

Strategia

Sprawne Państwo 2020

Warszawa, 20 grudnia 2012 r.

Spis treści

1. Wprowadzenie	3
2. Streszczenie strategii „Sprawne Państwo 2020”	6
3. Diagnoza i trendy społeczno-gospodarczej w obszarze: sprawność państwa	12
4. Wyzwania rozwojowe i wizja	25
5. Cel główny	34
6. Cele szczegółowe i kierunki interwencji	35
Cel 1. Otwarty rząd	35
Cel 2. Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa	40
Cel 3. Skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych	51
Cel 4. Dobre prawo	64
Cel 5. Efektywne świadczenie usług publicznych	68
Cel 6. Skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura	82
Cel 7. Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego	89
7. Realizacja, wdrażanie i monitorowanie	100
8. Wskaźniki monitorowania	101
9. Ramy finansowe	104
Załącznik: Informacja o przebiegu i wynikach konsultacji społecznych	105

1. WPROWADZENIE

Na początku XXI wieku przed polskim państwem stoi trudne i odpowiedzialne wyzwanie: zapewnienia stabilnego rozwoju i ominięcia raf, które mogłyby poprowadzić je w rozwojowy dryf. Kluczowe dla pobudzenia szans rozwojowych, jest uświadomienie sobie – jak ważną rolę odgrywa sprawnie działające, przyjazne dla obywateli państwo. W warunkach radykalnych zmian gospodarczych, kulturowych i technologicznych, potrzebne są nowe ramy funkcjonowania oraz klarowna filozofia państwa. Prezentowany w tej strategii model państwa to państwo optimum.

W modelu **państwa optimum**¹ nie wystarczy już działać dla obywateli, ale należy znaleźć sposób na działanie razem z nimi. Można to zrobić realizując trzy kluczowe cele:

Po pierwsze: poprawić jakość usług administracji publicznej - rządowej i samorządowej. Najbardziej użytecznym narzędziem dla poprawy funkcjonowania administracji, dla jej lepszego skupienia uwagi na użytkowniku/obywatelu – jest wykorzystanie informatyzacji.

Po drugie: cyfrowy charakter zmian wielu aspektów funkcjonowania współczesnego świata wymaga państwa optimum 2.0., tak aby uzyskać efekt cyfrowej synergii projektów modernizujących administrację.

Po trzecie: procesy w administracji publicznej należy widzieć w różnych perspektywach czasowych – krótkoterminowej, średnio i długookresowej. Powinny one być istotnym czynnikiem wspierającym rozwój kraju i odpowiedzią na oczekiwania różnych grup społecznych, różnych pokoleń i mieszkańców różnych obszarów.

Państwo optimum oznacza w praktyce:

- tylko tyle regulacji, ile jest niezbędne dla codziennej sprawności funkcjonowania instytucji publicznych,
- tylko tyle interwencji, ile trzeba dla rozwoju i wysokiej stopy zwrotu ponoszonych inwestycji, także w ludzi i ich umiejętności,
- tylko tyle restrykcji, ile potrzebne jest dla bezpieczeństwa struktur obronnych państwa oraz bezpieczeństwa codziennego mieszkańców kraju,
- tylko tyle opiekuńczości, ile niezbędne, by nikomu nie dać poczuć się wykluczonym,
- tylko tyle aktywności na poziomie centralnym, by wspomagać rozwiązywanie problemów na niższych poziomach organizacji życia publicznego,
- tylko tyle administracji jeśli chodzi o zasoby, ile naprawdę potrzeba w określonych obszarach.

Proces przechodzenia od rzeczywistości analogowej do cyfrowej wiąże się z wielkimi zmianami instytucjonalnymi i społecznymi. Jego cechą podstawową jest uczestniczenie poprzez sieć w globalnym świecie.

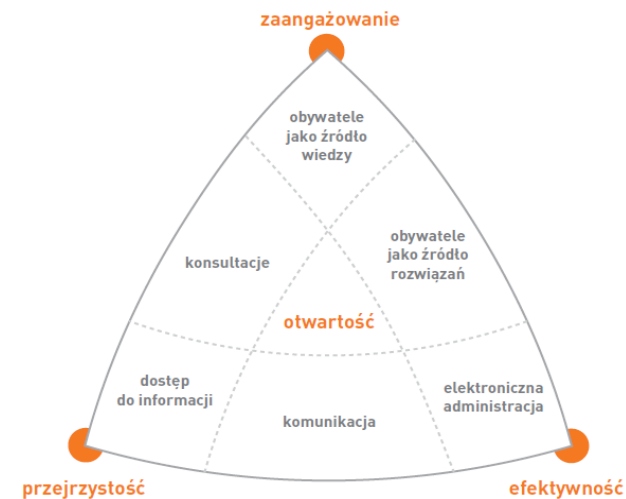
Wizja sprawnego państwa zakłada współdziałanie razem z innymi państwami oraz to, że jego obywatele funkcjonują razem z innymi obywatelami we wspólnej rzeczywistości globalnej.

Drugi proces polega na innym definiowaniu instytucji publicznych i wspólnoty. Dziś wchodzi one w dialog między sobą. Dlatego wypracowywany jest model państwa optimum, opartego na kontrakcie między powoływanymi do realizacji zadań władzami publicznymi.

Konieczna jest ocena, w jaki sposób prawo własności intelektualnej w obecnie obowiązującej postaci przystaje do współczesnych realiów społeczeństwa informacyjnego. Możliwość łatwego i masowego kopiowania treści z jednej strony a konieczność godziwego wynagrodzenia i skutecznej ochrony wysiłków twórczych, artystycznych i naukowych oraz wszelkiego rodzaju inwestycji w tworzenie dóbr intelektualnych – z drugiej, wymaga znalezienia odpowiedniej równowagi pomiędzy poszczególnymi interesami, tak aby straty dla użytkowników i twórców były jak najmniejsze. W ten sposób zwiększy się dostęp do wiedzy i informacji, nie zniknie też motywacja do kontynuowania działalności twórczej oraz inwestycyjnej; będzie to także bodziec dla rozwoju e-usług, które wykorzystają informację publiczną. Należy tu odnotować rosnącą chęć współtworzenia rzeczywistości poprzez portale społecznościowe i nowe media. Najlepszą odpowiedzią na te procesy jest **otwarty rząd**.

¹ W literaturze międzynarodowej model *państwa optimum* opisywany jest również jako *open government* lub *smart government*. Porównaj: *Opening government, A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector*, Open Society Foundation, 2011;

Wartości otwartego rządu



Źródło: Mapa otwartego rządu w Polsce, Centrum Projektowe, Warszawa, czerwiec 2011

Jego istotą jest zarządzanie responsywne, które oznacza państwo nie „dla obywatela”, tylko „z obywatelem”.

Trzeci proces to wyłanianie się państwa optimum - państwa, które charakteryzuje selektywna interwencja, harmonijne rozłożenie relacji między administracją, rządem i samorządem. Kiedy w 1987 roku Guy Sorman pisał o Państwie Minimum, debata koncentrowała się na ograniczaniu usług i kompetencji państwa. Dziś wiemy, że istotna jest właściwa adaptacja modelu organizacji kraju do realnych możliwości działania. Nie należy wyręczać wspólnot lokalnych i regionalnych skrojonych na miarę potrzeb rozwojowych, ale harmonijnie uzupełniać się w realizacji dobra publicznego, budując państwo optymalnie dostosowane do naszych potrzeb i oczekiwań, zarazem unikając nadmiaru regulacji. Pomoc społeczna i interwencja państwa służy temu, żeby jej odbiorca mógł dawać sobie radę samodzielnie poprzez pracę, a nie tylko poprzez wsparcie finansowe, które go de facto uzależnia.

Ewolucja administracji publicznej: obywatel w centrum

	Tradycyjna administracja publiczna	Nowe zarządzanie publiczne	Responsywne zarządzanie
Relacje obywatel-władza publiczna	posłuszeństwo	uprawnienie (do usług)	partnerstwo
Odpowiedzialność administracji wobec	polityków	klientów	obywateli, interesariuszy (stakeholders)
Główne zasady działania	zgodność z regułami i procedurami	efektywność i rezultaty	otwartość, przejrzystość, partycypacja
Kryteria sukcesu	nakład	wynik	proces
Kluczowy atrybut	bezsronność	profesjonalizm	współkreowanie

Źródło: World Public Sector Report 2005, United Nations

Dziś na problem nierówności patrzymy nie tyle poprzez różnice w dochodach, co przez brak dostępu - z powodu niskich dochodów oraz innych czynników - do dóbr i usług. Dlatego potrzebne jest jasne określenie, jakie usługi publiczne realizują funkcję dobra publicznego we współczesnym świecie. Są to na pewno: edukacja, prawo do zabezpieczenia na starość, pomoc na rynku pracy, dostępność – nawet jeśli jest to finansowane poprzez system składek – powszechnego systemu ochrony zdrowia. **Państwo optimum powinno więc dbać o powszechny dostęp do tego, co definiowane jest jako**

dobro publiczne, sprzyjające rozwojowi. Jeśli w celu zapewnienia tego dostępu konieczna jest interwencja, powinno sensownie ją stosować. To interwencja mierzona efektywnością i skutecznością. Do całego procesu trzeba podchodzić wielowymiarowo i kompleksowo, np. jeśli chcemy, żeby dzieci uczyły się w cyfrowej szkole, to należy przygotować do tego nauczycieli.

W rzeczywistości cyfrowej stajemy przed potrzebą redefinicji całego procesu związanego z wymiarem sprawiedliwości - tego, co państwo może robić w sieci, by przeciwdziałać przestępstwom, a czego robić nie powinno, by nie zagrozić indywidualnym wolnościom. Poczucie bezpieczeństwa traktować należy jako wartość bezwzględną. Zakłada to sprawność policji i innych służb oraz efektywność i rzetelność sądów. Tak, by bez potrzeby, jasnych reguł, nieskutecznie dla walki z przestępczością – nie karać obywateli. Wyjściowym założeniem w tej dyskusji są wolność, ochrona danych i prywatności. Ograniczenia – tylko dla ochrony obywateli, a nigdy przeciwko nim jako zwykłym obywatelom.

Państwo optimum to także państwo, które przez udział obywateli w demokracji partycypacyjnej będzie wykorzystywało ich wiedzę i umiejętności. Dążyć więc będziemy do wypracowania nowych relacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami sfery społecznej: Rządem, samorządem, organizacjami społecznymi, pozarządowymi, a także *społecznościami Internetu*. Wymaga to harmonii i jasności w przepływie informacji, a także powrotu do klarownego podziału zadań w relacjach rząd-samorząd. Dlatego przewiduje się dokonanie przeglądu funkcji państwa i rozwiązań dotyczących funkcjonowania samorządu, analizując efektywność istniejących rozwiązań. Dopiero na tej podstawie można zdefiniować zakres i obszary potrzebnych zmian. Po to, by państwo służyło jak najlepiej obywatelom, było strażnikiem wolności, a jednocześnie gwarantem rozwoju, a nigdy jego hamulcem.

Sprawne państwo to sprawne i skuteczne realizowanie tradycyjnych funkcji państwa z współczesną nową wartością dodaną w postaci technologii cyfrowych.

Przedstawiany dokument – strategia „Sprawne Państwo 2020” – łączy ideę państwa optimum i otwartego rządu, prezentuje cele i kierunki interwencji w obszarach istotnych dla rozwoju Państwa, w których interwencja jest konieczna, aby podnieść skuteczność i efektywność. Celem podejmowanych przedsięwzięć w perspektywie do 2020 roku jest ukształtowanie państwa otwartego, pomocnego, skutecznego i efektywnego, o silnej pozycji międzynarodowej i wysokiej aktywności obywateli w życiu społecznym i politycznym. Dokument ten odchodzi od wąskiego sektorowego myślenia na rzecz zintegrowanego podejścia tematycznego i równocześnie odgrywa istotną rolę w programowaniu perspektywy finansowej 2014-2020. Stanowi bowiem bazę dla rozwoju potencjału administracji publicznej, podejmowania działań w kierunku zmian organizacyjnych, prawnych i proceduralnych, jak również wdrażania programów rozwoju związanych z różnymi obszarami funkcjonowania państwa celem podniesienia poziomu obsługi obywatela jak i jego bezpieczeństwa (np. programy doskonalenia standardów zarządzania oraz podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników administracji publicznej, ochrony cyberprzestrzeni RP, programy ratownictwa i ochrony ludności). Strategia wytycza również kierunki działań dotyczące podniesienia skuteczności instytucjonalnej systemu ochrony zdrowia - istotne dla spełnienia warunku *ex ante* w tym zakresie. Istnienie krajowych lub regionalnych strategicznych ram polityki zdrowotnej w zakresie określonym w art.168 TFUE, gwarantujących stabilność ekonomiczną. Strategia tworzy także podstawę dla przygotowania kierunków rozwoju cyfrowego i licznych projektów systemowych wdrażających nowoczesne technologie informatyczno-komunikacyjne (ICT) oraz programy rozwoju tj. Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa oraz Narodowego Planu Szerokopasmowego. Działania w zakresie rozwoju technologii ICT zostaną dodatkowo uszczegółowione w dokumencie policy paper, który - bazując na średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020 oraz poszczególnych zintegrowanych strategiach rozwoju – będzie prezentował wizję działań dotyczących rozwoju cyfrowego planowanych do podjęcia w perspektywie do 2020r. Jednocześnie policy paper, jako dokument o charakterze pomocniczym, stanowić będzie punkt odniesienia dla programowania interwencji ze środków UE, w tym głównie z polityki spójności w celu 2 „Zwiększenie dostępności, wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych” w ramach Umowy Partnerstwa.²

² Cele tematyczne dotyczące interwencji ze środków UE oraz obowiązek przygotowania i wymogi dotyczące zawartości Umowy Partnerstwa zostały określone w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, który został przedstawiony przez Komisję Europejską 6 października 2011 r.

2. Streszczenie strategii „Sprawne Państwo 2020”

Opracowanie strategii „Sprawne Państwo 2020” (dalej: SSP) wynikało z przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 24 listopada 2009 r. dokumentu *Plan uporządkowania strategii rozwoju*³, który wprowadził działania porządkujące w obszarze obowiązujących dokumentów strategicznych i ograniczył liczbę strategii z 42 do 9 nowych strategii rozwoju (tzw. strategii zintegrowanych) realizujących średniookresową strategię rozwoju kraju i długookresową strategię rozwoju kraju. W przywołanym dokumencie Rada Ministrów – wskazując koordynatora opracowania strategii⁴ - wyznaczyła katalog obszarów tematycznych dla wszystkich strategii zintegrowanych⁵ oraz wskazała koordynatorów prac nad tymi dokumentami. W przypadku SSP zakres przedmiotowy obejmował następujące zagadnienia: efektywność instytucji publicznych; podnoszenie jakości kadr administracji rządowej i samorządowej; zarządzanie rozwojem kraju; jakość tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych; funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości; bezpieczeństwo publiczne; prawa konsumenta; komunikacja i dialog; usługi publiczne; pozycja międzynarodowa kraju; technologie informacyjno-komunikacyjne; efektywność systemu ochrony zdrowia. Zakres tematyczny SSP uzupełniono dodatkowo o rekomendowane zagadnienia i wytyczne, tj. reformę finansów publicznych, cyberprzestępczość, wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w administracji publicznej (w tym udostępnianie usług drogą elektroniczną), usprawnianie procesu planowania i realizowania polityk publicznych, ekonomię społeczną⁶, uczenie się przez całe życie. Na sformułowanie celów i kierunków interwencji oprócz diagnozy społeczno-gospodarczej w obszarze sprawność państwa, istotny wpływ odegrały także dokumenty Unii Europejskiej (UE), a w szczególności:

- *Biała Księga nt. dobrego rządzenia w Europie*,
- *Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013*,
- *Program Sztokholmski*,
- *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*,
- *Europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011-2015*,
- *Europejska Agenda Cyfrowa*,
- *Europejska Strategia Otwartych Danych*,
- *Strategiczne ramy europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020)*⁷,
- *II Wspólnotowy Program Zdrowia Publicznego na lata 2008-2013*.

Przedsięwzięcia zaproponowane w strategii wpisują się ponadto w realizację przez Polskę nowej strategii gospodarczej Unii Europejskiej „*Europa 2020 – Strategia dla Wzrostu Inteligentnego, Zrównoważonego i Sprzyjającego Włączeniu Społecznemu*”, a część z nich, bezpośrednio wiążąca się z wiodącymi celami strategii unijnej lub przezwyciężaniem barier wzrostu, będzie uwzględniana w corocznie aktualizowanym Krajowym Programie Reform⁸.

W trakcie prac nad przygotowaniem SSP rozważano zasadność przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁹. Opinia właściwych organów w przedmiotowej sprawie wykazała, iż projekt dokumentu strategicznego nie spełnia kryteriów kwalifikujących do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, gdyż realizacja postanowień projektu strategii nie obejmuje działań o charakterze przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁰ i nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natura 2000.

³ Reasumpcja decyzji Rady Ministrów dotycząca dokumentu „Plan uporządkowania strategii rozwoju”: 10 marca 2010 r., 30 kwietnia 2011 r. i 12 lipca 2012 r.

⁴ Rada Ministrów wyznaczyła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako koordynatora SSP. W związku ze zmianami organizacyjnymi, prace nad projektem SSP kontynuował Minister Administracji i Cyfryzacji. Zmiany organizacyjne - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie przeniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury (Dz.U. Nr 250, poz. 1500); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz.U. Nr 250, poz. 1501); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz.U. Nr 250, poz. 1502); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 248, poz. 1479); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 248, poz. 1491).

⁵ 9 strategii zintegrowanych: Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki; Strategia rozwoju kapitału ludzkiego; Strategia rozwoju transportu; Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko; Sprawne Państwo; Strategia rozwoju kapitału społecznego; Krajowa strategia rozwoju regionalnego: Regiony - miasta - obszary wiejskie; Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP; Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa.

⁶ Szerzej rozwinięte zapisy i rozwiązania w zakresie ekonomii społecznej zawarte są w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego i częściowo w Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki (w odniesieniu do innowacyjności, klauzul społecznych).

⁷ Konkluzje Rady z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram Europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („ET 2020”) [2009/C 119/02].

⁸ W dniu 26 kwietnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” w Polsce*. Pierwsza aktualizacja Programu przyjęta została przez Radę Ministrów w dniu 25 kwietnia 2012 r. - *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”. Aktualizacja 2012/2013 (KPR 2012/2013)*.

⁹ Ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199 poz. 1227, z późn. zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 213, poz. 1397).

SSP - jako jedna z 9 zintegrowanych strategii rozwoju - wpisuje się w nowy model zarządzania rozwojem kraju¹¹, zmierzający do zwiększenia skuteczności programowania i wdrażania polityki rozwoju oraz podniesienia jakości funkcjonowania instytucji publicznych. Ramy nowego modelu zarządzania rozwojem kraju stanowi długookresowa strategia rozwoju kraju oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju¹². W tak zdefiniowanych granicach SPP realizuje średniookresową Strategię Rozwoju Kraju 2020¹³ oraz jest spójna z 9 zintegrowanymi strategiami rozwoju.

Punktem wyjścia do opracowania SSP był *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*¹⁴. Zgodnie ze wskazanym dokumentem **sprawne państwo** to państwo prawa, przejrzyste w funkcjonowaniu, odpowiedzialne wobec obywatela za swoje działania. To państwo, które zakłada możliwie szerokie uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji, szanuje ich odmienność oraz dba o włączenie wszystkich jednostek/obywateli w kształtowanie państwa jako wspólnego dobra. To państwo rządzone efektywnie z uwzględnieniem zasady pomocniczości, przyjazne obywatelowi oraz innym podmiotom i sprawnie realizujące swoje obowiązki wobec nich. **Sprawne państwo** to także rozwiązania systemowe, procedury i instytucje, które promują efektywną i przyjazną realizację praw i aspiracji obywateli. To także infrastruktura instytucjonalno-prawna, która pozwala na budowę przewag konkurencyjnych kraju i działających w nim podmiotów gospodarczych. **Sprawne państwo** to również państwo wdrażające model otwartego rządu (ang. *open government*) i podstawowe wartości, tj. zasady otwartości, przejrzystości, zaangażowania obywateli i efektywności, a także państwo ograniczające obszar własnej ingerencji w życie obywateli/jednostek i funkcjonowanie podmiotów gospodarczych tak, by tworzyć najbardziej sprzyjające warunki dla ich rozwoju. To państwo wspierające przedsiębiorczość obywateli, uruchamiające ich inwencję i promujące innowacyjność, kształtujące postawy obywatelskie, w tym odpowiedzialność za dobro wspólne. To wreszcie instytucje publiczne reformujące się z wykorzystaniem technologii cyfrowych i wdrażające nowe modele działania i komunikacji.

