wsparcia będzie możliwe tylko dzięki współpracy między administracją publiczną a przedsiębiorcami, a także podmiotami ich zrzeszającymi. Będzie to dotyczyło również sektora rolno-spożywczego.

Zapewnienie odpowiedniej efektywności działania administracji publicznej będzie możliwe również **dzięki szerszemu niż dotychczas wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych**, zarówno w komunikacji pomiędzy poszczególnymi urzędami i resortami, jak również między administracją a obywatelami i przedsiębiorcami. Nowoczesne rozwiązania stosowane przez administrację publiczną będą również silnym impulsem do rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorców. Dodatkowo **wykorzystanie potencjału e-usług umożliwi dotarcie z szeroką ofertą usług publicznych na tereny wiejskie**, gdzie wskutek znacznych odległości dostęp do wybranych usług jest utrudniony lub wręcz niemożliwy.

### Działania:

- Rozwój e-usług publicznych – zwiększenie efektywności działania administracji publicznej poprzez zmniejszenie kosztów komunikacji na linii urząd – przedsiębiorca oraz urząd – obywatel,
- Reforma sądownictwa gospodarczego – skrócenie czasu trwania postępowań sądowych
- Zmniejszenie represyjności systemu kontroli przedsiębiorców
- Usprawnienie działań Krajowej Administracji Skarbowej

- Zmiana sposobu funkcjonowania dotychczasowych instytucji gospodarczych – szersze uwzględnienie potrzeb małych podmiotów gospodarczych
- Konsolidacja niektórych podmiotów kontrolnych, w szczególności w obszarze bezpieczeństwa żywności.
- Poprawa dostępności instytucji otoczenia biznesu dla przedsiębiorców z obszarów wiejskich
- Wsparcie na rzecz tworzenia zrzeszeń przedsiębiorców oraz producentów i przetwórców rolno-spożywczych, a także tworzenia przez nich wspólnej oferty handlowej, produktowej oraz inwestycyjnej
- Budowa nowych instytucji integrujących producentów rolno-spożywczych – zapewnienie wspólnej oferty eksportowej oraz niezbędnej infrastruktury transportu

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Nowy system informacyjny dla eksporterów i inwestorów** – budowa przez MR i jednostki zależne nowego systemu informacyjnego dla podmiotów prowadzących bądź pragnących rozpocząć prowadzenie działalności eksportowej. System będzie również wspierał przedsiębiorców w internacjonalizacji ich działalności poprzez udostępnianie informacji o warunkach eksportu i prowadzenia działalności gospodarczej, w tym instrumentach dostępnych na poziomie regionalnym oraz instytucjach udzielających wsparcia.

**Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności** – konsolidacja istniejących instytucji działających w ramach rozproszonego systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności w jeden podmiot. Konsolidacja podmiotów w ramach PIBŻ pozwoli na zwiększenie efektywności nadzoru w całym łańcuchu produkcyjnym i żywnościowym, „od pola do stołu”.

**Polski Narodowy Holding Spożywczy** - budowa wydajnego zaplecza spedycyjno-magazynowego wraz z odpowiednimi strukturami instytucjonalnymi. Konsolidacja podmiotów branży spożywczej w ramach jednego podmiotu zwiększy możliwości eksportowe polskich producentów rolno-spożywczych.

### 3. Finansowanie inwestycji i rozwój skali działalności

Dotychczasowe efekty działania programów publicznych, nakierowanych na wsparcie możliwości inwestycyjnych polskich przedsiębiorców, są niewystarczające. Niemniej w dalszym ciągu identyfikujemy lukę w zaspokojeniu potrzeb sektora MŚP (a także podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne) w zakresie finansowania zarówno kapitałowego jak i dłużnego. **Luka dotyczy zarówno działań inwestycyjnych, jak i finansowania bieżącej działalności**, widoczna jest zwłaszcza w wysokim koszcie pozyskania przez przedsiębiorców finansowania rynkowego.

Konieczna jest zmiana dotychczasowego systemu wspierania inwestycji przedsiębiorców na silniej ukierunkowanie na wsparcie prorozwojowe (takie jak zakup nowoczesnych maszyn i urządzeń technicznych, B+R, lub internacjonalizacja działalności). Wymusza to zwiększenie selektywności wsparcia oraz lepsze dostosowanie instrumentów do potrzeb przedsiębiorców (w zależności od skali i rodzaju prowadzonej działalności bądź etap życia przedsiębiorstwa).

Nowy system składał się będzie z **dwóch komponentów** zarządzanych odpowiednio na poziomie krajowym oraz na poziomie regionów/województw.

Na **poziomie krajowym** wsparcie będzie miało charakter instrumentów finansowych nakierowanych na działania prorozwojowe przedsiębiorstw, takie jak dostosowanie modeli biznesowych do globalnej konkurencji, wdrażanie bądź zakup nowoczesnych technologii, własne prace B+R. Mechanizmy wsparcia mogą przyjąć postać m.in.:

- Oferty kapitału dla przedsiębiorstw w fazie wzrostu, a następnie ułatwiających dostęp do finansowania dłużnego niezależnie od etapu cyklu koniunkturalnego (system gwarancji i poręczeń dla MŚP, preferencyjne kredyty i pożyczki),

- Instrumentów finansowania internacjonalizacji i eksportu (programy wspierania eksportu DOKE, dotacje na opracowanie i wdrożenie strategii internacjonalizacji, program rządowy *Finansowe wspieranie eksportu*), w tym także oferty ubezpieczeniowej ograniczenia ryzyka kontrahentów zagranicznych (ubezpieczenia w eksporcie, gwarancje eksportowe).
- Zaangażowania kapitałowego pochodzącego ze specjalistycznych funduszy Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju.

Szczególną rolą przypadnie w tym obszarze Grupie Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR), którego działalność zwiększy dostępność finansowania obrotowego oraz ograniczy zatopy płatniczy, jak również przyczyni się do zwiększenia możliwości zaangażowania przedsiębiorstw w inwestycje oraz działalność innowacyjną.

Mimo skoncentrowania wsparcia na instrumentach zwrotnych, przewiduje się możliwość wykorzystania w ograniczonym zakresie również wsparcia dotacyjnego w obszarach charakteryzujących się wysokim poziomem ryzyka inwestycyjnego (m.in. B+R).

Dodatkowo na poziomie ogólnopolskim, ważnym źródłem kapitału dla małych i średnich przedsiębiorstw może być **rozwój instrumentów polskiego rynku kapitałowego**, w szczególności potencjału rynków organizowanych przez GPW: New Connect, Catalyst.

Na **poziomie regionalnym** wsparcie będzie nakierowane na rozwój przedsiębiorczości oraz gospodarstw rolnych, w tym także na dostosowanie przedsiębiorstw do norm technicznych w obszarze środowiska. Wsparcie o charakterze dotacyjnym będzie uzupełnieniem wsparcia o charakterze zwrotnym. Jego wykorzystanie będzie uwarunkowane lokalną specyfiką – w szczególności występowaniem obszarów koncentracji niekorzystnych zjawisk społeczno-gospodarczych (np. region przechodzący proces restrukturyzacji branży tradycyjnej). Wdrażane instrumenty wsparcia będą uwzględniać zróżnicowane potrzeby zgłaszane przez polskich przedsiębiorców wynikające z barier specyficznych dotyczących: skali i rodzaju prowadzonej działalności, etapu życia przedsiębiorstwa, a także - **regionalnych specjalizacji**.

Co do zasady wsparcie o charakterze dotacyjnym powinno być stosowane jedynie w przypadku występowania zjawiska *market failure* w zakresie dostępu do komercyjnych bądź publicznych rozwiązań finansowych. W szczególności wdrażanie rozwiązań nie mogą prowadzić do naruszenia zasad uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami działającymi na lokalnym rynku. Silne preferencje zostaną skierowane do projektodawców inicjatyw, którzy udowodnią **spójność inwestycji z celami rozwojowymi regionu**, wpisane w politykę inwestycyjną lokalnego rynku czy stanowiące odpowiedź na lokalne problemy społeczno-gospodarcze. Premiowane będą przedsięwzięcia prowadzące do **zwiększenia skali działania przedsiębiorstwa** czy też projekty tworzące lub wykorzystujące istniejącą sieć powiązań partnerów biznesowych, jako wsparcie dla idei współpracy różnych podmiotów.

Ostatecznie dobór instrumentów finansowych oraz zakresu i obszarów ich zastosowania nastąpi po przeprowadzeniu oceny *ex ante* w zakresie zawodności rynku w dostępie do kapitału i na podstawie zbadanych potrzeb inwestycyjnych przedsiębiorstw. Niemniej - **planowanym efektem działań będzie wzrost skali wykorzystywania przez przedsiębiorców zróżnicowanych instrumentów finansowych** wspierających ich rozwój (m.in. kredyty, pożyczki, poręczenia, gwarancje).

#### Działania:

- Przegląd i analiza efektywności dotychczasowych krajowych instrumentów wspierających wdrażanie inwestycji oraz innowacji przez podmioty MŚP oraz gospodarstwa rolne i sektor rolno-spożywczy
- Rozwój uproszczonych form rozliczania danin podatkowych oraz składek dla mikro przedsiębiorstw
- Przebudowa instrumentów wsparcia przedsiębiorców oferowanych na poziomie krajowym i regionalnym – stopniowe zmniejszanie roli wsparcia dotacyjnego na rzecz zróżnicowanych

instrumentów zwrotnych (dostosowanych do skali i wielkości przedsiębiorstwa, etapu życia, sektora działalności)

- Wsparcie dostępu przedsiębiorstw, gospodarstw rolnych i producentów rolno-spożywczych do zróżnicowanych form kapitału inwestycyjnego - w tym również poprzez zwiększenie roli gwarancji jako instrumentu umożliwiającego uruchomienie inwestycji MŚP przez przejście od nich części ryzyka
- Wykorzystanie możliwości programów unijnych do zapewnienia finansowania inwestycji rozwojowych przez przedsiębiorstwa sektora MŚP (m.in. COSME), a także gospodarstwa rolne i sektor rolno-spożywczy (EFROW)
- Wsparcie potencjału MŚP i gospodarstw rolnych do wprowadzania nowych produktów na rynek, inwestycji w nowoczesne i wyspecjalizowane maszyny i sprzęt produkcyjny z wykorzystaniem instrumentów finansowych
- Wdrożenie nowych instrumentów ułatwiających wdrażanie prac B+R przez MŚP – wsparcie zakupu praw do własności intelektualnej (patentów, licencji, know-how) lub innej nieopatentowanej wiedzy technicznej
- Zwiększenie skali internacjonalizacji oraz rozwój działalności eksportowej – doradztwo i wsparcie finansowe na działania proeksportowe, współpracę międzynarodową, promocję gospodarczą
- Rozwój akcjonariatu pracowniczego w Polsce zwłaszcza w przypadku średnich przedsiębiorstw

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**„Mała” działalność gospodarcza** – nowa uproszczona forma rozliczania danin publicznych dla przedsiębiorstw osiągających przychód niższy niż szesnastokrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przewiduje się, iż z ułatwienia może skorzystać nawet do 300 tys. firm, które zamiast konieczności opłacania składek w stałej wysokości oraz podatku od dochodu będą mogły płacić jednolitą daninę stanowiącą procent osiągniętego obrotu.

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

**Nowe instrumenty gwarancyjne dla polskich przedsiębiorców** – stworzenie trwałego, systemowego instrumentu wsparcia rozwoju MŚP przy wykorzystaniu gwarancji spłaty kredytów, a tym samym zapewnienie oferty powszechnie dostępnych gwarancji wspierających rozwój przedsiębiorstw.

**Akcjonariat pracowniczy** – W ramach planowanego programu rozwoju akcjonariatu pracowniczego nastąpi wsparcie dla akumulacji kapitału przez przedsiębiorstwa sektora MŚP. Dodatkowe pracodawcy uzyskają dodatkowy instrument motywujący dla pracowników. Pracownicy mogą uzyskać wyższe dochody dzięki rozwojowi przedsiębiorstw, w których pracują (poprzez m.in. dywidendę).

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

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

Inicjatywy skupione zostaną na tworzeniu **nowych łańcuchów wartości** w sektorze rolno-spożywym oraz handlowym, opartych na formie partnerskiego współdziałania. Uzupełnieniem interwencji w tym obszarze będą działania dotyczące **modernizacji gospodarstw rolnych, aktywnego**

## **wdrażania inwestycji prorozwojowych oraz rozwijanie wszelkich form kooperacji między producentami.**

Promocja obejmie zarówno już zidentyfikowane czempiony polskiego eksportu rolno-spożywczego, jak i produkty tzw. *sektora zrównoważonej produkcji rolnej* (produkcja ekologiczna, produkcja integrowana, produkty lokalne i regionalne, produkty o wysokiej, potwierdzonej jakości i specyfice). Działania w tym obszarze przyjmą postać wsparcia w zakresie ułatwienia dostępu producentów do rynków (zarówno lokalnych, jak i międzynarodowych).

Obszary wiejskie mogą stać się znaczącym odbiorcą innowacyjnych rozwiązań w zakresie energetyki odnawialnej i w ten sposób przyczyniać się do dywersyfikacji krajowego koszyka źródeł energii oraz rozwoju zrównoważonych modeli produkcji rolnej (np. produkcja ekologiczna). Wielokierunkowe działania dotyczące zarówno strony popytowej, jak i podażowej umożliwią realizację koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, przy zachowaniu ich walorów środowiskowych.

### **Działania:**

- Modernizacja i zmiany strukturalne w rolnictwie oraz wzmocnienie procesów integracji poziomej i pionowej na rynku rolnym w celu wzrostu efektywności ekonomicznej i produktywności gospodarki rolno-żywnościowej
- Wdrożenie systemu zarządzania badaniami i innowacjami w zapleczu naukowo-badawczym sektora rolno-spożywczego;
- Realizacja projektów badawczych ukierunkowanych na rozwiązania innowacyjne w sektorze rolno-spożywczym;
- Upowszechnianie i wdrażanie innowacji w rolnictwie i zwiększenie popytu na innowacje wśród producentów i przetwórców rolno-spożywczych
- Poprawa bezpieczeństwa żywności i jej jakości oraz rynkowe ukierunkowanie produkcji poprzez intensyfikację działań promocyjnych artykułów rolnych
- Wspieranie wytwarzania i dystrybucji produktów tradycyjnych, regionalnych i ekologicznych
- Rozwój pozarolniczych funkcji gospodarstw rolnych, w tym m.in. rozwój oferty usług turystycznych, edukacyjnych, zdrowotnych i opiekuńczych
- Rozwój lokalnych rynków rolno-spożywczych - lokalne przetwórstwo, handel detaliczny prowadzony przez rolników, sprzedaż i dostawy bezpośrednie

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Platforma żywnościowa** – uruchomienie przez MRiRW oraz Grupę Kapitałową GPW elektronicznej platformy sprzedażowej (typu OTC). Wykorzystanie rozwiązań rynku finansowego ułatwi tworzenie dużych, jednorodnych partii towaru, które mogą być podstawą dla dużych transakcji handlowych. Nastąpi koncentracja podaży krajowych towarów rolno-spożywczych co umożliwi skokowe zwiększenie eksportu na rynek UE oraz wybrane rynki perspektywiczne pozaeuropejskie.

**Polska Akademia Spożywcza** - odpowiednie dostosowanie oferty produktowej do potrzeb społeczeństwa, jak również promocja zasad zdrowego żywienia. Celem projektu jest budowa ośrodka, który będzie stymulował w krajowym rolnictwie i przemyśle rolno-spożywczym innowacyjność produktową ukierunkowaną na zaspokojenie potrzeb wynikających z procesów demograficznych i konieczności zapobiegania chorobom cywilizacyjnym.

## **5. Wsparcie przedsiębiorczości oraz kompetencji zawodowych**

Mimo dynamicznego rozwoju polskiej przedsiębiorczości w dalszym ciągu konieczne jest wsparcie polskich przedsiębiorców oraz mieszkańców terenów wiejskich pragnących prowadzić rolniczą oraz pozarolniczą działalność gospodarczą. W gospodarce widoczne są braki kompetencji zarządczych wśród przedsiębiorców oraz osób, które dopiero zamierzają podjąć działalność.

Konieczne będą również inicjatywy nakierowane na sieciowanie przedsiębiorstw, gospodarstw rolnych, instytucji otoczenia biznesu, podmiotów sektora nauki, a także jednostek administracji publicznej. Wspólne działanie w formie klastrów bądź innych form współpracy przyczyni się również do rozwoju potencjału nie tylko pojedynczych przedsiębiorstw, ale w niektórych przypadkach całych branż bądź regionów.

Działania w tym obszarze zorientowane będą na dostarczenie przedsiębiorcom oraz osobom chcącym rozpocząć prowadzenie własnej rolniczej i pozarolniczej działalności gospodarczej niezbędnej wiedzy i umiejętności w obszarze: zarządzania kapitałem ludzkim, tworzenia i wdrażania innowacji oraz wykorzystania technologii ICT w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Dodatkowo niezbędne wydaje się uwzględnienie specyficznych potrzeb firm rodzinnych, działalności prowadzonej przez rzemieślników, a także osób pragnących rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej na terenach wiejskich.

#### Działania:

- Wsparcie instytucji otoczenia biznesu - inicjatywy klastrowe, profesjonalne usługi dla przedsiębiorców i gospodarstw rolnych, także poprawa ich dostępności dla przedsiębiorców z obszarów wiejskich
- Rozwój usług szkoleniowych i doradczych dla osób prowadzących własną rolniczą lub pozarolniczą działalność gospodarczą, właścicieli przedsiębiorstw i gospodarstw rolnych, a także kadr zarządzających podmiotów gospodarczych
- Promocja usług świadczonych na rzecz sektora MŚP, gospodarstw rolnych i producentów rolno-spożywczych przez instytucje publiczne
- Podniesienie statusu przedsiębiorcy w społeczeństwie i przeciwdziałanie stygmatyzacji przedsiębiorców, którzy ponieśli porażkę biznesową
- Rozwój instrumentów ułatwiających sanację i restrukturyzację działalności gospodarczej
- Adaptacja przedsiębiorstw, gospodarstw rolnych i producentów rolno-spożywczych do zmian – projekty skierowane na rozwój kwalifikacji pracowników; wdrażanie nowoczesnych metod zarządzania przedsiębiorstwem i gospodarstwem rolnym

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Akademia Przedsiębiorczości** – uruchomienie przez MR i Grupę PFR systemowego i trwałego programu wsparcia właścicieli i managerów przedsiębiorstw MŚP w obszarze zarządzania firmą, innowacyjności, zarządzania zasobami ludzkimi i instrumentów rozwoju.

**System szkoleń i doradztwa dla firm rodzinnych** – utworzenie przez MR i PARP trwałego systemu wsparcia szkoleniowo-doradczego dla Firm Rodzinnych w Polsce.

**Wsparcie i profesjonalizacja Instytucji Otoczenia Biznesu (IOB) działających na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i w małych miastach** - zbudowanie zintegrowanego i kompleksowego systemu rozwoju przedsiębiorczości na wsi i w małych miastach, w tym rejestracja IOB, działających na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i w małych miastach, w tym w szczególności WODR-ów, w Krajowym Systemie Usług dla MŚP, profesjonalizacja usług świadczonych przez IOB działających na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i w małych miastach, opracowanie katalogu i standardów usług rozwojowych dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, wpisujących się w Rejestr Usług Rozwojowych (RUR), wyposażanie pracowników-doradców w niezbędne kompetencje i umiejętności, gwarantujące wysoką jakość świadczonych usług.

**Wzmocnienie systemu doradztwa rolniczego** - zwiększenie efektywności doradztwa rolniczego poprzez m.in. przeniesienie podległości ośrodków doradztwa rolniczego (ODR) pod Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, weryfikację zadań jednostek doradztwa rolniczego, wprowadzenie akredytacji prywatnych podmiotów doradczych oraz ulepszenie systemu szkoleń doradców

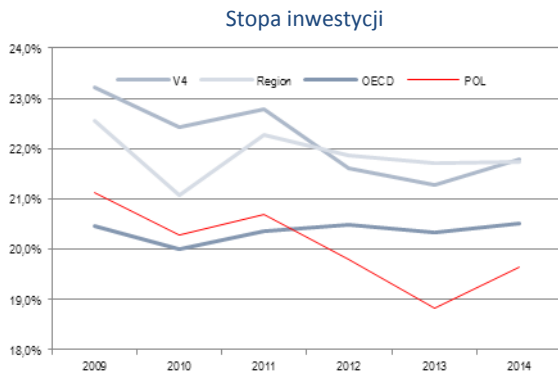
rolniczych. Wzmocniona zostanie rola jednostek doradztwa rolniczego w transferze wiedzy z nauki do praktyki rolniczej i jednolite standardy świadczenia usług doradczych. W efekcie nastąpi podniesienie kompetencji zawodowych rolników, w szczególności w zakresie nowoczesnych i innowacyjnych rozwiązań w zakresie technologii produkcji, zarządzania gospodarstwem, wykorzystania instrumentów ICT, zarządzania środowiskiem i grupowej działalności.

**System wsparcia dla przedsiębiorstw w trudnościach** – w ramach tworzonego przez MR oraz PARP systemu pomocy dla przedsiębiorstw przeżywających trudności (w tym MŚP) powstanie dedykowane im centrum pomocy merytorycznej oraz sieć profesjonalnych doradców (konsultantów) w każdym z województw. System będzie ułatwiał sanację przedsiębiorstw dzięki dedykowanemu wsparciu. Projekt będzie realizowany m.in. dzięki finansowaniu z programu COSME.



## Obszar Kapitał dla rozwoju

### I. Diagnoza



Źródło: OECD

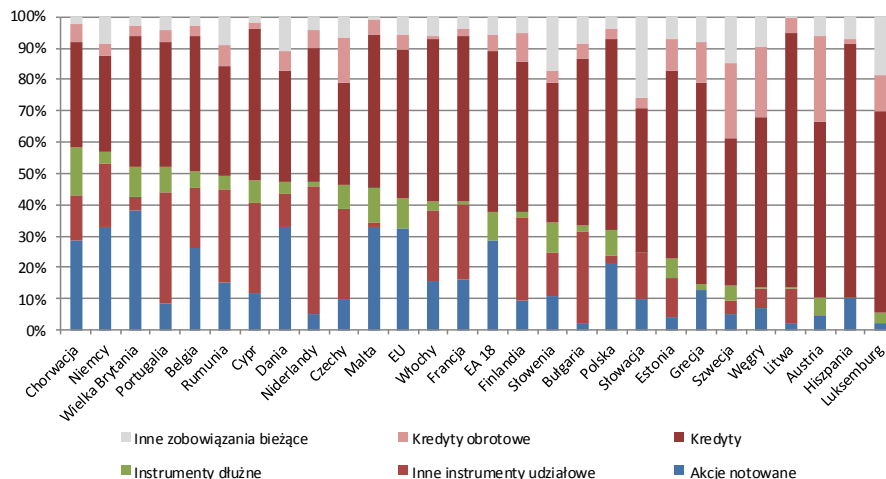
Gospodarka Polski charakteryzuje się **niską stopą inwestycji**. Stopa inwestycji w Polsce jest niższa niż średnia dla krajów OECD i najniższa w regionie Europy Środkowo-Wschodniej (w ostatnich 10 latach: Polska 20,3%, OECD 21,3%, region 24,2%).

Kluczowym problemem jest **niska stopa inwestycji sektora prywatnego** (jego udział w nakładach inwestycyjnych ogółem wynosił w latach 2003-2004 powyżej 68%, podczas gdy w latach 2013-2014 obniżył się do poziomu około 62%), w tym inwestycji przedsiębiorstw.

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

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

Źródła finansowania przedsiębiorstw

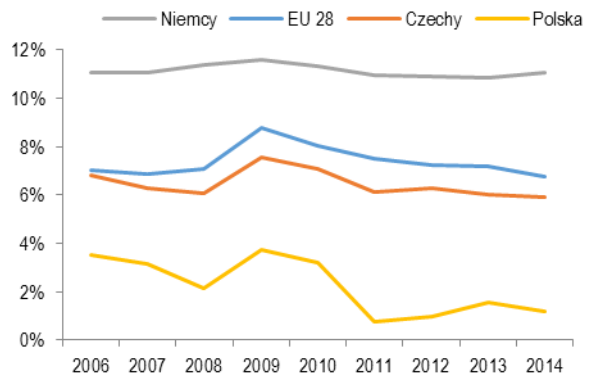


Źródło: Eurostat.

Z punktu widzenia finansowania inwestycji istotną kwestią jest **niski, w porównaniu z innymi krajami, poziom oszczędności**. W latach 2004-2014 stopa oszczędności brutto wynosiła w Polsce średnio 17,8%, podczas gdy w Niemczech 26,2%, a w Czechach 24,2%. Szczególnie niski jest poziom oszczędności gospodarstw domowych. W latach 2006-2014 sięgał on 2,2% PKB, podczas gdy w Czechach wynosił 6,5%, a w Niemczech – 11,1%. Średnia dla UE wynosiła 7,4%.

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

Oszczędności brutto gospodarstw domowych jako % PKB

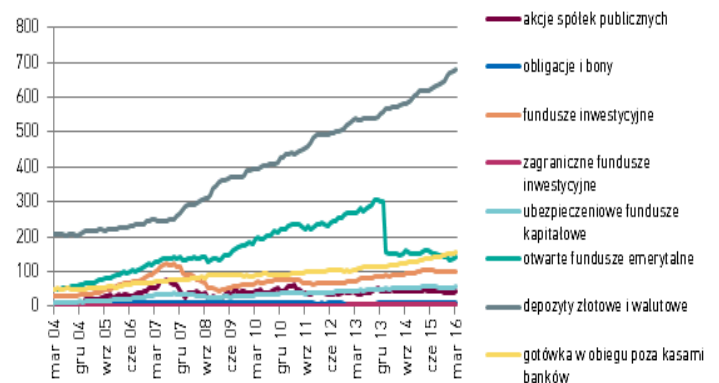


Źródło: Eurostat.

Wśród głównych czynników ograniczających możliwości do generowania oszczędności w Polsce są m.in.: niższy niż w większości państw regionu poziom aktywów finansowych Polaków, nieoptymalna struktura aktywów finansowych gospodarstw domowych, brak powszechnego III filaru systemu emerytalnego, a także nieefektywność obecnego modelu funkcjonowania OFE, skutkująca niskimi emeryturami z drugiego filaru.

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

Wartość oszczędności gospodarstw domowych wg grup aktywów (mld zł)



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

Nie można pomijać negatywnego wpływu stanu finansów publicznych (w tym wzrostu zadłużenia zagranicznego) na możliwości finansowania inwestycji ze środków krajowych. Na ogólny poziom inwestycji negatywnie wpływa relatywnie **niska efektywność i koordynacja wydatków publicznych**, w tym brak rozwojowego ukierunkowania subwencji ogólnej przekazywanej samorządom. **Inwestycjom prywatnym nie sprzyja** z kolei relatywnie duży udział firm o małej zdolności inwestycyjnej (mikro i małe), polegających głównie na środkach własnych. Poziom inwestycji przedsiębiorstw ograniczają również złożone regulacje.

**Czynnikiem mogącym ograniczać wzrost nakładów inwestycyjnych** w najbliższych latach jest równorzędność priorytetu prowadzenia odpowiedzialnej polityki budżetowej, w ramach ograniczeń wynikających z prawa krajowego i unijnego. Dotyczy to zwłaszcza progu możliwego zadłużenia wynikającego z Konstytucji RP, stabilizującej reguły wydatkowej oraz respektowania progu 3% PKB dla deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dodatkowo, przekroczenie unijnych limitów deficytu grozi objęciem kraju procedurą nadmiernego deficytu, mogącą ostatecznie skutkować ograniczeniem strumienia środków UE. Z kolei rosnące zadłużenie samorządów w związku z realizacją przez nie inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych może zmniejszać ich

zdolność do dalszych inwestycji. W perspektywie najbliższych lat prawdopodobne jest również ograniczenie skali projektów realizowanych w Polsce przez banki rozwoju (EBOR, BŚ) z uwagi na awans Polski do grupy państw rozwiniętych. Na skłonność do podejmowania decyzji inwestycyjnych wpływa ponadto stabilność otoczenia zewnętrznego, jednak na te czynniki administracja ma ograniczony wpływ.

Z drugiej strony, realizacji celu **zwiększenia stopy inwestycji sprzyjają** duże potencjalne zasoby inwestycyjne, m.in. spółek Skarbu Państwa, agencji rządowych i innych podmiotów publicznych oraz instytucji międzynarodowych, których Polska jest członkiem. Wciąż stoimy też przed szansą ukierunkowania środków unijnych z perspektywy finansowej 2014-2020 na trwałą zmianę modelu rozwojowego. Możliwości generowania strumieni inwestycyjnych dają także: rozwinięty na tle regionu rynek finansowy oraz rosnąca popularność różnych form finansowania działalności wśród polskich przedsiębiorców (faktoring, leasing, emisja obligacji).

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

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

## II Cel i oczekiwane efekty

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

W celu uniknięcia „dryfu rozwojowego” i pozostania w grupie krajów o średnim dochodzie, konieczne jest zwiększenie skali inwestycji, głównie w branżach zwiększających potencjał rozwojowy gospodarki, przy czym szczególnie pożądane są krajowe inwestycje prywatne w zakresie produkcji nowoczesnych, innowacyjnych wyrobów średniej i wysokiej techniki, atrakcyjnych dla nabywców w kraju i za granicą.

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

Podejmowane będą również inicjatywy mające na celu wzmocnienie koordynacji działań instytucji przyciągających i obsługujących inwestorów zagranicznych w celu podniesienia jakości oferowanych przez nie usług. Z drugiej zaś strony udzielone zostanie wsparcie podmiotom obsługującym inwestorów krajowych w celu stworzenia dla nich odpowiednich warunków do rozwoju kapitału polskiego, zarówno w Polsce jak i poza jej granicami.

## III Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Stopa inwestycji*	%	19,7 (2014) 20,1 (2015)	<b>25,0</b>	25,0	GUS
Stopa oszczędności brutto gospodarstw domowych w relacji do PKB	%	1,7 (2014)	<b>2,2</b>	>5,0	GUS/NBP

\* Wartości pośrednia i docelowa odnoszą się do średniego poziomu zakładanego dla lat 2020-2030

## IV Kierunki interwencji

### 1. Zwiększenie koordynacji wsparcia inwestycji rozwojowych

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

Szczególną rolę w tym zakresie będzie pełnił **Polski Fundusz Rozwoju (PFR)**. Misją PFR są inwestycje w zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy Polski poprzez uzupełnienie zaangażowania sektora prywatnego w zaspokajanie potrzeb polskich przedsiębiorstw oraz wsparcie priorytetowych segmentów gospodarki. Polski Fundusz Rozwoju stanowić będzie platformę usług finansowych i doradczych, służących realizacji strategicznych celów społeczno-gospodarczych w ramach polityki rozwoju Polski. Uzupełni on zestaw narzędzi wsparcia wzorem instytucji rozwojowych istniejących na dojrzałych rynkach (Niemiec, Francji, Włoch, Kanady, Korei Południowej).

Realizując cel strategiczny, jakim są inwestycje w długoterminowy rozwój zapewniający zwiększenie dobrobytu i jakości życia Polaków, PFR wpisywać się będzie w realizację celów zdefiniowanych w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. PFR będzie działać w celu zapewnienia kapitału dla rozwoju kraju i łagodzenia wahań koniunktury gospodarczej; wspierania rozwoju przedsiębiorczości i nowoczesnych sektorów gospodarki; wspierania ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw;

promocji gospodarki i wspomagania napływu inwestycji zagranicznych do Polski; wspierania zrównoważonego rozwoju społecznego i regionalnego oraz przygotowania polskiej gospodarki na wyzwania związane z globalizacją i oddziaływaniem światowych trendów społeczno-gospodarczych.

PFR będzie narzędziem realizacji kluczowych programów rządowych wspierających rozwój Polski (*Program „Start in Poland”, „Program Rozwoju Eksportu”, „Program Gwarancji dla MŚP”, „Program Rozwoju Kapitału”, „Program Mieszkanie+”, „Program Elektromobilności”*). Grupa PFR rozpocznie działalność w nowej formie z początkiem 2017 roku, koordynując działalność Agencji Rozwoju Przemysłu, Banku Gospodarstwa Krajowego, Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

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

#### Działania:

- Stworzenie ram działania dla struktur administracyjnych w zakresie wspierania i obsługi inwestorów
- Identyfikacja możliwości rozwojowych kraju (branże/sektory) i budowa optymalnej strategii rozwoju Polski, w tym z wykorzystaniem dostępnych narzędzi (zmiana dotychczasowego „Programu wsparcia ...” i kompleksowego systemu wsparcia w ramach SSE)
- Stworzenie systemu oceny inwestycji
- Podejmowanie działań promocyjnych i aktywnego poszukiwania inwestorów
- Integracja instytucji prorozwojowych, usprawnienie polityki gospodarczej w obszarze inwestycji, sprawne wykorzystywanie dostępnych źródeł ich finansowania
- Zagwarantowanie dostępu do pakietów usług oferowanych przez Polski Fundusz Rozwoju, dedykowanych lukom rynkowym i potrzebom takich grup podmiotów jak: nowych innowacyjnych firm, firm mikro i MŚP, dużych przedsiębiorstw, JST i administracji publicznej, klientów indywidualnych oraz firm zagranicznych
- Reorganizacja nadzoru nad spółkami Skarbu Państwa i wspieranie ich zaangażowania w inwestycje rozwojowe

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Polityka inwestycyjna** – pakiet działań na rzecz stworzenia systemu skoordynowanej i profesjonalnej obsługi inwestorów i procesów inwestycyjnych w formule jednego punktu kontaktu (*one stop shop*) i z wykorzystaniem zharmonizowanego katalogu instrumentów wsparcia, dopasowanego do celów rozwojowych gospodarki. Skonsolidowanie oferty dla inwestorów w jednym miejscu powinno zwiększyć skuteczność i racjonalność wydatkowania środków finansowych, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym, zapobiegając dublowaniu się zadań realizowanych dotychczas przez różne instytucje. Koordynacja działań i modyfikacja dotychczasowego podejścia będzie także obejmować jedno z istotnych narzędzi w działaniach inwestycyjnych, jakim są Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE).

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

punktu obsługi inwestora (*one stop shop*), wspierając inwestorów na każdym etapie procesu inwestycyjnego.

**Polska Grupa Kapitałowa** – utworzenie grupy kapitałowej bądź agencji rządowej odpowiedzialnej za nadzór nad wybranymi podmiotami z udziałem Skarbu Państwa. Koncentracja nadzoru w wyspecjalizowanych jednostkach oraz utworzenie ośrodka koordynującego na poziomie centralnym przyczyni się do budowy wartości, elastyczności zarządzania aktywami oraz realnych synergii między spółkami z udziałem Skarbu Państwa.

## 2. Rozwój rynku finansowego

Działania w tym zakresie ukierunkowane będą na zwiększenie udziału kapitału prywatnego w finansowaniu inwestycji poprzez zniesienie barier w rozwoju poszczególnych segmentów rynku finansowego, w tym zwłaszcza rynku kapitałowego.

Rynek bankowy i rynek kapitałowy pozytywnie wpływają na wzrost gospodarczy. Rynki kapitałowe są szczególnie efektywne przy przenoszeniu kapitału do branż o wyższym poziomie produktywności, co jest warunkiem trwałości rozwoju gospodarczego. Mają one wobec tego do odegrania ważną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym:

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

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

### Działania:

- Wspieranie dostępu MŚP do kapitału oraz ich inwestycji związanych z wdrażaniem wyników prac badawczo-rozwojowych (w tym MŚP o wysokim potencjale innowacyjnym)
- Uruchomienie inwestycji MŚP przez przejęcie od nich części ryzyka, na podstawie analizy obecnie funkcjonujących systemów i dotychczasowych doświadczeń w tym obszarze
- Zmiany regulacyjne zwiększające wykorzystanie poszczególnych instrumentów finansowania przedsiębiorstw i inwestycji oraz wpisanie ich w długoterminową strategię rozwoju polskiego rynku kapitałowego, obejmujące dostosowanie regulacji polskich do regulacji europejskich, przy uwzględnieniu specyfiki rynku polskiego oraz zapewnieniu równej konkurencji polskim podmiotom w stosunku do podmiotów zagranicznych
- Przygotowanie infrastruktury polskiego rynku finansowego na zmiany przewidziane w inicjatywie „Unia Rynków Kapitałowych” Komisji Europejskiej
- Umożliwienie podmiotom funkcjonującym na rynku dostępu do wiarygodnej informacji o ryzyku kontrahenta
- Edukacja spółek w zakresie możliwości wykorzystywania instrumentów rynku finansowego, dla zabezpieczenia przed ryzykiem

- Promocja Warszawy jako ważnego europejskiego centrum gospodarczo-finansowego dla banków i innych podmiotów związanych z rynkiem kapitałowym, m.in.: przez stworzenie spójnej polityki wizerunkowej państwa wobec polskiego rynku finansowego (w tym kapitałowego)
- Zwiększenie atrakcyjności oraz konkurencyjności polskiego rynku kapitałowego
- Wzmocnienie ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych
- Opracowanie jasnych uregulowań podatkowych odnoszących się do katalogu kosztów związanych z emisją akcji

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**System współdzielenia ryzyka dla MŚP** – uruchomienie środków finansowych polskich przedsiębiorstw ulokowanych w depozytach bankowych poprzez przejęcie od nich części ryzyka inwestycyjnego. Projekt wprowadza trwały, systemowy instrument wsparcia rozwoju MŚP przy wykorzystaniu gwarancji spłaty kredytów, oparty na Krajowym Funduszu Gwarancyjnym oraz Funduszu Gwarancyjnym w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój (FG POIR). Oferta powszechnie dostępnych gwarancji dla MŚP z jednej strony uruchomi zasoby finansowe polskich firm i ich skłonność do inwestowania, a z drugiej zwiększy efektywność wykorzystania środków unijnych. Fundusz będzie uzupełniony o środki z instrumentów zwrotnych funkcjonujące w ramach regionalnych funduszy poręczeniowych i pożyczkowych.

**Rynek kapitałowy** – program zmian regulacyjnych (uwzględniający m.in. zmiany wprowadzane przez Komisję Europejską w ramach „Unii Rynków Kapitałowych”) i instytucjonalnych (w tym „Centrum ratingu i analiz”), skutkujący wzrostem znaczenia finansowania udziałowego oraz emisji instrumentów dłużnych w polskiej gospodarce, który wpisywać się będzie w realizację celów SOR w dwojaki sposób. Od strony makroekonomicznej, większa aktywność inwestorów instytucjonalnych i indywidualnych na rynku zwiększy podaż kapitału inwestycyjnego niezbędnego do finansowania projektów rozwojowych (wzrost stopy inwestycji). Od strony działalności polskich przedsiębiorstw, ułatwienie im dostępu do finansowania kapitałowego zwiększy ich możliwości podnoszenia produktywności i innowacyjności, a więc końcowo – wartości dodanej (wzrost PKB). Ponadto, rozwój rynku kapitałowego w Polsce będzie tworzył nowe miejsca pracy o wysokich kompetencjach, wpływając na przyciąganie do Polski zagranicznych instytucji finansowych i budując w Warszawie centrum usług finansowych.

Utworzenie **centrum ratingu i analiz** – utworzenie polskiej profesjonalnej instytucji zajmującej się gromadzeniem i analizą informacji o ryzyku kontrahenta; wypełnienie luki w zakresie oferty ratingowej na rynku krajowym w segmencie przedsiębiorstw, wsparcie MŚP w obiektywnej wycenie rynkowej ryzyka kredytowego i innych instrumentów rynku finansowego. Usługi te minimalizować będą ryzyko inwestorów giełdowych, w szczególności w odniesieniu do firm o małej i średniej kapitalizacji.

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

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

Istotne znaczenie w kontekście tego kierunku interwencji ma również rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Podstawą PPP jest bowiem taki podział zadań między sektorem prywatnym

i publicznym oraz wykorzystanie wiedzy i umiejętności, aby wspólne przedsięwzięcie zrealizować efektywnie oraz z korzyścią dla społeczeństwa. PPP stwarza szansę na realizację istotnych projektów w takich obszarach jak: edukacja, ochrona zdrowia czy infrastruktura, a zarazem stanowi wyzwanie dla administracji publicznej i przedsiębiorców. Oprócz korzyści związanych z pozyskaniem finansowania przez partnera publicznego, PPP ma wpływ na jakość świadczonych społeczeństwu usług i poprawę standardu dostępnej infrastruktury.

#### Działania:

- Dostosowanie wykorzystania środków w ramach obecnej perspektywy finansowej UE i ich ukierunkowanie na realizację celów „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”
- Wypracowanie rozwiązań umożliwiających pozyskanie środków z budżetu UE w kolejnej perspektywie finansowej w związku z realizacją „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”
- Szersze wykorzystanie źródeł finansowania inwestycji ze środków krajowych oraz z instytucji międzynarodowych (EBI, EFI, EBOIR)
- Zapewnienie finansowania dla projektów dużych (podmiotów sektora rządowego oraz pozostałych inwestorów/promotorów projektów), MŚP oraz spółek średniej kapitalizacji
- Zintensyfikowanie współpracy z Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych i zwiększenie skali wsparcia uzyskanego w jego ramach na inwestycje w Polsce
- Monitoring i sprawozdawczość pozyskiwania wsparcia z EFIS przez polskich inwestorów, w tym prowadzenie listy projektów rządowych ubiegających się o wsparcie EFIS
- Zwiększenie efektywności inwestycji JST
- Zwiększenie skali i efektywności inwestycji finansowanych w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego, w szczególności w sektorze rządowym
- Przegląd prawa i wyeliminowanie z niego barier systemowych i problemów związanych z rozwojem PPP
- Wypracowanie standardowych dokumentów umownych i przetargowych dla projektów PPP,
- Działania szkoleniowe w zakresie PPP dla jednostek publicznych wszystkich szczebli i przedsiębiorców
- Stworzenie bazy *pipeline*, obejmującej inwestycje rządowe i samorządowe, które potencjalnie mogą być realizowane w ramach PPP
- Szersze wykorzystanie dostępnych źródeł finansowania w realizacji projektów PPP, w tym Polskiego Funduszu Rozwoju oraz środków i instrumentów gwarancyjnych UE
- Zintensyfikowanie wsparcia merytorycznego i weryfikacji planowanych projektów PPP

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów operacyjnych w ramach Polityki Spójności na lata 2014-2020** – zwiększenie pozytywnego wpływu programów unijnych na polską gospodarkę w dłuższym okresie. Nowa operacjonalizacja programów polegać będzie na ukierunkowaniu środków na nowe czynniki konkurencyjności, przede wszystkim innowacje, zwiększenie orientacji wydatkowania na wyniki, uproszczenie i przyspieszenie naborów i realizacji projektów oraz wzmocnioną koordynację programów krajowych i regionalnych.

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

**Polityka rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)** – działania prowadzące do wzrostu efektywności wydatków publicznych w zakresie dostarczania wysokiej jakości usług publicznych i infrastruktury publicznej oraz zwiększenie zaangażowania kapitału prywatnego w projekty



publiczne, dzięki stworzeniu lepszego klimatu dla inwestycji publicznych wykorzystujących mechanizm PPP.

#### 4. Budowa długoterminowego kapitału Polaków

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

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

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

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

##### Działania:

- Przebudowa modelu funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych
- Wprowadzenie systemu dobrowolnych trzeciofilarowych pracowniczych programów emerytalnych w sektorze przedsiębiorstw – Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK)
- reforma trzeciofilarowych indywidualnych programów emerytalnych – uproszczone IKE i IKZE oraz Indywidualne Plany Kapitałowe dla mikroprzedsiębiorstw, uwzględnienie celów inwestycji długoterminowych wynikających z postaw polskich obywateli i przedsiębiorstw (własny wkład mieszkaniowy, finansowanie edukacji dzieci, środki finansowe po przejściu na emeryturę)
- Ustanowienie Polskiego Funduszu Rozwoju (poprzez PFR TFI) instytucją obsługującą Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK) na etapie ich tworzenia
- Stworzenie centralnej elektronicznej ewidencji kapitałowych programów emerytalnych przy ZUS, umożliwiającej gromadzenie informacji o kapitałowych programach emerytalnych w jednym miejscu
- Upowszechnianie w świadomości społeczeństwa wiedzy z zakresu ekonomii i finansów (działania w sferze edukacji dotyczące m.in. zarządzania kapitałem, realizacji inwestycji i instrumentów finansowych służących pomnażaniu kapitału)
- Budowa kultury oszczędzania, m.in. poprzez wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie dodatkowych długoterminowych produktów oszczędnościowych (upowszechnienie dostępu do inwestycji na rynku nieruchomości – Publiczne Fundusze Nieruchomości, uatrakcyjnienie oferty obligacji skarbowych dla inwestorów indywidualnych przez emisję obligacji premialnych oraz infrastrukturalnych, obniżenie stawki opodatkowania dochodów z inwestycji długoterminowych (powyżej 12 miesięcy))
- Wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe (w ramach „Narodowego Programu Mieszkaniowego”)

- Zwiększenie skali działań odpowiedzialnych instytucji finansowych wspierających wzrost oszczędności w gospodarce
- Rozwój akcjonariatu pracowniczego, zwiększenie korzyści pracodawców z włączania pracowników do grona właścicielskiego, w szczególności budowa programów motywacyjnych dla pracowników spółek giełdowych integrujących pracowników wokół budowania wartości spółki

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**„Program Budowy Kapitału”** – opracowanie kompleksowego planu tworzenia dobrowolnego kapitałowego systemu oszczędzania w Polsce oraz długoterminowych produktów inwestycyjnych. Program ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa finansowego Polaków i stabilności systemu finansów publicznych, rozwój lokalnego rynku kapitałowego oraz podniesienie potencjału rozwoju gospodarki. W ramach programu planowane jest stworzenie powszechnych dobrowolnych pracowniczych i indywidualnych programów kapitałowych w ramach III filaru systemu emerytalnego. Oprócz tego wdrożone zostaną nowe rozwiązania (publiczne fundusze nieruchomości, obligacje premiowe i infrastrukturalne oraz obniżenie podatku od dochodów z tytułu długoterminowych (powyżej roku) inwestycji kapitałowych). Przewidziane w ramach *Programu* instrumenty rozwoju rynku obligacji przyciągną nowe środki, sprzyjając obniżeniu poziomu zadłużenia zagranicznego oraz spadkowi kosztu obsługi zadłużenia Polski. W efekcie podniesienia stopy oszczędności i inwestycji w gospodarce tempo wzrostu PKB będzie wyższe o ok. 0,4 pkt. proc. rocznie.

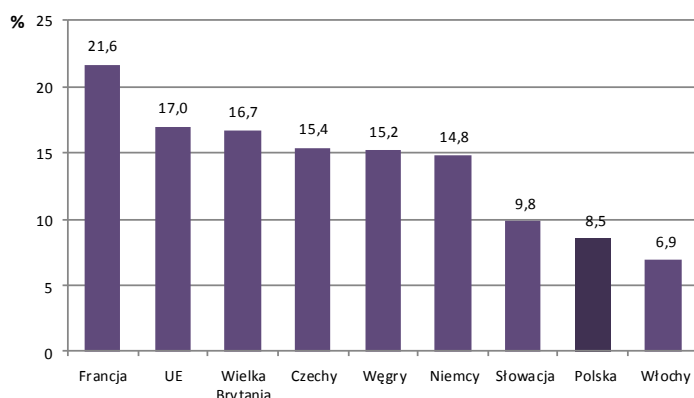
**Reforma Otwartych Funduszy Emerytalnych** – zmniejszenie kosztu funkcjonowania II filaru. W ramach reformy, część aktywów (103 mld zł; 75% aktywów OFE) w postaci akcji polskich zostanie przekazana do Otwartych Funduszy Inwestycyjnych Polskich Akcji w ramach Indywidualnych Kont Emerytalnych (IKE). Pozostałe środki (35 mld zł; 25% aktywów) w postaci płynnych aktywów innych niż akcje polskie zostaną przekazane do Funduszu Rezerwy Demograficznej.

## Obszar Ekspansja zagraniczna

### I. Diagnoza

W latach 2004-2015 nastąpiło zdecydowane **umocnienie pozycji Polski w gospodarce światowej**, w tym m.in. poprzez udział w międzynarodowej wymianie handlowej. W 2015 r. relacja eksportu towarów i usług do PKB wyniosła ok. 50%<sup>17</sup> wobec 33,1% przed akcesją Polski do UE (tj. w roku 2003).

Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w łącznym eksporcie dla wybranych rynków



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

Źródło: DSR MR na podstawie danych Eurostat

Cechą charakterystyczną polskiego eksportu jest **silna i rosnąca koncentracja na rynkach państw UE** (blisko 80%<sup>18</sup> w 2015 r.), przy niewielkim i malejącym w ostatnich latach udziale państw pozaunijnych.

Słabością, która przejawia się w procesie promocji i wspierania polskich eksporterów, są aspekty instytucjonalne, jak **rozproszenie lub nakładanie się zadań instytucji** oraz brak wspierającego eksport podmiotu realizującego zadania we współpracy z innymi instytucjami i siecią placówek zagranicznych.

Powyższe uwarunkowania mogą mieć wpływ na to, że w gronie unijnych gospodarek Polska jest krajem o stosunkowo **niskim poziomie umiędzynarodowienia przedsiębiorstw** – zaledwie co piąta polska firma (21,4%) jest w jakikolwiek sposób powiązana z rynkami międzynarodowymi<sup>19</sup>. Niewielki odsetek firm działających w Polsce prowadzi działalność eksportową w zakresie wyrobów i usług (odpowiednio 4,6% i 0,9%)<sup>20</sup> lub realizuje międzynarodowe zamówienia publiczne (np. w 2015 r. całkowity udział polskich firm w zamówieniach ONZ wyniósł zaledwie 0,01% wszystkich zrealizowanych przez nią zamówień na towary i usługi).

Nie bez znaczenia jest również fakt, że **ekspansja zagraniczna jest udziałem przede wszystkim dużych firm** – będących często częścią globalnych grup kapitałowych – mających niewielki wpływ na kształtowanie własnej polityki eksportowej i realizujących ogólnie postawione cele. W tym kontekście niezbędne jest skoncentrowanie, w większym niż dotychczas zakresie, promocji gospodarki na MŚP, które mają największy potencjał do rozwoju działalności międzynarodowej, bowiem same kształtują swoją wizję rozwojową.

Odzwierciedleniem stanu internacjonalizacji polskich przedsiębiorców jest również **dominacja prostych form współpracy z zagranicą**. Dziewięciu na dziesięciu polskich przedsiębiorców działających na rynkach międzynarodowych prowadzi działalność *stricte* handlową. Niewielu polskich przedsiębiorców angażuje się we współpracę np. w zakresie podwykonawstwa, B+R czy joint venture.

<sup>17</sup> Dane wstępne NBP i Eurostat.

<sup>18</sup> Dane wstępne GUS.

<sup>19</sup> „Ewaluacja potencjału eksportowego przedsiębiorstw w Polsce”, PARP, Warszawa 2014.

<sup>20</sup> „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2013-2014”, PARP, Warszawa, 2015.

Zaledwie 0,6% polskich przedsiębiorstw inwestuje za granicą<sup>21</sup>, co jest nieadekwatne do potencjału naszej gospodarki.

## II. Cele i oczekiwane efekty

### Zwiększenie umiędzynarodowienia polskiej gospodarki

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

### Zwiększenie eksportu towarów zaawansowanych technologicznie

W dłuższej perspektywie zdolność do konkutowania polskich towarów na zagranicznych rynkach będzie zależała już nie tylko od ich ceny, ale przede wszystkim od ich poziomu technologicznego. Zwiększenie innowacyjności naszych towarów powinno się jednocześnie przełożyć na przesunięcie się polskich producentów do bardziej wartościowych.

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

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

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

Podstawą do wskazania listy obecnie wspieranych branż eksportowych są doświadczenia z wcześniej realizowanych działań w tym zakresie, poparte badaniem ewaluacyjnym (poddziałania 6.5.1 PO IG), wg którego 12 z 15 promowanych branż zwiększyło swoją rozpoznawalność na badanych rynkach. Potwierdzenie skuteczności podejmowanych działań promocyjnych, obok dodatkowych analiz, posłużyło do wyselekcjonowania branż objętych promocją w najbliższych trzech latach. Jednocześnie – lista uwzględnia aspekt wpisania się branż w krajowe inteligentne specjalizacje, co wpisuje się w koncentrację wsparcia oraz wzmocnienie go przez uwzględnienie priorytetów poszczególnych filarów *Strategii*.

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

<sup>21</sup> „Ewaluacja potencjału eksportowego przedsiębiorstw w Polsce”, PARP, Warszawa 2014.

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

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

W realizacji wyżej postawionych celów istotną rolę będzie odgrywała Grupa **Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR)**. Do głównych zadań PFR w obszarze ekspansja zagraniczna będzie należało: zapewnienie finansowania obrotowego i inwestycyjnego dla internacjonalizacji (programy wspierania eksportu DOKE, dotacje na opracowanie i wdrożenie strategii internacjonalizacji, program rządowy finansowe wspieranie eksportu), ograniczanie ryzyka kontrahentów zagranicznych (ubezpieczenia w eksporcie, gwarancje eksportowe), doradztwo w zakresie rozwoju biznesu poza Polską (szkolenia i baza wiedzy na temat ekspansji zagranicznej, łączenie polskich firm z kontrahentami zagranicznymi, dedykowane doradztwo biznesowe) oraz promocja polskich przedsiębiorstw i produktów. Działania te będą realizowane przy udziale instytucji koordynowanych przez PFR, tj. m.in. Agencji Rozwoju Przemysłu, Banku Gospodarstwa Krajowego, Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Średnioroczne tempo wzrostu wartości eksportu towarów	%	6,8 <sup>22</sup> (2009-2014)	<b>7,2</b> <b>(2015-2020)</b>	6,8 (2021-2030)	GUS
Udział eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem	%	8,5 (2015)	<b>10,0</b>	15,0	Eurostat
Wzrost stanu należności z tytułu polskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ)	mld EUR	22,3 (2014)	<b>ok. 25</b>	33,5	NBP

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Wzmocnienie rozpoznawalności polskich produktów oraz Marki Polskiej Gospodarki

W tym kierunku kluczowe będzie wykorzystanie synergii działań poszczególnych instytucji zaangażowanych w promocję gospodarczą Polski. Jednocześnie zaktywizowane zostaną różne kanały wsparcia, dostosowane do potrzeb poszczególnych podmiotów (wynikających ze specyfiki danych rynków czy też branż). Będzie to sprzyjać budowaniu pozytywnego wizerunku Polski w świecie oraz zwiększeniu konkurencyjności polskich wyrobów na rynkach zagranicznych.

#### Działania:

- Koordynacja ogółu zadań realizowanych na poziomie centralnym i regionalnym w obszarze promocji gospodarki i ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorców, w tym utworzenie instytucji dysponującej siecią biur zagranicznych świadczącej wysokiej jakości usługi doradcze oraz reforma polskiej dyplomacji ekonomicznej

<sup>22</sup> Wskaźnik średniorocznego tempa zmian został wyliczony na podstawie wartości w EUR.

- Określenie jednolitych zasad promocji gospodarki, które będą stosowane przez wszystkie podmioty systemu promocji gospodarki
- Uspójnienie działań w obszarze promocji gospodarki z działaniami nakierowanymi na budowę wizerunku Polski jako atrakcyjnej, bezpiecznej i otwartej destynacji turystycznej opartej o bogate zasoby kulturowe i przyrodnicze
- Promocja kultury polskiej za granicą

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**System promocji gospodarki** - budowa zintegrowanego, wewnątrznie spójnego systemu promocji gospodarki, koordynowanego na poziomie centralnym i regionalnym, ukierunkowanego na: rozwój polskiego eksportu, zwiększanie polskich inwestycji za granicą, umacnianie międzynarodowego wizerunku Polski, jako kraju z którym warto współpracować oraz poprawę rozpoznawalności polskich produktów i usług za granicą. W ramach planowanych działań, przewiduje się: (1) uchwalenie nowej ustawy, zawierającej przepisy dotyczące systemu promocji gospodarki, (2) przygotowanie wieloletniej strategii wspierania eksportu i inwestycji, (3) utworzenie nowego podmiotu (w ramach Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju), który skoordynuje na poziomie krajowym działania związane ze wspieraniem przedsiębiorców w ich internacjonalizacji oraz (4) utworzenie nowej sieci biur zagranicznych wspierających przedsiębiorców. Powyższe działania będą służyć zwiększeniu umiędzynarodowienia polskiej gospodarki.

**Budowa Domu Polskich Turystycznych Marek Terytorialnych wraz z systemem koordynacji polityki turystycznej** - stworzenie systemowych i kompleksowych rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych i narzędziowych w zakresie integracji, koordynacji, komercjalizacji i internacjonalizacji polskich, markowych produktów turystycznych opartych na potencjale kulturowym i przyrodniczym kraju. Efektem tych działań będzie rozwój sektora gospodarki turystycznej w Polsce.

**Zintegrowany system promocji kultury polskiej za granicą** – zaprojektowanie nowego systemu promocji Polski w obszarze międzynarodowej promocji kultury polskiej. Projekt zakłada zintegrowanie (prawne, funkcjonalne, kadrowe i programowe) podmiotów działających dotychczas w tym obszarze niezależnie od siebie – Instytutu Adama Mickiewicza oraz Instytutów Polskich na świecie.

## 2. Zwiększenie stopnia internacjonalizacji polskich przedsiębiorstw

Kierunek ten ma na celu zwiększenie liczby przedsiębiorstw prowadzących działalność międzynarodową, w tym ekspansję na nowe rynki oraz rozwijanie bardziej zaawansowanych form współpracy, np. poprzez zwiększenie polskich bezpośrednich inwestycji za granicą. Działania powinny uwzględniać konkretne potrzeby przedsiębiorstw oraz specyfikę ich działalności.

### Działania:

- Działania stymulujące do rozpoczęcia działalności międzynarodowej, podnoszące świadomość firm nt. atrakcyjności rynków zagranicznych i potencjalnych korzyści z wchodzenia na nie, działania informacyjne i doradcze (w tym mentoringowe) dot. warunków prowadzenia działalności gospodarczej na danym rynku. Wsparcie finansowe, wsparcie podnoszące kwalifikacje kadr oraz instrumenty zmniejszające ryzyko prowadzenia działalności międzynarodowej (w przypadku firm zainteresowanych dalszą ekspansją, zarówno poprzez eksport, jak i zaangażowanie kapitałowe)
- Akcja informacyjna i edukacyjna dotycząca atrakcyjności prowadzenia działalności międzynarodowej oraz oferowanych instrumentów wsparcia, przełamująca nieufność MŚP w stosunku do podejmowanej działalności eksportowej
- Koordynacja polityki na rzecz rozwoju z polityką z zakresu współpracy gospodarczej z krajami rozwijającymi się

- Pakiety usług Polskiego Funduszu Rozwoju odpowiadające na potrzeby przedsiębiorców oraz identyfikujące luki rynkowe w tym obszarze
- Prowadzone przez KUKE działania ukierunkowane na zwiększenie dostępu przedsiębiorców do ubezpieczeń należności
- Działania mające na celu zwiększenie finansowego wsparcia eksportu i ekspansji zagranicznej udzielanego polskim przedsiębiorcom przez BGK i KUKE, w tym:
  - dostosowanie ustawy z 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych do nowych realiów gospodarczych oraz wzrostu konkurencji międzynarodowej
  - rozszerzenie zakresu działania rządowego programu „Finansowe Wspieranie Eksportu”
  - intensyfikacja działań BGK w zakresie mandatu własnego ukierunkowanego na finansowanie ekspansji zagranicznej w ramach bezpośrednich inwestycji zagranicznych realizowanych przez polskie przedsiębiorstwa lub polskie grupy kapitałowe (w tym finansowanie kapitałowe oferowane przez Fundusz Ekspansji Zagranicznej TFI BGK)
  - stworzenie dedykowanych programów współpracy pomiędzy KUKE, BGK i bankami komercyjnymi
  - intensyfikacja działań KUKE mających na celu stworzenie oferty ubezpieczeniowej dedykowanej najmniejszym podmiotom gospodarczym oraz produktów pozwalających zabezpieczać transakcje o wyższym niż standardowy poziomie ryzyka

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Spójny Portal Promocji Eksportu** – stworzenie spójnego systemu informacji o warunkach eksportu i prowadzenia działalności gospodarczej za granicą, w tym instrumentach dostępnych na poziomie regionalnym oraz instytucjach udzielających wsparcia. System ten ma być jedynym, ogólnym „punktem wejścia” dla przedsiębiorców.

**Lider Ubezpieczeń Eksportowych - KUKE S.A.** – stworzenie nowych, lepszych rozwiązań w działalności KUKE, efektem których będzie zdecydowany wzrost ubezpieczonego obrotu oraz liczby przedsiębiorstw prowadzących działalność eksportową, szczególnie na odległych i bardziej ryzykownych rynkach pozaunijnych.

### 3. Unowocześnienie oferty eksportowej

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

#### Działania:

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

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Polscy eksporterzy na rynkach zagranicznych** - działania zwiększające umiędzynarodowienie: wybranych sektorów MŚP, wpisujących się w obszary Krajowych Inteligentnych Specjalizacji oraz wzmacniających wizerunek Polski i polskiej gospodarki. Planowane działania będą realizowane

w ramach projektów: "Promocja gospodarki w oparciu o polskie marki produktowe - Marka Polskiej Gospodarki - Brand", "Polskie Mosty Technologiczne" i "Umiejdzynarodowienie Krajowych Klastrow Kluczowych" z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwoj oraz "Internacjonalizacja MŚP" z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia. Efektem podjętych działań będzie wzrost umiejdzynarodowienia polskich przedsiębiorstw posiadających innowacyjne produkty, usługi lub technologie.

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

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

##### *Rysunek 6.*

*Mapa przedstawiająca nowe kierunki eksportowe polskich firm dla 12 wybranych branż priorytetowych (sprzęt medyczny, maszyny i urządzenia, kosmetyki, IT/ICT, biotechnologia i farmacja, moda polska, budowa i wykańczanie budowli, jachty i łodzie, meble, polskie specjalności żywnościowe, sektor usług prozdrowotnych, części samochodowe i lotnicze) oraz rynki perspektywiczne dla polskiej gospodarki: Algieria, Indie, Iran, Meksyk oraz Wietnam.*

##### Działania:

- Rozwój dwustronnej współpracy gospodarczej – działania bilateralne w relacjach międzyrządowych z krajami pozaunijnymi
- Aktywność w instytucjach UE – zapewnianie równej i uczciwej konkurencji na jednolitym rynku Unii Europejskiej dla polskich przedsiębiorców; uwzględnianie polskich interesów ofensywnych i defensywnych w negocjacjach umów o handlu preferencyjnym z krajami pozaunijnymi
- Eliminacja barier szczególnie uciążliwych dla polskiego eksportu w dostępie do rynków pozaunijnych
- Działania mające na celu obniżenie kosztów importu zaopatrzeniowego dla produkcji krajowej oraz przeciwdziałanie obniżeniu unijnych ceł, w tym procesie, na komponenty produkowane w Polsce

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

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



## Cel szczegółowy II – Rozwój społecznie i terytorialnie zrównoważony

Potrzeba realizacji działań rozwojowych w sposób społecznie i terytorialnie zrównoważony wynika z nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Jest to związane przede wszystkim z przedłużającym się spowolnieniem globalnej gospodarki skutkującym narastaniem napięć społecznych i politycznych oraz dotychczasową dominacją perspektywy krótkookresowej nad długookresową w prowadzeniu polityki rozwoju. **Zrównoważony rozwój społeczny i regionalny to harmonijny rozwój całego kraju, wrażliwy na terytorialną różnorodność i jej atuty, a jednocześnie dbający o zapewnienie całemu społeczeństwu wysokiej jakości życia.** Efektywność działań rozwojowych jest uwarunkowana adekwatnym **dostosowaniem ich zakresu i mechanizmu wdrażania do specyfiki poszczególnych obszarów: indywidualnych potencjałów, deficytów i wzajemnych zależności.** Zakładane efekty działań rozwojowych podejmowanych w tym obszarze to przede wszystkim **nowe miejsca pracy**, przekładające się na **wyższe dochody mieszkańców i większą bazę dochodową samorządów.** Umożliwi to skuteczną realizację przedsięwzięć o charakterze rozwojowym oraz systematyczną poprawę dostępu do usług publicznych wysokiej jakości.

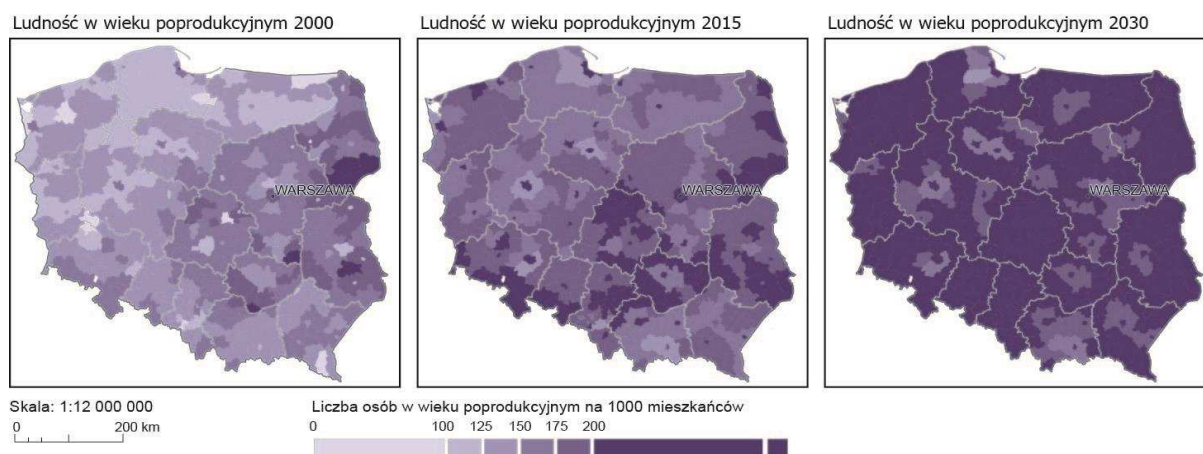
### Obszar Spójność społeczna

#### I. Diagnoza

##### Demografia

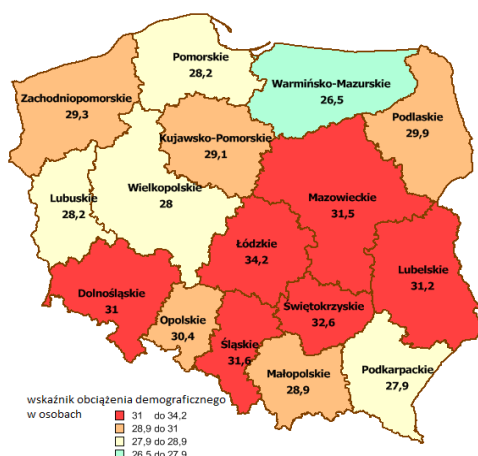
Jednym z najważniejszych wyzwań dla rozwoju kraju są niekorzystne trendy demograficzne, które przejawiają się ujemnym przyrostem naturalnym, spadkiem liczebności osób w wieku aktywności zawodowej oraz starzeniem się całej populacji w powiązaniu z niekorzystnymi zmianami struktury demograficznej w ujęciu terytorialnym. W końcu 2014 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym (18-59 i 64 lata) wynosiła 24,2 mln osób i stanowiła około 63% całej populacji. Zgodnie z prognozami GUS szacuje się, że w 2050 r. grupa ta będzie liczyła około 19 mln, czyli 56%. Tym samym wskaźnik obciążenia demograficznego wzrośnie z poziomu 58 w 2013 r. do 105 w roku 2050. Polska stanie się tym samym jednym z najstarszych krajów Europy.

Rysunek 7 Dynamika zmian udziału ludności w wieku poprodukcyjnym



Zmiany demograficzne będą miały znaczący wpływ na wiele obszarów, w tym w szczególności na potencjał gospodarczy, zabezpieczenie emerytalne, system opieki zdrowotnej oraz potrzebę stworzenia kompleksowej i skoordynowanej opieki wobec osób, które wymagają wsparcia w codziennym funkcjonowaniu i zaspokajaniu codziennych potrzeb bytowych.

Rysunek 8 Wskaźnik obciążenia demograficznego



Znaczny wzrost obciążenia demograficznego i liczby osób starszych w społeczeństwie (do 2050 r. 1/3 populacji).

Skutki trendów demograficznych zaostrza dodatkowo (wynikająca głównie z różnicy potencjału ekonomicznego Polski i krajów zachodnich) emigracja, przede wszystkim ludzi młodych często dobrze wykształconych. Od 2002 r. liczba osób przebywających czasowo za granicą istotnie wzrosła - szczególnie po akcesji Polski do UE i sukcesywnym znoszeniu barier w dostępie do rynków pracy krajów UE.

W 2014 r. dane z GUS pokazały, że ponad 1,9 mln Polaków mieszkało w innych państwach członkowskich i była to najwyższa liczba od przystąpienia Polski do UE. Odnotowano także znaczącą liczbę powrotów. Nadal jednak więcej jest wyjeżdżających niż powracających. Mamy do czynienia z niezwykle skomplikowanym procesem zależnym między innymi od sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie oraz zmieniających się uwarunkowań społecznych i cykli rozwojowych. O ile w perspektywie krótkoterminowej korzyści wynikające z emigracji wydają się przeważać, to w długim okresie, w sytuacji prognozowanego rozwoju polskiej gospodarki mogą okazać się mniej znaczące, a pozostawanie za granicą tak licznej diaspory może negatywnie wpływać na potencjał rozwojowy Polski. Zadaniem państwa powinno być zatem prowadzenie racjonalnej polityki migracyjnej, poprzez niwelowanie efektów takich, jak trwały odpływ wysoko wykwalifikowanych kadr z rynku krajowego. Należałoby także działać na rzecz ograniczenia emigracji długookresowej i tworzenia zachęt do powrotu do kraju Polaków wraz z zasobem cennych umiejętności nabytych podczas pracy za granicą, także uzupełniania niedoborów kapitału ludzkiego w wybranych sektorach za pomocą selektywnie prowadzonej polityki imigracyjnej. Polska staje się bowiem coraz bardziej atrakcyjna dla imigrantów - zwłaszcza z krajów nie będących członkami UE. Od 2014 r. sytuację migracyjną w Polsce zdominował zwiększony napływ obywateli Ukrainy, spowodowany tamtejszą sytuacją ekonomiczną i polityczną. Imigracja do Polski, ma obecnie charakter głównie cyrkulacyjny, a migranci pracują przede wszystkim w branżach i zawodach mniej atrakcyjnych dla obywateli Polski. Na procesy migracyjne trzeba patrzeć w perspektywie długookresowej z uwzględnieniem nie tylko gospodarczych, ale i społecznych aspektów. Perspektywa 20-50 najbliższych lat powinna skłaniać do wyboru takiej formuły kształtowania procesów migracyjnych, która zapewniłaby nie tylko lepsze wskaźniki demograficzne i ekonomiczne, czy prowadziła do uzupełnienia na rynku pracy niedoboru pracowników w określonych zawodach, ale przede wszystkim w dłuższym okresie służyła spójności.

### Ubóstwo i dostęp do usług

Pomimo stopniowej poprawy sytuacji materialnej gospodarstw domowych, ubóstwo ekonomiczne ze wszystkimi jego konsekwencjami, stanowi w Polsce nadal istotny problem społeczny. W 2014 r. stopa ubóstwa skrajnego (tzn. poniżej minimum egzystencji) wynosiła 6,5%, zaś stopa ubóstwa relatywnego sięgała 16,2%. W 2014 r. niemal 11% osób w Polsce żyło w gospodarstwach domowych poniżej przyjętego progu ubóstwa dochodowego (tzw. biedni pracujący). Dla porównania, ten wskaźnik dla UE-28 kształtował się wówczas na poziomie 9,6%. Dane dotyczące przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wskazują, że w 2014 r. (dane GUS) poniżej 3 783 zł brutto (ok. 2700 zł netto) zarabiali aż 80% Polaków, podczas gdy minimum socjalne wynosiło 2827,94 zł dla trzyosobowej, a 3434,03 zł dla czteroosobowej rodziny. Niski poziom realnych dochodów gospodarstw domowych hamuje rozwój gospodarczy poprzez ograniczone zasoby dla budowy popytu wewnętrznego. Rozproszenie zadań oraz brak integracji świadczeń i usług społecznych ogranicza skuteczność pomocy państwa w walce z ubóstwem. Działania na rzecz przeciwdziałania ubóstwu są rozproszone (istnieje szereg niekomplementarnych, niespójnych ze sobą strategii i programów). Kluczem do skutecznego wsparcia jest wzajemne dostosowanie trzech czynników: świadczeń społecznych, aktywnego wsparcia na rzecz zatrudnienia i usług społecznych. Istnieją nadal znaczące deficyty w systemowym włączaniu obywateli, organizacji pozarządowych – w tym podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej, jako partnera w dyskusjach o potrzebach społecznych i możliwości ich realizowania.

Rozwarstwienie społeczne przejawia się w nierównym dostępie do wielu usług społecznych, w tym m.in. opieki nad osobami niesamodzielnymi (seniorami, osobami z niepełnosprawnością oraz dziećmi) czy usług zdrowotnych. Polska, na tle krajów OECD, plasuje się na jednym z ostatnich miejsc pod względem udziału wydatków na ochronę zdrowia w PKB. System usług o charakterze społecznym jest wciąż niedojrzały i słabo rozwinięty (brak adekwatnej ich podaży w stosunku do potrzeb rosnącej populacji osób starszych, wysokie koszty tych usług, brak systemu zapewnienia jakości, stabilności i wiarygodności usług, brak miejsc opieki instytucjonalnej - w różnych formach - nad dziećmi), co skutkuje wymuszoną dezaktywizacją zawodową części opiekunów tych osób.

Odsetek dzieci do lat 3 objętych instytucjonalnymi formami (zapewnionymi przez państwo) opieki wynosi zaledwie 7,2% (wobec 33% wyznaczonych przez Radę Europejską do osiągnięcia do 2010 r.). Jest to najniższy wynik wśród wszystkich krajów UE, obrazujący nierówności społeczne w dostępie do tego typu usług. Nieco lepiej wygląda sytuacja w zakresie opieki przedszkolnej (dzieci w wieku 3-5 lat). W 2014 r. na jedno miejsce w placówce wychowania przedszkolnego przypadało 1,17 dzieci. W roku szkolnym 2014/2015 odsetek dzieci w wieku 3-4 lata uczestniczących w edukacji przedszkolnej wyniósł aż 71,6%. Jednak nawet przy tak wysokim wskaźniku istnieją dysproporcje w układzie terytorialnym. W 52 gminach upowszechnienie wychowania przedszkolnego wyniosło poniżej 40% (wyłącznie gminy wiejskie) a w 168 gminach wskaźnik ten nie przekroczył 50%. W 358 gminach w Polsce nie ma w ogóle przedszkoli, ale funkcjonują inne formy edukacji przedszkolnej - gminy próbują zaspokajać potrzeby w zakresie wychowania przedszkolnego prowadząc oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego.

Starzenie się społeczeństwa, zmiana modelu rodziny i większa aktywność kobiet na rynku pracy sprawiają, że rośnie popyt na usługi opieki dla osób niesamodzielnych, w tym osób starszych, polegające na pomocy lub wyręczeniu opiekunów faktycznych w codziennych czynnościach, opiece dziennej, opiece wytchnieniowej lub w zakresie

*Rysunek 9. Przestrzenny rozkład udziału osób znajdujących się poniżej ustawowej granicy ubóstwa*

*MAPA obrazująca przestrzenny rozkład udziału osób znajdujących się poniżej ustawowej granicy ubóstwa. Zagadnienie będzie przedstawione metodą kartogramu w podziale na województwa dla danych z 2014 r.*

opieki długoterminowej. Lukę powstałą w wyniku ograniczonego dostępu do opieki finansowanej lub współfinansowanej ze środków publicznych lub zbyt wysokich kosztów takiej opieki na rynku usług komercyjnych często wypełniają krewni – zazwyczaj kobiety sprawujące opiekę nad członkami rodziny. Formalne usługi zdrowotne w domu pacjenta są nadal słabo rozwinięte. W rezultacie dla wielu rodzin nierzadko jedynym wyborem pozostaje opieka nieformalno-rodzinna, związana z dużym obciążeniem finansowym i ryzykiem wykluczenia społecznego i zawodowego opiekunów.

Bezpośredni wpływ na sytuację społeczną i demograficzną a także mobilność zawodową obywateli ma sytuacja mieszkaniowa. Wciąż istnieją duże niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, co przekłada się na odsuwanie w czasie decyzji ludzi młodych o założeniu rodziny czy posiadaniu dzieci. Statystyczny deficyt mieszkaniowy (definiowany jako różnica między liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań) jest obecnie szacowany na około 500 tys. lokali. Ograniczona dostępność mieszkań jest szczególnie istotnym problemem dla osób młodych, które zarabiają przeciętnie mniej oraz dla rodzin wychowujących przynajmniej dwoje dzieci. W Polsce przeważa budownictwo indywidualne i mieszkania oferowane przez sektor deweloperski na własność - podmioty społecznego budownictwa czynszowego (gminy, towarzystwa budownictwa społecznego) wybudowały zaledwie 2% puli mieszkań oddanych do użytku w 2015 r.).

### **Rynek pracy**

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

Głównym problemem polskiego rynku pracy są niewykorzystane zasoby pracy - w tym zwłaszcza wśród grup najbardziej narażonych na wykluczenie społeczne i bezrobocie długoterminowe, tj.: osób młodych, osób 50+, osób z niepełnosprawnościami i kobiet. Wskaźniki zatrudnienia dla tych grup plasują się na bardzo niskim poziomie na tle średniej w UE. Według Eurostatu, w 2015 r. stopa bezrobocia osób młodych w wieku 15-29 lat wyniosła w Polsce 14,2% i była blisko 2-krotnie wyższa niż stopa bezrobocia ogółem (7,5%). Biorąc pod uwagę płeć również wyraźnie widać duże dysproporcje w zatrudnieniu. Wskaźnik zatrudnienia (wiek 20-64 lata) wynosi dla mężczyzn 74,7% a dla kobiet – około 60,9% (średnia w UE dla mężczyzn – 75,8%, dla kobiet – 64,2%). Obowiązki rodzinne oraz opieka nad dzieckiem lub niesamodzielną osobą dorosłą są jednym z ważniejszych czynników bierności zawodowej w Polsce. Znacznie poniżej średniej UE (45%) kształtuje się wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym (w 2014 r. wyniósł on 22,8%). Zasoby pracy są możliwe do uwolnienia także w rolnictwie, gdzie pomimo postępujących przemian strukturalnych nadal istnieją niewykorzystane zasoby pracy, tworząc tzw. bezrobocie ukryte.

Kolejny problem to segmentacja i niska elastyczność rynku pracy. Przejawem segmentacji jest przede wszystkim nierównowaga w dostępie do stabilnych form zatrudnienia. W 1998 r. praca na umowach nie dających stałego zatrudnienia dotyczyła tylko 4,7% pracujących, a w 2015 r. odsetek ten wyniósł już 27% i był to największy wzrost wśród krajów UE. Poza wysokim odsetkiem zatrudnienia na podstawie umów o pracę na czas określony, w Polsce obserwuje się wysoki poziom wykorzystywania umów cywilnoprawnych, które oferują wyjątkowo niskie zabezpieczenie pracownika (zarówno w aspekcie ochrony przed zwolnieniem, jak i dostępu do świadczeń społecznych). Osoby te przeciętnie zarabiają mniej niż pracownicy zatrudnieni na czas określony są narażone na wyższe ryzyko utraty pracy i ubóstwa, a także mają gorsze perspektywy awansu i nabywania nowych umiejętności. Problemem jest również ekonomicznie zależne i fikcyjne samozatrudnienie, prowadzące do sytuacji prawnie niejasnych i ograniczające dostęp do ochrony socjalnej. Skutkiem takich zjawisk mogą być niepewność zatrudnienia i segmentacja rynków pracy, które utrudniają wzrost wydajności, opóźniają decyzje prokreacyjne i mogą nawet prowadzić do wykluczenia społecznego.

Niska elastyczność rynku pracy przejawia się głównie w niewielkim wykorzystaniu elastycznych sposobów świadczenia pracy (np. różne godziny pracy, możliwość telepracy, elastyczny czas rozliczenia godzin pracy). Jest to istotne w szczególności dla kobiet powracających na rynek pracy po okresie macierzyństwa (zaledwie 9,8% pracuje w niepełnym wymiarze czasu, przy średniej dla UE-28 wynoszącej ponad 30%).

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

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

## II. Cele i oczekiwane efekty

### ***Poprawa dostępności usług świadczonych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne***

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

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

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

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

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

z rolnictwa do innych sektorów gospodarki oraz bezrobocia ukrytego w rolnictwie).

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

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

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

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do 5 lat wg BAEL	%	64,1 (2015)	<b>63,0</b>	70,0	GUS
Stopa ubóstwa skrajnego	%	7,4 (2014) 6,5 (2015)	<b>3,5</b>	3,0	GUS
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym (po uwzględnieniu transferów społecznych)	%	17,0 (2014)	<b>14,0</b>	12,0	EU-SILC
Odsetek dzieci w wieku 0-3 lata objętych różnymi formami opieki instytucjonalnej	%	7,2 (2014)	<b>10,0</b>	33,0	MRPiPS SIO MEN
Wskaźnik aktywnego starzenia się (AAI)	wskaźnik syntetyczny	28 (2014)	<b>32</b>	35	Badanie MPiPS na podstawie metodologii UE
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata	%	67,8 (2015)	<b>71,0</b>	80,0	GUS
Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi (liczba osób starszych - 65 lat i więcej- przypadającą na 100 osób w wieku 15-64 lata)	współczynnik	22,8 (2015)	<b>21,2</b>	21,2	GUS (2015) Eurostat (2020, 2030)

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Aktywna polityka prorodzinna

Aktywna polityka rodzinna, łagodząca negatywne trendy demograficzne, to szereg działań o charakterze finansowym, instytucjonalnym i prawnym, obejmujących takie obszary jak: zdrowie, opieka nad dzieckiem, system podatkowy, edukacja, szkolnictwo wyższe, budownictwo, godzenie ról zawodowych i rodzinnych, polityka migracyjna, ułatwienia w zakresie prowadzenia biznesu. To również działania promujące wartości rodzinne oraz zdrowie prokreacyjne. Dotychczasowe

rozwiązania wzmocnione zostaną bezpośrednim wsparciem finansowym dla rodzin posiadających dzieci (Program 500+). Wsparcie instytucjonalne wiąże się ze zwiększeniem dostępności usług opieki nad dziećmi do lat 3, poprzez tworzenie nowych miejsc opieki w różnych formach (np. żłobek, usługa opiekuna dziennego, klub dziecięcy). Prowadzone będą również inwestycje w rozwój edukacji przedszkolnej i zmniejszenie dysproporcji w upowszechnieniu edukacji przedszkolnej (zwłaszcza pomiędzy miastem a wsią). Szczególnej uwagi wymaga sytuacja rodzin z dziećmi z niepełnosprawnościami, cechujących się skrajnie niską aktywnością zawodową i społeczną.

Kluczem do wyjścia z pułapki demograficznej jest zwiększenie liczby urodzeń dzieci w Polsce – co zapewni w przyszłości odpowiednią liczbę osób w wieku produkcyjnym i strukturę demograficzną, gwarantującą stabilny rozwój społeczno - gospodarczy kraju.

Skuteczna polityka rodzinna możliwa jest do osiągnięcia poprzez zróżnicowanie działań, na które będą składały się zarówno bezpośrednie transfery finansowe zapobiegające ubóstwu rodzin z dziećmi, zmiany prawne czy organizacyjne, wspomagające wychowywanie dzieci (przedszkola, urlopy macierzyńskie, rodzicielskie i wychowawcze), jak i zachęty do podejmowania pracy przez rodziców (preferencyjny system podatkowy). Jedynie równoległe działania podejmowane we wszystkich obszarach pozwolą w pełni wykorzystać potencjał polityki rodzinnej na rzecz odpowiedzialnego rozwoju.

#### Działania:

- Wprowadzenie zmian w organizacji opieki zdrowotnej, prowadzenie szerokiej edukacji zdrowotnej, adaptacja nowych standardów postępowania w opiece specjalistycznej
- Wsparcie finansowe rodziców z dziećmi w ramach programu Rodzina 500+, dalszy rozwój zróżnicowanych instytucjonalnych form opieki nad dziećmi, lepsze dopasowanie systemu podatkowego do potrzeb rodzin z dziećmi

#### Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Przedszkole dla każdego dziecka** – program zwiększenia liczby miejsc wychowania przedszkolnego oraz podniesienie jakości edukacji przedszkolnej.

**Polityka rodzinna** – kompleksowe i systemowe wspieranie rodzin z dziećmi - uwzględniająca m.in. systemowe zapewnienie opieki instytucjonalnej nad małymi dziećmi (do lat 3), umożliwiające aktywizację zawodową rodziców i opiekunów.

**Zdrowa Mama** – działania szkoleniowe i informacyjne, mające na celu poprawę wiedzy społeczeństwa na temat zdrowia prokreacyjnego, poprawę kwalifikacji i umiejętności lekarzy i położnych, udoskonalenie i rozwój profilaktyki dla kobiet w ciąży (i dzieci w okresie prenatalnym) oraz matki i dziecka po jego urodzeniu.

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

Kierunek interwencji zakłada wsparcie deinstytucjonalizacji opieki nad osobami niesamodzielnymi poprzez rozwój nowych form wsparcia w usługach społecznych, w tym opiekuńczych oraz asystenckich. To także podejmowanie działań projakościowych w systemie ochrony zdrowia, które ułatwią dostęp do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług zdrowotnych. Deinstytucjonalizacja zakłada stopniowe ograniczanie udziału osób przebywających w placówkach zamkniętych na rzecz zwiększania udziału wsparcia środowiskowego, co (ze względu na wciąż duże, istniejące zapotrzebowanie) niekoniecznie oznacza ograniczanie liczby miejsc w instytucjach opiekuńczych. Z jednej strony umożliwi to aktywizację osób w wieku aktywności zawodowej, obciążonych dziś obowiązkami opiekuńczymi nad osobami niesamodzielnymi (dzieci, dorosłe osoby z niepełnosprawnością, rodzice), z drugiej zaś umożliwi większe zaangażowanie do udziału w rynku pracy osób, które potrzebują szczególnego wsparcia w podjęciu aktywności zawodowej (osoby z niepełnosprawnościami). Istotnymi elementami tych działań będzie też profilaktyka zdrowotna osób pracujących, pozwalająca na dłuższe funkcjonowanie na rynku pracy i lepszą jakość życia osób

starszych oraz preferowanie realizacji tych usług przez podmioty niekomercyjne, o misji społecznej, takie jak podmioty ekonomii społecznej i solidarnej – w tym organizacje pozarządowe. Istotne będą również działania na rzecz poprawy wahadłowej mobilności przestrzennej oraz zwiększenia dostępności do tanich mieszkań na wynajem, umożliwiające większą mobilność zawodową wewnątrz kraju.

#### Działania:

- Integracja i koordynacja usług społecznych i zdrowotnych świadczonych z różnych źródeł i poziomów
- Wsparcie rozwoju (w tym standaryzacja i certyfikacja jakości) usług asystenckich, poprawa dostępu do produktów i usług (np. teleopieki, sprzętu rehabilitacyjnego), umożliwiające mobilność społeczną i zawodową, oraz zwiększających autonomię funkcjonowania społecznego a także wsparcie usług opiekuńczych w warunkach domowych i półstacjonarnych
- Wsparcie dla rozwoju rolnictwa społecznego, jako innowacyjnego podejścia, łączącego rolnictwo wielofunkcyjne i usługi społeczne/opiekę zdrowotną na poziomie lokalnym (możliwość dywersyfikacji dochodów rolników połączona z ofertą usług socjalnych dla mieszkańców obszarów wiejskich z wykorzystaniem szeroko rozumianych zasobów rolnych i wiejskich)
- Promocja aktywności zawodowej i społecznej seniorów np. poprzez propagowanie wolontariatu seniorów i pomocy sąsiedzkiej osób starszych w celu wykorzystania ich produktywności społecznej
- Poprawa wahadłowej mobilności przestrzennej
- Zwiększenie dostępności do taniego mieszkalnictwa, wspieranie tańszego budownictwa czynszowego (mieszkania na wynajem), poprawa funkcjonowania prywatnego rynku najmu, m.in. poprzez reformę prawa lokatorskiego łączącą ochronę interesów osób prywatnych i firm oferujących mieszkania na wynajem
- Rozwój form mieszkalnictwa wspomaganego na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (jako forma deinstytucjonalizacji)

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

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

**Długofalowa opieka senioralna** – reforma opieki nad osobami niesamodzielnymi, w tym: stworzenie spójnego systemu orzekania o niesamodzielnności; uregulowanie zasad finansowania usług opiekuńczych; opracowanie strategii deinstytucjonalizacji usług, rozwój opieki formalnej w warunkach domowych i półstacjonarnych.

**(NIE)Samodzielni** – zintegrowane wiązki usług społecznych na rzecz osób niesamodzielnnych ( w tym szczególnie na obszarach wiejskich), umożliwiające ich opiekunom łączenie aktywności zawodowej i działań opiekuńczych.

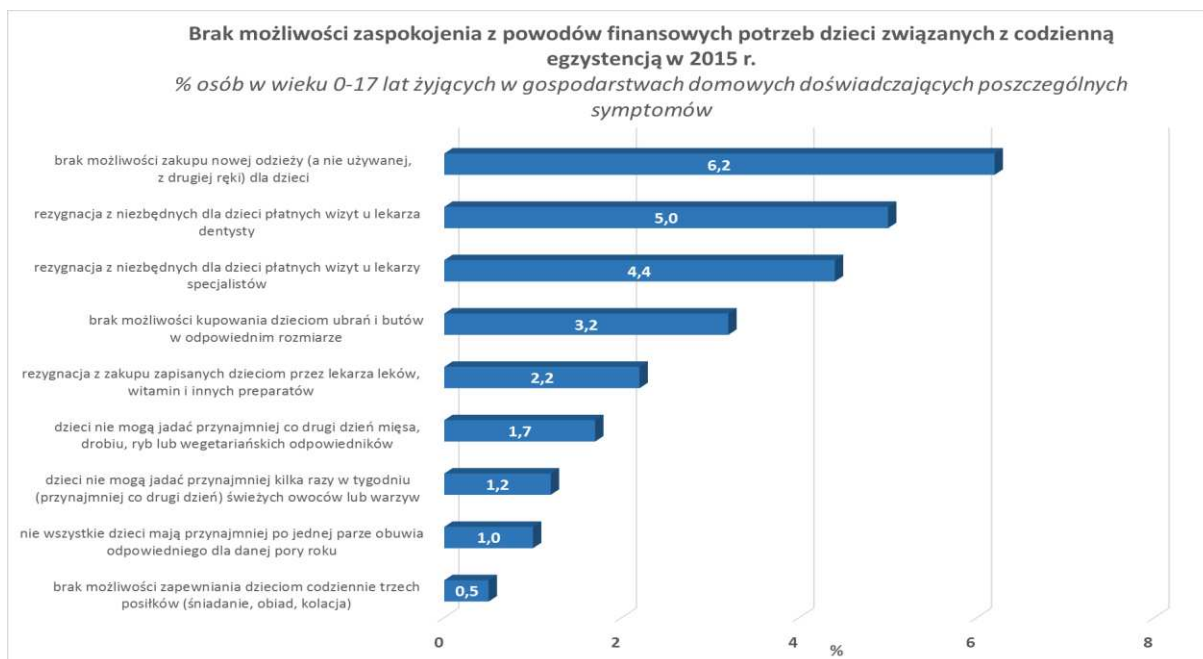
**Przestrzeń dla wszystkich** - standardy dostępności definiujące rozwiązania techniczne i przestrzenne, zgodne z zasadami projektowania uniwersalnego w celu zapewnienia pełnej dostępności przestrzeni publicznej.

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

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



Jedną z grup najbardziej narażonych na ryzyko ubóstwa są rodziny wielodzietne. Zatem problem ten dotyka w dużym stopniu dzieci i młodzież (zwłaszcza z niepełnosprawnością) oraz rodziny, w których co najmniej jeden opiekun nie posiada zatrudnienia. Wg danych GUS (2013 r.) problem ubóstwa skrajnego dotyka w Polsce ok. 700 tys. dzieci (10%).



Źródło: II edycja Badania Spójności Społecznej, GUS

Inną grupą zagrożoną ubóstwem i wykluczeniem społecznym są seniorzy, którzy z powodu chorób towarzyszących zaawansowanemu wiekowi, zmuszeni są przeznaczyć na leki dużą część swojego dochodu lub nawet rezygnują z leczenia z powodu niewystarczających środków finansowych.

Z jednej strony wsparcie polegało będzie na selektywnych świadczeniach społecznych, ratunkowej pomocy społecznej oraz instrumentach systemu podatkowego skierowanych bezpośrednio do tych grup, z drugiej zaś – podejmowane będą działania na rzecz wyrównywania szans rozwojowych i przeciwdziałania zaniedbaniom wynikającym z deficytów społecznych i ekonomicznych. Kierunek kompleksowej interwencji powinien zakładać także rozwój usług społecznych na poziomie lokalnym, tak aby zwiększyć trafność i komplementarność działań podejmowanych z poziomu gminy, powiatu czy województwa.

Kluczową rolę we wspieraniu integracji społecznej mogą odegrać podmioty ekonomii społecznej i organizacje pozarządowe, które wykorzystując zasoby i działając w obszarach (m.in. obszarze usług społecznych użyteczności publicznej) uznawanych za nieefektywne w kategoriach działalności czysto komercyjnej, mogą stać się ważnym ogniwem łączącym cele społeczne z działalnością gospodarczą, tak aby budować modele rozwoju gospodarczego w skali lokalnej, oparte o zasady sprawiedliwości społecznej i odpowiedzialnego rozwoju.

Kierunek interwencji zakłada także zapewnienie spójności polityki rozwoju usług społecznych na poziomie lokalnym, zwiększenie udziału obywateli w programowaniu i realizacji usług społecznych, tak aby zwiększyć trafność i komplementarność realizowanych działań na poziomie gmin, powiatów i województw, zarówno w zakresie aktywnej polityki prorodzinnej, dostępu do usług społecznych i zdrowotnych oraz aktywizacji zawodowej osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym jak i innych osób nieaktywnych zawodowo.

#### Działania:

- Usprawnienie zarządzania polityką na rzecz redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego z poziomu krajowego
- Uporządkowanie systemu programowania polityki integracji społecznej (w tym integracja wybranych baz danych administracyjnych) na poziomie wojewódzkim, gminnym i powiatowym, umożliwiające efektywne wykorzystanie m. in. środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz stworzenie spójnej polityki rozwoju w zakresie spójności na poziomie lokalnym
- Zmiany systemu organizacji pracy ośrodków pomocy społecznej – oddzielenie zadań administracyjnych od pracy socjalnej i usług socjalnych
- Szersze wykorzystanie aktywizacji zawodowej w podmiotach reintegracyjnych (warsztat terapii zajęciowej - WTZ, centrum integracji społecznej - CIS, klub integracji społecznej - KIS) z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej
- Tworzenie sieci usług aktywizacyjnych dla osób z niepełnosprawnością - od aktywizacji społecznej do pełnego włączenia społecznego
- Wsparcie dla podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w realizacji usług społecznych jako podmiotów o charakterze niekomercyjnym, tworzących miejsca pracy w społecznościach lokalnych oraz wzmacniających integrację społeczną
- Włączanie obywateli i podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w realizację usług społecznych na rzecz osób niesamodzielnych i zagrożonych wykluczeniem
- Rozwijanie sektora ekonomii społecznej, jako miejsca aktywizacji i pracy dla osób o ograniczonej zatrudnialności na otwartym rynku pracy (np. usługi dla PES, szkolenia osób zainteresowanych założeniem przedsiębiorstwa społecznego, instrumenty zwrotne, promowania partnerstwa publiczno-społecznego)
- Poprawa dostępu do leków dla osób w podeszłym wieku, niwelowanie ekonomicznej bariery związanej z kosztem zakupu leków
- Poszukiwanie innowacyjnych metod aktywizacji osób pozostających poza rynkiem pracy (np. innowacje i obligacje społeczne)

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

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

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

**Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej** – system usług na rzecz wzmocnienia podmiotów ekonomii społecznej (w szczególności w realizacji usług społecznych użyteczności publicznej), a także promowanie rozwoju społecznie odpowiedzialnego terytorium m.in. poprzez wspieranie animacji lokalnej.

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

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

#### **4. Rynek pracy wykorzystujący potencjał zasobów ludzkich dla rozwoju Polski**

Kluczową rolę odgrywać będzie aktywizacja zawodowa rezerw kapitału ludzkiego z grup szczególnie zagrożonych bezrobociem: osób do 25 roku życia, kobiet (w tym matek nieaktywnych zawodowo), osób niepełnosprawnych, czy grupy wiekowej 50+, osób długotrwale bezrobotnych oraz w sektorach,

gdzie występuje bezrobocie ukryte (głównie w rolnictwie). Działania będą prowadzone poprzez formy aktywizacji zawodowej takie jak szkolenia, staże i praktyki, subsydiowane zatrudnienie, środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej (dotacje i instrumenty zwrotne), pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe z wykorzystaniem programów współfinansowanych z EFS.

Istotną rolę odgrywać może także właściwie realizowana polityka migracji zarobkowych. Obecna polityka migracji zarobkowych oceniana jest pozytywnie pod kątem łatwości i elastyczności zatrudnienia cudzoziemców (zwłaszcza obywateli Ukrainy). W ciągu ostatnich kilku lat kilkukrotnie wzrosła liczba cudzoziemców pracujących w Polsce. Cudzoziemcy uzupełniają w chwili obecnej przede wszystkim niedobory w branżach i zawodach nie wymagających wysokich kwalifikacji, jednak stopniowo rośnie liczba branż i zawodów, a także regionów, w których znajdują oni pracę. Dzięki stosowaniu preferencji geograficznych w ostatnich latach znacznie wzrósł udział cudzoziemców z krajów bliskich Polsce kulturowo, co sprzyja integracji społecznej i asymilacji. Wyzwaniem, które wraz ze zmianami demograficznymi odgrywać będzie coraz większą rolę jest także zapewnienie, by do Polski przyjeżdżali migranci o wysokich i/lub rzadkich kwalifikacjach, uzupełniając tym samym lukę kapitału ludzkiego w branżach o wysokim popycie na kwalifikacje.

#### Działania:

- Aktywizacja zawodowa osób młodych (w tym szczególnie tzw. kategorii NEET), osób 50+, osób z niepełnosprawnościami, kobiet oraz osób długotrwale bezrobotnych - podniesienie poziomu mobilności zawodowej i przestrzennej osób biernych zawodowo i bezrobotnych
- Tworzenie warunków dla rozwoju „białej” i „srebrnej” gospodarki oraz ekonomii społecznej i solidarnej, zakorzenionej w społeczności lokalnej
- Przeciwdziałanie segmentacji rynku pracy (np. poprzez wprowadzenie tzw. jednego kontraktu, wprowadzenia minimalnej stawki godzinowej dla niektórych umów cywilnoprawnych, lepsze egzekwowanie obowiązujących rozwiązań prawnych dot. zakazu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi) - spowoduje to wzrost wynagrodzeń netto dla pracowników - zmiana ta przyniosłaby istotne korzyści mniej zarabiającym pracownikom i uboższym gospodarstwom domowym
- Promowanie wśród przedsiębiorców stabilnych form zatrudnienia i elastycznych metod organizacji pracy, zgodnych z ideą „flexicurity”, czyli jednoczesnego zapewnienia bezpieczeństwa zatrudnienia (np. poprzez umowy na czas nieokreślony) z elastycznością sposobu świadczenia pracy (np. niepełny wymiar czasu pracy, różne godziny pracy, możliwość telepracy, elastyczny czas rozliczenia godzin pracy) - elastyczność rynku pracy poprawia produktywność wewnątrz firmy, ale też ułatwia przepływ pracowników do firm o wyższej produktywności
- Programy profilaktyki, wczesnego wykrywania zagrożeń niepełnosprawnością, rehabilitacji i przekwalifikowania pracowników długotrwale pracujących w warunkach negatywnie wpływających na zdrowie, ułatwiających powrót do zatrudnienia, wydłużenie aktywności zawodowej lub zmianę miejsca pracy (np. badania przesiewowe, systemy wczesnego wsparcia w środowisku)
- Prowadzenie aktywnej i odpowiedzialnej polityki imigracyjnej, ukierunkowanej na potrzeby rynku pracy i polskich przedsiębiorców, pozwalającej jednocześnie unikać zaniżania standardów w obszarze zatrudnienia; w ramach tej polityki planowane jest m.in. wprowadzanie ułatwień dla cudzoziemców o kwalifikacjach potrzebnych na polskim rynku pracy, a także doskonalenie systemów monitorowania zatrudniania cudzoziemców oraz współpraca z partnerami zagranicznymi i krajowymi w obszarze migracji zarobkowych do Polski
- Programy rozwijania i uzupełniania kompetencji i kwalifikacji (w tym zapewnienia ich uznawalności) dla osób migrujących zarobkowo, w wybranych, deficytowych branżach i sektorach polskiej gospodarki (np. poprzez szkolenia językowe, trening umiejętności personalnych, pomoc psychologiczną, usługi asystenckie i doradztwo)

- Tworzenie ścieżek imigracji dla wybranych kategorii cudzoziemców, m.in. dla pracowników wysoko wykwalifikowanych z kwalifikacjami i kompetencjami najbardziej dostosowanymi do potrzeb polskiego rynku pracy, opartych na prawie do zatrudnienia i możliwości podjęcia zatrudnienia bez konieczności otrzymania wcześniejszej oferty od pracodawcy; wprowadzenie rozwiązań ułatwiających prowadzenie działalności gospodarczej dla cudzoziemców, uzyskiwanie dostępu do polskiego rynku pracy dla cudzoziemców, którzy mogą wykazać pozytywną historię migracyjną; dbanie o odpowiednie rozwiązania na poziomie unijnym, które będą wspierać (a przynajmniej nie ograniczać) polskie potrzeby w tym zakresie
- Upowszechnianie koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR), wiedzy o zmianach zachodzących na rynku pracy, metod wdrażania zarządzania wiekiem i różnorodnością w miejscu pracy, pomoc w przygotowaniu miejsca pracy dla osób o specjalnych potrzebach; poprawa przepływu niewykorzystanych zasobów pracy z rolnictwa do innych sektorów i zmniejszenie bezrobocia na wsi, przez ułatwianie nabywania umiejętności i kwalifikacji zawodowych (w szczególności osób z małych i średnich gospodarstw rolnych), szkolenia i treningi budowania otwartości i aktywności na rynku pracy; podnoszenie umiejętności związanych z wykorzystywaniem technologii ICT i prowadzeniem działalności gospodarczej, rozwój doradztwa zawodowego oraz dostosowanie oferty kształcenia do potrzeb lokalnych rynków pracy oraz dostosowanie czasu i trybu wykonywania pracy do potrzeb łączenia z aktywnością w rolnictwie w niepełnym wymiarze czasu pracy
- Dostosowanie polityki i usług rynku pracy do zmieniających się potrzeb, wynikających m.in. ze zmian demograficznych (mniejszy udział nowych zasobów pracy, rozwój oferty dla migrantów ekonomicznych)

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

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

**Program Solidarność pokoleń 50+** – program rządowy polegający na różnych formach aktywizacji oraz wsparcia na rynku pracy osób 50+.

**Polska - Twoje miejsce na przyszłość** - usprawnienie zarządzania procesami migracyjnymi w celu pozyskania pracowników cudzoziemskich o odpowiednich kompetencjach i zapewnienia im możliwości rozwoju na polskim rynku pracy.

**Nowe szanse na wsi** - program aktywizacji zawodowej rolników dla potrzeb pozarolniczego rynku pracy (w tym poprzez premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej) oraz działania o charakterze outplacementu.

**Srebrna Gospodarka. Działajmy proaktywnie!** – program świadomej polityki zarządzania wiekiem i kompetencjami pracowników w MMŚP.

**Postaw na pracę** – program aktywizacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych z terenów wsi i małych miast.

## Obszar Rozwój zrównoważony terytorialnie

### I. Diagnoza

W Polsce występują silne zróżnicowania przestrzenne w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego, które w znacznej mierze są uwarunkowane historycznie i są wynikiem długotrwałych procesów. W ciągu ostatnich kilkunastu lat istotnie zmniejszył się dystans rozwojowy mierzony PKB per capita (wg PPS)<sup>23</sup> polskich województw względem średniej UE, jednak był on silnie zróżnicowany regionalnie. Szczególnie **szybkie tempo wyrównywania poziomów odnotowały województwa najbardziej rozwinięte gospodarczo**, gdzie ulokowane są duże aglomeracje miejskie. W roku 2014 najwyższy poziom PKB per capita w stosunku do średniej UE osiągnęło województwo mazowieckie (108%), które jednocześnie było jednym z najszybciej rozwijających się regionów w Europie w latach 2004–2014. Najniższym tempem rozwoju charakteryzują się województwa świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, będące w grupie najstajiej rozwiniętych w UE (w 2014 r. osiągnęły poziom 48%-49% średniej EU).

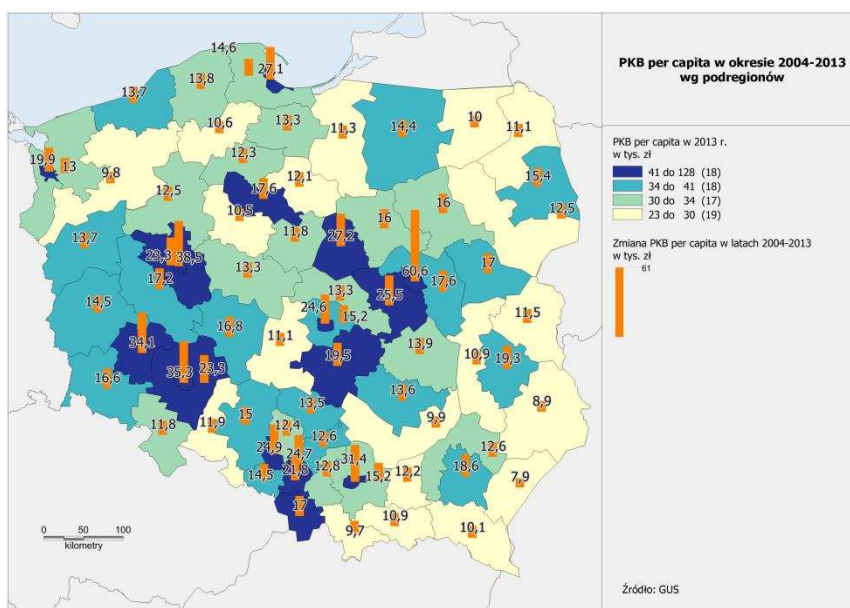
Pomimo wzrostu gospodarczego odnotowanego w skali całego kraju w ostatnim dziesięcioleciu, można zaobserwować **narastanie dysproporcji międzyregionalnych, jak i wewnątrz województw**, będących konsekwencją szoku transformacyjnego, postępującej deindustrializacji oraz geograficznie selektywnego napływu inwestycji, głównie zagranicznych, koncentrujących się zwłaszcza w obszarach aglomeracji.

Na poziomie podregionów różnica pomiędzy najwyższą i najniższą wartością PKB per capita w 2013 r. wynosiła 241,8 p.p. i była o 27,9 p.p. większa niż w roku 2004. W tym okresie najwyższą dynamikę zmian, a także najwyższy poziom PKB per capita notowały duże ośrodki miejskie - na czele z Warszawą, gdzie poziom PKB

w 2013 r. 3-krotnie przewyższał średnią krajową - oraz sąsiadujące z nimi podregiony. Spowolnienie gospodarcze w największej mierze dotknęło kilka podregionów województwa śląskiego oraz Szczecin, gdzie wartość PKB per capita w relacji do średniej krajowej zmniejszyła się o 8,6 p.p. Do najuboższych obszarów zalicza się peryferyjne podregiony województw lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego oraz małopolskiego, a także niektóre podregiony województw zachodniopomorskiego, pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego, łódzkiego i opolskiego.

**Wyraźne dysproporcje wewnątrzregionalne w dystrybucji dochodów** widoczne są, zwłaszcza pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi. W 2014 r. najwyższe w kraju miesięczne wynagrodzenia (powyżej 5,5 tys. zł brutto) osiągnęli mieszkańcy powiatów charakteryzujących się dobrze rozwiniętym

Rysunek 10. Wartość PKB per capita w okresie 2004-2013 wg podregionów



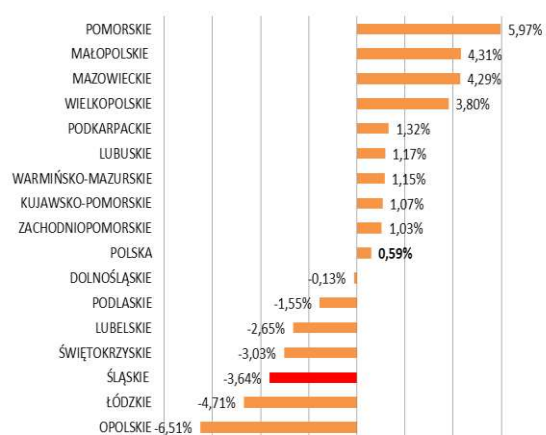
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

<sup>23</sup> PPS (ang. Purchasing Power Standard) - standard siły nabywczej.

sektorem przemysłowym (lubiński, bełchatowski, Jastrzębie Zdrój<sup>24</sup>). Zarówno w 2004 r., jak i 2014 r. najniższe pensje odnotowano w powiecie kępińskim<sup>25</sup> (odpowiednio 1 437 zł i 2 544 zł), którego dystans wobec najlepiej zarabiających znacząco się pogłębił<sup>26</sup>.

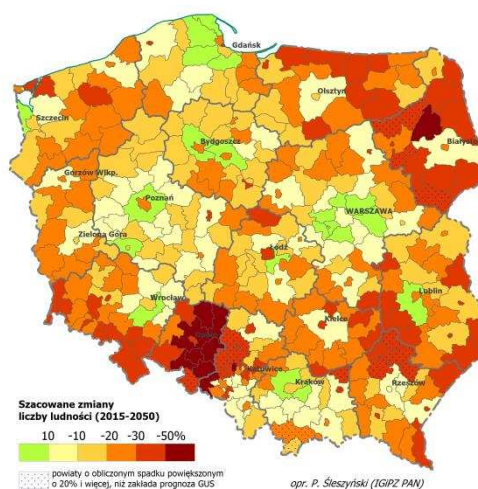
**Dysproporcje rozwojowe dodatkowo nasilają procesy depopulacyjne**, związane z niską dzietnością oraz emigracją, uwarunkowaną głównie ekonomicznie. Wyludnianie się ma silny aspekt regionalny i dotyczy zwłaszcza wschodniej, północnej i południowej części kraju, przy czym prognozy GUS dot. zmian liczby ludności do roku 2050 wskazują, iż zjawisko to będzie się nasilać. W układzie wewnętrznym migracje są nakierowane głównie na Warszawę i inne duże ośrodki miejskie, co przyczynia się do niekorzystnych zmian struktury wieku ludności w regionach peryferyjnych, w szczególności na obszarach wiejskich, oraz stopniowego „wypłukiwania” z lokalnych rynków pracy osób lepiej wykształconych i bardziej przedsiębiorczych.

Zmiana liczby ludności w województwach w latach 2000-2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 11. Przewidywane zmiany liczby ludności w powiatach w latach 2013-2050 (z uwzględnieniem nierejestrowanej emigracji zagranicznej)



Źródło: Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, IGiPZ PAN, 2016.

Znaczący wpływ na pogłębianie się dysproporcji rozwojowych wywierają także **regionalne różnice w wydajności pracy oraz głębokie terytorialne niezrównoważenie podaży zasobów i popytu na pracę**. W latach 2004–2013 maksymalna różnica wartości dodanej brutto pomiędzy województwami zwiększyła się prawie dwukrotnie, tj. z 34 137 zł do 63 845 zł. i w 2013 r. wyniosła aż 59,6 p.p. (największy spadek tj. o 8,3 p.p. zaznaczył się w regionach śląskim i lubuskim).

Wyrównywaniu poziomu rozwoju nie sprzyja także **niski poziom innowacyjności**, mający silny wymiar regionalny. W europejskim Rankingu Innowacyjności Regionów 2014 (ang. *Regional Innovation Scoreboard*) większość polskich województw zaklasyfikowano do grupy regionów o niskiej innowacyjności, wskazując, że są one w najlepszym razie zdolne do absorpcji nowych technologii wytwarzanych gdzie indziej<sup>27</sup>. Do województw o umiarkowanym poziomie innowacyjności zaliczono jedynie mazowieckie, dolnośląskie, podkarpackie, małopolskie i śląskie.

Do barier ograniczających rozwój innowacyjności w Polsce zalicza się m.in. **niski poziom zaufania społecznego** oraz **brak faktycznego partnerstwa między administracją, nauką i biznesem**. Początkującym przedsiębiorcom podejmowanie inicjatyw, które można określić jako innowacyjne

<sup>24</sup> Powiaty te położone są w południowej części kraju, w województwach śląskim, łódzkim i dolnośląskim.

<sup>25</sup> Województwo wielkopolskie.

<sup>26</sup> Por. *Przegląd zarządzania strategicznego OECD. Polska. Realizacja strategicznych możliwości państwa*, raport OECD 2016 r., s. 42.

<sup>27</sup> Por. *Regional Innovation Scoreboard*, UE 2014 r.

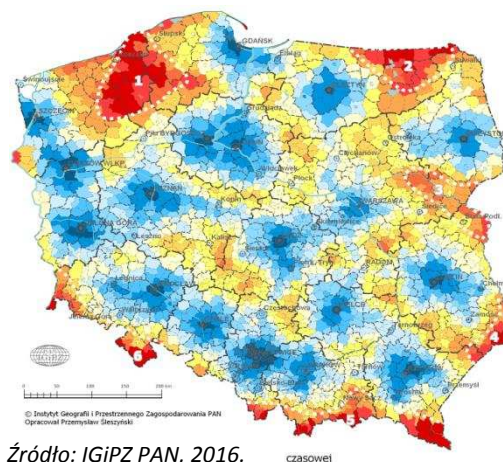
utrudnia **brak środków finansowych** (luka finansowania wynikająca w dużym stopniu z zachowawczego i niechętnego podejmowaniu ryzyka biznesowego, jak też podejścia po stronie instytucji publicznych i finansowych) oraz **niedostatecznie profesjonalne wsparcie doradcze**, w zakresie korzyści wynikających z wdrożenia innowacji, czy mechanizmów rynkowych związanych z procesem komercjalizacji innowacyjnych produktów i usług. **Otoczenie instytucjonalne**<sup>28</sup> w większości **prowadzi działalność w modelu podażowym**, nie oferując kompleksowych pakietów profesjonalnych usług dobrze dopasowanych do specyficznych potrzeb firm. Z kolei **ośrodki innowacji w dalece niewystarczającym stopniu realizują działania nastawione na wsparcie transferu technologii i komercjalizację wiedzy**, skupiając się raczej na świadczeniu podstawowych usług na rzecz firm (szkolenia, przygotowywanie wniosków aplikacyjnych o finansowanie, głównie ze środków UE, wynajem pomieszczeń i udostępnianie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia badań).

Jednym z narzędzi budowania przewagi konkurencyjnej regionów w oparciu o potencjały rozwojowe są **krajowe i regionalne inteligentne specjalizacje (KIS i RIS)**. W Polsce zidentyfikowano 20 krajowych inteligentnych specjalizacji oraz kilkadziesiąt regionalnych<sup>29</sup>. Większość KIS łączy się z kilkoma RIS, natomiast niektóre nie mają swoich odpowiedników na poziomie regionalnym. Występują też RIS nie mające odniesienia na poziomie krajowym. Istnieje w związku z tym potrzeba dalszego zawężenia i koncentracji tematycznej specjalizacji, zwłaszcza w warunkach ograniczonych środków oraz konieczności ich dedykowania do branż o wysokiej wartości dodanej (branż wiodących), istotnych z punktu widzenia przyszłości gospodarki. Dodatkowo KIS i RIS stanowią bardzo obszerny zbiór sektorów/technologii, przez co istnieje zagrożenie braku koncentracji nakładów publicznych dla uzyskania znaczącego efektu pomocy.

Kolejnym czynnikiem różnicującym przestrzeń Polski i wpływającym na perspektywy rozwojowe terytoriów jest zróżnicowany **poziom dostępności transportowej**. Nałożenie się peryferyjności czasowej w różnych układach terytorialnych (wojewódzkim, subregionalnym, lokalnym) i zróżnicowania obserwowane w tym zakresie prowadzą do wyodrębniania się obszarów o skrajnie niskiej dostępności czasowo-przestrzennej, bez trwałych powiązań funkcjonalnych z lepiej rozwiniętymi częściami kraju (m.in. Pomorze Środkowe, północno-wschodnia część województwa warmińsko-mazurskiego). Dostępność i sprawność transportowa ma kluczowe znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej, dojazdów do pracy i dostępności do usług publicznych. Zagadnienia te odnoszą się zarówno do obszarów wiejskich jak i do obszarów miejskich, choć są to różne potrzeby.

Pomimo znaczących i finansowanych głównie ze środków UE inwestycji infrastrukturalnych w ostatnich latach, wiele obszarów wiejskich oraz małych i średnich miast (często znajdujących się na styku poszczególnych województw), charakteryzuje słabo rozwinięta i **zdekaptalizowana infrastruktura techniczna**, a także **niski dostęp do podstawowych usług publicznych**. Dotyczy to

Rysunek 12. Syntetyczny wskaźnik peryferyjności czasowej wg gmin w 2012 r.



<sup>28</sup> Do otoczenia instytucjonalnego zalicza się władze samorządowe, agencje rozwoju regionalnego, wyższe uczelnie oraz ośrodki badawcze i instytucje otoczenia biznesu (IOB). Ta ostatnia kategoria podmiotów jest bardzo liczna (niemal 700 podmiotów w całym kraju) i pojemna: mieszczą się w niej m.in. ośrodki przedsiębiorczości (ośrodki szkoleniowo-doradcze, centra biznesu, preinkubatory, inkubatory przedsiębiorczości), ośrodki innowacji (parki technologiczne, naukowo-technologiczne, przemysłowo-technologiczne, techno-parki, centra innowacji) oraz pozabankowe instytucje finansowe (regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe, fundusze poręczeń kredytowych, fundusze kapitału zaangażowanego czy sieci aniołów biznesu).

<sup>29</sup> Określenie inteligentnych specjalizacji jest warunkiem ex-ante otrzymania dofinansowania UE.

m.in. edukacji i kultury, pomocy i opieki społecznej, służby zdrowia, jak też zaopatrzenia w wodę i kanalizację, zaopatrzenia w energię oraz dostęp do Internetu). W przypadku peryferyjnie położonych obszarów wiejskich istotnym problemem jest także słaba dostępność usług ponadlokalnych wynikająca ze słabej dostępności komunikacyjnej i zbyt rzadkiej sieci usługodawców (dot. m.in. specjalistycznej opieki medycznej czy niektórych rodzajów usług edukacyjnych czy kulturowych).

Zachodzące procesy społeczno-gospodarcze nie pozostają bez wpływu na perspektywy rozwojowe obszarów wiejskich. Cechuje je duże zróżnicowanie (w skali krajowej, jak i wewnątrzregionalnej) w zakresie charakterystyki **zamieszkującej je ludności, poziomu rozwoju, funkcji oraz potencjałów endogenicznych i egzogenicznych**. To zróżnicowanie wynika z dostępności transportowej ośrodków wiejskich względem centrów rozwoju, nie tylko największych metropolii, ale też ośrodków regionalnych i lokalnych. Wpływ na to mają także wewnętrzne, specyficzne potencjały tych obszarów, odzwierciedlające dominujący udział w lokalnej gospodarce danego czynnika, np. rolnictwa, przetwórstwa, turystyki, usług. Poziom życia ludności wiejskiej w dalszym ciągu jest znacznie niższy niż w miastach, o czym świadczą zarówno o niemal połowę niższe niż w miastach dochody rozporządzalne (w 2014 r. o 42,0%), jak i zróżnicowana dostępność usług publicznych (np. w 2014 r. odsetek korzystających z instalacji wodociągowych i kanalizacyjnych na wsi wyniósł odpowiednio 84,3% i 37,3%, a w miastach - 96,4% i 89,3%; odsetek dzieci w wieku 3-5 lat uczestniczących w zajęciach przedszkolnych w roku szkolnym 2014/2015 wyniósł odpowiednio dla wsi 60,8% i 92,9% dla miast). Z kolei niski poziom mobilności ludności wiejskiej i przedsiębiorczości (liczba podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru REGON przypadająca na 1000 osób w 2014 r. wynosi dla obszarów wiejskich 73, podczas gdy dla obszarów miejskich - 130) ogranicza możliwości kreowania nowych miejsc pracy na tych obszarach.

**Obszary wiejskie zależne od rolnictwa**, mimo toczącego się procesu intensywnej modernizacji, **nadal doświadczają wielu problemów rozwojowych**. Wynikają one przede wszystkim z niekorzystnej struktury powierzchniowej gospodarstw rolnych (rozdrobienie agrarne województw wschodnich, spuścizna popegeerowska m.in. w województwach zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim), niskiej wartości ponoszonych nakładów kapitałowych, a także niewielkiej liczby miejsc pracy poza rolnictwem (w 2010 r. źródłem dochodu 83,5% gospodarstw domowych była działalność rolnicza). Udział pracujących w rolnictwie - mimo spadku - pozostaje jednym z najwyższych w Europie (w roku 2014 11,5% , tj. o 6,8 p.p. więcej niż średnio w UE) W 2014 r. miesięczny dochód do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym rolników wyniósł 849 zł i był o 1,6 razy mniejszy od średniej wartości minimalnego wynagrodzenia netto za pracę.

**Pomimo wyższego poziomu rozwoju miast w stosunku do obszarów wiejskich**, na terenie wielu z nich również **istnieją obszary kumulacji problemów rozwojowych**, będących m.in. skutkiem transformacji ustrojowej oraz zachodzących w skali globalnej przemian technologicznych i organizacyjnych w przemyśle. Nakładają się na to wieloletnie procesy zaniedbań w zakresie utrzymania infrastruktury technicznej i mieszkaniowej. Niski poziom techniczny i technologiczny budynków w miastach nie odpowiada obecnym standardom i potrzebom, przez co w skali kraju największa ilość energii zużywana jest na zaopatrzenie w ciepło i energię (w 2012 r. w miastach Polski było ok. 9,3 mln mieszkań, przy czym duża ich część została oddana do użytkowania przed rokiem 1945). Ponad 1/5 powierzchni miast zamieszkiwanych przez 2,4 mln osób podlega procesom degradacji i wymaga rewitalizacji, przy czym połowa z nich obejmuje stare dzielnice śródmiejskie. Obok degradacji infrastruktury kumulują się w tych obszarach niekorzystne zjawiska społeczne, tj.: segregacja społeczna, dziedziczenie biedy, a także niekorzystne zjawiska gospodarcze<sup>30</sup>, co w znaczącym stopniu pogarsza perspektywy ich rozwoju.

---

<sup>30</sup> Problem ten został dostrzeżony w okresie ostatnich dwudziestu lat. Pierwsza duża pula środków na ten cel przeznaczona została w latach 2007-2013 i była znaczącym wsparciem dla odbudowy substancji mieszkaniowej (w ramach wszystkich RPO na rewitalizację wydano ok. 8,5 mld zł przy czym główny strumień wsparcia został skierowany na zintegrowane projekty na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich oraz na infrastrukturę mieszkalnictwa).



**Kolejnym wyzwaniem dla miast jest odbiegający od pożądanego model mobilności**, charakteryzujący się nadmiernym uzależnieniem mieszkańców miast od wykorzystywania samochodu osobowego do odbywania codziennych podróży. Sprzyja temu zarówno wysoki wskaźnik liczby samochodów na tysiąc mieszkańców (w obszarach zurbanizowanych większy niż w wielu metropoliach Europy Zachodniej), jak również nieodpowiedni standard obsługi oferowanej przez transport publiczny. Wymiana taboru i modernizacja infrastruktury nie wpływa na zmianę występujących trendów<sup>31</sup>.

Niekontrolowana suburbanizacja, wzrost ruchu ulicznego, eliminowanie terenów zieleni, niska jakość urządzeń i paliw do zaopatrywania budynków w ciepło prowadzi do **zanieczyszczenia powietrza w miastach i negatywnie oddziałuje na środowisko naturalne**. W konsekwencji obniża się jakość życia mieszkańców miast pogarszając warunki pracy, zamieszkania i wypoczynku oraz rosną zagrożenia dla ich życia i zdrowia. Dostępne analizy, np. badania OECD, wskazują, że problemy środowiskowe polskich miast, a w szczególności dużych ośrodków miejskich, skutkują najwyższymi wśród krajów OECD wartościami wskaźnika zgonów z powodu chorób układu oddechowego (powyżej 100 na 100 000 mieszkańców)<sup>32</sup>.

W kontekście zarysowanych powyżej problemów miast i wsi związanych z niedostateczną dostępnością komunikacyjną i nadmiernym uzależnieniem od prywatnych samochodów szczególnie istotna jest poprawa wahadłowej mobilności przestrzennej, m.in. poprzez rozwijanie systemów komunikacji zbiorowej łączących różne rodzaje transportu z wykorzystaniem węzłów przesiadkowych, wykorzystanie zjazdów z dróg ekspresowych i autostrad, jak też wdrożenie wspólnego biletu na rozległym obszarze wokół centralnego ośrodka miejskiego.

Istotnym problemem o charakterze horyzontalnym, negatywnie wpływającym na perspektywy rozwojowe zarówno miast, jak i obszarów wiejskich, jest nadal **niewystarczająca jakość działań podejmowanych przez instytucje publiczne**. Deficyty w zakresie efektywnego zarządzania rozwojem w oparciu o model wieloszczeblowego współdecydowania (angażujący różne podmioty publiczne, społeczne, prywatne oraz z sektora nauki) ujawniają się zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. W największym zakresie manifestują się w najbardziej peryferyjnych obszarach wiejskich i małych miastach. Powoduje to wzrost ryzyka nietrafionych inwestycji generujących nadmierne koszty i nieskutecznych w uruchamianiu procesów rozwojowych.

Bariery dla efektywnego zarządzania rozwojem na poziomie lokalnym to przede wszystkim ograniczony budżet na działania rozwojowe, dodatkowo w znacznej mierze uzależniony od środków unijnej polityki spójności, niewystarczająca komplementarność i koordynacja działań, niedostateczny poziom partnerskiej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego<sup>33</sup>, niewielka partycypacja społeczna w tworzeniu wizji strategicznej, niedobory kadr, a niekiedy także niezadowolający poziom ich kompetencji i profesjonalizmu. Z kolei zjawiska obniżające efektywność i skuteczność rozwojowych interwencji publicznych obserwowane na poziomie krajowym to głównie ograniczona skuteczność niektórych narzędzi polityki rozwoju, charakteryzujących się hermetyczną sektorowością, brakiem możliwości uwzględniania terytorialnej specyfiki rozwojowej oraz różnorodnymi i często bardzo skomplikowanymi mechanizmami wdrożeniowymi<sup>34</sup>. W konsekwencji pomimo relatywnie wysokiego wkładu polskich samorządów w inwestycje publiczne brutto (60%, tj. 3% PKB), potencjał możliwości harmonijnego rozwoju kraju pozostaje nie w pełni wykorzystany.

<sup>31</sup> O ile w latach 2010-2012 rozwój komunikacji miejskiej doprowadził do zatrzymania spadku liczby przewiezionych pasażerów o tyle w roku 2013 ponownie odnotowano spadek liczby pasażerów przewożonych środkami komunikacji miejskiej aż w 10 województwach. Przy czym w najbardziej dotkniętym tym zjawiskiem województwie opolskim spadek w ujęciu absolutnym wyniósł 15,3%.

<sup>32</sup> Por. OECD Regions at Glance 2016.

<sup>33</sup> Według badań Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej *Skuteczny urząd samorządowy* (z 2016 r.) 82% partnerstw samorządowych powstaje ze względu na możliwość pozyskania zewnętrznych środków finansowych. Bariery dla rozwoju tego typu współpracy jest brak zachęcających ram prawnych oraz mechanizmów koordynacji, a także wyodrębnianie się zamkniętych grup interesów oraz słaby przepływ informacji.

<sup>34</sup> Por. *Skuteczny urząd samorządowy*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2016.

## Przestrzenna koncentracja wyzwań rozwojowych

Narastające różnice społeczno-gospodarcze osłabiają jeden z największych atutów polskiego systemu osadniczego, jakim jest policentryzm, przez co różnicuje się atrakcyjność miejsc pracy i zamieszkania, w tym także dostęp do dóbr i usług. W strukturze przestrzennej kraju można wyróżnić kilka skoncentrowanych obszarów o podobnych cechach społeczno-gospodarczych, które przesadzają o ich niedostatecznej dynamice rozwojowej.

- **Mniejsza dynamika rozwoju regionów Polski Wschodniej<sup>35</sup>**

Aktywność gospodarcza makroregionu Polski Wschodniej jest niższa niż wynikałoby z jego potencjału demograficznego, czego wyrazem jest obniżający się poziom PKB per capita w relacji do średniej krajowej. Od 2007 r. Polska Wschodnia wyraźnie zmniejszyła dystans rozwojowy w stosunku do całej Unii Europejskiej (poziom PKB per capita w relacji do średniego poziomu UE wzrósł z 36% w 2006 r. do 48% w 2013 r.), przy czym obserwowany wzrost był silnie zróżnicowany regionalnie. Położenie makroregionu przy zewnętrznej granicy UE w sąsiedztwie regionów słabiej rozwiniętych nie sprzyja pobudzaniu impulsów rozwoju.

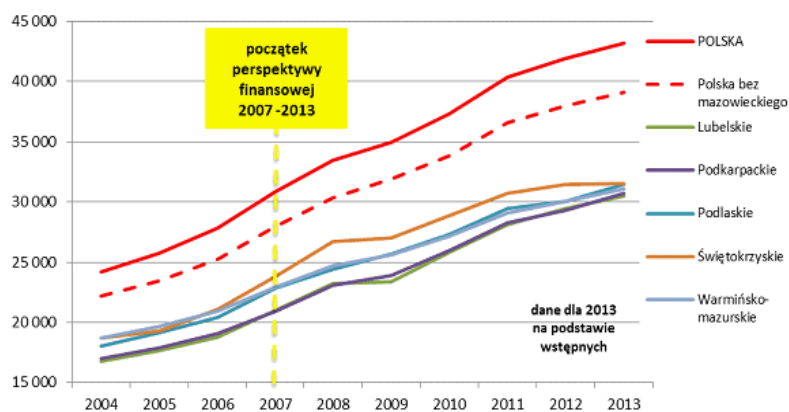
Choć na przestrzeni ostatnich lat sytuacja finansowa mieszkańców Polski Wschodniej poprawiła się, czego najbardziej widocznym przejawem było znaczne zmniejszenie skali problemu rodzin żyjących w skrajnym ubóstwie, to jednak poziom wydatków przypadających na jedną osobę w gospodarstwach domowych przez cały ten okres był o 15 p.p. niższy od krajowego. **Główną barierą rozwojową Polski Wschodniej** – pomimo stopniowo

zachodzących zmian o charakterze strukturalnym - **pozostaje niska wydajność pracy**, będąca pochodną przestarzałej struktury gospodarki i niskowydajnego rolnictwa. W latach 2000-2014 udział osób zatrudnionych w rolnictwie spadł z 30,3% do 19,9%, lecz wciąż kształtuje się na poziomie prawie dwukrotnie wyższym niż w Polsce ogółem. O problemach rozwojowych tego obszaru świadczy również relatywnie niski poziom przedsiębiorczości (średnia liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON przypadająca na 10 000 mieszkańców wynosi 814 i jest o 24% niższa niż średnio w kraju), innowacyjności (w relacji do PKB na prace badawczo-rozwojowe w 2013 r. przeznaczono 0,67% tj. o 0,2 p.p. mniej niż średnio w Polsce i aż o 1,34 p.p. niż w UE-28), relatywnie niska konkurencyjność ośrodków akademickich oraz niski poziom atrakcyjności inwestycyjnej. Udział eksportu w PKB w makroregionie stanowił w 2013 r. 22,4%, podczas gdy średnio w kraju osiągnął 38,5%.

Sytuacja na lokalnych rynkach pracy w Polsce Wschodniej jest trudniejsza niż w pozostałej części kraju, na co wskazuje zarówno wysoka stopa bezrobocia (w 2014 r. 11,1%, tj. o 2,1 p.p. wyższa niż średnia dla kraju), jak również niska aktywność zawodowa mieszkańców (72,9%, tj. o 1,4 p. niższa od średniej krajowej) oraz ujemne saldo migracji.

Potencjałem gospodarczym Polski Wschodniej jest wyraźna specyfika struktury branżowej przemysłu. Zjawisko to wynika z dużo większej niż przeciętnie w kraju roli produkcji artykułów rolno-spożywczych, a następnie przemysłu gumowego i tworzyw sztucznych, drzewnego oraz meblarskiego. Większe niż średnio w kraju jest znaczenie produkcji maszyn i urządzeń. Wśród

PKB na 1 mieszkańca w Polsce i w województwach Polski Wschodniej w latach 2004-2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

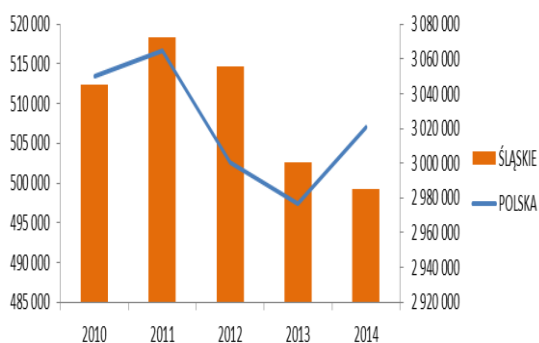
<sup>35</sup> Polskę Wschodnią definiuje się jako województwa: podlaskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, podkarpackie, lubelskie.

przemysłów „rzadkich” makroregion wyróżnia się dynamicznie rozwijającym się przemysłem lotniczym, mleczarskim oraz tytoniowym<sup>36</sup>. Ponadto wśród atutów województw Polski Wschodniej wyróżnić należy występowanie stosunkowo niewielu terenów zdegradowanych przez przemysł oraz relatywnie niewielkie zanieczyszczenie powietrza.

- **Trudności adaptacyjne regionów przemysłowych Śląska<sup>37</sup>**

Górny Śląsk jest najbardziej zurbanizowanym i uprzemysłowionym regionem Polski. Najważniejszym potencjałem tego obszaru jest atrakcyjna lokalizacja i dobre skomunikowanie z ośrodkami gospodarczymi Europy, a także znaczne bogactwa naturalne, w tym przede wszystkim złoża węgla kamiennego o zasobach wystarczających do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju przez co najmniej 20-40 lat. Atutami Śląska są również prężnie działający sektor przedsiębiorczości i duże doświadczenie w wymianie handlowej, czego przejawem jest najwyższe dodatnie saldo bilansu handlowego tego obszaru w kraju w latach 2004-2013. Mieszkańcy regionu są stosunkowo zamożni, w niewielkim stopniu korzystają z pomocy społecznej (poniżej 6% w latach 2009-2014), a także mają relatywnie dobry dostęp do podstawowych usług publicznych, w tym szkolnictwa, instytucji kultury i infrastruktury ochrony zdrowia.

Liczba osób zatrudnionych w przemyśle i budownictwie w województwie śląskim i w kraju w latach 2010-2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Mimo tych korzystnych charakterystyk, tempo wzrostu słabnie (podregiony województwa śląskiego charakteryzował w ostatnich latach największy w kraju spadek wartości PKB per capita w relacji do średniej krajowej), **procesy restrukturyzacyjne nadal nie zostały zakończone, a województwo stopniowo traci swoją dotychczasową pozycję konkurencyjną**. Stan zatrudnienia w przemyśle i budownictwie w regionie stale spada, przy jednoczesnej odwrotnej tendencji w kraju. Liczba osób pracujących w przemyśle w latach 2010-2014 spadła o 13,1 tys. osób, tj. o 2,6%, tymczasem w kraju wzrosła o 1%.

Bardzo duże zanieczyszczenie środowiska (40% udziału emisji w skali kraju), wysokie stężenia substancji szkodliwych dla zdrowia (w 2014 r. 21,7% emisji pyłów w Polsce), duża liczba zakładów szczególnie uciążliwych

(w 2014 r. - 325) i powierzchnia terenów zdegradowanych (w 2014 r. - 0,4%), a także najwyższe w kraju zagrożenie przestępczością (w 2014 r. - 28,60) sprawiają, iż **Śląsk staje się coraz mniej atrakcyjnym miejscem do zamieszkania**. Od 2000 do 2014 r. liczba ludności spadła o 3,64%, co w dużej mierze jest wynikiem największego w kraju odpływu migracyjnego.

Problemom środowiskowym towarzyszy  **pogarszająca się sytuacja na lokalnych rynkach pracy**, o czym świadczy m.in. wzrost odsetka osób długotrwale bezrobotnych w latach 2010 - 2014 (o 15,5 p.p.). W 2014 r. wśród 20 miast na prawach powiatu o najwyższej stopie bezrobocia aż pięć znalazło się w konurbacji śląskiej (Bytom ułokował się na 2. pozycji z wartością 19,8%). **Przyspieszeniu procesów restrukturyzacji nie sprzyja także niski poziom innowacyjności**, będący m.in. konsekwencją stosunkowo niskich nakładów na działalność badawczo-rozwojową w odniesieniu do PKB (w 2013 r. 0,62% przy średniej dla kraju 0,87%). Jednak rozwinięte zaplecze naukowo-badawcze nadal stanowi potencjał na rzecz rozwoju, a zwłaszcza restrukturyzacji przemysłu (w 2014 r. w województwie śląskim zlokalizowanych było 431 jednostek badawczo-rozwojowych, tj. 12,4% w skali kraju).

<sup>36</sup> Wyzwania rozwojowe Polski Wschodniej poparte szczegółowymi danymi zostały zdiagnozowane w *Strategii rozwoju społeczno – gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*.

<sup>37</sup> Górny Śląsk swym zasięgiem terytorialnym obejmuje województwo śląskie, a także część małopolskiego, niemniej jednak ograniczona dostępność danych przesądza o tym, iż dane statystyczne odnoszą się jedynie do województwa śląskiego.

- **Niepełne wykorzystanie potencjału aglomeracji**

W 16 największych miastach, liczących powyżej 200 tys. mieszkańców<sup>38</sup> zamieszkuje ok. 20% ludności Polski. Biorąc pod uwagę obserwowaną tendencję do przestrzennego koncentrowania się działalności gospodarczej stanowią one największe rynki pracy oraz naturalne zaplecze do rozwoju innowacyjności. Ich potencjał jest bardzo zróżnicowany. **Część miast po upadku przemysłu w latach 90. XX w. nie wykształciła nowych specjalizacji gospodarczych** i do dzisiaj zmagają się z potransformacyjnymi problemami gospodarczymi (np. Szczecin i zlokalizowany w nim przemysł stoczniowy). **Część doświadcza poważnych problemów społecznych i gospodarczych** (depopulacja, starzenie się społeczeństwa, bezrobocie, degradacja tkanki miejskiej).

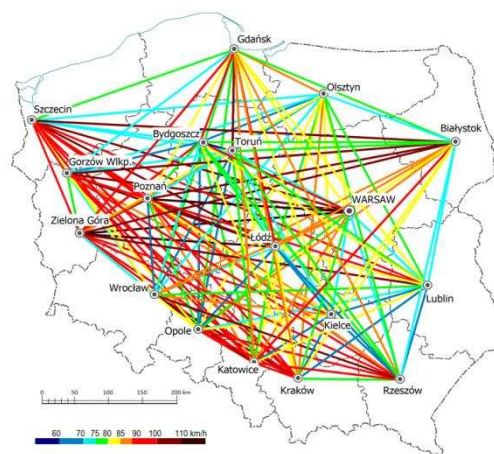
Największe polskie miasta w ograniczony sposób włączone są w europejską sieć powiązań transportowych i funkcjonalnych. Nie zaliczają się do czołówki najbardziej konkurencyjnych w UE, a wśród największych obszarów metropolitalnych (wg Eurostat) w pierwszej dziesiątce nie znalazła się żadna polska metropolia. Bariery dla rozwinięcia sieci wymiany i przepływów, zarówno w kontaktach biznesowych, jak i społecznych jest **wciąż niewystarczająca dostępność czasowo-przestrzenna największych miast**, pomimo szeregu znaczących inwestycji transportowych zrealizowanych w ostatniej dekadzie. W roku 2013 średnia prędkość przejazdu samochodem osobowym pomiędzy miastami wojewódzkimi wyniosła jedynie 83 km/h<sup>39</sup>.