Sprawne państwo charakteryzuje skuteczne, ekonomiczne, zgodne z prawem i poprawne w odbiorze społecznym wykonywanie funkcji i zadań. Ze względu na przyjęty w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej model ustrojowy, oparty na zasadach demokratycznego rządzenia, do wskazanych wyżej trzech podstawowych cech jako dodatkowe kryteria oceny sprawności państwa należy także dodać: praworządność, efektywność, przejrzystość, spójność i funkcjonalność oraz otwartość. Państwo sprawne to także państwo, którego system finansów publicznych umożliwia realizację celów strategicznych i koncentrację dostępnych zasobów na obszarach kluczowych z punktu widzenia polityki rozwoju, jak również pomiar i stałe podnoszenie efektywności wydatków publicznych oraz powiązanie alokacji środków publicznych z osiąganymi przez ich dysponentów rezultatami. Przejrzysty, ukierunkowany na wyniki, umożliwiający przypisanie odpowiedzialności za realizowane zadania i wewnętrznie spójny system finansów publicznych stanowi bowiem warunek konieczny sprawnego rządzenia państwem.

Głównym podmiotem strategii jest obywatel¹⁵. Obywatel jest *klientem* instytucji publicznych¹⁶; *odbiorcą* tworzonych regulacji prawnych oraz informacji i komunikatów instytucji publicznych; *nadawcą* wniosków, petycji czy wystąpień kierowanych do instytucji publicznych; *partnerem*, *wyborcą*, *współdecydem* w procesach rządzenia i zarządzania; *konsumentem* i *pacjentem*, któremu zapewnia się pomoc prawną, dostęp do usług zdrowotnych i bezpieczeństwo; *pracownikiem*, *przedsiębiorcą*, *itp.*

OBYWATEL – główny podmiot strategii

klient, wyborca, nadawca, pacjent, konsument, odbiorca, przedsiębiorca, partner, współdecydem, itp.

¹¹ Nowy model zarządzania rozwojem kraju został określony w dokumencie pn. *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.

¹² Rada Ministrów podjęła w dniu 13 grudnia 2011 r. uchwałę Nr 239 w sprawie przyjęcia *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (M.P. z 27 kwietnia 2012 r., poz. 252).

¹³ Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo – średniookresowa strategia rozwoju kraju przyjętą przez Radę Ministrów uchwała nr 157 z dnia 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882).

¹⁴ Dokument opracowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. Wyzwanie 9 *Sprawne Państwo*. Warszawa, czerwiec 2009 r.

¹⁵ Obywatel oznacza na potrzeby niniejszego dokumentu obywateli Polski, osoby nie posiadające polskiego obywatelstwa, podmioty prowadzące działalność gospodarczą oraz organizacje społeczne.

¹⁶ Pod pojęciem instytucji publicznej należy rozumieć m.in. urzędy administracji rządowej i samorządowej, sądy, placówki opieki zdrowotnej, prokuraturę, urzędy organów rządowej administracji zespolonej i niezespolonej.

SSP definiuje wizję państwa w perspektywie 2020 r., cel główny, 7 celów szczegółowych i 32 kierunki interwencji. Wyznaczone cele i kierunki interwencji mają charakter horyzontalny i koncentrują się na podniesieniu skuteczności oraz efektywności funkcjonowania administracji publicznej¹⁷ (rządowej i samorządowej) i skutecznej realizacji przez nią zadań oraz świadczenia usług publicznych. Strategia koncentruje się także na przygotowaniu i wdrożeniu zmian systemowych, organizacyjnych i zarządczych, aby osiągnąć pozytywne zmiany służące podniesieniu konkurencyjności państwa i jego rozwoju przy równoczesnym wzroście zaangażowania obywateli w proces rządzenia zapewniając dostęp do swoich zasobów informacyjnych.

Do osiągnięcia celu głównego SSP: **Zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami** przyczyniać się będą poszczególne cele szczegółowe. I tak:

Pierwszy cel ukierunkowany jest na wprowadzenie **zasad otwartego rządu**, a zamierzeniem jest zwiększenie przejrzystości i efektywności administracji publicznej, wzrost dostępności zasobów sektora publicznego oraz zdolności administracji do angażowania obywateli w proces rządzenia i konsultacji, rozwijania dialogu i współpracy (administracja publiczna-obywatel). Cel ten jest także odpowiedzią na procesy związane z tworzeniem społeczeństwa informacyjnego: rozwój mediów społecznościowych oraz modeli otwartej współpracy. Koncentruje się ponadto na trwających przemianach demokracji od typowej dla XX wieku formy przedstawicielskiej do demokracji partycypacyjnej. Podejmowane działania dodatkowo nakierowane są na reformy wewnętrznego funkcjonowania urzędów administracji publicznej, usprawnienie współpracy międzyresortowej i koordynacji działań oraz zwiększenie efektywności administracji publicznej.

Cel drugi zorientowany jest na zwiększenie **sprawności instytucjonalnej państwa** poprzez m.in. uporządkowanie kompetencji organów administracji publicznej czy obniżenie udziału kosztów obsługowych w kosztach ogółem (optymalne wykorzystanie sprzętu, zasobów ludzkich i finansowych). Ponadto cel drugi dąży do usprawnienia procesów wewnętrznych realizacji zadań, podniesienia jakości i dostępności świadczonych usług przez urzędy administracji publicznej i udostępnienie zasobów informacyjnych przy wykorzystaniu nowoczesnych systemów informacyjno-komunikacyjnych, podnoszenia skuteczności zarządzania urzędami administracji publicznej, wdrożenie mechanizmów usprawniających komunikację oraz wymianę dokumentów, przejrzystości podejmowanych działań i kontroli. Cel ten koncentruje się także na usprawnieniu funkcjonowania samorządu terytorialnego, likwidowaniu barier lub luk prawnych hamujących rozwój, usprawnieniu mechanizmów współpracy między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego i administracją rządową.

Cel trzeci skupia się na potrzebie zapewnienia **sprawnego zarządzania** i koordynacji obszarów istotnych dla rozwoju kraju i podniesienia prestiżu państwa na arenie międzynarodowej. W ramach celu trzeciego podjęte będą działania w takich obszarach jak: zarządzanie finansami, zarządzanie rozwojem kraju, koordynacja prowadzenia spraw międzynarodowych. W ramach tego celu położony zostanie także nacisk na zagadnienia związane z zarządzaniem majątkiem Skarbu Państwa oraz rozwijaniem współpracy przy realizacji zadań publicznych wpływających na rozwój państwa.

W ramach czwartego celu realizowane będą działania w kierunku **upraszczania procedur administracyjnych** i skracania czasu niezbędnego do otrzymania odpowiednich pozwoleń, usprawnienia procesu tworzenia regulacji prawnych. Wzmocnieniu ulegnie także proces koordynacji przebiegu opracowywania i uzgadniania rządowych projektów aktów normatywnych. Ponadto cel ten zorientowany jest na tworzenie przyjaznego dla obywateli i przedsiębiorców prawa w oparciu o rzetelne analizy ekonomiczno-prawne i wyniki konsultacji społecznych.

Cel piąty zorientowany jest na poprawę relacji między wynikami i nakładami w zakresie **świadczenia usług publicznych**¹⁸, podniesienie efektywności i dostępności świadczenia usług publicznych, w tym rejestrów centralnych, oraz wprowadzenie standaryzacji i nowoczesnego zarządzania usługami publicznymi. W ramach celu piątego będą podejmowane działania zmierzające do podniesienia efektywności systemu ochrony zdrowia, udostępniania usług prawnych czy konsularnych, ochrony praw konsumenta. Cel ten koncentruje się także na wprowadzaniu aktywnej partycypacji obywateli w kreowaniu usług publicznych i stałej poprawy poziomu satysfakcji obywateli z jakości usług publicznych oraz zagwarantowaniu równego dostępu do wysokiej jakości świadczonych usług, w tym np. usług transportu publicznego. Ponadto cel piąty

¹⁷ Model administracji publicznej oparty jest na założeniu, że administracja publiczna składa się z administracji rządowej oraz administracji samorządowej, realizującej swoje zadania na odpowiednim szczeblu administracyjnym podziału państwa. Termin „administracja publiczna” definiuje się na wiele sposobów i na różnych płaszczyznach, np. w ujęciu przedmiotowym (zakres realizowanych spraw) lub podmiotowym (organy tworzące administrację publiczną). Według jednej z definicji administracja publiczna to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach. Istnienie wielu definicji pojęcia „administracja publiczna” przyczynia się do różnorodnego stosowania jej podziału. Jeden z nich dzieli administrację publiczną na: administrację rządową, administrację samorządową, administrację państwową (do której zaliczane są jednostki organizacyjne nie będące częściami składowymi ani administracji rządowej ani administracji samorządowej).

¹⁸ Problematyka świadczenia usług publicznych podniesiona jest także w Krajowej Strategii Rozwoju Kraju 2010-2020; regiony, miasta, obszary wiejskie; Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego; Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego; Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki na lata 2012-2020 – Dynamiczna Polska; Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybnictwa, Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku).

uwzględnia potrzebę utworzenia zintegrowanej platformy informatycznej o usługach publicznych, zapewnienia kompletności dostępnych usług publicznych, promowanie wykorzystania danych publicznych na rzecz tworzenia innowacyjnych usług elektronicznych we współpracy ze środowiskiem pozarządowym, promowanie standardów interoperacyjności oraz zasad otwartości i transparentności, wsparcia usług elektronicznej administracji o zasięgu paneuropejskim oraz działania o charakterze edukacyjno-promocyjnym. Ważnym elementem tego celu jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania rejestrów publicznych, w oparciu o które świadczone będą usługi dla obywateli i przedsiębiorców.

Szósty cel koncentruje się na kompleksowej **reformie wymiaru sprawiedliwości** oraz usprawnieniu funkcjonowania prokuratury. Obejmować będzie działania zmierzające do zwiększenia efektywności egzekucji orzeczeń sądowych, wprowadzenia nowoczesnej i efektywnej probacji, zwiększenia ochrony pokrzywdzonych oraz szerokim wykorzystaniu nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w relacjach między sądami i sądem a obywatelem.

W odniesieniu do prokuratury rozwiązania wprowadzone w ramach celu szóstego pozwolą na usprawnienie i poprawę funkcjonowania oraz wzrost efektywności. Duży nacisk zostanie położony na udostępnienie prokuraturom nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych i zapewnienie wspomagania informatycznego prowadzenia postępowań przygotowawczych.

Cel siódmy zorientowany jest na podejmowanie działań przez służby i instytucje odpowiedzialne za **bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny** zarówno w ramach bieżącego funkcjonowania, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych. Działania będą skoncentrowane na poprawie sprawności, wizerunku i zaufania do poszczególnych służb i instytucji, poprawie koordynacji i doskonalenia ich działań, skróceniu czasu reakcji służb na zgłoszenia obywateli i interwencje. W ramach celu siódmego będą podejmowane przedsięwzięcia umożliwiające rozwój partnerstwa z jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami społecznymi i pozarządowymi oraz sektorem prywatnym w obszarze bezpieczeństwa publicznego. Będą także podejmowane przedsięwzięcia związane z usprawnieniem zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, a także funkcjonowania Państwowego Ratownictwa Medycznego.

SSP będąc rządowym dokumentem o charakterze interdyscyplinarnym wytycza priorytetowe kierunki interwencji podejmowane przez administrację rządową, nie przypisując w swej treści konkretnych zadań poszczególnym podmiotom zaangażowanym w realizację strategii, co nastąpi na etapie opracowywania planu działań na rzecz wdrażania przedmiotowego dokumentu. Stanowi także podstawę do opracowywania innych dokumentów strategicznych czy programów rozwoju określających priorytety i obszary wykorzystania funduszy europejskich. SSP stanowić może punkt odniesienia dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego do przeprowadzenia oceny efektywności funkcjonowania administracji lokalnej i regionalnej. Stanowi też dla jednostek samorządu terytorialnego istotną informację na temat kierunku planowanych zmian administracji publicznej w celu poprawienia jej efektywności.

Przyjęcie strategii przez Radę Ministrów¹⁹ stanowić będzie podstawę do opracowania **planu działań** którego koordynację prowadzić będzie Komitet Monitorujący²⁰, a wcześniej będzie rozpatrywany i opiniowany przez Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju²¹. Horyzont czasowy strategii obejmować będzie w całości nową perspektywę na lata 2014-2020.

¹⁹ Art. 14 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

²⁰ Zagadnienia dotyczące Komitetu Monitorującego podniesione są w rozdziale 7.

²¹ Zadania Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju określa ustawa z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.) oraz zarządzenie Nr 59 Prezesa RM z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju.

Układ celów i kierunków interwencji SSP

Cel główny ZWIĘKSZENIE SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI PAŃSTWA OTWARTEGO NA WSPÓŁPRACĘ Z OBYWATELAMI						
CEL 1. OTWARTY RZĄD	CEL 2. ZWIĘKSZENIE SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ PAŃSTWA	CEL 3. SKUTECZNE ZARZĄDZANIE I KOORDYNACJA DZIAŁAŃ ROZWOJOWYCH	CEL 4. DOBRE PRAWO	CEL 5. EFEKTYWNE ŚWIADCZENIE USŁUG PUBLICZNYCH	CEL 6. SKUTECZNY WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI I PROKURATURA	CEL 7. ZAPEWNIENIE WYSOKIEGO POZIOMU BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO
1.1. Otwarcie zasobów sektora publicznego	2.1. Doskonalenie funkcjonowania samorządu terytorialnego	3.1. Poprawa skuteczności planowania strategicznego i zarządzania finansowego	4.1. Optymalizacja procedur administracyjnych	5.1. Efektywny system ochrony zdrowia	6.1. Usprawnienie sądownictwa	7.1. Podnoszenie sprawności, poprawa wizerunku i wzrost poziomu zaufania do instytucji i służb zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny
		3.2. Skuteczny system zarządzania rozwojem kraju		5.2. Ochrona praw i interesów konsumentów		
	2.2. Optymalizacja struktur organizacyjnych administracji rządowej	3.3. Koordynacja i współpraca przy realizacji zadań publicznych		5.3. Świadczenie usług konsularnych	6.2. Zwiększenie sprawności i skuteczności egzekucji sądowej	7.2. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego
		3.4. Wzmocnienie pozycji międzynarodowej państwa	4.2. Procedury nastawione na realizację celów	5.4. Dostęp do usług prawnych, pomocy prawnej i informacji prawnej	6.3. Nowoczesna i efektywna probacja	7.3. Zapewnienie bezpieczeństwa granicy UE/Schengen
1.2. Usprawnienie procesu konsultacji oraz inne formy zaangażowania obywateli w rządzenie	2.3. Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej	3.5. Efektywna organizacja Skarbu Państwa i skuteczne zarządzanie jego majątkiem	4.3. Wysoki poziom kodyfikacji prawa cywilnego i karnego	5.5. Standaryzacja i zarządzanie usługami publicznymi ze szczególnym uwzględnieniem technologii cyfrowych	6.4. Zwiększenie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem	7.4. Ratownictwo i ochrona ludności (ochrona przeciwpożarowa, działalność zapobiegawcza, ratownicza i gaśnicza)
				5.6. Powszechny dostęp do szerokopasmowego Internetu	6.5. Alternatywne metody rozwiązywania sporów	7.5. Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego
				5.7. Sprawnie funkcjonujące rejestry publiczne	6.6. Skuteczna prokuratura	7.6. Poprawa funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego

SSP jest spójna z długookresową strategią rozwoju kraju – *Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności* oraz **zgodna ze średniookresową strategią rozwoju kraju**: *Strategią Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*²² oraz **kompatybilna i wzajemnie uzupełniająca z pozostałymi 8 zintegrowanymi strategiami** rozwoju, a także z Krajowym Programem Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”.

SSP, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*¹⁶, zawiera diagnozę i trendy społeczno-gospodarcze w obszarze: sprawność państwa wraz z analizą SWOT; wskazuje najważniejsze wyzwania rozwojowe i wizję; określa cel główny, cele szczegółowe i kierunki interwencji; podnosi kwestie realizacji, wdrażania i monitorowania oraz ramy finansowania.

²² *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 157 w dniu 25.09.2012 r., określająca cele strategiczne rozwoju kraju do 2020 r., będący najważniejszym dokumentem w perspektywie średniookresowej i kluczowym dla określenia działań rozwojowych, w tym możliwych do sfinansowania w ramach przyszłej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020. Dokument opublikowany w Monitorze Polskim z 2012 roku, poz. 882.

3. DIAGNOZA I TRENDY SPOŁECZNO-GOSPODARCZE W OBSZARZE: sprawność państwa

Przedstawiana diagnoza i trendy społeczno-gospodarcze w obszarze: sprawność państwa nie wyczerpują wszystkich informacji i danych, które zostały przedstawione w omawianym obszarze w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe.*, w *średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020* oraz w raporcie *Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*. Oceniając sprawność państwa wzięto także pod uwagę wpływ polityki spójności na zmiany instytucjonalne i systemowe, a w szczególności na sprawność i jakość funkcjonowania administracji, kształtowanie kultury administracyjnej związanej z zarządzaniem środkami publicznymi oraz wzrost znaczenia poziomu regionalnego.

I. Otwarte zasoby publiczne i komunikacja społeczna

Udostępnianie informacji publicznych. Problemy związane z uzyskaniem przez obywatela informacji to w szczególności:

- zdarzające się odmowy udostępnienia informacji (argumenty: żądana informacja nie jest informacją publiczną, ochrona danych osobowych, ochrona praw autorskich, tajemnica przedsiębiorcy),
- przekraczanie terminów udzielania odpowiedzi,
- naliczanie wygórowanych opłat za przetworzenie informacji,
- wieloletnia i kosztowna procedura odwoławcza od decyzji,
- brak sankcji za nieudzielenie informacji.

Głównym źródłem bezwioskowego dostępu do informacji publicznej stanowi urzędowy publikator teleinformatyczny Biuletyn Informacji Publicznej (BIP)²³, który - mimo stałej poprawy jakości – wymaga usprawnienia:

- jest systemem rozproszonych stron podmiotów publicznych, nie spełniających jednego standardu informatycznego i uniemożliwiających agregację poszczególnych rodzajów informacji,
- pełni rolę „słupów ogłoszeniowych”, a zamieszczane informacje w niewielkim stopniu umożliwiają ich ponowne wykorzystanie,
- ma charakter czysto informacyjny i nie przewiduje tworzenia żadnych narzędzi interaktywnych komunikacji z obywatelami,
- treści nie są dostępne dla osób niepełnosprawnych posługujących się specjalistycznym oprogramowaniem.

Informacje na stronach podmiotowych BIP i stronach WWW dublują się, a ponadto odnotowuje się brak stron BIP w przypadku podmiotów zobowiązanych do ich posiadania.

Wykorzystanie otwartych zasobów publicznych. Wiedza jest obecnie jednym z podstawowych czynników wzrostu gospodarczego. Wiele jej zasobów powstaje dzięki środkom publicznym, jednak dostęp do nich jest utrudniony. Wprowadzanie otwartych treści wymaga zarówno koordynacji działań i uwzględniania potrzeb wszystkich zaangażowanych stron jak i ustalenia jednolitych zasad nabywania praw i zasad udostępniania (licencjonowania) publicznych zasobów generowanych przez podmioty publiczne. Istotnym problemem jest udostępnianie treści internetowych stron urzędowych osobom niepełnosprawnym, posługującym się specjalistycznym oprogramowaniem. Mimo iż w niektórych obszarach rozwoju społeczeństwa informacyjnego Polska nadrabia zaległości w stosunku do liderów, to właśnie cyfrowe udostępnianie treści i rozwój usług publicznych powinny stać się impulsem do rozwoju cyfrowego w Polsce.

Otwarta komunikacja i współpraca. Wnioski z badań i analiz, inspirowanych zarówno przez samą administrację, jak i organizacje niezależne, wskazują na potrzebę wprowadzenia następujących zmian:

- prowadzenie konsultacji na wczesnym etapie prac nad projektem aktu prawnego czy planem,
- wydłużenie czasu na wypowiedzenie się partnerów społecznych,

²³ Strona Główna BIP jest rejestrem adresów stron podmiotowych BIP prowadzonych przez podmioty zobowiązane i funkcjonujących w systemie rozproszonym. Strony podmiotowe BIP nie muszą zawierać wszystkich informacji publicznych wytworzonych przez podmiot publiczny. Minimalny zakres przedmiotowy zawarty jest w art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.). Dokonanie zgłoszenia, jak i aktualizacja danych jest obowiązkiem podmiotu publicznego. Każdy z podmiotów ma swobodę w doborze narzędzia informatycznego, o ile spełnia ono wymogi Rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68). Ustawodawca pozostawił także swobodę wizualizacji stron podmiotowych BIP. Jedynym wymogiem jest zamieszczenie logotypu BIP i odnośnika do Strony Głównej BIP.