Utrudnieniem dla przepływu know-how i wzmacniania powiązań funkcjonalnych głównych miast jest także splot niekorzystnych czynników, m.in. takich jak **niewystarczający stopień współpracy ośrodka centralnego z obszarem regionu, niedostosowanie działalności kadr naukowych do potrzeb rynku, słabość ośrodków naukowych i badawczych**. W konsekwencji procesy rozprzestrzeniania impulsów rozwojowych zachodzą w niewielkim stopniu (poza Warszawą, Poznaniem, Wrocławiem).

Problemem największych miast jest zarówno **stopniowa zmiana struktury ludności** w wyniku m.in. migracji ludności na obszary podmiejskie, jak i **niekontrolowane rozprzestrzenianie zabudowy**.

Zgodnie z danymi ze spisów powszechnych w latach 2002 i 2011 liczba mieszkańców miast znacząco się obniżyła (o 8,4%), a największy spadek zanotowały Łódź (-9,2%), Poznań (-4,9%) i Wrocław (1,5%)<sup>40</sup> Proces ten pogłębia chaos przestrzenny oraz generuje **dotatkowe koszty w zarządzaniu i funkcjonowaniu miast**, związane z zapewnieniem transportu, wyposażeniem w infrastrukturę i usługi publiczne, czy degradacją środowiska przyrodniczego. Niekontrolowane rozprzestrzenianie się zabudowy wpływa również na jakość życia mieszkańców. Według szacunków koszty dojazdów do pracy z odległości powyżej 5 km sięgają 26 mld zł rocznie, a straty czasowe wynoszą 610 mld osobogodzin, co przekłada się na ponad 8 mld zł<sup>41</sup>.

Rysunek 13. Średnia rzeczywista prędkość samochodem osobowym (w warunkach bez kongestii ruchu) w macierzy miast wojewódzkich w 2013 r.



Źródło: Śleszyński P., 2014, *Transport- and settlement-related time efficiency of road journeys taken in Poland*, *Geographia Polonica*.

<sup>38</sup> Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Trójmiasto, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, konurbacja śląska, Białystok, Gdynia, Częstochowa, Radom, Toruń.

<sup>39</sup> Por. Śleszyński P., *Transport- and settlement-related time efficiency of road journeys taken in Poland*, *Geographia Polonica* 2014

<sup>40</sup> Por. Janusz Witkowski, *Sytuacja demograficzna Polski w świetle wyników Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań 2011*, Polska w Europie-Przyszłość demograficzna, Warszawa 2012.

<sup>41</sup> Por. *Raport o ekonomicznych stratach i ekonomicznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*; Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej i Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, 2013.

- **Miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze<sup>42</sup>**

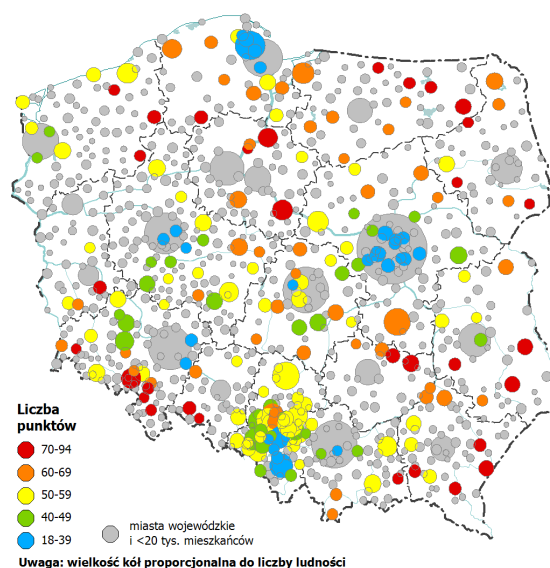
Sieć średnich miast, stosunkowo równomiernie rozmieszczonych po kraju, odgrywa bardzo ważną rolę w procesach rozwojowych, ze szczególnym uwzględnieniem sfery dostępu do usług publicznych wyższego rzędu. Transformacja społeczno-gospodarcza po 1989 r. spowodowała silną deindustrializację większości ośrodków i problemy z utrzymaniem ich bazy ekonomicznej. Wiele mono-funkcyjnych miast średnich, których pomyślność społeczno-gospodarcza była oparta często o pojedyncze zakłady przemysłowe, odnotowało poważny regres społeczno-gospodarczy. Reforma administracyjna z 1998 r. w przypadku części ośrodków nasiliła problemy wynikające z różnic w położeniu w hierarchii administracyjno-osadniczej. Obserwuje się **osłabienie tempa rozwoju gospodarczego części dawnych ośrodków wojewódzkich**, co wynika głównie ze spadku liczby miejsc pracy oraz mniejszych wpływów z PIT. Po części można to tłumaczyć redukcją zatrudnienia w administracji publicznej i instytucjach powiązanych z jej obsługą. Miasta te mimo zachowanej niekiedy siły politycznej w mniejszym stopniu niż obecne stolice wojewódzkie pozyskują środki z budżetu UE głównie ze względu na mniejsze oddziaływanie ponadlokalne i zdolność lokowania dużych inwestycji<sup>43</sup>.

Dynamika zmian w latach 2004–2014 dochodów własnych gmin, jak również wartości stopy bezrobocia wskazuje na **szczególnie trudną sytuację miast subregionalnych (średnich) i powiatowych**. W 2014 r. osiągnęły one 154% poziomu z 2004 r., podczas gdy Warszawa – 174%, a miasta wojewódzkie – 163%<sup>44</sup>. Niekorzystna dynamika rozwojowa, a także mnogość problemów społecznych i gospodarczych osłabia zdolność tych ośrodków do pełnienia roli dynamicznych lokalnych centrów aktywności gospodarczej. Wnioski z analizy wartości syntetycznego wskaźnika obrazującego nasilenie problemów rozwojowych wskazują, że lepsze perspektywy rozwoju mają ośrodki położone w obszarach funkcjonalnych największych miast, a szczególnie wokół Warszawy, Wrocławia, Trójmiasta. Miasta średnie, charakteryzujące się największym nagromadzeniem problemów rozwojowych, są rozmieszczone na całym obszarze kraju, jednak można wskazać obszary ich szczególnej kumulacji (kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie).

Zarówno obserwowane, jak i prognozowane w perspektywie do 2030 r. zmiany demograficzne, a także niewystarczający potencjał instytucjonalny wskazują na ograniczone perspektywy rozwoju miast powiatowych. Liczba ich mieszkańców zmniejszy się z aktualnych 12,6 mln do 11,2 mln, a więc o 10,6%, przy czym tempo „kurczenia się” jeszcze bardziej przyspieszy w okresie 2030-2050. Do miast o ponadprzeciętnej dynamice spadku będą należeć Zabrze (-27,3%), Bytom (-26,1%), Tarnów (23,4%) i Opole (-20,5%)<sup>45</sup>.

- **Obszary wiejskie rozwijające się w oparciu o endogeniczne potencjały gospodarcze**

Rysunek 14. Nasilenie problemów społecznych i ekonomicznych w miastach średnich<sup>1</sup>



Źródło: *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, IGiPZ PAN, 2016.

<sup>42</sup> miasta powyżej 20 tys. mieszkańców z wyłączeniem miast wojewódzkich, łącznie jest ich 204.

<sup>43</sup> Por. A. Kurniewicz, P. Swianiewicz, *Ból fantomowy czy realna strata? Wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego*, Prace i studia Geograficzne 2016.

<sup>44</sup> Miasta powiatowe definiuje się jako wszystkie na prawach powiatu, lokalne - pozostałe gminy miejskie i miejsko-wiejskie.

<sup>45</sup> *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, IGiPZ PAN, 2016.

Obszary wiejskie, które nie należą do obszaru funkcjonalnego aglomeracji i nie są zagrożone trwałą marginalizacją, to obszary o niskim lub średnim poziomie dóbr materialnych, charakteryzujące się niskim poziomem życia i surowcowym charakterem produkcji.

Obszary te nierzadko posiadają zdefiniowane specjalizacje gospodarcze, które stanowią o poziomie rozwoju i są kluczowym miejscem pracy dla mieszkańców. Do tych obszarów zaliczają się m.in. obszary, na których rolnictwo jest głównym sektorem zatrudnienia (co nierzadko wynika z braku pozarolniczych miejsc pracy) i obszary, na których dominuje rolnicze przeznaczenie lub wykorzystanie przestrzeni produkcyjnej. Obszary o przeważającej funkcji rolniczej są silnie zróżnicowane regionalnie. Należą do nich zarówno obszary, gdzie rolnictwo boryka się z trudnościami o charakterze strukturalnym (jak np. niekorzystna struktura agrarna i struktura demograficzna), jak również obszary z wysokowydajnym rolnictwem.

Mimo dotychczasowego wsparcia publicznego **obszary te charakteryzuje niedostateczny poziom rozwoju i nasycenia infrastruktury**, co spowalnia procesy rozwojowe oraz jest przeszkodą dla pełnego włączenia tych obszarów w procesy rozwojowe zachodzące w kraju. Niedostatki infrastruktury o odpowiednim standardzie, w szczególności: infrastruktury energetycznej, transportowej (w połączeniach transportowych z miastami wojewódzkimi, połączeniach transportowych podmiejskich „miasto-strefa podmiejska” i połączeniach „lokalne rynki pracy– wieś”), wodno-kanalizacyjnej i infrastruktury w zakresie szeroko pojętej gospodarki wodnej wpływają negatywnie na jakość życia. Na obszarach tych występuje również deficyt wolnych pozarolniczych miejsc pracy, a dostępne zasoby pracy nie posiadają pozarolniczych kwalifikacji bądź umiejętności przez co, mimo nadmiaru siły roboczej w rolnictwie, notuje się niski poziom mobilności zawodowej.

Szansą dla wielu z tych obszarów jest rozwój turystyki i działalności gospodarczej powiązanej z rolnictwem, w tym nowych nisz, tj. żywność tradycyjna, ekologiczna, lecznicza.

- **Obszary zagrożone trwałą marginalizacją**

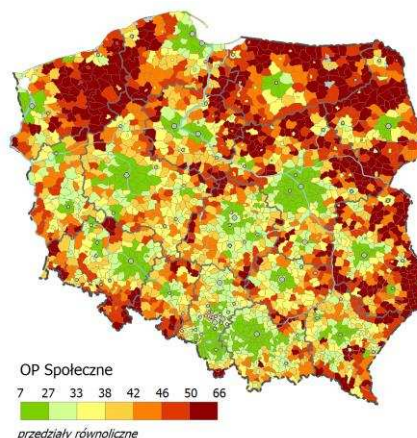
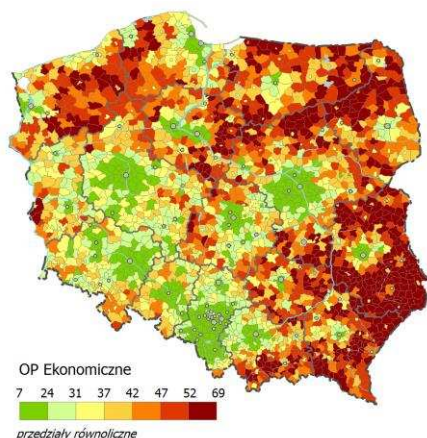
Pomimo znaczących inwestycji rozwojowych realizowanych w ostatnich latach, nadal wiele obszarów wiejskich oraz lokalnych miast, często położonych peryferyjnie lub na styku województw, charakteryzuje niski poziom aktywności ekonomicznej, a także niewystarczający dostęp ich mieszkańców do podstawowych usług publicznych. Występujące na nich zjawisko deprivacji manifestuje się niemożnością zaspokojenia przez ich mieszkańców społecznych i ekonomicznych potrzeb, **niską jakością życia, utrudnionym dostępem do dóbr i usług publicznych**. Obszary te są narażone na postępującą marginalizację, gdyż postrzeganie ich jako mało atrakcyjnych miejsc do zamieszkania skutkuje dalszym wymywaniem zasobów i pogłębiającymi się przestrzennymi zróżnicowaniami w poziomie rozwoju. W tym kontekście ważnym wyzwaniem pozostaje kompleksowa rewitalizacja obszarów popegeerowskich. Analiza **stopy bezrobocia** wskazuje na **szczególnie trudną sytuację mieszkańców małych miast**. W 2014 r. wyniosła ona aż 14,3%, gdy dla ośrodków wojewódzkich, regionalnych i powiatowych wartości te były znacząco niższe i wyniosły odpowiednio 5,6%, 7,3% i 9,4%. Konglomerat niekorzystnych parametrów sprawia, że małe miasta są zbyt słabe, aby stać się faktycznymi centrami lokalnego rozwoju, promieniującymi na swoje otoczenie.

W polskiej przestrzeni można wyróżnić grupę obszarów typowo wiejskich i słabo zurbanizowanych (w tym małych miast), na których - obok niekorzystnych zjawisk społecznych związanych m.in. z wysokim zagrożeniem ubóstwem dochodowym gospodarstw domowych i problemami na rynku pracy - występują problemy o charakterze ekonomicznym. Do głównych z nich można zaliczyć niski poziom PKB per capita, niekorzystną sytuację budżetową jednostek samorządowych oraz niski poziom przedsiębiorczości. Największy zwarty obszar tego typu występuje w słabo zaludnionej części Polski o charakterze wiejskim na styku województw lubelskiego i podkarpackiego, mazowieckiego i lubelskiego oraz w pasie biegnącym wzdłuż granic województwa warmińsko-mazurskiego i podlaskiego, mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego. Ponadto obszary te są skoncentrowane na środkowym Pomorzu (głównie w województwie zachodniopomorskim), wzdłuż granicy polsko-

rosyjskiej (w województwie warmińsko-mazurskim), na Kujawach i w Karpatach (podkarpackie i małopolskie)<sup>46</sup>.

Rysunek 15. Nasilenie problemów ekonomicznych

Rysunek 16. Nasilenie problemów społecznych



Źródło: P. Śleszyński, J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki (2016) *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.

## II. Cele i oczekiwane efekty

Osiągnięcie ambitnych celów w obszarze rozwoju terytorialnie zrównoważonego – zwiększenie spójności terytorialnej, wzmocnienie regionalnych przewag konkurencyjnych i poprawa jakości zarządzania politykami ukierunkowanymi terytorialnie – wymaga **zredefiniowania zakresu interwencji polityki regionalnej i zastosowania znacznie skuteczniejszych niż dotychczas mechanizmów wspierania rozwoju**. W związku z zachodzącymi procesami depopulacyjnymi i polaryzacyjnymi, które silnie różnicują polską przestrzeń, i zmieniającymi się zewnętrznymi uwarunkowaniami gospodarczymi, fundamentalnym zadaniem dla polityki regionalnej jest stworzenie warunków, umożliwiających **optymalne wzmocnienie i wykorzystanie kapitału terytorialnego**, w który wyposażone są różne typy obszarów do zbudowania **trwałej zdolności konkurencyjnej i poprawy jakości życia mieszkańców**. Polityka regionalna musi trafnie rozpoznawać i respektować terytorialną specyfikę rozwojową w całej jej złożoności i wielowymiarowości, dostrzegać rozwojowe atuty i deficyty różnych terytoriów oraz ich funkcjonalne zależności i na tej podstawie oferować adekwatne instrumenty wsparcia.

W ramach „Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” jako działania uzupełniające i dostosowujące politykę regionalną do obecnych wyzwań, proponuje się **trzy cele rozwojowe oraz wynikające z nich kierunki interwencji**:

**Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały endogeniczne poszczególnych terytoriów**

Zakres i sposób wsparcia będzie uzależniony od specyfiki danego terytorium i objmie działania służące **aktywizacji gospodarczej, rozwojowi lokalnych rynków pracy i mobilizacji zawodowej mieszkańców oraz poprawie dostępu do usług publicznych**. Polityka regionalna będzie w sposób szczególny koncentrować uwagę na **regionach**

czone z wykorzystaniem wystandaryzowanych wskaźników dostępnych w statystyce . Degórski, T. Komornicki, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, 2016.*

zmagających się z trudnościami o charakterze restrykcyjnym i adaptacyjnym (Polska Wschodnia, Śląsk). Przewidywana jest również kontynuacja **działań o charakterze horyzontalnym, skierowanych do wszystkich miast**, bez względu na ich wielkość i położenie. Interwencje będą zmierzały przede wszystkim do wykorzystania **potencjału aglomeracji dla utrzymania bądź zintensyfikowania ich dalszego dynamicznego rozwoju**, oddziałującego na otoczenie funkcjonalne i wzmacniającego regionalną konkurencyjność oraz **średnie miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze**.

Realizowane będą także działania skierowane do wszystkich obszarów wiejskich **wraz z ich lokalnymi ośrodkami miejskimi**.

**Systematyczne i skoncentrowane wspieranie regionalnych branż o największym potencjale rozwojowym** w synergii ze specjalizacjami krajowymi umożliwi regionalnym produktom i usługom skuteczne konkurowanie w skali krajowej i międzynarodowej.

W wymiarze instytucjonalnym **rozwijane będą zdolności do planowania i prowadzenia działań rozwojowych**, szczególnie na poziomie lokalnym. Niezbędne są działania służące **wzmocnieniu potencjału administracyjnego**, w szczególności słabszych samorządów terytorialnych oraz poprawa systemu finansowania, zarządzania, programowania i koordynowania działań społeczno-gospodarczych na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju.

Skuteczne osiągnięcie celów rozwojowych wymaga dwutorowego działania: stworzenia i wdrożenia nowych mechanizmów i instrumentów o charakterze *stricte* terytorialnym oraz dostosowania (terytorializacji) tych już istniejących, zwłaszcza sektorowych. Dla zapewnienia optymalnej skuteczności i selektywności działań, integrujących wiązki interwencji sektorowych, wspieranych z różnych źródeł publicznych i angażujących środki prywatne, instrumenty będą łączone w **pakiety dedykowane terytoriom będącym adresatami polityki regionalnej**.

Oczekiwanym rezultatem podjęcia działań jest zwiększenie produktywności (wydajności) pracy i zmniejszenie jej różnicowań regionalnych dzięki zwiększeniu inwestycji w różnych sektorach. Natomiast dzięki inwestycjom w Polsce Wschodniej makroregion ten będzie rozwijał się szybciej, przez co wzrośnie jego udział w tworzeniu PKB. Rozwój przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy, szczególnie na obszarach najbiedniejszych i borykających się z problemami strukturalnymi doprowadzi do zmniejszenia różnicowań w poziomie dochodów ich mieszkańców i samorządów terytorialnych. Wzmacnianie współpracy pomiędzy samorządami w miejskich obszarach funkcjonalnych przyczyni się do poprawy jakości zarządzania tymi obszarami, w tym zapobiegania żywiołowej suburbanizacji.

### III. Wskaźniki pomiaru celów



Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia <sup>47</sup> (rok 2020)	Wartość docelowa <sup>48</sup> (rok 2030)	Źródło danych
Udział województw Polski Wschodniej w PKB (bez osób prowadzących indywidualne gospodarstwa rolne)	%	15,3 (2013)	18-20	20,0	GUS
Wskaźnik dyspersji wartości dodanej brutto na 1 pracującego na poziomie województw (NTS 2) ogółem <sup>49</sup>	%	14,7% (2013)			GUS
Wskaźnik dyspersji PKB na 1 mieszkańca obliczony na poziomie podregionów (NTS 3) dla Polski <sup>50</sup>		34,2% (2013)			GUS
Relacja przeciętnych rocznych dochodów do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwie domowym na wsi do miasta	%	68 (2014)	70	80	GUS

Do realizacji strategicznych zamierzeń w obszarze rozwoju zrównoważonego terytorialnie zostaną wykorzystane środki rozwojowe polityki spójności UE, środki budżetu państwa, środki własne JST oraz prywatny kapitał inwestycyjny.

#### IV. CEL 1. Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów

Działania podejmowane w tym obszarze będą służyć zapobieganiu marginalizacji obszarów o niekorzystnych perspektywach rozwojowych poprzez uruchomienie impulsów stymulujących rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności, przy jednoczesnym przyspieszeniu procesów restrukturyzacyjnych i dalszej poprawie dostępu do podstawowych dóbr i usług publicznych o pierwszorzędym znaczeniu rozwojowym, a także zwiększeniu dostępności transportowej i poprawie wahadłowej mobilności przestrzennej mieszkańców.

#### Kierunki interwencji

##### 1. Tworzenie warunków dla budowy podstaw nowoczesnej gospodarki w Polsce Wschodniej

Polska Wschodnia jest obszarem istotnego wsparcia polityki regionalnej (mechanizmy alokacji polityki spójności per capita faworyzują województwa makroregionu – lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie; od 2007-2013 realizowany jest ponadregionalny program operacyjny<sup>51</sup> zarządzany na poziomie krajowym). Udzielane wsparcie przynosi wyraźne efekty rozwojowe, m.in. wspomaga wzrost gospodarczy we wszystkich regionach, wyrównuje poziom wyposażenia infrastrukturalnego, wpływa na wzrost jakości zasobów ludzkich, wspomaga procesy zmiany struktury gospodarczej. Inwestycje te nie doprowadziły jednak do znaczącego wzrostu inwestycji prywatnych i zahamowania odpływu osób z niektórych obszarów. Zróżnicowanie rozwoju makroregionu jest szczególnie widoczne na poziomie podregionów (korzystniejsza sytuacja dotyczy terenów położonych w otoczeniu stolic pięciu województw). Głównym celem wobec Polski Wschodniej pozostaje więc **poprawa atrakcyjności inwestycyjnej całego makroregionu** i długofalowe **pobudzenie aktywności ekonomicznej**, szczególnie na tych

<sup>47</sup> Niektóre wartości są w trakcie obliczeń.

<sup>48</sup> Niektóre wartości są w trakcie obliczeń.

<sup>49</sup> Wskaźnik jest definiowany jako suma wartości bezwzględnych różnic między wojewódzkimi, a krajową wartością dodaną brutto na 1 pracującego, ważonych udziałem liczby pracujących poszczególnych województw, wyrażona w procentach krajowej wartości dodanej brutto na 1 pracującego ogółem.

<sup>50</sup> Wskaźnik jest definiowany jako suma wartości bezwzględnych różnic między wartościami dla podregionów a krajową wartością PKB na 1 mieszkańca, ważonych udziałem liczby ludności poszczególnych podregionów, wyrażona w procentach krajowego PKB na 1 mieszkańca

<sup>51</sup> W latach 2007-2013 Polska Wschodnia objęta była Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, w obecnej perspektywie finansowej makroregionowi dedykowany został Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014-2020.

obszarach, gdzie procesy rozwojowe zachodzą wolniej. Wymaga to kontynuacji działań ukierunkowanych na:

- Wsparcie wiodących i perspektywicznych branż gospodarczych (głównie lotniczej, produkcji wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych, produkcji wyrobów metalowych oraz przemysłu meblarskiego i drzewnego, przetwórstwo spożywcze, rolnictwo ekologiczne, odnawialne źródła energii) i powiązanych z nimi sektorów B+R, przy jednoczesnym podnoszeniu wydajności pracy we wszystkich sektorach regionalnych gospodarek oraz kontynuacji przekształceń strukturalnych wsi i rolnictwa
- Poprawę dostępności transportowej i spójności komunikacyjnej poszczególnych regionów Polski Wschodniej i całego makroregionu, m.in. poprzez dokończenie inwestycji poprawiających powiązania pomiędzy głównymi ośrodkami miejskimi, promowaniu transportu intermodalnego, uzupełnianiu i rozwoju sieci dróg i szlaków kolejowych
- Rozwój kapitału ludzkiego i poprawę zdolności instytucjonalnej do skutecznego planowania i realizacji strategicznych przedsięwzięć rozwojowych na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji i w ramach obszarów funkcjonalnych

Efektywność i skuteczność powyższych działań wymaga **wzmocnienia systemu koordynacji** już realizowanych i planowanych przedsięwzięć rozwojowych w ramach programów krajowych (program Polska Wschodnia, inne programy krajowe, programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej) oraz regionalnych (programy regionalne), w tym zwłaszcza wzmocnienie roli Grupy Sterującej ds. Polski Wschodniej<sup>52</sup>. Poprawa koordynacji będzie polegała również na wprowadzeniu na szerszą skalę **preferencji** w ramach krajowych programów operacyjnych na lata 2014-2020 **dla finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych** kierowanych do najsłabszych obszarów makroregionu. Wsparcie dla Polski Wschodniej zostanie wzmocnione działaniami adresowanymi do obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją oraz do miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Pakiet działań dla Polski Wschodniej** – realizacja skoordynowanych działań w celu poprawy konkurencyjności i innowacyjności makroregionu Polski Wschodniej poprzez wzmocnienie roli mechanizmów koordynacyjnych wsparcia w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020, regionalnych programów operacyjnych, programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020, programów i inicjatyw UE (np. Horyzont 2020, COSME, czy Kreatywna Europa), środków krajowych. Koordynacja wzmocni komplementarność i synergię działań realizowanych w makroregionie oraz pozwoli lepiej dopasować wsparcie dla tych obszarów makroregionu, które nie potrafią skorzystać z szans rozwojowych.

**Wykorzystanie rozwiązań wypracowanych w ramach pilotażowej Inicjatywy Komisji Europejskiej „Regiony Słabiej Rozwinięte”** – inicjatywa, w której uczestniczą województwa świętokrzyskie i podkarpackie, służy zaprojektowaniu i wdrożeniu praktycznych rozwiązań służących bardziej skutecznej realizacji przedsięwzięć rozwojowych związanych ze wzmacnianiem regionalnej konkurencyjności (transfer technologii i komercjalizacja B+R, aktywizacja przedsiębiorczości w obszarach o trudnych warunkach gospodarowania, poprawa warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej) i rynków pracy (wdrożenie rozwiązań związanych z upowszechnieniem dualnego modelu kształcenia).

<sup>52</sup> Grupa Sterująca ds. Polski Wschodniej została powołana w celu zapewnienia koordynacji i komplementarności wsparcia działań realizowanych w ramach programów operacyjnych na obszarze makroregionu w zakresie planowania, wdrażania oraz monitorowania efektów interwencji. Grupę tworzą przedstawiciele Instytucji Zarządzającej: Programem Polska Wschodnia, Programem Inteligentny Rozwój, Programem Infrastruktura i Środowisko, regionalnymi programami operacyjnymi województw makroregionu oraz przedstawiciele Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa i Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

**Program ponadregionalny skierowany do najbliższych gospodarczo województw** - po roku 2020 przygotowany zostanie program na poziomie ponadregionalnym adresowany do najbliższych regionów, dla których istnieje potrzeba koordynacji i ukierunkowania wsparcia powyżej poziomu regionalnego. Program stanowić będzie zintegrowany i skoordynowany pakiet działań dostosowany do szczegółowych kontekstów terytorialnych i do powiązań przestrzennych pomiędzy nimi. Źródłem finansowania programu będą zarówno środki europejskie, jak i środki krajowe.

## **2. Wsparcie dla podwyższania atrakcyjności inwestycyjnej Śląska<sup>53</sup> oraz promocji zmian strukturalnych**

Obecnie obowiązuje wiele krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych oraz programów rozwoju, które przewidują działania dotyczące wzmocnienia atrakcyjności inwestycyjnej Śląska, jednak często są one realizowane w sposób nieskoordynowany i rozproszony, co zasadniczo ogranicza ich efektywność. Celem strategicznych działań podejmowanych w odniesieniu do Górnego Śląska jest **przyspieszenie i dokończenie procesów restrukturyzacji**, co doprowadzi do korzystnych zmian w strukturze gospodarczej i wzmocnienia przewagi konkurencyjnej tego obszaru jako wiodącego krajowego i środkowo-europejskiego centrum przemysłowego. Działania te będą koncentrowały się na lepszej koordynacji, w szczególności polityk sektorowych, a także działań realizowanych na poziomie regionalnym oraz z wykorzystaniem środków prywatnych w celu lepszego ukierunkowania terytorialnego dostępnymi strumieniami finansowania. Instrumentem realizacji powyższych celów będzie **program dla Śląska**, identyfikujący dotychczas rozproszone wsparcie i koncentrujący je na reindustrializacji, jak również na wsparciu kluczowych z punktu widzenia procesów restrukturyzacyjnych obszarów, tj.: innowacyjność i przedsiębiorczość, sfera społeczna, infrastruktura.

### Działania:

- Wzmacnianie przewag konkurencyjnych gospodarki regionu z wykorzystaniem jego potencjału innowacyjnego, w tym nowoczesnych technologii w przemysłach tradycyjnych
- Wsparcie dla rozwoju przedsiębiorczości i uatrakcyjnienie rynku pracy poprzez lepsze dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb pracodawców, wsparcie rozwoju infrastruktury ułatwiającej lokowanie i prowadzenie działalności gospodarczej, wsparcie aktywizacji zawodowej osób pozostających w trudnej sytuacji na rynku pracy
- Poprawa jakości środowiska, rekultywacja terenów zdegradowanych, jak również skuteczne przeciwdziałanie skutkom i ograniczenie negatywnego wpływu eksploatacji górniczej na środowisko, ograniczenie niskiej emisji oraz zużycia zasobów środowiska i energii w przedsiębiorstwach, gospodarstwach domowych, obiektach i przestrzeniach użyteczności publicznej, rekultywację terenów pokopalnianych oraz rewitalizację terenów zdegradowanych i poprzemysłowych
- Rewitalizacja obszarów zdegradowanych (w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym, technicznym) poprzez zintegrowane działania realizowane w oparciu o programy rewitalizacji

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Program dla Śląska<sup>54</sup>** - przygotowanie programu uwzględniającego propozycje różnych interesariuszy rozwoju regionu, którego celem będzie podwyższenie atrakcyjności inwestycyjnej Śląska, poprzez realizację działań przyczyniających się do zwiększenia inwestycji i restrukturyzacji bazy gospodarczej, w tym górnictwa węgla kamiennego, dostosowanie oferty edukacyjnej, reorientację zawodową, wsparcie przedsiębiorczości, rewitalizację obszarów zdegradowanych

<sup>53</sup>Szczegółowy obszar realizacji Paktu zostanie określony w toku dalszych prac nad SOR z uwzględnieniem konsultacji społecznych i analiz.

<sup>54</sup> Szczegółowy obszar i zakres tematyczny realizacji Programu zostanie określony w toku dalszych prac nad SOR z uwzględnieniem konsultacji społecznych, analiz i propozycji m.in. Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego.

i poprawę jakości środowiska. Program będzie zapewniał koordynację terytorialną przedsięwzięć rozwojowych wdrażanych w ramach obowiązujących i nowych programów, przez co przyczyni się do maksymalizacji efektów rozwojowych oraz do zwiększenia komplementarności i synergii działań. Program ten będzie wdrażany przez współpracujące ze sobą podmioty publiczne i prywatne, z poziomu krajowego, regionalnego oraz środowisk gospodarczych, naukowych i społecznych.

### 3. Rozwój miast – wsparcie horyzontalne

Wsparcie horyzontalne odnosi się do wszystkich miast bez względu na ich wielkość czy położenie. Koncentrować się będzie na realizacji priorytetów *Krajowej Polityki Miejskiej 2023* oraz *Agendy Miejskiej Unii Europejskiej*. Wykorzystanie pełnego potencjału miast wymaga spójnego podejścia różnych polityk sektorowych i różnych szczebli zarządzania. Zarówno w kontekście realizacji polityki miejskiej, jak i Agendy Miejskiej UE, dostrzega się **potrzebę zwiększenia komplementarności polityk mających wpływ na rozwój obszarów miejskich oraz wzmacniania współpracy i wymiany wiedzy między miastami różnej wielkości i na różnych szczeblach zarządzania**.

Wdrożenie działań horyzontalnych przyczyni się do **poprawy funkcjonowania miast jako atrakcyjnych miejsc do zamieszkania oraz prowadzenia działalności gospodarczej**, wzmacniając jednocześnie terytorialne podejście do rozwoju. Działania te, odnoszące się przede wszystkim do sfery regulacyjnej i finansowej, będą uzupełniane przez instrumenty uruchamiane w ramach innych obszarów tematycznych SOR (m.in. innowacyjność, reindustrializacja, spójność społeczna, sprawne państwo, infrastruktura).

#### Działania:

- Poprawa warunków współpracy pomiędzy samorządami w miejskich obszarach funkcjonalnych w celu podnoszenia efektywności i jakości zarządzania poprzez wprowadzenie rozwiązań prawnych ułatwiających współpracę jednostek samorządu różnego szczebla (np. w ramach związków metropolitalnych/aglomeracyjnych czy partnerstw terytorialnych)
- Wsparcie obszarów zdegradowanych (w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcyjnym, technicznym) poprzez zintegrowane działania rewitalizacyjne realizowane w oparciu o programy rewitalizacji
- Wzmocnienie zarządzania rozwojem obszarów miejskich poprzez dostosowanie metodologii statystyki publicznej do potrzeb i analiz struktur wewnątrzmijskich umożliwiających diagnozę problemów i potencjałów rozwojowych na obszarze miasta/obszaru funkcjonalnego, rozbudowa lokalnych, regionalnych i krajowych centrów wiedzy, wypracowanie nowych, elastycznych form współpracy pomiędzy miastami, rozwijanie i upowszechnianie zasad partycypacji społecznej w procesie zarządzania
- Poprawa jakości środowiska miejskiego i budowanie miasta „zielonego” poprzez zmniejszanie uciążliwości oddziaływania na otoczenie, działania na rzecz niskoemisyjności i efektywności energetycznej, przystosowanie do zmian klimatycznych (miejskie plany gospodarki niskoemisyjnej) oraz uruchomienie mechanizmów wspierających miasta w realizacji działań na rzecz poprawy jakości powietrza (programy ochrony powietrza, plany działań krótkoterminowych oraz programy ograniczania niskiej emisji)
- Optymalizacja rozwiązań dotyczących sposobu organizacji miejskiego transportu zbiorowego i mobilności miejskiej (wsparcie miast we wprowadzeniu transportu niskoemisyjnego, szeroka integracja różnych środków transportu, także z uwzględnieniem linii kolejowych, system „parkuj i jedź”, kształtowanie bardziej ekologicznego modelu mobilności mieszkańców)
- Wsparcie rozwoju gospodarczego i inwestycji, w tym regulacja prawna własności warstwowej (inwestycje nad/pod powierzchnią gruntów), zwłaszcza na obszarach miejskich o zwartej zabudowie – pozyskiwanie powierzchni inwestycyjnej

- Identyfikacja i rozwijanie lokalnych specjalizacji wyznaczając kierunki rozwoju lokalnego rynku pracy, edukacji, technologii i innowacji oraz tworzenie warunków dla rozwoju i dostępu do wysokiej jakości usług i dóbr publicznych
- Wzmacnianie potencjału miast i ich zaangażowania w realizację Krajowej Polityki Miejskiej 2023 i Agendy Miejskiej Unii Europejskiej

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Program wsparcia samorządów w programowaniu rewitalizacji** - upowszechnianie rewitalizacji jako ważnego elementu rozwoju miast, zapewniającego trwałość zasad i instrumentów, kompleksowość, mechanizmy finansowania, usprawnienia prawno-instytucjonalne oraz przejrzysty system monitorowania i ewaluacji (dedykowane programy z POPT) oraz budowa systemu bieżącego monitorowania działań rewitalizacyjnych.

**Partnerska Inicjatywa Miast** - program wymiany oraz promocji wiedzy między miastami oraz innymi podmiotami, zaangażowanymi w kształtowanie i realizację polityki miejskiej. Program służyć będzie identyfikacji dobrych praktyk stosowanych przy kluczowych wyzwaniach rozwojowych i rozpowszechnianiu ich na poziomie lokalnym, a także wzajemnemu uczeniu się (finansowany ze środków POPT 2014-2020).

#### 4. Pełniejsze wykorzystanie potencjału rozwojowego aglomeracji

Do zwiększenia konkurencyjności kraju istotne jest wykorzystanie potencjału polskich aglomeracji, które dysponują największymi możliwościami rozwojowymi i jako takie powinny odgrywać istotną rolę w zmianach strukturalnych przewidzianych w Strategii. Niejednokrotnie rozwój aglomeracji jest hamowany przez nieefektywne zarządzanie, planowanie i niewystarczający stopień współpracy (m. in. w kwestii rozwoju infrastruktury, w tym zintegrowanych sieci transportu zbiorowego oraz ograniczania procesu suburbanizacji). Problem to jedno z najwyższych w Europie zanieczyszczeń środowiska, a także niewystarczający poziom wymiany wiedzy i doświadczeń między poszczególnymi aglomeracjami i mniejszymi ośrodkami miejskimi w Polsce i za granicą. Obok wielokierunkowych działań prowadzonych dotychczas w ramach programów krajowych, regionalnych oraz przez same miasta, wzmocnienie krajowej polityki regionalnej wobec aglomeracji musi polegać na **rozwój ich funkcji metropolitalnych, wprowadzaniu instrumentów integracji funkcjonalnej** w sytuacji występującego deficytu współpracy, **ograniczeniu ekspansji na obszary niezabudowane** poprzez preferowanie ponownego wykorzystania terenu i tym samym hamowanie niekontrolowanej suburbanizacji, **realizację strategii niskoemisyjnych i adaptację do zmian klimatu**. W celu **lepszego koordynacji** działań prorozwojowych **niezbędne jest również tworzenie zachęt** dla nawiązywania **trwałej współpracy** pomiędzy samorządami w obszarze funkcjonalnym aglomeracji, w skład których wchodzi zarówno administracyjne obszary miejskie, jak i wiejskie. Planowane działania przyczynią się do **zwiększenia poziomu konkurencyjności i innowacyjności** oraz poprawy sytuacji na rynku pracy. Ważna jest także **poprawa dostępności komunikacyjnej** w ramach samej aglomeracji, jak również z przyległych terenów.

##### Działania:

- Tworzenie narzędzi służących poprawie zarządzania obszarem aglomeracji w oparciu o zasadę partnerstwa poprzez realizację wspólnych, uzgodnionych, celów rozwojowych danego obszaru (m.in. w zakresie transportu, usług komunalnych, rynku pracy, przeciwdziałania niekontrolowanej suburbanizacji, kształtowania ładu przestrzennego i poprawy estetyki)
- Przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji poprzez prowadzenie bardziej racjonalnej gospodarki terenami (opartej na prognozach demograficznych i inwestycyjnych), zwiększanie efektywności realizacji inwestycji na terenach uprzednio zagospodarowanych, które utraciły swoje dotychczasowe funkcje, podnoszenie jakości i efektywności planowania i zagospodarowania przestrzennego w miastach i ich obszarach funkcjonalnych

- Wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie organizacji i integracji transportu zbiorowego oraz ruchu pojazdów w obszarach aglomeracji, zmniejszających uciążliwość transportu na otoczenie (tj. zanieczyszczenie powietrza, hałas) poprzez eksploatację niskoemisyjnego taboru, wspieranie rozbudowy urządzeń do ładowania akumulatorów pojazdów napędzanych silnikami elektrycznymi, działania na rzecz zmiany dotychczas preferowanych przez obywateli zachowań mobilnych
- Tworzenie sprawnych systemów komunikacji zbiorowej i dalsza rozbudowa niezbędnej infrastruktury technicznej w ramach aglomeracji, jak również na terenach przyległych
- Działania na rzecz eliminacji niskiej emisji z istniejących urządzeń grzewczych, rozwoju zbiorowych systemów zaopatrzenia w ciepło, kontynuowanie działań na rzecz poprawy termomodernizacji w istniejącej zabudowie i wprowadzanie rozwiązań na rzecz rozwoju budownictwa energooszczędnego, integracja zabudowy ze środowiskiem naturalnym oraz adaptacja do zmian klimatu
- Wspieranie sieciowej kooperacji polskich miast z ośrodkami zagranicznymi poprzez rozwój mechanizmów współpracy i tworzenie krajowych partnerstw między miastami posiadającymi komplementarne zasoby lub komplementarną strukturę społeczną i gospodarczą, np. Warszawa-Łódź, Kraków-konurbacja katowicka, Trójmiasto
- Selektywne wsparcie aglomeracji borykających się ze szczególnie znaczącymi problemami strukturalnymi, w tym poprzez ukierunkowanie inwestycji bazujących na ich potencjale rozwojowym (np. projekty pilotażowe: w zakresie rewitalizacji w Łodzi, w zakresie reindustrializacji w Szczecinie)
- Wsparcie rozwoju współpracy między samorządami a uczelniami i jednostkami badawczo-rozwojowymi w zakresie wykorzystania potencjału naukowego do tworzenia innowacji

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Lepsze zarządzanie** - przygotowanie i implementacja instrumentów prawnych dla miejskich obszarów funkcjonalnych stymulujących i umożliwiających sprawną współpracę JST z wykorzystaniem doświadczeń z prac nad ustawą o związkach metropolitalnych.

**Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) PLUS** - optymalizacja realizacji ZIT i przekształcenie Związków/Porozumień ZIT w trwałe partnerstwa JST po zakończeniu perspektywy finansowej w 2020 r. w celu podejmowania działań wykraczających poza zadania dotyczące wdrażania funduszy unijnych, dot. kreowania rozwoju metropolitalnego i koordynacji działań gmin wchodzących w partnerstwo ZIT, m.in. poprawy zarządzania, wypracowania usprawnień organizacyjnych w dostarczaniu usług aglomeracyjnych i prowadzenia analiz rozwojowych w miejskim obszarze funkcjonalnym.

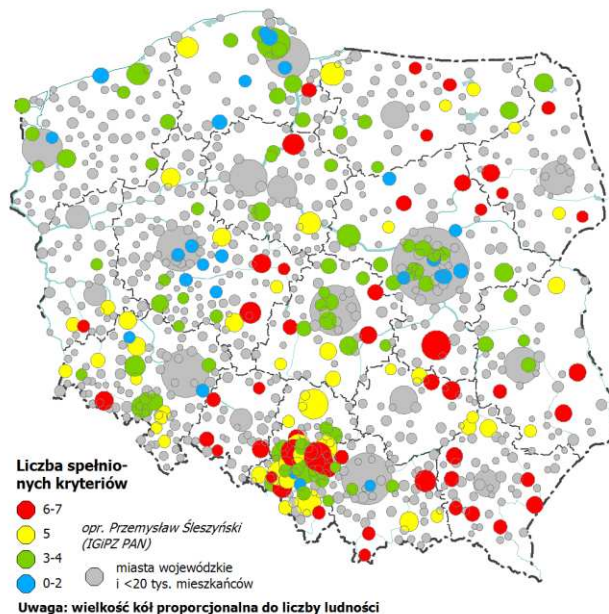
**Powrót do centrów miast** – wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich oraz przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji (ekonomicznym, społecznym, przestrzennym, i środowiskowym) poprzez stworzenie regulacji prawnych z zakresu planowania przestrzennego (m.in. zgodnie z Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym), efektywniejsze wykorzystanie przestrzeni w obszarach zurbanizowanych, w tym przywracanie utraconych funkcji oraz kształtowanie wielofunkcyjnych, łatwo dostępnych przestrzeni miejskich, umożliwiających realizowanie wielu aktywności różnych grup wiekowych, społecznych itp. Ponadto, propagowanie dobrych praktyk oraz działań edukacyjnych w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego.

## 5. Aktywizacja zasobów i potencjałów miast średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze

Problemy rozwojowe miast średnich dotyczą m.in. spadku liczby ludności (zwłaszcza lepiej wykształconej w wieku produkcyjnym i starzenie się społeczeństwa), niedopasowania popytu i podaży na lokalnym rynku pracy, zmniejszania się liczby siedzib dużych przedsiębiorstw, słabszego wzrostu przedsiębiorczości, problemów społecznych i niskiej dostępności transportowej. Ponadto, niewystarczająca skuteczność dotychczas stosowanych instrumentów polityki regionalnej i polityk

sektorowych w rozwiązywaniu problemów miast średnich, jak też uzależnienie wsparcia od aktywności i kompetencji samych zainteresowanych i ich zdolności do realizacji projektów rozwojowych, skutecznego budowania partnerstw i ubiegania się o dofinansowanie projektów, uzasadnia podjęcie wobec nich zindywidualizowanej, dostosowanej do potrzeb i spakietyzowanej interwencji.

Główne cele polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie wobec wybranych miast średnich<sup>55</sup>, tracących funkcje społeczno-gospodarcze, to **wsparcie rozwoju przedsiębiorczości, w szczególności o charakterze innowacyjnym, zwiększenie aktywności zawodowej ich mieszkańców oraz poprawa jakości życia mieszkańców poprzez rozwój i łatwiejszy dostęp do usług publicznych oraz rozwiązanie kwestii środowiskowych, w tym rozwój transportu niskoemisyjnego w miastach.** Kwestią o kluczowym znaczeniu jest również **poprawa jakości zarządzania rozwojem i zdolności samorządów do partnerstwa, dialogu oraz współpracy.** W celu zaplanowania adekwatnych działań wobec miast średnich przeprowadzono szczegółową analizę ośrodków, w których odnotowano utratę funkcji społeczno-gospodarczych, skutkującą pogorszeniem ich pozycji rozwojowej oraz perspektyw na przyszłość<sup>56</sup>.



Rysunek 17. Miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze (zbiór miast powyżej 20 tys. mieszkańców z wyłączeniem miast wojewódzkich – łącznie 204 miasta)<sup>57</sup>.

Źródło: *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, P. Śleszyński, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, 2016.

#### Działania:

- Poprawa jakości zarządzania rozwojem przez wsparcie władz miejskich w zakresie wypracowywania i realizacji wizji rozwojowej, planowania strategicznego i przestrzennego, upowszechnianie stosowania wysokiej jakości rozwiązań organizacyjnych w zarządzaniu rozwojem i w dostarczaniu usług publicznych, w tym ich dostosowanie do zjawiska kurczenia się miast, jak też podnoszenie zdolności samorządów do przyciągania i obsługi inwestorów, inkubowania lokalnej przedsiębiorczości oraz aktywizacji lokalnych społeczności oraz zdolności do partnerstwa, dialogu oraz współpracy przez zwiększanie zdolności do partnerskiej współpracy z innymi samorządami terytorialnymi, w tym z samorządem województwa

<sup>55</sup> Przyjmuje się, że są to miasta powyżej 20 tys. mieszkańców z wyłączeniem miast wojewódzkich.

<sup>56</sup> Analizie wskaźnikowej poddano 204 miasta, wyselekcjonowane z uwzględnieniem kryteriów administracyjnego i wielkościowego w celu identyfikacji występujących w nich problemów społeczno-ekonomicznych oraz określenia poziomu ich nasilenia (kryteria od 1 do 7). Wskaźniki użyte do analizy to: 1) Zmiana rejestrowanej liczby ludności (2004-2014), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie; 2) Prognoza liczby ludności GUS do 2035 r. w powiecie (wg danych zweryfikowanych przez ekspertów IGiPZ PAN, uwzględniających wpływ emigracji zagranicznej), w stosunku do średniej w kraju w tym samym okresie; 3) Zmiana liczby bezrobotnych (2004-2014), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie; 4) Zmiana dochodów własnych w budżetach gmin (2004-2014), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie; 5) Zmiana liczby udzielonych noclegów (2004/2005-2013/2014), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie; 6) Zmiany liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (2004-2014), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie; 7) Zmiany liczba siedzib największych spółek wg Listy 2000 Rzeczypospolitej (2004-2013), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie.

<sup>57</sup> W dalszych pracach nad Strategią zostaną zbadane zmiany w funkcjach tych miast w latach 1989-2014 (w szczególności w kontekście deindustrializacji, zmian w hierarchii miast, atrakcyjności migracyjnej, zasięgu oddziaływania i in.) oraz oceniony będzie wpływ tego procesu na spójność terytorialną kraju.

- Pobudzanie rozwoju i zwiększanie możliwości inwestycyjnych przez aktywizację gospodarki lokalnej i tworzenie trwałych miejsc pracy (m.in. zachęty do podejmowania działalności gospodarczej i powstawania nowych miejsc pracy, wsparcie dla firm już istniejących, działania na rzecz zwiększenia napływu inwestycji i rozbudowy oferty inwestycyjnej, bardziej efektywne wykorzystanie obszarów inwestycyjnych, zachęty dla lokalizacji siedzib większych przedsiębiorstw, pobudzanie innowacyjności i rozwój branż stanowiących o specjalizacji gospodarczej danego miasta podnoszenie jakości i użyteczności dostępnej oferty edukacyjnej w celu lepszego jej dostosowania do potrzeb lokalnego rynku pracy) oraz aktywizację i rozwój zasobów ludzkich (szkolenia, staże, doradztwo zawodowe, kształcenie zawodowe/branżowe i ustawiczne) i poprawę dostępu do usług publicznych
- Bardziej efektywne wykorzystanie istniejących źródeł finansowania przedsięwzięć o charakterze rozwojowym oraz zapewnienie dodatkowych źródeł finansowania tego typu przedsięwzięć (m.in. środki polityki spójności UE, budżetu państwa, środki własne JST, „janosikowe” w nowej formule, środki prywatne)
- Wzmocnienie roli miast w świadczeniu ponadlokalnych usług publicznych

Instrumentem służącym pobudzaniu rozwoju w miastach średnich są zindywidualizowane pakiety działań (prawnych, instytucjonalnych i inwestycyjnych), istotnych ze względu na kreowanie wzrostu i tworzenie stabilnych miejsc pracy, wdrażanych na podstawie Zintegrowanego Programu Rozwoju(ZPR).

Obok wyżej wymienionych działań adresowanych do miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, miasta te będą mogły także korzystać z instrumentów / programów / działań dostępnych horyzontalnie, takich jak np. instrumenty mieszkaniowe zachęcające do pozostawania lub osiedlania się w miastach średnich (zwłaszcza osób młodych i lepiej wykształconych), programy zmniejszenia problemu zanieczyszczeń powietrza oraz rozwoju transportu niskoemisyjnego przez rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego usprawniających jakość połączeń między miastami, ich otoczeniem i ważnymi sąsiadującymi ośrodkami oraz wsparcie rozwiązań multimodalnych.

Szczegółowe cele, zakres i dobór instrumentów uruchamianych przez wszystkich partnerów biorących udział w realizacji ZPR (administracja rządowa, władze regionalne i lokalne, społeczeństwo, środowisko akademickie, przedsiębiorcy) będzie miał charakter zindywidualizowany właściwy dla danego miasta niemniej jednak zawsze **oczekiwane rezultaty realizacji ZPR** w średnim okresie (2-5 lat) obejmują wzrost aktywności gospodarczej (szczególnie innowacyjnej) i wzrost poziomu zatrudnienia (szczególnie w sektorze usług wyższego rzędu), co będzie służyło **odbudowie bazy gospodarczej oraz wzmocnieniu roli miast jako ważnych centrów aktywności społecznej i gospodarczej, o istotnym potencjale do prorozwojowego oddziaływania na swoje otoczenie**, jak też powinno wpłynąć na **przeciwdziałanie procesom depopulacji**.

Projekt strategiczny przewidziany do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Program dla średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze** - skoncentrowany na działaniach służących pobudzaniu rozwoju miast średnich, realizowany w formule ZPR, tj. nowego instrumentu polityki rozwoju o zasięgu lokalnym lub ponadlokalnym, służącego terytorialnemu ukierunkowaniu procesu planowania i wdrażania prorozwojowej interwencji publicznej i prywatnej<sup>58</sup>.

**Projekt wsparcia rozwoju kadr dla sektora usług dla biznesu w miastach średnich** - konkurs w ramach PO WER 2014-2020 - zapewnienie wsparcia dla mniejszych ośrodków akademickich posiadających potencjał do rozwoju branży usług dla biznesu (BPO (outsourcing procesów biznesowych), SSC (centra usług wspólnych) oraz IT (usługi informatyczne).

<sup>58</sup> Więcej patrz opis cel 3.



**Komponent dla miast średnich w programie Partnerska Inicjatywa Miast** – projekt realizowany w ramach wsparcia horyzontalnego dla rozwoju miast.

**Zamieszkać w mniejszym mieście** – wypracowanie propozycji kompleksowych działań zachęcających do zamieszkania w średnich miastach, w tym zapewnienie preferencji w ramach instrumentu mieszkaniowego zachęcającego do pozostawania lub osiedlania się w miastach średnich (zwłaszcza osób młodych i wykształconych) z wykorzystaniem Narodowego Programu Mieszkaniowego MliB.

**Miasto Czyste i Bezpieczne** – opracowanie preferencji dla miast średnich najbardziej zanieczyszczonych w ramach działań środowiskowych i adaptacji do zmian klimatu, w tym gospodarki niskoemisyjnej obejmujących: środki nowej perspektywy Funduszy Norweskich i EOG, zmianę kryteriów wyboru projektów finansowanych w ramach PO IiŚ, RPO, oraz preferencje w kryteriach wyboru projektów dla miast średnich w ramach Programu Gazela BIS 2016-2023 oferującego niskooprocentowane pożyczki z możliwością umorzenia na zakup niskoemisyjnego taboru i modernizację infrastruktury.

## 6. Rozwój obszarów wiejskich – wsparcie horyzontalne

Część wyzwań rozwojowych w Polsce, choć ma charakter horyzontalny to ze szczególnym natężeniem manifestuje się w przypadku obszarów wiejskich. Do najważniejszych wyzwań należą potrzeba wspierania **przedsiębiorczości wykorzystującej zasoby lokalne i zwiększającej zasoby miejsc pracy poza rolnictwem, poprawa mobilności międzysektorowej zasobów pracy w rolnictwie** oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych mieszkańców obszarów wiejskich, jak też **poprawa jakości działania instytucji publicznych i promocja zrównoważonego ładu przestrzennego**. Efektywność rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich jest kluczową kwestią w związku z przewidywanym spadkiem liczby ludności oraz silnym rozproszeniem osadnictwa. Dalszy rozwój infrastruktury powinien być ściśle podporządkowany celom związanym z rozwojem bazy gospodarczej i tworzeniem miejsc pracy w sektorach pozarolniczych oraz powinien sprzyjać **poprawie dostępności do usług publicznych**.

W kontekście zmian demograficznych niezbędne są także działania na rzecz zwiększania witalności społeczeństw wiejskich, włączenia w procesy cywilizacyjne osób starszych i kobiet oraz osób pragnących znaleźć pracę poza sektorem rolnym, często wykluczonych z rynku pracy. Konieczne jest także wzmocnienie powiązań funkcjonalnych pomiędzy wsiami i miastami, a także **wzmocnienie małych miast i centrów gminnych, jako lokalnych ośrodków wzrostu**.

### Działania:

- Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości, w tym przede wszystkim poprawa otoczenia inwestycyjnego, budowa systemu kooperacji MŚP na obszarach wiejskich, budowa przedsiębiorczości społecznej na obszarach wiejskich, promowanie zmian struktury gospodarki lokalnej w kierunku zwiększenia jej możliwości eksportowych, w tym poprzez włączanie w łańcuchy kooperacyjne firm operujących na rynkach regionalnym, krajowym i europejskim, poprawa dostępności transportowej w wymiarze lokalnym, regionalnym i krajowym (lepsze dowiązanie do sieci wyższego rzędu, koordynacja i zapewnianie komplementarności inwestycji liniowych, np. lokalizacja węzłów na autostradach)
- Poprawa mobilności międzysektorowej osób zatrudnionych w rolnictwie i innych mieszkańców obszarów wiejskich oraz podnoszenie ich kwalifikacji zawodowych, jak również reorientacja zawodowa i lepsze ukierunkowanie szkoleń i doradztwa zawodowego na potrzeby lokalnego rynku pracy
- Podnoszenie jakości życia mieszkańców poprzez zapewnienie wysokiego poziomu dostępności usług publicznych (opieka zdrowotna, edukacja, usługi opiekuńcze, usługi administracyjno-urzędowe) i infrastruktury technicznej (wodno-kanalizacyjnej, oczyszczalnie ścieków komunalnych, skomunikowanie z lokalnymi ośrodkami wzrostu, rozwój i modernizacja sieci dróg

lokalnych oraz szerokopasmowej sieci internetowej, modernizacja i rozwój lokalnych sieci dystrybucyjnych energii) oraz wspomaganie rozwoju małych miast i centrów gminnych jako lokalnych ośrodków wzrostu

- Poprawa jakości instytucji publicznych, ich zdolności do zarządzania rozwojem i zawiązywania skutecznych partnerstwa na rzecz rozwoju i sieciowej współpracy, także z lokalnymi społecznościami, w tym poprawa jakości procesu przygotowania i realizacji przedsięwzięć rozwojowych
- Promowanie zrównoważonego ładu przestrzennego na obszarach wiejskich, m.in. w celu kształtowania ustroju rolnego, zapobiegania rozpraszaniu istniejącej sieci osadniczej oraz obniżenia kosztów utrzymania infrastruktury technicznej<sup>59</sup>
- Tworzenie warunków dla rozwoju edukacji i wyrównywanie szans m.in. poprzez zwiększenie dostępności zajęć pozalekcyjnych i lepsze wykorzystywanie świetlic wiejskich
- Rozwój sprzedaży bezpośredniej w ujęciu regionalnym/lokalnym
- Dywersyfikacja źródeł wytwarzania energii i dystrybucja energii na poziomie lokalnym
- Produkcja i dystrybucja żywności wysokiej jakości.

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Pakt dla obszarów wiejskich** – realizacja skoordynowanych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem środków krajowych i UE (m.in. w ramach RPO, PROW, PO RYBY, KPO), skoncentrowanych na:

- **usługach publicznych wysokiej jakości na obszarach wiejskich** (w tym: rozwój instrumentu RLKS, nowy model współpracy gmin i NGO, usługi opiekuńcze i zdrowotne służące poprawie jakości oraz dostępu do poszczególnych usług społecznych na obszarach wiejskich oraz program ochrony/aktywizacji małych szkół/świetlic wiejskich)
- **infrastrukturze technicznej** (w tym: infrastrukturze wodno-kanalizacyjnej, transportowej, lokalnej dystrybucji energii, rozwoju mikroinstalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, Internecie szerokopasmowym oraz drogach lokalnych)
- **zasobach naturalnych / środowisku** (w tym rozwoju małej retencji, rozwoju małych elektrowni wodnych oraz ochronie gruntów rolnych i leśnych)
- **przedsiębiorczości** (w tym rozwoju przetwórstwa i sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwach rolnych oraz modernizacji /tworzeniu targowisk (centrów sprzedaży) i systemów dystrybucji, reorientacji zawodowej /podnoszeniu nabytych kwalifikacji zawodowych, doradztwie pozarolniczym zawodowym dla rolników oraz rewitalizacji obszarów popegeerowskich.

## 7. Rozwój obszarów wiejskich w oparciu o endogeniczne potencjały gospodarcze

Obok działań realizowanych horyzontalnie na obszarach wiejskich i działań zaprojektowanych w odniesieniu do wzrostu konkurencyjności gospodarstw rolnych podejmowane będą interwencje skoncentrowane na **wspieraniu i tworzeniu warunków dla lepszego wykorzystania potencjałów endogenicznych obszarów wiejskich.**

### Działania:

- Wykorzystanie potencjału rolnictwa do prowadzenia działalności gospodarczej towarzyszącej produkcji rolniczej
- Właściwe wykorzystanie i rozwój zasobów pracy i kapitału niezbędnych dla prowadzenia określonej działalności gospodarczej (rolniczej i pozarolniczej)
- Wspieranie pozarolniczej przedsiębiorczości

<sup>59</sup> Zgodnie z kierunkiem działania Integracja planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego w ramach obszaru Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem.

- Wzmacnianie powiązań i współpracy z miastami na obszarach będących w zasięgu oddziaływania funkcjonalnego miast w celu lepszego dostępu mieszkańców do rynku pracy, dóbr i usług publicznych (np. poprzez wsparcie rozwoju transportu zbiorowego)
- Rozwój lub modernizacja infrastruktury regionalnej i lokalnej niezbędnej do prowadzenia działalności gospodarczej (w tym w szczególności: infrastruktury energetycznej, transportowej, wodno-kanalizacyjnej i infrastruktury w zakresie szeroko pojętej gospodarki wodnej)
- Rozwiązanie kwestii środowiskowych na obszarach wiejskich
- Szersze wykorzystanie instrumentu RLKS (CLLD)<sup>60</sup>

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Przedsięwzięcia Paktu dla obszarów wiejskich** – w tym w szczególności:

- **z zakresu infrastruktury technicznej** (w tym: infrastrukturze wodno-kanalizacyjnej, transportowej (w tym drogi lokalne), lokalnej dystrybucji energii, rozwoju mikroinstalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, Internecie szerokopasmowym oraz drogach lokalnych)
- **dot. zasobów naturalnych / środowiska** (w tym rozwoju małej retencji, rozwoju małych elektrowni wodnych oraz ochronie gruntów rolnych i leśnych)
- **przedsiębiorczości.**

**Linia pożyczkowa i utworzenie Funduszu Rozwoju Rolnictwa** - w ramach projektu MRiRW wspieranego z EFIS nie będą udzielane dotacje dla JST. Ze środków budżetu UE przyznawana będzie gwarancja UE dla instrumentów finansowych w postaci pożyczek lub kredytów. Wsparcie inwestycyjne w szczególności dużych gospodarstw rolnych oraz dużych podmiotów działających w otoczeniu rolnictwa, które na skutek interwencji uzyskują trwałą rentowność.

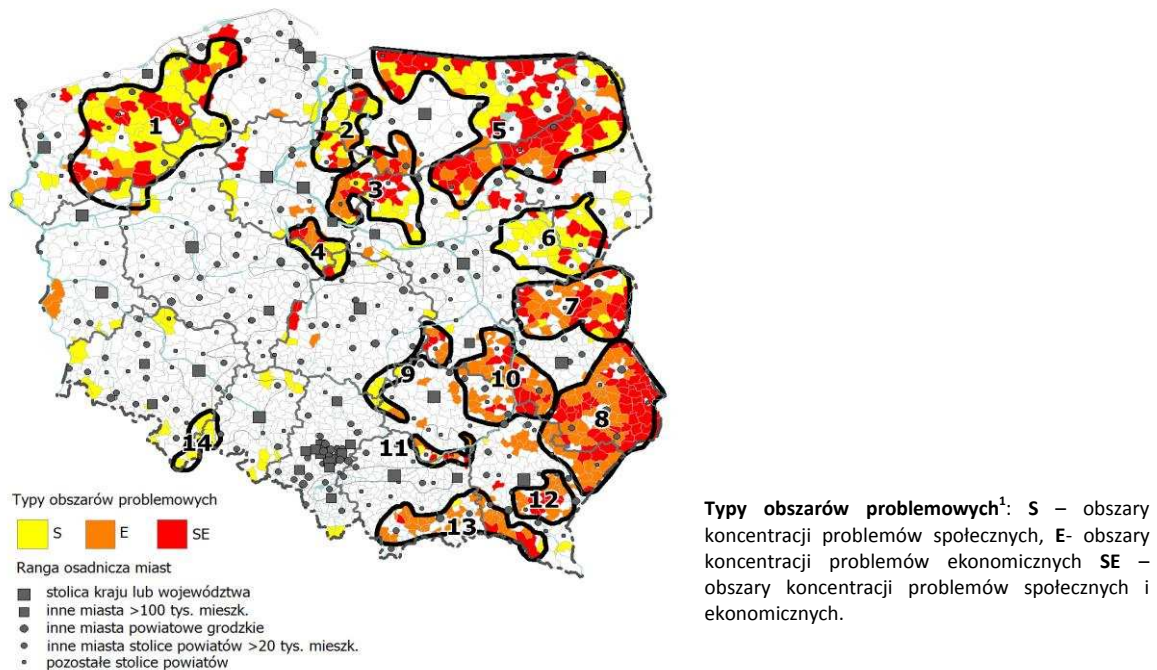
**Odtworzenie i wsparcie rozwoju lokalnych rynków rolnych** - zmiana regulacji prawnych umożliwiających rolniczy handel detaliczny; wypracowanie koncepcji funkcjonowania i rozwoju lokalnych rynków rolnych oraz instrumentów wsparcia tych rynków; doradztwo i szkolenia dla kadry właścicielskiej i zarządzającej lokalnymi rynkami rolnymi; wsparcie budowy elektronicznych platform handlu opartych na tzw. technikach ICT produktami, którymi obrót odbywa się na lokalnych rynkach rolnych.

**Wsparcie realizacji instrumentu *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS)* ze środków EFS i EFR w regionalnych programach operacyjnych (RPO) w formule pośredniej** - realizacja projektów z EFS i EFR, które uzupełnią strategie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (LSR) finansowane ze środków PROW 2014-2020 lub PO RYBY 2014-2020.

## 8. Aktywizacja obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją

Pośród obszarów wiejskich wyróżnia się grupa obszarów wiejskich i połączonych z nimi funkcjonalnie mniejszych miast, w tym obszarów popegeerowskich położonych z dala od dużych ośrodków miejskich lub na styku granic województw, które cechuje szereg negatywnych zjawisk o charakterze społeczno-gospodarczym, niekorzystnie wpływających na rozwój tych terenów. Obszary zagrożone trwałą marginalizacją charakteryzuje, m.in. nasilony odpływ osób w wieku produkcyjnym (co przekłada się na starzenie się i spadek liczby ludności na tych obszarach), problemy na lokalnych rynkach pracy wynikające z różnic w wydajności pracy oraz głębokiego niezrównoważenia podaży zasobów i popytu na pracę (w tym niewielka ilość miejsc pracy w sektorze pozarolniczym oraz deficyty instytucjonalne, finansowe i ludzkie, sprzyjające rozwijaniu lokalnej przedsiębiorczości), niski kapitał społeczny i jakość potencjału lokalnej administracji oraz słabo rozwinięta i niedoinwestowana infrastruktura techniczna. Niedostateczna koordynacja i skuteczność dotychczas stosowanych instrumentów polityki regionalnej uzasadniają podjęcie wobec obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją zindywidualizowanej, dostosowanej do potrzeb oraz potencjału rozwojowego spakietyzowanej interwencji.

<sup>60</sup> Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS, ang. Community-led local development – CLLD).

Rysunek 18. Kumulacja problemów społeczno-ekonomicznych w Polsce<sup>61</sup>.

Źródło: *Delimitacja obszarów zmarginalizowanych*, T. Komornicki, P. Śleszyński, M. Degórski, J. Bański, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, 2016.

Główne cele polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie wobec obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją to **popędzenie rozwoju i zwiększenie możliwości inwestycyjnych, mobilizowanie aktywności zawodowej i społecznej ich mieszkańców, poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych**, zwłaszcza w zakresie związanym z planowaniem i realizacją zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych oraz **bardziej efektywne wykorzystanie istniejących instrumentów wsparcia**, a także zapewnienie dodatkowych źródeł finansowania.

Instrumentem służącym pobudzeniu rozwoju na obszarach zagrożonych marginalizacją są Zintegrowane Programy Rozwoju (ZPR) i realizowane na ich podstawie zindywidualizowane pakiety (działań instytucjonalnych, inwestycyjnych, prawnych), stanowiące odpowiedź na specyficzne wyzwania społeczno-gospodarcze danego obszaru.

#### Działania:

- Pobudzenie rozwoju i zwiększanie możliwości inwestycyjnych poprzez rozwój lokalnej przedsiębiorczości, w tym promowanie rozwoju profesjonalnych usług okołobiznesowych, stworzenie lokalnych instrumentów finansowania, jak również wdrażanie współpracy jst z przedsiębiorcami, szkołami, uczelniami, wykorzystanie istniejących instrumentów wspierania przedsiębiorczości, takich jak gospodarka nieruchomościami gminnymi, planowanie przestrzenne, lokalne podatki, infrastruktura w celu tworzenia mikrostraf aktywności gospodarczej i handlu lokalnego; poprawa jakości i efektywności wykorzystania lokalnych zasobów ludzkich przez dokształcanie osób dorosłych (kursy zawodowe, językowe, komputerowe), inwestycje w edukację osób młodych (bony szkoleniowe, staże, praktyki, doradztwo zawodowe). Towarzyszyć temu będzie także poprawa dostępu do usług publicznych,

<sup>61</sup> Wyróżnione obszary mają charakter orientacyjny. Celem przeprowadzonej analizy było ogólne zakreślenie geograficzne, pozwalające na wstępną identyfikację na potrzeby prowadzenia polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie. **W dalszych pracach nad Strategią nastąpi bardziej szczegółowy podział dużych obszarów na mniejsze jednostki terytorialne oraz dokonana zostanie charakterystyka społeczno-gospodarcza obszarów marginalizowanych wybranych do pilotażu.** Wyróżniono 14 obszarów społeczno-ekonomicznych. Niektóre z obszarów zagregowano do grup obszarowych, przez bliskie położenie w szerszych strukturach geograficznych i historyczno-kulturowych. Dotyczy to obszarów : A – nr 2, 3 i 4 (pomorsko-chełmiński), B – nr 6, 7 i 8 (podlasko-lubelski), C – nr 9, 10 i 11 (północnomalopolski), D – nr 12 i 13 (południowomalopolski).

w tym, dostępności transportowej do lokalnych i subregionalnych rynków pracy (mobilność wahadłowa mieszkańców) za pomocą programu przebudowy dróg gminnych i powiatowych oraz rozwiązań promujących transport zbiorowy

- Poprawa zdolności lokalnej administracji do skutecznego zarządzania procesami rozwojowymi, także we współpracy z JST niezagrożonymi trwałą marginalizacją), m.in. poprzez rozwój i upowszechnienie wykorzystania narzędzi analityczno–prognostycznych do oceny ekonomicznej efektywności planowanych inwestycji i profesjonalne doradztwo w tym zakresie, upowszechnienie narzędzi monitoringu usług publicznych i jakości życia, udoskonalenie narzędzi komunikacji i współpracy z lokalną społecznością, system zachęt dla dobrowolnego łączenia się gmin dla wzmocnienia rozwojowego potencjału całego obszaru, koordynacja rozwoju na poziomie powiatu i województwa, upowszechnienie innowacyjnych sposobów świadczenia wysokiej jakości usług publicznych, wsparcie instytucjonalne i doradztwo dla JST realizujących ZPR
- Wsparcie inicjatyw lokalnych i pobudzenie aktywności społeczności lokalnych na poziomie gmin w zakresie budowania społeczeństwa obywatelskiego i wspierania lokalnych liderów (inicjatywy w ramach funduszu sołectkiego, budżety partycypacyjne, programy lokalnego crowdfundingu), rozwój partycypacji społecznej w procesie zarządzania rozwojem lokalnym (promocja dobrych praktyk konsultacji w lokalnych społecznościach, kampanie *fundraisingowe*), współpraca z lokalnymi grupami działania (LEADER)
- Bardziej efektywne wykorzystanie istniejących źródeł finansowania przedsięwzięć o charakterze rozwojowym (m.in. preferencje dla obszarów zagrożonych marginalizacją w ramach środków polityki spójności UE (kryteria wyboru projektów, dedykowane konkursy, projekty pozakonkursowe), rezerwy wykonania, budżetu państwa, środki własne JST oraz zapewnienie dodatkowych środków finansowych (m.in. „janosikowe” w nowej formule – dotacja wyrównawcza, dedykowane środki w ramach nowej perspektywy Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, mobilizowanie kapitału prywatnego do współfinansowania przedsięwzięć o charakterze rozwojowym)

Obok wyżej wymienionych działań adresowanych do obszarów zagrożonych marginalizacją, obszary te będą mogły także korzystać z instrumentów, programów oraz działań dostępnych horyzontalnie, takich jak np. Wspólnota w działaniu - mechanizmu koordynującego działania z zakresu kapitału społecznego i środki służące poprawie jakości życia wspólnot lokalnych, realizowanego w ramach różnorodnych dostępnych instrumentów (np. Senior WIGOR na lata 2015-2020, ASOS, program aktywności fizycznej - „Klub”, Program Kultura/Dziedzictwo/Wspólnota, itd.).

Szczegółowe cele, zakres i dobór instrumentów uruchamianych przez wszystkich partnerów biorących udział w realizacji ZPR (administracja rządowa, władze regionalne i lokalne, społeczeństwo, środowisko akademickie, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe i partnerzy społeczno-gospodarczy) będzie miał charakter zindywidualizowany właściwy dla danego obszaru subregionalnego. Jednocześnie jednak **oczekiwane rezultaty realizacji ZPR** w średnim okresie (2-5 lat) obejmują **wzrost zatrudnienia, zwiększenie dochodów i jakości życia miejscowej ludności wzrost produktywności oraz wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego**.

Projekt strategiczny przewidziany do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Program dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją** - skoncentrowany na pobudzaniu ich rozwoju społeczno-gospodarczego, realizowany w formule zintegrowanego programu rozwoju (ZPR), tj. nowego instrumentu polityki rozwoju o zasięgu lokalnym lub ponadlokalnym, służącemu terytorialnemu ukierunkowaniu procesu planowania i wdrażania prorozwojowej interwencji publicznej i prywatnej<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Więcej patrz opis cel 3.

## V. CEL 2. Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych w oparciu o specjalizacje gospodarcze i nowe nisze rynkowe w ramach współpracy w zakresie krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji

W zdecentralizowanym modelu polityki rozwoju istotne jest wzmocnienie i pogłębienie współdziałania instytucji z poziomu krajowego i regionalnego w ramach systemu wsparcia krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji. Niezbędne jest odpowiednie skoncentrowanie wsparcia, przy jednoczesnym ciągłym monitorowaniu zmian zachodzących na rynkach, co będzie służyło identyfikowaniu nowych potencjalnych nisz dla działalności innowacyjnej w regionach oraz coraz lepszemu dopasowaniu oferowanych innowacyjnych produktów i usług do potrzeb konsumentów.

**Właściwie zidentyfikowane i odpowiednio wspierane inteligentne specjalizacje będą miały jednak pozytywne przełożenie tylko wtedy, gdy będą postrzegane w kontekście całego łańcucha wartości sektorów z nimi powiązanych.** Na konkurencyjność danej specjalizacji składa się konkurencyjność wszystkich elementów łańcucha wartości, które uczestniczą w tworzeniu wartości dodanej produktów i usług, czyli m.in. edukacji (w tym szkolnictwa zawodowego), nauki, czy administracji. Ich systematyczne wspieranie jest niezbędne dla trwałego zakorzenienia wiodących branż w danym regionie i uzyskania maksymalnego efektu rozwojowego dla całego regionu i jego mieszkańców.

Efektami działań podejmowanych w ramach celu 2, prowadzących do uzyskania spójności KIS i RIS, będzie **zwiększenie synergii i zapewnienie koncentracji środków służących wzmocnieniu regionalnej innowacyjności, które funkcjonują w rozproszeniu. System wsparcia inteligentnych specjalizacji zostanie uporządkowany i zintegrowany poprzez dokonanie priorytetyzacji KIS i RIS, co umożliwi m.in. skoncentrowanie wsparcia wokół firm o największym potencjale innowacyjnym** konsekwentne wspieranie grupy priorytetowych sektorów i technologii za pomocą różnorodnych instrumentów.

Priorytetyzacja specjalizacji przyczyni się do poprawy efektywności zarządzania systemem KIS i RIS oraz lepszej koordynacji i większej spójności działań wspierających innowacyjność i konkurencyjność przedsiębiorstw podejmowanych przez szeroki wachlarz podmiotów. Oczekiwanym efektem tych działań - obok wzmocnienia innowacyjności i konkurencyjności regionalnych gospodarek - będzie zintensyfikowanie i pogłębienie współpracy pomiędzy partnerami wdrażającymi KIS i RIS, a także podniesienie jakości oferty usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu i ośrodki innowacji. W konsekwencji powinna zwiększyć się efektywność procesów związanych z transferem technologii i komercjalizacją badań, co z kolei przyczyni się do poprawy warunków niezbędnych dla skutecznego wdrażania innowacji, a wsparcie będzie przede wszystkim firmom o największym potencjale rozwoju.

### Kierunki interwencji

#### 1. Wzmacnienie roli inteligentnych specjalizacji oraz współpracy na linii kraj-regiony w celu budowy regionalnych przewag konkurencyjnych

Efektywne wykorzystanie środków publicznych dla rozwoju innowacyjnej, konkurencyjnej gospodarki wymaga koncentracji wsparcia na wybranych obszarach i technologiach, mających istotne znaczenie dla gospodarki.

#### Działania:

- Identyfikowanie przewag konkurencyjnych na poziomie krajowym i regionalnym poprzez skoordynowaną na poziomach regionalnym i krajowym realizację działań przewidzianych w ramach procesu przedsiębiorczego odkrywania (PPO) oraz monitorowania KIS i RIS (m.in. wzmacnianie roli istniejących grupy: Grupy Robocze ds. KIS, Grupa Konsultacyjna, w tym wywiady, *Smart Labs*, a także realizacja projektu pozakonkursowego PO IR 2014-2020 pn. *Monitoring Krajowej Inteligentnej Specjalizacji*)
- Likwidacja zidentyfikowanych barier rozwojowych w obszarach specjalizacji oraz umożliwianie realizacji wspólnych projektów B+R+I (np. w ramach PO IR, Horyzont 2020),

wzmocnienie współpracy przedstawicieli biznesu i nauki, stworzenie przestrzeni zbierającej informacje o krajowych i regionalnych specjalizacjach, umożliwiającej porównywanie informacji, a także wyszukiwanie podmiotów w celu inicjowania współpracy

- Wypracowanie mechanizmu, ukazującego wpływ interwencji publicznej w ramach KIS i RIS na poprawę jakości życia społeczeństwa oraz napędzanie rozwoju gospodarczego kraju, a także opracowanie map innowacji, wskazujących aktywność przedsiębiorstw w aplikowaniu o środki publiczne w ramach krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji, w tym benchmarking regionalnych inteligentnych specjalizacji oraz krajowych inteligentnych specjalizacji z innymi krajami UE

## **2. Zapewnienie funkcjonowania procesu przedsiębiorczego odkrywania (PPO) i monitorowania inteligentnych specjalizacji na poziomie krajowym i regionalnym**

W celu zapewnienia sprawnej realizacji działań, zaplanowanych na szczeblu krajowym i regionalnym w zakresie inteligentnych specjalizacji, w ramach krajowego PPO oraz systemu monitorowania inteligentnych specjalizacji zostały przewidziane rozwiązania umożliwiające identyfikowanie przewag konkurencyjnych oraz wyłanianie nisz rynkowych, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym.

### Działania:

- Wypracowanie dla każdego regionu ścieżki współpracy w ramach proponowanego krajowego PPO i monitorowania KIS oraz RIS, uwzględniającej specyfikę regionu oraz istniejący model PPO i monitorowania RIS w regionie
- Zapewnienie przepływu informacji na linii kraj-regiony i regiony-kraj w zakresie działań podejmowanych w ramach inteligentnych specjalizacji oraz skutecznych działań monitorujących wdrażanie KIS i RIS (m.in. Grupa Konsultacyjna, Grupa Robocza ds. monitorowania i ewaluacji inteligentnych specjalizacji, PIK, RFIS)
- Zapewnienie trwałego funkcjonowania PPO na szczeblu krajowym i regionalnym; stymulowanie regionalnych ośrodków innowacji i instytucji wsparcia biznesu w regionach do prowadzenia monitoringu i kształtowania nawyków analizy (wprowadzenie jednolitych standardów dotyczących statystyki i ewaluacji w zakresie realizacji inteligentnych specjalizacji) oraz stałej obserwacji sektora innowacyjnych przedsiębiorstw w celu poszukiwania nowych nisz gospodarczych i specjalizacji
- Wspieranie wiodących mikroprzedsiębiorców i start-upów w regionach, którzy wyznaczają kierunki nowopowstających nisz i specjalizacji oraz zapewnienie spójności oddolnie powstających specjalizacji w regionach z branżami wiodącymi i uznanymi KIS
- Pomoc doradcza i szkoleniowa w zakresie identyfikacji inteligentnych specjalizacji, przede wszystkim usunięcie barier interpretacyjnych po stronie przedsiębiorców i wsparcie w rozwijaniu specjalizacji przez przedsiębiorców (poprzez doradztwo w zakresie rozpoznawania potrzeb klientów, przygotowywanie biznesplanów, coaching, przekrojowe analizy ekonomiczne i społeczne); wypracowanie narzędzia/platformy do koordynacji i wymiany informacji pomiędzy firmami w celu pogrupowania ich działalności w poszczególnych grupach inteligentnych specjalizacji

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Priorytetyzacja Krajowych Inteligentnych Specjalizacji (KIS) i Regionalnych Inteligentnych Specjalizacji (RIS)** - stworzenie i wdrożenie modelu priorytetyzacji KIS i RIS w celu zwiększenia efektywności i skuteczności wsparcia. Przyporządkowanie do specjalizacji kluczowych będzie wynikiem klastrowania technologii wokół krajowych branż o znaczeniu strategicznym i projektów flagowych (w tym z wykorzystaniem kryteriów uwzględniających sektory/technologie o największej wartości dodanej oraz poziom gotowości do realizacji złożonych projektów) w celu podniesienia efektywności wdrażania systemu inteligentnych specjalizacji.

### **3. Promowanie podejścia partnerskiego i współpracy w celu podnoszenia efektywności wdrażania innowacji, transferu technologii i komercjalizacji badań**

Silne powiązanie inteligentnych specjalizacji z sektorem nauki i B+R są niezbędnym elementem inteligentnego rozwoju. Działania powinny zostać ukierunkowane na rozwój podejścia partnerskiego w procesie wdrażania innowacji oraz komercjalizacji wyników badań. Konieczne jest zapewnienie wysokiej jakości zaplecza naukowo-badawczego oraz wykształcenie długotrwałych relacji i powiązań z przedsiębiorcami. Niezbędne jest również wykorzystanie indywidualnych potencjałów regionów poprzez stymulowanie współpracy i rozszerzenie jej poza granice kraju.

#### Działania:

- Wspieranie współpracy na linii edukacja - nauka - biznes JST w ramach rozwoju inteligentnych specjalizacji, w tym tworzenie przestrzeni do wzajemnych interakcji w obrębie wydziałów lokalnych uniwersytetów, służących współpracy w ramach specjalizacji (RIS, KIS)
- Przełamywanie uprzedzeń w relacjach nauki i biznesu oraz kształtowanie świadomości i kultury innowacji (programy edukacyjne, sesje warsztatowe, wzajemna wymiana doświadczeń w ramach grup branżowych)
- Wspieranie i promowanie budowy postaw zaufania, współpracy i partnerstwa, w tym inicjowanie powstawania sieci powiatowych doradców innowacji z ramienia wojewódzkich agencji rozwoju
- Wsparcie w budowaniu kultury przedsiębiorczości akademickiej przede wszystkim przez lepszą koordynację i uporządkowanie działań informacyjnych związanych z innowacjami i transferem technologii na poziomie urzędów marszałkowskich, uzupełnianie i korekta baz danych i platform internetowych, które nie zawierają wyczerpujących informacji istotnych rynkowo dla otoczenia gospodarczego i inwestycyjnego

### **4. Wprowadzenie mechanizmów służących likwidacji luki finansowania dla realizacji przedsięwzięć rozwojowych w regionach**

Dla zlikwidowania luki finansowania w finansowaniu działalności innowacyjnej wynikającej z braku zaangażowania kapitału prywatnego w projekty o charakterze rozwojowym oraz usprawnienia systemu wsparcia rozwoju innowacji i przedsiębiorczości w Polsce podjęte zostaną działania służące zwiększeniu efektywności wykorzystania istniejących instrumentów finansowych i pozyskaniu kapitału zewnętrznego.

#### Działania:

- Rozwój instrumentów wsparcia dla firm o największym potencjale innowacyjnym, działających w wiodących sektorach/technologiach (KIS/RIS) w formie „pakietów”, zwiększających efektywność pomocy
- Utworzenie w każdym województwie sieci ośrodków innowacji (OI), w celu konsolidacji i kumulacji źródeł finansowania na wspólne projekty o zasięgu krajowym i międzynarodowym
- Rozwój afiliowanych przez MR i urzędy marszałkowskie elastycznych form finansowania innowacyjnych pomysłów dla początkujących przedsiębiorców w regionach (poprzez inicjowanie tworzenia regionalnych sieci aniołów biznesu i promowanie *mentoringu* w realizacji biznesplanów przez młodych przedsiębiorców, promowanie funduszy *venture capital* w regionie przy uwzględnianiu standardów społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR), zachęty dla wyspecjalizowanych podmiotów do zakładania funduszy *venture capital*, tworzenie kultury zaufania i promowania modelu „*open innovation*”, w tym np. zachęty do nabywania patentów, licencji na wynalazki, udostępniania wynalazków, których nie wykorzystują, innym podmiotom na zasadzie sprzedaży licencji, tworzenia konsorcjów czy firm typu *spin-off*)



## 5. Profesjonalizacja oferty usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu (IOB) oraz wspieranie sieciowej kooperacji między IOB i biznesem oraz w Specjalnych Strefach Ekonomicznych (SSE)

W celu zminimalizowania barier w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy, zostaną podjęte działania służące podnoszeniu poziomu profesjonalizacji oferty usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu (IOB), a także wzmacnianiu sieciowej kooperacji i wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi ogniwami systemu (przedsiębiorstwa, administracja publiczna, instytucje B+R).

### Działania:

- Doskonalenie kompetencji dla innowacyjnej gospodarki regionalnej poprzez wsparcie procesu budowania kompetencji ośrodków innowacji, IOB, SSE w zakresie internacjonalizacji (dedykowane i ukierunkowane szkolenia z zakresu wdrażania i transferu technologii dostosowane do branży/specjalizacji, w której działają) oraz tworzenie zachęt w regionach dla IOB/SSE do przygotowywania firm (w tym na wczesnym etapie pre-inkubacji) do wejścia z dostosowaną ofertą na rynki zagraniczne
- Wspieranie działań na rzecz konsolidacji branżowych środowisk regionalnych poprzez stworzenie w regionach przestrzeni sprzyjającej nawiązywaniu kontaktów biznesowych (regionalne „foresight”, branżowe spotkania przedsiębiorców) oraz integrowanie partnerów gospodarczych z różnych instytucji (konferencje, wykłady specjalistyczne, grupy tematyczne)
- Długofalowe inwestowanie w edukację i podnoszenie kwalifikacji w zakresie tworzenia wyspecjalizowanych, profesjonalnych usług proinnowacyjnych (m.in. *coaching* i *mentoring* na wczesnym etapie wypracowywania modelu biznesowego i montażu finansowego, poszerzanie zaplecza eksperckiego z zakresu wdrażania innowacji, wprowadzanie systemu edukacji i podnoszenia kwalifikacji dla liderów komercjalizacji i marketingu)

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Program Innowacyjnych Partnerstw Terytorialnych** - instrument zacieśniania powiązań pomiędzy KIS a regionalnymi systemami specjalizacji, wiodącymi branżami regionalnymi oraz klastrami, które wpływają na rozwój gospodarki regionów poprzez przygotowywanie i realizację projektów flagowych (dotyczących ww. działań) zidentyfikowanych w ramach krajowych branż i sektorów opartych na KIS, a zlokalizowanych w danym regionie, wykorzystujących lokalną siłę produkcyjną i istniejącą infrastrukturę otoczenia biznesu.

## VI. CEL 3. Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie

Dla podniesienia skuteczności polityki rozwoju istotne jest wzmocnienie i lepsze wykorzystanie potencjału instytucjonalnego podmiotów zaangażowanych w realizację polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie. Instytucje publiczne, w tym administracja, działające na danym terytorium stanowią ważny element jego kapitału terytorialnego. Możliwość wykorzystania potencjałów endogenicznych i kreowania działań prorozwojowych zależy od kompetencji kadr tych instytucji, sposobu podejmowania decyzji, umiejętności współpracy i wysiłku na rzecz integracji interwencji sektorowych tak, aby uzyskać jak największy efekt synergii. Służyć temu będą działania dotyczące **wsparcia władz samorządowych w zakresie umiejętności diagnozowania wyzwań rozwojowych, wypracowywania i wdrażania strategii i programów rozwoju, wzmacniania partnerstwa z kluczowymi interesariuszami i pomiędzy JST, poprawy dostarczania usług publicznych, czy tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości**. Poprawa zarządzania rozwojem przez JST dotyczy również **racjonalizacji ich finansowania**. Zostaną wdrożone **nowe narzędzia zapewniające współzarządzanie procesami rozwojowymi w zdecentralizowanym modelu zarządzania polityką rozwoju, a istniejące zostaną usprawnione**. Proponowane nowe instrumenty rozwoju terytorialnego zakładają lepsze wykorzystanie istniejących zasobów lokalnych,

w tym lokalnych instytucji, poprzez wykorzystanie mechanizmu współpracy, wymiany wiedzy i doświadczeń, konsultacji, uspołecznienia procesów planowania, monitorowania i ewaluacji.

### Kierunki interwencji

#### 1. Wzmocnienie sprawności administracyjnej samorządów terytorialnych oraz partnerstw z innymi podmiotami do prowadzenia działań rozwojowych

Dla skutecznej koordynacji działań podejmowanych w zdecentralizowanym systemie polityki rozwoju niezbędne jest stałe podnoszenie zdolności instytucjonalnych na wszystkich poziomach zarządzania. Dotyczy to zwłaszcza poprawy sprawności na poziomie lokalnym w zakresie koordynacji działań rozwojowych o zasięgu szerszym niż jedna gmina, wzmocnienia kompetencji kadr odpowiedzialnych za prowadzenie polityki rozwoju oraz podniesienia standardów programowania i wdrażania działań rozwojowych. Zakres wsparcia będzie terytorialnie ukierunkowany, w szczególności do obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją i miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze poprzez dedykowane instrumenty służące zindywidualizowaniu interwencji dla konkretnego obszaru i włączenie w pakiet działań realizowanych w formule ZPR.

#### Działania:

- Wzmocnienie roli Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego w kreowaniu warunków sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu regionów
- Zbudowanie systemu kompleksowego doradztwa dla gmin (sieć krajowego i regionalnych centrów doradztwa) w zakresie m.in. zamówień publicznych, prawa europejskiego, przygotowania inwestycji do realizacji, pozyskiwania środków finansowych na realizację projektów rozwojowych, dostarczania dobrych praktyk (m.in. w zakresie konsultacji społecznych, partycypacyjnego planowania przestrzennego, budżetu partycypacyjnego, innowacyjnych sposobów dostarczania usług publicznych, współpracy z przedsiębiorcami)
- Upowszechnienie dobrych praktyk dotyczących narzędzi wspierania rozwoju przedsiębiorczości, np. wykorzystanie dostępnych instrumentów gospodarki nieruchomościami gminnymi i planowania przestrzennego do tworzenia mikrostref aktywności gospodarczej, centrów handlu lokalnego; modelowania efektywnej współpracy samorządów z przedsiębiorcami, współpracy ze szkołami i uczelniami w regionie w celu zapewnienia kształcenia na potrzeby lokalnych MŚP, przekwalifikowania osób odchodzących z rolnictwa, wykorzystania doświadczenia zawodowego seniorów
- Lepsze powiązanie analiz przygotowywanych przez krajowe i regionalne obserwatoria terytorialne (KOT, ROT) z trendami rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, w tym uwzględnienie w badaniach obszarów koncentracji wyzwań rozwojowych SOR; dostarczanie rekomendacji dla polityki rozwoju, oraz dyskusja, m.in. na krajowym i regionalnych forach terytorialnych (RFT i KFT) dotycząca kluczowych aspektów polityki rozwoju
- Poprawa jakości dialogu na poziomie powiatowym w celu zapewnienia spójności gminnych strategii rozwojowych, wypracowania wspólnej strategii dla danego obszaru, uzgadniania kierunków rozwoju, kluczowych inwestycji i działań rozwojowych oraz ich wpływu na sąsiadujące gminy, organizację usług publicznych, wsparcie rozwoju przedsiębiorczości
- Podniesienie jakości decyzji publicznych poprzez objęcie szkoleniami radnych (w tym likwidacja przeszkód prawnych umożliwiających prowadzenie szkoleń dla radnych, np. poprzez dysponowanie przez radę budżetem na szkolenia, pomoc biura w obsłudze radnych, upowszechnienie dobrych praktyk szkoleń radnych)
- Poprawa umiejętności zarządzania finansowego i utrzymania długookresowej równowagi finansowej w samorządach poprzez zastosowanie narzędzi prognozowania finansowego

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Centrum Wsparcia Doradczego (CWD)** - powołanie instytucji zarządzanej na poziomie krajowym, (wraz z siecią regionalną/lokalną) oferującej ustandaryzowane doradztwo w zakresie:

- pozyskiwania środków i przygotowania projektów do realizacji (z wyłączeniem przygotowania dokumentacji projektowej) tj. aspekty prawne, efektywność ekonomiczna, kwestie środowiskowe, zamówienia publiczne, PPP; wsparcie w zakresie przestrzegania prawa europejskiego; pozyskiwania środków finansowych z różnych źródeł,

- planowania strategicznego i planowania przestrzennego.

**Samorząd lokalny zdolny do kreowania rozwoju** – poprawa zdolności instytucjonalnych samorządów gminnych i powiatowych w zakresie umiejętności i kompetencji wdrażania polityki rozwoju i podniesienia jakości decyzji publicznych (szkolenia, upowszechnienie dobrych praktyk, wymiana doświadczeń, wzajemne uczenie się); specjalne komponenty dotyczące koordynacji strategicznego planowania i wdrażania polityk, wspierania przedsiębiorczości, świadczenia usług publicznych dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją oraz miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

Powołanie **powiatowych rad rozwoju**, które zapewnią lepszą koordynację rozwoju na poziomie lokalnym poprzez uspołnienie gminnych strategii lub wypracowanie wspólnej strategii dla powiatu, uzgadnianie kierunków rozwoju, kluczowych inwestycji i działań rozwojowych o zasięgu szerszym niż gmina, organizację usług publicznych, rozwój przedsiębiorczości - jako forma zinstytucjonalizowanego partnerstwa starosty, wójtów i przedstawicieli urzędu marszałkowskiego.

## 2. Poprawa organizacji świadczenia usług publicznych na poziomie lokalnym

Usługi publiczne o charakterze technicznym (transportowe, telekomunikacyjne, energetyczne, wodociągowo-kanalizacyjne) silnie warunkują możliwości rozwojowe. Nieinwestowanie w tych obszarach trafnie postrzegane jest jako bariera w rozwoju gospodarczym danego terytorium. Jednak wraz z rosnącym znaczeniem wiedzy, kreatywności, relacji międzyludzkich (pracy zespołowej) i jakości instytucji czynnikami stymulującymi rozwój gospodarki stają się te decydujące o jakości życia, m.in. dot. edukacji, zdrowia, stanu środowiska naturalnego, dostępu do tanich mieszkań, kultury i rekreacji czy bezpieczeństwa. Wydatkowanie środków na usługi w dziedzinie edukacji, zdrowia oraz kultury, przyczynia się do poprawy jakości życia i wzrostu atrakcyjności mieszkaniowej danej lokalizacji, a tym samym stymuluje lokalny rozwój w dłuższej perspektywie czasu. Realizacja wielu usług zależy w dużej mierze od współpracy pomiędzy instytucjami gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi. Współpraca ta częściowo jest regulowana prawnie, częściowo zależy od dobrej praktyki i siły instytucji koordynacyjnych i doradczych.

### Działania:

- Upowszechnienie wśród samorządów gminnych stosowania dostępnych, przetestowanych systemów pozyskiwania danych służących monitoringowi jakości usług publicznych i jakości życia oraz zastosowanie zachęt dla JST do regularnego monitorowania tego obszaru w celu lepszego dostosowania usług do sytuacji lokalnej i oczekiwań obywateli
- Poprawa współpracy gmin sąsiadujących w zakresie dostarczania usług technicznych i społecznych, adaptacja dobrych praktyk w zakresie podnoszenia jakości i dostępności usług publicznych (w tym innowacyjne sposoby świadczenia usług)
- Integracja baz danych istniejących na poziomie gminnym, powiatowym, wojewódzkim w celu lepszego diagnozowania potrzeb i efektywniejszego wydatkowania środków publicznych
- Pilotażowe projekty integrujące działania instytucji i organizacji lokalnych na rzecz świadczenia usług społecznych, np. usług opiekuńczych, integracyjnych, zatrudnieniowych, profilaktyki zdrowotnej

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

Wdrożenie w samorządach lokalnych **narzędzi monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia** w celu lepszego dostosowania usług publicznych do lokalnej sytuacji i oczekiwań obywateli. Uspołecznienie procesu monitoringu usług.

### 3. Wzmocnienie zintegrowanego podejścia do rozwoju

Zintegrowane podejście do rozwoju, uwzględniające powiązania funkcjonalne ponad podziałami administracyjnymi wymaga, aby polityka regionalna oferowała instrumenty, które pozwolą terytorializować polityki horyzontalne nie tylko na poziomie krajowym i regionalnym (tak jak ma to miejsce w ramach obecnego kontraktu terytorialnego), ale także w skali subregionalnej i lokalnej. Narzędzia instytucjonalne, organizacyjne i finansowe muszą zapewniać współpracę międzyinstytucjonalną w układzie pionowym (pomiędzy rządem i właściwymi samorządami, ich partnerstwami) oraz w układzie horyzontalnym (z lokalnymi interesariuszami - przedsiębiorcami, uczelniami, organizacjami pozarządowymi, mieszkańcami) dla realizacji terytorialnych celów rozwojowych<sup>63</sup>.

Jednocześnie dotychczasowe doświadczenia z realizacji kontraktów terytorialnych wskazują na istotne braki w zakresie funkcjonowania tego instrumentu. Dotyczy to w szczególności określania potencjałów poszczególnych regionów, dostosowania do nich projektów, a także dostępności środków finansowych. W tym kontekście kontrakt terytorialny wymaga istotnych modyfikacji zarówno w zakresie lepszego dostosowania interwencji sektorowej do potrzeb regionalnych, większej koncentracji na obszarach strategicznej interwencji jak i mobilizacji oraz integracji krajowych środków finansowych.

#### Działania:

- Zastosowanie w szerszej skali zintegrowanych działań i instrumentów terytorialnych na rzecz rozwoju obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją i średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze (m.in. poprzez mechanizm zintegrowanego programu rozwoju)
- Przygotowanie i wdrożenie projektów oraz programów pilotażowych dla wypracowania modelowych rozwiązań zapewniających skuteczną terytorializację interwencji polityk publicznych
- Wzmocnienie współpracy na obszarze funkcjonalnym poprzez realizację wspólnych przedsięwzięć m.in. w ramach strategii ponadregionalnych
- Usprawnienie systemu partnerstwa (odnowiony kontrakt terytorialny) – mechanizmu uzgadniania najistotniejszych przedsięwzięć rozwojowych finansowanych przy współdziałaniu rządu i samorządów terytorialnych

#### Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

Opracowanie i wdrożenie (na początku w formie pilotażu) **Zintegrowanych Programów Rozwoju (ZPR)** - nowy instrument polityki rozwoju o zasięgu lokalnym lub ponadlokalnym, służący terytorialnemu ukierunkowaniu procesu planowania i wdrażania prorozwojowej interwencji publicznej i prywatnej. ZPR będą wdrażane za pomocą **wiązek przedsięwzięć** dostosowanych do specyficznych i konkretnych potrzeb obszaru objętego wsparciem, **wybranych z pakietów działań** określonych w Strategii i realizujących ścieżkę rozwojową opracowaną dla obszaru objętego ZPR. Sfinansowanie przedsięwzięć wynikających z ZPR będzie możliwe dzięki zmianie systemu kryteriów wyboru projektów w ramach istniejących instrumentów wsparcia (głównie krajowe i regionalne programy operacyjne na lata 2014-2020) oraz uruchomieniu dodatkowych środków w ramach zmienionej formuły „janosikowego”, środków EOG oraz kapitału prywatnego

**Odnowienie Kontraktu Terytorialnego** - ograniczenie kontraktów do przedsięwzięć kluczowych dla rozwoju kraju i regionów (priorytetyzacja) oraz zapewnienie preferencji w finansowaniu z funduszy unijnych oraz środków krajowych. System prowadzenia negocjacji powinien zostać zmodyfikowany w taki sposób, aby strona samorządowa i rządowa od samego początku pracowała nad identyfikacją

<sup>63</sup> Do wypracowania takich narzędzi posłużą m.in. rozwiązania testowane w ramach pilotażowej Inicjatywy Komisji Europejskiej „Regiony Słabiej Rozwinięte” tj. Inicjatywy, w której uczestniczą województwa świętokrzyskie i podkarpackie, która służy zaprojektowaniu i wdrożeniu praktycznych rozwiązań dla bardziej skutecznej realizacji przedsięwzięć rozwojowych związanych ze wzmocnieniem regionalnej konkurencyjności (transfer technologii i komercjalizacja B+R, aktywizacja przedsiębiorczości w obszarach o trudnych warunkach gospodarowania, poprawa warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej) i rynków pracy (wdrożenie rozwiązań związanych z upowszechnieniem dualnego modelu kształcenia).

istotnych z punktu widzenia kraju i regionu inwestycji, a następnie nad wypracowaniem wspólnego stanowiska. Modyfikacja systemu KT będzie przebiegała 2-etapowo: w pierwszym etapie nastąpi usprawnienie systemu KT, a następnie określenie nowej formuły KT na okres po roku 2019.

#### **4. Racjonalizacja i zwiększenie efektywności finansowania polityk ukierunkowanych terytorialnie**

Obecny system finansów publicznych zarówno w zakresie bazy dochodowej i wydatkowej środków publicznych, jak i zasad tworzenia i ukierunkowania interwencji nie uwzględnia w sposób efektywny uwarunkowań terytorialnych i celów polityki regionalnej. Wiele projektów realizowanych przez JST nie wynika z przemyślanej wizji rozwojowej charakteryzuje się niską efektywnością oraz racjonalnością ekonomiczną. Przewidywane w tym obszarze działania przyczynią się do poprawy uwarunkowań finansowych, co umożliwi realizację bardziej efektywnej i skutecznej interwencji rozwojowej.

##### Działania:

- Zwiększenie znaczenia dochodów własnych w finansowaniu działalności JST w stosunku do transferów ze szczebla centralnego, aby zachęcać JST do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- Lepsze ukierunkowanie terytorialne krajowych i regionalnych środków finansowych poprzez zmianę zasad finansowania rozwoju – samorządy sięgają po środki, które umożliwiają realizację priorytetów inwestycyjnych określonych w strategii, wypracowanej we współpracy z mieszkańcami; wymóg przygotowania projektów rozwojowych na podstawie aktualnej strategii/programu rozwoju, z uwzględnieniem zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego, określonym wpływie na rozwój przedsiębiorczości, mierzalnych celach i określonym oddziaływaniu terytorialnym
- Większe zaangażowanie środków prywatnych w realizację celów rozwojowych, wprowadzenie w szerszej skali mechanizmu płatności za rezultat i partnerstwa publiczno-prywatnego
- Stopniowe dokonanie zmian w strukturze wydatków i dochodów (na poziomie budżetu państwa i samorządów) tak, aby coraz większa część wydatków rozwojowych była finansowana ze stabilnych źródeł krajowych

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Nowelizacja ustawy o dochodach JST, ustawy o finansach publicznych** - zmiany ustawy o dochodach JST w celu:

- a) zwiększenia znaczenia dochodów własnych w finansowaniu działalności JST w stosunku do transferów ze szczebla centralnego, aby zachęcić JST do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi oraz
- b) „zatrzymania” w regionach środków finansowych, które nie podlegają rzeczywistym transferom międzyregionalnym (dotyczy dochodów JST, które podlegają transferowi na szczebel centralny, a następnie wracają do regionu pod inną postacią).

## Cel III - Skuteczne państwo i instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu

Jakość funkcjonowania państwa jest jednym z kluczowych czynników konkurencyjności i jednocześnie podstawowym wyznacznikiem możliwości korzystania w pełni ze swobód demokratycznych i praw obywatelskich.

Obywatele i gospodarka Polska potrzebują dobrego prawa, sprawnej administracji oraz systemu skutecznego partnerstwa przy realizacji indywidualnych i zbiorowych przedsięwzięć podejmowanych w imię wspólnego dobra.

W umacnianiu partnerstwa instytucji państwowych (publicznych) i partnerów pozarządowych, a tym samym również kapitału wzajemnego zaufania i współdziałania, coraz większą rolę inicjującą i koordynacyjną powinny spełniać struktury, kadry kierownicze oraz poszczególni członkowie służby cywilnej.

Realizacja III celu „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” będzie się koncentrować na poprawie jakości stanowionego prawa i jego stosowania, zwiększeniu efektywności funkcjonowania instytucji publicznych, wzmocnieniu systemu strategicznego zarządzania procesami rozwojowymi, większym wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych w zarządzaniu państwem i komunikacji z obywatelami (w tym z przedsiębiorcami). Miarą sprawności państwa będzie również lepsze gospodarowanie środkami publicznymi, w tym efektywne wykorzystanie środków z UE. Oczekiwany rezultatem podejmowanych działań jest zwiększenie zdolności państwa do zapewnienia spójnej i efektywnej realizacji kompleksowych strategicznych celów rozwojowych oraz zwiększenie poziomu kapitału społecznego.

Realizacja zaplanowanych działań wymagać będzie zaangażowania instrumentów i środków o charakterze prawnym, instytucjonalnym, finansowym oraz koordynacyjno-organizacyjnym.

### Obszar Prawo w służbie obywatelom i gospodarce

#### I. Diagnoza

Według wskaźnika Banku Światowego „**rządy prawa**” - odzwierciedlającego stopień zaufania społecznego, a w szczególności ufności w jakość wykonywania umów, praw własności, policji i sądów, a także prawdopodobieństwo przestępczości i przemocy - Polska w 2014 roku znajdowała się na 48. miejscu na świecie i na 22. w UE.

Pomimo dotychczasowych działań w zakresie poprawy regulacji, **jakość prawa** w Polsce nadal wymaga udoskonalenia. Wśród istotnych problemów należy wymienić: nadmiar przepisów prawnych, ich niespójność i niejednoznaczność, brak stabilności prawa (częste zmiany regulacji), brak przejrzystości procesu legislacyjnego, występowanie luk prawnych, nakładanie licznych zobowiązań na obywateli i przedsiębiorców (a także na administrację różnych szczebli).

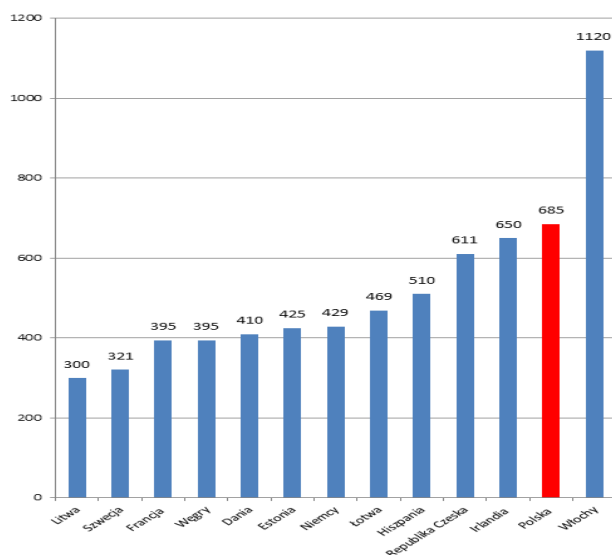
Niska jakość legislacji, przejawia się w przeregulowanych warunkach prowadzenia działalności gospodarczej, przewlekłości postępowań budowlanych czy niedostatecznej jakości procedur oceny skutków regulacji (tzw. OSR). Niezrozumiałe, skomplikowane i trudne w egzekwowaniu prawo utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej. System prawny staje się dysfunkcyjny, jeżeli społeczny koszt przyjmowanych przepisów jest większy niż korzyści z nich wynikające (np. od 2004 r. dokonywano 44 nowelizacji ustawy o VAT, 286 godzin rocznie polski przedsiębiorca przeznaczają na wykonanie płatności podatkowych, 50 lat po odejściu pracownika pracodawca musi przechowywać listy płac).

Jednym ze źródeł prawa krajowego jest prawo Unii Europejskiej. Polska administracja często staje w obliczu niekorzystnych z punktu widzenia interesów Polski skutków prawa UE na etapie jego wdrażania do prawa krajowego. Ponadto problemem jest niewłaściwe jego wdrażanie: generujące

dodatkowe obciążenia i koszty dla przedsiębiorców oraz administracji a niewynikające z prawa UE, nieproporcjonalne do celów regulacji. W związku z tym należy zwiększać skuteczność oddziaływania przez Polskę na kształt propozycji Komisji Europejskiej oraz usprawnić proces transpozycji prawa UE do prawa krajowego. Stanowiska Polski prezentowane na forum UE muszą być oparte na rzetelnych analizach wpływu i przygotowane z udziałem partnerów społecznych.

**Zamówienia publiczne** nie są wykorzystywane przez państwo jako instrument kreujący pożądane zachowania ze strony przedsiębiorców oraz przyjazne otoczenie dla funkcjonowania biznesu w Polsce.

Średni czas (w dniach) dochodzenia należności z umów drogą sądową



Od kilku lat zaobserwować można wzrost sprawności postępowań sądowych, niemniej postępowania trwają wciąż zbyt długo, a egzekucja prawa nie jest w pełni zadowalająca. Podważa to zaufanie obywateli do państwa oraz wpływa negatywnie na funkcjonowanie gospodarki.

## II. Cel i oczekiwane rezultaty

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

Jakość funkcjonowania sfery prawno-regulacyjnej państwa to jeden z kluczowych czynników rozwojowych we współczesnym świecie. Poprawa sytuacji w obszarach „rządów prawa” oznacza racjonalizację procesów legislacyjnych, wzmocnienie partnerstwa głównych podmiotów instytucjonalnych, korporacyjnych i społecznych oraz zwiększenie przejrzystości procesu legislacyjnego. Warunkiem zapewnienia stabilności prawa jest ograniczenie częstotliwości zmian przepisów prawnych oraz wprowadzenie/utrzymanie jedynie koniecznych i korzystnych regulacji, w szczególności zapobieganie nakładaniu nieuzasadnionych zobowiązań na obywateli i przedsiębiorców oraz na administrację różnych szczebli. Niezbędnym działaniem jest eliminacja niespójności i niejednoznaczności przepisów prawnych oraz istniejących luk prawnych. Działania te stworzą silny impuls korzystnie wpływający na jakość życia, perspektywy gospodarcze oraz poziom zaufania społecznego.

Oczekiwana jest również większa spójność wewnętrzna poszczególnych dziedzin prawa, czy też faktycznych możliwości stosowania przepisów prawa (jak np. w przypadku braku rozporządzeń wykonawczych do ustaw zawierających tzw. delegacje ustawowe). Przewidywany jest wzrost **sprawności prowadzenia postępowań sądowych i egzekucji prawa.**

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Wskaźnik globalnej konkurencyjności GCI; obciążenia regulacyjne	pozycja w rankingu 140 krajów	122 (2015)	97	pozycja w pierwszej 50 krajów	Światowe Forum Ekonomiczne
Średni czas dochodzenia należności z umów drogą sądową	dni	685 (2015)	Mniej niż 600	mniej niż 600	Bank Światowy
Wskaźnik jakości stanowionego prawa (badający zdolność administracji rządowej do formułowania i wdrażania polityki regulacyjnej promującej prywatną działalność gospodarczą)	wskaźnik przyjmujący wartości od minus 2,5 do 2,5	1,2 (2015)	1,5	1,7-1,9	Bank Światowy

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Doskonalenie systemu stanowienia prawa

Racjonalizacja procesów legislacyjnych oraz wzmocnienie partnerstwa głównych podmiotów instytucjonalnych, korporacyjnych i społecznych.

##### Działania:

- Poprawa efektywności systemu oceny wpływu regulacji (doskonalenie analiz *ex ante* oraz monitoring *ex post*)
- Podnoszenie kompetencji uczestników procesu stanowienia prawa oraz monitorowania prawa – administracja publiczna, partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe, organizacje strażnicze (w szczególności w zakresie prawa gospodarczego, ekonomii z elementami polityki przemysłowej, prawa pracy, ekonomii przedsiębiorstwa, analizy finansowej)
- Zwiększenie przejrzystości procesu stanowienia prawa oraz wzmocnienie udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie tworzenia prawa i formułowania polityk publicznych

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

##### Zmiany regulacji ustawowych:

**Poprawa funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w obszarze prawa rodzinnego i opiekuńczego.** Projekt dotyczy szeregu rozwiązań ukierunkowanych na ochronę rodziny i jej praw. W skład projektowanych rozwiązań wchodzi zmiany w prawie rodzinnym i opiekuńczym oraz postępowaniach dotyczących nieletnich.

**Rozwój systemu oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa** – wzmocnienie oceny skutków regulacji (w tym na MŚP), standaryzacja narzędzi IT wykorzystywanych przy sporządzaniu ocen wpływu regulacji, rozwój nowoczesnych narzędzi debaty publicznej (m.in. wykorzystujących rozwiązania IT) w procesie stanowienia prawa, rozwój wytycznych dot. wdrożenia prawa UE do przepisów krajowych oraz systemu oceny skutków regulacji dla projektów europejskich.

#### 2. Redukcja barier prawnych i kosztów regulacyjnych związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej

Istotą zmian w tym zakresie będzie: deregulacja, konsolidacja systemu prawnego, w tym stabilne otoczenie legislacyjne (i fiskalne) dla obywateli i przedsiębiorstw.



Działania:

- Zmniejszenie obciążeń biurokratycznych i uproszczenie przepisów
- Usprawnienie dochodzenia roszczeń i poprawa płynności finansowej MŚP
- Zmiany w zakresie polityki podatkowej dla mniejszych podmiotów (np. obniżenie podatku CIT dla mikroprzedsiębiorców; uproszczenia VAT dla małych podatników)
- Zmniejszenie uciążliwości kontroli, jasne i czytelne kryteria przy ustalaniu kar administracyjnych
- Uproszczenie rejestracji działalności gospodarczej

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**„Konstytucja dla biznesu”** - nowy, spójny akt całościowo regulujący zasady prowadzenia biznesu w Polsce. Ma on na celu ustanowienie podstawowych zasad podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w Polsce. Zakłada się przede wszystkim zastąpienie obowiązującej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nowym przejrzystym aktem prawnym prawa gospodarczego. Ważnym elementem działań jest wzmocnienie gwarancji wolności i praw przedsiębiorców oraz uspołnienie prawa gospodarczego. Intencją jest wprowadzenie katalogu fundamentalnych zasad prawa gospodarczego.

**Pakiet regulacji prawnych na rzecz poprawy otoczenia funkcjonowania przedsiębiorców** - poprawa otoczenia prawnego, w którym funkcjonują przedsiębiorcy. Opracowanie rozwiązań legislacyjnych zmierzających do poprawy warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej a także działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej. Projektowane zmiany mają zredukować bariery prawne dla prowadzenia biznesu przy równoczesnym zapewnieniu podmiotom gospodarczym przejrzystego katalogu obowiązków i praw im przysługujących.

**Nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych** – generowanie popytu na innowacyjne produkty i usługi dostarczane instytucjom publicznym; administracja jako inteligentny klient informujący rynek o swoich potrzebach z odpowiednim wyprzedzeniem.

**Przygotowanie nowego Kodeksu postępowania administracyjnego** - propozycje zmian koncentrować się będą wokół kwestii proceduralnych, m.in. obejmujących wprowadzenie jako zasady postępowania uproszczonego, uregulowanie postępowania w sprawach masowych, zmodyfikowanie instytucji trybów nadzwyczajnych. Zawierać będą szereg rozwiązań prawnych dotychczas nieznanych polskiej procedurze administracyjnej, np. umowa administracyjna, decyzja generalna, postępowanie uproszczone i milczące załatwienie spraw.

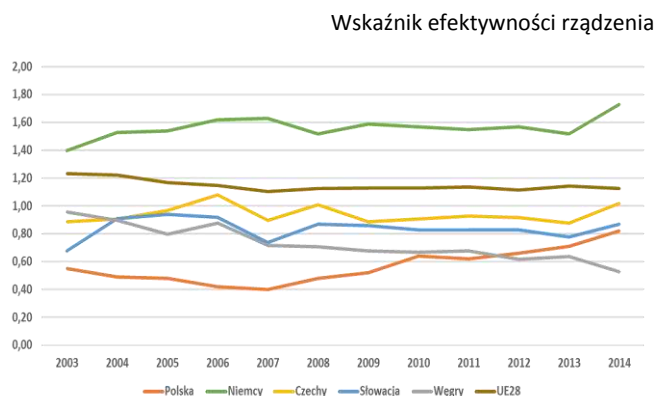
## Obszar Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem

Wśród realnych czynników i mechanizmów zapewniających wysoki poziom i trwałe rezultaty realizacji całej Strategii aktywną rolę do spełnienia mają instytucje publiczne służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarstwu. Zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji publicznych, zwłaszcza administracji, sprzyja budowie przewag konkurencyjnych kraju, a co za tym idzie działających w nim podmiotów gospodarczych i społecznych.

Dla poprawy skuteczności i efektywności programowania i realizacji polityk publicznych i działań podejmowanych przez różne podmioty publiczne konieczne jest utworzenie skonsolidowanego jednolitego systemu zarządzania strategicznego.

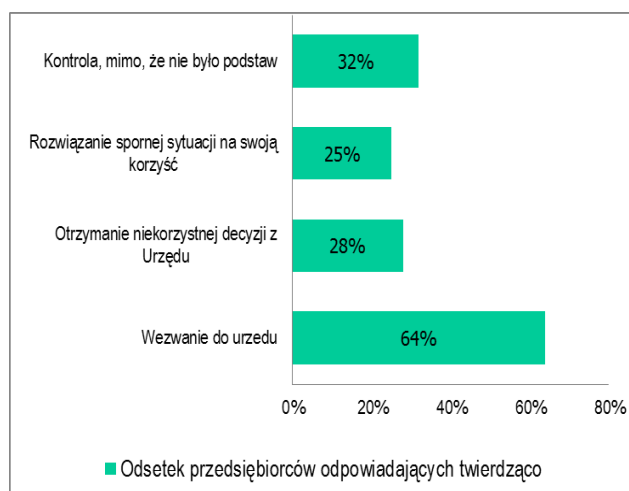
### I. Diagnoza

Według wskaźnika efektywności rządu Banku Światowego, w Polsce od 2007 roku systematycznie **rośnie jakość rządu**. Polska zajmuje 54 miejsce, wśród 209 badanych krajów. Wartość 0,82 plasuje Polskę jednak poniżej średniej dla UE (22. pozycja).



Źródło: badanie własne na podstawie danych Banku Światowego

Utrzymują się **dysfunkcje struktury organizacyjnej instytucji publicznych**, koncentrujących się na wypełnianiu procedur, a nie na efektach podejmowanych działań.



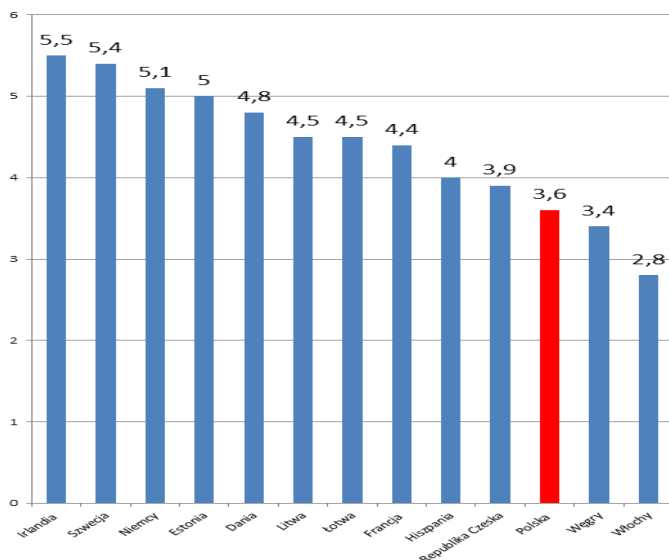
**Brak zaufania państwa do przedsiębiorców** przejawiający się w rozbudowanym systemie kontroli (40 instytucji mogących skontrolować przedsiębiorcę)

Deklarowany rodzaj kontaktu przedsiębiorców z urzędami w ciągu ostatnich 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej

**Problemem pozostają przewlekłość i niejasność procedur** w kontaktach z administracją publiczną i wymiarem sprawiedliwości (słaba komunikacja, mało rozpowszechnione mechanizmy arbitrażu i mediacji, niejednolite interpretacje prawa, przewlekłość postępowań budowlanych).

Występuje **rozproszenie i niespójność działań instytucji gospodarczych** (wiele instytucji, brak koordynacji działań). Przedsiębiorcy doświadczają na co dzień wielu utrudnień i problemów zarówno w rozpoczynaniu, jak i prowadzeniu działalności gospodarczej. W licznej grupie instytucji obsługujących procesy gospodarcze - rejestry, pozwolenia, podatki, kontrole, sprawozdawczość, dofinansowania, informacja, atesty, promocja itp. - często ma miejsce nakładanie się kompetencji, oraz rywalizacja między poszczególnymi urzędami.

**Procesy rozwojowe w Polsce są prowadzone równolegle w ramach poszczególnych sektorów gospodarki.** Inwestycje sektorowe, legitymizowane ustawami specjalnymi pomijającymi koordynację, skutkują nieoptymalnym wydatkowaniem pieniędzy publicznych. **Brakuje silnego i dysponującego odpowiednimi narzędziami ośrodka zarządzania procesami rozwojowymi oraz skutecznych mechanizmów współpracy** i komunikacji pomiędzy działaniami sektorów, współpracy z sektorem biznesu i społeczeństwa obywatelskiego oraz pomiędzy różnymi szczeblami zarządzania w relacjach kraj-region- samorządy lokalne.



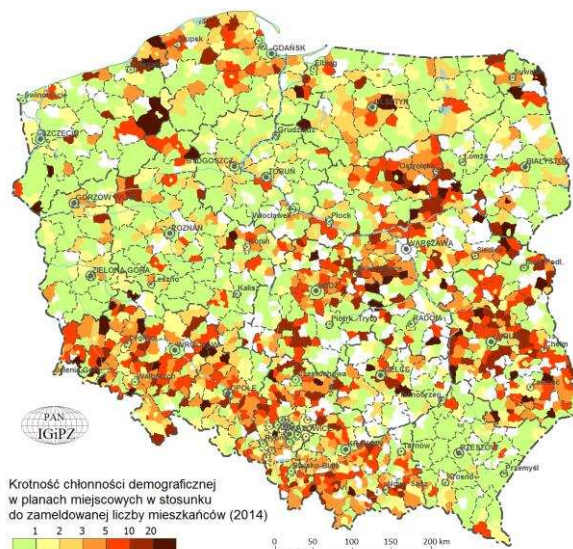
Przejrzystość w tworzeniu polityk  
The Global Competitiveness Report  
2015-2016

Odrębność lub słabe powiązanie planowania przestrzennego z polityką rozwoju na wszystkich poziomach: lokalnym, funkcjonalnym, regionalnym i krajowym oraz jego dysfunkcyjność skutkują konfliktami przestrzennymi, nieefektywnym wykorzystaniem przestrzeni oraz zawyżonymi kosztami jej zagospodarowywania. Brak koordynacji między działaniami rozwojowymi i brak bezpośredniego odniesienia ich do przestrzeni przekłada się na nieefektywność interwencji publicznej.

Funkcjonowanie planowania przestrzennego na obecnych zasadach jest zasadniczą barierą rozwojową. Niska liczba planów generuje niepewność inwestycyjną, nieład w zagospodarowaniu przestrzeni, konflikty przestrzenne oraz niską jakość, funkcjonalność i estetykę przestrzeni publicznych. Zwiększa też skalę utraconych korzyści dla obywateli i samorządów, wynikających z braku wysokiej jakości przestrzeni. Zabudowa mieszkaniowa – ekstensywna, rozproszona, przypadkowa wymknęła się spod kontroli JST (por. *Ryc 19. Krotkość chłonności demograficznej...*), znacznie podwyższając koszty społeczne, środowiskowe i ekonomiczne funkcjonowania samorządów. Intensywne przekształcenia przestrzeni związane z postępującą suburbanizacją, zwłaszcza wokół dużych miast, ujawniły brak właściwego zarządzania rozwojem na obszarach funkcjonalnych – ponad granicami administracyjnymi pojedynczych JST – znacząco utrudniając sprawne funkcjonowanie tych obszarów.

Dostrzegalny jest deficyt działań informacyjnych państwa skierowanych do obywateli oraz niedostosowanie metod potencjalnej partycypacji społecznej w procesach rozwojowych. Brakuje wyprzedzającej dyskusji z mieszkańcami i użytkownikami przestrzeni na temat ich potrzeb i oczekiwań.

Rysunek 19. Krotność chłonności demograficznej według zapisów planów miejscowych w stosunku do zameldowanej liczby mieszkańców (2014)



Ryc. Krotność chłonności demograficznej według zapisów planów miejscowych w stosunku do zameldowanej liczby mieszkańców (2014); Źródło: Śleszyński P., Andrzejewska M., Cerić D., Deręgowska A., Komornicki T., Rusztecka M., Solon J., Sudra P., Zielińska B., 2015, Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa.

## II. Cele i oczekiwane rezultaty

***Inkluzywne  
i skuteczne instytucje  
publiczne – dostępne  
i otwarte dla  
obywateli oraz  
przedsiębiorców***

Sprawne państwo, poprzez zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji publicznych, zwłaszcza administracji w relacjach z obywatelami i przedsiębiorcami, sprzyja budowie przewag konkurencyjnych kraju oraz działających w nim podmiotów gospodarczych i społecznych.

Rezultatem działań w tym obszarze będzie **oczekiwana przez obywateli, przedsiębiorców oraz inne podmioty sprawność i skuteczność instytucjonalna państwa**, w tym wysokiej jakości decyzje publiczne podejmowane we współpracy z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, biznesowymi, interesariuszami instytucjonalnymi. Oznacza to celowość (racjonalność, zasadność) oraz niezawodność podejmowanych przez poszczególne instytucje działań decyzyjnych i programowo- koordynacyjnych, jak również adekwatność i trwałość samych procedur, norm i standardów w różnych obszarach życia publicznego.

***Budowa  
zintegrowanego  
systemu planowania  
społeczno-  
gospodarczego  
i przestrzennego***

O skuteczności polityki rozwoju decyduje właściwie funkcjonujący, zintegrowany system zarządzania strategicznego. Stwarza on możliwość właściwego uwzględnienia roli przestrzeni w procesach rozwojowych i łączenia działań z zakresu poszczególnych polityk, w różnych przekrojach terytorialnych. Wzmocnienie wykorzystania planowania przestrzennego w programowaniu i realizacji polityki rozwoju ma zwiększyć efektywność wydatków związanych z rozwojem przestrzennym oraz skoordynować kluczowe dla gospodarki inwestycje celu publicznego

Oczekiwany rezultat jest utworzenie jednolitego systemu zarządzania i koordynacji polityk publicznych wspomagających procesy rozwojowe kraju, w tym skonsolidowanie instytucji zaangażowanych w procesy zarządzania rozwojem oraz wzmocnienie ich potencjału, uporządkowanie

przestrzeni oraz zmniejszenie konfliktów przestrzennych. Zmiany i usprawnienia będą dotyczyły sfery programowej, instytucjonalnej i wdrożeniowej, przyczyniając się bezpośrednio do **poprawy efektywności funkcjonowania polityk publicznych**, a tym samym do wzrostu poziomu zaufania społecznego.

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa <sup>64</sup> (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Wskaźnik efektywności rządzenia	wskaźnik przyjmujący wartości od minus 2,5 do 2,5	0,82 (2014)	<b>1,0</b>	1,5-1,7	Bank Światowy
Wskaźnik globalnej konkurencyjności GCI; wydajność instytucji rządowych	pozycja w rankingu 140 krajów	98 (2015)	<b>80</b>	pozycja w pierwszej 50 krajów	Światowe Forum Ekonomiczne
Zajmowanie nowych terenów pod zabudowę	%		Obniżenie tempa zajmowania nowych terenów pod zabudowę	Scenariusz A ET 2050 ESPON <sup>65</sup>	Corine Land Cover

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Zwiększenie sprawności funkcjonowania instytucji państwa, w tym administracji

Poprawa jakości instytucjonalnej państwa musi dotyczyć wielu dziedzin, w których instytucje publiczne zapewniają poczucie tożsamości narodowej i są dostarczycielem podstawowych usług i dóbr mających podstawowe znaczenie dla zaspokojenia potrzeb społecznych oraz budują bazę dla wysokiej jakości kapitału społecznego i działalności ekonomicznej.

Do roku 2020 zmiany zostaną wprowadzone w sposobie funkcjonowania m.in. systemu opieki zdrowotnej, administracji, sądów i innych kluczowych sfer aktywności instytucji publicznych. Wprowadzone zmiany w administracji dotyczyć będą m.in. konsolidacji i poprawy jakości usług administracyjnych (obsługa podatkowa, punkty obsługi interesanta/inwestora, zmiany zarządcze), zorientowania na rezultaty, efektywnego zarządzania zasobami oraz zarządzania przez cele.

Nastąpią zmiany w zakresie zamówień publicznych – poprzez zwiększenie stosowania inteligentnych zamówień publicznych sprzyjających rozwojowi gospodarki i rynku pracy, wdrożenie jednolitej polityki zakupowej promującej innowacyjność, stabilne miejsca pracy, aspekty środowiskowe oraz wprowadzającej ułatwienia dla MŚP.

#### Działania:

- Usprawnienie procesów zarządzania w administracji oraz systemów zarządzania jakością w instytucjach publicznych (administracja, samorząd, wymiar sprawiedliwości itp.)
- Poprawa jakości usług świadczonych przez administrację (m.in. uproszczenie procedowania spraw drogą elektroniczną, eliminacja barier prawnych, maksymalizacja automatyzacji procesów)

<sup>64</sup> Najnowsza dostępna wartość wskaźnika.

<sup>65</sup> ET 2050 Territorial Scenarios and Visions for Europe, Volume 5, Land-use Trends and Scenarios, Scenariusz A Przyrost terenów zurbanizowanych 2010-2030;

- Udoskonalenie kompetencji analitycznych, w tym zdolności do dokonywania analizy kosztów i korzyści interwencji publicznych, ekonometrycznej i statystycznej analizy danych, wykorzystania nowoczesnych technik przetwarzania informacji (big data),
- Wprowadzenie powszechnego ogólnokrajowego systemu monitoringu usług publicznych, zbierającego dane z poziomu gminy
- Wypracowanie spójnych kryteriów oceny efektywności instytucji publicznych będących podstawą do korygowania sposobu ich funkcjonowania, poprawa mierzalności efektów działania administracji
- Zapewnienie realnego wykonywania przepisów o dostępie do informacji publicznej oraz udostępnianiu informacji sektora publicznego
- Wdrażanie inteligentnych i zrównoważonych zamówień publicznych
- Reforma systemu ocen oddziaływania na środowisko w kierunku zwiększenia jego skuteczności i odpowiedzialności
- Wzmocnienie nadzoru oraz wdrożenie zmian instytucjonalnych (m.in. usprawnienie procesu obsługi zgłoszeń i sprawozdań składanych w sprawach zbiorów publicznych, wzmocnienia kontrolnej i pomocniczej wobec samorządu terytorialnego funkcji regionalnych izb obrachunkowych)
- Przeprowadzenie zmian i dostosowań w funkcjonowaniu systemu ochrony zdrowia, w tym reformy instytucjonalne
- Usprawnienie działań Krajowej Administracji Skarbowej (lepsza obsługa, skuteczna egzekucja)
- Usprawnienie funkcjonowania urzędów pracy poprzez zmianę zasad podlegania osób bezrobotnych ubezpieczeniom zdrowotnym
- Podjęcie działań, mających na celu usprawnienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w tym w zakresie podnoszenia kompetencji kadr wymiaru sprawiedliwości, standaryzacji obsługi interesantów czy upowszechniania pozasądowych metod rozstrzygania sporów gospodarczych)

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

Doskonalenie jakości oraz monitorowanie procesu świadczenia usług administracyjnych istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie **powszechnego systemu monitorowania usług publicznych** i wdrożenie rozwiązań poprawiających efektywność zarządzania usługami dziedzinowymi w obszarach istotnych dla prowadzenia działalności gospodarczej w 1405 jednostkach samorządu terytorialnego do 2023 roku.

**Zmiany i dostosowania w funkcjonowaniu systemu ochrony zdrowia, w tym reformy instytucjonalne** - zmiany będą służyć poprawie efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczanych na zdrowie zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Planuje się utworzenie Państwowego Funduszu Celowego „Zdrowie”, który zastąpi Narodowy Fundusz Zdrowia. Reforma obejmie sposób finansowania świadczeń zdrowotnych, którymi na poziomie centralnym będzie administrować minister zdrowia, a na poziomie regionalnym agendy przy wojewodzie. Wzmocniona zostanie koordynacja opieki zdrowotnej poprzez zbudowanie sprawnego systemu zarządzania powszechnie dostępną służbą zdrowia, zwłaszcza w zakresie nowej podstawowej opieki zdrowotnej (zespołów POZ), powołania Urzędu Zdrowia Publicznego, stworzenia sieci szpitali, co w całości przyczyni się do skrócenia kolejek do lekarzy, badań i szpitali.

**Zapewnienie dostępu obywateli do właściwie zorganizowanego wymiaru sprawiedliwości.** Projektowane rozwiązania polegają na zorganizowaniu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i instytucji wpływających na jego kształt w taki sposób, że realizowany będzie w większym stopniu postulat dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości, w tym wspierania pozasądowych metod rozwiązywania sporów.

**Poprawa funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w obszarze prawa karnego.** Projekt dotyczy obszaru prawa karnego i polega na wdrożeniu szeregu zharmonizowanych rozwiązań ustawowych i organizacyjnych realizujących założenia polityki karnej rządu.

**Podniesienie kompetencji pracowników sądów i prokuratur** w zakresie usprawnienia procesów zarządzania i komunikacji, obsługi interesanta oraz poziomu wiedzy w dziedzinie prawa gospodarczego, mediacji, informatyki śledczej, planowania przestrzennego, ochrony konsumenta, prawa upadłościowego, prawa własności intelektualnej - *Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (POWER)* w zakresie realizacji Celu Tematycznego 11 Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej

## **2. Wzmocnienie aktywności administracji na rzecz współpracy, partnerstwa i kapitału społecznego, poszerzona partycypacja społeczna**

Wzmocniona zostanie rola dialogu społecznego i obywatelskiego. Szerokie zastosowanie będzie miało, partnerstwo między instytucjami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi oparte na wzajemnym zaufaniu i współpracy. Z jednej strony będzie to wzmocniać potencjał państwa, a z drugiej - rozwijać kapitał społeczny. Czynnikiem odgrywającym kluczową rolę w tym zakresie są: kultura współpracy, kreatywność i tolerancja, zaufanie i gotowość do tworzenia zinstytucjonalizowanych i niesformalizowanych sieci współpracy i partnerstwa pomiędzy jednostkami administracji publicznej, przedsiębiorcami oraz przedstawicielami społeczeństwem. Szczególną rolę przypisać należy aktywności społecznej, np. działalności obywateli w organizacjach pozarządowych.

Wyrazem otwarcia administracji rządowej na współpracę z obywatelami i organizacjami pozarządowymi będzie większe włączanie strony społecznej w proces stanowienia prawa, począwszy od identyfikacji problemu wymagającego interwencji, a skończywszy na analizie funkcjonowania obowiązujących regulacji (zgodnie z obowiązującymi *Wytycznymi do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*). Współpraca między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi będzie realizowana w formie jednorocznych lub wieloletnich programów współpracy tworzonych na podstawie *ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.). Programy takie identyfikują organizacje będące interesariuszami danego resortu, włączają je w proces wypracowywania nowych, innowacyjnych rozwiązań, uruchamiają proces uczenia się partnerów, poprawiają jakość konsultacji publicznych, mogą angażować w analizę ex-post działających ustaw i rozporządzeń.

Wyrazem współpracy administracji rządowej i organizacji pozarządowych oraz partnerów społecznych i gospodarczych jest umiejętność współorganizowania debaty publicznej na tematy o istotnym znaczeniu dla społeczeństwa, np. dotyczące rozwiązań w obszarach edukacji (obowiązek szkolny), prawa pracy (prawo do emerytury), zdrowia, ubezpieczeń społecznych, kwestii przestrzennych i innych. Wypracowanie i upowszechnienie stosowania innowacyjnych metod i narzędzi prowadzenia konsultacji społecznych, prowadzonych już na wczesnym, projektowym etapie realizacji danego przedsięwzięcia, będzie służyło zapobieganiu konfliktom (w tym konfliktom przestrzennym) i może stanowić źródło informacji na temat rzeczywistych potrzeb obywateli.

Udoskonalenie wzajemnej współpracy pozwoli na poprawę komunikacji pomiędzy rządem i społeczeństwem, a także zwiększy aktywność obywateli, zaufanie do państwa i poczucie uczestnictwa w najważniejszych dla kraju kwestiach. Oczekiwany rezultatem będzie większe zainteresowanie społeczeństwa konsultacjami społecznymi dzięki wypracowanym nowoczesnym metodom partycypacji, ich lepszej dostępności i szerszemu stosowaniu.

### Działania:

- Skuteczniejsze wykorzystywanie różnych form partnerstwa, takich jak współpraca instytucji, zarówno rządowych, samorządowych, jak i pozarządowych

- Upowszechnienie i wspieranie tworzenia programów współpracy z organizacjami pozarządowymi przez administrację publiczną
- Usprawnienie systemu konsultacji publicznych zarówno projektów aktów prawnych znajdujących się w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, jak również założeń aktów prawnych będących na wstępnym etapie przygotowywania oraz udział interesariuszy w analizie ex-post
- Poprawa umiejętności organizowania debat publicznych w istotnych dla społeczeństwa sprawach oraz poprawa komunikacji rządu ze społeczeństwem
- Praktyka inspiracji inicjatywami lokalnymi i obywatelskimi, udzielanie wsparcia dla tych działań
- Debata o przestrzeni oraz systematyczne akcje informacyjne, publikacje, media, edukacja społeczna, programy oraz interaktywne formy nauki o przestrzeni dedykowane różnym grupom wiekowym
- Upowszechnienie dobrych praktyk partycypacyjnego tworzenia lub zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz sformułowanie rekomendacji w zakresie roli konsultacji społecznych na wczesnym etapie planowania przestrzennego do nowelizacji ustawy

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

Programy urzędów administracji centralnej i urzędów wojewódzkich dotyczące **współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi interesariuszami**, w tym zwłaszcza:

**Upowszechnienie dobrych praktyk** dotyczących sposobów komunikacji z interesariuszami, włączania ich w wypracowanie nowych, innowacyjnych rozwiązań, procesu uczenia się wzajemnego, korzystania z ekspertyzy, podejmowania wspólnych inicjatyw, wspólnego angażowania się w analizę ex-post działających ustaw i rozporządzeń

Przyjęcie i wprowadzenie w życie **ustawy o centrum budowy społeczeństwa obywatelskiego**

### 3. Wzmocnienie strategicznej koordynacji i zarządzania politykami publicznymi

Efektywna realizacja wielowymiarowej strategii rozwoju kraju i wynikających z nich projektów strategicznych i flagowych wymaga wzmocnienia strategicznych zdolności Państwa do określania i realizacji celów i procesów rozwojowych, w tym zmian w systemie zarządzania rozwojem oraz poszczególnych polityk publicznych. Konieczne jest większe zintegrowanie systemu programowania rozwoju na szczeblu rządowym z systemami działającymi w jednostkach samorządu terytorialnego, odejście od praktyki „silosowości” w mechanizmach zarządzania przez instytucje państwowe, ściślejsze powiązania programowania rozwoju z planami jego finansowania. Poprawa tych zdolności - tj. strategicznego potencjału państwa- będzie dotyczyć m.in. wzmocnienia strategicznej zdolności Państwa do prognozowania, koordynacji realizacji, monitorowania i ewaluacji polityk publicznych, w tym uspołnienienia całości działań w obszarach gospodarczych, w szczególności na rzecz zwiększenia inwestycji rozwojowych w kraju.