- sporządzanie raportów podsumowujących wyniki konsultacji,
- otwarta lista uczestników konsultacji i precyzyjne zasady uczestnictwa w konsultacjach.

Aktywność obywatela w konsultacjach społecznych. Wśród mankamentów wskazujących na brak skuteczności państwa w sferze uczestnictwa obywateli na zasadach partnerstwa w konsultacjach w szczególności należy wymienić: niechęć po stronie obywatela do angażowania się w sprawy publiczne, niepełne wykorzystanie narzędzi dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego przez organy administracji publicznej, pomijanie w debatach publicznych innych partnerów społecznych niż tradycyjni (np.: związki zawodowe), niepełna i niespójna komunikacja podejmowanych działań na etapie programowania, niski poziom merytoryczny debaty publicznej. Mimo podejmowania prób aktywnego włączenia obywateli - na zasadach partnerstwa - nie przynoszą one oczekiwanych rezultatów. Przyczyn istniejącej sytuacji należy doszukiwać się w dominujących i utrwalonych niepartycypacyjnych zasadach komunikacji organ–obywatel. Organy administracji publicznej skupiają się głównie na informowaniu, czyli rozpowszechnianiu informacji w sposób zwyczajowo przyjęty (tablice ogłoszeń, biuletyny, strony internetowe danego urzędu). Obserwuje się ponadto deficyt dobrowolnych instrumentów informowania wynikających z inicjatywy, kreatywności i otwartości organów administracji publicznej. W konsultacjach wykorzystuje się w niewielkim stopniu badania opinii publicznej i panele obywatelskie jako formę komunikacji. Pozytywnym natomiast zjawiskiem jest coraz powszechniejsze wykorzystanie Internetu do komunikowania, a także tworzenie międzysektorowych grup i zespołów roboczych.

II. Struktura i funkcjonowanie administracji publicznej

Model administracji publicznej w Polsce oparty jest na założeniu, że administracja publiczna składa się z administracji rządowej oraz administracji samorządowej, realizującej swoje zadania na odpowiednim szczeblu administracyjnego podziału państwa. Termin „administracja publiczna” definiuje się na wiele sposobów i na różnych płaszczyznach, np. w ujęciu przedmiotowym (zakres realizowanych spraw) lub podmiotowym (organy tworzące administrację publiczną). Według jednej z definicji administracja publiczna to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach. Istnienie wielu definicji pojęcia „administracja publiczna” przyczynia się do różnorodnego stosowania jej podziału. Jeden z nich dzieli administrację publiczną na: administrację rządową, administrację samorządową, administrację państwową (do której zaliczane są jednostki organizacyjne nie będące częściami składowymi ani administracji rządowej ani administracji samorządowej).

Dotychczasowe próby reorganizacji koncentrowały się na usprawnieniach strukturalnych, natomiast nie wdrożono całościowych mechanizmów poprawy efektywności rządzenia²⁴. Wprowadzanie licznych zmian w strukturze organizacyjnej administracji publicznej²⁵ przyczyniło się do uregulowania wielu sfer życia publicznego. W niektórych przypadkach wiązało się to ze wzrostem wydatkowania środków na utrzymanie i funkcjonowanie tych struktur. Nie zawsze jednak efektem tych działań była poprawa efektywności, jasny podział kompetencji, a także wprowadzanie nowoczesnych narzędzi zarządzania.

Innym elementem wpływającym na ocenę sprawności państwa jest efektywność urzędów administracji publicznej, na którą obok struktur wewnętrznych, modelu zarządzania i procesu podejmowania decyzji, obiegu korespondencji i stosowania technik informacyjno-komunikacyjnych, istotny wpływ ma jakość kadry urzędniczej. Wraz z procesami decentralizacyjnymi obserwowane są zmiany w strukturze zatrudnienia w instytucjach administracji publicznej. W latach 1999–2010 odsetek zatrudnionych w administracji samorządowej wśród ogółu zatrudnionych w administracji publicznej wzrósł z 52 % do 58 %.

Polską administrację publiczną cechuje różnorodność grup zawodowych, wobec których znajdują zastosowanie - obok przepisów pragmatyk pracowniczych - także inne regulacje prawne charakterystyczne dla danej grupy. W urzędach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej istnieją różne pragmatyki służbowe. Przykładem są urzędy zatrudniające tzw. służby mundurowe (komendy policji, komendy państwowej straży pożarnej, komendy straży granicznej, urzędy celne).

²⁴ Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Zespół Doradców Strategicznych Premiera RP, Warszawa, czerwiec 2009 r.

²⁵ Przepisy wspólnotowe UE co do zasady nie zawierają przepisów decydujących o kształcie i charakterze instytucji państwa członkowskiego, pozostawiając tę kwestię do uregulowania na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Prawodawstwo unijne ogranicza się do nałożenia na państwa członkowskie obowiązku wskazania organów i zapewnienia, że określone prawem unijnym zadania będą realizowane przez „właściwe organy” danego państwa członkowskiego, „urzędowe organy państwa członkowskiego” lub też, że państwo członkowskie zapewni wykonanie określonych w prawie unijnym obowiązków. Niekiedy jednak przepisy unijne wskazują na potrzebę wykonywania określonych zadań przez organy państwa członkowskiego, które spełniają określone minimalne wymagania w zakresie wyspecjalizowania pracowników czy posiadanej infrastruktury.

Na stanowiskach urzędniczych zatrudniani są funkcjonariusze różnych służb, żołnierze zawodowi, sędziowie, prokuratorzy oraz pracownicy zatrudniani na zasadach określonych w ustawie z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych*²⁶.

Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w znacznym stopniu utrudnia brak instrumentów do pomiaru obciążenia pracą w urzędach. Uniemożliwia to jednoznaczne stwierdzenie czy rozłożenie zatrudnienia w urzędach jest racjonalne. Z informacji przekazanych przez urzędy w 2011 r., wynika, że brak wystarczających zasobów kadrowych w stosunku do realizowanych zadań był istotnym problemem dla 42,2% urzędów. Ilustracją obciążenia pracą poszczególnych urzędów może być zjawisko występowania pracy w godzinach nadliczbowych. W 2011 r. członkowie korpusu służby cywilnej przepracowali około 954 tys. godzin nadliczbowych.

Korpus służby cywilnej, tak jak i inne segmenty rynku pracy, dotyczą zmiany demograficzne²⁷. Osoby powyżej 50 roku życia stanowią coraz liczniejszą grupę w korpusie (w 2011 r. – 29,7%, w 2010 r. – 28,3%, w 2009 r. – 26,9%). Należy spodziewać się rosnącej roli właściwego planowania i wykorzystania zasobów ludzkich, w szczególności konieczności umiejętnego wykorzystania doświadczenia osób powyżej 50 roku życia.

Wykorzystanie technologii teleinformatycznych (ICT) w administracji publicznej. Poziom rozwoju e-administracji publicznej w Polsce sukcesywnie wzrasta, mimo iż wciąż należy do najniższych w Unii Europejskiej. Zgodnie z danymi UN E-Government Survey, indeks rozwoju e-administracji za 2012 r. wynosił dla Polski 0,644 (wobec 0,558 dla 2010 r.) i sytuował nasz kraj na 47 miejscu spośród 190 badanych krajów, a w ramach UE na 24 miejscu (poziom indeksu dla najlepiej ocenionej w UE Holandii to 0,9125)²⁸.

Jeden urząd²⁹ na trzy udostępnia usługi elektroniczne inne niż oparte o tzw. wzór pisma ogólnego. Zdecydowana większość takich urzędów informuje oraz zachęca obywateli i przedsiębiorców do korzystania z usług administracji publicznej przez Internet. Najczęściej usługi elektroniczne są udostępniane na platformie ePUAP (72% urzędów udostępniających e-usługi). W 2012 r. 35% stron internetowych urzędów występuje także w innej niż polska wersja językowa, 17% jest przystosowana do obsługi przez telefony komórkowe i urządzenia mobilne, a tylko jedna strona na dziesięć spełnia rekomendacje Web Content Accessibility Guidelines WCAG 2.0., czyli jest dostępna dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

Strony internetowe urzędów oferują najczęściej następujące udogodnienia: wyszukiwarka informacji (84%), katalog usług/spraw z wyjaśnieniem jak i gdzie można je załatwić (64%), rzadziej możliwość zamówienia newsletter'a lub przysyłania nagłówków wiadomości i nowości na stronie (28%), informacja o obowiązkach i prawach obywateli przedstawiona według profilu użytkownika lub zdarzeń życiowych (22%), informacja o świadczeniu usług za pośrednictwem platformy ePUAP (18%) oraz rzadko dają możliwość wglądu w tok załatwiania sprawy (9%), możliwość zgłaszania błędów i propozycji usprawnień w świadczeniu usług (8%), gotowe odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania (6%), możliwość zamówienia zindywidualizowanej (dostosowanej do profilu użytkownika) informacji o działaniach i usługach Urzędu (4%), informacja na temat zastosowanych środków w celu zapewnienia bezpieczeństwa danych przekazanych przez obywatela (2%).

Jedynie 8% urzędów administracji samorządowej posiada dokument strategiczny w zakresie rozwoju teleinformatycznego. W przypadku administracji państwowej i rządowej wskaźnik ten jest znacznie wyższy i wynosi 52%.

Dla 73% urzędów administracji samorządowej największą barierą na drodze do cyfryzacji jest mały budżet na zadania związane z cyfryzacją działań i usług, z kolei dla 72% urzędów administracji rządowej największym problemem jest niewystarczająca liczba osób do obsługi informatycznej w stosunku do potrzeb.

68% urzędów w Polsce funkcjonuje w oparciu o model, w którym komputery są spięte siecią, aplikacje i pliki są zlokalizowane na serwerze, a dane są przekazywane pomiędzy programami w trybie wsadowym – offline. Ponadto 12% urzędów szczebla samorządowego funkcjonuje w rozproszonej strukturze z niezależnymi komputerami/programami pod kontrolą systemu DOS lub Windows.

Poza próbą integracji usług elektronicznych na ePUAP, brakuje powszechnej integracji systemów informatycznych.

²⁶ Dz.U. z 2001r. Nr 86, poz.953, z późn. zm.

²⁷ W świetle prognozy ludności na lata 2003-2030 przygotowanej przez GUS, następują zmiany w strukturze ludności Polski – systematycznie będzie maleć liczba ludności w wieku produkcyjnym. Towarzyszyć temu będą niekorzystne zmiany w strukturze wiekowej ludności (starzenie się społeczeństwa).

²⁸ UN E-Government Survey za 2012r, <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>; pomiar E-government development index – jest efektem średniej ważonej kilku skal odpowiadających głównym wymiarom e-administracji: 1) wykorzystanie TIK dla udostępniania informacji, produktów i usług; 2) poziom użytkowania infrastruktury telekomunikacyjnej; 3) poziom kapitału ludzkiego.

²⁹ Badanie „Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce 2012 roku”, wykonane przez PBS Sp. o. o. na zlecenie MAC; we wrześniu 2012 r. wzięło w nim udział ponad 1500 urzędów wszystkich szczebli w Polsce.

Dominują systemy dziedziczne, działające w separacji od innych. Kluczowym problemem do rozwiązania jest niski poziom interoperacyjności, który w wielu przypadkach utrudnia możliwość współdziałania systemów.

W administracji samorządowej 44% urzędów stosuje wyłącznie papierowy obieg dokumentacji, a 55% urzędów mieszany, obejmujący zarówno dokumentację papierową, jak i elektroniczną. W administracji szczebla rządowego analogiczne odsetki wynoszą 24% i 69%, a natomiast 7% tych urzędów stosuje wyłącznie elektroniczny obieg dokumentów.

Przybywa urzędów korzystających z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją – w 2012 r. stanowiły one 46% wszystkich urzędów (rok wcześniej 41%).

Rośnie również odsetek urzędów posiadających elektroniczną skrzynkę podawczą. W roku 2012 wyniósł on 96% (rok wcześniej 88%), z czego 87% umieściło ją na platformie ePUAP. Wykorzystanie elektronicznych skrzynek podawczych jest znacznie poniżej oczekiwań, przy czym stopień ich wykorzystania jest większy w administracji samorządowej niż rządowej. Zaledwie 1% całej korespondencji napływającej do urzędów administracji rządowej wpłynęła drogą elektroniczną, a 2% korespondencji wychodzącej wysłano elektronicznie. Analogiczne odsetki w przypadku administracji samorządowej wyniosły 8% i 6%.

III. Zarządzanie i koordynacja wybranych obszarów działalności publicznej

Zarządzanie rozwojem kraju. Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej, Polska została włączona w obszar oddziaływania ponadnarodowej polityki regionalnej, czyli polityki spójności UE. Zgodnie z dokumentem *Efekty polityki spójności UE w Polsce*³⁰ polityka spójności stanowi istotny czynnik zmian instytucjonalnych i systemowych. Realizacja polityki spójności znacząco wpływa na budowanie systemu strategicznego programowania i zarządzania rozwojem kraju, zgodnego z realizacją zasady dobrego rządzenia (ang. *good governance*) wiążącej się m.in. z efektywnym zarządzaniem władz publicznych, przejrzystością ich działalności czy włączeniem obywateli w sferę funkcjonowania państwa. To sprzyja powstaniu społeczeństwa obywatelskiego - aktywnego i zaangażowanego. Kolejną sferą, w której elementy polityki spójności mają wpływ na sprawność funkcjonowania państwa, jest wieloletnie finansowanie i zadaniowa konstrukcja budżetu, które stanowią nowoczesne rozwiązania polityki finansowej. Na ich przykładzie można zaobserwować przenikanie dobrych praktyk na obszary życia publicznego w Polsce. Dzięki sprawności mechanizmów polityki spójności nowoczesne wzorce zarządzania strategicznego i finansowego są przenoszone w sferę zarządzania rozwojem kraju.

Administrację publiczną w dużej mierze charakteryzuje niewystarczające wykorzystywanie zasobów kapitału ludzkiego oraz analiz, opracowań naukowych i ekspertyz w procesach decyzyjnych oraz podczas przygotowywania dokumentów strategicznych, a także słabe wykorzystywanie współpracy pomiędzy partnerami reprezentującymi różne instytucje publiczne, podmioty prywatne czy organizacje trzeciego sektora dla zapewnienia osiągania celów rozwojowych, zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Dodatkowym problemem jest zauważalna potrzeba rozwijania umiejętności opracowywania dokumentów strategicznych, brak ciągłości prac programowych, słabe powiązanie planowania społeczno-gospodarczego z regionalnym i przestrzennym. Ponadto projektowanie polityki gospodarczej kraju w niewystarczającym stopniu uwzględnia kwestie zarządzania ryzykiem, w tym związane z aspektami środowiskowymi, społecznymi i w zakresie zarządzania (ang. *Environmental, Social, Governance* – ESG).

Innym problemem, wynikającym z wieloletnich zaszłości, jest niewystarczająco sprawne zarządzanie nieruchomościami sektora publicznego. Informacje o liczbie nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego widniejące w dwóch zasadniczych prowadzonych dla kraju systemach informacji o nieruchomościach, tj. ewidencji gruntów i budynków oraz w systemie ksiąg wieczystych, różnią się³¹.

Pozycja międzynarodowa państwa. Pozycja międzynarodowa kraju i jej wizerunek uzależnione są zarówno od skutecznej polityki zagranicznej, jak i warunków w jakich jest realizowana. Z jednej strony obserwowane w ostatnich latach dynamiczne zmiany tworzą dogodną atmosferę do zwiększonej rywalizacji pomiędzy państwami, z drugiej zaś - świadomość wspólnych wyzwań globalnych stwarza perspektywę do wzmocnienia współpracy międzynarodowej. Wśród problemów utrudniających

³⁰ Dokument opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, sierpień 2009r.

³¹ Na dzień 28 maja 2010r. łączna liczba nieruchomości sektora publicznego wg EGiB – 1 757 120, łączna liczba nieruchomości sektora publicznego wg KW – 1 672 011.

sprawną realizację polityki zagranicznej w kontekście sprawnego funkcjonowania państwa należy przede wszystkim wyróżnić:

- niewystarczającą koordynację stanowisk samorządów województw prezentowanych na forum międzynarodowym oraz słaba wymiana informacji w zakresie współpracy zagranicznej samorządów szczebla gminnego i powiatowego, a także niewystarczająca koordynacja współpracy biur regionalnych samorządów województw w Brukseli oraz niepełne uregulowanie konsultacji podejmowanych działań i stanowisk przedstawicieli polskiej delegacji do Komitetu Regionów,
- brak systemu wczesnego ostrzegania umożliwiającego identyfikowanie kwestii potencjalnie problematycznych, co służyłoby ulepszeniu i odpowiednio wcześniejszemu przygotowywaniu się do dyskusji w ramach Unii Europejskiej,
- trudności w dotrzymaniu terminowej implementacji regulacji unijnych do polskiego systemu prawnego,
- niewystarczająco skoordynowany system promocji interesów kraju.

Polska wciąż jest krajem, którego międzynarodowy wizerunek w wielu miejscach świata i w wielu środowiskach opiniotwórczych nie odpowiada zakładanym oczekiwaniom. Przykładowo, opierający się na sześciu kluczowych kanałach komunikacji (Turystyka, Eksport, Jakość rządzenia, Inwestycje i imigracja, Kultura i dziedzictwo oraz Ludzie) model Anholt-GMI Nation Brand Index badania siły i atrakcyjności wizerunków marek narodowych pozycjonuje Polskę na 30 miejscu spośród 35 badanych krajów³². Należy jednak odnotować pozytywne zmiany i wartości marki Polski w ostatnich dwóch latach. Polska odnotowała najwyższy spośród 100 zbadanych krajów wzrost marki narodowej z 269 mld do 472 mld³³ dolarów. Powyższe należy wiązać z pomyślną organizacją przez Polskę dwóch prestiżowych wydarzeń – Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w 2011r. i organizacji turnieju finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012TM. Niedostatecznie spójny zestaw wizerunkowej (auto) identyfikacji stanowi jeden z elementów postrzegania kraju za granicą. Cechą charakterystyczną wielu wcześniejszych działań promocyjnych było preferowanie działań o charakterze jednorazowym, akcyjnym, a nie długofalowym, organicznym. Polska jest krajem, w którym - zwłaszcza na poziomie wykonawczym - występuje nadal niedostatek, a nie nadmiar instytucji zajmujących się promocją (brak np. struktury promującej polskie inwestycje za granicą). Zdecydowana większość krajów wysokorozwiniętych dysponuje przynajmniej jedną strukturą wykonawczą dla jednej dziedziny promocji, a w wielu z nich zdarza się, że jedną dziedzinę obsługuje nawet kilka instytucji wykonawczych.

Działania podejmowane w dziedzinie współpracy z Polonią i Polakami za granicą nie przyniosły dotychczas pożądanego efektu. Ocenia się, że Polonia i Polacy za granicą nadal nie są wystarczająco aktywnymi uczestnikami życia społecznego i politycznego w krajach ich zamieszkiwania.

Zarządzanie majątkiem Skarbu Państwa. Kompetencje właścicielskie i nadzorcze w stosunku do spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz w stosunku do przedsiębiorstw państwowych przysługują nie tylko ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, lecz również innym naczelnym lub centralnym organom administracji rządowej, a nawet agencjom państwowym. Rozproszeniu nadzoru nad mieniem państwowym towarzyszy funkcjonowanie, w administracji rządowej oraz w agencjach państwowych, komórek organizacyjnych realizujących tożsame zadania z zakresu dominium państwa. Dlatego celowe byłoby opracowanie jednolitych standardów wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach kapitałowych i przedsiębiorstwach państwowych, w szczególności dotyczących oceny efektywności funkcjonowania spółek z udziałem Skarbu Państwa, jak również ewentualnego postępowania restrukturyzacyjnego.

IV. Instrumenty regulacyjne i legislacyjne

Proces tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych. Wśród kluczowych mankamentów procesu tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych należy wymienić:

- częste nowelizacje ustaw i rozporządzeń,
- zmieniające się prawo wspólnotowe UE oraz zbyt późne wdrażanie prawa wspólnotowego na poziomie krajowym,
- nadmierną szczegółowość powodującą szybką dezaktualizację przepisów,
- niedostatecznie zorganizowany system oceny efektywności i skuteczności prawa *ex post*,

³² Źródło: *How the world sees the world, The Anholt Nation Brands Index Powered by GMI*, czwarty kwartał 2005, Simon Anholt/GMI, 2005

³³ Źródło: *The Brand Finance Nation® Brands 100* – Wielka Brytania, 2012.