#### Działania:

- Podniesienie efektywności systemu zarządzania rozwojem – zapewnienie koordynacji działań rozwojowych (jeden, strategiczny ośrodek zarządzania), weryfikacja systemu głównych dokumentów strategicznych,
- Rozwój systemu monitoringu i ewaluacji polityk publicznych służący zwiększeniu trafności, skuteczności i efektywności poszczególnych polityk publicznych
- Szersze wykorzystanie zaplecza eksperckiego dla kreowania polityki rozwoju oraz instrumentów jej realizacji



- Zapewnienie systemowych mechanizmów oceny i odpowiedniego uwzględniania oddziaływania strategii i regulacji UE na strategiczne cele i priorytety w ramach krajowych dokumentów programowych
- Zapewnienie środków finansowych na realizację zadań strategicznych

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Konsolidacja i wzmocnienie systemu zarządzania rozwojem** - weryfikacja i doprecyzowanie podsystemów: programowania, instytucjonalnego i wdrażania polityki rozwoju (w ramach ustawowych i rozporządzeń Rady Ministrów), w tym:

Przygotowanie propozycji aktualizacji **systemu zarządzania rozwojem w Polsce** – nowy model zarządzania, usprawniający planowanie i wdrażanie działań rozwojowych

Ministerstwo Rozwoju jako **centrum zarządzania gospodarczego**, wspomagającego Radę Ministrów: koordynacja działań w obszarach gospodarczych, w szczególności na rzecz zwiększenia inwestycji rozwojowych w kraju

Utworzenie **centrum studiów strategicznych** – ośrodka analityczno-programowego wspierającego zarządzanie procesami rozwojowymi kierowanymi przez Radę Ministrów, w tym w zakresie oceny skutków planowanych reform, prognozy uwarunkowań, analiz i prognoz związanych z przygotowaniem ustaw budżetowych, jak też z integracją planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym i programowaniem sektorowym.

**System Ewaluacji Polityk Publicznych** – ustanowienie systemu ewaluacji obejmującego swoim zakresem wszystkie działania prorozwojowe realizowane w Polsce, składającego się z jednostki koordynującej oraz jednostek ewaluacyjnych przypisanych do poszczególnych polityk publicznych

**Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju** – uwzględniająca zmiany w systemie zarządzania rozwojem (w tym układ dokumentów strategicznych, system ewaluacji polityk publicznych itp.)

#### 4. Integracja planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego

Działania będą polegały m.in. na dokonaniu zasadniczej reformy funkcjonowania sfery zarządzania rozwojem w postaci połączenia dokumentów strategicznych i planistycznych na każdym poziomie zarządzania (krajowym, wojewódzkim, funkcjonalnym oraz lokalnym) oraz wypracowanie sposobów integracji obszarów na styku morza i lądu, tak aby planowanie przestrzenne w większym stopniu służyło osiągnięciu celów rozwojowych.

*Rysunek 20. Potencjalne kolizje rozwoju*

*MAPA: potencjalne kolizje rozwoju*

*Mapa wskazuje obszary tematyczne związane z wzajemną kolizyjnością elementów obszaru wpływających na osiągnięcie celów strategii: środowiska naturalnego (łączność przestrzenna, ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazowej oraz deficyt wód i obszary ryzyka powodzi) a transportu (planowane przebiegi dróg krajowych, rozwoju kolei, rozwój dróg wodnych) i energetyki (lokalizacja złóż surowców energetycznych) i dynamiki rozwoju obszarów zurbanizowanych*

Wypracowane zostaną regulacje służące uproszczeniu procesu inwestycyjno-budowlanego oraz wsparciu procesu zmian prawno-instytucjonalnych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego (przeгляд prawa i opracowanie nowych regulacji). Ponadto zmiany umożliwią przeciwdziałanie konfliktom przestrzennym wynikającym z kolizji między planowanymi inwestycjami, a ochroną zasobów środowiska naturalnego i walorów wysoko cenionych.

Wprowadzone zostaną mechanizmy finansowe i prawne, w tym planistyczne, porządkujące procesy inwestycyjne i zajmowanie nowych terenów pod zabudowę. Nowe inwestycje zostaną przekierowane na tereny w przeszłości już wykorzystywane, przygotowane do zabudowy

i wyposażone w infrastrukturę techniczną i społeczną, w tym zmodernizowaną do powtórnego wykorzystania.

Uporządkowane zostaną kompetencje ministrów właściwych ds. rozwoju regionalnego i budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa związanych z realizacją działań rozwojowych w przestrzeni. Wzmocnione zostanie zaplecze naukowo-badawcze instytutów branżowych, którym docelowo nadany zostanie status państwowych instytutów badawczych wykonujących zadania na rzecz realizacji polityki zintegrowanego rozwoju państwa.

#### Działania:

- Integracja dokumentów ze sfery planistycznej i strategicznej - przygotowanie koncepcji zintegrowanego planowania rozwoju, która zaproponuje m.in. rozwiązania dotyczące sposobu przenoszenia treści planistycznych dotyczących inwestycji celu publicznego oraz roli krajowego dokumentu dotyczącego zagospodarowania przestrzeni w zintegrowanym systemie
- Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych zgodnie z Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym
- Planowa suburbanizacja i racjonalne wykorzystanie przestrzeni – wprowadzenie mechanizmów zachęcających gminy do uchwalania planów miejscowych oraz likwidacja decyzji o warunkach zabudowy, wprowadzenie mechanizmów fiskalnych uzależnionych od typu terenu inwestycyjnego (*brownfield vs greenfield*) oraz dostosowanie podatków i opłat odnoszących się do działań związanych ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzeni
- Wzmocnienie instytucjonalne - zbudowanie systemu realnych sprzężeń zwrotnych i koordynacji działań ministrów odpowiedzialnych za kwestie przestrzenne oraz ministrów sektorowych odpowiedzialnych za poszczególne działy gospodarki, na poziomie regionalnym poszerzenie kompetencji sieci obserwatoriów terytorialnych działających przy urządach marszałkowskich, zwłaszcza w zakresie planowania przestrzennego i dostarczenia wiedzy oraz narzędzi popularyzujących dorobek programu ESPON

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

#### Pakiet Integracja:

**Kodeks Urbanistyczno-Budowlany** - Kompleksowa regulacja usprawniająca proces inwestycyjno-budowlany – mają zaproponować także regulacje zapobiegające dalszej chaotycznej suburbanizacji, z zakresu zarządzania funkcjonalnymi obszarami miejskimi, usprawniające procedury partycypacji społecznej, integrujące procedury z zakresu zintegrowanego planowania rozwoju oraz implementujące zapisy Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Zaproponowane regulacje poprawią funkcjonowanie planowania przestrzennego, by w efekcie osiągnąć racjonalizację wydatków publicznych na rozwój i późniejszą eksploatację infrastruktury. Wdrażanie Kodeksu odbywać się będzie także poprzez propagowanie dobrych praktyk w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz działania edukacyjne, np. organizowanie przez właściwego ministra konkursów na najlepsze plany zagospodarowania w miastach czy organizowanie szkoleń dotyczących znaczenia planowania i zagospodarowania przestrzennego dla jednostek samorządu terytorialnego.

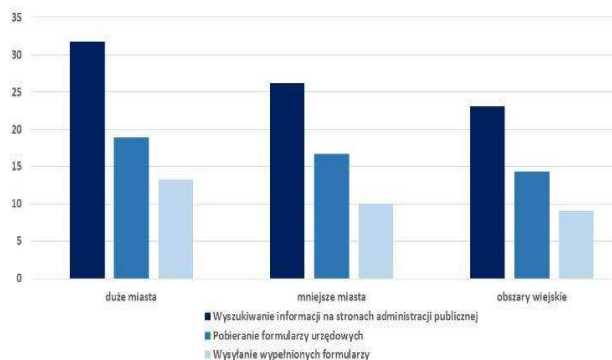
**Koncepcja i pilotaż zintegrowanego podejścia** - Celem projektu jest zaproponowanie (koncepcja) i przetestowanie (pilotaże) wprowadzenia do polityki rozwoju zintegrowanych strategii/planów rozwoju w skali kraju, dla obszaru funkcjonalnego, miast różnej wielkości, małej gminy w celu zwiększenia efektywności procesów rozwojowych, ochrony interesu publicznego oraz skoordynowania w przestrzeni realizacji kluczowych inwestycji rozwojowych. Wnioski z pilotażu posłużą jako i rekomendacja dla zmian w prawie służących uspołnieniu dokumentów lub tworzeniu dokumentu zintegrowanego

**Plan zagospodarowania obszarów morskich** - Opracowanie planu morskiego ma być bazą dla efektywnego wykorzystania przestrzeni morskiej przy zastosowaniu podejścia ekosystemowego, usprawnienia procedur dotyczących procesów inwestycyjnych w polskich obszarach morskich, wzmocnienia pozycji polskich portów morskich, zwiększenia konkurencyjności transportu morskiego, zapewnienia bezpieczeństwa morskiego oraz zwiększenia udziału sektora morskiego w PKB. Produktem finalnym ma być projekt planu zagospodarowania przestrzennego w skali 1:200 000, który obejmie powierzchnię 32 748 km<sup>2</sup> wód morskich, tj. około 97,5% polskich obszarów morskich. Opracowanie planu umożliwi zrównoważony rozwój w polskich obszarach morskich poprzez zdefiniowanie i uporządkowanie korzystania z tych obszarów

## Obszar E-państwo

### I. Diagnoza

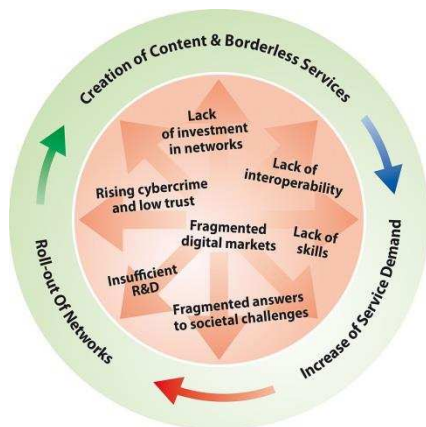
Osoby korzystające z usług administracji publicznej za pomocą Internetu, 2014 (%)



Źródło: GUS.

Efektywne wykorzystanie technologii informacyjno - komunikacyjnych (TIK, ICT) w administracji publicznej stanowi nadal **wyzwanie**, pomimo że poziom rozwoju e-administracji publicznej w Polsce sukcesywnie wzrasta. Administracja świadczy obywatelom coraz więcej e-usług w różnych sektorach działalności państwa zarówno na poziomie lokalnym, samorządowym jak i centralnym. Na niesatysfakcjonującą powszechność w wykorzystaniu e-usług administracji wpływ ma ich znaczne rozproszenie, niski poziom automatyzacji, niedostatki w ergonomii i awaryjność systemów informatycznych oraz brak jednolitego standardu cyfrowej identyfikacji obywateli.

Brak spójnej strategii, niejasne i nie zawsze właściwie rozumiane przepisy, złe praktyki oraz braki kompetencyjne **opóźniają wdrażanie polskich projektów cyfryzacyjnych**. Skutkiem tego administracja nie może wykorzystać wystandaryzowanych danych w wewnętrznych i strategicznych procesach. Dodatkowo instytucje nie wymieniają się informacjami, które posiadają, a obywatele i przedsiębiorcy mają utrudniony dostęp do cyfrowych usług państwa i informacji sektora publicznego.



Warunkiem sprawnego obiegu informacji jest ład organizacyjny w obszarach: procesów biznesowych, danych, aplikacji oraz infrastruktury. Od strony klientów, kluczowe znaczenie mają świadomość istnienia usług oraz korzyści płynących z ich wykorzystania, odpowiedni poziom umiejętności cyfrowych oraz dostępność sieci teleinformatycznych. Zgodnie z przyjętą w 2010 r. **Europejską Agendą Cyfrową**, Polska zobowiązana jest do 2020 r. zapewnić wszystkim obywatelom dostęp do Internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s oraz doprowadzić do wykorzystania usług dostępu o prędkości co najmniej 100 Mb/s przez 50% gospodarstw domowych.

Europejska Agenda Cyfrowa (EAC) określa, obszary na których Europa powinna skoncentrować swoje wysiłki, aby uruchomić samonapędzający się proces. EAC: kluczowe inicjatywy MEMO/10/200, Bruksela, 19 maja 2010 r.

Wykorzystanie gospodarcze możliwości oferowanych przez dostępne technologie cyfrowe, ograniczają także regulacje prawne - są one niedostosowane do zmian zachodzących w gospodarce. Ponadto wewnętrzne regulacje wielu instytucji administracji publicznej, w praktyce uniemożliwiają korzystanie z formy elektronicznej jako równoprawnej dla dokumentów tradycyjnych. Usunięcie tych ograniczeń wymaga inicjatyw legislacyjnych i zmiany praktyki działania na wszystkich szczeblach administracji.

Blisko 75% prawa (również w zakresie ICT) tworzone jest obecnie w Unii Europejskiej. Interesy Polski w obszarze cyfryzacji nie są wystarczająco silnie reprezentowane na forum europejskim.

Przemiany gospodarcze oraz technologiczne ostatnich lat spowodowały, iż kwestie cyfrowe stały się strategicznym elementem polityki gospodarczej Unii Europejskiej. Istotą tego procesu jest znaczne rozszerzenie tematycznego zakresu działań legislacyjnych i pozalegisacyjnych oraz silniejsze dążenie do harmonizacji i ujednolicania prawa UE w tym obszarze.

Konieczna jest aktywna i zdecydowana polityka wzmacniająca uczestnictwo Polski w wypracowywaniu rozwiązań unijnych i międzynarodowych w zakresie cyfryzacji, kluczowych dla realizacji polskich interesów społecznych i gospodarczych.

## II. Cel i oczekiwane efekty

### *cyfrowe państwo usługowe*

Wysokiej jakości usługi na rzecz obywateli, w tym również przedsiębiorców, mają być dostarczane przez nowoczesne rozwiązania informatyczne wspierające **logiczny i spójny system informacyjny państwa**, zbudowany i utrzymywany przy współpracy wszystkich resortów.

Efektem działań w tym zakresie będzie **zwiększenie zarówno podaży oczekiwanych przez społeczeństwo wysokiej jakości publicznych e-usług w Polsce, jak i poziomu ich wykorzystania przez obywateli, w tym przedsiębiorców**. Ważne jest przy tym **zapewnienie organizacyjnej, prawnej, semantycznej oraz technicznej interoperacyjności istniejących oraz nowych systemów teleinformatycznych administracji publicznej**, przy równoczesnym eliminowaniu powielających się funkcjonalności. Umożliwi to udostępnienie obywatelom jak i przedsiębiorcom usług o charakterze kluczowym, w sposób efektywny kosztowo i jakościowo.

Zaplanowane działania doprowadzą również do **wzrostu popytu na dostęp do sieci szerokopasmowych oraz na elektroniczne usługi publicznej i komercyjnej**. Interwencje przyczynią się również do **zwiększenia odsetka osób regularnie korzystających z Internetu oraz podniesienia umiejętności internetowych w społeczeństwie**, zwłaszcza wśród grup zagrożonych cyfrowym wykluczeniem. W ramach działań wytworzone zostaną trwałe mechanizmy podnoszenia kompetencji cyfrowych na poziomie lokalnym.

**Docelowym, najważniejszym efektem będzie sprawnie działająca administracja**, rozumiana jako sieć instytucji powiązanych Systemem Informacyjnym Państwa, realizująca ideę otwartego rządu wspierająca obywatela i **świadcząca wysokiej jakości usługi**, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych,.

## III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Odsetek osób korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy	%	16,0 (2015)	pozycja w pierwszej siódemce krajów UE	.	Eurostat
[1] Odsetek gospodarstw domowych w zasięgu dostępu do Internetu o prędkości co najmniej 30 Mb/s (EAC) [2] Odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do Internetu o prędkości przynajmniej 100 Mb/s	%	[1] 60,71 (2015)	[1] 100 [2] 50	.	UKE

#### IV. Kierunki interwencji

Cyfryzacja państwa posłuży oszczędności czasu i pieniędzy zarówno po stronie korzystających z usług publicznych, jak również samej administracji publicznej wszystkich szczebli. Koncentracja działań związanych z cyfryzacją państwa nastąpi w obszarach najbardziej istotnych z punktu widzenia obywatela i gospodarki - wdrożenie projektów dostarczających e-usługi w kluczowych sektorach działalności państwa oraz usprawniających dostęp obywatela i przedsiębiorcy do danych.

Zwiększy się polska obecność i aktywność na forum wszelkich gremiów UE w obszarze cyfryzacji, a w zakresie niektórych tematów związanych z cyfryzacją Polska będzie podejmować rolę lidera.

##### 1. Budowa i rozwój e-administracji - orientacja administracji państwa na usługi cyfrowe

- Zapewnienie e-usług adekwatnych do realnych potrzeb, zgłaszanych przez obywateli i przedsiębiorców
- Stworzenie jednego portalu informacji i usług administracji rządowej w celu sprawniejszego dostępu dla obywateli i przedsiębiorców
- Wprowadzenie jednolitego i bezpiecznego standardu identyfikacji obywateli (eID) w systemach e-usług administracji publicznej
- Realizacja założeń programów *Paperless* i *Cashless Poland*
- Zwiększenie dostępu do informacji sektora publicznego, w tym poprzez interfejsy dla programistów
- Przyjęcie standardu elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji
- Zintegrowanie infrastruktury przetwarzania danych e-administracji i rozwój Systemu Rejestrów Państwowych (SRP) który jest nowoczesnym – umożliwiającym integrację z zewnętrznymi systemami i rozwiązaniami – prawnie umocowanym narzędziem będącym podstawą budowy wiarygodnych środków elektronicznej identyfikacji
- Zapewnienie niezbędnej niezawodności i dostępności systemów e-administracji
- Inwentaryzacja i monitorowanie systemów e-administracji – w szczególności w zakresie kosztów utrzymania oraz funkcjonalności i wykorzystania
- Stworzenie efektywnego systemu zarządzania zasobami e-administracji
- Rozwój centrów przetwarzania danych e-administracji gwarantujący bezpieczeństwo, ciągłości pracy, jak i znacznie obniżający koszty utrzymywania rozproszonej infrastruktury, przy jednoczesnym zwiększeniu efektywności wykorzystania powierzchni technicznej centrów, sprzętu oraz wykwalifikowanego personelu

##### 2. Zapewnienie warunków dla stworzenia nowoczesnej sieci cyfrowej

- Wspomaganie rozwoju i modernizacji infrastruktury teleinformatycznej i telekomunikacyjnej w szczególności na obszarach wiejskich
- Zmiany legislacyjne, które poprzez likwidację zidentyfikowanych barier administracyjnych i prawnych usprawnią rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej oraz zapewnią korzyści dla obywateli i przedsiębiorców (m.in. obniżenie maksymalnych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w drogach samorządowych – nowelizacja ustawy o drogach publicznych; dalsza nowelizacja megaustawy oraz innych ustaw regulujących proces inwestycyjny budowy sieci szerokopasmowych)
- Wsparcie MŚP realizujących inwestycje infrastrukturalne w obszarze szerokopasmowego dostępu do Internetu (tworzenie przez sektor bankowy produktów finansowych dostosowanych do potrzeb MŚP)

##### 3. Budowa społeczeństwa informacyjnego

- Rozwój kompetencji cyfrowych – wsparcie w obszarze edukacji, nauki, kształcenia przez całe życie, elastyczne dopasowanie do indywidualnych potrzeb obywateli, wsparcie

adresowane do grup o zróżnicowanych poziomach kompetencji cyfrowych, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz włączenia cyfrowego

- Zwiększenie dostępu obywateli do informacji sektora publicznego – standard udostępniania danych, wpływający na poprawę jakości i liczbę danych dostępnych na portalu danepubliczne.gov.pl, przegląd przepisów prawnych pod kątem usuwania barier dla ponownego wykorzystywania kolejnych zbiorów informacji
- Zapewnienie cyberbezpieczeństwa - ochrona poufności informacji, ciągłości działania systemów informatycznych, ciągłości działania systemów wspieranych rozwiązaniami cyfrowymi, a także ochrona prywatności obywateli zarówno w publicznej przestrzeni, jak również w zakresie danych gromadzonych przez administrację publiczną
- Prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych na rzecz upowszechnienia korzyści z wykorzystania technologii cyfrowych
- Wzmacnianie aktywności Polski na forum UE w szeroko rozumianych obszarach cyfrowych /ICT – wynikających m.in. ze strategii Jednolitego Rynku Cyfrowego (JRC) oraz Europejskiej Agencji Cyfrowej (EAC), w tym zaangażowanie się Polski w przebieg procesu legislacyjnego w UE na każdym możliwym etapie prac, stała analiza i koordynacja tego procesu (zarówno po stronie polskiej, jak i unijnej)

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**„Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”** - stworzenie spójnego, logicznego i sprawnego systemu informacyjnego państwa, zapewniającego przejrzystość funkcjonowania administracji i dostarczającego na poziomie wewnątrz krajowym i europejskim usługi kluczowe dla obywateli i przedsiębiorców, w sposób efektywny kosztowo i jakościowo oraz zapewnienie interoperacyjności istniejących oraz nowych systemów teleinformatycznych administracji publicznej (w tym wyeliminowanie powielających się funkcjonalności); komponenty programu:

- rozbudowa **Systemu Rejestrów Państwowych**

- budowa **eID** – system identyfikacji i uwierzytelniania obywateli

- wprowadzenie **EZD** - jednolitego systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji rządowej

- zapewnienie **Wspólnej Infrastruktury Państwa**

- stworzenie **Portalu Rzeczypospolitej Polskiej** - jednolita brama informacyjno-usługowa administracji umożliwiająca dostęp do informacji o działaniach administracji i rejestrów państwowych oraz możliwość korzystania z pełnej oferty usług publicznych

- koncepcja **Głównego Informatyka Kraju** - centralizacja infrastruktury teleinformatycznej oraz integracja zasobów i systemów teleinformatycznych Państwa; celem jest obniżenie kosztów wytwarzania oraz utrzymania systemów IT.

**„Paperless Poland” („Od papierowej do cyfrowej Polski”)** – zapewnienie dominującego udziału elektronicznego obiegu dokumentów w administracji i obrocie gospodarczym, wprowadzenie kompleksowych e-zamówień publicznych, w tym e-fakturowania.

**„Cashless Poland”** (rozwój obrotu bezgotówkowy) – zapewnienie dominującego udziału transakcji bezgotówkowych w obrocie gospodarczym, w szczególności poprzez narodowy schemat płatniczy, który ułatwi m.in. opłacanie czynności administracyjnych oraz zmniejszy prowizje płacone przez firmy i obywateli od każdej transakcji bezgotówkowej.

**„Narodowy Plan Szerokopasmowy”** – zapewnienie, dostępnej na całym terytorium Rzeczypospolitej, infrastruktury szerokopasmowej umożliwiającej bez barier technologicznych szybki dostęp do Internetu, rozwój społeczeństwa cyfrowego, rozwój nowoczesnej edukacji, rozwój badań i innowacji, tworzenie jednolitego rynku cyfrowego, bezpieczny i szybki dostęp do elektronicznych usług publicznych oraz sprawną komunikację między instytucjami publicznymi, obywatelami i biznesem.

**Dedykowany instrument finansowy na rzecz MŚP działających w sektorze telekomunikacyjnym (teleinformatycznym)** - wsparcie pozycji MŚP telekomunikacyjnych w relacjach z instytucjami finansowymi, jak również dla potrzeb aktywnego oddziaływania na zakres dostępnej dla nich oferty finansowania działalności inwestycyjnej prowadzonej w ramach projektów szerokopasmowych; zwiększenie skali inwestycji realizowanych przez sektor MŚP na obszarach, które są przedmiotem zainteresowania inwestorów, szczególnie ułatwienie dostępności środków na rozbudowę własnych sieci już istniejących, a także na obszarach białych.

**Kompetencje w społeczeństwie informacyjnym** – realizacja działań *Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa*: komponent I - dofinansowanie takich projektów, które w jak najszybszy sposób uwzględnią działania podejmowane na rzecz włączenia obywateli w kreowanie społeczeństwo informacyjnego w Polsce; komponent II - rozwój umiejętności uczniów szkół ponadgimnazjalnych w zakresie algorytmiki i programowania.

**„Otwarte Dane Publiczne”** - celem programu jest poprawa jakości i zwiększenie liczby danych dostępnych na portalu danepubliczne.gov.pl.

Realizacja działań podnoszących dostępność i jakość e-usług publicznych w obszarze wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa, w szczególności **systemu elektronicznej rejestracji rozpraw sądowych** – Program Operacyjny Polska Cyfrowa (PO PC) w zakresie realizacji priorytetu 2 E-administracja i otwarty rząd.

**Poczta Polska jako strategiczny filar państwa w rozwoju e-government** - rozbudowa e-usług przez operatora pocztowego Poczta Polska S.A. (na platformie Envelo) w ramach projektu przyspieszenia cyfryzacji i stworzenia platformy elektronicznych relacji państwo – obywatel.



## Obszar Finanse Publiczne

### I. Diagnoza

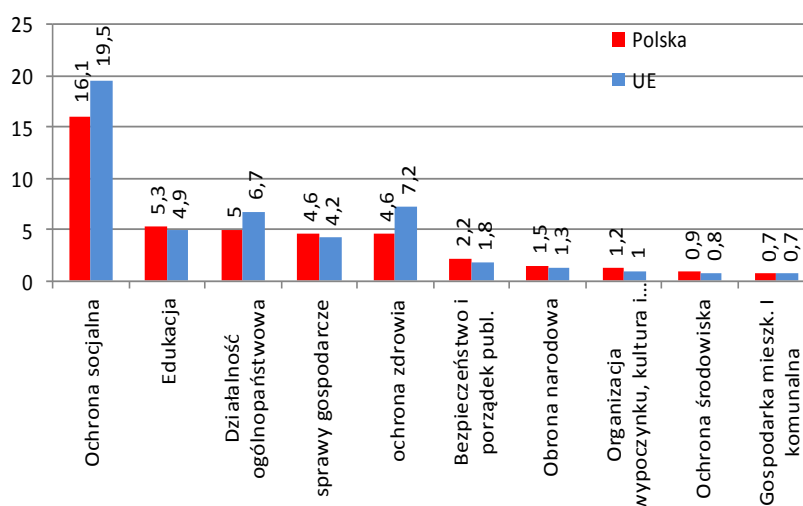
#### Kształtowanie się dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych

Finanse publiczne, będąc podstawowym instrumentem realizacji głównych funkcji i zadań państwa, odgrywają kluczową rolę w zaspokajaniu ważnych potrzeb społecznych oraz tworzeniu fundamentów trwałego i zrównoważonego rozwoju społecznego i gospodarczego. Z tego względu dbałość o stabilność, efektywność i bezpieczeństwo tego systemu przy jednoczesnym wspieraniu inkluzywnego wzrostu gospodarczego jest jednym z głównych celów polityki finansowej państwa.

W ostatnich latach sytuacja finansów publicznych poprawiała się - **deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych** zmniejszył się z 4,0% PKB w 2013 r. do 2,6% PKB w 2015 r.<sup>66</sup> Deficyt tego sektora dla krajów UE był niższy i wyniósł w 2015 r. 2,4% PKB. **Zadłużenie sektora** instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniosło w tym czasie 917,8 mld zł tj. 51,3% PKB i było znacznie niższe niż średni dług dla krajów UE (85,2% PKB).

Znacząca poprawa wyniku sektora w latach 2014-2015 była głównie rezultatem relatywnego obniżania wydatków; o ile bowiem dochody utrzymywały się w omawianym okresie na zbliżonym poziomie 38,9% PKB, to udział wydatków zmniejszał się, do poziomu 41,5% w 2015 r. Według szacunków Ministerstwa Finansów, w 2015 r. **luka podatkowa** z tytułu podatku VAT<sup>67</sup> przekroczyła 40 mld zł tj. wyniosła ponad 24% wpływów potencjalnych. Dane te świadczą o skali wyzwań, jakie stoją przed administracją w Polsce w zakresie poprawy ściągальności danin publicznych.

Wydatki publiczne w Polsce są relatywnie znacznie niższe niż średnio w UE – w 2014 r. stanowiły 42,2% PKB wobec 48,2% PKB w UE. Również ich struktura jest odmienna niż w UE. Dotyczy to przede wszystkim niższych niż w UE wydatków na ochronę socjalną (16,1% wobec 19,5% PKB w UE) oraz ochronę zdrowia (4,6% wobec 7,2% PKB w UE).



Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce i w UE według funkcji (zgodnie z klasyfikacją COFOG) w 2014 r. (% PKB)

Źródło: EUROSTAT

Należy podkreślić znaczącą rolę sektora instytucji rządowych i samorządowych w procesach inwestowania. Przy stopie inwestycji ogółem w Polsce nieznacznie tylko wyższej od stopy inwestycji w UE (20,1% w 2015 r. wobec 19,6% w UE), **stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych** jest o ponad połowę wyższa niż średnio w krajach unijnych (w 2015 r. wynosiła 4,4% wobec 2,9% w UE). Duża rola sektora instytucji rządowych i samorządowych w procesach

<sup>66</sup> Dane zgodne z notyfikacją fiskalną z dnia 19.04.2016 r., opracowane według metodologii ESA2010.

<sup>67</sup> Różnica pomiędzy rzeczywistymi wpływami z VAT a wpływami teoretycznymi, obliczanymi na podstawie danych makroekonomicznych i zastosowaniu obowiązujących przepisów (stawek) podatkowych.

inwestowania w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wynika przede wszystkim ze skali zapóźnień w podstawowej infrastrukturze technicznej, budowanej w dużej mierze przy wsparciu środków unijnych.

Formułując cele strategiczne dotyczące ukształtowania pożądanej struktury wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym wydatków rozwojowych, należy mieć na uwadze konieczność zapewnienia **spójnego systemu klasyfikowania, ewidencjonowania i sprawozdawczości** w zakresie tych wydatków, obejmujący wszystkie jednostki sektora, co w rezultacie umożliwi monitorowanie rezultatów i prowadzenie analiz efektywności wdrażanych polityk rozwojowych. Obecnie brak jest ścisłego związku między wydatkami rozwojowymi ze strategią rozwoju kraju i zawartymi w niej celami strategicznymi polityki gospodarczej państwa.

## II. Cel i oczekiwane rezultaty

### **Stabilne, efektywne i zrównoważone finanse publiczne**

System finansowy państwa, zapewniając zaspokojenie bieżących potrzeb społeczeństwa w zakresie podstawowych usług społecznych, powinien jednocześnie stwarzać możliwości przeciwdziałania przyszłym zagrożeniom (takim jak niekorzystne tendencje demograficzne czy zagrożenie trwałym spowolnieniem wzrostu gospodarczego). Wymaga to zwiększenia wydatków rozwojowych.

Rozwiązania w obszarze polityki społeczno-gospodarczej, w tym działania, które są przewidziane w ramach „Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” będą implementowane w sposób, który nie naruszy stabilności finansów publicznych. W szczególności respektowane będą regulacje unijne zapisane w *Pakcie Stabilności i Wzrostu*, jak również uwarunkowania określone w krajowych przepisach, w tym głównie ograniczenia wynikające ze stosowania stabilizującej reguły wydatkowej. Stabilizująca reguła wydatkowa zapisana w *ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* pozwala na określenie górnego limitu wydatków budżetu państwa. Przepisy unijne określają między innymi poziomy wartości referencyjnych dla deficytu nominalnego (3% PKB) i długu (60% PKB) sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Według prognozy zamieszczonej w aktualizacji Programu Konwergencji **deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych** w 2016 r. wyniesie 2,6% PKB, a w kolejnych latach odpowiednio 2,9% PKB, 2,0% PKB i 1,3% PKB. Kształtowanie się deficytu w 2016 r. i 2017 r. będzie wynikiem realizacji priorytetowych reform nowego rządu wspierających wzrost gospodarczy. Prognozuje się również, że **relacja długu do PKB** według definicji UE, po wzroście do 52,5% w 2017 r., w kolejnych latach będzie się obniżać, osiągając na koniec 2019 r. poziom 50,4%.

Inwestycje publiczne, po nieznacznym spadku w latach 2015-2016, w kolejnych latach będą przyspieszać, pozostając średnio w relacji do PKB na poziomie ok. 4,7%. Poziom inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie kształtowany przez wieloletnie programy rządowe, w szczególności w obszarze infrastruktury (Krajowy Fundusz Drogowy, „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023”, „Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku”. Zakłada się zwiększenie skali inwestowania sektora instytucji rządowych i samorządowych, ze względu na konieczność uzupełnienia nadal istniejących braków w infrastrukturze podstawowej oraz potrzebę inwestowania w infrastrukturę technologiczną. Warto zauważyć, iż JST będą musiały ponieść znaczne nakłady finansowe, aby dostosować swoją infrastrukturę do wymogów w zakresie ochrony środowiska, w tym gospodarki wodno-ściekowej.

Stawia to przed aparatem państwowym odpowiedzialnym za kształtowanie finansów publicznych trudne zadanie pogodzenia potrzeby zapewnienia dochodów publicznych na poziomie pozwalającym na sfinansowanie wydatków państwa, z koniecznością przestrzegania zasad bezpieczeństwa finansów publicznych. Oznacza to konieczność podjęcia szeregu działań zmierzających do **zwiększenia dochodów**, między innymi poprzez poprawę ściągalności podatków (uszczelnienie systemu

podatkowego), czy też ograniczenie „szarej strefy” gospodarki, której funkcjonowanie w dotychczasowych rozmiarach prowadzi do uszczuplania dochodów podatkowych.

### III. Wskaźniki

Oczekuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych do roku 2020 nie przekroczy 3% PKB. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie do 2020 r. nie będzie przekraczał 55% PKB. Wzrośnie udział dochodów podatkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych w PKB, powyżej 20%. Stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymać się będzie powyżej średniej dla krajów UE.

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	2,6 (2015)	<3		GUS
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	51,3 (2015)	<55	45,1 (2023)	GUS
Dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	19,8 (2015)	powyżej 20		GUS/MF
Stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych	% PKB	4,3 (2015)	powyżej średniej dla krajów UE	.	GUS

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Zmiany systemowe w obszarze finansów publicznych

Zapewnienie stabilności finansów publicznych poprzez wzrost dochodów i racjonalizację wydatków.

##### Działania:

- Analiza efektywności systemu finansów publicznych oraz jego kluczowych segmentów (np. systemu emerytalnego, systemu podatkowego)
- Zmiany regulacyjno-instytucjonalne zmierzające do zapewnienia dodatkowych źródeł dochodów i uszczelnienia systemu poboru podatków; po stronie wydatkowej – nakierowane na racjonalizację wydatków m.in. poprzez systematyczne przeglądy wydatków

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Uszczelnienie systemu poboru podatków** - wśród działań służących efektywnej realizacji projektu „uszczelnienie systemu poboru podatków” przewiduje się następujące:

- Wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania oraz utworzenie Rady do spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania,
- Uszczelnienie systemu podatków dochodowych - poprzez zmianę lub doprecyzowanie m.in. przepisów dotyczących katalogu przypadków, w których dochód podatnika podlegającego ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu uznaje się za uzyskany „na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”,
- Uszczelnienie systemu podatku od towarów i usług - poprzez m.in. modyfikację obowiązków sprawozdawczych podatników, zmiany w sposobie rejestrowania (i wyrejestrowywania) podatników przez organy podatkowe, a także zmiany w zakresie odpowiedzialności solidarnej podatników oraz kaucji gwarancyjnej,
- Utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej oraz Rejestru Dłużników Należności Publicznoprawnych,

- Utworzenie spółki celowej do realizacji projektów informatycznych oraz cyfryzacja wymiany informacji podatkowych pomiędzy przedsiębiorcami a organami podatkowymi – wprowadzenie narzędzia komunikacji organów podatkowych z podatnikami, a także mechanizmu poprawy efektywności kontroli poprawności rozliczeń przez administrację skarbową (Jednolity Plik Kontrolny),
- Zwiększenie liczby transakcji między przedsiębiorcami dokonywanych w formie bezgotówkowej,
- W większości przypadków proponowane działania są już przedmiotem zaawansowanych prac i oczekuje się, że będą miały pozytywny wpływ na poprawę ściągalności podatków jednocześnie skutecznie zniechęcając do działań zmierzających do unikania opodatkowania.
- Trwałe włączenie w proces planowania budżetowego przeglądów wydatków publicznych jako jednego z instrumentów priorytetyzacji i racjonalizacji wydatków na realizację polityk publicznych.

**Przeгляд systemu emerytalnego** - prace nad udoskonaleniem systemu, co zapewni stabilność finansów publicznych w długim okresie. Zostanie przeprowadzona analiza przywilejów emerytalno- rentowo - kompensacyjnych: nauczycieli, rolników, górników, służb mundurowych, sędziów i prokuratorów oraz mechanizmów waloryzacyjno-indeksacyjnych (m.in. celem ich uspołnienienia). Zebrane w ramach przeglądu wnioski pozwolą na ocenę efektywności realizacji poszczególnych zadań państwa oraz zidentyfikowanie uwarunkowań prawnych determinujących poziom wydatków emerytalnych, w szczególności na precyzyjne określenie przestrzeni fiskalnej i skali koniecznych dostosowań niezbędnych do zapewnienia stabilności finansów publicznych.

## **2. Zwiększenie koordynacji w zakresie działań rozwojowych podejmowanych przez jednostki szczebla centralnego i regionalnego oraz prorozwojowe ukierunkowanie transferów przekazywanych z budżetu państwa, w tym do jednostek samorządów terytorialnych**

### Działania:

- Poprawa koordynacji w zakresie finansowania polityk publicznych w układzie pionowym i poziomym, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego
- Wprowadzenie jednolitej klasyfikacji wydatków rozwojowych w celu zapewnienia spójnego systemu klasyfikowania, ewidencjonowania i sprawozdawczości w zakresie tych wydatków, co umożliwi monitorowanie rezultatów i prowadzenie analiz efektywności wdrażanych polityk rozwojowych, w tym głównych celów strategicznych
- Wprowadzenie nowoczesnego planowania budżetowego, które wspierałoby realizację celów strategicznych i priorytetów rozwojowych w perspektywie wieloletniej w ramach reformy systemu budżetowego
- Zwiększenie efektywności i przyspieszenia realizacji programów operacyjnych w ramach polityki spójności na lata 2014-2020, w szczególności zwiększenie roli instrumentów finansowych

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Ocena funkcjonowania zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego** - ocena funkcjonowania zasad finansowania JST ustalonych w ustawie o dochodach JST i ustawie o finansach publicznych w celu opracowania koncepcji i kierunków nowelizacji ww. ustaw. Ocena stanowić będzie podstawę do wypracowania zmian, m.in. uwzględniających zwiększenie znaczenia dochodów własnych w finansowaniu działalności JST w stosunku do transferów ze szczebla centralnego (w tym zmiana algorytmu podziału środków dystrybuowanych w ramach mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego na wszystkich poziomach JST).

**Wprowadzenie jednolitej klasyfikacji wydatków rozwojowych** – wprowadzenie jednolitej klasyfikacji wydatków rozwojowych dla sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general*

*government*) umożliwiającą monitorowanie wydatków rozwojowych oraz prowadzenie analiz efektywności wdrażanych polityk rozwojowych.

## Obszar Efektywność wykorzystania środków UE

### I. Diagnoza

Zarówno wizja rozwojowa kraju określona w Strategii, uwarunkowania wynikające z regulacji UE dla wykorzystania EFSI (Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne) na lata 2014-2020, jak i rozpoczynająca się dyskusja europejska nad kształtem Polityki Spójności i budżetu UE po roku 2020 przemawiają za koniecznością dalszego przeorientowania dotychczasowego sposobu wykorzystania środków unijnych w Polsce. Dodatkowym czynnikiem, który musi być obecnie wzięty pod uwagę przy inwestowaniu środków EFSI, są bieżące wydarzenia na poziomie UE, takie jak Brexit i kryzys migracyjny.

Fundusze UE alokowane w ramach Polityki Spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej wciąż stanowią istotne źródło finansowania inwestycji prorozwojowych w Polsce (udział środków unijnych w PKB wyniósł w 2014 r. ok. 2,6% PKB, a w nakładach inwestycyjnych ogółem ok. 17,8%). Jednak analiza tempa i jakościowego aspektu uruchomienia programów na lata 2014-2020 (których łączna kwota w części wkładu UE w ramach programów Polityki Spójności, *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* – PROW i *Programu Operacyjnego „Rybnictwo i Morze”* to blisko 92 mld euro) przeprowadzona pod koniec 2015 r. wykazała, że ówczesny przebieg wdrażania, zarówno pod względem finansowym, jak i rzeczowym, nie gwarantował osiągnięcia zakładanych efektów i terminowej realizacji interwencji.

Opóźnienia w uruchomieniu programów oszacowano na 6-9 miesięcy. W przypadku programów Polityki Spójności kwota środków rozdysponowanych do końca 2015 r. w postaci umów na realizację projektów wyniosła niecałe 15 mld zł, a płatności niecałe 2 mld zł – było to, odpowiednio, 4,5% i 0,5% alokacji na lata 2014-2020. W przypadku PROW wartość zawartych umów (lub wydanych decyzji) wynosiła ok. 9% alokacji (zawarte są w tym kwoty dla działań wieloletnich, dla których podjęto zobowiązania w trakcie poprzednich perspektyw finansowych), a dokonanych płatności ok. 2%, natomiast w ramach PO „Rybnictwo i Morze” wdrażanie nie było uruchomione z uwagi na wciąż trwające prace nad systemem prawno-proceduralnym. Z tego względu konieczne stało się podjęcie szybkich działań zmierzających do pełnego uruchomienia programów zgodnie z opracowanym przez Ministerstwo Rozwoju i przyjętym przez Radę Ministrów w lutym 2016 r. „*Planem działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach Umowy Partnerstwa na lata 2014-2020*”.

Na podstawie zapisów „*Planu działań...*”, ewaluacji dotyczących perspektywy 2007-2013 oraz dodatkowych analiz, zidentyfikowano szereg zagadnień, które stoją na przeszkodzie efektywnego i zgodnego ze strategicznymi założeniami wykorzystania środków UE. Należą do nich:

- **niewystarczający wpływ społeczno-gospodarczy projektów wybieranych do dofinansowania**

Od 2014 r. instytucje zarządzające prowadzą intensywne prace nad przygotowaniem systemu i kryteriów wyboru projektów w programach operacyjnych, w oparciu o doświadczenia z wdrażania obu perspektyw. Według stanu na koniec 2015 r., Komitety Monitorujące przyjęły kryteria wyboru projektów dla 55% działań przewidzianych w ramach programów, a proces ten jest kontynuowany w 2016 r. zgodnie z harmonogramem naboru projektów. Jednocześnie IZ prowadzą ocenę już funkcjonujących kryteriów i dokonują niezbędnych aktualizacji w tym zakresie.

Doświadczenia pierwszego okresu wdrażania interwencji na lata 2014-2020 pokazują, że w praktyce dotychczasowe procedury naborów nie zawsze funkcjonują skutecznie i nie zawsze przekładają się na wybór projektów realizujących cele programów. Przyczyną tego stanu rzeczy są m. in. zbyt duża liczba kryteriów i ich niska wartość różnicująca, nabory niesprofilowane pod kątem kluczowych branż i technologii oraz niska jakość procesu oceny, a także niewystarczająca podaż dobrej jakości projektów w części obszarów. Warunkiem koniecznym dla zwiększenia efektywności udzielanego wsparcia jest stosowanie właściwie skonstruowanych kryteriów i metod wyboru projektów, służących

wyłonieniu do dofinansowania przedsięwzięć w największym stopniu realizujących cele Strategii oraz programów operacyjnych.

Wykorzystanie środków w ramach dwóch poprzednich perspektyw finansowych, uwarunkowane szerokim zakresem przedmiotowym i podmiotowym wsparcia, pozwoliło na zaspokojenie w istotnym stopniu potrzeb Polski w zakresie infrastruktury podstawowej. W ramach bieżącej perspektywy, zakładającej znacznie większą koncentrację na interwencji o charakterze innowacyjnym i prorozwojowym, barierą w przechodzeniu na proefektywnościowe sposoby inwestowania EFSI może być zbyt duża koncentracja instytucji – tak jak to miało miejsce dotychczas - na zarządzaniu finansowym, przy niedostatecznym ukierunkowaniu działań na realizację celów społeczno-gospodarczych. Silne ukierunkowanie instytucji na wydatkowanie skutkowało przypadkami finansowania przedsięwzięć przekładających się w bardzo ograniczonym stopniu na rozwój społeczno-gospodarczy, czy inwestycji generujących znaczne koszty obsługi dla mieszkańców (wynikające np.: z konieczności utrzymywania infrastruktury niepełniającej swojej funkcji lub niewykorzystywanej). Także projekty wchodzące w zakres podejścia terytorialnego dedykowanego obszarom wiejskim, Polsce Wschodniej, miastom wojewódzkim i ich obszarom funkcjonalnym, czy miastom i dzielnicom wymagającym rewitalizacji - realizowane są bardzo często bez powiązania z sytuacją społeczno-gospodarczą i zapewnienia komplementarności pomiędzy różnymi typami działań i funduszami.

- **niewystarczający udział wsparcia zwrotnego, w tym instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej**

W okresie programowania 2014-2020 w ok. 95% środków EFRR, EFS oraz FS zostanie przeznaczonych na dotacje<sup>68</sup>, natomiast pozostałe 5% (ok. 3,4 mld euro z EFRR, EFS oraz FS wobec 1 mld euro w okresie 2007-2013) na finansowanie inwestycji w formie instrumentów finansowych. Dodatkowe możliwości do zagospodarowania środków w formie instrumentów finansowych mogą wystąpić w niektórych programach operacyjnych, jeśli wolumen przewidzianych środków okazałby się nieadekwatny do luki finansowej w danym obszarze. Aktualnie, zakres stosowania instrumentów finansowych różni się w zależności od programu operacyjnego - przyjęcie odrębnych metodologii przeprowadzenia oceny ex ante przełożyło się na zastosowanie różnych form wsparcia w poszczególnych programach operacyjnych dla analogicznych typów projektów.

Z uwagi na brak doświadczeń w stosowaniu pomocy zwrotnej, wynikający w szczególności z niewystarczających uregulowań w zakresie zasad jej udzielania, dotychczas na tę formę wsparcia zdecydowano się jedynie w ograniczonym zakresie w ramach POIS oraz w POWER (w formie pilotażu), choć możliwe byłoby szersze jej zastosowanie np. w projektach generujących dochód czy w operacjach, gdzie niezrealizowanie (lub zrealizowanie – w zależności od podejścia) określonych celów mierzalnych skutkowałoby spłatą części udzielonego wsparcia.

- **ograniczone efekty wsparcia w obszarze innowacyjności**

Pierwsze wnioski płynące z wdrażania perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020 wskazują, że realizacja interwencji w obszarze wsparcia MŚP oraz innowacyjności wciąż w znacznie mierze koncentruje się – podobnie, jak w latach 2007-2013 - na finansowaniu zakupu innowacyjnych urządzeń służących polepszeniu świadczenia danej usługi (lub prostemu rozszerzeniu skali produkcji) przez przedsiębiorcę. Dodatkową kwestią problematyczną jest zbyt szerokie określenie (zarówno pod względem liczby, jak i obszaru) inteligentnych specjalizacji, które z założenia powinny służyć wybieraniu do dofinansowania przedsięwzięć ściśle realizujących cele rozwojowe.

- **skomplikowanie mechanizmów i procedur wdrażania programów i projektów**

Złożone uwarunkowania prawne na poziomie regulacji europejskich oraz krajowych powodują nadmierne obciążenia administracyjne po stronie beneficjentów, co rzutuje zarówno na tempo

---

<sup>68</sup> Na podstawie ocen ex ante dla programów.

realizacji programów, jak i możliwości koncentracji instytucji zarządzających na aspektach proefektywnościowych. Szereg barier o charakterze prawno-proceduralnym i instytucjonalnym zostało już zidentyfikowany w ramach „Planu działań na rzecz zwiększenia efektywności...”.

- **niewystarczająca zdolność beneficjentów do planowania i realizacji strategicznych przedsięwzięć rozwojowych**

Niskie tempo wykorzystania środków UE w ubiegłych latach w niektórych obszarach (m.in. w obszarze kolei, cyfryzacji, czy inwestycji w formule PPP) wskazuje na potrzebę wzmocnienia zdolności instytucji do tworzenia wieloletnich planów inwestycji prorozwojowych, wspieranych także środkami UE, i przygotowywania tych inwestycji z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym. Podobnie, brak spójnych i dopracowanych polityk w niektórych obszarach (np. interwencje w obszarze kolei, innowacyjności, cyfryzacji) może utrudniać koordynację przedsięwzięć w danym obszarze, w tym także na linii kraj - region.

Główne przyczyny takiego stanu rzeczy to przede wszystkim zbyt późno ustabilizowana lista i zakresy rzeczowe inwestycji, a w konsekwencji dokumentacja przygotowawcza, brak realistycznego planowania harmonogramów projektów, które nie uwzględniają wielu ryzyk związanych z realizacją inwestycji, a także wolno zachodzące zmiany w prawie i w procedurach, inicjowane dopiero w reakcji na problem, który się pojawił (np.: prawo zamówień publicznych w kontekście kryterium najniższej ceny czy weryfikacji rzeczywistego potencjału wykonawcy).

- **brak efektywnego mechanizmu koordynacji środków EFSI z innymi środkami europejskimi**

Obecny udział polskich podmiotów w programach zarządzanych centralnie przez KE (np. Horyzont 2020, COSME, LIFE, Erasmus+, EaSI, a także CEF) to ok. 1 % (dane KE na koniec 2014 r., tendencja ta utrzymuje się w 2016 r.), co stawia to Polskę na odległym miejscu wśród państw UE. Wśród przyczyn niewystarczającego udziału Polski w programach horyzontalnych należy wskazać: większe zainteresowanie wsparciem z EFSI, niską zdolność polskich podmiotów do generowania projektów mogących skutecznie ubiegać się o środki w warunkach konkurencji europejskiej, niewystarczające wsparcie systemowe dla wnioskodawców, brak zdefiniowanego centrum koordynującego realizację przez stronę polską przedsięwzięć w ramach wszystkich ww. instrumentów, niewystarczający udział polskich ewaluatorów w komisjach oceniających projekty, niewielką widoczność ww. programów, mniej popularyzowanych niż programy współfinansowane z EFSI.

Polska nie rozpoczęła jeszcze korzystania Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych (EFIS – Plan Junckera), który finansuje strategiczne projekty o wyższym stopniu ryzyka w obszarach: sieci szerokopasmowe, energia i transport, edukacja, badania naukowe i innowacje, energia odnawialna i efektywność energetyczna.

Istotna jest także horyzontalna koordynacja i komplementarności w ramach Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych pomiędzy Polityką Spójności a Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), z którego finansowany jest PROW (alokacja ok. 8 mld euro) i Europejskim Funduszem Morskim i Rybackim (EFMR) w ramach którego realizowany jest Program Operacyjny „Rybnictwo i Morze” (alokacja wynosi ok. 700 mln euro). Dotychczasowe analizy pokazują, że koordynacja interwencji pomiędzy Polityką Spójności, EFMR oraz EFRROW nie została zapewniona w wystarczający sposób.

## II. Cel i oczekiwane efekty

**Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej w sposób przekładający się na trwałe efekty rozwojowe, zapewniające możliwość dalszego dynamicznego i równomiernego wzrostu społeczno-gospodarczego**

Cel będzie realizowany poprzez wzmocnienie orientacji i sposobu realizacji projektów realizowanych przy udziale środków europejskich na osiąganie celów strategicznych oraz cechujących się wysoką wartością dodaną i trwałością efektów.



W krótszym horyzoncie czasowym cel będzie osiągany za pomocą zmian zarówno w kierunkach interwencji realizowanej z udziałem środków UE w ramach polityki spójności i powiązanych z nią innych funduszy, w tym Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Rolnych oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego alokowanych w ramach perspektywy 2014-2020, natomiast po roku 2020 w perspektywie ograniczania dla Polski finansowania w ramach tradycyjnych instrumentów budżetu UE, zasadniczej zmiany w sposobie programowania i implementacji programów UE.

Pierwszoplanowym zadaniem w obecnej perspektywie finansowej jest wykorzystanie całego dostępnego budżetu środków UE w najlepszy możliwy sposób pod względem wpływu tych środków na zaplanowane w Strategii cele społeczno-gospodarcze, jak również budowanie potencjału polskich podmiotów do przechodzenia na nowy model działań prorozwojowych, oparty po roku 2020 w coraz większym stopniu na środkach krajowych (w tym prywatnych) oraz europejskich pochodzących nie tylko z EFSI, ale także z programów zarządzanych bezpośrednio przez KE.

Uwarunkowania perspektywy finansowej 2014-2020, a przede wszystkim wizja tego, na jakim etapie rozwoju w poszczególnych wymiarach Polska znajdzie się za kilka lat, wymagają stopniowego odejścia od bardziej dogodnych dla projektodawców zasad (takich, jak np. brak lub niewielki wymagany wkład własny, udzielanie wsparcia w formie bezzwrotnych dotacji, finansowanie szerokiego zakresu wydatków w projekcie – także tych, które mogłyby zostać poniesione przez wnioskodawcę) i szerokiego zakresu przedmiotowego interwencji (tj. maksymalnie wykorzystanie dopuszczonego obowiązującymi w latach 2014-2020 przepisami UE i zapisami *Umowy Partnerstwa*). Akcent powinien zostać przeniesiony z pozornie łatwych w dostępie środków UE ale generujących skomplikowane procedury i koszty administracyjne na instrumenty zarządzane na poziomie europejskim. Ważne będzie także zharmonizowanie wymogów wdrożeniowych między poszczególnymi źródłami finansowania tak, aby wyeliminować kontrproduktywną konkurencję między nimi.

W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 rezultatami podejmowanych działań będzie m.in. zwiększenie nakładów na projekty o największym ładunku innowacyjności i wpływu gospodarczego zarówno w perspektywie krajowej jak i poszczególnych regionów, zwiększenie zakresu stosowania wsparcia zwrotnego (instrumenty finansowe, pomoc zwrotna), zwiększenie udziału polskich projektów w wartości programów zarządzanych na poziomie UE oraz zwiększenie stopnia koordynacji źródeł finansowania przedsięwzięć rozwojowych w Polsce.

### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Udział wsparcia zwrotnego w finansowaniu przedsięwzięć w ramach polityki spójności	%	5% (2014-2020)	15%	<sup>69</sup>	Monitoring UP
Udział wsparcia zwrotnego w finansowaniu przedsięwzięć w ramach Celu Tematycznego 3	%	b.d.	80%	70	Monitoring UP
Udział polskich przedsięwzięć/projektów w wartości programów zarządzanych przez KE	%	1% (2014)	5%	10%	KPK/MF

<sup>69</sup> Udział zostanie oszacowany na późniejszym etapie, w zależności od kształtu polityki spójności po 2020 r., zakłada się jednak, że nie będzie on niższy niż 30%.

<sup>70</sup> Cel Tematyczny 3 dotyczy EFSI na lata 2014-2020.

#### IV. Kierunki interwencji

Podejmowane działania o charakterze krótkoterminowym będą koncentrować się na ulepszeniu mechanizmów wdrażania funduszy europejskich, między innymi w obszarach innowacyjności i wdrażania instrumentów finansowych, zwiększeniu koordynacji i komplementarności funduszy UE alokowanych w ramach Polityki Spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej, a także z Europejskim Funduszem Inwestycji Strategicznych (*Plan Junckera*) oraz na zwiększeniu efektywności wykorzystania środków w ramach perspektywy 2014-2020. Działania o charakterze długoterminowym mają na celu przejście w kierunku spójnego modelu wspierania inwestycji prorozwojowych środkami europejskimi, pochodzących z różnych źródeł i z uwzględnienie bardziej efektywnych form finansowania (takich jak instrumenty finansowe, pomoc zwrotna, łączenie źródeł).

Bezpośrednim produktem (tj. osiągniętym w perspektywie krótkoterminowej) w ramach podjętych w obszarze funduszy UE działań – będzie przygotowanie pakietu zmian w polskich dokumentach programowych na lata 2014-2020 (tj. *Umowa Partnerstwa*, programy) w kontekście celów Strategii, ukierunkowujących interwencję w sposób zwiększający ich prorozwojową i proinnowacyjną rolę w rozwoju kraju, a także w sposób wzmacniający powiązania z Semestrem Europejskim i Zaleceniami Rady („*Country Specific Recommendations*”). Zmiany ww. dokumentów zostaną przygotowane kompleksowo w pełnym pakiecie, a następnie przedłożone do formalnych negocjacji z Komisją Europejską.

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Pakiet zmian w UP i programach** – opracowany pakiet zmian w programach i Umowie Partnerstwa będzie miał na celu dostosowanie zakresu interwencji do celów rozwojowych (m.in. poprzez zwiększenie selektywności wsparcia), wzmocnienie podejścia zintegrowanego, zwiększeniu koordynacji funduszy UE alokowanych w ramach Polityki Spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej, a także z Europejskim Funduszem Inwestycji Strategicznych (*Plan Junckera*), zwiększenie efektywności wyboru projektów oraz form wsparcia, w tym poprzez szersze zastosowanie instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej.

##### 1. Zwiększenie orientacji środków EFSI na projekty przyczyniające się do realizacji celów Strategii oraz mających wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy

Zgodnie z przedstawionym powyżej zasadniczym kierunkiem działań środki UE na lata 2014-2020 zostaną w większym stopniu ukierunkowane na realizację projektów prorozwojowych o wyraźnym wpływie na rozwój społeczno-gospodarczy w skali kraju, regionu czy nawet lokalnej. Ten ostatni aspekt jest również istotny, gdyż w sytuacji finansowania inwestycji infrastrukturalnych realizowanych bez uwzględnienia wszystkich skutków ekonomicznych i wpływu na rozwój społeczno-gospodarczych oraz bez powiązania z inwestycjami w zakresie zasobów ludzkich i konkurencyjności przedsiębiorstw może wystąpić negatywne zjawisko kreowania obciążeń dla przyszłych pokoleń.

##### Działania:

- Zwiększenie koncentracji środków na działaniach o największym wpływie na realizację założonych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego, produktywności i dochodów ludności poprzez wypracowanie modelowych zasad wyboru projektów, w tym w szczególności o największej wartości wobec celów rozwojowych, przyszłych wyzwań, a także przynoszących efekt synergii
- Zwiększenie jakości i komplementarności przedsięwzięć wybieranych do dofinansowania ze środków EFSI, m.in. ze szczególnym uwzględnieniem roli kryteriów wyboru w tym procesie;
- Wzmocnienie zdolności instytucji do tworzenia i stosowania kryteriów i metod oceny pozwalających na wybór projektów o wysokiej wartości i realizujących cele rozwojowe

- Wzmocnienie zintegrowanego podejścia, w tym terytorialnego (wsparcie sprofilowane dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze i obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją)

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Efektywne Fundusze - plan działań na rzecz zwiększenia efektywności i komplementarności przedsięwzięć realizowanych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020** – celem projektu jest wdrożenie działań zmierzających do zapewnienia odpowiedniej jakości, komplementarności i wartości dodanej wybieranych do dofinansowania projektów oraz ich spójności z celami rozwojowymi kraju poprzez wzmocnienie zdolności instytucji do opracowania i stosowania kryteriów wyboru projektów.

W dłuższej perspektywie zostanie opracowany mechanizm pozwalający na ciągłe monitorowanie efektywności realizowanych przedsięwzięć w ramach Polityki Spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

## **2. Zwiększenie udziału wsparcia w formie zwrotnej, zarówno instrumentów finansowych, jak również pomocy zwrotnej w finansowaniu inwestycji rozwojowych**

Ustanowienie efektywnego i trwałego systemu wsparcia zwrotnego pozwoli na wieloletnie wykorzystanie środków publicznych dla stymulacji polskiej gospodarki poprzez zwieszenie możliwości finansowania przedsięwzięć prorozwojowych. Kierunek ten ma ponadto na celu zwiększenie zaangażowania środków polityki spójności w formie instrumentów finansowych oraz pomocy zwrotnej z obecnego poziomu ok. 5% (ok. 3,4 mld euro z EFRR, EFS oraz FS w okresie 2014-2020) do ok. 15% w 2020 r., jak również zwiększenie udziału w ramach funduszy Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

### Działania:

- Wprowadzenie zmian w programach operacyjnych perspektywy 2014-2020 zmierzających do zwiększenia udziału wsparcia zwrotnego
- Opracowanie kompleksowego systemu wsparcia zwrotnego, adekwatnego do realizacji interwencji w ramach programów operacyjnych, jak również wykorzystania środków pozostających do ponownego użycia oraz innych dostępnych źródeł finansowania
- Organizacja nowego systemu instytucjonalnego dla wsparcia zwrotnego, w tym konsolidacja istniejących funduszy, wprowadzenie niezbędnych zmian legislacyjnych i proceduralnych
- Po 2020 roku trwałe powiązanie realizowanych projektów prorozwojowych z mechanizmem finansowania zwrotnego

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**System wsparcia zwrotnego dla inwestycji rozwojowych** – celem projektu jest budowa efektywnego, spójnego i trwałego systemu wsparcia zwrotnego oferującego podmiotom mającym utrudniony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania, w szczególności MŚP oraz JST, realizującym inwestycje finansowe, pożyczki, poręczenia i inne formy wsparcia zwrotnego, w tym pomocy zwrotnej, na realizację planowanych inwestycji, z uwzględnieniem jasnego zakresu zadań i odpowiedzialności podmiotów zaangażowanych w system, jak również zwiększenie efektywności inwestowania środków publicznych poprzez zwiększenie wolumenu i zakresu stosowania wsparcia zwrotnego w finansowaniu inwestycji rozwojowych.

### 3. Zwiększenie zakresu i efektywności interwencji funduszy w obszarze innowacyjności i konkurencyjności gospodarki

#### Działania:

- Realizacja w bardziej efektywny sposób interwencji w obszarze innowacyjności, (m.in. poprzez premiowanie lub wyłączenie finansowania przedsięwzięć zgodnych z kluczowymi branżami i technologiami przyjętymi w Strategii, w tym poprzez priorytetyzację KIS/RIS), a także powiązanie w większym stopniu RIS z KIS
- Wdrożenie mechanizmów zapewnienia podaży w projektów w kluczowych branżach i priorytetowych KIS/RIS
- Zapewnienie synergii ze wsparciem w ramach programów horyzontalnych KE oraz EFIS

### 4. Uproszczenie systemu realizacji projektów finansowanych z EFSI

Aby instytucje udzielające wsparcia i beneficjenci środków w ramach EFSI mogli w pełni przeorientować sposób wdrażania programów i projektów na aspekty proefektywnościowe, zostanie zapewnione takie otoczenie proceduralno-instytucjonalne, które nie będzie utrudniać i nadmiernie komplikować wdrażania projektów.

#### Działania:

- Standaryzacja procesów – maksymalne ujednoczenie procedur i interpretacji w ramach programów (np. w obszarze zabezpieczeń realizacji umowy, zaliczek)
- Stabilizacja systemu realizacji programów – poprzez wprowadzanie usprawnień z zachowaniem standardów zarządzania zmianą, ograniczenie liczby zmian warunków aplikowania o środki unijne (w szczególności regulaminów konkursów w trakcie trwania procedur konkursowych) i poprawę jakości przygotowywanej dokumentacji konkursowej, zapewnienie szkoleń dla wnioskodawców i beneficjentów;
- Uproszczenie procedur – poprzez szersze zastosowanie uproszczonych form rozliczeń, uproszczenie wytycznych, szersze zastosowanie systemów teleinformatycznych na potrzeby prowadzenia naborów, sprawozdawczości i rozliczeń
- Konsekwentna analiza sprawności i efektywności realizacji poszczególnych procesów wdrożeniowych w ramach programów, w tym wdrożenie systemu sankcji nieefektywnego wykorzystania środków przez instytucje udzielające wsparcia

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Program uproszczeń 4 x S – standaryzacja, stabilizacja, symplifikacja, stanowczość** – w ramach projektu zostanie przygotowany i wdrożony pakiet zasad ujednoczających i upraszczających procedury realizacji Umowy Partnerstwa i poszczególnych programów, który zapewni otoczenie instytucjonalno-formalne bez zbędnych obciążeń dla instytucji i beneficjentów oraz umożliwi koncentrację na efektywnościowej realizacji interwencji.

### 5. Zwiększenie koordynacji funduszy UE z EFIS i EOG oraz zdolności instytucjonalnej do efektywnego wykorzystania przez Polskę środków europejskich z programów i instrumentów horyzontalnych KE

Opracowanie spójnego podejścia do wieloletniego planowania inwestycji prorozwojowych oraz wzmocnienie zdolności instytucjonalnej zwiększy udział polskich projektów w ogólnej puli środków europejskich alokowanych w programach horyzontalnych KE (do poziomu 5% w 2020 r. z obecnego poziomu ok. 1%), zwiększy udział polskich przedsięwzięć w EFIS oraz koordynację ze wsparciem dostępnym w ramach EOG.

Działania:

- Wzmocnienie zdolności instytucji i beneficjentów do zarządzania procesem przygotowania projektów (w tym wprowadzenie jako obowiązkowych w sektorze publicznym metody przygotowania i zarządzania projektami)
- Przygotowanie spójnego planu komplementarnych inwestycji przeznaczonych do finansowania z EFSI (w ramach Polityki Spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej), EFIS, CEF, Horyzontu 2020 oraz innych programów UE, wraz ze wskazaniem najbardziej pożądanej formy wsparcia (wsparcie zwrotne, dotacyjne); w szczególności plan będzie dotyczył takich sektorów, jak innowacyjność i B+R, transport, środowisko, energetyka, ICT
- Wypracowanie i wdrożenie procedur nakierowanych na zwiększenie liczby polskich podmiotów aplikujących o środki UE zarządzane na poziomie europejskim

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Model koordynacji i komplementarności pomiędzy EFSI** (w ramach Polityki Spójności oraz Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej), **programami horyzontalnymi i EFIS** – określający zasady zapewnienia komplementarności pomiędzy wsparciem udzielanym w ramach EFSI w formie dotacji a wsparciem udzielanym w ramach EFSI w postaci instrumentów finansowych i pomocy bezzwrotnej oraz udzielanym z EFIS.

**Spójny Plan inwestycji przeznaczonych do finansowania z EFSI, EFIS, CEF, Horyzontu 2020 i innych programów horyzontalnych UE w kluczowych branżach.** Plan zawierać będzie parametry przedsięwzięć, które powinny być finansowane z danego i w danej formie oraz wieloletni plan przygotowania i realizacji tych inwestycji (lub kierunków inwestycji w przypadku projektów o krótszym okresie realizacji – np. dotyczących wsparcia dla przedsiębiorstw w zakresie B+R w danej branży, w tym np. branży przyszłości, w perspektywie np. 10 lat).

**System koordynacji udziału polskich podmiotów w programach horyzontalnych KE** – celem projektu jest zwiększenie udziału polskich przedsięwzięć w wartości ww. programów poprzez stworzenie systemu koordynacji w zakresie korzystania przez stronę polską z ww. programów, zakładającego określenie kompleksowej wizji i planu ubiegania się o ww. środki oraz wdrożenie systemu wsparcia dla wnioskodawców.

## VI. Obszary wpływające na osiągnięcie celów Strategii

### Kapitał ludzki i społeczny

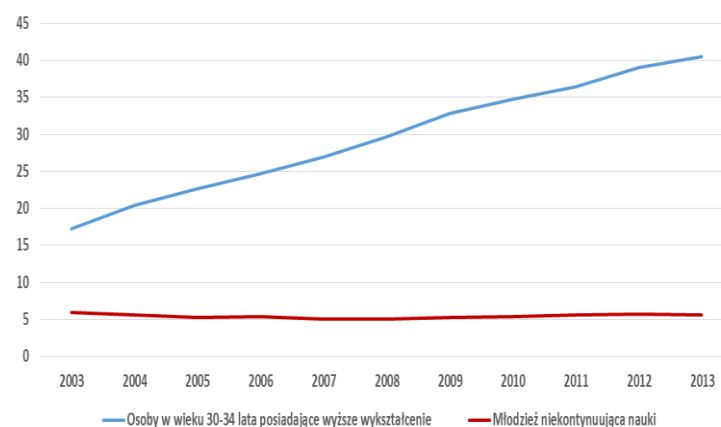
#### I. Diagnoza

##### Edukacja

Przez kapitał ludzki rozumieć należy zasób wiedzy, umiejętności oraz potencjału zawarty w każdym człowieku i w społeczeństwie jako całości, określającym zdolności do pracy, adaptacji do zmian w otoczeniu oraz możliwości tworzenia nowych rozwiązań. Rozwijanie kapitału ludzkiego następuje poprzez wydobywanie potencjałów osób w taki sposób, by mogły one w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym. Dla jakości kapitału ludzkiego w Polsce kluczowe jest podjęcie działań m.in. w zakresie poprawy systemu edukacji formalnej i nieformalnej dla wszystkich grup wiekowych ludności, systemu opieki zdrowotnej, zwiększenia dostępu do różnego rodzaju usług, poprawa materialnych i pozamaterialnych warunków życia, dbałość o stan środowiska naturalnego oraz budowanie otoczenia sprzyjającego samorealizacji.

Jednym z celów przyjętych w Strategii Europa 2020 jest podnoszenie poziomu wykształcenia społeczeństwa. Polska osiągnęła już w tym wymiarze cele dla Unii Europejskiej – wskaźnik poniżej 10% udziału grupy młodzieży niekontynuującej nauki oraz wskaźnik powyżej 40% udziału osób z wyższym wykształceniem w grupie w wieku 30-34 lata. Wskaźniki te dowodzą utrzymywania się pozytywnej tendencji.

Młodzież niekontynuująca nauki oraz odsetek osób z wyższym wykształceniem w wieku 30-34 lata



Źródło: na podstawie danych GUS.

Polskę charakteryzuje wysoki (wynikający głównie z obowiązku szkolnego) poziom uczestnictwa w edukacji formalnej – zwłaszcza na poziomie podstawowym i gimnazjalnym. Pomimo, że system edukacji przeszedł w ostatnich latach szereg zmian, które pozytywnie wpłynęły na poprawę jakości pracy szkół, to wyzwaniem pozostaje jego dalsze doskonalenie w kierunku bardziej inkluzywnego, praktycznego podejścia do nauki oraz lepszego dopasowania do wymagań stawianych przez pracodawców i rynek pracy. Odsetek osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 30-34 lata – w 2014 r. osiągnął poziom 42,1% (wskaźnik dla krajów Unii Europejskiej wynosi niespełna 40%). Poprawy wymaga jednak dopasowanie kształcenia na poziomie wyższym do potrzeb rynku pracy. Istotnym obciążeniem dla wzrostu gospodarczego Polski jest duży odsetek osób dorosłych z niskim poziomem umiejętności ogólnych i zawodowych. Kompetencje uzyskane w procesie edukacji formalnej bywają bowiem niewystarczające do efektywnego wykonywania pracy.