- niewystarczający popyt wewnętrzny w ramach samej administracji na tworzenie polityk w oparciu o dowody analityczne,
- opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych.

Jakość przepisów prawnych. Przedstawiony powyżej stan może skutkować: niską precyzją i spójnością przepisów prawnych; coraz większą drobiazgowością tworzonych regulacji prawnych będącą objawem tzw. „inflacji prawa”; niskim utożsamianiem się beneficjentów tworzonego prawa z jego przepisami, co w głównej mierze spowodowane jest niewystarczającą partycypacją partnerów społecznych na etapie tworzenia polityk rządowych.

Prawo administracyjne materialne było w ostatnich latach przedmiotem licznych nowelizacji. Jednocześnie wciąż formułowane są postulaty koniecznych zmian tych przepisów, uzasadniane: lukami prawnymi, potrzebą odpowiedzi na nowe wyzwania czy też niewłaściwą praktyką stosowania przepisów.

W obszarze Kodeksu postępowania administracyjnego, analizując statystyki załatwiania spraw³⁴ przez sądy administracyjne i samorządowe kolegia odwoławcze, należy zauważyć, że:

- wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego blisko 23 % decyzji i innych czynności organów administracyjnych – jednakże w sprawach zakończonych wyrokiem, sądy uwzględniły: 35% skarg na akty i czynności ministrów, 37% skarg na akty i czynności terenowych organów administracji rządowej, prawie 35% skarg na akty i czynności Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (SKO),
- zarówno w 2008 r. jak i w 2009 r. SKO orzekając w ramach drugiej instancji wydały ponad 37,5% decyzji uchylających decyzję organu I instancji przekazujących sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Pomimo weryfikacji decyzji w ramach postępowań odwoławczych merytoryczna kontrola sądowa eliminuje z obrotu prawnego aż co trzecią zaskarżoną decyzję administracyjną (lub inną czynność). Drugoinstancyjne decyzje SKO, których jest blisko 40%, mają charakter kasacyjny, który dla stron postępowania najczęściej oznacza ponowną, długotrwałą, uciążliwą i kosztową procedurę.

Jakość aktów prawa miejscowego. Jakość aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego uległa w ostatnich latach znaczącej poprawie, gdyż coraz rzadziej wskazuje się na wydanie aktu prawa miejscowego z naruszeniem prawa. Maleje też liczba rozstrzygnięć nadzorczych uchylanych przez sądy administracyjne. Najczęstszymi naruszeniami prawa, skutkującymi stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub części, są: niezgodność aktu z delegacją ustawową, naruszenie zasad prawidłowej techniki legislacyjnej polegające na powtarzaniu w akcie prawa miejscowego przepisów ustawowych czy naruszanie przepisów proceduralnych np. braku publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Jakość kodyfikacji. Na sprawność wymiaru sprawiedliwości istotnie wpływa jakość kodyfikacji w zakresie prawa karnego, prawa cywilnego czy kodeksu spółek handlowych. Analiza bieżącego stanu prawnego w obszarze prawa karnego materialnego, procesowego, wykonawczego i skarbowego³⁵ wskazuje na potrzebę podjęcia prac usprawniających w tych obszarach. Nie jest również zadowalający obowiązujący stan Kodeksu cywilnego z 1964 r.³⁶ (po 1990 roku był ponad 50 razy nowelizowany) pomimo usunięcia swoistych dla ustroju komunistycznego instytucji prawnych i wprowadzenia rozwiązań dostosowujących do współczesnych potrzeb gospodarki rynkowej i wymagań prawa Unii Europejskiej. Model postępowania regulowany w Kodeksie postępowania cywilnego z 1964 r. (również wielokrotnie nowelizowanego) nie zawsze odpowiada współczesnym potrzebom. Natomiast na wprowadzenie dalszych zmian w Kodeksie spółek handlowych będą wpływać: ewolucja w prawie wspólnotowym, postulat zwiększenia konkurencyjności i elastyczności polskiego systemu prawnego oraz poszerzenia zakresu swobody, z jakiej korzystają przedsiębiorcy.

³⁴ Informacja Prezesa NSA o działalności sądów administracyjnych w 2010 r. oraz raport Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczący funkcjonowania Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w 2009 r.

³⁵ Dokonana przez działającą w nowym składzie od dnia 2 grudnia 2009 roku Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego.

³⁶ Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego przystąpiła do projektowania nowej kodyfikacji.

V. Świadczenie wybranych usług publicznych

System ochrony zdrowia. Aktualne prognozy dotyczące zmian demograficzno - epidemiologicznych³⁷ oraz coraz szybszy postęp technologiczny w medycynie stanowią przesłanki dla podejmowanych oraz planowanych działań ukierunkowanych na poprawę skuteczności i efektywności systemu ochrony zdrowia. Kolejną obserwowaną w Polsce i w innych państwach Unii Europejskiej determinantą jest **zjawisko nierówności w zdrowiu**³⁸ objawiające się m.in. terytorialnymi dysproporcjami w rozmieszczeniu i zasobach infrastruktury oraz kadry ochrony zdrowia.

Według raportu Euro Health Consumer Index (EHCI), w którym na podstawie 42 wskaźników oceniono 34 systemy ochrony zdrowia w Europie, uwzględniając pięć obszarów kluczowych dla konsumentów tj.: prawa pacjenta i dostęp do informacji, czas oczekiwania na leczenie, wyniki leczenia, profilaktyka/zakres i zasięg oferowanych usług oraz dostępność leków, polski system ochrony zdrowia został umiejscowiony na 27 pozycji³⁹, w szczególności w związku z ograniczeniami w zakresie **dostępności do świadczeń zdrowotnych**. Czas oczekiwania pacjenta na świadczenie zdrowotne waha się w zależności od rodzaju świadczenia i miejsca jego udzielania od kilku dni do kilkudziesięciu tygodni.⁴⁰ Pomimo poprawy w dostępie do niektórych świadczeń wysokospecjalistycznych np. w transplantologii, nadal obserwuje się deficyty, które lokują Polskę poniżej średniej europejskiej.⁴¹

Pozytywne zmiany można dostrzec także w **stanie infrastruktury**, która poprawia się m.in. dzięki wsparciu z funduszy europejskich, ale równocześnie diagnozuje się, że nasycenie systemu ochrony zdrowia w Polsce np. w nowoczesną aparaturę medyczną w szpitalach klinicznych i instytutach badawczych w stosunku do średniej europejskiej wymaga dalszych istotnych nakładów⁴² (przykładowo: liczba aparatów do rezonansu magnetycznego (MRI) na 1 mln mieszkańców wynosi w Polsce 4,7, podczas gdy średnia w UE to 10,3, a liczba aparatów do tomografii komputerowej (CT) na 1 mln mieszkańców wynosi w Polsce 14,3, zaś średnia w UE to 20,4⁴³).

W zakresie **zarządzania informacją** w ochronie zdrowia identyfikuje się ograniczenia dotyczące elektronicznego obiegu dokumentacji umożliwiającego koordynację i przepływ informacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami procesu terapeutycznego pacjenta, a tym samym zapewniającego wyższą skuteczność leczenia przy zachowaniu efektywności finansowej. Wdrażany obecnie system e-Recepta jest jednym z pierwszych projektów budowy nowoczesnego systemu informacyjnego w ochronie zdrowia. Jednakże analiza gromadzenia i zarządzania informacją w ochronie zdrowia wykazała, że obecna infrastruktura informatyczna w jednostkach ochrony zdrowia nie spełnia wymogów otwartości i interoperacyjności umożliwiających wymianę danych, a oprogramowanie do tworzenia dokumentacji medycznej, do zaopatrzenia i gospodarki lekami, dla laboratorium oraz dla diagnostyki, nie jest w pełni wykorzystywane do realizacji celów zarządczych.⁴⁴

Kolejnym elementem systemu, który ulega przeobrażeniom jest czynnik jakościowy udzielanych świadczeń. Następuje wzrost zainteresowania świadczeniodawców działaniami pro jakościowymi (między innymi poprzez ubieganie się o akredytację), wciąż jednak system ochrony zdrowia w Polsce nie jest wystarczająco zorientowany na pacjenta – certyfikat akredytacji przyznawany przez Ministra Zdrowia posiada obecnie 117 szpitali (na 795 szpitali ogólnych). Podejmowane

³⁷ GUS prognozuje wzrost liczby osób starszych w stosunku do całej populacji Polski. W 2006 roku odsetek osób w wieku 65+ wyniósł 13,3% (5,1 mln osób), natomiast prognozy wskazują, że w 2030 r. osoby takie stanowią będą 23,8% ogółu populacji.

³⁸ *Spoleczne nierówności w zdrowiu w Polsce*, raport WHO, 2012 r.

³⁹ Wg raportu Euro Health Consumer Index z 2012 r. Polska uzyskała 577 punktów na 1000 pkt możliwych do uzyskania. I miejsce zajęła Holandia (877 pkt).

⁴⁰ Dane NFZ na dzień 31.10.2012 r. Listy oczekujących na świadczenia opieki zdrowotnej.

⁴¹ Dane MZ wskazują, że od 2007 roku liczba przeszczepów w Polsce rośnie. W 2007 r. dokonano średnio 9,2 pobrania narządów na 1 mln mieszkańców, a w 2011r. 14,5. W Hiszpanii w 2011 r. wskaźnik ten wyniósł 35,3, w Portugalii 28,1,; mniejszy wskaźnik odnotowano np. na Słowacji 12,5 i Litwie 11,8.

⁴² Dane Najwyższej Izby Kontroli wskazują, że w kontrolowanych w 2011 r. instytutach badawczych stwierdzono, iż aparatura badawcza stanowi od 2 do 8% majątku instytutów.

⁴³ OECD (2012), *Health at a Glance: Europe 2012*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183896-en> - dane za 2010 r.

⁴⁴ Badanie CSIOZ X 2009-IV 2010 - Zasoby i potencjały zakładów opieki zdrowotnej w dziedzinie informatyki a ich uczestnictwo w przestrzeni teleinformatycznej.

aktualnie działania w zakresie zmian w zarządzaniu szpitalami i innymi podmiotami prowadzącymi działalność leczniczą⁴⁵ są istotne także z uwagi na niski poziom zarządzania kosztami w tych jednostkach przekładający się na ich zadłużenie⁴⁶.

Wydatki ogółem na ochronę zdrowia w Polsce tj. wydatki bieżące i inwestycyjne wyniosły w 2010 r. 99 mld zł i stanowiły 7,0% Produktu Krajowego Brutto (średnia OECD wynosi 9% PKB). Z kolei same bieżące wydatki publiczne w ww. okresie wyniosły 66,5 mld zł i stanowiły 4,7% PKB⁴⁷. Wydatki na leki i produkty medyczne dla pacjentów ambulatoryjnych stanowiły 24,5% wszystkich wydatków ogółem, a współczynnik współpłacenia pacjentów za leki był wyższy niż średnia europejska i w 2010 r. wynosił 65% – biorąc pod uwagę cały rynek leków dostępnych w aptece oraz 32% – biorąc pod uwagę wyłącznie leki refundowane.⁴⁸

Przedstawione powyżej prognozy skutkujące zwiększaniem zapotrzebowania na świadczenia opieki zdrowotnej⁴⁹ wskazują, iż wydatki na zdrowie będą podlegały presji wzrostowej. Również światowe uwarunkowania ekonomiczne oraz związane z nimi ograniczenia budżetowe wpływają na racjonalizację i optymalizację tych wydatków oraz generują zmiany w udziale wydatków publicznych oraz prywatnych na ochronę zdrowia. Analizy rynków europejskich prowadzone w latach 2000-2010 wskazują na stałą tendencję wzrostową nie tylko w zakresie wydatków publicznych na ten sektor, ale także w zakresie prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych, jako dodatkowego mechanizmu finansowania świadczeń zdrowotnych.⁵⁰

Ochrona praw i interesów konsumentów. W obszarze ochrony praw i interesów obywateli jako konsumentów na przestrzeni ostatnich lat obserwuje się znaczący wzrost poziomu efektywnej ochrony. Wraz z rozwojem rynku i stabilizowaniem instytucji gospodarki wolnorynkowej rośnie świadomość przedsiębiorców w zakresie praw i oczekiwań konsumentów. Niemniej wśród najistotniejszych problemów wymienić należy:

- niską transparentność stosowanych w obrocie konsumenckim wzorców umów (niezrozumiała terminologia, zawiłe lub nieprecyzyjne sformułowania, liczne wyjątki, odesłania, itp.),
- nieprzejrzystość i znaczny poziom skomplikowania aktów prawnych obejmujących ochronę konsumentów, w tym rozproszenie przepisów konsumenckich po wielu aktach prawnych,
- mało rozwinięte i upowszechnione systemy pozasądowego rozstrzygania sporów (ADR),
- niedostateczne monitorowanie wiarygodności deklaracji przedsiębiorstw w obszarze społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (ang. *Corporate Social Responsibility* – CSR) przez niezależne organizacje strażnicze (ang. *watch-dog*).

Usługi konsularne. Do problemów związanych z funkcjonowaniem polskich konsulatów należy zaliczyć przede wszystkim niewystarczające wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań informatycznych oraz nadmiernie rozwiniętą biurokrację, a także niską świadomość obywateli o świadczonych przez nie usługach czy możliwości uzyskania pomocy ze strony konsula czy konsula honorowego.

Pomoc prawna. Obecnie pomoc prawna może być udzielona wyłącznie w ramach poszczególnych procedur sądowych, zgodnie z którymi toczą się postępowania. Nie istnieje regulacja, która umożliwiałaby osobom fizycznym dostęp do finansowanej przez państwo nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, a także w postępowaniu przed organami administracji publicznej. Dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej powinien zostać zapewniony także cudzoziemcom przebywającym na terytorium Polski, zwłaszcza, że w stosunku do niektórych kategorii imigrantów (np. uchodźców lub cudzoziemców zobowiązanych do opuszczenia Polski) istnieje już taki obowiązek wynikający z prawa wspólnotowego⁵¹. Polska jest jednym z ostatnich krajów w Europie, w którym nie funkcjonuje system umożliwiający dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej finansowanej przez Skarb Państwa.

⁴⁵ Przykładem pozytywnych zmian w zakresie zarządzania jest m.in. Mazowiecki Szpital Wojewódzki w Warszawie, w którym w 2011 r. zwiększyła się liczba hospitalizacji i porad ambulatoryjnych i ustabilizowała się sytuacja finansowa szpitala.

⁴⁶ Analiza przeprowadzona w roku 2008 przez Ministerstwo Zdrowia na potrzeby przygotowania projektu „Nowoczesne zarządzanie w zakładach opieki zdrowotnej” dotyczące m.in. poziomu zarządzania kosztami oraz dane Ministerstwa Zdrowia, wg których wartość zobowiązań SPZOZ w III kwartale 2012 r. wyniosła ogółem 10 702,4 mln zł.

⁴⁷ Główny Urząd Statystyczny - Narodowy Rachunek Zdrowia za 2010r. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/ZO_narodowy_rachunek_zdrowia_2010.pdf

⁴⁸ Wg danych Narodowego Funduszu Zdrowia w: Raport IMS Health 2011.

⁴⁹ Obecna sytuacja w zakresie zachorowalności i umieralności wpływa także na wzrost zapotrzebowania na krew i jej składniki. Wg danych Narodowego Centrum Krwi na dzień 30 listopada 2012r. liczba jednostek KKCz (koncentratu krwinek czerwonych) wydanych do leczenia w 2008 r. wyniosła 958 540 jednostek koncentratu krwinek czerwonych, a w 2011 r. - 1 078 926.

⁵⁰ OECD (2012), *Health at a Glance: Europe 2012*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183896-en>. Np. we Francji 96% mieszkańców korzysta z uzupełniających prywatnych ubezpieczeń.

⁵¹ Możliwość zapewnienia bezpłatnej pomocy prawnej cudzoziemcom została wpisana do rekomendacji dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” przyjętego przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r.

Pomimo znacznego wzrostu liczby adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników, ceny usług prawniczych utrzymują się na poziomie stanowiącym istotną barierę dla obywateli⁵². Analizy pokazują, iż liczby te w najbliższych latach powinny systematycznie wzrastać.

Standaryzacja i zarządzanie usługami publicznymi. Ustawodawstwo polskie nie zawiera uniwersalnej definicji standardu, wspólnej dla wszystkich dziedzin usług publicznych. Pojęcie to zazwyczaj rozumiane jest jako wzorzec (norma) usługi, odpowiadający ustalonym cechom materialnym. Zostało określone m.in. w niektórych przepisach dotyczących pomocy społecznej, oświaty, opieki zdrowotnej, przeciwdziałania bezrobociu. Nieistnienie zinstytucjonalizowanego systemu standaryzacji usług publicznych można ocenić jako jedno z podstawowych zadań w funkcjonowaniu administracji w sferze sprawności instytucjonalnej i zarządzania usługami publicznymi. Obserwowane sukcesywne podnoszenie standardów chociażby w obszarze funkcjonowania pomocy społecznej (np. standardy domu pomocy społecznej; środowiskowych domów samopomocy) wskazuje na potrzebę ich weryfikacji, monitorowania, uzupełniania, itp. Zastosowanie teleinformatyki pozwala nie tylko na dostosowanie usług do potrzeb klientów, ale także na ich personalizację. Stosunkowo wąska oferta oraz niski stopień zaawansowania usług e-administracji w Polsce skutkuje niewielkim stopniem ich wykorzystania przez społeczeństwo (28% obywateli korzystała z usług e-administracji w 2011 r.). Najczęściej wykorzystywane są usługi związane z dokumentami tożsamości, rejestracją przedsiębiorstw, zamówieniami publicznymi, składaniem deklaracji podatkowych oraz zameldowaniem, jednak nie wszystkie z nich udało się do tej pory zelektronizować.

Dostęp do usług telekomunikacyjnych. Obecny stan rozwoju infrastruktury szerokopasmowej, a także poziom jej wykorzystania, jest relatywnie niski w porównaniu z większością pozostałych krajów Unii Europejskiej, a także odległy od celów przyjętych w Europejskiej Agendzie Cyfrowej (EAC). Na koniec 2011 r. Polska osiągnęła następujące wartości:

- zapewniono możliwość dostępu do Internetu szerokopasmowego dla 76,7 % ludności⁵³ (w porównaniu do 95,3% dla UE 27);
- zapewniono pokrycie dostępem do Internetu o przepustowości co najmniej 30 Mb/s na poziomie 3,5% (w porównaniu do 8,5% dla UE 27);
- około 0,7% gospodarstw domowych korzystało z łącza o prędkości co najmniej 100Mbps (w porównaniu do 1,3% dla UE 27)⁵⁴.

Cechą charakterystyczną rynku dostępu do Internetu jest rosnąca popularność i zapotrzebowanie na tę usługę. Według stanu na koniec 2011r. korzystało z niej ponad 10 mln użytkowników, o blisko 12% więcej niż w 2010r. Przełożyło się to na penetrację na poziomie 74% w odniesieniu do gospodarstw domowych oraz 25,9% w przeliczeniu na 100 mieszkańców Polski. Prawie 6,7 mln osób posiadało dostęp stacjonarny, natomiast ponad 3,3 mln zakupiło usługę mobilną. Spośród ponad miliona nowych odbiorców aż 52,2% zdecydowało się na korzystanie z modemów 2G/3G, które stały się najpopularniejszą technologią dostępową w Polsce. Dostęp stacjonarny w Polsce nadal pozostaje na niższym poziomie niż w większości krajów europejskich. Penetracja usługą utrzymywała się o 10,4 p.p. poniżej średniej unijnej i wynosiła 17,3%.

VI. Wymiar sprawiedliwości i prokuratura

Sądownictwo powszechne. Aktualnie funkcjonuje w Polsce 377 sądów powszechnych – 11 sądów apelacyjnych, 45 sądów okręgowych i 321 sądów rejonowych. W 2011 roku do sądów powszechnych, przy łącznej liczbie 10.323 stanowisk sędziowskich i asesorskich, wpłynęło ogółem 13.584.064 nowych spraw⁵⁵, w tym sprawy karne - 2.598.628, sprawy cywilne - 8.085.791, sprawy rodzinne - 1.321.993, sprawy z zakresu prawa pracy - 111.560, sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych - 170.768, sprawy gospodarcze - 1.295.324). W tym samym okresie sądy rozpatrzyły 13.385.551 spraw.