Ważne jest jednocześnie, aby w polskiej edukacji postawić na aspekt jakościowy, a nie tylko ilościowy - dziś nawet najlepsze polskie uczelnie mieszczą się zaledwie w czwartej setce tzw. listy szanghajskiej – prestiżowego rankingu najlepszych uniwersytetów na świecie. Konieczna jest zatem poprawa jakości nauczania na wszystkich jego etapach.

Z uwagi na wysokie tempo rozwoju technologii, proces uczenia się nie jest już związany wyłącznie z jednym etapem życia człowieka. Podnoszenie kompetencji konieczne jest również w wieku dorosłym i senioralnym. Polska jest krajem, w którym od lat odnotowuje się niski udział osób w kształceniu ustawicznym. W 2014 r. udział osób w wieku 25-64 lata, które uczestniczyły w jakiejś formie kształcenia wyniósł jedynie 4%, natomiast średnia dla krajów Unii Europejskiej wynosiła 10,7%. Odsetek osób w wieku 25-64 lata, biorących udział w edukacji (formalnej i nieformalnej) jest w Polsce o połowę niższy (21%) niż średnia dla krajów OECD (41%).

Istniejąca sieć szkół i placówek oświatowych na terenie kraju wskazuje na nierównomierne rozłożenie dostępu do wysokiej jakości świadczeń edukacyjnych nakierowanych na rozwijanie zdolności akademickich, artystycznych i kompetencji społecznych. Zróżnicowanie dostępu do ww. usług i działań zauważalne jest zarówno na poszczególnych etapach kształcenia jak i w podziale regionalnym i funkcjonalnym. Szkoły nie podejmują wystarczających efektywnych starań na rzecz zwiększenia samodzielności ucznia i budowania motywacji w procesie uczenia się, co można robić m.in. poprzez promocję kreatywności i innowacyjności uczniów, kształtowanie umiejętności poznawczych. Kluczowy wpływ na jakość systemu edukacji i wyniki uczniów ma poziom przygotowania nauczycieli. Biorąc pod uwagę warunki demograficzne i strukturę wiekową zatrudnionych nauczycieli podnosić tę jakość można poprzez doskonalenie kadry pedagogicznej. Podniesienie kwalifikacji nauczycieli w zakresie kształtowania u uczniów kompetencji kluczowych, w tym postaw przedsiębiorczych, kreatywności, umiejętności uczenia się, stawiania pytań i rozwiązywania problemów, współpracy w zespole, aktywnego uczestnictwa w kulturze i życiu obywatelskim będzie miało również wpływ na innowacyjność Polaków i konkurencyjność polskiej gospodarki

Jednym ze sposobów zapewnienia wysokiej jakości edukacji jest wykorzystanie możliwości, jakie dają technologie informacyjno-komunikacyjne. Są one niezbędne do funkcjonowania i pracy w społeczeństwie informacyjnym, co stawia przed szkołami wyzwanie odnośnie zmian w zakresie dydaktyki pracy z uczniami, przy wykorzystaniu tych funkcjonalności, które pozwolą dzieciom wyszukiwać, przetwarzać i korzystać z dostępnych informacji. Rozwój kompetencji cyfrowych powinien odbywać się na każdym etapie życia, również poprzez edukację nieformalną oraz samokształcenie.

### **Sytuacja zdrowotna**

Jednym z istotnych wymiarów rozwoju kapitału ludzkiego jest stan zdrowia i dostęp do usług z zakresu opieki zdrowotnej. Dobry stan zdrowia obywateli i całego społeczeństwa jest istotną determinantą wzrostu gospodarczego. Interwencje w dziedzinie zdrowia są kluczowe w ograniczaniu ryzyka ubóstwa z powodu dezaktywizacji zawodowej wynikającej z przyczyn zdrowotnych. Zły stan zdrowia ludności przekłada się na wiele aspektów gospodarczych, wywołuje konieczność ponoszenia znaczących nakładów publicznych związanych z leczeniem oraz wypłacaniem świadczeń socjalnych, z drugiej zaś powoduje spadek przychodów i ubożenie społeczeństwa.

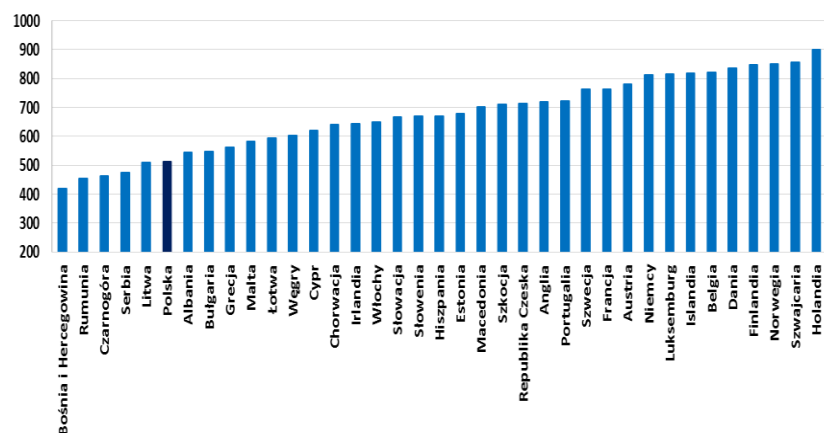
Mierniki stanu zdrowia ludności wskazują, że stan zdrowia społeczeństwa polskiego jest gorszy od przeciętnego dla ogółu mieszkańców Unii Europejskiej. W przypadku liczby lat przeżytych w zdrowiu (na podstawie współczynnika *Healthy Life Years* – HLY) wg danych Eurostat w Polsce w 2014 r. zaobserwowano wartości dla kobiet 62,7 roku, zaś dla mężczyzn 59,8 lat. U co drugiego mieszkańca Polski (52%) występują długotrwałe problemy zdrowotne lub choroby przewlekłe, trwające co najmniej 6 miesięcy, a 59% Polaków w wieku 15 lat i więcej skarży się na długotrwałe dolegliwości zdrowotne. Choroby cywilizacyjne, wraz z chorobami nowotworowymi, to najczęstsze przyczyny zgonów wśród Polaków.

Probleмами obserwowanymi w polskim społeczeństwie są także: niska świadomość zdrowotna oraz wykrywalność chorób dopiero w zaawansowanych stadiach rozwojowych, co znacznie zmniejsza szanse na całkowite wyleczenie. Sytuacja ta wynika m.in. z faktu, że w Polsce odnotowuje się deficyt finansowania działań profilaktycznych, nie tylko służących zwiększeniu dostępu do badań

diagnostycznych, ale również mających na celu podniesienie wiedzy społeczeństwa w zakresie chorobotwórczych czynników ryzyka i zdrowego stylu życia.

Poziom jakości systemu opieki zdrowotnej jest jednym z najniższych w Europie - zgodnie ze złożonym wskaźnikiem skonstruowanym na potrzeby Europejskiego Indeksu Zdrowia (*Euro Health Consumer Index*), pozycja Polski pogarsza się – z 12. w roku 2005 do 31. w roku 2014. W rankingu 37 badanych krajów tylko dla 5 odnotowano niższy niż w Polsce indeks.

Index EHCI 2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Björnberg, A. (2015).

Jak wskazują przeprowadzone w Europie badania, nierówności w zdrowiu uwarunkowane czynnikami społeczno-ekonomicznymi wpływają na zmniejszenie wzrostu gospodarczego w wysokości około 1,4% PKB rocznie. Równocześnie Polska charakteryzuje się dość niskimi nakładami na ochronę zdrowia na tle innych krajów UE. Udział bieżących wydatków publicznych na ochronę zdrowia zmalał z 4,82% PKB w 2009 r. do 4,43% PKB w 2012 r. W Polsce zły stan zdrowia jest jedną z podstawowych przyczyn pozostawania bez pracy (choroba i niepełnosprawność są trzecią w kolejności przyczyną pozostawania biernym zawodowo). Pośrednie, bezpośrednie oraz niematerialne koszty chorób, tj. koszty leczenia, zmniejszenie dochodów, wcześniejsze odejście z rynku pracy, obciążają przede wszystkim osoby chore oraz ich rodziny, ale równocześnie powodują wzrost obciążenia dla budżetu państwa. Tracą pracodawcy, ponieważ z powodu absencji spowodowanej chorobą rosną ich koszty. Pracownicy otrzymują mniejsze wynagrodzenia, co wpływa negatywnie na przychody gospodarstw domowych i powoduje spadek konsumpcji – dla sektora finansów publicznych oznacza to mniejsze podatki i składki, a jednocześnie większe wydatki na zasiłki chorobowe i renty. Łączne koszty schorzeń w Polsce w 2010 r. (z uwzględnieniem utraconej produktywności osób ubezpieczonych w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – KRUS) wyniosły 149,54 mld zł, z czego 62% (92,89 mld zł) stanowiły koszty utraconej produktywności (pośrednie), a 38% (56,64 mld zł) koszty świadczeń zdrowotnych (bezpośrednie).

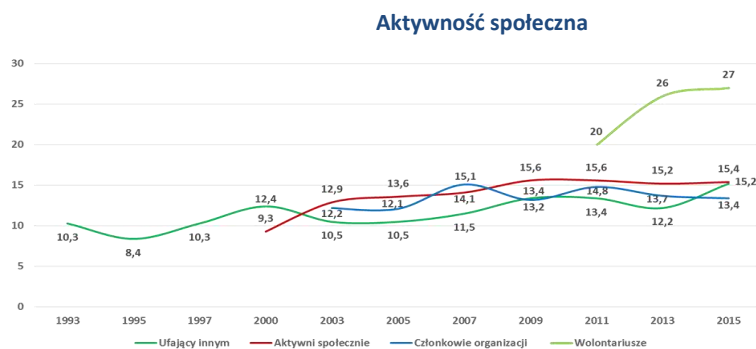
Problemem jest również niewystarczający poziom elastyczności wydatkowania środków na opiekę zdrowotną np. w kontekście zachodzących zmian demograficznych oraz występujących zagrożeń epidemiologicznych. W perspektywie średnio i długookresowej spadek populacji osób w wieku produkcyjnym oraz stały wzrost populacji w wieku 65+ będzie prowadził do istotnych przemian na rynku pracy oraz wzrostu zapotrzebowania na usługi w obszarze opieki zdrowotnej ukierunkowanej zwłaszcza na potrzeby ludzi starszych. Postępujący proces starzenia się społeczeństwa będzie wymagał rozwoju medycznego rynku pracy oraz innowacyjnych technologii w sektorze ochrony zdrowia. Zwiększony popyt na usługi zdrowotne osób starszych już dziś przekłada się także na liczne braki kadrowe wśród personelu medycznego (liczba pielęgniarek na 1000 mieszkańców plasuje Polskę pośród sześciu krajów UE o najniższej wartości tego wskaźnika, z kolei na 1000 mieszkańców przypada 3,41 lekarzy i 0,93 lekarzy dentyistów) (wg danych NRL, stan na 6 maja 2016 r.) Z drugiej strony tzw. białe miejsca pracy charakteryzuje stosunkowo duża stabilność, a sam sektor ochrony zdrowia należy do branż najbardziej innowacyjnych. Rozwój medycznego rynku pracy będzie więc postępował wraz z rozwojem innowacyjnych technologii, ale również wraz z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa. W najbliższych latach nastąpi gwałtowny wzrost zapotrzebowania na



usługi medyczne, w tym usługi pielęgnacyjne i opiekuńcze związane ze wzrostem liczby osób starszych i niesamodzielnych. Potencjalny sukces firm oferujących rozwiązania telemedyczne na rynku międzynarodowym w bezpośredni sposób przełoży się na poprawę sytuacji w całej branży poprzez zatrzymanie wysokiej klasy specjalistów w zakresie informatyki w kraju, upowszechnienie polskich rozwiązań informatycznych w dziedzinie telemedycyny, przy jednoczesnym rozwoju telemedycyny w Polsce. Będzie miało to pozytywny wpływ zarówno na wzrost gospodarczy jak i stan finansów publicznych (m.in. nowe miejsca pracy, wyższe wpływy z podatków, efektywniej działający system opieki zdrowotnej).

## Kapitał społeczny

Warunkiem współpracy opartej na zaufaniu i punktem wyjścia dla rozwoju nowoczesnej gospodarki jest kapitał społeczny.



Źródło: Diagnoza społeczna 2015

Pojęcie kapitału społecznego obejmuje z reguły to, co decyduje o zdrowych relacjach społecznych, dbaniu o dobro wspólne i współpracy opartej na uogólnionym zaufaniu do ludzi. Podkreślić należy pozytywną rolę kapitału społecznego dla rozwoju gospodarczego: kapitał społeczny ułatwia negocjacje, obniża koszty transakcji, skraca proces inwestycyjny, zmniejsza korupcję, zwiększa rzetelność kontrahentów, sprzyja długoterminowym inwestycjom i dyfuzji wiedzy, zapobiega nadużywaniu dobra wspólnego i zwiększa solidarność międzygrupową, a także sprzyja społecznej kontroli działania władz.

W Polsce istnieją stabilne podstawy do rozwoju kapitału społecznego rozumianego jako potencjał współdziałania, osadzony w powiązaniach międzyludzkich i systemie wartości, który zgodnie z efektem synergii może przynieść korzyści osobom wchodzącym w interakcje. Można zaobserwować ograniczoną liczbę oddolnych działań na rzecz dobra wspólnego. Polacy (szczególnie osoby młode) mają bardzo dobre podstawy teoretyczne i wysokie kompetencje twarde (wykształcenie), jednocześnie niskie kompetencje miękkie, przez co skuteczność kontaktów interpersonalnych jest ograniczona. Polacy są zdecydowanie mniej ufni niż inne narody europejskie (w 2014 r. Polska znajdowała się na 48. miejscu na świecie i na 22. w UE – wg *European Social Survey*). Doprowadza to do deficytu kompetencji społecznych, bierności, braku inicjatywy, postaw przedsiębiorczych, obniżając potencjał społeczeństwa i przyszłych podmiotów gospodarczych. Istnieje zatem uzasadniona konieczność rozwoju tych kompetencji, które podniosłyby wartości głównych determinant kapitału społecznego, tj. zaufania i kondycji trzeciego sektora. Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w Polsce – jak wskazują liczne badania porównawcze – mają charakter enklawowy i są jednymi z najsłabszych i relatywnie najmniej licznych w Europie. Od 2008 r. obserwowane jest systematyczne zmniejszanie się liczby członków stowarzyszeń. W 2015 r. przeciętne stowarzyszenie liczyło 30 osób, podczas gdy jeszcze 7 lat temu – 40. Na poziomie ok. 3000 rocznie ustabilizowała się liczba nowo rejestrowanych stowarzyszeń w Polsce (w szczytowym roku 2001 było ich 5500).<sup>71</sup>

Liczba zatrudnionych w sektorze non-profit nieznacznie przewyższa 1% zatrudnionych w gospodarce narodowej a niemal połowa (45%) polskich stowarzyszeń i fundacji opiera się wyłącznie na pracy społecznej. Mimo stopniowego wzrostu przychodów<sup>72</sup> sektora pozarządowego, poważnym

<sup>71</sup> Wg danych Stowarzyszenia Klon/Jawor.

<sup>72</sup> Jak pokazują dane (KLON/JAWOR) w latach 2011-2014 przeciętne przychody organizacji pozarządowej wzrosły z 18 tys. zł. do 27 tys. zł.

problemem jest brak stabilności i przewidywalności finansowania oraz istotne rozwarstwienie tego sektora pod względem potencjału (w 2014 roku 10% najzasobniejszych stowarzyszeń i fundacji rozporządzało aż 84% całego budżetu sektora pozarządowego). Zróżnicowanie źródeł przychodów ma kluczowe znaczenie dla kondycji sektora obywatelskiego, wciąż jednak ponad połowę budżetu organizacji pozarządowych stanowią krajowe i zagraniczne źródła publiczne. Tylko 13% to wpływy z filantropii, a 16% to dochody z własnej działalności ekonomicznej organizacji. Co więcej, zauważalny wzrost przychodów organizacji w skali globalnej nie przekłada się na ich zdolność do powiększania indywidualnej i korporacyjnej filantropii.

Zdecydowana większość (9 na 10) organizacji sektora non-profit angażowała się w 2013 r. według GUS we współpracę z innymi podmiotami. Aż 84% badanych organizacji deklaruje współpracę z sektorem publicznym, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego aż 72%. Drugim co do wielkości partnerem sektora non-profit są inne podmioty tego sektora (57%). Powoduje to rosnące uzależnienie sektora non-profit od sektora publicznego. Jednocześnie niekorzystnie na tę współpracę wpływa sposób w jaki instytucje publiczne realizują zadania sięgając po zasoby organizacji pozarządowych. Jednostki samorządu terytorialnego ponad 13-krotnie częściej zlecają organizacjom zadania publiczne wykorzystując formułę wspierania (co wymaga od organizacji przedstawienia wkładu własnego i powoduje zjawisko blokującego rozwój zaniżania ceny zadania) niż powierzania zgodnie z dyspozycją ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Badacze sektora obywatelskiego nazywają to zjawisko odwróceniem zasady pomocniczości.

Generalnie niski poziom kapitału społecznego polskich organizacji pozarządowych stanowi niewątpliwie wyzwanie rozwojowe dla sektora obywatelskiego. Przejawem słabej spójności społecznej i niewystarczającego kapitału społecznego jest także niskie zaangażowanie Polaków w działania wolontariackie. Wolontariat to z jednej strony kształtowanie postaw altruistycznych, a z drugiej realny wymiar wartości dodanej w gospodarce narodowej mierzonej jako koszt zastąpienia pracy wolontariuszy zatrudnieniem pracowniczym. Wg danych GUS w wolontariat angażowało się w 2011 r. jedynie 10,3% osób w wieku 15 lat i więcej. Ponadto, odmiennie niż w krajach o bardziej rozwiniętej kulturze wolontariatu (gdzie struktura wieku wolontariuszy ma kształt litery "U" ilustrujący większe zaangażowanie osób, które jeszcze nie rozpoczęły aktywności zawodowej oraz tych, które właśnie ją zakończyły), udział wolontariuszy-seniorów w wieku powyżej 65 lat poświęcających czas na wspomaganie organizacji lub instytucji wynosił 9,1% i był tylko o 0,2% wyższy od wartości najniższej w grupie 25-34 lata.

Kapitał społeczny może być umacniany także poprzez sport, który posiada potencjał do kształtowania postaw prospołecznych. Zakres podmiotowy oddziaływania jest w tym wypadku szeroki i obejmuje zarówno samych uczestników współzawodnictwa sportowego, u których sport kształtuje określone wartości, jak i osoby zaangażowane (nawet pośrednio) w jego organizację. Sport stwarza też możliwość osobistego zaangażowania w działania na rzecz społeczności lokalnej, także w formie wolontariatu sportowego. Potencjał społeczny sportu może być również wykorzystywany w procesie resocjalizacji, czy oddziaływania na grupy zagrożone wykluczeniem, takie jak młodzież z mniej uprzywilejowanych środowisk, osoby niepełnosprawne.

Wpływ na wzmacnianie kapitału społecznego ma udział w wydarzeniach i inicjatywach o charakterze kulturalnym, co może odbywać się za pośrednictwem bibliotek, domów kultury czy organizacji wydarzeń łączących w sobie wartości tradycyjne z patriotycznymi, cementujące środowiska lokalne, obejmujące budowanie tożsamości w oparciu o lokalne dziedzictwo, tworzenie przestrzeni do poszukiwań i inspiracji czy też miejsce spotkań dla różnych grup wiekowych i zawodowych.

## II. Cele i oczekiwane efekty

### ***Poprawa jakości kapitału ludzkiego***

Kapitał ludzki o odpowiednio wysokich kompetencjach i kwalifikacjach dostosowanych do wyzwań zmieniającej się rzeczywistości stanowi jeden z nieodzownych warunków szybkiego rozwoju gospodarczego oraz poprawy jakości życia obywateli. Kluczowe jest pomnażanie i wykorzystywanie potencjału wiedzy, umiejętności i kreatywności, który pozwala na realizację aspiracji zawodowych, umożliwia adaptację do ciągle pojawiających się zmian w gospodarce oraz jest niezbędny dla tworzenia nowych, innowacyjnych rozwiązań. Jakość kapitału ludzkiego, to również kwestia lepszego zdrowia, co stanowi warunek niezbędny dla utrzymywania aktywności zawodowej i społecznej oraz wysokiej jakości życia.

### ***Zwiększenie udziału kapitału społecznego (w tym organizacji społeczeństwa obywatelskiego) w rozwoju społeczno-gospodarczym***

Warunkiem współpracy opartej na zaufaniu i punktem wyjścia dla rozwoju nowoczesnej gospodarki jest kapitał społeczny, stanowiący obok zaufania społecznego ważny komponent społeczeństwa obywatelskiego. Kształtowanie świadomych i odpowiedzialnych postaw sprzyjających kooperacji, kreatywności oraz komunikacji, edukacja obywatelska i patriotyczna mająca na celu budowę wspólnoty, zwiększenie partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne, systemowe wspieranie zorganizowanych form działalności społecznej i instytucji społeczeństwa obywatelskiego, promowanie partnerskiej współpracy oraz rozwijanie potencjału kulturowego i sportowego są warunkiem powodzenia planowanych działań rozwojowych. Silne organizacje społeczeństwa obywatelskiego przyczyniają się do budowy gęstej sieci społecznych powiązań i tworzenia wspólnoty.<sup>73</sup> Wypełniają także ważne funkcje przyczyniające się do zwiększenia rozwoju państwa i gospodarki, takie jak tworzenie miejsc pracy, rozwój ekonomii społecznej, kontrola i monitoring władzy, rzecznictwo interesów, integracja społeczna, kształcenie liderów i wiele innych. Zarówno klimat trwałego zaufania, jak i rozwój przedsiębiorczości kreatywnej należy traktować jako swego rodzaju katalizator innych zmian lub działań, praktyczną dźwignię inicjatyw i podejmowanych celów rozwojowych.

Efekty działań na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego i społecznego będą widoczne poprzez lepsze funkcjonowanie systemów edukacji, szkolnictwa wyższego, ochrony zdrowia czy społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo będzie lepiej wykształcone, co umożliwi znalezienie dobrej pracy, a następnie rozwój zawodowy. Działania w zakresie poprawy dostępu i jakości opieki zdrowotnej przyczynią się do poprawy warunków życia ludności w Polsce, co przełoży się na wydłużenie trwania życia kobiet i mężczyzn. Wzrośnie wzajemne zaufanie państwa i obywateli, w tym przedsiębiorców, co sprzyjać będzie wypracowywaniu lepszych rozwiązań na rzecz rozwoju kraju.

## III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Udział osób w wieku 25-64 lata kształcących i dokończających się w ogólnej liczbie ludności	%	3,5 (2015)	7	11	GUS
Stopa bezrobocia absolwentów szkół prowadzących kształcenie zawodowe wg BAEL	%	38,8 (2015)	36	21	GUS

<sup>73</sup> Elementarz III sektora, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005, str. 18-19

Przeciętne trwanie życia w zdrowiu (HLY)	lata	kobiety: 62,7 mężczyźni: 59,8 (2014)	<b>kobiety i mężczyźni: podwyższenie wartości wskaźnika</b>	kobiety: 75 mężczyźni: 69	Eurostat
Wskaźnik zaufania do władz lokalnych miasta/gminy	%	49,5 (2015)			GUS (EU-SILC, Badanie spójności społecznej)
Wskaźnik zaufania do ludzi ogólnie rzecz biorąc	%	78,4 (2015)			GUS (EU-SILC, Badanie spójności społecznej)
Uczestnictwa mieszkańców Polski stowarzyszeniach wtórnych	%	17,7% (2013)			GUS (Badanie spójności społecznej)
Liczba osób zatrudnionych w III sektorze w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej	%	0,9	<b>2</b>	5	GUS

#### IV. Kierunki interwencji

##### 1. Lepsze dopasowanie kształcenia do potrzeb nowoczesnej gospodarki

Istotnym obciążeniem dla wzrostu gospodarczego Polski jest duży odsetek osób dorosłych z niskim poziomem umiejętności ogólnych i zawodowych. Osoby te są wykluczone z działań innowacyjnej gospodarki, nie tworzą stabilnej grupy odbiorców produktów i usług takiej gospodarki. Jednym z bardziej widocznych przejawów tego drugiego problemu jest mała zdolność takich osób do uczestniczenia w rynku produktów i usług cyfrowych oraz obniżenie mobilności zawodowej ze względu na niski poziom umiejętności ogólnych (np. rozumienia tekstów, znajomości języków obcych, umiejętności cyfrowych, myślenia matematycznego, zdolności uczenia się, przedsiębiorczości, aktywnego uczestnictwa w kulturze i życiu społecznym). Badania OECD realizowane m.in. w Polsce wykryły, że problem zbyt niskich umiejętności ogólnych dotyczy co najmniej 20% dorosłych. W zakresie umiejętności cyfrowych ten odsetek jest jeszcze wyższy. Polskę na tle innych krajów Unii Europejskiej cechuje relatywnie niski poziom kompetencji osób dorosłych, a także stosunkowo niskie zaangażowanie dorosłych Polaków oraz przedsiębiorstw w inwestowanie w kapitał ludzki (poprzez nabywanie nowych kompetencji po zakończeniu edukacji w ramach szkoły i uczelni). Wzrost udziału osób dorosłych w edukacji i wzmocnienie doradztwa edukacyjno-zawodowego, a także rozwój oferty szkół funkcjonujących w społeczności lokalnej adresowanej do osób dorosłych, stają się głównymi wyzwaniem w obszarze wyrównywania dostępu do uczenia się przez całe życie dla osób dorosłych.

##### Działania:

- Poprawa innowacyjności szkół i placówek oświatowych - nowa podstawa programowa (większy nacisk zostanie położony na m.in.: komunikowanie się w języku ojczystym i w językach obcych, aktywne uczestnictwo w życiu społecznym, kreatywność, inicjatywność, innowacyjność, przedsiębiorczość, umiejętności pracy zespołowej) oraz wynikające z niej zmiany w programach nauczania, podręcznikach, metodach „mierzenia” efektywności edukacji (w szczególności efektów kształcenia), metodach kształcenia i doskonalenia nauczycieli, metodach pracy szkoły (aktywne, projektowe metody pracy, wykorzystanie możliwości technologii informacyjno-komunikacyjnych – TIK), kształcenie kompetencji analitycznych (m.in. umiejętności wyszukiwania i selekcji informacji, korzystania z danych

- statystycznych, kontekstowej operacjonalizacji wiedzy) i społecznych (współpracy, rozwiązywania problemów, działania w środowisku lokalnym i na jego rzecz)
- Dopasowanie szkolnictwa zawodowego do potrzeb nowoczesnej gospodarki - współpraca szkół z pracodawcami, zwiększenie nacisku na kształcenie umiejętności praktycznych, umożliwianie odbywania staży i praktyk u pracodawców (kształcenie dualne), modernizacja treści oraz metod kształcenia i szkolenia zawodowego, monitorowanie rynku pracy pod kątem zapotrzebowania na zawody, poradnictwo zawodowe, umożliwienie kształcenia w rzeczywistym środowisku pracy, popularyzacja szkolnictwa zawodowego wśród uczniów gimnazjum i ich rodziców
  - Stworzenie nowoczesnego systemu szkolnictwa wyższego efektywnie współpracującego z otoczeniem (gospodarczym, społecznym, kulturowym), bazującego na bardziej autonomicznych i odbiurokratyzowanych uczelniach (m.in. radykalne odbiurokratyzowanie Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego, usunięcie zbędnych rygorów nie wymaganych przez UE, zmiana statusu Polskiej Komisji Akredytacyjnej), promującego doskonałość naukową opartą na jakości, przygotowującego bardzo dobrych nauczycieli dla szkół oraz bardzo dobrych specjalistów w innych dziedzinach; zrównanie w dostępie do finansowania uczelnie niepubliczne non profit o najwyższej jakości
  - Dopasowanie szkolnictwa wyższego do potrzeb nowoczesnej gospodarki - realizacja programów kształcenia dostosowanych do oczekiwań współczesnego rynku pracy, rozwijanie sieci współpracy między szkołami wyższymi a przedsiębiorcami, zaangażowanie praktyków w proces edukacyjny (np. w zakresie oferty dydaktycznej tworzonej i realizowanej wspólnie przez uczelnie i przedsiębiorców), realizacja wdrożeniowej ścieżki rozwoju naukowego (doktoraty wdrożeniowe), ewaluacja efektów kształcenia w kontekście powiązania z potrzebami gospodarki, udział studentów w wysokiej jakości programach stażowych i praktykach zawodowych
  - Umiejdzynarodowienie i otwarcie polskich szkół wyższych na innowacje - zwłaszcza w kontekście poprawy pozycji uczelni wyższych w rankingach międzynarodowych, stworzenie otoczenia prawnego sprzyjającego innowacyjności i komercjalizacji wyników badań naukowych przez uczelnie i jednostki naukowe. Stworzenie warunków, które pozwolą na zatrudnianie w Polsce zagranicznych uczonych z dorobkiem naukowym. Zachęcanie studentów pochodzących spoza Unii Europejskiej do podejmowania studiów na uczelniach polskich
  - Wsparcie zarządzania i rozwój kadr na uczelniach - wprowadzanie nowych rozwiązań w zakresie zarządzania procesem kształcenia oraz ciągłego dostosowywania do nich kompetencji kadr uczelni; działania podnoszące kompetencje zarządcze kadr kierowniczych i administracyjnych, uwzględniające też konieczność łączenia większej ilości ról (nauczyciel, lider, koordynator projektów, menedżer, mentor, opiekun naukowy, wynalazca, popularyzator nauki), konsolidacja niektórych uczelni w następstwie postępujących zmian demograficznych; realizacja tzw. trzeciej misji uczelni (np. wsparcie Uniwersytetów III Wieku, Uniwersytetu II Wieku, Uniwersytetu Młodego Badacza); wprowadzenie zmian prawnych, dających uczelniom nowe możliwości potwierdzania efektów uczenia się osób dorosłych
  - Wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie dla osób dorosłych - działania na rzecz wzrostu udziału osób dorosłych w edukacji (w tym osób o niskich kwalifikacjach) i wzmocnienie doradztwa edukacyjno-zawodowego, a także rozwój oferty placówek funkcjonujących w społeczności lokalnej (w tym zwłaszcza na terenach wiejskich i w małych miastach) adresowanej do osób dorosłych. Ważnym elementem powinno być także odpowiednie upowszechnianie i promocja korzyści z uczenia się przez całe życie oraz zapewnienie podstawowych umiejętności ogólnych. Działanie to zostanie zrealizowane m.in. wdrożenie i upowszechnienie możliwości uznawania oraz potwierdzania wiedzy i umiejętności nabytych nieformalnie różnymi drogami w oparciu o Zintegrowany System Kwalifikacji, w tym powiązanie kształcenia i szkolenia dorosłych z europejskimi standardami nabywania kwalifikacji

- Podnoszenie adaptacyjności pracowników - wdrożenie tzw. podmiotowych systemów finansowania usług rozwojowych, które pozwolą na proste i szybkie finansowanie usług doradczych lub szkoleniowych wybranych przez przedsiębiorcę; finansowanie zwrotne specjalistycznych szkoleń/kursów dla profesjonalnych kadr gospodarki
- Zwiększenie uznawalności kompetencji nabywanych w ramach kształcenia innego niż formalne np. w ramach pracy zawodowej czy wolontariatu

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Reforma szkolnictwa wyższego** – przygotowana przez środowisko naukowe, obejmująca system szkolnictwa wyższego i zarządzania nim, w szczególności zorientowana na poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie wykorzystania potencjału badawczo-naukowego i dydaktycznego uczelni, w tym stworzenie możliwości kształtowania uczelni o charakterze badawczym, które będą konkurować w międzynarodowym otoczeniu naukowym. Reforma obejmować będzie także system oceny jakości, kwestie finansów, mienia jednostek w systemie szkolnictwa wyższego.

**Zintegrowany System Kwalifikacji** - wdrożenie Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji (ZSK) który podniesie poziom i jakość kapitału ludzkiego w Polsce (poprzez wzrost liczby osób uczących się i zwiększenie efektywności inwestycji w kapitał ludzki).

**Zmiana podstawy kształcenia** – lepsze dopasowanie treści kształcenia dzieci i młodzieży do potrzeb nowoczesnej gospodarki oraz niwelowania niekorzystnych różnicowań społecznych (wyrównywanie szans). Zmienione zostaną treści podstawy programowej, podręczniki, warunki pracy szkoły, status zawodowy nauczycieli.

**Zmiana modelu edukacji dorosłych** – program promujący uczenie się w różnych formach przez całe życie, obejmujący ponadresortowe podejście do kształcenia kompetencji i umiejętności Polaków, oparty o nowy model edukacji dorosłych bazującej na edukacji pozaformalnej, uznawaniu efektów edukacji innej niż formalna (pozaformalnej i uczeniu się nieformalnemu) oraz szerszej dostępności obywateli do usług zintegrowanych, w których oferty edukacyjne połączone są z usługami z innych zakresów (zatrudnienie, wsparcie rodziny, uczestnictwo kulturze, aktywność społeczna).

**Szkoła dla innowatora** – przygotowanie kompleksowego systemu kształcenia innowatorów obejmującego różne szczeble edukacji (wprowadzenie odpowiednich treści i metod nauczania) oraz wzmocnienie zasobów funkcjonujących w ramach tego systemu (kształcenie i rozwijanie nauczycieli).

**Edukacja@ w społeczeństwie cyfrowym** - zapewnienie wyposażenia i infrastruktury dla rozwijania kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie stosowania TIK w procesie edukacyjnym.

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

**Dopasowanie szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy** – nowy model kształcenia na poziomie wyższym w celu lepszego dopasowania kompetencji studentów i doktorantów do potrzeb rynku pracy.

**Studiuje i pracuj w Polsce** – projekt zmierzający do likwidacji luki kapitału ludzkiego w kluczowych branżach polskiej gospodarki, poprzez zachęcanie studentów cudzoziemców do studiowania i pracy w Polsce, jak również wsparcie studiowania w Polsce dzieci polskich repatriantów.

## 2. Poprawa stanu zdrowia obywateli oraz efektywności systemu opieki zdrowotnej

Poprawa stanu zdrowia obywateli zależy przede wszystkim od zmian w stylu i środowisku życia, które mają istotny wpływ na powstawanie wielu chorób, tzw. chorób cywilizacyjnych. Koszty ich leczenia (liczone w dziesiątkach miliardów złotych rocznie) wielokrotnie przekraczają wydatki przeznaczane na

zapobieganie tym chorobom. Jak pokazują zagraniczne badania naukowe, znacznej części przewlekłych chorób cywilizacyjnych można zapobiegać. Szczególnie istotne w świetle zachodzących zmian społeczno-demograficznych oraz związanych ze stylem życia i pracy (upowszechnienie telewizji; masowe wykorzystanie komputerów do pracy i rozrywki; dominacja transportu samochodowego, a w związku z tym spędzanie dużej ilości czasu w pozycji siedzącej) staje się promowanie aktywności fizycznej, właściwego odżywiania się.

Umieralność i przeciętna długość życia w Polsce są wciąż na poziomie gorszym niż wynoszą średnie wskaźniki dla krajów Unii Europejskiej, a poprawa tych wskaźników nie następuje w wystarczająco szybkim tempie<sup>74</sup>. Zachorowalność na choroby cywilizacyjne jest jedną z głównych przyczyn dezaktywacji zawodowej osób w wieku produkcyjnym, a także przyczynia się do niskiej produktywności osób zatrudnionych. Rosnące koszty leczenia chorób cywilizacyjnych wraz z niekorzystnymi prognozami demograficznymi, będą determinować i mogą ograniczyć przyszły rozwój gospodarczy kraju. Istnieje zatem konieczność utworzenia mechanizmów pozwalających na osiągnięcie poprawy sytuacji zdrowotnej społeczeństwa.

Efektywność systemu opieki zdrowotnej, skutkująca jakością i dostępem do usług zdrowotnych, jest uzależniona od szeregu różnych czynników: od sposobu finansowania poczynawszy, poprzez precyzyjne określenie zakresu świadczonych usług zdrowotnych (na różnych szczeblach systemu ochrony zdrowia, z integralną rolą ich jakości, kompleksowości i dostępności), posiadanych zasobów finansowych, kadrowych oraz infrastrukturalnych, po rezultat jaki zostaje osiągnięty w wyniku podejmowanych i wdrażanych działań, interwencji i rozwiązań systemowych. Ważna jest także taka modernizacja systemu doskonalenia zawodowego lekarzy, by w praktyce nie byli z niego wykluczeni mieszkańcy mniejszych miast i obszarów wiejskich. Istotne jest także podjęcie działań na rzecz stworzenia warunków, w których m.in. pielęgniarki będą pozostawać w kraju.

W celu wzrostu efektywności systemu będą rozwijane nowoczesne formy świadczenia usług medycznych i opieki zdrowotnej łączące elementy telekomunikacji, informatyki oraz medycyny (telemedycyna). Z jednej strony wykorzystanie nowoczesnych technologii pozwoli na zmianę „tradycyjnego” kapitałochłonnego leczenia w nowoczesne e-zdrowie, skutkując poprawą jakości usług ochrony zdrowia oraz oszczędnościami w tym sektorze, z drugiej zaś w połączeniu z pracami badawczo-rozwojowymi nad innowacyjnymi rozwiązaniami, sektor ochrony zdrowia ma szansę stać się jedną z kluczowych branż rozwojowych, na których warto budować przewagi konkurencyjne polskiej gospodarki (biotechnologia, przemysł farmaceutyczny itp.)

#### Działania:

- Promocja zdrowia oraz zapobieganie chorobom, obejmujące m.in. zapewnienie na rynku bezpiecznej i zdrowej żywności (np. poprzez odpowiednie rozwiązanie fiskalne), poprawę sposobu żywienia, stanu odżywienia, aktywności fizycznej społeczeństwa; profilaktyki i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi; profilaktykę problemów zdrowia psychicznego i stresu; ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki; promocję zdrowego i aktywnego starzenia się oraz poprawę zdrowia prokreacyjnego
- Poprawa efektywności funkcjonowania systemu ochrony zdrowia - ukierunkowanie modelu organizacji i finansowania opieki zdrowotnej na formy sprzyjające jej koordynacji i kompleksowości na wielu poziomach, a w tym w szczególności wspieranie rozwoju różnych form opieki zintegrowanej, poprawiające pozycję pacjenta w systemie ochrony zdrowia oraz zapewniające lepsze wykorzystanie zasobów; wprowadzenie sprawdzonych form organizacji opieki koordynowanej (OOK); poprawa jakości danych oraz rozwój narzędzi analitycznych do

---

<sup>74</sup> *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, red. B. Wojtyński, P. Goryński, B. Moskalewicz, Warszawa 2012 r., str. 11 i 12.

prognozowania chorobowości, poprawa efektywności sposobu finansowania usług w systemie ochrony zdrowia (m.in. doprecyzowanie zakresu koszyka świadczeń zdrowotnych, optymalizacja taryfikatorów wyceny usług medycznych); monitoring zapotrzebowania na kadry medyczne, infrastrukturę oraz identyfikacja „białych plam” w opiece zdrowotnej; poprawa wykrywalności chorób we wczesnych stadiach rozwojowych (profilaktyka)

- Poprawa jakości świadczeń medycznych - podejmowanie i wspieranie działań projakościowych (akredytacji, przekształceń, restrukturyzacji, alokacji zasobów); poprawa jakości zarządzania i kontroli w sensie administracyjnym oraz medycznym; wdrożenie rejestru zdarzeń niepożądanych; wsparcie działań projakościowych w podmiotach podstawowej opieki zdrowotnej; poprawa zarządzania ryzykiem medycznym; wsparcie rozwiązań projakościowych na poziomie podstawowej opieki zdrowotnej
- Poprawa systemu kształcenia kadr medycznych (kadra lekarska, pielęgniarska i inny personel medyczny), poprzez: zwiększenie oferty dydaktycznej uczelni medycznych, wprowadzenie zachęt do podejmowania kształcenia na kierunkach deficytowych, (np. geriatry, pediatria), rozwój kształcenia praktycznego m.in. poprzez rozwój kształcenia symulacyjnego oraz rozwój kształcenia podyplomowego (w tym kształcenia specjalizacyjnego); dostosowanie kształcenia podyplomowego pielęgniarek i położnych oraz przedstawicieli innych zawodów istotnych z punktu widzenia funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, do zmieniających się potrzeb epidemiologiczno-demograficznych i wdrażanych rozwiązań technologicznych – z uwzględnieniem zapewnienia równego dostępu do doskonalenia zawodowego lekarzy bez względu na miejsce zamieszkania (także lekarzom z mniejszych ośrodków i obszarów wiejskich)
- Ograniczanie zjawiska emigracji zarobkowej wykształconej kadry medycznej poprzez wprowadzenie systemu motywacyjnego do podejmowania pracy w wyuczonym zawodzie medycznym w kraju
- Rozwój e-zdrowia, w tym systemów informacyjnych w ochronie zdrowia - wykorzystanie systemów teleinformatycznych w zakresie udzielania świadczeń opieki zdrowotnej oraz zwiększenia efektywności systemu ochrony zdrowia. Elementem nowych rozwiązań będzie stała poprawa mechanizmów planowania inwestycji w ochronie zdrowia w oparciu o monitoring potrzeb zdrowotnych – służyć temu będzie m.in. instrument oceny wniosków inwestycyjnych w sektorze zdrowia (IOWISZ) – narzędzie analityczne, pozwalające na podejmowanie (w oparciu o szereg miarodajnych i obiektywnych kryteriów) uzasadnionych decyzji o alokowaniu środków w systemie ochrony zdrowia. Planowane jest również wykorzystanie e-usług publicznych do realizacji celów e-zdrowia, informatyzacja podmiotów działających w systemie ochrony zdrowia (rejestr usług medycznych), wprowadzenie bezpiecznego podpisu elektronicznego przez pacjenta oraz osobę udzielającą świadczeń opieki zdrowotnej, integracji systemów teleinformatycznych funkcjonujących wewnątrz systemu ochrony zdrowia, wprowadzenie rejestru usług medycznych oraz e-recept
- Wsparcie podmiotów leczniczych udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie: ginekologii, położnictwa, neonatologii, pediatrii, geriatry, opieki długoterminowej oraz opieki paliatywnej i hospicyjnej

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Przeciwdziałanie niekorzystnym trendom demograficzno-epidemiologicznym** – pakiet programów zdrowotnych, mających na celu poprawę sytuacji zdrowotnej społeczeństwa, poprzez wzmocnienie działań profilaktycznych, zwiększanie świadomości zdrowotnej i zdrowego stylu życia.

**Efektywna służba zdrowia** – pakiet programów na rzecz poprawy sytuacji w polskiej służbie zdrowia, obejmujących m.in. wprowadzenie organizacji opieki koordynowanej, mapowania potrzeb zdrowotnych, określanie zapotrzebowania na personel medyczny (w tym kształcenie kadr), inwestycje w nowoczesną aparaturę i sprzęt medyczny, rozwój e-zdrowia, oraz budowanie systemów informacyjnych w ochronie zdrowia.



### 3. Rozwój kapitału społecznego

Niski poziom kapitału społecznego jest jednym z elementów spowalaniających rozwój gospodarczo-społeczny. Promowanie współpracy i partnerstwa będzie wpływać na rozwijanie poziomu kapitału społecznego i zaufania. Większość działań podejmowanych przez przedsiębiorstwa społeczne, czy organizacje pozarządowe ma związek z funkcjonowaniem wspólnoty lokalnej, wynika z jej potrzeb i potencjału, zgodnie z zasadą pomocniczości. Lepsze wykorzystanie lokalnych zasobów przyczyni się do wzmacniania konkurencyjności miejscowej gospodarki, a także – docelowo – do zwiększenia dostępności usług użyteczności publicznej, zaspokajających ważne potrzeby, których mieszkańcy społeczności lokalnych nie są w stanie zaspokoić samodzielnie.

Podstawowymi mechanizmami rozwojowymi sektora obywatelskiego w Polsce od lat są: oddolny samorozwój oraz pomoc zagraniczna. Od pewnego czasu pewną rolę w rozwoju sektora odgrywa też czynnik wymuszonej oddolnie i częściowo wspieranej przez państwo zmiany instytucjonalnej. Reforma sektora obywatelskiego w Polsce powinna być jednak kompleksowa: systemowa i dwukierunkowa, oddolna i odgórna. Państwo musi wziąć odpowiedzialność za stan sektora poprzez stworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych i instytucjonalno-finansowych dla jego oddolnego, zrównoważonego rozwoju. Oznacza to głęboką reformę sektora obywatelskiego i jego otoczenia.

#### Działania:

- Zwiększenie zaangażowania społecznego i współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi, sektorem nauki i społeczeństwem obywatelskim
- Systemowe wsparcie rozwoju sektora obywatelskiego i jego otoczenia, realizowane w ramach „Narodowego Programu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego”, obejmujące rozwój instytucji dialogu obywatelskiego, znoszenie barier rozwojowych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i reformę finansowania sektora zapewniającą nowe możliwości rozwoju instytucjonalnego i profesjonalnego
- Kształtowanie postaw sprzyjających budowaniu wspólnoty, kooperacji, kreatywności oraz komunikacji (edukacja obywatelska, kulturalna i medialna, rozwijanie kreatywnego myślenia i kooperacji) poprawa zachowań w życiu społecznym opartych na systemie wartości (m.in. etos pracy, uczciwość)
- Zwiększenie partycypacji społecznej i wpływu obywateli oraz organizacji pozarządowych na życie publiczne (współpraca instytucji publicznych z obywatelami, zorganizowane formy aktywności obywatelskiej, integracja i solidarność społeczna, wspieranie oddolnych inicjatyw społecznych, wspieranie postaw przedsiębiorczych wpływających na rozwój społeczności lokalnych, wspieranie inicjatyw kulturalnych i sportowych, wolontariatu, w tym aktywności osób starszych). Podejmowanie działań na rzecz wzmocnienia społeczności lokalnej – realizacji oddolnych inicjatyw np. świadome kupowanie lokalnych produktów, wolontariat senioralny, mentoring dla osób młodych, lokalne banki żywności i czasu itd. Usprawnienia procesów komunikacji społecznej oraz wymiany wiedzy (dostęp do informacji, konsultacje społeczne, poprawa jakości komunikacji w sferze publicznej, wspieranie mediów w kształtowaniu więzi kulturowych i społecznych)
- Wzmacnianie postaw prospołecznych w procesie nauczania - kształtowanie kapitału społecznego już na etapie wczesnej edukacji m.in. poprzez budowę zaufania społecznego, włączanie form nauczania nastawionych na kształtowanie postaw współpracy, partnerstwa, poszukiwania innowacyjnych rozwiązań, twórczego myślenia, ale także wrażliwości społecznej i kultury pracy; zwiększanie odporności dzieci i młodzieży na różnorodne zagrożenia; budowanie dobrego klimatu szkoły sprzyjającego tworzeniu prawidłowych relacji między nauczycielem, uczniem i rodzicami; stymulowanie współpracy między szkołami a organizacjami pozarządowymi. Kształtowanie postaw obywatelskich i społecznych,

obejmujących m.in. poszanowanie dla własności wspólnej, respektowanie przepisów prawa, pozytywny wizerunek osoby zaangażowanej w działania na rzecz dobra wspólnego itp.

- Wykorzystanie sportu i aktywności fizycznej jako narzędzia budowy kapitału społecznego, Prowadzone działania mogą polegać z jednej strony na wspieraniu podejmowania aktywności społecznej w obszarze sportu (wolontariat sportowy, lokalne inicjatywy sportowe), z drugiej zaś – na działaniach włączenia społecznego poprzez sport grup defaworyzowanych lub charakteryzujących się mniejszym udziałem w sporcie i rekreacji (osoby niepełnosprawne, ubogie)

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Narodowy Program Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego** – program obejmuje pięć głównych obszarów wsparcia: rozwój instytucji dialogu obywatelskiego, zniesienie barier rozwojowych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, reformę systemu finansowania organizacji przez państwo, edukację obywatelską oraz rozwój wolontariatu. Program obejmuje realizację pakietu inicjatyw takich jak m.in. Program Rozwoju Wolontariatu „Korpus Solidarności”, Fundusz Grantów Instytucjonalnych, Program Multyplikacji Dobrych Praktyk, Fundusz Inicjatyw Edukacyjnych itd.

**Program „Młodzież Solidarna w Działaniu”** – program kreowania i kształtowania aktywności społecznej młodzieży, poprzez organizację wolontariatu, udziału w życiu publicznym, kształcenie kompetencji oraz wartości i umiejętności społecznych.

**Wspólnota w działaniu** – pakiet przedsięwzięć na rzecz budowania kapitału społecznego, mający na celu poprawę jakości życia mieszkańców, w ramach którego będą podejmowane oddolne inicjatywy i działania (m.in. z zakresu kultury, sportu, integracji społecznej, społeczeństwa obywatelskiego), zmierzające do budowania trwałych więzi społecznych, rozwiązywania lokalnych problemów i budowy zaufania w społecznościach lokalnych; będzie skupiał w sobie realizację różnego rodzaju inicjatyw odnoszących się do kapitału społecznego, m.in. w ramach „**Programu Aktywizacji Społecznej Osób Starszych**”, „**Programu wieloletniego Senior - WIGOR na lata 2015-2020**”, **Programu „Klub”** Ministerstwa Sportu i Turystyki.

**Narodowe centrum narciarstwa, wypoczynku i rekreacji** – koncentracja rozproszonego potencjału finansowego lokalnego biznesu na jednym, dużym i kompleksowym produkcie turystycznym; uruchomienie zintegrowanego produktu turystycznego umożliwiającego efektywne prowadzenie działań promocyjnych (integracja potencjałów turystycznych Brennej i Szczyrku).

#### 4. Wzmocnienie roli kultury dla rozwoju gospodarczego i spójności społecznej

Inwestycje w kulturę wpływają nie tylko na ekonomiczny rozwój i wzrost konkurencyjności, ale także na wzmocnienie kapitału społecznego. Inwestowanie w ochronę dziedzictwa, rozwój i modernizację infrastruktury kultury oraz edukację kulturalną - kształcenie odbiorcy i jego kulturowych kompetencji przyczynia się do rozwijania kultury i innowacyjności.

Dzięki tym kompetencjom i uczestnictwu w kulturze z jednej strony społeczeństwo buduje tożsamość, szacunek do tradycji, poczucie przynależności do wspólnoty i jej historii, z drugiej zaś kreatywność, innowacyjność, otwartość i tolerancję.

Działania:

- Ochrona i promocja dziedzictwa narodowego - wykorzystanie potencjału dziedzictwa dla wzmocnienia kapitału społecznego oraz poczucia tożsamości i wspólnotowości; inwestycje w dziedzictwo (dobra kultury, nauki i sztuki, którego bardzo istotną część stanowią zabytki) stymulują ruch turystyczny i przyczyniają się do wzrostu gospodarczego; istotnym elementem jest również rozwój sieci muzeów

- Wzmacnianie potencjału instytucji kultury o szczególnym znaczeniu – działania adresowane do instytucji kultury, których wieloletnia działalność i tradycja mają szczególnie istotne znaczenie dla celów polityki Państwa w obszarze kultury; zakłada możliwość współprowadzenia przez MKiDN kluczowych podmiotów, których dorobek jest ważnym elementem budowania tożsamości kulturalnej Polaków oraz narzędziem promocji Polski w świecie
- Wzmacnianie tożsamości i poczucia wspólnoty poprzez uczestnictwo w kulturze na wszystkich poziomach funkcjonowania wspólnoty (lokalnym, regionalnym, narodowym) i zwiększanie dostępu do instytucji i dzieł kultury, a także wzmacnianie więzi międzypokoleniowej na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym
- Rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego
- Rozszerzenie zakresu dostępności kultury rozumianej w sposób szeroki, zarówno jako dostępność do instytucji kultury, jak i dostępność do dzieł kultury, co będzie miało bezpośredni wpływ zarówno na jakość kapitału ludzkiego, jak i będzie ważnym elementem włączenia społecznego i rozwoju poszczególnych regionów (likwidacja „białych plam” w dostępie do kultury)
- Wypracowanie systemu wspierania rozwoju sektora kreatywnego – stworzenie takich warunków dla rozwoju sektorów kreatywnych w Polsce, które wpływałyby na rozwój całego ekosystemu wspierania kultury

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Kultura/Dziedzictwo/Wspólnota** - zespół działań polegających na wypracowaniu i wdrożeniu instrumentów wsparcia finansowego i pozafinansowego dla bibliotek, domów kultury, archiwów państwowych oraz małych księgarń. Zakłada się, że ww. podmioty, we współpracy ze społecznością lokalną, zdiagnozują specyficzne dla swoich środowisk potrzeby i potencjały oraz zaproponują adekwatne sposoby ich zaspokojenia i wykorzystania. Kluczowymi efektami realizacji programu są wzmacnianie kapitału społecznego na poziomie lokalnym oraz stymulowanie kreatywności i innowacyjności poprzez rozwój czytelnictwa i animacji kultury.

**„Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa”** - projekt ma na celu poprawę stanu czytelnictwa w Polsce poprzez wzmacnianie roli bibliotek publicznych, szkolnych i pedagogicznych jako lokalnych ośrodków życia społecznego stanowiących centrum dostępu do kultury i wiedzy.

**Kultura obywatelska** – projekt obejmuje szereg inicjatyw, których celem jest wzmacnianie postaw obywatelskich m.in. poprzez działania kulturalno-edukacyjne, wzbogacanie kultury popularnej o elementy i wartości kultury wysokiej, wspieranie projektów o charakterze lokalnym i oddolnym, wzmacnianie organizacji i struktur stanowiących naturalne przestrzenie rozwoju postaw obywatelskich (np. uniwersytety ludowe, organizacje harcerskie, grupy rekonstrukcyjne).

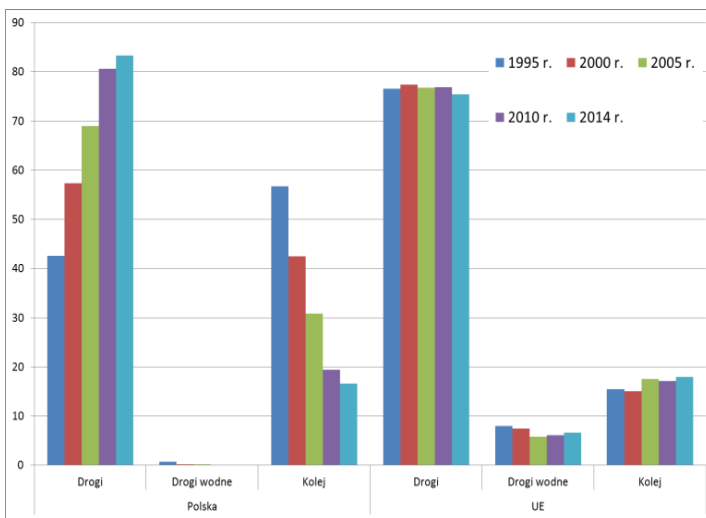
**„Kolekcje”** – program, w efekcie którego rozwijane oraz tworzone są narodowe i regionalne kolekcje sztuki współczesnej, kolekcje muzealne oraz nowe dzieła muzyczne. Program przyczynia się do wspierania potencjału kreatywnego polskich twórców.

**„Niepodległa 2018”** - program budowania kapitału społecznego i wspólnoty obywatelskiej, zogniskowany wokół obchodów 100 rocznicy odzyskania niepodległości Polski (obejmujący m.in. kształtowanie postaw patriotycznych, budowanie pamięci zbiorowej i spójnego wizerunku Polski, włączanie obywateli do współdziałania na rzecz dobra wspólnego).

## Transport

W Polsce szeroko pojęty sektor transportu i logistyki odpowiada za ok. 6,5% wartości dodanej brutto<sup>75</sup>, wykazując się dodatkowo od 2000 r. rosnącą rolą w krajowej gospodarce (średni udział dla lat 2000 – 2015 wyniósł ok. 5,6%). Sektor transportu zdominowany jest przez mikro i małe podmioty gospodarcze (dot. to zwłaszcza transportu drogowego oraz wodnego śródlądowego). W przypadku sektorów transportu lotniczego, morskiego oraz kolejowego widać natomiast wyraźną przewagę podmiotów średnich i dużych.

Udział poszczególnych rodzajów transportu lądowego w Polsce oraz UE



W Polsce w zakresie wykonywania przewozów ładunków (liczonych w tonach) poszczególnymi rodzajami transportu, największe znaczenie ma **transport drogowy (84,1%)**, a następnie transport kolejowy (12,4%).

Są to wyniki zdecydowanie gorsze niż średnia UE (odpowiednio: 75,4% oraz 18%), przy czym niepokojący jest zwłaszcza wzrost udziału transportu drogowego kosztem wszystkich pozostałych rodzajów transportu<sup>76</sup>. Skutkuje to zwiększoną presją na środowisko naturalne.

Podstawą sprawnie funkcjonującego **transportu drogowego** jest **sieć drogowa** licząca ponad 19 tys. km dróg krajowych, w tym 1556 km autostrad i 1496 km dróg ekspresowych (stan na II połowę 2015 r.). W 2014 r.<sup>77</sup> transportem samochodowym przewieziono ponad 60% pasażerów, a w przewozach towarowych wykonano pracę przewozową w wysokości ok. 75% tonokilometrów ładunków ogółem. Od momentu wejścia Polski do UE, dzięki wykorzystaniu środków w ramach polityki spójności, nastąpił gwałtowny przyrost długości dróg ekspresowych i autostrad w Polsce, w 2003r było ich odpowiednio 226 km i 405 km.

Podwyższanie jakości infrastruktury, a także coraz lepsze wykształcenie krajowych kierowców powoduje, iż liczba ofiar śmiertelnych w wyniku wypadków drogowych znacząco zmalała od roku 1990 z 7,3 tys. do 3,5 tys. w 2012 r. Mimo to liczba ofiar, która w przeliczeniu na milion mieszkańców w Polsce w 2015 r. wynosiła 77 jest jedną

*Rysunek 21. Główne elementy sieci transportowej w 2016 r. oraz obszary o najgorszej dostępności czasowej*

*MAPA transportowa – diagnoza*

*Główne elementy sieci transportowej w 2016 r. oraz obszary o najgorszej dostępności czasowej:*

- *sieci kolejowe (o prędkości 100-120 km/h oraz powyżej 120 km/h) wraz z LHS, autostrady, drogi ekspresowe,*
- *śródlądowe drogi wodne międzynarodowe i regionalne z podaniem klasy żeglowności,*
- *porty rzeczne (główne i małe),*
- *porty morskie (o podstawowym znaczeniu i inne), morskie drogi wodne, terminal LNG,*
- *lotniska (3 kategorie według liczby obsługiwanych pasażerów)*

<sup>75</sup> GUS – wskaźniki makroekonomiczne za 2015 r. (ceny bieżące)

<sup>76</sup> Eurostat - tran\_hv\_frmod, dane za 2014 r.

<sup>77</sup> GUS – Transport - wyniki działalności w 2014 r.

z najwyższych na tle większości krajów UE -27.<sup>78</sup> Rośnie liczba osobowych pojazdów samochodowych (ponad dwukrotny wzrost od 2000 r.). Już w 2012 liczba samochodów osobowych w Polsce wynosiła blisko 19 mln, zaś w przeliczeniu na 1000 mieszkańców była na poziomie takich krajów europejskich jak Szwecja, Belgia, Hiszpania, czy Portugalia. Liczba ta stale rośnie i w 2015 r. przekroczyła 23 mln, zaś na 1000 mieszkańców przypadało ich 620.

Jak wskazują dane Eurostatu<sup>79</sup>, **polski sektor transportu drogowego** odpowiada za ok. 22,1% całego kabotażu w krajach UE-28 (liczonej w tys. ton), a w przypadku pracy przewozowej jego udział sięga aż 28,6% (liczonej w tonokilometrach). Polskie przedsiębiorstwa plasują się przed m.in. podmiotami holenderskimi (15,7%; 8,5%), niemieckimi (10,1%; 5,7%) oraz hiszpańskimi (3,9%; 7,2%), które do naszej akcesji kontrolowały podobną część rynku jak obecnie Polska. Liczba ciężarowych pojazdów samochodowych wrosła od 2000 r. z ok. 1,7 mln do 3,3 mln w 2014 r.<sup>80</sup>

Udział kolei w transporcie towarów w Polsce jest niższy o ok. 2 pkt. proc. niż średnia unijna, oraz o ok. 3-4 pkt. proc. w przypadku krajów V4.<sup>81</sup> **Transport kolejowy** jest mniej popularny niż transport drogowy. W 2014 r. w transporcie kolejowym wykonano zaledwie 14,3% całkowitej pracy przewozowej mierzonej tonokilometrami, zaś kolej przewiozła ok. 38%.<sup>82</sup> wszystkich pasażerów<sup>83</sup> Od początku transformacji następuje spadek całkowitej długości eksploatowanych linii kolejowych (z blisko 24 tys. km w 1989 r., poprzez 22,5 tys. km w 2000 r. do 18,5 tys. km w 2015 r.).<sup>84</sup>

Ograniczone wykorzystanie linii kolejowych do przewozu towarów wynika m.in. z wysokich kosztów udostępniania infrastruktury. Barrierami w wykorzystaniu kolei do przewozu towarów jest sposób organizacji przewozu towaru, w tym czas, miejsce przeładunku i bezpieczeństwo towarów. Z drugiej strony, kolejowy transport towarowy ma potencjał do wzrostu, dzięki unowocześnieniu infrastruktury liniowej, rozwojowi multimodalności oraz konteneryzacji transportu.

W obsłudze przewozów pasażerskich w przypadku kolei występują ograniczenia liczby obsługiwanych połączeń. Bariery większego wykorzystania w przewozach pasażerskich transportu kolejowego jest głównie niedostateczna jakość oferty handlowej dostępnej pasażerom, która jest efektem zarówno uwarunkowań infrastrukturalnych (niska prędkość, z jaką mogą poruszać się pociągi), a także organizacyjnych (niska, niedostateczna częstotliwość kursowania pociągów wiążąca się z ograniczeniami finansowymi w ich zamawianiu). Dodatkowym wyzwaniem, jest stan techniczny i wyposażenie mniejszych przystanków kolejowych oraz dworców, które nie spełniają oczekiwań podróżnych, a także są niewystarczająco zintegrowane z układem lokalnego transportu publicznego, co ma szczególne znaczenie w ułatwieniu przemieszczania się.

Zgodnie z zaleceniami Rady Unii Europejskiej sformułowanymi dla Polski zarówno w 2015r, jak i powtórzonymi w 2016r.<sup>85</sup> rozwój sieci transportowych w tym sektora kolejowego nadal jest niewystarczający Wskazywany jest także zbyt długotrwały proces planowania i realizacji projektów inwestycyjnych w tym sektorze.

Systematycznie rozbudowywane i modernizowane są transport lotniczy i sieć **portów lotniczych**. Transport lotniczy obsłużył w 2014 r. około 1% pasażerów ogółem (publicznymi środkami transportu zbiorowego) i zwiększył się od 2013 r w zestawieniu ze spadkami w przypadku transportu kolejowego i drogowego. Do najważniejszych portów lotniczych, pod względem liczby obsługiwanych pasażerów zaliczamy porty w: Warszawie, Krakowie, Gdańsku, Katowicach. W 2014 r. ruch pasażerów w portach

<sup>78</sup> Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 31 marca 2016 r. Bezpieczeństwo ruchu drogowego: nowe dane statystyczne przemawiają za podjęciem kolejnych działań na rzecz ratowania życia na drogach UE” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-863\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-863_pl.htm)

<sup>79</sup> Eurostat - road\_go\_ca\_hac, dane za 2014 r.

<sup>80</sup> GUS – Transport - wyniki działalności w 2014 r.

<sup>81</sup> Eurostat, tran\_hv\_frmod

GUS – Transport - wyniki działalności w 2014 r.

<sup>83</sup> Pasażerowie przewożeni środkami publicznego transportu zbiorowego (bez komunikacji miejskiej)

GUS – Transport - wyniki działalności w 2014 r.

<sup>84</sup> PKP PLK S.A

<sup>85</sup> Zalecenia Rady Unii Europejskiej w sprawie krajowego programu reform Polski na 2015r oraz zawierające opinie Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2015r Dz.UE (2015/C 272/24)

lotniczych (bez tranzytu) zwiększył się o 8,1% w porównaniu z 2013 r, kiedy to osiągnął wynik zbliżony do tego w Austrii, Belgii, czy Irlandii. W 2015 r. nastąpił dalszy wzrost liczby pasażerów o 12,5% w porównaniu z 2014 r. i wyniosła ona ok. 30,5 mln.

Wykorzystanie przez władze regionalne środków funduszy strukturalnych z perspektywy 2007-2013 umożliwiło rozwój sieci krajowych lotnisk (zwłaszcza w mniejszych ośrodkach – m.in. Lublin, Zielona Góra). Niemniej jednak dane Urzędu Lotnictwa Cywilnego<sup>86</sup> wskazują na fakt, iż szereg lotnisk regionalnych nie obsługuje wystarczającej liczby pasażerów, aby zapewnić pokrycie kosztów ich funkcjonowania oraz uruchomienia. Wskazuje to na problemy w zakresie planowania inwestycji w rozbudowę powiązanej sieci transportowej, a zwłaszcza gorsze niż w krajach UE-15 skomunikowanie szeregu lokalnych lotnisk z regionalnymi ośrodkami miejskimi, m. in. siecią kolejową, a w szczególności ponadregionalną (krajową i międzynarodową). Powoduje to strukturalne problemy w możliwości pozyskania potencjalnych klientów dla sektora transportu lotniczego, a tym samym zapewnienia finansowania dla krajowej sieci lotnisk regionalnych.

Z punktu widzenia obecnego natężenia ruchu lotniczego, nie występują braki w przepustowości krajowej infrastruktury lotniczej. W perspektywie średniookresowej natomiast w związku z rozwijającym się rynkiem lotniczym i wzrostem operacji lotniczych, należy prowadzić działania gwarantujące odpowiednią przepustowość, w tym modernizację systemu żeglugi powietrznej w ramach europejskiego systemu SESAR.

**Szlaki żeglugowe** nie tworzą spójnej sieci śródlądowych dróg wodnych. Długość śródlądowych dróg wodnych od 2000 r. systematycznie spada i w 2014 r. wynosiła zaledwie 365,5 km. Wymagania stawiane drogom o znaczeniu międzynarodowym (klasy IV i V) w 2014 r. spełniało w Polsce 5,9% długości dróg wodnych (214 km). Udział dróg tej klasy, zapewniających parametry niezbędne do nowoczesnej żeglugi, w ogólnej długości dróg wodnych w Polsce nie zmienił się od 2007 r.<sup>87</sup> Wykorzystanie żeglugi śródlądowej, zarówno w przypadku pasażerów jak i towarów wynosi poniżej 1%, tj. znacząco mniej niż wynosi średnia unijna. Rozwój tej gałęzi transportu wymaga realizacji wieloletniego planu inwestycyjnego w zakresie infrastruktury, a także wsparcia rozwiązań o charakterze multimodalnym z pozostałymi gałęziami transportu (w szczególności z koleją).

Nieco lepiej wygląda sytuacja **portów morskich**, których rola gospodarcza w basenie Morza Bałtyckiego stopniowo rośnie. Największe znaczenie pod względem wielkości przeładunków mają porty w Gdańsku, Gdyni i Szczecinie – Świnoujściu. Mniejszą rolę odgrywają porty w Kołobrzegu, Darłowie, Elblągu i Policach, których znaczenie pod względem udziału w przeładunkach nie jest duże, jednakże pełnią istotną rolę aktywizującą obszary, na których są zlokalizowane (funkcje tradycyjnej gospodarki morskiej oraz turystyczne).

W 2011 r. obroty ładunkowe polskich portów wyniosły ok. 57,7 mln ton, i wzrosły do 2014 r. o ponad 19%, osiągając ok. 68,7 mln ton.<sup>88</sup> Chociaż oferta przeładunkowa polskich portów jest zbliżona od standardów w regionie Morza Bałtyckiego, wielkość przeładunku towarów jest znacząco niższa niż w przypadku portów niemieckich, duńskich, szwedzkich, fińskich, niemniej większa od litewskich czy estońskich<sup>89</sup>. Warto odnotować, że 2015 r. był rekordowy dla Gdańska i polskiej gospodarki morskiej w zakresie przeładowanych towarów.<sup>90</sup>

Choć polskie porty znacząco inwestują w modernizację swojej infrastruktury, to nadal wymagają poprawy dostępu od strony lądu i morza. Niezbędne jest zwłaszcza powiązanie poszczególnych portów z siecią kolejową, a także w wybranych przypadkach również z siecią transportu rzeczno-

<sup>86</sup> [http://www.ulc.gov.pl/\\_download/regulacja\\_ryнку/statystyki/calý\\_rok\\_2015/wg\\_portow\\_lotniczych\\_4kw2015\\_v1.pdf](http://www.ulc.gov.pl/_download/regulacja_ryнку/statystyki/calý_rok_2015/wg_portow_lotniczych_4kw2015_v1.pdf)

<sup>87</sup> GUS – Transport wodny śródlądowy w Polsce w 2014 r.

<sup>88</sup> GUS - Rocznik statystyczny gospodarki morskiej 2015

<sup>89</sup> Eurostat - tran\_r\_mago\_nm; dane za 2013 r.

<sup>90</sup> Raport z przebiegu realizacji polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r. przygotowany przez Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej

Stan rozwoju transportu intermodalnego<sup>91</sup> w Polsce jest niezadowalający pomimo poprawy stanu całej infrastruktury logistycznej i dostosowania jej do standardów europejskich. Średnia gęstość rozmieszczenia terminali kontenerowych w przeliczeniu na powierzchnię kraju (wynosząca ok. 1 terminala na 10 tys. km<sup>2</sup>) nie odbiega znacząco od średniej europejskiej (wynoszącej 0,9 terminala na 10 tys. km<sup>2</sup>). Jest ona wyraźnie niższa od średniej dla krajów o największym udziale przewozów intermodalnych w rynku kolejowym, takich jak: Holandia (11,9/10 tys. km<sup>2</sup>), Belgia – (7,1/10 tys. km<sup>2</sup>) i Niemcy (4,1/10 tys. km<sup>2</sup>). Główną przeszkodą rozwoju sektora (poza wielkością zgłaszanego popytu) jest niewystarczająca ilość tzw. centrów logistycznych, które obok podstawowej obsługi przeładunkowej powinny oferować usługi dodatkowe.