Od kilku lat zaobserwować można wzrost sprawności postępowań sądowych. Pomimo tej tendencji postępowania trwają wciąż zbyt długo, a egzekucja prawa jest niezadowolająca. Podważa to zaufanie obywateli do państwa i godzi

⁵² Liczba adwokatów i radców prawnych na 100 tys. mieszkańców wynosi 87. Z kolei na dzień 31 grudnia 2010 r. działało w Polsce 2188 notariuszy. Liczba komorników od 1997 r. (582 osoby) systematycznie wzrasta i w stanie obecnym jest ich 861, ponadto na rynku funkcjonuje 347 aplikantów komorniczych i 926 asesorów komorniczych

⁵³ Mieszkańcy w obszarach obsługiwanych przez dostawców stacjonarnego dostępu szerokopasmowego.

⁵⁴ Społeczeństwo informacyjne w liczbach, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012, uzupełnione o dokładniejsze dane (w przypadku dostępności danych) zamieszczone na stronie internetowej Europejskiej Agendy Cyfrowej: http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/index_en.htm

⁵⁵ W 2008 roku do sądów powszechnych, przy łącznej liczbie 10.283 stanowisk sędziowskich i asesorskich, wpłynęło 10.681.756 spraw.

w bezpieczeństwo obrotu prawnego. W konsekwencji wpływa także negatywnie na funkcjonowanie gospodarki oraz utrudnia pozyskanie i właściwe wykorzystanie środków (funduszy) unijnych. Przyczyny tego stanu rzeczy to stały wzrost liczby spraw wpływających do sądów⁵⁶ (częściowo spowodowany rozszerzaniem kognicji), bez jednoczesnego zapewnienia w minionych latach sądownictwu powszechnemu warunków na wprowadzenie odpowiednich rozwiązań.

Zasadniczymi problemami sądownictwa powszechnego są aktualnie:

- stały wzrost wpływu spraw do sądów i stale rozszerzana o nowe rodzaje spraw kognicja,
- zaległości nierozpoznanych spraw,
- niewłaściwa alokacja zasobów etatowych sądownictwa powszechnego,
- struktura organizacyjna sądownictwa powszechnego utrudniająca wykorzystywanie zasobów,
- wykonywanie przez sędziów wielu czynności o innym charakterze niż ściśle jurysdykcyjny,
- rozwiązania proceduralne utrudniające szybkie rozpoznawanie spraw,
- nieadekwatna do potrzeb baza lokalowa, szczególnie w sądach dużych aglomeracji,
- niedostateczne informatyczne wspomaganie organizacji pracy.

Struktura organizacyjna sądów skutkuje nadmierną w stosunku do rzeczywistych zadań nadzorczych liczbą stanowisk funkcyjnych. Na 10.000 sędziów ponad 4.000 to sędziowie pełniący funkcje związane z bezpośrednim nadzorem administracyjnym. Funkcjonowanie sądów powszechnych w takich warunkach organizacyjnych pociąga za sobą stosunkowo wysokie koszty w porównaniu do efektów orzeczniczych.

Polski model sądownictwa charakteryzuje się dużym obciążeniem sędziego obowiązkami o charakterze innym niż ściśle jurysdykcyjny. Na jeden etat sędziowski w wydziałach orzeczniczych, przypada obecnie około 1,9 etatu urzędniczego (20.213/10.323) oraz 0,30 etatu asystenckiego – to niezadowalająca proporcja⁵⁷.

Egzekucja sądowa. Sprawna egzekucja sądowa to jeden z warunków rozwoju przedsiębiorczości. Głównym problemem jest przede wszystkim długotrwałość egzekucji z nieruchomości. Środkiem, który miał pomóc w przyspieszeniu egzekucji jest skarga na opieszałość komornika⁵⁸. Instrument ten okazał się pomocny, ale niewystarczający do przyspieszenia egzekucji. Według szacunków Banku Światowego średni czas trwania egzekucji w Polsce w roku 2012 wynosił 145 dni.

Na niewystarczającą sprawność egzekucji wpływ ma wciąż zbyt mała liczba komorników. Dotychczas wprowadzone zmiany w sposobie tworzenia i obsadzania stanowisk komorniczych od 2008 roku spowodowały około 50% wzrost liczby komorników (2012 r. - 978 stanowisk; 2010 r. - 861 stanowisk; 2008 r. - 663 stanowisk).

Dostęp do rejestrów sądowych i rejestru karnego. Informatyzacja postępowań sądowych (e-Sąd). Obecnie na terenie kraju istnieje 27 wydziałów Krajowego Rejestru Sądowego (KRS). Dane z Rejestru udostępniane są przez Centralną Informację KRS odpłatnie (z wyłączeniem ustawowych zwolnień). Obecnie KRS udostępnia usługi umożliwiające wyszukiwanie zarejestrowanych podmiotów, złożenie drogą elektroniczną wniosków o wpis do rejestru, a także złożenie drogą elektroniczną wniosków o wydanie odpisów, zaświadczeń, informacji, kopii dokumentów. Od 1 stycznia 2012 r. istnieje możliwość zakładania spółek z o.o. i ich rejestracji w KRS drogą elektroniczną w oparciu o ustawy wzorcowe umowy spółki. Czas takiej rejestracji to 1 dzień roboczy (tzw. s24).

Według stanu na dzień 1 stycznia 2011 r. system określany mianem Nowa Księga Wieczysta (NKW) został wdrożony we wszystkich wydziałach ksiąg wieczystych sądów rejonowych w Polsce.

Krajowy Rejestr Karny przystąpił do wdrożenia rozwiązań informatycznych umożliwiających przekazywanie dokumentów w formie elektronicznej pomiędzy sądami i Krajowym Rejestrem Karnym. Ma to na celu ułatwienie i przyspieszenie obiegu dokumentów, co w znacznym stopniu wpłynie na przyspieszenie aktualizacji bazy danych Rejestru.

W roku 2012 rozpoczęto prace nad wdrożeniem rozwiązań umożliwiających przekazywanie przez sądy dokumentów do Krajowego Rejestru Karnego drogą elektroniczną (projekt e-karta), ponadto, od 1 stycznia 2014 r. możliwe będzie składanie wniosków i zapytań drogą elektroniczną oraz uzyskiwania drogą elektroniczną informacji z Rejestru (w ramach projektu: e-platforma Ministerstwa Sprawiedliwości).

⁵⁶ W latach 1997-2007 wpływ spraw do sądów powszechnych wzrósł z 5.017.667 do 10.681.756 spraw, a zatem o 112,9 %, zaś w latach 2002 – 2007 wzrósł z 8.696.913 do 10.681.756 spraw, a zatem o prawie 23 %.

⁵⁷ Przykładowo w Niemczech na jednego sędziego przypada 4 pracowników, zaś w Hiszpanii 7 urzędników służby cywilnej.

⁵⁸ Wprowadzona ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843, z późn. zm.).

Elektroniczne postępowanie upominawcze, zwane „e-Sądem”, wprowadzone z dniem 1 stycznia 2010 r., ma na celu obniżenie kosztów postępowania oraz skrócenie czasu wydania nakazu. W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 25 października 2012 r. wpłynęło ponad 4 370 tys. spraw do e-Sądu, rozpatrzono ponad 4 247 tys. spraw, wydano ponad 4 115 tys. nakazów (w elektronicznym postępowaniu upominawczym).

Probacja. Efektem bardzo częstego orzekania kary pozbawienia wolności jest stały napływ skazanych do zakładów karnych⁵⁹. W konsekwencji duża liczba osób oczekuje na wykonanie kary pozbawienia wolności. Sygnałem ostrzegawczym w zakresie probacji jest duża liczba orzeczeń o zarządzeniu warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności z powodu popełnienia kolejnego przestępstwa (48 % wszystkich „zarządzeń” wykonania kary). W związku z powyższym podjęto szereg wzmocnionych działań nadzorczych mających na celu promowanie sankcji i środków alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności.

Od dnia 1 września 2009 r. możliwe jest odbywanie kary w Systemie Dozoru Elektronicznego⁶⁰. Na dzień 31 stycznia 2012 r. karę w tym systemie odbyło 2219 skazanych.

Pomoc pokrzywdzonym przestępstwem. W 2009 roku utworzono 16 Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem⁶¹. Ośrodki działające na obszarze województwa - oprócz świadczenia pomocy bezpośrednio ofiarom przestępstw w formie bezpłatnej informacji prawnej i pomocy psychologicznej - mają także za zadanie nawiązywanie współpracy z różnymi podmiotami (instytucjami rządowymi i samorządowymi, organizacjami pozarządowymi, kościołami) działającymi na rzecz pokrzywdzonych.

Jak wykazały badania, poziom wiedzy społeczeństwa na temat praw osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz możliwości uzyskiwania wsparcia jest nadal niewystarczający. Podejmowane są dodatkowe działania, które mają dostarczyć informacji w tym zakresie (np. kampanie medialne). Ponadto w dniu 22 lutego 2009 roku uruchomiona została strona internetowa www.pokrzywdzeni.gov.pl.

Alternatywne metody rozwiązywania sporów (ADR). Stosowanie mediacji w sprawach karnych nakazują liczne dokumenty unijne⁶². Obecny stan prawny pozwala na szerokie wykorzystywanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów poprzez mediację i arbitraż. Jednakże możliwości te wciąż nie przekładają się na praktykę⁶³.

Podobnie jest z instytucją sądownictwa polubownego, które tylko śladowo bierze udział w rozstrzyganiu sporów. Wedle szacunkowych danych można przyjąć, że sądy polubowne rozstrzygają rocznie nie więcej niż około 1000 sporów (np. na 331 tys. załatwionych spraw gospodarczych w 2008 r.).

Prokuratura. Wśród istotnych problemów wpływających na funkcjonowanie prokuratury należy przede wszystkim wymienić:

- rozwiązania proceduralne utrudniające szybkie przeprowadzenie postępowania przygotowawczego,
- brak zaplecza eksperckiego, zwłaszcza w zakresie opiniowania w sprawach o przestępstwa gospodarcze,
- nieprawidłowa struktura organizacyjna utrudniająca właściwe wykorzystanie zasobów etatowych,
- niedostateczne informatyczne wspomaganie prowadzenia postępowań przygotowawczych i organizacji pracy,
- brak dostatecznej specjalizacji prokuratorów,
- duża fluktuacja kadry urzędniczej w połączeniu z brakiem wysokokwalifikowanych urzędników,
- trudna sytuacja w zakresie bazy lokalowej.

⁵⁹ Z przeprowadzonych w 2008 r. badań wynika, że do przestępstwa powraca około 45 % dozorowanych. Badania przeprowadził Instytut Wymiaru Sprawiedliwości pt. „Stan i perspektywy rozwoju probacji w Polsce”. W badaniach przyjęto, iż podstawowymi miernikami skuteczności probacji jest fakt popełnienia przez dozorowanego przestępstwa w okresie próby, a także zmianę sytuacji społecznej dozorowanego w okresie próby.

⁶⁰ Forma karna umożliwiająca odbywanie kary we wskazanych w ustawie przypadkach, a polegająca na kontroli skazanego poprzez umieszczenie na jego nodze elektronicznej opaski, która w połączeniu z wmontowanym w pobliżu systemem monitorującym umożliwi odbywanie kary we własnym domu.

⁶¹ Działalność Ośrodków była wspierana finansowo ze środków uzyskanych w ramach projektu unijnego „Zapobieganie i Zwalczanie Przestępczości 2007”; do końca 2011 roku Ośrodki otrzymywały wsparcie z Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej, aktualnie (jedynie w ograniczonym zakresie) działalność ta wspierana jest ze środków Komisji Europejskiej w ramach projektu „Wzmacnianie i rozbudowa Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw w Polsce”

⁶² Przykładowo: Decyzja ramowa Rady 200/220/WSiSW z 15 marca 2001 r.; rekomendacja Komitetu Ministrów Nr R (98)1 z 21 stycznia 1998 r., Rekomendacja Komitetu Ministrów Nr R (99)19 oraz Rekomendacja Komitetu Ministrów Rec (2002)10

⁶³ W 2008 r. sądy powszechne zakończyły w wyniku postępowania mediacyjnego 4 964 spraw – na ogólną liczbę 11 155 tys. załatwionych wszystkich spraw

VII. Bezpieczeństwo i porządek publiczny

Poczucie bezpieczeństwa obywateli. Od wielu lat przy ocenie i planowaniu działań Policji i innych służb⁶⁴ jako najważniejsze kryterium służące ocenie sprawności służb odpowiedzialnych za zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w państwie są brane pod uwagę i analizowane: społeczne wskaźniki poczucia bezpieczeństwa, oczekiwania społeczne w tej dziedzinie, zagrożenia uznawane za najpoważniejsze, ocena pracy i zaufanie do Policji (zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i lokalnej).

Wyniki badań społecznych od kilku lat wskazują na wysokie poczucie bezpieczeństwa obywateli, dobrą ocenę pracy policjantów i skuteczność Policji w walce z przestępczością. Natomiast zagrożenia, których obywatele obawiają się najbardziej to: brawurowo jeżdżący kierowcy, włamania, napady i rozboje, niszczenie mienia, kradzieże, zaczepki ze strony agresywnej młodzieży, bójki i pobicia⁶⁵. Mniejsze obawy wzbudzają hałaśliwi sąsiedzi, handel narkotykami oraz wymuszenia. Oczekiwania obywateli wobec Policji i innych instytucji dotyczą najczęściej zapewnienia łatwego kontaktu ze służbami, widoczności patroli, profesjonalizmu funkcjonariuszy i angażowania społeczności do wspólnych działań⁶⁶.

Za najbardziej uciążliwą dla obywateli uważa się przestępczość kryminalną, np.: włamania, kradzieże i uszkodzenia rzeczy, rozboje, wymuszenia. Statystycznego obywatela dotyczą bowiem najczęściej właśnie tego typu pospolite przestępstwa⁶⁷.

Zagrożenia dla państwa i społeczeństwa. Poza wyraźnie definiowanymi w badaniach oczekiwaniami społecznymi w zakresie bezpieczeństwa, istnieją inne poważne zagrożenia dla państwa i społeczeństwa, które generują wymierne ekonomicznie i społecznie straty, np. przestępczość zorganizowana, w tym gospodarcza, narkotykowa, handel ludźmi, terroryzm. Istotnym problemem pozostaje nadal przestępczość korupcyjna. Jednak, jak wskazują statystyki, od kilku lat notuje się mniejszą liczbę przestępstw, niż w latach 2000–2005, przy równoczesnym wzroście ich wykrywalności. Spadająca w ostatnich latach liczba zabitych i rannych wskazuje na poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego przy równoczesnym wzroście zarejestrowanych pojazdów, jednakże zagrożenie utratą życia na drodze jest jednym z największych w krajach Unii Europejskiej, sięgając około 100 zabitych na 1 mln mieszkańców.

Skuteczność działania służb. Sprawność poszczególnych służb i organów administracji realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa jest zależna od wysokiego poziomu kompetencji ich pracowników i funkcjonariuszy, profesjonalnego zarządzania, właściwych zasobów kadrowych, racjonalnego finansowania i odpowiedniego wyposażenia, a także dokładnego rozpoznania zagrożeń. Skuteczne działanie Policji i innych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny nie tylko gwarantuje odpowiedni poziom bezpieczeństwa w Polsce i wysokie poczucie bezpieczeństwa obywateli, ale także ogranicza straty ponoszone przez Skarb Państwa na skutek popełnianych przestępstw.

Funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego. W zakresie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego dotychczasowe doświadczenia wskazują na potrzebę usprawnienia przepływu informacji pomiędzy różnymi instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie kryzysowe. Na przestrzeni ostatnich lat - w związku z powodziami w 1997, 2001 i 2010 roku - usprawniono współpracę pomiędzy służbami zaangażowanymi w działania ratownicze, jednakże nadal dają się zauważyć braki w koordynacji działań pomiędzy strukturami zarządzania kryzysowego i instytucjami merytorycznie właściwymi. Nadal odnotowuje się słabości w działaniach centrów zarządzania kryzysowego na poziomie powiatów i gmin, które powinny być podstawowym źródłem informacji o sytuacji oraz pierwszym ogniwem reagowania.

Ochrona ludności. Ochrona ludności rozumiana jest jako zespół działań podejmowanych przez właściwe organy władzy publicznej, podmioty ratownicze i organizacje humanitarne, jak i pojedynczych obywateli, które zmierzają do zapewnienia bezpieczeństwa całemu społeczeństwu. Konieczne jest ujęcie w jednym akcie prawnym wszystkich zasadniczych przedsięwzięć realizowanych w obszarze ochrony ludności tak, aby przypisać podmiotom zobowiązanim do ich wykonania czytelne zakresy działalności i odpowiedzialności oraz stworzenie systemu ochrony ludności, którego celem będzie

⁶⁴ Dane pochodzące z badań dotyczących Policji są najczęściej brane pod uwagę w niniejszym opracowaniu ze względu na wiodącą rolę Policji w utrzymaniu porządku i bezpieczeństwa w państwie oraz dlatego, że niezmiernie rzadko pojawiają się badania dotyczące innych służb i instytucji.

⁶⁵ Dane pochodzą z Polskiego Badania Przestępczości (edycja 2011). Jest to największe w Polsce pod względem wysokości próby (N=17 000), badanie społeczne dotyczące bezpieczeństwa. W latach 2007–2009 Komenda Główna Policji zleciła przeprowadzenie badania niezależnemu konsorcjum trzech ośrodków badawczych (CBOS, PBS DGA oraz TNS OBOP). W 2011 roku zadanie to powierzono firmie GFK Polonia.

⁶⁶ CBOS: *Rola Policji i innych służb w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wizerunek funkcjonariuszy wybranych służb Policji*, grudzień 2008 (badan dotychczas nie powtarzano).

⁶⁷ Polskie Badanie Przestępczości, patrz przypis 64.

zwiększenie możliwości udzielania pomocy ratowniczej obywatelom oraz zapewnianie im podstawowych warunków do przetrwania w sytuacjach zagrożeń naturalnych oraz spowodowanych działalnością człowieka.

W celu stałego monitorowania rozwoju sfery ochrony ludności oraz wspierania zarówno krajowego systemu ochrony ludności i społecznych organizacji ratowniczych zasadnym będzie rozważenie opracowania i wdrożenia programu ratownictwa i ochrony ludności, który obejmowałby m.in. zagadnienia finansowanie działań ratowniczych realizowanych przez państwowe i społeczne organizacje ratownicze oraz finansowanie rozwoju technicznego społecznych organizacji ratowniczych z uwzględnieniem jego utrzymania.

System ratownictwa medycznego. W ramach systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego funkcjonuje 207⁶⁸ szpitalnych oddziałów ratunkowych (SOR), 1486 naziemnych zespołów ratownictwa medycznego⁶⁹ oraz lotnicze zespoły ratownictwa medycznego operujące z 18 baz Śmigłowej Służby Ratownictwa Medycznego (17 stałych i 1 sezonowa).

Z systemem ratownictwa medycznego współpracuje 14 centrów urazowych, których zadaniem jest udzielanie kompleksowych świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom z ciężkimi, mnogimi i wielonarządowymi urazami. Pomimo dużych postępów w tym obszarze dostęp do świadczeń udzielanych w ramach SOR jest w niektórych województwach niewystarczający, brakuje także np. centrów urazowych dla dzieci, przyszpitalnych lotnisk/lądowisk.

⁶⁸ Dane NFZ. Stan na dzień 30.11.2012 r. Aby zapewnić wymagane minimum jednego SOR na 150 tys. ludności aktualnie brakuje 49 SOR.

⁶⁹ Dane MZ na podstawie informacji Wojewodów. Stan na dzień 30 listopada 2012 r

Analiza sprawności państwa pod kątem mocnych i słabych stron

MOCNE	SŁABE
• Postępujący proces restrukturyzacji i modernizacji instytucji publicznych oraz upowszechnianie informacji o ich działaniach • Doskonalenie procesu stanowienia prawa, postępujący proces upraszczania procedur prawnych stosowanych w instytucjach publicznych zmierzający do skrócenia czasu postępowania oraz wzrost świadomości obywateli o przysługujących im prawach • Wzrost wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych • Wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań w zakresie zarządzania i wdrażania funduszy europejskich • Usprawnienie i przyspieszenie procedur kontrolnych oraz postępowań administracyjnych • Wysoki poziom poczucia bezpieczeństwa Polaków • Skuteczność służb, inspekcji i straży • Wykształcona kadra urzędnicza, podnosząca kwalifikacje	• Nieefektywne struktury organizacyjne oraz niedostateczny poziom wykorzystania nowoczesnych narzędzi zarządzania, w tym w niektórych obszarach zarządzania kapitałem ludzkim • Opóźnienia w informatyzacji (e-administracji), brak kompleksowej integracji systemów informatycznych • Niski poziom świadomości wśród pracowników administracji o roli integracji cyfrowej (dostępność), e-administracji i udostępniania treści publicznych w podnoszeniu jakości kapitału społecznego i konkurencyjności polskiej gospodarki • Niski poziom kompetencji cyfrowych w administracji publicznej oraz poziom transparentności działania, a także brak skuteczności postępowań kontrolnych (słabe mechanizmy oceny i kontroli) i ujednoliconych standardów komunikacji oraz przepływu informacji • Nierównowaga finansów publicznych • Nadmierna liczba regulacji prawnych (inflacja prawa) oraz wysoka jego szczegółowość i niska przejrzystość procedur legislacyjnych, a także niedostateczny poziom wykorzystania analiz w procesie stanowienia prawa • Brak standardów komunikacji i dialogu społecznego i obywatelskiego; niski poziom udziału obywateli/partnerów społecznych w procesach rządzenia, w tym w tworzeniu prawa i polityk • Niesprawność mechanizmów zarządzania, zarządzania kryzysowego • Mało efektywny system ochrony zdrowia; nieadekwatna alokacja zasobów ochrony zdrowia do potrzeb zdrowotnych • Brak jednolitych standardów usług publicznych • Brak kompleksowej reformy wymiaru sprawiedliwości oraz niezadowalająca sprawność postępowania sądowego i egzekucji sądowej • Niski poziom nakładów na zabezpieczenie zasobów archiwalnych i ich udostępnianie, w tym on-line
SZANSE	ZAGROŻENIA
• Rozwój interaktywności usług, wysoki (w stosunku do średniej unijnej) poziom wykorzystania usług e-administracji, poprawa poziomu obsługi obywateli przez instytucje publiczne, rosnące zapotrzebowanie na świadczenie wysokiego poziomu usług oraz poprawa dostępu i jakości świadczonych usług publicznych, w tym usług zdrowotnych • Poprawa infrastruktury informatycznej, rozpowszechnienie Internetu oraz integracja systemów informatycznych • Model otwartego rządu, jako szansa na większą efektywności działania, oszczędność środków i wzmacnianie zaangażowania obywateli w rządzenie, powstawanie krajowych platform współpracy i wymiany doświadczeń • Wprowadzenie i stosowanie nowoczesnych zasad i mechanizmów zarządzania w instytucjach publicznych, w tym wykorzystywanie doświadczeń zagranicznych m.in. w zakresie budowy wielopoziomowego systemu zarządzania rozwojem kraju i wykorzystywania funduszy europejskich • Wzrost skuteczność państwa na arenie międzynarodowej • Rozwój infrastruktury służb, inspekcji i straży • Poprawa funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i prokuratury • Zniesienie nadmiernych barier w postępowaniu dotyczącym spraw obywatela • Efektywne struktury organizacyjne racjonalnie gospodarujące środkami publicznymi • Konsolidacja fiskalna na rzecz zrównoważenia finansów publicznych	• Relatywny niski poziom rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce w odniesieniu do innych państw europejskich • Niski poziom wykorzystania usług e-administracji przez obywateli (niski popyt), brak standaryzacji usług publicznych oraz w niewielkim stopniu zlecenie wykonywania usług publicznych podmiotom niepublicznym, zwiększenie nierówności w dostępie do usług zdrowotnych • Nadmierna liczba regulacji prawnych (inflacja prawa), wysoka jego szczegółowość oraz niska przejrzystość procedur legislacyjnych i brak przejrzystych rozwiązań systemowych i procedur, a także bariery dla uproszczenia i informatyzacji procesów • Niski etos pracy urzędniczej, brak efektywnych rozwiązań na rzecz wzmacniania zarządzania zasobami ludzkimi, brak ciągłości instytucjonalno-prawnej w zarządzaniu zasobami ludzkimi, odpływ specjalistów do sektora prywatnego i brak wystarczających środków finansowych na zatrudnienie wysokokwalifikowanej kadry urzędniczej • Wzrost liczby nowych zadań nakładanych na organy administracji publicznej, brak ciągłości w realizacji programów rządowych (uzależnienie od zmian politycznych), podporządkowanie myślenia strategicznego możliwościom pozyskiwania środków funduszy europejskich oraz wolno wzrastające zdolności do tworzenia długofalowych strategii i programów, a także błędne określenie obszarów priorytetowych w politykach rozwoju • Niedostateczne uelastycznienie procedur i kanałów przepływu informacji • Niska skuteczność działań w związku z nowymi typami przestępstw • Niedostateczne wsparcie dla zachowania dokumentacji, w tym dokumentacji elektronicznej, w długim czasie

4. WYZWANIA ROZWOJOWE I WIZJA

Zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa i podniesienie jego efektywności, w szczególności w kontekście globalnego kryzysu ekonomicznego i związanych z tym ograniczeń finansowych, zagrożeń wynikających ze zmian demograficznych, klimatycznych, degradacji środowiska, należy uznać za ważne a zarazem trudne przedsięwzięcie, wymagające zgodnej współpracy wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za państwo.

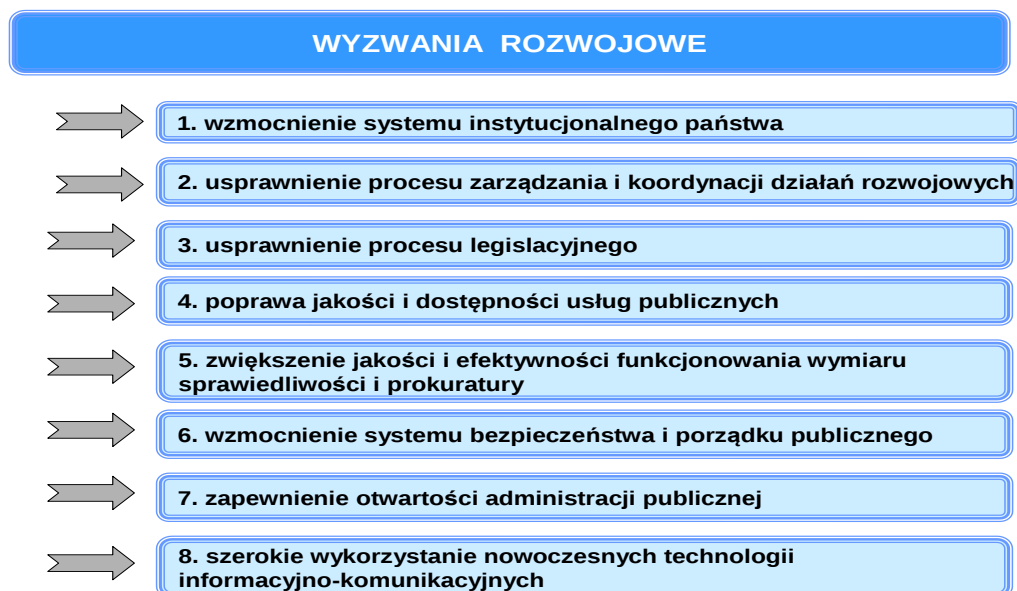
Istotne znaczenie w podejmowanych przedsięwzięciach będą odgrywały scenariusze rozwoju oparte o analizy i ekspertyzy (z uwzględnieniem zmieniających się ograniczeń i uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych) dotyczące m.in.:

- sytuacji finansów publicznych i ograniczania wydatków państwa;
- dostosowania ram instytucjonalnych i prawnych;
- mechanizmów wdrożenia, sterowania, koordynowania i monitorowania obowiązujących strategii i realizowanych programów rozwoju;
- trendów demograficznych i wzrostu jakości życia;
- postępującej informatyzacji wszystkich sfer życia oraz rozwoju technologicznego;
- zmiany uwarunkowań ekonomicznych, politycznych i społecznych zachodzących w stosunkach międzynarodowych i w systemie funkcjonowania Unii Europejskiej.

Wyzwanie, jakim jest budowa sprawnego państwa, wymaga odejścia od zakorzenionego wąskiego sektorowego (resortowego) myślenia na rzecz myślenia zintegrowanego poprzez tematyczne powiązanie zidentyfikowanych zjawisk, problemów czy procesów, a także odejścia od biurokracji, formalizmu i podjęcia zdecydowanych, a zarazem konsekwentnych działań w wielu dziedzinach. Przewidywane w SSP przedsięwzięcia będą koncentrować się na eliminacji słabych stron sprawności państwa z uwzględnieniem rekomendacji sformułowanych w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*⁷⁰. Uwzględnić będą zidentyfikowane wyzwania rozwojowe na najbliższe lata. Z drugiej jednak strony tempo ich wdrażania będzie zależne od sytuacji gospodarczej czy makroekonomicznej i może stanowić istotną przyczynę innego podejścia do danego zagadnienia czy wyboru priorytetowych działań.

SSP wskazuje na 8 wyzwań rozwoju, które są odzwierciedlone w 7 celach szczegółowych. Istotnym wyzwaniem dającym impet rozwojowy jest szerokie wykorzystanie nowoczesnych narzędzi (technologii) informacyjno-komunikacyjnych umożliwiających podniesienie sprawności i efektywności w różnych obszarach działalności państwa. Dlatego też wyzwanie jakim jest szerokie stosowanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych jest obecne we wszystkich 7 celach szczegółowych.

Rysunek 1. Wyzwania rozwojowe



⁷⁰ Rekomendacje: administracja publiczna, tworzenie regulacji, system wymiaru sprawiedliwości, usługi publiczne, komunikacja i dialog.

1. Wzmocnienie systemu instytucjonalnego państwa.

Zmiany zachodzące od 1989 roku w obszarze umacniania zasad ustrojowych demokratycznego państwa prawa i funkcjonowania jego struktur organizacyjnych wskazują na potrzebę dalszych prac w kierunku:

- umacniania modelu administracji publicznej przyjętego w wyniku reformy administracji publicznej w 1999 r.;
- kontynuowania budowy silnych jednostek samorządu terytorialnego o przejrzystych zasadach funkcjonowania;
- właściwego - zgodnego z zasadą pomocniczości – podziału zadań i kompetencji pomiędzy organami administracji rządowej i samorządowej;
- usprawnienia działania organów administracji rządowej i urzędów ich obsługujących z uwzględnieniem racjonalnego wydatkowania środków publicznych.

Wyzwania stojące przed Polską wymagają uproszczenia struktur organizacyjnych urzędów administracji rządowej, oraz jednostek podległych i nadzorowanych, a także trybu ich działania oraz zarządzania. Nieodzownym tego elementem będą przedsięwzięcia zmierzające do podniesienia sprawności mechanizmów zarządzania i koordynacji, w tym racjonalnego gospodarowania środkami budżetu państwa oraz uelastycznienia zasad funkcjonowania służby cywilnej w celu umożliwienia ciągłości pracy instytucji rządowych. Ponadto nastąpić powinno wzmocnienie promowania dobrych praktyk sprzyjających przejrzystości życia publicznego w oparciu o sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa czyli zasad dobrego rządzenia, do których należy zaliczyć: otwartość, partnerstwo, przejrzystość, skuteczność, efektywność i spójność.

Elementem wzmocnienia systemu instytucjonalnego państwa jest uproszczenie mechanizmów komunikacji między instytucjami, a także między różnymi instytucjami pośredniczącymi a obywatelem przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Kluczem nie jest wdrożenie samych technologii, lecz wykorzystanie ich w modelu otwartego rządu, jako służących większej przejrzystości, zaangażowaniu obywateli i efektywności instytucji. Obywatele i tworzone przez nich organizacje mają prawo do bycia wiarygodnie i rzetelnie informowanymi o sprawach publicznych, prawo do formułowania oczekiwań pod adresem instytucji publicznych, prawo do partycypacji w procesie stanowienia prawa, i prawo do uczestniczenia w debacie publicznej. Jednak, aby powyższe uprawnienia nie miały charakteru fasadowego, potrzebne jest podtrzymanie, a czasem tworzenie od nowa mechanizmów informowania, komunikacji, konsultacji i uczestnictwa obywateli w sprawach publicznych.

Podjęcie zorientowanych na obywatela reform instytucjonalnych państwa przyczynią się do poprawy sprawności, wykorzystania szansy na przyspieszenie wzrostu gospodarczego oraz wzrostu zaufania obywateli do państwa. Wszystkie podejmowane do 2020 roku przedsięwzięcia powinny mieć na celu, aby Polska stała się krajem:

- sprawnie rządzonym, uwzględniającym zasadę pomocniczości i odpowiedzialnym wobec obywatela za swoje działania,
- wyposażonym w funkcjonalne struktury organizacyjne, racjonalnie wykorzystujące środki publiczne i potencjał zasobów ludzkich,
- konsekwentnie wdrażającym politykę rozwoju kraju uwzględniającą dynamikę zmian geopolitycznych, społecznych i ekonomicznych oraz zgodną z zasadami trwałego, zrównoważonego rozwoju,
- o przejrzystym podziale kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej.

Nieodzownym elementem postrzegania przez obywatela państwa jako sprawnego pod względem instytucjonalnym są efektywnie działające urzędy administracji publicznej. Istotnym wyzwaniem będzie zwiększenie ich efektywności przy ograniczonych zasobach finansowych i równoczesnym maksymalnym wykorzystaniu potencjału zasobów ludzkich oraz wprowadzenie innowacyjnych i sprawdzonych rozwiązań umożliwiających sprostanie zadaniom i definiowanym celom z zastosowaniem zasady otwartości, uczciwości i transparentności. Urzędy administracji publicznej winny szybko reagować i dostosowywać swoje działania do zmieniających się warunków i oczekiwań obywateli, podnosić umiejętności do skutecznego i efektywnego funkcjonowania, a także mobilizować swoje zasoby do realizacji nowych zadań przy aktywnym wykorzystywaniu nowoczesnych rozwiązań technologii informacyjno-komunikacyjnych w celu uproszczenia procesów realizowanych przez administrację oraz zmniejszenia liczby powstającej i wymaganej dokumentacji. Istotne będzie wprowadzenie zmian w organizacji urzędów administracji publicznej zmierzających w kierunku zastąpienia dotychczasowego biurokratycznego modelu administracji publicznej nowym sposobem zarządzania charakteryzującym się m.in.:

- nastawieniem na obywatela-użytkownika, obywatela-klienta, a więc podporządkowanym kontroli społecznej;

- skoncentrowaniem uwagi służb kontrolujących na kontroli wyników, a nie na kontroli procedur;
- oddzieleniem funkcji strategicznych dotyczących wyznaczania kierunków polityki rozwoju od funkcji operacyjnych będących w gestii profesjonalnej kadry administracyjnej;
- wykonywaniem usług publicznych i innych zadań pomocniczych i uzupełniających przez konkurujące ze sobą organizacje spoza administracji, przy jednoczesnym wprowadzeniu odpowiednich mechanizmów kontroli.

Ponadto działania winny zmierzać nie tylko do podnoszenia standardów zarządzania urzędami i wprowadzenie nowoczesnego ich wizerunku w oczach obywatela, ale także do zapewnienia profesjonalnych i kompetentnych kadr, likwidacji zbędnych procedur wewnętrznych oraz poprawy komunikacji i dialogu społecznego i obywatelskiego. Urzędy winny charakteryzować się kreatywnością, gotowością i zdolnością do przyswajania, generowania i wdrażania nowych rozwiązań, mogących przyczynić się do usprawnienia realizowanych zadań i funkcjonowania państwa. Z kolei w kontaktach z obywatelem, w szczególności przy świadczeniu przez nie usług publicznych, winny być wykorzystywane nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne umożliwiające, z jednej strony, ograniczenie osobistego stawiennictwa w danym urzędzie, z drugiej zaś ułatwiające dostęp do urzędów i do informacji o toczącym się postępowaniu administracyjnym. Urzędy powinny dążyć do udostępniania on-line rejestrów elektronicznych lub uporządkowanych danych z systemów teleinformatycznych, co docelowo wykluczy potrzebę tworzenia i przedkładania wielu dokumentów. Identyfikacja obywatela w zdalnym dostępie do tych systemów i usług publicznych dostępnych on-line, obecnie oparta na wielu różnych rozwiązaniach technologicznych, powinna zostać ujednolicona. Ważnym elementem jest także podjęcie działań w kierunku stworzenia przekonania u obywateli, że instytucje publiczne przechowują i zabezpieczają dane ich dotyczące, gwarantując bezpieczeństwo obrotu prawnego oraz zachowanie danych o charakterze historycznym.

2. Usprawnienie procesu zarządzania i koordynacji działań rozwojowych.

Realizacja złożonych celów w ramach całej administracji publicznej będzie wymagała skutecznego zarządzania i koordynacji. Kluczem do sukcesu będzie zrozumienie otoczenia i jego potrzeb oraz właściwe wytyczenie celów.

W najbliższych latach główne przedsięwzięcia z zakresu usprawnienia procesu zarządzania i koordynacji będą skierowane na: dokończenie zmian w sferze finansów publicznych, skoordynowanie mechanizmów strategicznego programowania rozwoju kraju, zwiększenie skuteczności i efektywności zarządzania majątkiem Skarbu Państwa.

System finansów publicznych powinien zapewniać efektywne zarządzanie, w tym w ujęciu wieloletnim, a tym samym wykorzystanie środków publicznych z uwzględnieniem koordynacji realizacji zadań państwa. Dlatego też istotnym jest podjęcie w najbliższych latach działań na rzecz stworzenia wewnętrznie spójnego systemu finansów publicznych.

Z kolei w obszarze zarządzania oraz programowania strategicznego i prowadzenia polityk rozwoju przedsięwzięcia będą ukierunkowane na uporządkowanie i usystematyzowanie podejmowanych przez poszczególne podmioty działań strategicznych zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym oraz upowszechnienie idei myślenia strategicznego w działaniach administracji publicznej. Celowa będzie także dalsza harmonizacja dokumentów programowych, tak aby skutecznie realizować cele i zadania rozwoju kraju. Skuteczność systemu będzie również zależała od zapewnienia spójności celów wytyczanych na szczeblu centralnym z priorytetami i inicjatywami podejmowanymi na szczeblu regionalnym. Tylko w ten sposób możliwe jest zapewnienie zakładanego efektu wdrażanych działań prorozwojowych. Pomocne w powyższym zakresie mogą okazać się podręczniki i wytyczne w zakresie uwzględniania wymiaru terytorialnego w dokumentach strategicznych na poziomie krajowym oraz aktualizacji dokumentów strategicznych na poziomie regionalnym.

Miarą sprawności państwa jest silna pozycja międzynarodowa, której osiągnięcie możliwe jest poprzez skuteczną koordynację polityki zagranicznej, wzmocnienie udziału w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej, kształtowanie pozytywnych relacji z zagranicznymi partnerami, prezentację nowoczesnego potencjału gospodarczego tworzonego w oparciu o rozwój kapitału intelektualnego i kreatywność, tworzenie pogłębionego zainteresowania dla osiągnięć kultury, sztuki oraz nauki i stałej ich obecności w miejscach najważniejszych wydarzeń i ośrodkach decyzyjnych, przeciwdziałanie starym i nowym stereotypom związanym z naszym krajem.

W dobie przyspieszonych przemian w środowisku międzynarodowym na wszystkich podmiotach zaangażowanych we współpracę z partnerami zagranicznymi ciąży obowiązek prezentowania spójnego stanowiska. Szczególnego znaczenia nabiera umiejętność identyfikowania celów narodowych i określania metod ich realizacji na forum unijnym, organizacji

międzynarodowych czy w ramach relacji bilateralnych, a także zdolność do formułowania własnych propozycji i pozyskiwania sprzymierzeńców na rzecz ich realizacji wśród innych państw.

W dobie globalnej konkurencji o kapitał i inwestycje powinien zostać również zdefiniowany i profesjonalnie - w sposób systematyczny - promowany za granicą wizerunek Polski, spójny pod względem tożsamości i wartości z wizerunkiem promowanym wewnątrz kraju, tak by z jednej strony sprzyjać pozytywnej identyfikacji obywateli polskich przebywających za granicą z państwem i między sobą nawzajem, a z drugiej kreować obraz Polski jako kraju nowoczesnego i dynamicznego wśród obywateli innych państw.

3. Usprawnienie procesu legislacyjnego.

Podstawą sprawnie funkcjonującego państwa jest przejrzyste i spójne prawo, opracowywane według jasnych zasad i dające gwarancję rozwoju gospodarczego i aspiracji obywateli. Obserwowana inflacja prawa, wysoka jego szczegółowość wskazuje na konieczność podjęcia kompleksowych działań usprawniających proces tworzenia regulacji prawnych i wdrażania prawodawstwa Unii Europejskiej, upraszczania procedur oraz wprowadzenia mechanizmu uniemożliwiającego nadprodukcję ustaw. Elementem wymagającym wzmocnienia w procesie legislacyjnym jest wdrażanie zasad określonych w Białej Księdze nt. dobrego rządzenia w Europie i innych międzynarodowych standardów⁷¹, w tym również powszechne wykorzystywanie analiz w procesie stanowienia prawa, budowy trwałego zaplecza eksperckiego, a także wypracowanie standardów komunikacji i dialogu społecznego umożliwiających partycypację obywateli i ich organizacji w procesie konsultacji społecznych.