**Transport publiczny w miastach.** Stale widoczny wzrost ruchu przejazdów samochodami osobowymi (o 54,5% w przeliczeniu na osoby w latach 2003–2011), przekłada się na wzrost przejazdów w ruchu pasażerskim w miastach i otaczających je obszarach wiejskich. Ma na to wpływ postępująca suburbanizacja dużych ośrodków miejskich, w których problemy transportowe stanowią jedną z barier rozwojowych i ograniczają zasięg rynków pracy. Sytuacja ta wynika częściowo z nieoptymalnego sposobu funkcjonowania systemów **transportu zbiorowego w miastach.**, Spowodowane to jest brakiem zintegrowanej przestrzennej i funkcjonalnej oferty transportu publicznego (w miastach, a także poza miastami), nadal niskim wykorzystaniem tzw. **Inteligentnych Systemów Transportowych**<sup>92</sup> i niskim zabezpieczeniem środków UE na ten cel, niewystarczająco rozwiniętą infrastrukturą oraz nadal odczuwalnym brakiem nowoczesnego, niskoemisyjnego taboru. Oprócz odczuwalnych dysfunkcji w systemie transportowym przestarzały tabor przyczynia się w znaczącym stopniu do zwiększonej emisji zanieczyszczeń w miastach. W 2015 r. w Polsce było prawie 12 tys. autobusów służących do obsługi transportu miejskiego, z czego jedynie 419 to były autobusy na alternatywne paliwo (gazowe lub elektryczne). W 2014 r. 31 miast, w tym 13 Konurbacji Śląskiej oraz 5 Aglomeracji Łódzkiej posiadały ponad 2300 km linii tramwajowych. Tylko jedno miasto – Warszawa - posiada metro.

Istniejące systemy transportu publicznego w niewystarczającym stopniu uwzględniają wyzwania demograficzne starzejącego się społeczeństwa, zmieniające się preferencje do rezygnacji z korzystania z samochodów osobowych na rzecz transportu publicznego. Szczególne znaczenie w kontekście poprawy dostępności do regionalnych ośrodków miejskich, ale także usprawnienia transportu publicznego w niektórych miastach mają pasażerskie przewozy kolejowe. Ich wykorzystanie jest w dużym stopniu uzależnione od sposobu funkcjonowania, ale także integracji z miejskimi systemami transportu publicznego.

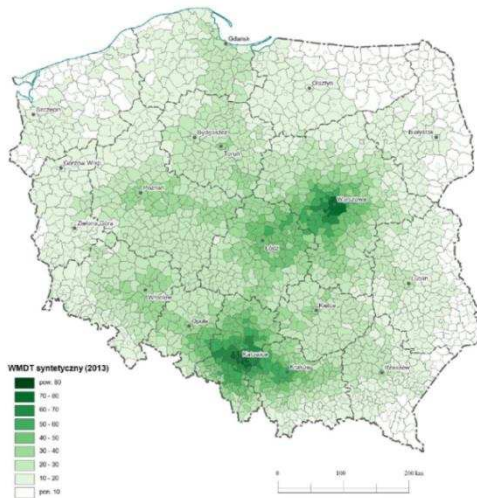
Od wejścia do UE stopniowo poprawia się **dostępność polskiej przestrzeni** we wszystkich wymiarach: w skali międzynarodowej, krajowej (łączenie ośrodków wojewódzkich), regionalnej (integracja największych miast z ich zapleczem i mniejszymi ośrodkami) oraz lokalnej (wynikająca z rozproszonej struktury osadnictwa), lecz nadal nie jest wystarczająca w stosunku do potrzeb mieszkańców i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

---

<sup>91</sup> **Transport intermodalny** rozumiany, jako przewóz ładunków wykorzystujący więcej niż jeden rodzaj transportu. Najważniejszą zasadą jest wykorzystanie tylko jednej jednostki ładunkowej np. kontenera na całej trasie przewozów, bez przeładunku samego towaru przy zmianie środka transportu

<sup>92</sup> Inteligentne Systemy Transportowe (ITS) – systemy wykorzystujące technologie informacyjne i komunikacyjne w obszarze transportu drogowego, obejmującym infrastrukturę, pojazdy i jego użytkowników, a także w obszarach zarządzania ruchem i zarządzania mobilnością oraz do interfejsów z innymi rodzajami transportu

Rysunek 22.; Międzygałęziowa dostępność transportowa



Mimo znaczących inwestycji poprawiających **stan infrastruktury transportowej** we wszystkich regionach, polska przestrzeń nadal nie jest zintegrowana ani spójna wewnętrznie. Obrazuje to wskaźnik Międzygałęziowej Dostępności Transportowej (MDT), którego wysokie wartości cechują największe ośrodki miejskie (m. st. Warszawa, Konurbacja Śląska), a także szlaki łączące te ośrodki. W latach 2007-2014 dostępność transportowa województw we wschodniej Polsce zwiększyła się w stopniu mniejszym niż na zachodzie kraju (odpowiednio o 2,86 i 3,46 pkt).

Źródło: Komornicki T., Rosik P., Stępnik M. (2014), Oszacowanie wartości WMDT i wskaźników gałęziowych na potrzeby dokumentów programowych i strategicznych dot. perspektywy finansowej 2014-2020, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Pomimo znaczącego przyrostu dróg ekspresowych i autostrad w ostatnich latach długości, ich sieć nie obejmuje wszystkich miast wojewódzkich, a ich gęstość jest znacząco niższa, od wskaźników w pozostałych krajach UE (również w przypadku krajów V4), co wskazuje na konieczność kontynuacji działań podejmowanych na rzecz dalszej rozbudowy infrastruktury transportowej.

Chociaż długość linii kolejowych jest relatywnie wysoka na tle innych krajów Unii, większość głównych aglomeracji nie jest połączona siecią umożliwiającą przejazd pociągów pasażerskich ze średnią prędkością techniczną powyżej 160 km/h. W 2015 r. zaledwie kilka miast wojewódzkich było połączonych liniami kolejowymi o maksymalnej prędkości rozkładowej 160 km/h (np. Warszawa, Gdańsk, Poznań, Kraków). Blisko 32% długości eksploatowanych torów linii kolejowych stanowią tory z maksymalną prędkością rozkładową od 120 do 160 km/h.

Pełna integracja z jednolitym rynkiem europejskim jest nadal utrudniona, ze względu na niezakończone inwestycje drogowe i kolejowe na sieci TEN-T, w szczególności z krajami bałtyckimi i południem Europy oraz znikomą integracją żeglugi śródlądowej z pozostałymi gałęziami transportu. Dodatkowo, gęstość sieci dróg szybkiego ruchu nie jest równomiernie rozłożona. Regionalnie, najgorsza dostępność dotyczy Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego, jak i terenów przygranicznych. Większość miast Polski Wschodniej pozostaje bez pełnych połączeń drogami ekspresowymi z Warszawą, Trójmiastem i Krakowem. Gęstość sieci drogowej, jak i kolejowej w Polsce Wschodniej jest mniejsza niż przeciętnie. System organizacji transportu (brak dogodnego dojazdu) dodatkowo potęguje wykluczenie z procesów rozwojowych mieszkańców małych miast i części obszarów wiejskich.

## II. Cel i oczekiwane efekty

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

Rozwój infrastruktury transportowej, jako element dostępności transportowej, determinuje konkurencyjność Polski i jej regionów, ale także sektorów gospodarki, czy poszczególnych przedsiębiorstw. Równoległe do budowy i modernizacji materialnej infrastruktury, na jej rozwój wpływa sposób jej wykorzystania.



**W horyzoncie roku 2030** zakłada się osiągnięcie poziomu optymalnej przepustowości transportowej umożliwiającej efektywne funkcjonowanie całego systemu transportowego poprzez uzyskanie efektu sieciowego w ujęciu międzygałęziowym, zapewniającego sprawną obsługę transportową społeczeństwa i gospodarki oraz przyczyniającego się do obniżenia negatywnego oddziaływania na środowisko. Efektem działań do roku 2030 w tym obszarze będzie zbudowanie wielogałęziowej (kolej, drogi, sieci aglomeracyjne, sieci żeglugi śródlądowej i morskiej, porty lotnicze) wzajemnie zintegrowanej i uzupełniającej się sieci transportowej, która pozwoli na ograniczanie jednostkowych kosztów transportu, poprawę bezpieczeństwa, jakości usług transportowych w przewozie towarów i pasażerów, dostępności transportowej w wymiarze europejskim, krajowym i lokalnym oraz związanym z tym skróceniem czasu przejazdu pomiędzy głównymi ośrodkami gospodarczymi oraz obszarem zamieszkania i dojazdów do pracy. Istotnym rezultatem będzie także zapewnienie odpowiedniego nasycenia systemu transportowego w Polsce usługami cyfrowymi opartymi o inteligentne systemy transportowe zmniejszające kongestie, podnoszące poziom bezpieczeństwa użytkowników infrastruktury i uczestników ruchu, integrujące wszystkich zarządców infrastruktury w ramach jednego systemu zarządzania ruchem.

*Rysunek 23. Wizja rozwoju transportu 2030*

*MAPA Transportowa – wizja transportu 2030*

*A – Główne elementy sieci transportowej 2030:*

- sieć drogowa (autostrady, drogi ekspresowe),
- śródlądowe drogi wodne, porty rzeczne,
- porty morskie, morskie drogi wodne w tym droga wodna łącząca Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską i tor podejściowy do Portu Północnego w Gdańsku oraz trasy HELCOM,
- lotniska (3 kategorie według liczby obsługiwanych pasażerów),
- terminal LNG, terminale intermodalne.

*B – Główne elementy sieci transportowej 2030:*

- sieć kolejowa (o prędkości 100-120 km/h, 120 -160 km/h i powyżej 160 km/h),
- śródlądowe drogi wodne, porty rzeczne,
- porty morskie, morskie drogi wodne w tym droga wodna łącząca Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską i tor podejściowy do Portu Północnego w Gdańsku oraz trasy HELCOM,
- lotniska (3 kategorie według liczby obsługiwanych pasażerów)
- terminal LNG, terminale intermodalne.

Tym samym zaprogramowanie działania oraz inwestycje wpisują się w podejście określone w Białej Księdze z 2011 r.<sup>93</sup> polegające m.in. na :

1. Zapewnieniu wzrostu sektora transportu i wspieranie mobilności przy jednoczesnym osiągnięciu celu obniżenia emisji;
2. Stworzeniu efektywnej sieci multimodalnego podróżowania i transportu między miastami;
3. Rozwoju ekologicznego transportu miejskiego i dojazdu do pracy.

Wsparcie publiczne będzie w najbliższych latach nakierowane na m.in. większe wykorzystanie potencjału transportu kolejowego w obszarze transportu międzynarodowego, między- i wewnątrz aglomeracyjnego, regionalnego, a także w zakresie przewozów intermodalnych w relacjach międzykontynentalnych (Jedwabny Szlak). Niezależnie od ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko, zmiana taka spowoduje skrócenie czasu, wzrost bezpieczeństwa transportowanych kolejną ładunków oraz ograniczenie kosztów transportu.

Priorytetem jest dokończenie sieci drogowej zapewniającej połączenia autostradowe i drogami ekspresowymi z wszystkimi krajami UE w relacjach Polska – kraje bałtyckie i Polska – Południe (viaCarpatia) oraz pomiędzy UE a partnerami zewnętrznymi (Rosją, Białorusią i Ukrainą), a także

<sup>93</sup> Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu /\* COM/2011/0144 końcowy

między wszystkimi miastami wojewódzkimi. Podjęte zostaną również działania w zakresie odbudowy możliwości transportowych polskich szlaków wodnych (zwłaszcza Odry oraz dolnej Wisły). Transport rzeczny będzie promowany jako konkurencyjny i niskoemisyjny środek transportu, m.in. w tzw. logistyce miejskiej.

W miastach rozwijane będą zintegrowane systemy transportu publicznego przy wykorzystaniu niskoemisyjnych, środków transportu, szczególnie pojazdów szynowych, elektrycznych autobusów. Stworzone zostaną łańcuchy ekomobilności, poprawiające warunki przemieszczania się rowerem i pieszo. Miasta będą lepiej skomunikowane z obszarami funkcjonalnymi, a indywidualny transport samochodowy zostanie ograniczony, szczególnie w centrach miast.

W zakresie transportu lotniczego efektywność i rentowność portów wzrośnie dzięki zwiększaniu zdolności nawigacyjnych pozwalających na obsługę stale rosnącej liczby pasażerów i operacji lotniczych. Niezbędne będzie również powiązanie poszczególnych portów z siecią transportową oraz regionalnymi centrami gospodarczymi drogą kolejową.

### III. Wskaźniki pomiaru skuteczności realizacji celu

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Wskaźnik Międzygałęziowej dostępności transportowej (WMDT)	wskaźnik syntetyczny	34,62 (2014)	<b>42,56 (2023)</b>	Do wyliczenia w trakcie ewaluacji	Badanie MR - PAN
Udział masy ładunków transportu intermodalnego w ogólnej masie ładunków przewożonej transportem kolejowym	%	4,63 (2015)	<b>5-6 (2020)</b>	j.w.	UTK
Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością techniczną powyżej 160 km/h	km	90 (2015)	<b>350 (2023)</b>	j.w.	KPK
Średnia prędkość kursowania pociągów towarowych na sieci linii PLK S.A	km/h	27 (2015)	<b>40 (2023)</b>	j.w.	KPK
Liczba przewozów pasażerskich komunikacja miejską w przeliczeniu na 1 mieszkańca obszarów miejskich	szt.	159,4 (bez metra) (2015)	<b>226,8 (2020)</b>	j.w..	GUS
		166,8 (z metrem) (2015)	Do wyliczenia w trakcie ewaluacji	j.w	GUS
Udział autobusów na alternatywne paliwo w ogólnej liczbie autobusów służących do obsługi transportu miejskiego	%	3,6 (2015)	Do wyliczenia w trakcie ewaluacji.	j.w.	GUS
Długość śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym	km	214 (2014)		1186,1 (2030)	GUS/MGMI ŻŚ

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce

Kluczowe dla gospodarki jest zapewnienie sprawnych połączeń umożliwiających dostawę produktów i surowców dla przedsiębiorstw oraz przemieszczanie się ludzi. Podejmowane inwestycje

transportowe muszą być ekonomicznie uzasadnione, a ich efektem powinno być zmniejszenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw.

Szczególne znaczenie ma poprawa dostępności transportowej do rynków pracy, szkół, jak i zwiększanie mobilności mieszkańców w obszarach słabo dostępnych transportowo. W tym zakresie istotną rolę odgrywa publiczny transport zbiorowy, w tym transport kolejowy.

Wyzwaniem jest rozwój transportu **przy ograniczaniu oddziaływania na środowisko, w tym emisji**. Tu szczególnie znaczenie będzie miało zwiększenie roli przewozów kolejną oraz rozwój transportu intermodalnego.

#### Działania:

- Do roku 2020/2023 nastąpi uzupełnienie luk w sieci połączeń drogowych (autostrady i drogi ekspresowe), kolejowych oraz śródlądowych o odpowiedniej jakości w relacjach europejskich, w tym TEN-T (korytarz wschód-zachód, powiązanie krajów bałtyckich oraz korytarz północ-południe), a także krajowych i regionalnych, a tym samym zbudowanie spójnej sieci transportu, co poprawi pozycję konkurencyjną Polski; do roku 2030 rozbudowa sieci, szczególnie korytarza Via Carpatia w Polsce Wschodniej umożliwi pełne włączenie obszarów o słabej dostępności, w tym peryferyjnych i przygranicznych w procesy rozwojowe.
- Umożliwienie przewoźnikom kolejowym przygotowania atrakcyjnej oferty kolejowych przewozów towarowych zwiększających udział transportu kolejowego w tym segmencie usług (poprzez poprawę parametrów infrastruktury liniowej, punktowej oraz wyposażenia wykorzystywanego w przewozach towarowych), uwzględniającej wymogi kosztowe utrzymania nowoczesnego parku taborowego i infrastruktury kolejowej
- Poprawa stanu taboru pasażerskiego, przebudowa infrastruktury liniowej oraz przebudowa do 2023 r. dworców i przystanków kolejowych o jednolitym standardzie, w mniejszych miejscowościach, poprzez realizację „Krajowego Programu Kolejowego” oraz inwestycje dworcowe - dzięki podjętym działaniom ma nastąpić skrócenie czasu podróży, poprawa obsługi pasażera, integracja transportu kolejowego z innymi gałęziami transportu oraz zapewnienie usług przewozowych użyteczności publicznej o optymalnej jakości. Działania te wpłyną na wzrost przewozów pasażerskich na kolei
- Integracja biletowo-sprzedazowa w sektorze pasażerskiego transportu kolejowego, czyli uruchomienie projektu „Wspólny Bilet”, umożliwiającego pasażerowi zakup jednego biletu na cały przejazd koleją (wszystkie pociągi łączące punkt odjazdu z punktem przyjazdu), niezależnie od kanału sprzedaży i przewoźnika
- Do roku 2030 budowa lub modernizacja śródlądowych dróg wodnych istotnych z punktu widzenia transportowego (do parametrów co najmniej IV klasy żeglowności) w celu ich włączenia do europejskiego systemu dróg wodnych; zwiększenie roli i poprawienie funkcjonowania żeglugi śródlądowej, poprzez wzmocnienie kadr i poprawę stanu floty
- Uzyskanie wymaganej dostępności do portów morskich od strony lądu m.in. poprzez budowę lub przebudowę ważnych drogowych i kolejowych korytarzy transportowych (np. dokończenie budowy ciągów autostrady A1, czy też dróg ekspresowych S3, S7), a także od strony morza, rozbudowy niezbędnej infrastruktury portowej prowadzącej do zwiększenia obrotów ładunków, szczególnie w zakresie transportu intermodalnego
- Zwiększenie wykorzystania transportu intermodalnego w ogólnych przewozach towarów, (połączenia kolej, porty morskie, rzeczne i lotnicze, wyposażenie w środki do przewozu intermodalnego – kolej i statki) - poszerzenie oferty i obniżanie kosztów dostaw na rynki europejskie i pozaeuropejskie
- Działania służące polepszeniu przepustowości pozwalającej właściwie obsługiwać zwiększającą się liczbę pasażerów oraz operacji lotniczych, a także w przyszłości umożliwiającej bezpieczną integrację bezzałogowych statków powietrznych z lotnictwem załogowym w cywilnej przestrzeni powietrznej

- Działania poprawiające bezpieczeństwo na drogach, w ruchu kolejowym, a także w innych gałęziach transportu, poprzez wdrażanie systemów zarządzania ruchem (w tym ITS), ERTMS, nawigacji, kontynuacji programu wdrażania systemów informacji rzecznej (RIS) z pełnym wdrożeniem RIS na Dolnej Odrze
- Do roku 2020 analiza możliwości realizacji kolei dużych prędkości i podjęcie decyzji o ewentualnej jej budowie w latach 2020-2030
- Do roku 2020 prowadzenie studiów dotyczących Centralnego Portu Lotniczego i ewentualne podjęcie decyzji o jego budowie

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

Projekty infrastrukturalne:

**„Krajowy Program Kolejowy”** zapewniający połączenie do 2023 r. ośrodków wojewódzkich zmodernizowanymi liniami kolejowymi, co najmniej do średniej prędkości kursowania pociągów pasażerskich 100 km/h” oraz wdrażanie Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) na najważniejszych szlakach kolejowych.

**„Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023”** (z perspektywą do 2025r.) zapewniający budowę najważniejszych dróg ekspresowych i autostrad oraz obwodnic. Po roku 2023 nastąpi kontynuacja działań inwestycyjnych pozwalająca na dokończenie budowy sieci dróg ekspresowych i autostrad szczególnie TEN –T między innymi w zakresie A1, S3, S19 S7 w relacjach południe – północ, wschód - zachód), w tym rozwój międzynarodowego szlaku transportowego Via Carpatia (do roku 2030) oraz powiązanie wszystkich miast wojewódzkich siecią dróg ekspresowych i autostrad.

**„Program rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)”**

**Rozwój sektora żeglugi śródlądowej** obejmujący rozwój śródlądowych dróg wodnych w Polsce, wzmocnienie kapitału ludzkiego dla żeglugi, rozwój floty polskich statków śródlądowych, czy szersze gospodarcze i społeczne wykorzystanie powstałej infrastruktury w rozwoju lokalnym.

**Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską** zapewniającej dostęp do Portu Elbląg kanałem żeglugowym przez Mierzeję Wiślaną.

**„Program zarządzania i przebudowy dworców kolejowych”**

Rozwój potencjału transportowego poszczególnych sektorów, w tym poprawa jakości i bezpieczeństwa transportu

Wdrożenie **Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem (KSZR)** polegać będzie na opracowaniu jednolitego, zintegrowanego systemu teleinformatycznego umożliwiającego dynamiczne zarządzanie ruchem na sieci dróg krajowych oraz wsparcie procesów utrzymania infrastruktury drogowej zarządzanej przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad poprzez zastosowanie zaawansowanych usług inteligentnych systemów transportowych. Celem będzie również integracja z systemami ITS wdrażanymi przez innych zarządców dróg w tym na obszarach miejskich.

**Projekt „Wspólny Bilet”** - wprowadzenie ułatwień dla podróżnego w zakresie planowania podróży, rezerwacji, zakupu biletu na podróż koleją. Projekt ma umożliwić pasażerowi zakup jednego biletu na cały przejazd koleją (wszystkie pociągi łączące punkt odjazdu z punktem przyjazdu), niezależnie od kanału sprzedaży i przewoźnika.

Realizacja **„Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020”,**

**Modernizacja parku taboru kolejowego (pasażerskiego i towarowego)**

**Rozwój transportu intermodalnego** – określenie działań w tym niezbędnych inwestycji w infrastrukturę transportu zapewniających zwiększenie udziału przewozów intermodalnych szczególnie na duże odległości

## **2. Zwiększenie udziału ekologicznego transportu w miastach oraz ich obszarach funkcjonalnych**

Działania powinny być nakierowane na stworzenie atrakcyjnego transportu miejskiego, który zachęci mieszkańców do zmiany środka transportu. Sprzyjać temu będzie rozwój Inteligentnych Systemów Transportowych w tym systemów zarządzania ruchem oraz systemów informacji pasażerskiej i umożliwiających planowanie podróży za pomocą różnych rodzajów transportu. Transport w coraz większym stopniu ma uwzględniać demograficzne zmiany w miastach. Rozbudowa systemów transportu publicznego powinna, w coraz większym stopniu być impulsem do właściwego wykorzystania przestrzeni i planowania miast.

Ograniczaniu emisji zanieczyszczeń powietrza i gazów cieplarnianych będzie służyła wymiana taboru transportu publicznego na niskoemisyjny, a także promowanie niskoemisyjnych osobowych samochodów. Wprowadzenie takich pojazdów wymaga stworzenia całych systemów zaopatrzenia w paliwo.

Dla obsługi mieszkańców dojeżdżających do miast wymagana jest poprawa stanu infrastruktury i funkcjonowania taboru wykorzystywanego w przewozach aglomeracyjnych (regionalnych), oraz zintegrowania przewozów kolejowych z transportem miejskim, także w zakresie taryf i wspólnego biletu. Kolej oraz transport miejski może odegrać dużą rolę w połączeniu miast oraz ich obszarów funkcjonalnych z portami lotniczymi.

### Działania:

- Promocja mechanizmów zarządzania i poprawy transportu publicznego w miastach i w ich obszarach funkcjonalnych, w tym przegląd niezbędnych działań (prawnych, organizacyjnych oraz inwestycyjnych) sprzyjających poprawie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, przechodzeniu na tabor niskoemisyjny i wyprowadzaniu niskoemisyjnych pojazdów samochodowych, szczególnie elektrycznych. W tym kontekście przeanalizowania wymagają efekty wejścia w życie przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym
- Sprzyjanie efektywnym rozwiązaniom w zakresie organizacji transportu publicznego (węzły przesiadkowe, wspólny bilet, Inteligentne Systemy Transportowe) mającego wpływ na dostęp do rynków pracy i przeciwdziałający procesowi niekontrolowanej suburbanizacji
- Do roku 2025 stopniowa wymiana taboru transportu miejskiego na ekologiczny, niskoemisyjny, przystosowany do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych oraz budowa systemów ładowania niskoemisyjnych pojazdów autobusowych i samochodowych.
- Promocja ruchu rowerowego i pieszego poprzez rozbudowę łańcuchów ekomobilności w miastach
- Dokończenie budowy II linii metra w Warszawie oraz linii tramwajowych w miastach dysponujących takim środkiem transportu miejskiego. Tam gdzie nie ma możliwości obsługi pasażerów szybką koleją miejską, czy metrem promowanie wprowadzenia systemu szybkiego transportu miejskiego z pojazdami, które poruszają się po wyznaczonych tylko dla nich pasach ruchu. Wiąże się to z koniecznością stworzenia odrębnej od zwykłej komunikacji infrastruktury przystankowej
- Włączenie publicznego transportu zbiorowego w aglomeracjach w projekt „Wspólny Bilet”, tj. integracja biletowo-taryfowa pasażerskiego transportu kolejowego z transportem miejskim w dalszej perspektywie
- Rozwój kolejowych pasażerskich przewozów aglomeracyjnych (regionalnych), jako dogodnej formy dojazdu do miast i portów lotniczych

Projekty kluczowe przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Kompleksowy program rozbudowy infrastruktury systemów transportu publicznego** szynowego bądź ekologicznego (np. autobusy elektryczne) we wszystkich miastach wojewódzkich (do roku 2030);

**Przegląd niezbędnych działań** przez MIB przy współpracy ME, MR, MF i MŚ (prawnych, organizacyjnych oraz inwestycyjnych) **sprzyjających poprawie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, przechodzeniu na tabor niskoemisyjny i wyprowadzania niskoemisyjnych pojazdów samochodowych** – rekomendacje dla polityki transportowej

### 3. Poprawa efektywności wykorzystania publicznych środków na przedsięwzięcia transportowe

Ze względu na ograniczone środki publiczne dostępne na budowę, rozwój i utrzymanie infrastruktury transportowej, należy zapewnić efektywność i wzmocnioną koordynację nakładów inwestycyjnych między administracją rządową i samorządową. w planowaniu przedsięwzięć. Przewiduje się zapewnienie infrastruktury na odpowiednim poziomie, lecz niegenerującej nadmiernych kosztów związanych z jej budową i utrzymaniem, wykorzystując w tym celu dostępne środki unijne (zarówno w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych, jak również instrumentów zarządzanych bezpośrednio przez Komisję Europejską – m.in. *Instrument Łącząc Europę*). Zapewnienie efektywnego systemu transportu osób fizycznych oraz towarów ma szczególne znaczenie na obszarach wiejskich, gdzie gęstość zaludnienia nie jest duża, a sieć osadnicza jest rozproszona.

#### Działania:

- Zwiększenie efektywności wykorzystania dostępnych środków, szczególnie na kolej, w tym poprawa jakości zarządzania procesem inwestycyjnym; wprowadzenie mechanizmów zapewniających utrzymanie infrastruktury kolejowej umożliwiających świadczenie usług na wysokim poziomie
- Wzmocnienie potencjału administracyjnego w obszarze zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz zarządzania infrastrukturą
- Zwiększenie koordynacji inwestycji (poziom krajowy, regionalny i lokalny) w tym mających charakter międzygałęziowy, sprzyjających uzyskaniu efektu sieciowego oraz efektów prorozwojowych
- Zwiększenie udziału projektów z sektora transportu w projektach finansowanych przez Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) oraz maksymalizacja wykorzystania środków z CEF
- Przygotowanie modeli finansowania przedsięwzięć transportowych, angażujących środki prywatne np. drogowe spółki specjalnego przeznaczenia

## Energia

Jednym z podstawowych wyzwań rozwojowych Polski na najbliższe lata jest zapewnienie gospodarce stabilnych dostaw energii po akceptowalnej ekonomicznie cenie oraz zwiększenie efektywności jej wykorzystania zarówno przez przedsiębiorstwa, sektor publiczny jak i gospodarstwa domowe. Regulacje UE wskazują ponadto na konieczność uwzględniania w polityce energetycznej zagadnień przeciwdziałania zmianom klimatycznym i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną.

Wypracowanie **długofalowej, stabilnej polityki energetycznej** oraz wdrożenie opartych na jej podstawie strategii sektorowych i systemu regulacji prawno-instytucjonalnych jest warunkiem koniecznym dla rozwoju sektora energetyki w Polsce.

### I. Diagnoza

Polska elektroenergetyka jest oparta przede wszystkim na węglu. Produkcja energii elektrycznej wg nośników przedstawiała się w 2014 r. następująco: węgiel kamienny 50,5%, węgiel brunatny 35%, gaz ziemny 2%, energia odnawialna (biomasa, biogaz, woda, wiatr) 12,5%.

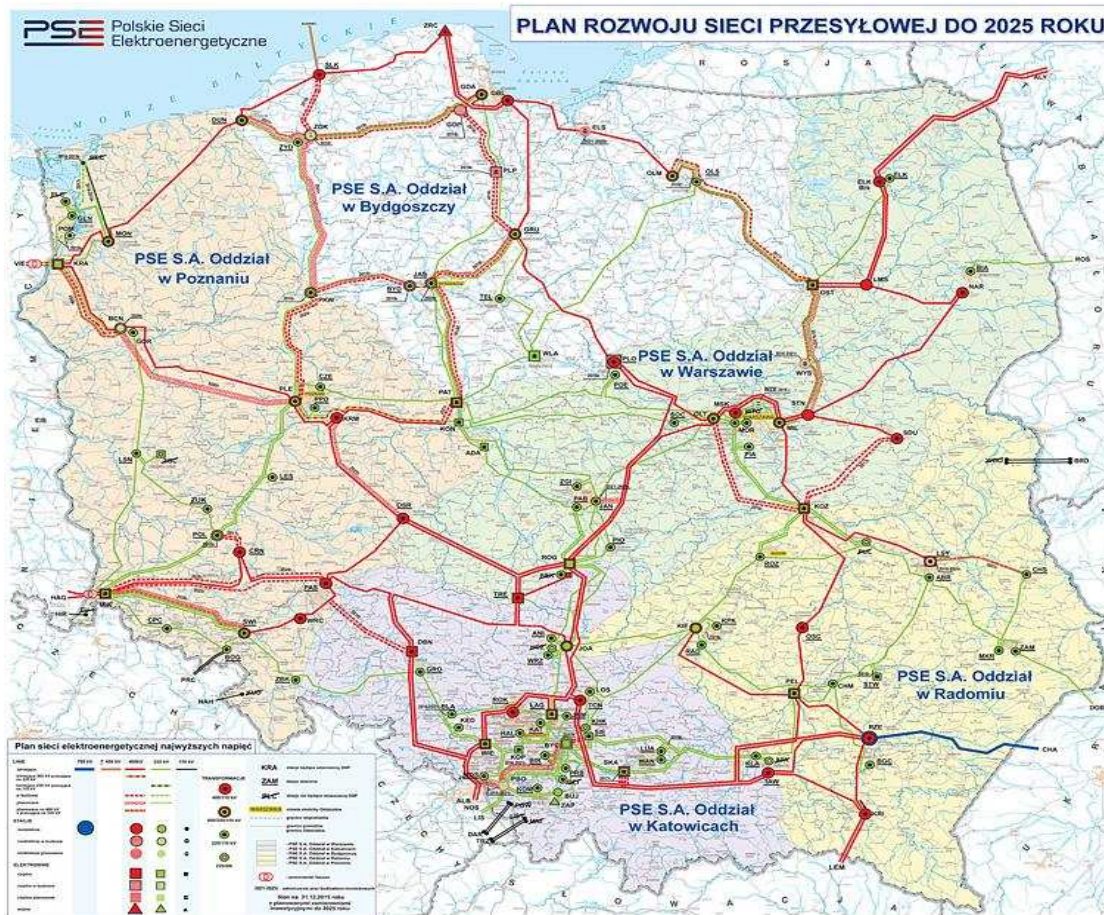
Mimo iż własne zasoby węgla zapewniają Polsce perspektywę stabilnej produkcji energii elektrycznej, to nadal problemem dla krajowej gospodarki pozostają uwarunkowania zaopatrzenia w gaz ziemny i ropę naftową (wahania cen gazu ziemnego i ropy naftowej oraz wysokie uzależnienie od dostaw z jednego kierunku – udział gazu ziemnego importowanego (spoza UE) oraz dostarczanego w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego (UE) w ogólnym bilansie dostaw gazu wynosi około 72%, przy czym 53% całości dostaw pokrywane jest z kierunku wschodniego).

Mimo rosnącego udziału energii odnawialnej w bilansie energetycznym, poziom ten jest niższy od innych krajów UE. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w Strategii UE „Europa 2020”, Polska zobowiązała się ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z 1990 r., zwiększyć do 15% udział energii odnawialnej w zużyciu energii ogółem oraz poprawić efektywność energetyczną (mierzoną wskaźnikiem zużycia energii pierwotnej) o 20%.

Aby zapewnić zdolność do ciągłego dostarczania prądu gospodarce konieczna jest sprawna infrastruktura. Infrastruktura energetyczna w Polsce, w tym sieć przesyłowa i dystrybucyjna oraz znaczna część jednostek transformatorowych jest przestarzała, co powoduje znaczne straty energii elektrycznej w trakcie jej przesyłu (8,2% przy średniej dla UE - 5,7%), między innymi z powodu nierównomiernego rozmieszczenia jednostek wytwórczych (koncentracja na południu i w centralnej części kraju).

Z powodu znacznego wyeksploatowania oraz niskiej sprawności zdecydowana większość krajowych bloków energetycznych powinna zostać w najbliższych latach zmodernizowana lub zastąpiona nowymi. Według dostępnych danych wiek 80% linii o napięciu 220 kV, 23% linii o napięciu 400 kV oraz 38% transformatorów przekracza 30 lat. Ponad 30 lat ma również około 59% urządzeń wytwarzających energię elektryczną (turbin), a około 16% tych urządzeń ma ponad 20 lat.

Rysunek 24. Planowany rozwój sieci przesyłowej - zamierzenia inwestycyjne do 2025 r



Źródło: Polskie Sieci Elektroenergetyczne

Kolejnym problemem polskiej gospodarki jest kwestia efektywności energetycznej, w tym przede wszystkim wysoka energochłonność PKB spowodowana strukturą gospodarki. W ciągu ostatnich 20 lat Polska dokonała dużego postępu w tej dziedzinie, jednak nadal energochłonność pierwotna PKB Polski, wyrażona w cenach stałych (rok bazowy to 2005) oraz paryciecie siły nabywczej jest wyższa o 19% od średniej europejskiej.

## II. Cel i oczekiwane efekty

### **Zapewnienie równego i powszechnego dostępu do energii pochodzącej z różnych źródeł**

Modernizacja sektora energetycznego oraz podjęcie działań na rzecz dywersyfikacji źródeł energii stanowi warunek dla podwyższania konkurencyjności polskiego przemysłu, poprawy jego efektywności energetycznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii.

Do osiągnięcia tego celu niezbędne jest tworzenie rozwiązań na rzecz modernizacji i rozbudowy sieci przesyłu oraz dystrybucji energii elektrycznej i gazu, stworzenie warunków do inwestycji w konwencjonalną infrastrukturę wytwórczą, szersze wykorzystanie stabilnych źródeł energii odnawialnej, wdrożenie energetyki jądrowej oraz wsparcie dla rozwoju niskoemisyjnego transportu zbiorowego.

W perspektywie 10 lat efektem tych działań będzie zapewnienie stabilności dostaw dla użytkowników, zmniejszenie zużycia energii pierwotnej, stopniowe i efektywne kosztowo zwiększanie udziału OZE w miksie



energetycznym, oraz spowolnienie wzrostu (lub nawet jego zahamowanie) udziału wydatków na energię w budżetach domowych.

### III. Wskaźniki pomiaru skuteczności realizacji celu

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto	%	11,45 (2014)	15		Eurostat
Nadwyżka mocy dyspozycyjnej elektrowni krajowych nad zapotrzebowaniem na moc w stosunku do zapotrzebowania na moc	%	18,30 (2014)	utrzymanie poziomu powyżej 18	utrzymanie poziomu powyżej 18	Ministerstwo Energii
Zużycie energii pierwotnej	Mtoe	89,1 Mtoe (2014)	zmniejszenie zużycia energii pierwotnej o 20 %		Eurostat
Udział importu nośników energii w zużyciu energii ogółem	%	48 (2014)	<55	<55	Dane GUS, Publikacja „Bilans energii pierwotnej”.

### IV. Kierunki interwencji

Wobec wyzwań, przed jakimi stoi polska energetyka działania zostaną skoncentrowane na poprawie efektywności energetycznej gospodarki, zapewnieniu dywersyfikacji zarówno źródeł (rozważa się wdrożenie energetyki jądrowej) jak i kierunków dostaw paliw i energii, stworzenia warunków do inwestycji w infrastrukturę wytwórczą energii elektrycznej, zwiększaniu udziału odnawialnych źródeł energii, stopniowym zwiększaniu konkurencyjności polskiego sektora górniczego.

#### 1. Poprawa efektywności energetycznej

Poprawa efektywności energetycznej jest jednym z priorytetów polityki energetycznej kraju. Działania w tym zakresie będą opierać się na ograniczaniu energochłonności gospodarki, czyli inwestycjach w przedsiębiorstwach, ciepłownictwie i wykorzystaniu końcowym energii (termomodernizacja w budownictwie, efektywność paliwowa w transporcie, racjonalne korzystanie z energii przez odbiorców końcowych). W odniesieniu do przedsiębiorstw istotną będzie koncentracja na zmniejszaniu strat energii, ciepła i wody użytkowej. Do poprawy efektywności energetycznej przyczyni się także rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii.

#### Działania:

- Zwiększenie efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej i mieszkalnych wielorodzinnych
- Zwiększenie efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach
- Poprawa w zakresie systemów ciepłowniczych i chłodniczych oraz wsparcie dla strategii niskoemisyjnych
- Zmniejszenie strat przesyłowych energii elektrycznej
- Podniesienie sprawności wytwarzanej energii
- Wprowadzenie energooszczędnych i wysokoefektywnych technologii

- Wsparcie produkcji energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu (kogeneracja)
- Wdrożenie wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych HTR do produkcji ciepła przemysłowego
- Rozwój niskoemisyjnego transportu zbiorowego i innych przyjaznych środowisku form mobilności miejskiej (rowery, transport szynowy, eko-autobusy, w tym elektryczne)
- Promowanie i inicjowanie lokalnych przedsięwzięć (klastry) z zakresu wytwarzania energii (ze wskazaniem na rozwój OZE) oraz efektywności energetycznej w celu dążenia do samowystarczalności energetycznej gmin i powiatów (mikrosieci)

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Kogeneracja jądrowa** – przygotowanie do budowy pierwszego reaktora HTR o mocy termicznej 200-350 MW zasilającego instalację przemysłową w ciepło technologiczne

**Energetyka rozproszona** - 5 projektów mających na celu rozwój wytwarzania energii przy wykorzystaniu OZE na potrzeby społeczności lokalnej

**Prawo energetyczne** - zmiana ustawy w celu wdrożenia inteligentnego opomiarowania

**Rynek mocy** - zapewnienie ciągłości i stabilności dostaw energii elektrycznej

**Niekonwencjonalne źródła gazu** - pozyskiwanie gazu z łupków oraz z pokładów węgla (metan)

## 2. Poprawa bezpieczeństwa energetycznego kraju

Bezpieczeństwo energetyczne wymaga dywersyfikacji zarówno źródeł, jak i kierunków dostaw paliw i energii.

W tym obszarze istotne jest zaspokojenie krajowego zapotrzebowania na węgiel oraz zagwarantowanie potrzebnych dostaw. W zakresie gazu ziemnego podstawowe znaczenie będą miały inwestycje dotyczące budowy infrastruktury umożliwiającej dostawę z nowych źródeł, a także rozbudowa wewnętrznej sieci przesyłowej oraz zwiększenie pojemności magazynowej.

Dywersyfikacja źródeł

i kierunków dostaw gazu ziemnego umożliwi uniezależnienie od dominującego dostawcy. Polska będzie więc wspierać stworzenie wewnętrznego rynku energii, w tym integrację unijnego rynku gazu oraz jego liberalizację przy pozostawieniu strategicznych decyzji państwu członkowskiemu.

### Działania:

- Wspieranie pozyskiwania energii z nowych źródeł (gaz ziemny ze złóż niekonwencjonalnych i norweskiego szelfu kontynentalnego, energetyka jądrowa, OZE, zgazowanie węgla i jego przetwórstwo na paliwa płynne)
- Wprowadzenie mechanizmów prawnych zwiększających stabilność pracy źródeł odnawialnych

*Rysunek 25. Kierunki działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.*

*MAPA „Kierunki działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.”*

- *Rozbudowa i modernizacja systemów i połączeń międzysystemowych, nowe moce wytwórcze*
- *Infrastruktura elektroenergetyczna - sieci przesyłowe i połączenia transgraniczne*
- *Główne elektrownie, w tym jądrowe*
- *Infrastruktura gazowa (sieci przesyłowe i połączenia transgraniczne) terminal LNG, nowe/rozbudowywane podziemne magazyny gazu*
- *Infrastruktura naftowa (sieci przesyłowe i połączenia transgraniczne) główne rafinerie i bazy paliwowe,*

- Zapewnienie ciągłości i stabilności dostaw energii elektrycznej w horyzoncie długoterminowym dla wszystkich odbiorców na terenie kraju w ilości i czasie, jakie wynikają z ich potrzeb (rynek mocy)
- Rozwijanie technologii magazynowania energii
- Inwestycje w wykorzystanie zasobów energii zgodnie z terytorialnym potencjałem (np. elektrownie wodne, biomasa)
- Dążenie do zapewnienia właściwej architektury rynku energii elektrycznej w Europie. Zapewnienie uczciwych warunków dla handlu energią elektryczną w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym poprzez neutralizację zjawiska przepływów kołowych.
- Poszukiwanie i wydobywanie złóż węglowodorów w Polsce

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Nomaten** - utworzenie nowoczesnego laboratorium materiałowego zdolnego do badań i rozwoju materiałów dla IV Generacji reaktorów uranowych, reaktorów fuzyjnych i wysokowydajnych instalacji konwencjonalnych

**Zwiększenie wykorzystania potencjału hydroenergetycznego** - wzrost produkcji energii elektrycznej wytwarzanej w elektrowniach wodnych (osiągnięcie wykorzystania technicznego potencjału hydroenergetycznego na poziomie średniej UE) poprzez rozwój zarówno małych instalacji, jak również dużych elektrowni wodnych

**Realizacja projektów inwestycyjnych w nowe moce wytwórcze** – projekty inwestycyjne w elektrownie oparte na tradycyjnych źródłach energii

**Kontynuacja „Programu polskiej energetyki jądrowej” – przyspieszenie opóźnionego procesu wdrażania energetyki jądrowej w Polsce.** Program składa się z dwóch projektów: 1. Wsparcie i skoordynowanie krajowych przedsiębiorstw w ich przygotowaniach do realizacji prac dla energetyki jądrowej 2. Przygotowanie do budowy dwóch elektrowni jądrowych (EJ) w ramach PPEJ, o łącznej mocy ok. 6000 MW netto (4-8 jądrowych bloków energetycznych)

### 3. Modernizacja i rozwój energetyki

Dla zapewnienia stabilnej pracy systemu elektroenergetycznego kluczowy jest rozwój sieci przesyłowych i dystrybucyjnych. Rozwijając i modernizując sieć należy mieć na uwadze trendy jakie zachodzą w wytwarzaniu energii: rozwój OZE, zwłaszcza w formule rozproszonej oraz dążenie do poprawy efektywności wykorzystania energii.

Działania:

- Modernizacja oraz budowa nowych linii energetycznych, umożliwiających wymianę transgraniczną z krajami sąsiednimi; budowa interkonektorów i mostów energetycznych przy zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego kraju
- Wprowadzenie inteligentnych sieci energetycznych, także w celu integracji OZE
- Budowa, rozbudowa i modernizacja sieci gazowej przesyłowej i dystrybucyjnej, podziemnych magazynów gazu oraz zwiększenie dostępu do gazu ziemnego z nowych źródeł dostaw
- Skoordynowanie rozwoju infrastruktury energetycznej i telekomunikacyjnej minimalizujące koszty ich rozbudowy i zwiększające szanse zaistnienia nowych zastosowań

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Smart power grid** - przygotowanie warunków do powstania krajowej sieci elektroenergetycznej spełniającej wymagania inteligentnej sieci energetycznej

**Hub gazowy** - utworzenie na terytorium Polski centrum przesyłu i handlu gazem dla państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz państw bałtyckich. Spowoduje to zwiększenie płynności na rynku gazu i zapewnienie realnej, fizycznej dywersyfikacji dostaw gazu do Polski z innego niż obecnie dominujące źródło; zintegrowanie krajowego systemu przesyłowego z systemami państw

Europy Środkowej i Wschodniej oraz regionu Morza Bałtyckiego, zapewniając dalszą dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw

**Rozwój elektromobilności w Polsce** - stworzenie warunków dla rozwoju przemysłu elektromobilności

#### 4. Restrukturyzacja sektora górnictwa węgla kamiennego

Obecnie głównym kierunkiem rozwoju energetyki tak na świecie jak i w UE w kontekście zaspokajania części potrzeb energetycznych przez paliwa kopalne, jest wzrost sprawności elektrowni węglowych przy jednoczesnym spełnieniu wymogów ochrony środowiska, a zwłaszcza radykalnym ograniczeniu emisji dwutlenku węgla, z jednoczesnym zapewnieniem wysokiej dyspozycyjności i niezawodności jednostek wytwórczych.

Zasadniczym powodem trudnej sytuacji górnictwa na świecie i w Polsce jest nadpodaż węgla i związana z nim niska cena węgla. Występujące w Polskim górnictwie wysokie koszty produkcji wynikające z warunków wydobycia (głębokość, zagrożenia, długie drogi transportu, bardzo wysoki udział kosztów stałych, w tym kosztów pracowniczych) dodatkowo pogarszają tę sytuację.

##### Działania:

- Zwiększenie wydajności kopalni
- Dostosowanie wydobycia do potrzeb rynku, a tam gdzie to możliwe zwiększenie w strukturze wydobycia udziału produktów w wyższej wartości dodanej: węgla średnich i grubych o wysokich parametrach jakościowych, paliw kwalifikowanych
- Zapewnienie odpowiedniego poziomu inwestycji tam, gdzie zapewnią one najwyższą efektywność ekonomiczną; jest to istotny czynnik uzyskania oczekiwanego poziomu wydajności

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Restrukturyzacja sektora górnictwa węgla kamiennego** w kierunku zwiększenia efektywności i racjonalności ekonomicznej, w tym przede wszystkim opracowanie „**Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego**”, realizowanego w powiązaniu z „**Programem dla Śląska**” (opis programu w części dot. rozwoju zrównoważonego terytorialnie)

## Środowisko naturalne

### I. Diagnoza

Środowisko jest kapitałem naturalnym i jako taki stanowi potencjał rozwoju konkretnej, dającej się opisać geograficznie przestrzeni. We współczesnym świecie wymogi ochrony środowiska przyrodniczego stały się jednym z ważniejszych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego, a globalne zmiany klimatyczne i rosnąca presja związana z rozwojem ekonomicznym i społecznym uwypukliły znaczenie polityki państwa w zarządzaniu zasobami środowiska przyrodniczego. **Podstawowymi zasobami środowiska, warunkującymi rozwój gospodarczy i społeczny są: wody, powietrze atmosferyczne, klimat akustyczny, zasoby przestrzeni oraz związana z nimi różnorodność biologiczna i krajobrazowa, gleba, surowce naturalne, potencjał energetyczny.** Stan tych zasobów i ich dostępność oraz ograniczone zdolności ekosystemów do zachowania równowagi i świadczenia usług na rzecz gospodarki wpływają na możliwości inwestycyjne. Nowoczesne zarządzanie środowiskiem, oparte o zasadę ochrony przez zrównoważone użytkowanie zasobu i zamykanie cyklu życia produktów, sprzyja przeciwdziałaniu procesom depopulacji i marginalizacji obszarów oraz innowacyjności gospodarki.

Po roku 1990 - w wyniku zmian strukturalnych w gospodarce, prowadzonej przez państwo polityce ekologicznej skutkującej programami inwestycji środowiskowych oraz zmianami legislacyjnymi - zasadniczo zmniejszyło się zanieczyszczenie powietrza, wody i gleb. Skuteczne zarządzanie emisjami przemysłowymi, szczególnie z sektora energetycznego, odczuwalnie zmniejszyło ich udział w przekroczeniach norm jakości powietrza w Polsce.

Zmieniono **gospodarkę odpadami**, wspierając radykalne ograniczenie odpadów deponowanych na składowiskach i wtórne, surowcowe, użycie odpadów przemysłowych i konsumpcyjnych. W 2014 roku nastąpiło niemal potrojenie ilości odpadów komunalnych zbieranych selektywnie w stosunku do roku 2009, przekraczając 2 mln. ton, jednak w porównaniu z ogólną masą odpadów komunalnych z 2014 roku (10 330 mln ton) jest to mniej niż 20% całości. Podobnie ich wykorzystanie jako potencjalnego źródła energii jest za niskie.

**Zasoby wodne** w Polsce są rozmieszczone nierównomiernie: środkowa i północna część Polski w wyniku m.in. niekorzystnych warunków przyrodniczych jest obszarem deficytu wody. Problem stanowi też zbyt mała wielkość zasobów wodnych zmagazynowanych w sztucznych zbiornikach wodnych oraz nieefektywny system ochrony przeciwpowodziowej kraju.

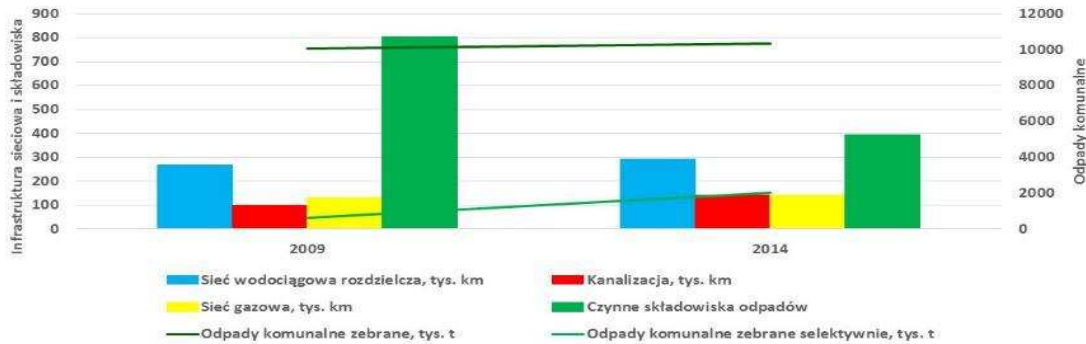
Pobór wód powierzchniowych zaspokaja większość potrzeb bytowych i gospodarczych – w 2014 roku z tego źródła pochodziło 74% wody. Stan chemiczny wód podziemnych jest dobry, natomiast monitoring stanu rzek i zbiorników zaporowych z lat 2012-2014 wykazał zły stan niemal 90% jednolitych części płynących wód powierzchniowych, objętych co najmniej jednym rodzajem monitoringu. W ocenie jezior monitorowanych w latach 2010-2014 aż 85% jednolitych części wód jeziornych nie zmieściło się w stanie dobrym.

*Rysunek 26. Zarządzanie ryzykiem powodziowym i przeciwdziałanie suszy  
MAPA: Zarządzanie ryzykiem powodziowym i przeciwdziałanie suszy*

- *podział na dorzecza i projektowane granice regionów wodnych, zgodnych z ideą zarządzania zlewniowego*
- *istniejące oraz budowane (wg stanu zaawansowania na 2016 r.) zapory i sztuczne zbiorniki wielofunkcyjne*
- *zasięg zagrożenia powodziowego wg wstępnej oceny ryzyka powodzi (tzw WORP)*
- *w regionach wodnych diagramy kołowe obrazujące skalę planowanych działań z zakresu przeciwdziałania ryzyku powodziowemu, zgodnie z Planami Zarządzania Ryzykiem Powodziowym*
  - *zasięg potrzeb wodnych rolnictwa (skala niedoboru wody wg klimatycznego bilansu wodnego)*

Stopniowo wyrównywana jest dostępność ludności do kanalizacji (68,7% ludności w 2014 r.) względem dostępu do wodociągów (91,6% w 2014 r.) i wzrasta odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków (w 2014 r. 93,9% w mieście i 37,4% na wsi). Tym niemniej 20% budynków mieszkalnych w obszarach wiejskich nadal korzysta z indywidualnych ujęć wody o zmiennej jakości, a w obszarach wiejskich o niskiej gęstości zaludnienia i towarzyszącej infrastrukturze turystycznej brakuje lokalnych systemów kanalizacji i oczyszczania ścieków.

*Infrastruktura komunalna w latach 2009-2014*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Pomimo stopniowej poprawy **jakości powietrza** w Polsce istotnym problemem nadal pozostają w sezonie letnim zbyt wysokie stężenia ozonu troposferycznego, a w sezonie zimowym ponadnormatywne stężenia pyłu zawieszonego PM10, PM2,5 oraz benzo(a)pirenu. Jest to wynikiem wykorzystywania w sektorze bytowo-komunalnym paliw stałych i odpadów, przede wszystkim do indywidualnego ogrzewania budynków.

Problematyczną kwestią jest również **emisja gazów cieplarnianych**. Polityka UE zmierza do systematycznego obniżania emisji tych gazów, co w przypadku Polski jest zadaniem stosunkowo trudnym ze względu na wysoką emisyjność polskiej gospodarki wynikającą z dominującej roli węgla (który jest najbardziej emisyjnym paliwem jeśli chodzi o gazy cieplarniane) w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepła. Polska redukuje emisje gazów cieplarnianych w ramach zobowiązań międzynarodowych (Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz Protokół z Kioto, a w przyszłości również podpisane przez Polskę Porozumienie Paryskie) oraz w ramach zobowiązań wynikających z prawa UE (pakiet energetyczno-klimatyczny). Głównym narzędziem realizacji polityki UE w tym zakresie jest system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS), który wpływa na redukcję emisji poprzez aspekt ekonomiczny, tj. konieczność zakupu przez emitentów uprawnień do emisji. Drugim filarem polityki UE jest redukcja emisji z sektorów nie objętych systemem EU ETS. Część sektorów przemysłowych oraz energetyka jest objęta systemem handlu uprawnieniami do emisji EU ETS, który wymusza redukcje emisji. Większym problemem jest emisja z sektorów, które nie są objęte EU ETS (tzw. non-ETS), takich jak rolnictwo, sektor bytowo-komunalny, transport, budownictwo.

**Różnorodność biologiczna** Polski jest bardzo wysoko oceniana. Istotną częścią tego potencjału są lasy (29% pow. kraju) i tereny o tradycyjnej strukturze rolnictwa. Prowadzenie w lasach wielofunkcyjnej i trwale zrównoważonej **gospodarki leśnej** jest gwarantem zachowania bogactwa przyrodniczego lasów Polski, przy jednoczesnym korzystaniu z ich zasobów w celu zaspokojenia potrzeb społecznych

Rysunek 27.



i gospodarczych. W sposób szczególny jest to widoczne w zarządzaniu obszarami Natura 2000, ponieważ ten sposób gospodarowania zasobami przyrodniczymi spowodował, objęcie aż 39% powierzchni Lasów Państwowych tą formą ochrony, ze względu na występowanie określonych typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków uznanych za cenne i zagrożone w skali całej Europy. Lasy są istotnym elementem w stabilizacji klimatu - mogą pochłaniać ok. 32 mln. ton dwutlenku węgla rocznie. Ponadto stanowią one duży potencjał gospodarczy związany m.in. z przemysłem meblarskim, budownictwem oraz energetyką (biomasa leśna na potrzeby samorządów terytorialnych).

Dobry stan **polskich gleb** stanowi potencjał dla produkcji żywności wysokiej jakości. Potrzeby rekultywacji gleb dotyczą przede wszystkim przeznaczonych do ponownego zagospodarowania obszarów poprzemysłowych, w tym będących częścią terenów zurbanizowanych - w 2014 r. jedynie ponad 63 tys. hektarów wymagało rekultywacji. W wyniku przyjęcia uregulowań UE wprowadzono do krajowego porządku prawnego ochrony przyrody system Natura 2000, koncentrujący się na ochronie określonych gatunków roślin i zwierząt (w tym ptaków) oraz siedlisk przyrodniczych i łączności przestrzennej między nimi w drodze ograniczonego użytkowania gospodarczego obszarów występowania chronionych walorów, opartego o dowody naukowe. Wykorzystanie potencjału unikatowego charakteru polskich zasobów przyrodniczych i krajobrazowych jest szansą dla zrównoważonego rozwoju kraju. Obserwowane niekorzystne zmiany liczebności i składu gatunków roślin i zwierząt **najczęściej są skutkiem wadliwego zarządzania przestrzenią**: szybkiego, niekontrolowanego rozwoju miast, osadnictwa rozprzestrzeniającego się w obrębie terenów wartościowych przyrodniczo lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie, przecinania korytarzy ekologicznych przez infrastrukturę transportową, unifikacją i ubożeniem krajobrazów. Zmniejszający się udział powierzchni terenów zielonych i zabudowa korytarzy napowietrzających, odcinając przestrzeń otwartą od wnętrza miasta pogarsza warunki klimatyczne i jakość życia – zanikają funkcje ochrony przed hałasem i pyłami, maleje między innymi zdolność odtwarzania zasobów wodnych i tlenu.

## II. Cel i oczekiwane efekty

### **Rozwój potencjału środowiska naturalnego na rzecz obywateli i przedsiębiorców**

Wskazane w diagnozie czynniki negatywne, jak nieodpowiednia jakość powietrza i postępujące zmiany klimatyczne, znacznie zwiększają bieżące koszty rozwoju: generują straty spowodowane brakiem inwestycji, przeznaczeniem środków na przywrócenie pożądanej jakości powietrza, gleby, wody oraz leczenie chorób zależnych od czynników środowiskowych. Podjęcie odpowiednich działań w perspektywie długoterminowej pozwala utrzymać i rozwinąć rozwojowy potencjał środowiska i uniknąć znacznie wyższych makroekonomicznych kosztów zaniechań.

Celem jest zachowanie i rozwój środowiskowego potencjału na rzecz kolejnych pokoleń. Wymaga to wiedzy, innowacyjnego podejścia w rozwiązywaniu problemów oraz takiego gospodarowania zasobami nieodnawialnymi, aby można je było utrzymywać w optymalnym stanie.

Oczekiwane rezultaty działań obejmują **stopniowe zmniejszenie emisji zanieczyszczeń, zwiększenie ilości retencjonowanej wody do 15-20%, poprawę stanu jednolitych części wód oraz poprawę jakości zarządzania obszarami Natura 2000 i zmniejszenie konfliktogenności ochrony zasobów przyrodniczych oraz wykorzystanie surowcowe odpadów komunalnych.**

## III. Wskaźniki pomiaru skuteczności realizacji celu

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (rok bazowy)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
krajowy wskaźnik średniego narażenia na pył PM <sub>2,5</sub> (średni poziom substancji w powietrzu wyznaczony na podstawie pomiarów przeprowadzonych na obszarach tła miejskiego w miastach o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. i aglomeracjach na terenie całego kraju)	mg/m <sup>3</sup>	24mg/m <sup>3</sup> (2014) jako średnia z lat 2012-2014	18mg/m <sup>3</sup>		GIOŚ
wskaźnik jakości powietrza = (liczba stref z przekroczeniami poziomu dopuszczalnego pyłu PM <sub>10</sub> /46 stref, w których dokonuje się pomiaru)•100%	%	91,3 (2014)	min. 45		GIOŚ
stosunek liczby jednolitych części wód powierzchniowych o dobrym stanie do ogólnej liczby jednolitych części wód monitorowanych w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach do wszystkich jcw monitorowanych w ramach monitoringu diagnostycznego w ostatnich 6 latach w danej kategorii wód <sup>94</sup>	%	a) 10% stan dobry, 90% stan zły; b) 15% stan dobry, 85% stan zły; c) 68% dobry stan chemiczny, 32% słaby stan chemiczny (2014)			
pojemność obiektów małej retencji	dam <sup>3</sup>	804 401,8 (2014)	844 836,0		GUS/MRI RW
osiągnięty poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych	%	26,0 <sup>95</sup> (2014)	50,0	.	MŚ
powierzchnia obszarów o szczególnych obszarach przyrodniczych prawnie chroniona / 1 mieszkańca	m <sup>2</sup> /M	2 642 (rok 2014)			GUS
procent obszarów Natura 2000 posiadających planistyczne instrumenty zarządzania	%	44,98 (2015) 47% (2016)	75,0	100,0	GDOŚ
wskaźnik liczebności następujących gatunków zwierząt: - wilk - ryś - bocian biały - bocian czarny - żuraw	liczebność	wilk – 1276(2014), ryś – 309 (2014), bocian czarny – 1400-1600 par lęgowych (2015), bocian biały – 51700-53900 par lęgowych (2015), żuraw – 20000-22000 par lęgowych (2015)			wilk, ryś – GUS, pozostałe - GDOŚ
dostępność biomasy leśnej (w tym drewna energetycznego) na potrzeby zaspokojenia potrzeb samorządów dążących do samowystarczalności energetycznej oraz współspalania w energetyce	tys. m <sup>3</sup>	200	2000	4000	GUS

\* a) dla ocenionych jednolitych części wód rzek i zbiorników zaporowych; b) dla ocenionych jednolitych części wód jezior; c) dla ocenionych jednolitych części wód podziemnych uznanych za zagrożone niespełnieniem określonych dla nich celów środowiskowych.

<sup>94</sup> Ocena za 2015 r. uwzględniająca cały 6-letni cykl wodny będzie dostępna we wrześniu 2016 r.

<sup>95</sup> Na podstawie corocznego sprawozdania sporządzonego przez urzędy marszałkowskie i przekazanego do Ministerstwa Środowiska.



#### IV. Kierunki interwencji

##### 1. Zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych i osiągnięcie wysokiej jakości wód

Obecny stan zasobów wodnych – tak ilościowy jak i jakościowy - jest wynikiem wieloletniego niedofinansowania gospodarki wodnej i rozproszenia kompetencji zarządczych. Ponieważ dostęp do odpowiedniej ilości zasobów wód dobrej jakości jest warunkiem rozwoju, konieczne jest zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wód, poprawa ich stanu ekologicznego i jakości chemicznej. Racjonalne gospodarowanie zasobami wód ujmowanych na potrzeby zaopatrzenia ludności oraz dla rozwoju gospodarczego powinno zapewniać równowagę poboru i odtwarzania zasobów, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednio wysokiego poziomu oczyszczania wód zużytych. Wymogiem racjonalnego korzystania z zasobów wodnych powinno być także zagospodarowywanie wód opadowych w obrębie zlewni oraz w obszarach zurbanizowanych i łagodzenie tą drogą niektórych skutków zmian klimatycznych.

##### Działania:

- Utworzenie i rozwój jednolitej struktury zarządzania gospodarką wodną w układzie zlewniowym, odpowiedzialnej za wszystkie działania związane z wodą, w tym przede wszystkim w zakresie ochrony przed powodzią i suszą
- Opracowanie mapy dyspozycyjnych zasobów wodnych do wykorzystania przez ludność, przemysł, rolnictwo i inne gałęzie gospodarki
- Opracowanie i wdrożenie planów zarządzania ryzykiem powodziowym i planów przeciwdziałania skutkom suszy
- Proekologiczne zarządzanie lokalnymi zasobami wodnymi,
- Rozwój infrastruktury przeciwpowodziowej, w tym budowa wielofunkcyjnych zbiorników małej i dużej retencji, w oparciu o inwestycje o wysokim stopniu skuteczności i racjonalności ekonomicznej oraz odpowiednie planowanie przestrzenne
- Utworzenie mechanizmów prawno-finansowych sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobów wodnych i wdrażaniu wodooszczędnych technologii
- Budowa i modernizacja oczyszczalni ścieków na podstawie zaktualizowanego Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych
- Zarządzanie wodami opadowymi na obszarach zurbanizowanych poprzez różne formy retencji i rozwój infrastruktury zieleni

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**„Woda dla rolnictwa”** - program doskonalenia gospodarki wodnej w rolnictwie ukierunkowany na zarządzanie lokalnymi zasobami wody: rozwój pojemności retencyjnej, zatrzymanie wody opadowej w glebie w celu poprawy stabilności i ciągłości produkcji rolniczej w warunkach okresowych niedoborów i nadmiarów wody oraz osiągnięcia efektów środowiskowych (zapobieganie powodziom i suszom, ochrona warunków bytowych chronionych gatunków zależnych od wody, ochrona jakości wody poprzez zatrzymywanie substancji nawozowych i węgla organicznego w glebie oraz ograniczenie emisji CO<sup>2</sup>) oraz celowego kształtowania krajobrazów w zakresie utrzymania retencji naturalnej i wsparcia gospodarstw rodzinnych.

## 2. Likwidacja źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza lub istotne zmniejszenie ich oddziaływania

Pilnej interwencji wymaga emisja zanieczyszczeń powietrza, powstających w sektorze bytowo-komunalnym i w transporcie.

Niska jakość powietrza zimą jest również problemem gmin uzdrowisk i gmin turystycznych. Dotyczy to zwłaszcza zanieczyszczeń pyłowych powstających w wyniku spalania paliw stałych w niskich temperaturach i spalania odpadów w sektorze bytowo-komunalnym. Działania naprawcze w tym zakresie podejmowane będą w całym kraju, jednak przede wszystkim na tych terenach, gdzie występują znaczne

przekroczenia norm jakości powietrza z systemów grzewczych. Zmniejszanie emisji ze spalania węgla i transportu mając istotne znaczenie także dla redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów pozostających poza systemem handlu emisjami (EU ETS) wspomaga ponadto politykę klimatyczną. Jednocześnie są to działania o dużym potencjale innowacji, także w zakresie wykorzystania krajowych zasobów kopalnych i stymulacji rozwoju gospodarczego.

Jednocześnie w działaniach na rzecz poprawy jakości powietrza, w tym redukcji gazów cieplarnianych, powinien zostać zwiększony nacisk na wzrost udziału naturalnego pochłaniania CO<sub>2</sub> poprzez przyrost powierzchni biologicznie czynnych, takich jak lasy i zieleń towarzysząca zabudowie.

### Działania:

- Stworzenie ram prawnych wprowadzających wymagania jakościowe dla paliw stałych ze względu na rodzaj i wielkość instalacji spalania paliw, z wyróżnieniem instalacji stosowanych w sektorze bytowo-komunalnym, jak również wymagań technicznych dla małych kotłów na paliwa stałe
- Dynamizacja przedsięwzięć na rzecz likwidacji niskiej emisji z systemów grzewczych,
- Ograniczenie emisji w transporcie kołowym
- Efektywne wykorzystanie środków finansowych i instrumentów wsparcia w ramach polityki klimatycznej UE
- Opracowanie polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Czyste powietrze** - zintegrowane działania mające na celu kompleksową poprawę jakości powietrza. Projekt obejmuje stworzenie ram prawnych sprzyjających efektywności realizowanych działań i wzrostowi świadomości społecznej, standaryzację urządzeń grzewczych i opał, rozwój mechanizmów kontrolowania źródeł niskiej emisji, dostosowanie mechanizmów finansowych i ich społeczną dostępność.

## 3. Ochrona gleb przed degradacją

Gleba to podstawowy zasób produkcyjny rolnictwa, pełniący liczne funkcje ekologiczne i gospodarcze. Wszelkie jej użytkowanie powinno być oparte na zasadach gwarantujących zachowanie właściwych funkcji oraz przywrócenie dobrego stanu glebom zdegradowanym, z uwzględnieniem ich przeznaczenia. Najsilniej degraduje gleby, powodując ich trwałe zasklepienie (nieprzepuszczalność dla wody opadowej i powietrza), zajmowanie ich na potrzeby rozwoju miast przemysłu i sieci transportowych. Szczególnie w miastach należy dążyć do zmniejszania powierzchni

Rysunek 28. Jakość powietrza w strefach w 2014 r.  
MAPA jakości powietrza w strefach w 2014 r.

- dane diagnostyczne zobrazowane graficznie: roczna ocena powietrza w 46 strefach wg stanu na rok 2014 dla 3 czynników z działu "ocena wpływu na stan zdrowia" - pyłu PM<sub>10</sub>, pyłu PM<sub>2,5</sub> oraz BaP w 3 klasach A, B, C strefami oceny jakości powietrza, wskazanymi w ustawie Prawo ochrony środowiska są miasta powyżej 250 tys. mieszkańców, miasta powyżej 100 tys. mieszkańców, oraz pozostałe obszary województw (z wyłączeniem wskazanych miast)
- punktowo zaznaczone uzdrowiska (lista Ministra Zdrowia) oraz graficznie wyodrębnione miasta najbardziej zanieczyszczone.

trwale zasklepionych, a zwiększania udziału powierzchni chłonnych, umożliwiając wykorzystanie wody opadowej dla nawodnień zieleni towarzyszącej budynkom.

Działania:

- Realizacja programu identyfikacji gleb zanieczyszczonych
- Wspieranie remediacji zidentyfikowanych gleb zanieczyszczonych
- Realizacja zasady pierwszeństwa wtórnego użytkowania przestrzeni w procesach inwestycyjnych
- Wspieranie ochrony gleb rolnych i leśnych przed degradacją, w tym m.in. zachowanie wysokiej sprawności gleb w pochłanianiu dwutlenku węgla i ochrona różnorodności biologicznej gleb
- Pełne objęcie rozwoju i utrzymania zielonej infrastruktury pojęciem „inwestycji celu publicznego”

#### 4. Zarządzanie zasobami dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego

W postępującym procesie urbanizacji wsi, wymykającej się kontroli suburbanizacji i szerokim programie inwestycyjnym konieczne jest zarządzanie strukturami przyrodniczymi, zachowanie łączności między obszarami chronionymi oraz zachowanie i odbudowa krajobrazów, zapewniających naturalne siedliska licznym gatunkom roślin i zwierząt. Podobnie potrzebne jest zarządzanie obszarami i obiektami pełniącymi lub mogącymi pełnić funkcje symboliczne oraz identyfikacyjne w skali kraju i subregionu. Działania te wspierają wykorzystywanie potencjału atrakcyjności środowiska przyrodniczego regionów peryferyjnych i obszarów wiejskich.