Mając na uwadze jakość tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych podejmowane będą działania zmierzające do:

- 1) poprawy jakości stanowionego prawa, czego skutkiem powinno być:
 - a. spójne prawo, tworzone w zgodzie z postanowieniami Konstytucji i regułami poprawnej legislacji, a w konsekwencji radykalne zmniejszenie liczby aktów normatywnych, w szczególności ustaw i rozporządzeń, w stosunku do których Trybunał Konstytucyjny orzekł o ich niezgodności odpowiednio z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami;
 - b. prawo przyjazne dla obywateli i przedsiębiorców, tworzone w oparciu o rzetelne analizy ekonomiczno-prawne, regulujące w sposób racjonalny określony wycinek rzeczywistości;
 - c. prawo, które jest poparte gruntownymi analizami (ocenami) jego wpływu na życie obywateli, gospodarkę i inne czynniki życia społeczno gospodarczego.
- 2) przejrzystego modelu konsultacji społecznych (w tym konsultacji online) w zakresie projektów aktów normatywnych, przyczyniającego się do wzrostu zaangażowania społecznego w proces stanowienia prawa, a w konsekwencji zapewnienia wysokiego stopnia społecznej akceptacji tworzonego prawa,
- 3) wprowadzenia elektronicznego systemu obsługującego rządowy proces legislacyjny, tworzenie i uzgadnianie projektów aktów prawnych o ujednoliconym standardzie, zgodnym z wymogami publikacji w Dziennikach Urzędowych.

Udział obywatela na etapie opracowywania nie tylko aktów prawnych, ale także dokumentów strategicznych i programowych, jest istotnym elementem procesu legislacyjnego. Dlatego też tę formę współpracy należy rozwijać i promować oraz korzystać z dobrych praktyk (wynikających chociażby z programowania wykorzystania środków unijnych i roli, jaką odgrywa w tych procesach dialog społeczny i obywatelski, zarówno na etapie konsultacji dokumentów strategicznych i programowych, jak i w pracach wdrożeniowych. Należy również dążyć do poszerzenia partycypacji obywatelskiej poza tradycyjnie definiowane konsultacje, w szerszym procesie współdecydowania.

Podniesienie jakości tworzonej regulacji wymagać będzie wzmocnienia roli, jaką w procesie projektowania i wdrażania interwencji publicznej odgrywa sektor pozarządowy w postaci niezależnych think-tanków. Powyższemu przedsięwzięciu sprzyjać będzie również budowa – przy wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych – nowoczesnej platformy konsultacji, wspólnego wypracowywania koncepcji i rozwiązań, debaty publicznej i poprawa mechanizmów stanowienia i egzekwowania prawa przez centralne instytucje państwa. Jednym z głównych sposobów eliminacji formalizmu i biurokracji

⁷¹ Np. OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, 2005r.

prawnej powinna być także koncentracja na celach i treści przepisów, zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i jego wdrażania.

4. Poprawa jakości i dostępności do usług publicznych.

Miarą sprawności państwa jest jakość i dostępność do usług publicznych, gdyż stanowią one ważny aspekt oceny skuteczności działania poszczególnych instytucji publicznych. Obywatele oczekują wysokiej jakości i dostępności świadczonych usług, niezależnie od liczby osób z nich korzystających. W nowym podejściu obywatele są traktowani nie tylko jako odbiorcy usług publicznych, ale także jako ich współtwórcy (ang. *co-producers*) i dostawcy. Dotyczy to zarówno współuczestnictwa w definiowaniu usług publicznych, jak i współodpowiedzialności za ich realizację. Należy wyjść z założenia, że obywatele i tworzone przez nich instytucje zdolne są do generowania adekwatnych rozwiązań. Dotyczy to zarówno tradycyjnego modelu opartego na włączeniu w debatę o politykach publicznych grona niezależnych ośrodków badawczo-analitycznych, jak i nowego modelu opartego na kontaktach z obywatelami w ich codziennym środowisku komunikacyjnym i współpracy z wąską grupą zaangażowanych osób i instytucji (tzw. model *crowdsourcingu*), w którym tworzone są warunki do tego, by korzystać z umiejętności, zaangażowania i pomysłowości spontanicznie działających obywateli i organizacji. Służyć temu może rozwijanie formuły partnerstwa publiczno-społecznego w procesie dostarczania usług użyteczności publicznej.

Obszar usług publicznych (edukacja, usługi zdrowotne, pomoc społeczna, usługi prawne, ubezpieczenia społeczne, transport publiczny, usługi kulturalne, usługi w zakresie dostępu do dziedzictwa kulturalnego, usługi w zakresie zabezpieczania zasobów dokumentacyjnych państwa i obywateli, usługi rynku pracy, usługi świadczone na rzecz obywatela poza granicami państwa oraz usługi na rzecz cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium Polski, itp.) obejmuje szeroki zakres aktywności państwa, przybierający różnorodne formy organizacyjne. Doskonalenie zarządzania usługami dokonuje się poprzez zwiększanie powszechnej do nich dostępności, a także poprawę standardów świadczonych usług, zapewnienie warunków do efektywnej ich realizacji poprzez rozwój instytucjonalny, planowanie świadczenia usług publicznych w oparciu o schematy organizacji dostarczania usług publicznych oraz doskonalenie mechanizmów ich świadczenia. Dlatego też do 2020 roku powinien zostać wprowadzony skoordynowany system wyznaczania standardów usług na szczeblu krajowym z równoczesną zmianą podejścia do sposobu świadczenia tych usług umożliwiających rozwój aktywności gospodarczej, społecznej i obywatelskiej. W perspektywie 2020 r. zakłada się pełną informatyzację wybranych usług publicznych poprzez tworzenie dedykowanych do tego systemów teleinformatycznych, przy równoczesnym wspieraniu elektronizacji spraw w poszczególnych urzędach.

System ochrony zdrowia jest jednym z najtrudniejszych i najbardziej wrażliwych obszarów zarządzania w sferze publicznej. W obliczu obecnych i prognozowanych trendów demograficznych, wzrostu jakości życia, przeobrażeń w strukturze zachorowalności oraz umieralności, postępującej informatyzacji wszystkich sfer życia oraz rozwoju technologicznego, jak również mając na uwadze światowe uwarunkowania ekonomiczne wpływające na sytuację finansów publicznych, istotnym wyzwaniem jest poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia w ujęciu całościowym. Powyższe prognozy, jak również zidentyfikowane w Polsce nierówności w korzystaniu z opieki zdrowotnej stanowią przyczynek do niezbędnych międzysektorowych działań, w szczególności do usprawnień w organizacji systemu opieki zdrowotnej dokonanych w sposób, który zapewni wysoką dostępność i jakość udzielanych świadczeń zdrowotnych, bezpieczeństwo i satysfakcję pacjentów, przy jednoczesnej optymalizacji kosztów. Jednym z działań priorytetowych w tym kierunku będzie uporządkowanie kompetencji i funkcji instytucji systemu opieki zdrowotnej (w tym decentralizacja zarządzania) oraz wprowadzenie nowoczesnych metod rachunku i zasad raportowania i rozliczania kosztów świadczeń zdrowotnych, tak aby skonsolidować i zoptymalizować korzystanie z zasobów, jakimi dysponuje system.

Wyzwania stojące przed systemem opieki zdrowotnej wymagają wzmocnienia i pogłębiania zmian, które koncentrują się na oczekiwaniach i potrzebach pacjenta. Zmiany te będą miały charakter kompleksowy, zmierzający do poprawy efektywności systemu jako całości, stawiający za cel nadrzędny stałą poprawę stanu zdrowia społeczeństwa polskiego. Konieczne w tym kierunku będą właściwie skoordynowane działania nie tylko z zakresu polityki zdrowotnej reagującej na aktualne trendy tj. starzenie, migracje czy spadek dzietności, ale także działania kierunkowe tj. wdrażanie usprawnień w obszarze efektywnej gospodarki produktami leczniczymi, przejawiające się m.in. w dążeniu do obniżenia poziomu współpłacenia pacjenta za leki refundowane, wzmocnienie zarządzania informacją medyczną ułatwiające koordynację procesu leczenia, wzrost poziomu

inwestycji w niezbędną infrastrukturę medyczną, zapewnienie samowystarczalności Polski w zakresie krwi i jej składników, wspieranie innowacji i korzystania ze zdobyczy technologii.

W perspektywie 2020 r. podejmowane będą działania zmierzające do pełnej informatyzacji wybranych usług państwa poprzez tworzenie dedykowanych do tego systemów teleinformatycznych, jednak przy równoczesnym wspieraniu elektronizacji realizacji spraw w poszczególnych urzędach.

5. Zwiększenie jakości i efektywności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i prokuratury.

Podstawowym elementem sprawnego państwa oddziałującego na jakość praw i uprawnień obywateli, a także na wzrost gospodarczy jest skuteczny wymiar sprawiedliwości. Sprawne rozwiązywanie sporów i skuteczna egzekucja sądowa, nowoczesna probacja oraz zapewnienie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem, wzmacnia poczucie zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Podejmowane do 2020 r. przedsięwzięcia winny zmierzać do przeprowadzenia reformy wymiaru sprawiedliwości poprzez usprawnienie sądownictwa, usprawnienie postępowania przed sądem i skrócenia czasu postępowań sądowych, zwiększenie skuteczności egzekucji sądowej, uregulowanie funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej oraz pomocy pokrzywdzonym przestępstwem.

Nie tylko realizacja prawa do rzetelnego i sprawnego postępowania, ale również traktowanie osób pokrzywdzonych z szacunkiem i godnością buduje zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, a przez to także do całego państwa. Z jednej strony ochrona praw pokrzywdzonego, a z drugiej zapewnienie mu uzyskania niezbędnej pomocy powinno być jednym z głównych obowiązków aparatu państwowego. Stworzenie systemu gwarantującego efektywne i profesjonalne wsparcie dla ofiar przestępstw możliwe będzie tylko poprzez skoordynowanie działań podejmowanych w tym zakresie przez różne resorty, instytucje i podmioty sektora pozarządowego. Z drugiej strony konieczne jest podniesienie poziomu świadomości społecznej tak aby osoby pokrzywdzone wiedziały, jakie prawa posiadają i dysponowały informacją, w jaki sposób z praw tych mogą korzystać.

Z kolei w przypadku prokuratury, będącej organem ochrony prawnej, podejmowane przedsięwzięcia w perspektywie 2020 r. winny zmierzać do optymalizacji jej działania.

6. Wzmocnienie systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Jednym z podstawowych zadań państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Sprawność poszczególnych służb i organów administracji realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa jest zależna od wysokiego poziomu kompetencji ich pracowników i funkcjonariuszy, profesjonalnego zarządzania, właściwych zasobów kadrowych, racjonalnego finansowania i odpowiedniego wyposażenia, a także dokładnego rozpoznania zagrożeń. Skuteczne działanie Policji i innych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny nie tylko gwarantuje odpowiedni poziom bezpieczeństwa w Polsce i wysokie poczucie bezpieczeństwa obywateli, ale także ogranicza straty ponoszone przez Skarb Państwa na skutek popełnianych przestępstw. Do cyklicznego wytyczania szczegółowych działań w dziedzinie bezpieczeństwa konieczna jest profesjonalizacja działania organów państwa, odpowiedzialnych za neutralizację negatywnych zjawisk, ale również stałe monitorowanie trendów związanych np. z przestępczością czy zjawiskami zagrażającymi bezpieczeństwu powszechnemu, a także za pośrednictwem regularnych badań opinii społecznej, śledzenie zmieniających się oczekiwań społeczeństwa wobec państwa w dziedzinie zapewniania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

Poczucie bezpieczeństwa, oczekiwania społeczne w tej dziedzinie, zagrożenia uznawane za najpoważniejsze, ocena pracy i zaufanie do Policji, zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i lokalnej, od wielu lat są brane pod uwagę przy ocenie i planowaniu działań Policji i innych służb. Dlatego też biorąc pod uwagę badania opinii społecznej, obawy i oczekiwania społeczeństwa, a także dane statystyczne na temat liczby przestępstw i innych zagrożeń, można wyodrębnić dwa podstawowe typy niezbędnych działań:

- będące odpowiedzią na wyraźnie deklarowane oczekiwania Polaków,

- których istota nie wynika bezpośrednio z oczekiwań Polaków wyrażonych w badaniach społecznych, jednak zjawiska, którym mają przeciwdziałać, są bardzo poważne i generują określone straty (wymierne ekonomicznie, a także dokuczliwe społecznie) dla funkcjonowania państwa, np. przestępczość zorganizowana, w tym gospodarcza i narkotykowa, handel ludźmi, cyberprzestępczość i terroryzm, przestępczość transgraniczna, przestępczość w zakresie ochrony środowiska.

W celu zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w kraju, jak również wysokiego stopnia poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Polski, instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny powinny w większym stopniu angażować do wspólnych działań (szczególnie profilaktycznych i informacyjnych) władze samorządowe, społeczności lokalne i organizacje pozarządowe. Pożądane jest także korzystanie z potencjału organizacji pozarządowych działających na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego, co przyczyni się do szybkiego identyfikowania i reagowania na zagrożenia oraz do większej efektywności wykonywanych działań.

Inne przedsięwzięcia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa obywatelom dotyczą stworzenia przejrzystych mechanizmów zarządzania kryzysowego i ochrony ludności w przypadku występowania różnych zagrożeń spowodowanych przez siły natury i działalność człowieka przy równoczesnym określeniu przejrzystego zakresu pomocy państwa dla poszkodowanych oraz wzmoczenie świadomości obywateli o ich odpowiedzialności i roli poszczególnych służb. Działania w zakresie usprawnienia systemu zarządzania kryzysowego winny przyczynić się do usprawnienia współpracy i koordynacji służb zaangażowanych w działania ratownicze, usprawnienia funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego, w szczególności na poziomie powiatów i gmin, efektywnego wykorzystania zasobów kadrowych oraz stworzenia przejrzystych dokumentów planistycznych. Dodatkowo zasadne jest wypracowanie przepisów (wypełnienie luk prawnych) dotyczących ochrony ludności, zarówno w dziedzinie ujednolicenia obowiązków państwa wobec obywateli i unowocześnienia nieaktualnych przepisów o obronie cywilnej, jak i w dziedzinie alarmowania, ostrzegania i edukacji społeczeństwa oraz kształtowania świadomości zagrożeń i własnej odpowiedzialności obywateli za bezpieczeństwo.

7. Zapewnienie otwartości administracji publicznej.

Technologie cyfrowe pozwalają w tani i efektywny sposób wdrożyć sieciowe modele komunikacji, które umożliwiają zwiększenie przejrzystości działań rządu, dostępności zasobów sektora publicznego, zaangażowania obywateli w proces rządzenia oraz efektywności pracy administracji publicznej. Wymaga to przeprowadzenia reform wdrażających ideę otwartego rządu, w tym zapewniających dzielenie się przez instytucje publiczne informacjami i wiedzą z obywatelami oraz otwierających procedury administracyjne tak, by umożliwić współpracę obywateli z rządem i usprawnić wspólne działania resortów i instytucji publicznych. Idea otwartego rządu (termin jest tłumaczeniem angielskiego „open government”, należy go jednak odnosić do całości administracji publicznej) stanowi nowy paradygmat w porównaniu z koncepcją elektronicznej administracji. W obu modelach technologie cyfrowe mają służyć tworzeniu bardziej efektywnych usług publicznych. Jednak celem nowego modelu jest nie tylko ich usprawnienie, lecz zmiana samego modelu rządzenia na bardziej angażujący obywateli.

Idea otwartego rządu stanowi nowe podejście w stosunku do koncepcji elektronicznej administracji, obowiązującej dotychczas jako koncepcja podstawowa. Wspólnymi cechami obu tych modeli są niektóre cele oraz wykorzystanie technologii cyfrowych do świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną, a także usprawnienie komunikacji pomiędzy rządzącymi i obywatelami. Rola centralnych instytucji publicznych polega głównie na stwarzaniu warunków i umożliwianiu realizacji działań w ramach otwartego rządu. Istotną rolę odgrywa też będąca w bezpośrednim kontakcie z obywatelami administracja lokalna. Mimo że ramy wdrażania polityki otwartego rządu muszą być ustanowione na poziomie centralnym, to motorem napędowym otwartości są działania lokalne. Przede wszystkim dlatego, że to na tym poziomie zaangażowanie obywateli jest stosunkowo silne, a dostępność i przydatność usług publicznych ma szczególne znaczenie. Należy pamiętać, że model otwartego rządu nie obejmuje jedynie procesów zachodzących między państwem i obywatelami, ale też wewnątrz administracji.

Zapewnienie otwartości administracji publicznej wymaga: rozwijania współpracy wewnątrz administracji, rozwiązania problemów z wymianą informacji i współpracą pomiędzy urzędami, a także ich informatyzacją; zapewnienia jak najszerszego dostępu do informacji publicznej, służącego nie tylko przejrzystości, ale wsparciu efektywności administracji; rozwiązania problemów z przejrzystością stanowienia prawa oraz dostępem do prawa dla obywateli, w tym zapewnienie skutecznych i otwartych konsultacji społecznych.

Idea otwartego rządu to także zapewnienie obywatelom dostępu do informacji archiwalnej oraz zagwarantowanie wiarygodności i przejrzystości oraz bezpieczeństwa dokumentacji elektronicznej odzwierciedlającej działania państwa, w tym względem obywateli. Stały dostęp do wiarygodnej dokumentacji elektronicznej nie tylko bieżącej, ale i tej wcześniejszej, może stać jednym z istotnych fundamentów zaufania do państwa i jego trwałości.

8. Szerokie stosowanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Usprawnienie państwa wymaga szerokiego wykorzystywania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Ich stosowanie stanowi bowiem element poprawy efektywności, innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, a także wydajności świadczenia usług publicznych przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów (e-praca, e-zdrowie, e-komunikacja, e-urząd, systemy informacji i planowania podróży różnymi środkami transportu, itp.), przyspieszeniu realizacji procedur administracyjnych, skróceniu czasu na działania formalno-prawne. Jednym z ważnych kierunków będzie upraszczanie procedur administracyjnych oraz standaryzacja systemu elektronicznego obiegu dokumentów we wszystkich jednostkach administracji publicznej. Technologie te, wdrażane w modelu otwartego rządu, pozwalają jednocześnie zwiększyć przejrzystość procesu rządzenia, zaangażowanie obywateli oraz zmaksymalizować wykorzystanie publicznych zasobów wiedzy, a także zmniejszyć lub nawet wykluczyć potrzebę tworzenia czy składania różnych dokumentów. Wdrażanie nowoczesnych technologii w różnych obszarach funkcjonowania państwa umożliwi otwarcie na szeroką skalę informacji i innych zasobów sektora publicznego, ograniczy i usprawni wiele czynności administracji względem obywateli, umożliwi wymianę danych między urzędami, wprowadzenie transgranicznych usług administracji elektronicznej⁷², budowę platform wymiany informacji i debaty publicznej, zwiększenie przejrzystości uczestnictwa zainteresowanych stron w procesie tworzenia polityki, reorganizację procesów wewnętrznych administracji, wymianę dokumentów z agendami Unii Europejskiej i państwami członkowskimi oraz poszerzenie zakresu informacji dostępnej dla organów ścigania czy danych o działalności gospodarczej.

Instytucje publiczne winny korzystać z technologii cyfrowych w celu podnoszenia efektywności dzięki szerokiemu wykorzystaniu zestandaryzowanych i interoperacyjnych rozwiązań informatycznych, tak aby spełniać różne potrzeby użytkownika i przynosić społeczeństwu jak największe korzyści, w tym dostęp do danych publicznych – w szczególności do danych referencyjnych (m.in. przestrzennych, statystycznych i gospodarczych), ułatwienie działalności gospodarczej, zwiększanie bezpieczeństwa obywatela.