Podstawą jest zbudowanie bazy informacyjnej, umożliwiającej identyfikację i ustalenie norm zarządzania krajobrazami: cennymi ze względu na wartości przyrodnicze czy dziedzictwo kulturowe, elementami i strukturami przestrzennymi obszarów przemysłowych, mniej eksponowanymi krajobrazami, decydującymi o jakości życia społeczności lokalnych, a często także o możliwościach i kierunkach rozwoju lokalnego.

W tym kontekście istotna jest m.in. obiektywna ocena wdrożenia, w tym weryfikacja zasięgów obszarowych sieci Natura 2000 i jej wpływu na zachowanie różnorodności biologicznej rodzimej przyrody oraz efektywności zarządzania pozostałymi obszarami chronionymi.

Działania:

- Odniesienie skuteczności ochrony przestrzeni szczególnie cennej ze względów przyrodniczych i krajobrazowych, w tym obiektywna ocena i weryfikacja powierzchni chronionych
- Utworzenie silnego organu kontroli na szczeblu Państwa w zakresie środowiska
- Pełne wdrożenie Europejskiej Konwencji Krajobrazowej
- Utrzymanie, a w miarę dostępności gruntów do zalesienia, zwiększenie ogólnej lesistości kraju oraz zwartości kompleksów leśnych i powierzchni zalesianych oraz modyfikacja zrównoważonej gospodarki leśnej w celu zwiększenia możliwości pochłaniania przez lasy dwutlenku węgla
- Dostosowanie norm systemu planowania i zagospodarowania przestrzeni oraz zmian instytucjonalnych w zarządzaniu obszarami poddanymi ochronie w celu zmniejszenia naturalnej konfliktogenności ochrony wartości wysoko cenionych
- Zwiększenie dostępności biomasy leśnej (w tym drewna energetycznego) na potrzeby zaspokojenia potrzeb samorządów dążących do samowystarczalności energetycznej oraz współspalania w energetyce

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Audyt krajobrazowy** - celem jest ustalenie rekomendacji wspomagających planowanie strategiczne, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, a także system ocen oddziaływania na środowisko, w tym krajobraz i jakość życia, wykonywanych dla inwestycji znacząco oddziałujących na środowisko i dokumentów strategicznych oraz określenie krajobrazów

priorytetowych dla zachowania dziedzictwa naturalnego i kulturowego Polski zgodnie z przyjętą metodologią.

## 5. Polityka surowcowa państwa

W celu zachowania bezpieczeństwa geologiczno-surowcowego Państwa konieczne jest wyznaczenie zasięgów złóż, określenie ich wagi dla funkcjonowania Państwa, ustalenie zasad zarządzania przestrzenią, w której zalegają, w tym zasad planowania przestrzennego. Nastąpi wycena struktur geologicznych (także kopalin), ocena znaczenia dla bezpieczeństwa Państwa i wyznaczenie ram przedziałów czasowych, kiedy konkretne złoża będzie udostępniane, tak aby umożliwić efektywne korzystanie z własności gruntowej. Stworzony zostanie system kompensacji dla właścicieli nieruchomości/gruntów.

*Rysunek 29. Zasoby geologiczne  
MAPA zasobów geologicznych, na podstawie informacji  
MS/PIG w zakresie położenia zasobów złożowych możliwe  
wskazanie geoparków (promocja struktur geologicznych)*

- *Wskazanie złóż potencjalnie strategicznych z różnych grup surowców – o ile MŚ wyrazi zgodę – na lądzie i morzu*
- *Lokalizacja miejsc przetwarzania surowców odzyskiwanych z zasobów odpadowych – jak KGHM zbiornik Żelazny Most – informacje ew. w DIN MR*
- *Rozproszenie koncesji wydobywczych surowców skalnych, ewentualne lokalizacje koncesji wydobywczych na węglowodory i węgiel – lub położenie obszarów górniczych.*

Politykę tę opracuje Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa, w skład którego wejdą wszystkie ministerstwa.<sup>96</sup>

### Działania:

- Delimitacja złóż strategicznych dla gospodarki oraz zapewnienie ich ochrony
- Wsparcie innowacyjności w eksploatacji, przeróbce i wykorzystaniu surowców z wtórnego obiegu, z zasobu tworzonego przez odpady użytkowe i produkcyjne

## 6. Oddziaływanie na jakość życia w zakresie klimatu akustycznego i oddziaływania pól elektromagnetycznych

Hałas z racji powszechności występowania licznych źródeł jest specyficznym zanieczyszczeniem środowiska, wpływającym na klimat akustyczny – zwłaszcza środowiska zurbanizowanego – oraz życie i zdrowie człowieka. Dotychczasowe działania przede wszystkim zmniejszyły skutki narażenia na hałas pochodzący z przemysłu, zmieniło się także narażenie na hałas komunikacyjny. Jednak mimo wielu zmian legislacyjnych, związanych z postępem wiedzy i aktywnością legislacyjną UE, hałas z transportu lądowego i lotnictwa utrzymuje tendencję wzrostową, podobnie wzrasta obciążenie środowiska infradźwiękami. Dalsza poprawa klimatu akustycznego środowiska wymaga koordynacji i racjonalizacji działań międzysektorowych, uwzględniających interes środowiska i zrównoważony rozwój gospodarki – w tym wpływ na estetykę krajobrazu – oraz optymalizacji nakładów finansowych. Podobny status ma zanieczyszczenie oddziaływaniami pól elektromagnetycznych, towarzyszące rozwojowi infrastruktury energetycznej i łączności. W obu wypadkach skuteczność działań wymaga rozwoju wiedzy, wzrostu kompetencji kadr i przejrzystości procesu decyzyjnego.

### Działania:

- Określenie racjonalnych akustycznych standardów jakości środowiska
- Zapewnienie odpowiednich poziomów ochrony przed skutkami oddziaływań pól elektromagnetycznych na podstawie stałego przeglądu wyników badań naukowych
- Powołanie naukowego zespołu ekspertów prowadzącego stały monitoring wyników podstawowych badań naukowych nad skutkami oddziaływań pól elektromagnetycznych oraz opracowującego okresowe raporty dotyczące tego zagadnienia

<sup>96</sup> Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa został powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 61 z dnia 17 maja 2016 roku.

- Doskonalenie kadr w dziedzinie ochrony środowiska przed hałasem i oddziaływaniem pól elektromagnetycznych
- Poprawa przejrzystości procedur administracyjnych dotyczących lokalizacji i eksploatacji instalacji emitujących pola elektromagnetyczne oraz infradźwięki
- Wprowadzenie jednolitego systemu informatycznego, umożliwiającego publiczny dostęp do danych technicznych instalacji oraz sprawozdań z pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych

## **7. Gospodarka odpadami**

Wdrożenie nowoczesnej gospodarki odpadami, zgodnej z unijną hierarchią postępowania z odpadami i dążącej do wyznaczonych celów, wymaga zmiany dotychczasowego podejścia i rozpoczęcia postrzegania odpadów jako źródła zasobów (w tym możliwość zastępowania surowców pierwotnych surowcami wtórnymi, powstającymi z odpadów), jak również rozwijania w kraju recyklingu.

Największym wyzwaniem obecnie w gospodarce odpadami jest rozwój systemów selektywnego zbierania odpadów komunalnych zapewniających pozyskanie odpadów nadających się do recyklingu, rozwój instalacji do przetwarzania bioodpadów. Konieczne jest również podejmowanie działań zmierzających do zapobiegania powstawaniu odpadów, w tym działania zmierzające do zmiany zachowań mieszkańców w zakresie ograniczania ilości wytwarzanych odpadów oraz ich właściwej segregacji u źródła.

Rozwijanie gospodarki odpadami będącej elementem gospodarki o obiegu zamkniętym przyniesie zarówno pozytywny efekt gospodarczy (ponowne wykorzystanie surowców i odzysk energii z odpadów), jak i polepszy jakość życia (likwidacja uciążliwości związanych ze składowaniem odpadów).

Polska podjęła działania, mające na celu właściwe wdrożenie powyższych działań. Cele i działania niezbędne do osiągnięcia i podjęcia określone są w Krajowym Planie Gospodarki Odpadami – będącym obok wojewódzkich planów gospodarki odpadami z planami inwestycyjnymi, podstawowym dokumentem planistycznym w gospodarce odpadami.

### Działania:

- Gospodarowanie odpadami zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami
- Rozwijanie recyklingu odpadów
- Dążenie do maksymalizacji wykorzystywania odpadów jako surowców

## Obszar Bezpieczeństwo narodowe

### I. Diagnoza

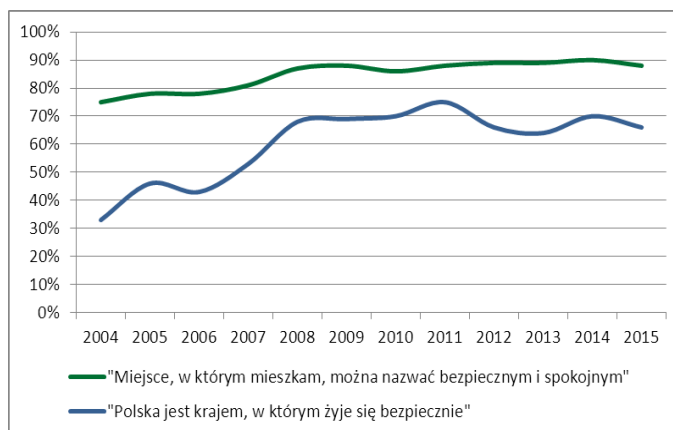
Rozpoznawanie, monitorowanie i zapobieganie zagrożeniom, a także zapewnienie skutecznych mechanizmów reagowania oraz podnoszenie skuteczności służb państwowych to warunki konieczne do prawidłowego funkcjonowania państwa oraz realizacji jego celów rozwojowych. Problematyka bezpieczeństwa narodowego obejmuje szereg zagadnień, tak z zakresu bezpieczeństwa zewnętrznego, jak i bezpieczeństwa wewnętrznego.

Zmienia się **międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa Polski**. Konflikty w bezpośrednim lub bliskim sąsiedztwie Polski, niestabilność na południowej flance Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej oraz próby zmierzające do zmiany układu sił i odbudowy strefy wpływów, również przy wykorzystaniu środków militarnych oraz ekonomicznych, to obecnie najważniejsze czynniki wpływające na bezpieczeństwo Polski i całego regionu. Dużymi wyzwaniami dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich są zagrożenie terroryzmem oraz fala migracji. Rośnie znaczenie zagrożeń hybrydowych oraz dla cyberbezpieczeństwa, które mogą utrudnić sprawne funkcjonowanie państwa. Równocześnie aktualność zachowują wyzwania o charakterze gospodarczym, społecznym, demograficznym, technologicznym, ekologicznym, związane z globalizacją, przepływem informacji, zorganizowaną przestępczością, handlem bronią, pandemią itp.

NATO, a także UE pozostają głównymi gwarantami polskiej polityki bezpieczeństwa i rozwoju. Polskim priorytetem jest ukierunkowanie NATO i UE na zmiany w środowisku bezpieczeństwa europejskiego oraz wyrównanie statusu bezpieczeństwa w ramach Sojuszu poprzez wzmocnienie wschodniej i południowej flanki Sojuszu.

Kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa Polski mają relacje ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, w tym współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (budowa bazy amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej w Redzikowie i inne formy).

W odniesieniu do **wewnętrznych aspektów bezpieczeństwa**, kluczowe jest zagrożenie przestępczością, które od wielu lat sukcesywnie spada. Liczba przestępstw stwierdzonych przez Policję pomiędzy rokiem 2004 a 2015 zmniejszyła się o ponad 40%<sup>97</sup>. Równocześnie znacznie wzrósł odsetek Polaków, którzy oceniają Polskę jako kraj bezpieczny i podwoił się odsetek Polaków, którzy deklarują poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania<sup>98</sup>.



Źródło: CBOS

Polacy najbardziej obawiają się przestępczości pospolitej<sup>99</sup>, natomiast wśród innych negatywnych zjawisk, które generują wymierne ekonomiczne i społeczne straty, wymienić należy terroryzm, przestępczość zorganizowaną, gospodarczą, korupcję, ataki na systemy informatyczne.

<sup>97</sup> Zgodnie z danymi Policji (do roku 2012 system Temida, następnie system KSIP) w roku 2004 stwierdzono ogółem 1,46 mln przestępstw, w roku 2014: 0,90 mln, natomiast w 2015: 0,83 mln.

<sup>98</sup> Zgodnie z badaniami Centrum Badania Opinii Społecznej z kwietnia 2015 roku *Aktualne problemy i wydarzenia* (299) oraz z kwietnia 2016 roku (61/2016).

<sup>99</sup> Zgodnie z wynikami Polskiego Badania Przestępczości zleconego przez KGP (Realizacja sp. z o.o., styczeń 2016, N=17 000), najwięcej badanych obawiało się włamań do mieszkań, piwnic, samochodów itd. (34,5%) oraz brawurowo jeżdżących kierowców (29%). Mniejsza liczba respondentów deklarowała strach przed napadami lub rozbojami (23,7% wskazań), bójkami i pobiciami (21,7%), agresją ze strony

Bezpośrednie przełożenie poziomu przestępczości na rozwój państwa obserwowalne jest w szczególności na przykładzie przestępczości gospodarczej, która powoduje najwyższe straty. Zjawisko to dotyczy zarówno budżetu państwa (np. zmniejszenie wpływów, uzyskiwanie nienależnych zwrotów, wyłudzenie dopłat), jak i sektora prywatnego (bezpośrednie zmniejszenie dochodów oraz spadek konkurencyjności, w tym w kontekście rozwoju szarej strefy czy zawyżania kosztów działalności przez podmioty gospodarcze działające z naruszeniem prawa). Przestępczości gospodarczej towarzyszy m.in. proceder fałszowania dokumentów, będący efektem niskiego poziomu ich zabezpieczeń czy dostępności nowoczesnych technologii wykorzystywanych przez sprawców tego rodzaju przestępstw.

Z perspektywy funkcjonowania państwa kluczowe pozostaje także zabezpieczenie szlaków komunikacyjnych, zarówno lądowych, jak i morskich czy powietrznych, które warunkują nie tylko bezpieczeństwo przemieszczania się ludzi, lecz również przepływu towarów w międzynarodowym obrocie gospodarczym, którego Polska jest czynnym uczestnikiem. W tym kontekście istotną rolę odgrywa także bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej i sieci przesyłowej.

Współczesne wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego dotyczą zarówno zagrożeń naturalnych (powodzie, huragany itp.) oraz awarii technicznych, jak i innych zdarzeń związanych z rozwojem cywilizacji. Służby ratownicze muszą być właściwie przygotowane do skutecznej ochrony ludności i zarządzania kryzysowego. Jednym z warunków ich sprawnego działania są czytelne i adekwatne względem wyzwań regulacje prawne (przepisy, procedury, instrukcje).

Z punktu widzenia rozwoju państwa i jego bezpieczeństwa, kluczowe znaczenie ma geopolityczne położenie Polski, które przekłada się na wyzwania o charakterze migracyjnym i zagrożenia z perspektywy przestępczości transgranicznej. Niezwykle istotnym czynnikiem o charakterze zewnętrznym, a wpływającym bezpośrednio na funkcjonowanie państwa i jego mieszkańców są migracje. Ich wpływ na rozwój gospodarczy państw i regionów jest co do zasady pozytywny, jednak ich niekontrolowane formy stanowią istotne zagrożenie bezpieczeństwa. Obecny kryzys migracyjny w Europie przyczynił się do destabilizacji sytuacji wewnętrznej nie tylko wielu krajów na naszym kontynencie, ale także stał się poważnym wyzwaniem dla europejskiego systemu zarządzania migracjami, zasad realizacji kontroli granicznej i ruchu osobowego oraz zwalczania nielegalnej imigracji.

Bezpośredni wpływ na procesy rozwojowe gospodarki ma bezpieczeństwo ekonomiczne rozumiane jako odporność państwa na negatywne impulsy rozwojowe i kryzysy finansowe. Bezpieczeństwo ekonomiczne to zdolność systemu gospodarczego państwa do takiego wykorzystania wewnętrznych czynników rozwoju i międzynarodowej współzależności ekonomicznej, które będą gwarantowały jego niezagrożone funkcjonowanie.

Między bezpieczeństwem i rozwojem gospodarczym występuje ścisła współzależność. Z jednej strony, utrzymanie polskiej gospodarki na ścieżce stabilnego i długofalowego rozwoju jest możliwe tylko w warunkach bezpieczeństwa ekonomicznego. Z drugiej strony, bez odpowiedniej dynamiki rozwoju bezpieczeństwo ekonomiczne kształtuje się na niskim poziomie.

Wiąże się z tym potrzeba zarządzania ryzykiem w gospodarce – zarówno na poziomie konsumentów/gospodarstw domowych, przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, rynków, jak i całego rządu. Zagrożenia są związane m.in. z nierównym rozwojem gospodarczym, kryzysami finansowymi, turbulencjami na rynkach nośników energii i zagrożeniami dla bezpieczeństwa żywnościowego. Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa obejmuje m.in. bezpieczeństwo surowcowe (w tym energetyczne), żywnościowe oraz finansowe i oznacza bezpieczne funkcjonowanie gospodarki z ekonomicznego punktu widzenia.

---

osób pijanych lub narkomanów (18,8%), kradzieżami (18,8%), niszczeniem mienia (16,2%) oraz zaczepianiem przez agresywną młodzież (15,4%). Co siódmy Polak (14,7%) nie obawiał się niczego w pobliżu swojego miejsca zamieszkania.

Bezpieczeństwo ekonomiczne wymaga ciągłego doskonalenia, przy wykorzystaniu dostosowanego do zmieniających się wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań ekonomiczno-społecznych zestawu instrumentów administracyjnych oraz polityki gospodarczej. Tym samym działania na rzecz bezpieczeństwa ekonomicznego muszą uwzględniać coraz to nowe jego aspekty. Na przykład w minionych kilku latach, wraz z rozwojem i upowszechnieniem dostępu do Internetu, na znaczeniu bardzo zyskało cyberbezpieczeństwo, które dla przedsiębiorców (a szerzej gospodarki) oznacza zapewnienie ciągłości funkcji biznesowych w tym ochronę poufnych danych i bezpieczeństwo zgromadzonych informacji. Natomiast w skali państwa oznacza ochronę obywateli oraz państwowej infrastruktury przed atakiem czy naruszeniem integralności.

## II. Cel i oczekiwane efekty

*Poprawa odporności państwa na współczesne zagrożenia i zdolności przeciwdziałania im*

Celem działań w tym obszarze jest zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego jako niezbędnego warunku rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Działania służą wzmocnieniu własnego potencjału obronnego, adekwatnego do narodowych i sojuszniczych wymogów zwiększeniu zdolności Sił Zbrojnych RP do realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań, prowadzeniu efektywnej polityki wykorzystania polskiego potencjału przemysłu obronnego, doskonaleniu narodowego i sojuszniczego planowania obronnego. Istotnym czynnikiem realizacji celu jest także integrowanie społeczeństwa wokół wzmacniania bezpieczeństwa.

Oczekiwany rezultatem realizacji działań w tym obszarze będzie osiągnięcie **synergii wysiłków poszczególnych organów, instytucji i służb państwowych** odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, która pozwoli na rozpoznanie i przeciwdziałanie zagrożeniom oraz zwiększy odporność strategiczną państwa. Pożądanym efektem będzie także działanie na rzecz **zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego**. Jego wzmocnieniu służy doskonalenie struktur kierowania bezpieczeństwem, w tym obroną państwa, kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi oraz ich modernizacja.

*Zwiększenie poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, jako warunek dla rozwoju kraju*

Podjęte w ramach tego celu skuteczne działania ograniczą zjawiska wyjątkowo szkodliwe dla funkcjonowania państwa (np. przestępczość zorganizowana i gospodarcza, korupcja, ataki na systemy informatyczne, nielegalna migracja, przestępczość transgraniczna), a także będą odpowiedzią na wyraźne oczekiwania społeczne. Należy stale doskonalić skuteczność służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, sprawnie rozpoznawać nowe zagrożenia i adekwatnie odpowiadać na wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kluczem do tego jest odpowiednie prawo, unowocześnianie infrastruktury i wyposażenia służb, podnoszenie poziomu ich wyszkolenia i współpracę międzynarodową.

Działania w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obronnej będą służyć pogłębieniu współpracy z sojusznikami, partnerami i innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Realizacja celu służyć będzie pogłębieniu świadomości społecznej i zwiększeniu poziomu społecznej akceptacji dla podejmowanych działań zmierzających do wzmocnienia bezpieczeństwa państwa, a także podjęcie nowych inicjatyw obronnych, które włączą do systemu obrony państwa możliwie jak największą liczbę obywateli.



### III. Wskaźniki

Wskaźnik	Jednostka miary	Wartość bazowa (2015)	Wartość pośrednia (rok 2020)	Wartość docelowa (rok 2030)	Źródło danych
Procent PKB przeznaczany na wydatki obronne (nie mniej niż 2%)	% PKB	1,95	<b>2,2</b>	2,5	Min. Obrony Narodowej
Udział wydatków z budżetu państwa na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa w wydatkach budżetu państwa na obronę narodową ogółem	%	2,37	.	.	Min. Obrony Narodowej
Odsetek Polaków, którzy oceniają Polskę jako kraj bezpieczny	%	66	<b>75</b>	77	CBOS

### IV. Kierunki interwencji

#### 1. Zwiększenie skuteczności mechanizmów koordynacji kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa.

Kierowanie bezpieczeństwem narodowym należy do najważniejszych funkcji państwa, mających na celu zapewnienie jego bytu i rozwoju w zmiennych uwarunkowaniach środowiska bezpieczeństwa. Koordynacja kierowania bezpieczeństwem narodowym obejmuje działania legislacyjne, infrastrukturalne oraz proceduralne. Ich celem jest stworzenie skutecznych i wydolnych mechanizmów monitorowania, analizy i oceny zagrożeń oraz koordynacji i integracji działań wszystkich instytucji i podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe.

##### Działania:

- Zapewnienie warunków prawnych i organizacyjnych na rzecz sprawnego kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa poprzez doskonalenie mechanizmu koordynacji działań i współpracy podmiotów właściwych w zakresie bezpieczeństwa narodowego
- Dookreślenie roli struktur i instytucji państwowych funkcjonujących w okresie pokoju, kryzysu i wojny
- Zapewnienie systemu łączności dla potrzeb kierowania bezpieczeństwem narodowym, szybkiej i niezawodnej wymiany informacji niejawnych oraz jego sprawności i odporności na zagrożenia w cyberprzestrzeni
- Zintegrowanie dokumentów planistycznych z zakresu zarządzania kryzysowego i innych obszarów bezpieczeństwa publicznego, w tym reagowania obronnego

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

Opracowanie i wejście w życie **ustawy o kierowaniu bezpieczeństwem** szczegółowo regulującej w jednym akcie prawnym kompetencje organów władzy publicznej i kierowników jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania związane z bezpieczeństwem narodowym (w tym organy dowodzenia Sił Zbrojnych RP), wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym (sztabowym) oraz procedurami funkcjonowania i infrastrukturą (stanowiska i centra kierowania oraz zarządzania, system łączności).

#### 2. Zwiększenie potencjału Sił Zbrojnych RP

Celem działań w tym obszarze będzie zwiększenie zdolności Sił Zbrojnych RP do wypełniania przez nie zadań wynikających z zapisów Konstytucji RP, ustaw oraz umów międzynarodowych.

Działania:

- Zapewnienie zdolności państwa do obrony oraz przeciwstawienia się agresji, w tym zdolności odstraszenia, również przeciw zagrożeniom hybrydowym i w cyberprzestrzeni
- Reorganizacja struktur organizacyjnych i dowodzenia SZ RP oraz doskonalenie narodowego planowania obronnego na szczeblu strategicznym, w tym planowania i programowania rozwoju SZ RP
- Modernizacja techniczna SZ RP poprzez zwiększanie nasycenia nowoczesnym sprzętem wojskowym, z aktywnym zaangażowaniem i wykorzystaniem polskiego potencjału przemysłu obronnego.
- Stworzenie wydolnego systemu ochrony powietrznej, w tym przeciwrakietowej
- Zintegrowanie Wojsk Obrony Terytorialnej z pozostałymi rodzajami sił zbrojnych
- Doskonalenie zdolności wsparcia państwa-gospodarza (HNS)
- Uproszczenie procedur udzielania pomocy organom administracji publicznej w niemilitarnych sytuacjach kryzysowych

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**Utworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej** i ich pełne zintegrowanie z pozostałymi rodzajami sił zbrojnych na poziomie strategicznym i operacyjnym służy zwiększeniu potencjału odstraszenia poprzez wykorzystanie struktur administracji samorządowej, służb państwowych, organizacji proobronnych oraz zmotywowanego i świadomego zagrożenia społeczeństwa. Wojska Obrony Terytorialnej będą w czasie wojny współdziałać z wojskami operacyjnymi, a w sytuacji wystąpienia kryzysu niemilitarnego, klęski żywiołowej lub lokalnego kataklizmu wspierać administrację publiczną w usuwaniu ich skutków.

### 3. Kształtowanie stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa

Działania w ramach tego kierunku zmierzać będą do zwiększenia efektywności polityki w ramach NATO, UE i innych organizacji międzynarodowych, a także budowy silnej pozycji międzynarodowej Polski.

Działania:

- Skuteczna realizacja polskich priorytetów w NATO, w tym: dbałość o wzmocnienie zdolności obrony kolektywnej Sojuszu
- Skuteczna realizacja polskich priorytetów na forum UE, w tym głównych interesów gospodarczo-obronnych w UE
- Efektywna międzynarodowa współpraca dwustronna i wielostronna, w tym wzmacnianie partnerstwa z USA, rozwój współpracy z państwami regionu
- Udział w misjach i operacjach NATO, Unii Europejskiej i ONZ oraz koalicyjnych zgodnie z priorytetami polskiej polityki zagranicznej

### 4. Integracja bezpieczeństwa narodowego i rozwoju społeczno-gospodarczego

Realizację celów społeczno-gospodarczych gwarantuje wzmocnienie narodowego potencjału bezpieczeństwa zdolnego do zapobiegania i przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom. Paradygmatem współczesnego bezpieczeństwa jest jego zintegrowany charakter, przejawiający się współzależnością z polityką rozwoju, kompleksowym (wielod dziedzinowym) i zinternalizowanym podejściem, służącym myśleniu o polityce bezpieczeństwa i polityce społeczno-gospodarczej w kategoriach długofalowych. Połączenie doświadczeń „nurtów strategicznych” w obszarze bezpieczeństwa i rozwoju ma znaczący wpływ na skuteczność polityki państwa zarówno w wymiarze bieżącym, jak i w perspektywie średnio- i długookresowej. Celem jest ścisła korelacja działań wzmacniających polską gospodarkę z rozwojem polskiego przemysłu obronnego i związanym z nim potencjałem naukowo-badawczym. Współpraca ta zapewni utrzymanie przez przemysł krajowy statusu kluczowego źródła zaopatrzenia sił zbrojnych w sprzęt wojskowy. Polskie placówki naukowo-

badawcze staną się znaczącym dostawcą technologii i myśli technicznej w zakresie technologii obronnych. Konsolidacja państwowych spółek sektora obronnego w Polskiej Grupie Zbrojeniowej S.A. stworzyła podstawy silnego podmiotu mogącego stać się regionalnym liderem. Celem działań będzie także podniesienie poziomu akceptacji polityki bezpieczeństwa i obrony państwa oraz aktywizacja na rzecz obronności obywateli i organizacji pozarządowych. Istotne jest również wzmocnienie aktywności społecznej w procesie edukacji obronnej i patriotycznej, szczególnie w upowszechnianiu nowoczesnych form edukacji obronnej społeczeństwa.

#### Działania:

- Wzmocnienie relacji między rozwojem społeczno-gospodarczym i polityką obronną
- Wykorzystanie modernizacji polskiej armii do skoku technologicznego przemysłu obronnego i krajowego
- Wspieranie polityki inwestycyjnej polskich podmiotów, w celu sprostanania potrzebom krajowego rynku obronnego
- Zwiększenie odporności infrastruktury krytycznej, w tym na cyberzagrożenia
- Zapewnienie funkcjonowania systemu rezerw strategicznych
- Doskonalenie działań i procedur planowania przestrzennego uwzględniającego wymagania obronności i bezpieczeństwa państwa
- Wzmocnienie relacji między rozwojem regionalnym kraju a polityką obronną
- Wspieranie ochrony środowiska przez sektor obronny
- Podniesienie jakości edukacji sektora bezpieczeństwa narodowego
- Kształtowanie kapitału społecznego na rzecz bezpieczeństwa, m.in. poprzez podtrzymywanie i upowszechnianie wartości patriotycznych, rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej oraz pogłębianie umiejętności rozpoznawania zagrożeń w życiu codziennym, w tym w cyberprzestrzeni

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**„Narodowa polityka zbrojeniowa”** – dokument określający warunki rozwoju polskiego przemysłu obronnego, możliwości otwarcia nowych rynków eksportowych lub zwiększenia dotychczasowych możliwości eksportowych, potrzeby pozyskania zaawansowanych technologii oraz usprawnień organizacyjnych. Ponadto wyznaczy kierunki rozwoju badań naukowych i prac rozwojowych, a także kooperacji przemysłowej z udziałem polskich uczelni i instytutów badawczych, zdefiniuje udział sektora obronnego w rozwoju gospodarki opartej na wiedzy.

**Wprowadzenie do podstawy programowej treści adekwatnych do wyzwań bezpieczeństwa, wzmacniających postawy proobronne**, co sprzyjać będzie kształtowaniu kapitału społecznego na rzecz bezpieczeństwa poprzez pielęgnowanie postaw patriotycznych, rozwój świadomości narodowej, pogłębianie wiedzy nt. polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współczesnych zagrożeń.

#### **5. Zwiększenie skuteczności państwa w zakresie zwalczania przestępczości**

- Zwalczanie przestępczości gospodarczej i ograniczanie szarej strefy oraz przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji
- Poprawa bezpieczeństwa na szlakach komunikacyjnych
- Przeciwdziałanie i reagowanie na ataki na systemy informatyczne
- Ograniczanie przestępczości pospolitej, m.in. poprzez odczuwalną obecność Policji zarówno w dużych aglomeracjach, jak i mniejszych miejscowościach oraz odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw
- Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa mieszkańcom, m.in. poprzez zapewnienie szybkiej i skutecznej reakcji Policji i innych służb na zgłoszenia
- Zapobieganie i przygotowanie do reagowania na zagrożenia terrorystyczne
- Ograniczanie przestępczości narkotykowej

- Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw

## 6. Poprawa ochrony ludności przed skutkami zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego

- Zwiększenie skuteczności przeciwdziałania i reagowania w sytuacjach zagrożeń
- Określenie funkcjonowania, zasad i sposobu realizacji zadań obrony cywilnej oraz wprowadzenie nowych rozwiązań w zakresie integracji ratownictwa i pomocy humanitarnej
- Doskonalenie wiedzy, umiejętności i kompetencji ratowników

## 7. Wzmocnienie ochrony granic i kontrola migracji

- Wzmocnienie Staży Granicznej i innych instytucji odpowiedzialnych za wjazd i pobyt cudzoziemców na terytorium Polski oraz za zwalczanie przestępstw z ich udziałem
- Zwiększenie skuteczności wykorzystywania instrumentów polityki wizowej do przeciwdziałania nielegalnej imigracji
- Ograniczanie kanałów nielegalnej imigracji poprzez dokonanie zmian legislacyjnych oraz skuteczniejsze wykrywanie i karanie podmiotów ułatwiających nielegalną imigrację
- Wzmocnienie kontroli prowadzonej w trakcie postępowań administracyjnych z zakresu legalizacji pobytu cudzoziemców
- Zwiększenie skuteczności organów ścigania m.in. poprzez ich wyposażenie w instrumenty umożliwiające bezpośredni wgląd w przepływy finansowe osób zaangażowanych w przestępczy proceder

Projekty strategiczne przewidziane do przygotowania i realizacji do roku 2020:

**„Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2017-2020”** - stanowi odpowiedź na narastające zagrożenia dla państwa i obywateli wymagające podejmowania skutecznych działań w eliminowaniu lub znacznym ograniczaniu negatywnych zjawisk stanowiących zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz dla obywateli

**Zmiana ustawy o Policji i innych ustaw umożliwiająca skuteczną walkę z przestępczością związaną z podatkiem od towarów i usług** - wprowadzenie w polskim porządku prawnym zmian prawnych i organizacyjnych o charakterze systemowym (zniesienie barier utrudniających współpracę podmiotów zaangażowanych w przeciwdziałanie i zwalczanie oszustw podatkowych, w szczególności dotyczących tajemnic zawodowych oraz wymiany informacji)

**Ustawa o dokumentach publicznych** - celem ustawy jest uregulowanie szeroko pojmowanej problematyki bezpieczeństwa dokumentów; ustawa umożliwi nadzór nad całym okresem istnienia dokumentu od jego zaprojektowania do unieważnienia, a także stworzy narzędzia do prowadzenia działań prewencyjnych i edukacyjnych

**Ustawa o Krajowym Systemie Ratowniczym** – stworzenie wspólnej systematyki oraz zakresu pojęciowego funkcjonującego w ratownictwie, określenie relacji pomiędzy różnymi systemami oraz podmiotami ratowniczymi funkcjonującymi w poszczególnych systemach, korekta różnych ustaw w celu usunięcia barier prawnych, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie ratownictwa

**Budowa Centralnej Bazy Magazynowej (CBM)** - utworzenie centrum logistycznego na potrzeby OL/OC zwanego CBM w oparciu o szkoły PSP w Bydgoszczy, Częstochowie oraz Krakowie; celem utworzenia CBM jest zapewnienie wsparcia ludności cywilnej w warunki do przeżycia zarówno w sytuacjach kryzysowych, klęsk żywiołowych, jak również podczas zagrożeń militarnych

**Modernizacja radiowego analogowego systemu alarmowania i powiadamiania ludności opartego o elektroniczne syreny alarmowe** - modernizacja wojewódzkich i miejskich systemów alarmowania i powiadamiania mieszkańców; zapewnienie możliwości współpracy miejskich i powiatowych rozwiązań z systemami wojewódzkimi; dostosowanie funkcji systemów do nowych możliwości wynikających z rozwoju infrastruktury informatycznej i cyfrowych platform łączności radiowej;

stworzenie docelowo jednolitego systemu krajowego zapewniającego możliwość rozwoju oraz dającego możliwości wykorzystania, oprócz syren alarmowych wchodzących w skład scentralizowanych systemów alarmowania miast, także rozgłośnie radiowe i ośrodki telewizyjne, syreny alarmowe nie włączone do miejskich systemów alarmowania (syreny zakładów pracy, ochotniczych straży pożarnych, itp.)

**Opracowanie i przyjęcie nowej polityki migracyjnej** - dokumentu o charakterze programowym, uwzględniającym problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego, umożliwiającego koordynację działań podmiotów realizujących zadania w ramach reakcji państwa na zjawiska migracyjne, szybkie reagowanie w przypadkach nagłych zmian w sytuacji migracyjnej kraju lub Europy, realizację potrzeb polityki gospodarczej i społecznej, adresowanych do instytucji zajmujących się problematyką migracji oraz współpracę właściwych służb i instytucji

**Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej** - ma na celu stworzenie odpowiednich ram dla zapewnienia warunków niezbędnych dla ochrony życia i zdrowia ludzi oraz podstawowych warunków przetrwania, współpracy i współdziałania systemów, organów, służb i innych podmiotów wykonujących zadania ochrony ludności, usprawnienie koordynowania przyjmowania i udzielania pomocy humanitarnej oraz zapewnienie odpowiednich zasobów. Położony zostanie nacisk na kształtowanie świadomości społeczeństwa oraz promowanie odpowiednich zachowań w obliczu zagrożenia w celu zwiększenia bezpieczeństwa obywateli oraz zmniejszenia bezpośrednich skutków tych zagrożeń

## VII. Podstawowe źródła finansowania Strategii

### Finansowanie realizacji SOR do roku 2020

Strategia przewiduje, że do 2020 r. ponad 1,5 biliona złotych będzie przeznaczona na realizację jej celów. Sfinansowanie wszystkich celów rozwojowych będzie wymagało zaangażowania znacznych środków publicznych (krajowych i zagranicznych) oraz prywatnych (w tym polonijnych)<sup>100</sup>.

Realizacja celów Strategii będzie finansowana z: **publicznych funduszy krajowych** w ustalonym zakresie, tj. środków budżetu państwa oraz państwowych funduszy celowych, środków budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych środków jednostek oraz form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych; **publicznych środków wspólnotowych**, a także z innych źródeł zagranicznych; **środków prywatnych** obejmujących również kredyty i pożyczki, także poręczone lub gwarantowane przez uprawnione podmioty do udzielania poręczeń lub gwarancji.

Podstawowymi źródłami finansowania do 2020 r. będą:

- **publiczne fundusze krajowe, w tym:**

- **budżet państwa**

Zgodnie z szacunkami określonymi wg projektu klasyfikacji wydatków rozwojowych sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 r. wydatkowano na cele rozwojowe z budżetu państwa (łącznie z środkami na ochronę zdrowia dystrybuowanymi w ramach NFZ oraz środkami na szkolnictwo wyższe) ponad 98,2 mld zł. Przyjmując zakładane w Programie Konwergencji tempo wzrostu wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych szacuje się, że w 2020 r. wydatki budżetu państwa na cele rozwojowe wzrosną do prawie 109 mld zł;

- **środki jednostek samorządu terytorialnego**

Zakłada się, że wydatki rozwojowe sektora JST wzrosną z ok. 94,1 mld zł w 2015 r. do ok. 104,4 mld zł w 2020 r. Ze względu na charakter powierzonych im zadań publicznych, samorządy są znaczącym inwestorem w Polsce. Realizują największe inwestycje z zakresu infrastruktury transportowej, społecznej, ochrony środowiska i edukacji.

- **państwowe fundusze celowe**

Środki Funduszu Pracy i PFRON na cele rozwojowe, wpisujące się w realizację SOR szacowane są w 2020 r. na niespełna 5 mld zł. Kwota ta uwzględnia również wydatki na cele związane z realizacją zadań, do jakich powołane zostały państwowe fundusze celowe – Fundusz Pracy czy PFRON.

- **agencje wykonawcze (ARiMR, ZWRSP, NCBiR, NCN)**

Środki agencji wykonawczych w wysokości ponad 1,6 mld zł w 2020 r. będą wydatkowane na kontynuację działań realizowanych w ramach dotychczasowych programów lub nowych narzędzi proponowanych przez resorty, instytucje i inne podmioty odpowiedzialne za realizację SOR.

- **fundusze zarządzane w ramach Polskiego Funduszu Rozwoju**

Polski Fundusz Rozwoju to grupa instytucji rozwojowych, stanowiąca platformę usług finansowych i doradczych służących realizacji strategicznych celów społeczno-gospodarczych w ramach polityki rozwoju Polski. PFR będzie integrował różnego rodzaju

<sup>100</sup> Szacunków wydatków rozwojowych z krajowych środków publicznych dokonano w oparciu o projekt klasyfikacji wydatków rozwojowych sektora instytucji rządowych i samorządowych opracowany w oparciu o klasyfikację budżetową przez MR we współpracy z zespołem ekspertów. Według wstępnych szacunków na cele rozwojowe w 2015 r. wydatkowano 16,2% PKB.

fundusze rozwojowe, m.in. Fundusz Inwestycji Infrastrukturalnych, Fundusz Ekspansji Zagranicznej, Fundusz Inwestycji Polskich Przedsiębiorstw, Fundusz Rozwoju Przedsiębiorstw, Fundusz Inwestycji Samorządowych. Utworzenie PFR przyczyni się do mobilizacji środków prorozwojowych i ukierunkowania ich na realizację projektów o kluczowym znaczeniu dla kraju i realizacji celów Strategii.

Efektywnym instrumentem wspierającym sektor MSP są również gwarancje, które będą funkcjonowały w ramach jednolitego systemu obsługiwanego przez BGK. Mobilizują one prywatne środki na cele rozwojowe sektora MŚP w największym stopniu w porównaniu do innych instrumentów, takich jak pożyczki czy inwestycje kapitałowe. Poziom zadłużenia MŚP w Polsce (kredyty krajowe wykorzystywane są jako źródło finansowania inwestycji jedynie w 17%) wskazuje na potencjał wzrostu tego sektora z wykorzystaniem finansowania zewnętrznego i gwarancji kredytowych jako instrumentu wsparcia. Szersze wykorzystanie kredytów przez przedsiębiorców przyczyni się do rozwoju ich działalności, a w warunkach polskich nie grozi wzrostem zadłużenia ponad bezpieczny poziom. Średnioroczna wartość gwarancji udzielanych na rzecz MŚP szacowana jest na 7,5 mld zł, a średnioroczna wartość zaangażowanego kapitału prywatnego w postaci udzielonych kredytów objętych gwarancjami – 10 mld zł.

– **środki innych jednostek oraz form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych**

Wartość wydatków rozwojowych innych jednostek sfp, np. państwowych i samorządowych instytucji kultury, NFOŚiGW szacowane są na ponad 9,5 mld zł w 2020 r.

• **publiczne środki wspólnotowe, w tym:**

– **fundusze unijne**

Istotnym źródłem finansowania działań prorozwojowych będą środki Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych z budżetu Unii Europejskiej (EFRR, EFS, Fundusz Spójności, EFRROW, EFMR, alokowane na okres programowania 2014-2020 (wydatkowane w praktyce do roku 2023). Środki unijne z perspektywy finansowej 2014-2020 zostaną ukierunkowane na trwałą zmianę modelu rozwojowego. Szansę tę zwiększa spory potencjał instytucjonalny w zakresie zarządzania środkami UE oraz duża skuteczność beneficjentów w pozyskiwaniu funduszy.

– **programy i inicjatywy europejskie**

Ważnym źródłem finansowania z punktu widzenia realizacji Strategii są również programy i inicjatywy unijne inne niż EFSI, takie jak np.: *Connecting Europe Facility* – program w zakresie wsparcia inwestycji infrastrukturalnych, *Horyzont 2020* – program w zakresie badań naukowych i innowacji, którego celem jest m.in. stworzenie spójnego systemu finansowania innowacyjnych rozwiązań, produktów lub technologii, zarówno na etapie koncepcji, poprzez badania, skończywszy na ich wdrożeniu; *COSME* – program który wspiera działania mające na celu ułatwienie i poprawę dostępu MŚP do finansowania na etapie powstawania, wzrostu i przenoszenia własności oraz w uzupełnieniu instrumentów finansowych na rzecz MŚP; *LIFE* – program dedykowany współfinansowaniu projektów z dziedziny ochrony środowiska i klimatu; *Erasmus+* – program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży oraz sportu, którego celem jest umożliwienie podnoszenia kwalifikacji oraz zwiększenie szans na zatrudnienie ludziom młodym; *EaSI* – program parasolowy, który ma promować wysokiej jakości i trwałe miejsca pracy oraz przyczynić się do zapewnienia odpowiedniej i godziwej ochrony socjalnej, a także zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz poprawy warunków pracy.

– **Mechanizmy Finansowe EOG i MNF**

Norweski Mechanizm Finansowy oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (czyli tzw. fundusze norweskie i fundusze EOG) są formą bezzwrotnej pomocy zagranicznej przyznanej przez Norwegię, Islandię i Liechtenstein nowym członkom UE. W zamian za pomoc finansową, państwa-darczyńcy korzystają z dostępu do rynku wewnętrznego Unii Europejskiej (choć nie są jej członkami). W ramach funduszy norweskich i EOG głównymi obszarami wsparcia są: ochrona środowiska (w tym energia odnawialna), dziedzictwo kulturowe, zdrowie, badania naukowe i stypendia.

Głównymi celami funduszy norweskich i funduszy EOG są: przyczynianie się do zmniejszania różnic ekonomicznych i społecznych w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz wzmacnianie stosunków dwustronnych pomiędzy państwami-darczyńcami a państwem-beneficjentem.

• **inne źródła zagraniczne (programy kredytowe, poręczeniowe i gwarancyjne)**

Kolejne źródła finansowania inwestycji to różnego rodzaju zagraniczne programy kredytowe, poręczeniowe i gwarancyjne ze szczególnym uwzględnieniem strategicznych programów zagranicznych w ramach mechanizmów European Fund for Strategic Investments (EFIS, potocznie zwany Planem Junckera); środki z European Investment Bank (EBI); środki z European Investment Fund (EIF); programy realizowane wraz z m.in. Bankiem Światowym. Przyspieszenie i zwiększenie efektywności wydatkowania środków ze źródeł zagranicznych powinno przyczynić się do zwiększenia stopy inwestycji i jej utrzymania w dłuższej perspektywie.

• **środki prywatne, w tym:**

– **środki sektora bankowego**

Dużym zasobem środków inwestycyjnych dysponuje też rynek finansowy, w szczególności sektor bankowy. Szacowana nadpłynność banków jest znaczna, przy mocnych jednocześnie współczynnikach adekwatności kapitałowej.

– **potencjał inwestycyjny przedsiębiorstw**

Istotnym elementem pobudzania aktywności inwestycyjnej powinna być aktywizacja kapitału zgromadzonego na rachunkach przedsiębiorstw. Obecnie, głównie za sprawą sytuacji geopolitycznej, firmy niechętnie wydają swoje zakumulowane środki na inwestycje. Wyzwaniem dla państwa jest stworzenie korzystnych warunków dla działalności biznesowej i stymulowanie przedsiębiorstw do inwestowania wolnych środków, we współpracy z sektorem finansowym. Możliwość generowania strumieni inwestycyjnych daje nowoczesna infrastruktura rynku finansowego oraz popularność niektórych form finansowania działalności wśród polskich przedsiębiorców.

• **potencjał inwestycyjny spółek Skarbu Państwa**

Realizacji celu zwiększenia stopy inwestycji sprzyjają również duże potencjalne zasoby inwestycyjne, m.in. spółek Skarbu Państwa, agencji rządowych i innych podmiotów publicznych.

Nowy model zarządzania spółkami państwowymi poprzez grupę kapitałową/agencję rządową, rozgraniczenie funkcji właścicielskich od regulacyjnych oraz spójna strategia zarządzania spółkami z udziałem Skarbu Państwa pozwolą na skuteczne budowanie długoterminowego wzrostu polskiego majątku narodowego oraz poszczególnych spółek z udziałem Skarbu Państwa. Podstawowymi źródłami dodatkowych środków finansowych będą zwiększone przychody spółek oraz racjonalizacja wydatków operacyjnych w długim



okresie. Ponadto utworzenie grupy kapitałowej umożliwi prowadzenie inwestycji na skalę przekraczającą potencjał pojedynczych spółek, dzięki pozyskaniu zewnętrznych źródeł finansowania oraz pozwoli na prowadzenie spójnej polityki dywidendowej w skali całego portfela – mniej uzależnionej od bieżącej koniunktury, co przełoży się na stabilną politykę inwestycyjną w poszczególnych sektorach oraz stałe wpływy z dywidend do budżetu państwa.

Tabela 4. Źródła finansowania Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do 2020 r. (szacunki)

źródło finansowania	jednostka miary	rok 2015	rok 2020	łącznie w latach 2016-2020
<b>publiczne fundusze krajowe</b>	<b>mln zł</b>	<b>206 945,8</b>	<b>229 528,2</b>	<b>1 116 081,2</b>
<b>budżet państwa</b>	<b>mln zł</b>	<b>98 232,6</b>	<b>108 952,0</b>	<b>529 779,4</b>
w tym NFZ	mln zł	69 346,4	76 913,6	373 993
w tym szkoły wyższe	mln zł	17 249,9	19 132,2	93 031
<b>państwowe fundusze celowe</b>	<b>mln zł</b>	<b>4 477,2</b>	<b>4 965,7</b>	<b>24 145,8</b>
<b>środki jednostek samorządu terytorialnego</b>	<b>mln zł</b>	<b>94 137,0</b>	<b>104 409,5</b>	<b>507 691,3</b>
<b>środki innych jednostek oraz form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych</b>	<b>mln zł</b>	<b>8 602,4</b>	<b>9 541,2</b>	<b>46 393,9</b>
w tym NFOŚiGW	mln zł	1 602,4	1 777,3	8 642,2
<b>agencje wykonawcze, w tym NCN, NCBiR, ARiMR, ZWRSP</b>	<b>mln zł</b>	<b>1 496,5</b>	<b>1 659,8</b>	<b>8 070,7</b>
<b>publiczne środki wspólnotowe (bez współfinansowania)</b>	<b>mln zł</b>	<b>45 170,8</b>	<b>88 674,8</b>	<b>268 634,2</b>
<b>środki Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFIS) - UP, programy operacyjne, PROW</b>	<b>mln zł</b>	<b>44 005,2</b>	<b>85 660,0</b>	<b>253 560,0</b>
dotacje	%	95	85	85
instrumenty zwrotne	%	5	15	15
<b>programy i inicjatywy unijne inne niż EFIS (np. CEF, Horyzont 2020, COSME, LIFE, Erasmus+, EaSI)</b>	<b>mln zł</b>	<b>660,0</b>	<b>2 448,8</b>	<b>12 244,2</b>
<b>mechanizmy finansowe EOG i NMF</b>	<b>mln zł</b>	<b>505,6</b>	<b>566,0</b>	<b>2 830,0</b>
<b>RAZEM środki publiczne</b>	<b>mln zł</b>	<b>289 786,9</b>	<b>355 873,4</b>	<b>1 573 067,3</b>
Polski Fundusz Rozwoju*, w tym PAIZ, KUKE, BGK, ARP, PARP	mln zł	12 267,3	22 744,1	111 116,1
środki z European Investment Bank (EIB)	mln zł	22 000,0	22 000,0	110 000,0
środki z Banku Światowego	mln zł	5 670,4	5 670,4	28 351,9
środki sektora bankowego (kredyty udzielane w ramach systemu gwarancji i poręczeń)	mln zł	10 000,0	10 000,0	50 000,0

\* środki PFR obejmują akcję kredytową BGK oraz środki zaangażowane w aktywa przez fundusze inwestycyjne

Jednocześnie należy podkreślić, że priorytetowym celem rządu RP jest wspieranie inkluzywnego wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym prowadzeniu odpowiedzialnej polityki budżetowej, w ramach ograniczeń wynikających z prawa krajowego i unijnego, w szczególności stabilizującej reguły wydatkowej oraz respektowania progu 3% PKB dla deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W związku z tym, wszelkie nowe rozwiązania w zakresie polityki społeczno-gospodarczej będą implementowane w taki sposób, aby nie naruszyć stabilności finansów publicznych.

#### **Finansowanie realizacji SOR po roku 2020**

Po 2020 r. ciężar finansowania inwestycji publicznych zostanie przeniesiony w większym stopniu na środki krajowe, zarówno publiczne jak i prywatne. Fundusze unijne będą nadal stanowiły istotne źródło finansowania inwestycji prorozwojowych w Polsce, jednak ich udział w całkowitej puli środków rozwojowych i znaczenie będą relatywnie mniejsze. WRF 2014-2020 były prawdopodobnie ostatnim tak korzystnym budżetem dla Polski a środki, jakie będziemy mogli otrzymać z budżetu UE po 2020 r. nie będą już tak duże jak dotychczas. Ponadto realna waga tych środków będzie mniejsza (w relacji do PKB i do ogółu środków rozwojowych). Warto też zwrócić uwagę na już obecnie rysujące się kierunki ewolucji budżetu UE i polityki spójności, takie jak coraz silniejsza tendencja tworzenia na poziomie UE nowych instrumentów ukierunkowanych sektorowo (z odmiennym kluczem dystrybucji w stosunku do polityki spójności), zwiększenie udziału instrumentów finansowych kosztem grantów, poprawa efektywności wydatkowania środków, wzrost wydatków na innowacyjność i na działania związane ze zmianami klimatu.

Wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE (dalej Brexit) również będzie miało negatywne konsekwencje dla przyszłego kształtu i budżetu polityki spójności. Wielka Brytania jest jednym z największych płatników do budżetu Unii Europejskiej. W latach 2012-2016 wpłaci ponad 16,5 mld euro (średniorocznie), co stanowi ponad 12% dochodów całego budżetu. Wyjście Wielkiej Brytanii będzie miało realny wpływ na poziom zobowiązań budżetu UE, ponieważ brakująca część budżetu unijnego będzie musiała być pokryta przez kraje pozostające we wspólnocie. Brexit może wzmocnić dążenia krajów płatników netto do zawężenia unijnej polityki regionalnej do regionów najbardziej potrzebujących.

W związku z mniejszym udziałem funduszy unijnych po 2020 r. w finansowaniu inwestycji rozwojowych, zmianie będą musiały ulec źródła ich finansowania. Zadania dotychczas finansowane w ramach polityki spójności będą stopniowo realizowane z krajowych środków publicznych – zarówno z budżetu centralnego, jak i budżetów samorządowych, a także poprzez większe zaangażowanie kapitału prywatnego. Należy mieć na uwadze fakt, iż kapitał prywatny będzie angażował zasoby w obszary jak największej rentowności, co może spowodować braki w zapewnieniu finansowania zadań wynikających z funkcji państwa, np. rozwój infrastruktury transportowej (drogowa i kolejowa), infrastruktury środowiskowej, ochrony zdrowia, czy edukacji. Dodatkowym obciążeniem dla finansów państwa będą rosnące koszty utrzymania inwestycji infrastrukturalnych zrealizowanych w poprzednich latach ze środków UE.

## VIII. System koordynacji i realizacji Strategii

„Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” jest **instrumentem programowania, zarządzania i koordynacji publicznych polityk realizowanych przez Rząd w partnerstwie z podmiotami publicznymi, prywatnymi oraz społeczeństwem**. Strategia jest podstawą do aktualizacji obowiązujących zintegrowanych strategii rozwoju, a także weryfikacji dotychczasowych instrumentów ich realizacji – programów rozwoju, programów wieloletnich itp.

Ustalone cele i wartości wskaźników są podstawą do prowadzenia stałego monitoringu przebiegu procesów rozwojowych oraz wpływu Strategii na ich osiągnięcie. Efektywność w osiąganiu założonych celów jest też przedmiotem systemu ewaluacji przed, w trakcie i po zakończeniu realizacji (oceny) programów i polityk publicznych, co służy stałemu podwyższaniu jakości systemu zarządzania rozwojem w Polsce.

W realizację celów Strategii zaangażowani zostaną na zasadzie **partnerstwa** przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych, stowarzyszeń i organizacji pozarządowych, a także środowisk akademickich, regionów oraz podmiotów prywatnych (w szczególności przedsiębiorców). Zostali oni aktywnie włączeni już na etapie programowania działań Strategii m.in. poprzez udział w pracach międzyresortowych zespołów wypracowujących projekt Strategii oraz na etapie konsultacji społecznych. Udział tych podmiotów na wszystkich etapach procesów związanych z programowaniem i realizowaniem działań rozwojowych zapewnia ich trafność, skuteczność oraz efektywność. Prowadzi także do budowania szerokiego wsparcia społecznego i zaufania między podmiotami publicznymi i ich partnerami dla osiągania celów rozwojowych. Celom tym służyć będą **programy współpracy poszczególnych organów administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi** określające aktywne formy dialogu z podmiotami uczestniczącymi w polityce rozwoju.

### Koordynacja strategiczna realizacji SOR

Główne założenia rozwoju kraju i poszczególnych polityk rozwojowych określa Prezes Rady Ministrów oraz Rada Ministrów. Stanowią one podstawę do formułowania strategii Rządu i programów rządowych.

**Rada Ministrów** – podejmuje najważniejsze decyzje oraz zatwierdza cele strategiczne dla rozwoju Państwa. Rada Ministrów przyjmuje Strategię i jej ewentualne aktualizacje, akceptuje raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym, zawierający rekomendacje dla polityk publicznych. Prezes Rady Ministrów pełni bezpośredni nadzór nad zarządzaniem strategicznym w kraju.

**Komitet Rozwoju (KR)** pod przewodnictwem Ministra Rozwoju<sup>101</sup>, złożony z przedstawicieli resortów kluczowych dla polityki rozwoju (MRiRW – wiceprzewodniczący, MF, MliB, MSP, ME, MGMIŻŚ, MŚ, Sekretarza do Spraw Europejskich, Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej - PRSIE, Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa - PRPSP) oraz przedstawicieli KPRM. Zadaniem Komitetu jest inicjowanie, przygotowanie i uzgadnianie rozstrzygnięć lub stanowisk RM związanych z realizacją przyjętych celów rozwojowych. Komitet będzie również przygotowywał rekomendacje w zakresie interwencji publicznej na obszarach wiejskich.

**Ministerstwo Rozwoju** jest **ośrodkiem zarządzania gospodarczego** Rządu, opracowując, w ramach współpracy z właściwymi resortami, projekty rozwiązań systemowych, dokumenty strategiczne, analizy i oceny funkcjonowania poszczególnych dziedzin gospodarki oraz zamierzenia rozwojowe kraju. Ministerstwo Rozwoju koordynuje i podejmuje również bezpośrednie działania w obszarach wpływających na realizację celów zawartych w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”,

<sup>101</sup> Powołany Zarządzeniem nr 24 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 marca 2016 r. ws. Komitetu Rozwoju (zmienionym Zarządzeniem nr 32 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 2016 r.).

w szczególności na rzecz zwiększenia poziomu i jakości inwestycji rozwojowych w kraju oraz działań zmierzających do zapewnienia zrównoważonego rozwoju kraju.

Ministerstwo Rozwoju odpowiada m.in. za programowanie i koordynację polityki rozwoju, realizację strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, politykę gospodarczą i zarządzanie systemem wdrażania Funduszy Europejskich.

Skoncentrowanie funkcji zarządczych i koordynacyjnych w rękach Ministra Rozwoju odpowiadającego za całość polityki gospodarczej, przy jednoczesnym zapewnieniu efektywnych mechanizmów współpracy z innymi resortami, regionami oraz partnerami, służy efektywności i skuteczności w osiąganiu celów SOR, przy zachowaniu zwierzchności Prezesa RM i Rady Ministrów.

Do najważniejszych instrumentów będących w gestii Ministra Rozwoju służących efektywnej realizacji „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” oraz wzmocnieniu postaw kooperacyjnych i współdziałania z partnerami społecznymi należą **w szczególności:**

**Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju (KK PR)** – umocowany ustawowo organ opiniotawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów funkcjonujący w Ministerstwie Rozwoju. W pracach Komitetu biorą udział przede wszystkim przedstawiciele ministerstw. W zależności od potrzeb, do udziału w obradach mogą być również dopraszani przedstawiciele strony samorządowej, środowiska akademickiego i społeczno-gospodarczego.

W odniesieniu do SOR, Komitet stanowi forum koordynacji programowania, zarządzania i wdrażania polityki rozwoju, a także strategicznego monitorowania i oceny efektywności instrumentów jej realizacji; koordynacji procesu dostosowywania zintegrowanych strategii rozwoju oraz ich instrumentów wdrożeniowych do celów SOR oraz coroczną ocenę postępów prac nad realizacją „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”.

W ramach KK PR powołany zostanie **Podkomitet ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich**, którego zadaniem będzie przygotowywanie rekomendacji w zakresie zwiększenia stopnia komplementarności i synergii interwencji podejmowanych na obszarach wiejskich, finansowanych z różnych źródeł, mając na uwadze cele i zadania SOR. Komitet będzie prowadził monitorowanie – zarówno rzeczowe, jak i finansowe wsparcia dla obszarów wiejskich, z uwzględnieniem Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej oraz będzie służył realizacji Paktu dla obszarów wiejskich i Strategii dotyczącej rozwoju wsi i rolnictwa.

#### **Inne podmioty:**

**Komitet do spraw Umowy Partnerstwa (KUP)** - jest głównym instrumentem wspierającym Ministra Rozwoju w procesie koordynacji strategicznej realizacji Umowy Partnerstwa (UP). Środki z budżetu Unii Europejskiej będą jednym z głównych źródeł finansowania działań prorozwojowych zaplanowanych w SOR.

Rola w systemie realizacji SOR: ukierunkowanie środków EFSI na realizację „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” oraz zapewnienie ich efektywnego wydatkowania..

**Międzyresortowy Zespół ds. Strategii „Europa 2020”** - funkcjonujący w MR organ opiniotawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów, który bierze udział w przygotowaniu corocznej aktualizacji Krajowego Programu Reform (KPR).

Rola w systemie realizacji SOR: zapewnienie wzajemnej spójności pomiędzy KPR a pozostałymi krajowymi dokumentami strategicznymi i programowymi.

**Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa** – powołany Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 61 z dnia 17 maja 2016 roku.

Rola w systemie realizacji SOR: opracowanie Polityki Surowcowej Państwa oraz zapewnienie instrumentów jej realizacji.

**Rada ds. Innowacyjności** - pod przewodnictwem Ministra Rozwoju<sup>102</sup>. Rada ds. Innowacyjności jest najważniejszym międzyresortowym koordynatorem polityki innowacyjności realizowanej przez rząd, wpisanym na stałe w system administracji publicznej.

Rola w systemie realizacji SOR: koordynowanie całości działań związanych ze zwiększaniem innowacyjności polskiej nauki i gospodarki,

**Ośrodek analityczny (centrum studiów strategicznych)** – proponowany ośrodek analityczno-programowy, dla całej administracji rządowej, jako wydzielona jednostka budżetowa, działająca poprzez pion analityczny, ewaluacyjny i projekcyjny.

Rola w systemie realizacji SOR: przygotowywanie m.in.: prognoz społeczno-gospodarczych i nowych modeli makroekonomicznych; propozycji inicjatyw strategicznych dla Prezesa Rady Ministrów i dla Rady Ministrów, a także na potrzeby poszczególnych resortów; ośrodek taki stanowiłby zaplecze analityczne Rządu, a zwłaszcza przygotowywał analizy skutków planowanych istotnych zmian i reform, koordynował ewaluacje polityk publicznych (więcej o systemie ewaluacji polityk publicznych poniżej), korzystając z ekspertów naukowych i praktyków. Zakres działania Centrum obejmowałby analizy zaleceń unijnych i ich skutków dla poszczególnych dziedzin rozwoju społeczno-gospodarczego (w szczególności w odniesieniu do konkurencyjności).

#### Koordinacja operacyjna realizacji SOR

Koordinacja na poziomie operacyjnym służąca zapewnieniu spójności i komplementarności działań podejmowanych przez podmioty bezpośrednio odpowiedzialne za realizację SOR, realizowana będzie na forum powołanego przez Ministra Rozwoju w ramach Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju **Komitetu Monitorującego SOR**. W skład Komitetu wejdą przedstawiciele resortów, instytucji i innych podmiotów odpowiedzialnych za realizację SOR, w tym projektów kluczowych i flagowych.

Realizacja „Strategii...” będzie podlegała stałemu monitoringowi przez Radę Ministrów na podstawie informacji i sprawozdań przygotowywanych przez Ministra Rozwoju.

Do głównych zadań Komitetu Monitorującego SOR będzie należało:

- analizowanie stanu realizacji SOR i formułowanie propozycji zmian dot. sposobu wdrożenia Strategii, w tym celu:
  - prowadzony będzie **cykliczny (raz na pół roku) przegląd stanu wdrażania projektów kluczowych i flagowych** w kontekście realizacji celów SOR; analizowanie na bieżąco wszelkich kwestii mających wpływ na wykonanie projektów; konsultowanie zmian w projektach proponowanych przez podmioty odpowiedzialne za ich realizację oraz propozycji nowych projektów; promowanie zasady partnerstwa w realizacji SOR. Monitoring służyć będzie możliwości przeformułowania projektu lub usunięcia projektu z listy projektów strategicznych. Lista projektów ma charakter otwarty i może być na bieżąco uzupełniana o nowe projekty.

Prace Komitetu będą opierały się na raportach właściwych ministrów, zawierających informacje o stanie realizacji projektów kluczowych i flagowych (m.in. aktualny harmonogram projektu, zaktualizowaną analizę wrażliwości oraz ryzyka, informację o wdrożeniu rekomendacji zawartych w rocznych przeglądach stanu realizacji Strategii, wyjaśnienie ewentualnych opóźnień oraz opis planowanych i podjętych działań naprawczych).

<sup>102</sup> Powołana Zarządzeniem nr 4 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia Rady do spraw Innowacyjności. Składa się z Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Cyfryzacji, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Skarbu Państwa, Ministra Zdrowia oraz Ministra Edukacji Narodowej

Do każdego projektu przypisany zostanie koordynator (przedstawiciel właściwego ministerstwa), który odpowiedzialny będzie za realizację danego projektu. Koordynator projektu tworzy zespół projektowy złożony z ekspertów kluczowych dla realizacji projektu (mogą to być przedstawiciele ministerstw, województw, przedstawiciele środowisk gospodarczych lub społecznych). Z uwagi na skalę realizowanych projektów, model zarządzania zakłada możliwość aktualizacji założeń projektowych w trybie uwzględnienia rekomendacji zawartych w rocznych przeglądach stanu realizacji Strategii (opisanych poniżej). Za wdrożenie rekomendacji odpowiada koordynator projektu. On także przekazuje niezbędne dane do prowadzonej przez Ministra Rozwoju bazy projektów, zawierającej aktualny wykaz projektów strategicznych i flagowych.

- przygotowywane będą przez Ministra Rozwoju we współpracy z pozostałymi ministrami właściwymi **roczne sprawozdania ze stanu realizacji Strategii**, przekazywane do zaopiniowania Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju oraz do rozpatrzenia Radzie Ministrów wraz z **oceną** stopnia osiągnięcia wartości wskaźników monitorujących Strategię oraz **rekomendacjami** dotyczącymi ewentualnych niezbędnych działań służących zapewnieniu terminowej i skutecznej realizacji Strategii.
- zapewnienie spójności pomiędzy poszczególnymi politykami krajowymi a realizowaniem SOR, w tym poprzez ocenę realizacji programów wdrażających SOR,
- ocena przebiegu finansowania SOR z uwzględnieniem współfinansowania ze środków unijnych, analiza komplementarności wsparcia z różnych programów operacyjnych, unijnych i krajowych programów rozwoju, w tym także ze środków prywatnych,
- monitorowanie realizacji SOR w ujęciu regionalnym oraz z wnioskami dla polityki regionalnej.

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

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

- cykliczna (roczna) ocena efektów poprzez **system wskaźników postępu rzeczowego** – co wymaga właściwego zoperacjonalizowania interwencji poprzez maksymalnie precyzyjne określenie praktycznych mechanizmów realizacyjnych i ich stałą weryfikację oraz stworzenia spójnego systemu wskaźników, wskazującego związek celu głównego z celami szczegółowymi
- **przypisanie odpowiedzialności instytucjonalnej** za realizowane interwencje
- **stworzenie potencjału administracyjnego w urzędach/instytucjach** uczestniczących w realizacji Strategii do monitorowania i weryfikacji osiągniętych celów
- **aktywne włączenie ciał eksperckich** (przedsiębiorcy, środowiska akademickie, JST, partnerzy) w monitorowanie efektów i formułowanie rekomendacji usprawniających interwencję

Komitet Monitorujący SOR wypracuje **system oceny wpływu projektów kluczowych i flagowych na cele Strategii**, będzie to m.in. wymagało modyfikacji dotychczasowego systemu oceny zgodności strategii i programów rozwoju ze średniookresową strategią rozwoju kraju, czy też systemu oceny skutków regulacji.

## Ewaluacja i monitoring realizacji strategii

Mając na uwadze trafność, skuteczność i efektywność realizacji strategii, zostanie przeprowadzona jej ewaluacja. Za koordynację ww. procesu na poziomie strategicznym odpowiedzialna jest Krajowa Jednostka Ewaluacji (KJE), jednostka funkcjonująca obecnie w ramach Ministerstwa Rozwoju. W miarę potrzeb wynikających z konieczności zapewnienia odpowiedniej jakości procesu ewaluacji, KJE będzie angażować w proces ewaluacji jednostki reprezentujące poszczególne resorty odpowiedzialne za koordynację realizacji prorozwojowych polityk publicznych.

W ramach tego procesu zostaną przeprowadzone ewaluacje ex ante, on-going i ex post, które posłużą do usprawnienia wdrażania Strategii oraz oceny jej efektów. Prowadzone badania ewaluacyjne będą bazować na pięciu podstawowych kryteriach ewaluacyjnych - trafności, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości. Ewaluacje będą realizowane:

- na poziomie Strategii, w ramach działań ewaluacyjnych prowadzonych przez KJE,
- na poziomie projektów, w ramach działań ewaluacyjnych prowadzonych przez instytucje odpowiedzialne za realizację projektów zidentyfikowanych w ramach Strategii.

Wskazane instytucje zobligowane są do stworzenia i zaplanowania odpowiednich procedur, jak i zapewnienie adekwatnych środków finansowych i kadrowych dla przeprowadzenia ww. badań ewaluacyjnych.

Koniecznym uzupełnieniem działań ewaluacyjnych będzie **zapewnienie adekwatnych i wiarygodnych źródeł danych** potrzebnych do monitoringu interwencji oraz realizacji poszczególnych ewaluacji. W tym kontekście właściwe będzie oparcie w przeważającej mierze systemu monitoringu o już istniejące rozwiązania. Obecnie funkcjonujący model monitorowania i oceny realizacji strategii i programów zapewnia jednolite standardy w aspekcie prac programowych i planistycznych. Inicjatywy ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na rzecz poprawy programowania strategicznego doprowadziły m.in. do utworzenia silnej bazy analityczno-ewaluacyjnej – **systemu STRATEG**. Dostępna publicznie baza stanowi zintegrowane źródło informacji<sup>103</sup>, a utrzymanie systemu przez GUS gwarantuje spójność metodologiczną i porównywalność danych w szeregach czasowych oraz regularną aktualizację danych na potrzeby „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Istotną kwestią jest stworzenie i utrzymanie systemu monitoringu na poziomie projektów co powinno wydatnie przyczynić się do zwiększenia możliwości działań analitycznych, a tym samym do zwiększenia możliwości pozytywnego wpływu na jakość strategii i realizowanych w jej ramach interwencji.

Zrealizowane badania ewaluacyjne, wraz z wnioskami dotyczącymi dalszej realizacji strategii będą przedstawiane Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju.

---

<sup>103</sup> System obejmuje wskaźniki monitorujące zawarte w dokumentach strategicznych i programowych polityki rozwoju oraz polityki spójności na poziomach krajowym i regionalnym.