Wprowadzając nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne należy dbać o kwestię dostępności (ang. *accessibility*) usług dla osób mających trudności z korzystaniem z technologii cyfrowych. Należy więc zwiększać poziom integracji cyfrowej, jak również uwzględnić alternatywne metody i procedury w przypadku obywateli nie mających dostępu do internetu i nie korzystających z nowoczesnych technologii – zakładając jednocześnie, że w perspektywie 10 lat dostęp do technologii cyfrowych będzie powszechny. Ponadto wprowadzanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych również oznacza powstanie dokumentacji elektronicznej (wiarygodnej, przejrzystej, interoperacyjnej) odzwierciedlającej działalność państwa. Należy także uwzględnić konieczność bezpiecznego przechowywania takiej dokumentacji w długim czasie przy jednoczesnym zachowaniu wiarygodności, przejrzystości, interoperacyjności i dostępności.

Obecnie kluczowym elementem dla sprawnie funkcjonującego państwa jest pełne, kompleksowe i wszechstronne wykorzystanie nowych technologii informatycznych w celu uproszczenia usług i udostępnienia ich drogą elektroniczną. Z tego tytułu płynąć będą wymierne korzyści zarówno dla obywateli jak i administracji publicznej.

Na budowę sprawnego państwa będą także wpływać działania podejmowane w ramach innych strategii zintegrowanych. Polska do 2020 stanie się państwem pomocnym (przyjaznym, przejrzystym, pomocniczym, partycypacyjnym)⁷³, skutecznym i efektywnym, o silnej pozycji na arenie międzynarodowej i wysokiej aktywności obywateli w życiu społecznym i politycznym.

⁷² CIP ICT PSP: http://ec.europa.eu/information_society/activities/egov/implementation/ict_psp/index_en.htm

⁷³ *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 157 w dniu 25.09.2012 r. (M.P. poz. 882).

SPRAWNE PAŃSTWO 2020

to państwo otwarte, pomocne, skuteczne i efektywne, o silnej pozycji międzynarodowej i wysokiej aktywności obywateli w życiu społecznym i politycznym

Zrealizowanie zapisów SSP w perspektywie do roku 2020 będzie sprzyjało budowie państwa, które:

- konsekwentnie wdraża polityki rozwoju i skutecznie realizuje zadania dzięki funkcjonalnym strukturom organizacyjnym i profesjonalnej kadrze urzędniczej przy oszczędnym gospodarowaniu środkami finansowymi oraz w oparciu o przejrzyste i elastyczne reguły współpracy,
- gwarantuje dynamiczny rozwój gospodarczy zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju kraju oraz wykorzystuje możliwości wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej,
- gwarantuje obywatelom dostęp do wysokiej jakości usług publicznych, w tym usług zdrowotnych,
- gwarantuje bezpieczeństwo obrotu prawnego oraz interesów państwa i obywateli poprzez zachowanie danych archiwalnych, w tym o znaczeniu historycznym, zarówno w postaci papierowej, jak i elektronicznej,
- dysponuje przejrzystymi regułami tworzenia prawa, spójnym procesem legislacyjnym wzmocnionym dyskusją merytoryczną na etapie tworzenia regulacji (w tym na etapie opracowywania oceny skutków regulacji) oraz umożliwia aktywne uczestnictwo obywateli w procesach konsultacji,
- posiada sprawny wymiar sprawiedliwości i prokuraturę oraz gwarantuje każdemu obywatelowi sprawiedliwe postępowanie przed sądem w „rozsądnym czasie”,
- zapewnia wolność osobistą i swobodę prowadzenia i rozwijania działalności gospodarczej,
- posiada wysoką rangę i prestiż na arenie międzynarodowej,
- zapewnia wysoki poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz daje obywatelom gwarancję szybkiej reakcji na zgłoszenia o niebezpieczeństwie i potrzebie pomocy,
- stanowi silne ogniwo w europejskim systemie ochrony granic oraz zarządzania migracjami,
- współpracuje z obywatelami wymieniając się z nimi informacjami i wiedzą oraz angażuje ich w procesy rządzenia na poziomie rządowym i samorządowym.

5. CEL GŁÓWNY

Cel główny strategii koresponduje z wyzwaniami rozwojowymi stojącymi przed organami administracji publicznej do 2020 roku. Równocześnie odpowiada na wyzwania wynikające z rosnącej konkurencji międzynarodowej, sytuacji makroekonomicznej i trendów rozwojowych, a także na potrzeby wdrażania zmian systemowych, organizacyjnych i zarządczych w celu zwiększenia skuteczności i efektywności państwa. Osiągnięcie celu głównego SSP odbywać się będzie w oparciu o cele szczegółowe i kierunki interwencji w perspektywie do 2020 r. Wyznaczone cele szczegółowe odchodzą od zakorzenionego wąskiego sektorowego (resortowego) myślenia na rzecz myślenia zintegrowanego poprzez tematyczne powiązanie zidentyfikowanych zjawisk, problemów czy procesów.

Cel główny:

Zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami

Aby osiągnąć cel główny SSP zakłada się konsekwentne realizowanie modelu nowoczesnego rządzenia, otwartego na współczesne wyzwania i charakteryzującego się:

- **przejrzystością** (np. prawa, procedur i procesu decyzyjnego);
- **efektywnością** (np. usprawnienie komunikacji oraz wymiany dokumentów, spłaszczanie wewnętrznych struktur organizacyjnych na wzór organizacji sieciowych, korzystanie w procesie decyzyjnym z zewnętrznych ekspertów, wdrożenie mechanizmów oceniających efektywność instytucji publicznych);
- szeroką **współpracą** przy realizacji zadań, inicjatyw i rozwiązywania problemów między różnymi podmiotami, w tym między rządem a jednostkami samorządu terytorialnego);
- **zaangażowaniem i partycypacją** obywateli w procesie podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej, tworzenie lepszego prawa, dążenie do wysokich standardów świadczonych usług).

Osiągnięcie celu głównego będzie możliwe poprzez wykorzystanie potencjału kadrowego, szerokie stosowanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych (zarówno w relacjach między komórkami organizacyjnymi urzędu, między urzędami oraz między urzędem a obywatelem), korzystanie z doświadczeń i najlepszych praktyk innych państw oraz potencjału polskich ośrodków naukowo-badawczych. Z kolei jego osiągnięcie nie będzie możliwe bez sprawnego zarządzania i koordynacji działania wszystkich organów administracji publicznej, redukcji biurokratycznych procedur uniemożliwiających realizację praw i aspiracji obywateli czy to w sferze indywidualnej czy gospodarczej, usprawnienia postępowania sądowego czy zwiększenia poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Kluczowym w osiągnięciu celu głównego jest postawienie obywatela jako głównego podmiotu strategii, w centrum zainteresowania administracji publicznej. W relacji państwo-obywatel to właśnie obywatel jest podmiotem, a nie przedmiotem działania administracji. Bez zmiany tej relacji na korzyść obywatela nie uda się osiągnąć założonych celów SSP.

6.

CELE SZCZEGÓŁOWE I KIERUNKI INTERWENCJI

Realizacja celu głównego SSP prowadzona będzie w oparciu o cele szczegółowe i kierunki interwencji w perspektywie do 2020 r. Pozwoli to uzyskać najbardziej efektywne narzędzia dla osiągnięcia wyznaczonych wyzwań kluczowych dla rozwoju państwa.

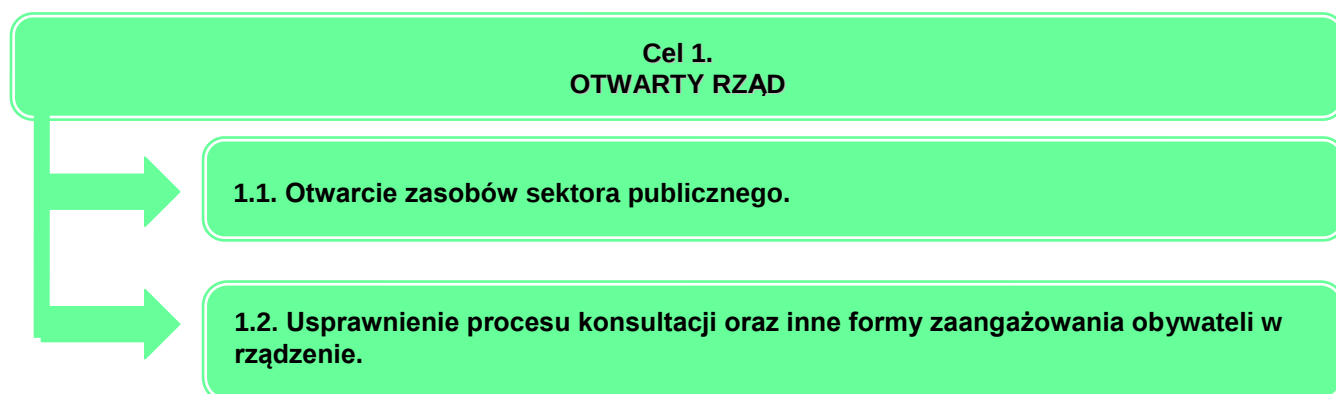
Cel 1. OTWARTY RZĄD

Kierunki interwencji i przedsięwzięcia podejmowane w ramach celu 1 przyczynią się do:

- zwiększenia dostępności i poziomu wykorzystywania zasobów sektora publicznego,
- zwiększenia znaczenia dialogu społecznego i obywatelskiego oraz komunikacji między urzędem a obywatelem,
- wzrostu aktywności obywatela w procesach konsultacji społecznych i debacie publicznej,
- wprowadzenia przejrzystych zasad komunikacji w obrębie organów rządowych oraz pomiędzy rządem a parlamentem i społeczeństwem,
- zwiększenie skuteczności wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnych przez administrację publiczną.

Działania w ramach tego celu wiążą się z kierunkiem interwencji 2.3.2. *Efektywne wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych.*

KIERUNKI INTERWENCJI CELU 1 OBEJMUJĄ:



Ad 1.1. Otwarcie zasobów sektora publicznego.

1.1.1. Wprowadzenie zasady pełnego i otwartego dostępu oraz możliwości ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Prowadzone będą prace zmierzające do zwiększenia zakresu informacji udostępnianych z urzędu. Wdrażane będą narzędzia usprawniające ten proces.

Podejmowane działania obejmować także będą **określanie i opisywanie statusu prawnego informacji publicznych oraz sposób ich przechowywania zapewniający otwartość, wiarygodność i trwałość** w długim czasie. W zakresie zapewnienia pełnej dostępności i możliwości ponownego wykorzystywania informacji publicznej istotnym będzie:

- usprawnienie systemu funkcjonowania Biuletynów Informacji Publicznej,
- ustalenie zasad wyodrębniania i jednolitego oznaczania niezbędnych elementów informacyjnych potrzebnych do sprawnego zarządzania dokumentacją elektroniczną (w tym oznaczania informacji publicznie dostępnej),

- usprawnienie procedur i zagwarantowanie faktycznej dostępności informacji publicznej na wniosek,
- wdrożenie otwartych standardów publikacji informacji publicznej, mając na uwadze możliwość maszynowego przetwarzania danych oraz dostępność zasobów dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności,
- wdrożenie mechanizmów udostępniających automatycznie dokumentację stanowiącą informację publiczną wprost z systemów zarządzania dokumentacją już w momencie jej tworzenia, jeśli jest ona oznaczona jako publicznie dostępna,
- promowanie kultury otwartości w urzędach administracji publicznej opartej m.in. na dostępności urzędu, trosce o adekwatny i zrozumiały język komunikacji, jakość procedur i obiegu informacji, responsywność i otwartość na opinie obywateli poprzez szkolenia oparte na studiach przypadków, promowanie i nagradzanie aktywności społecznej urzędników, itp.,
- popularyzowanie wśród obywateli prawa dostępu do informacji publicznej,
- wprowadzenie obowiązku informowania o planowanych do opracowania i zamawianych ekspertyzach czy analizach oraz ich udostępniania.

Innym elementem, na który zostanie zwrócona szczególna uwaga, jest wartość użytkowa informacji publicznej dla odbiorcy zależna bezpośrednio od łatwości dostępu, możliwości przetwarzania, przeszukiwania oraz oceny przydatności publikowanych informacji. Planuje się:

- wprowadzenie powszechnie obowiązujących standardów zapewniających m.in. łatwość dostępu, interaktywność i możliwość samodzielnego przetwarzania i przeszukiwania informacji,
- promocję zaawansowanych metod porządkowania informacji,
- elektronizację zarządzania dokumentacją oraz dostosowanie kultury pracy poprzez wdrożenie odpowiednich systemów informatycznych oraz organizację szkoleń,
- ujednolicanie i stopniową integrację zawartości Biuletynów Informacji Publicznej oraz zwiększenie przejrzystości publicznych stron internetowych.

W celu systematyzowania wiedzy i zwiększenia zainteresowania działalnością państwa rozważone zostanie **utworzenie platformy internetowej** informującej obywateli w sposób syntetyczny i systematyczny o podejmowanych działaniach i przyczynach (powodach) podejmowanych decyzji przez organy administracji publicznej, funkcjonowaniu państwa i wyzwaniach rozwojowych kraju, w tym o podejmowanych przedsięwzięciach.

W zakresie **zapewnienia dostępności i możliwości ponownego wykorzystywania danych publicznych**, jako szczególnej formy informacji publicznej, działania będą skoncentrowane na:

- utworzeniu repozytorium danych publicznych, stanowiącego pojedynczy punkt dostępu do systemu sfederowanych repozytoriów publicznych,
- zidentyfikowaniu, jakiego rodzaju dane publiczne należy udostępniać, ze względu na ich przydatność dla obywateli lub organizacji z drugiego i trzeciego sektora,
- zapewnieniu poprzez repozytorium faktycznego dostępu do danych publicznych oraz stworzeniu mechanizmów ich regularnej aktualizacji,
- określeniu i wdrożeniu otwartych standardów gwarantujących przydatność i możliwość wykorzystania danych, w szczególności zapewniające możliwość maszynowego przetwarzania danych oraz dostępności zasobów dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.

W zakresie zapewnienia otwartego dostępu i możliwości ponownego wykorzystywania innych rodzajów zasobów publicznych, w tym zasobów finansowych ze środków publicznych, planuje się:

- wdrożenie rozwiązań prawnych zapewniających dostępność i możliwość ponownego wykorzystania tych zasobów,
- stworzenie systemu repozytoriów, poprzez który zasoby te będą udostępniane,
- w przypadku zasobów finansowanych ze środków publicznych, zagwarantowanie by prawa do zasobów w całości finansowanych ze środków publicznych przynależały do podmiotów finansujących, które następnie udostępnią zasoby publicznie.

1.1.2. Zapewnienie otwartości i dostępności pod kątem osób niepełnosprawnych serwisów informacyjnych administracji publicznej oraz tworzonego na jej potrzeby oprogramowania.

Dążyć się będzie do zagwarantowania zgodność tworzonych serwisów informacyjnych administracji publicznej oraz oprogramowania z otwartymi standardami oraz standardami dostępności dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Określone zostaną standardy zapewniające przejrzystość, interoperacyjność i możliwość ponownego korzystania z serwisów i zasobów informacyjnych, które będą obowiązkowe dla wszystkich jednostek administracji publicznej.

Rozważona zostanie potrzeba stworzenia **rejestrów dostępnego oprogramowania, sprzętu i zasobów**, które ułatwią identyfikację dostępnych i dających się ponownie wykorzystać zasobów.

Ad 1.2. Usprawnienie procesu konsultacji społecznych oraz inne formy zaangażowania obywateli w rządzenie.

1.2.1. Wprowadzenie otwartych mechanizmów konsultacji jako standardowego elementu procesu decyzyjnego.

Konsultacje stają się coraz ważniejszym elementem procesu podejmowania decyzji przez wszystkie szczeble administracji publicznej. W celu **stworzenia przejrzystego modelu konsultacji społecznych** zasadne będzie w szczególności:

- 1) dokonanie przeglądu obowiązujących ustaw normujących zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych projektów aktów normatywnych w celu opracowania zmian w tym przedmiocie,
- 2) przestrzeganie przez organy administracji rządowej obowiązków w zakresie zapewnienia dostępu do informacji o projektach ustaw i rozporządzeń, wynikających z przepisów o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa,
- 3) przestrzeganie wytycznych przez organy administracji rządowej w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych⁷⁴

Podejmowane będą również prace nad ustaleniem kodeksu konsultacji społecznych oraz spójnego systemu informatycznego, ułatwiającego transparentne ich prowadzenie, na każdym etapie, z udziałem wszystkich zainteresowanych partnerów.

Obok wymienionych rozwiązań zwiększających udział obywateli w konsultacjach społecznych szczególnie istotne są poprawa jakości i upowszechnienie konsultacji społecznych przez urzędy publiczne, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, poprawa świadomości wśród obywateli w zakresie istoty konsultacji społecznych oraz konsultowanie dokumentów już na wczesnym etapie ich tworzenia i udzielanie informacji zwrotnej o wyniku konsultacji. W celu **usprawnienia procesu konsultacji** zakłada się:

- umocowanie wymogu oraz zasad prowadzenia konsultacji społecznych i partycypacji obywatelskiej;
- stworzenie programu dedykowanego rozwojowi, testowaniu i upowszechnianiu innowacyjnych technik zarządzania partycypacyjnego (np. budżetu partycypacyjnego, panelu obywatelskiego);
- wypracowanie mechanizmów współpracy z organizacjami pozarządowymi na poziomie instytucji centralnych;
- prowadzenie regularnego monitoring jakości konsultacji społecznych i partycypacji;
- wypracowanie mechanizmów zapewniających skuteczne egzekwowanie przepisów dotyczących prowadzenia konsultacji, szczególnie pod względem czasu ich trwania i informowania o ich rozpoczęciu

Ponadto rozważona zostanie możliwość wprowadzenia rozwiązań prawnych w zakresie zbierania podpisów pod obywatelskimi inicjatywami ustawodawczymi drogą elektroniczną. Z kolei w celu **zwiększenia przejrzystości konsultacji społecznych** dążyć się będzie do:

- utworzenia ogólnodostępnej platformy internetowej⁷⁵, na której umieszczane byłyby projekty aktów prawnych oraz inne propozycje programów i działań podejmowanych przez administrację publiczną;
- zachęcania obywateli i grup społecznych do korzystania z systemu konsultacji i obowiązującego prawa poprzez organizację np. kampanii informacyjnych;
- stworzenia platformy wymiany myśli, doświadczeń, analiz, propozycji, rekomendacji przy tworzeniu aktu prawnego.

W usprawnieniu procesu konsultacji ważną rolę mogą odegrać technologie cyfrowe, ułatwiające prowadzenie w pełni publicznych i przejrzystych konsultacji.

⁷⁴ W chwili obecnej wytyczne zawarte są w dokumencie pt. *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*. Dokument opracowany przez Ministerstwo Gospodarki i przyjęty przez Komitet Rady Ministrów 30 lipca 2009 r. z zaleceniem stosowania.

⁷⁵ Pilotaż i ocena funkcjonowania platformy prowadzona jest w Ministerstwie Gospodarki.

1.2.2. Wdrożenie innych form zaangażowania obywateli w proces rządzenia.

Planowanie i podejmowanie decyzji musi się opierać na aktualnych danych i pełnej wiedzy na temat potrzeb i preferencji obywateli, którzy powinni angażować się w udoskonalanie procesu rządzenia, biorąc udział w udostępnianych im narzędziach partycypacji oraz tworząc własne rozwiązania. Proces wymiany wiedzy powinien wykraczać przy tym poza tradycyjnie pojmowaną partycypację obywatelską, opartą na konsultacjach społecznych jako elemencie procesu stanowienia prawa. W tym celu zakłada się:

- utworzenie platform agregujących opinie obywateli,
- wykorzystywanie zagregowanych danych publicznych do analizowania trendów i zjawisk społecznych,
- tworzenie narzędzi cyfrowych umożliwiających obywatelom zgłaszanie zaobserwowanych problemów, usterek lub uchybień w funkcjonowaniu urzędów administracji publicznej.

1.2.3. Zmiana kultury organizacyjnej administracji publicznej oraz procesów komunikacji wewnętrznej na rzecz większej otwartości.

Dla realizacji celów otwartego rządu konieczna jest radykalna zmiana kultury organizacyjnej administracji. Kluczowy warunek stanowi tu zwiększenie autonomii urzędników i wzrost ich poczucia odpowiedzialności za sprawy, którymi się zajmują. Kultura organizacyjna nowoczesnej administracji musi opierać się w większym stopniu na relacjach partnerskich i sieciowych, a nie hierarchicznych, co przyczyni się do większej odpowiedzialności pracowników za rozwój instytucji. Promowane będą wszelkie działania innowacyjne służące większemu zaangażowaniu i poprawie współpracy między urzędnikami a obywatelami. Tworzone będą warunki do interaktywnej współpracy między urzędnikami i urzędami, a także warunki gwarantujące wysoki poziom kompetencji wśród urzędników, aby zapewnić szerokie wykorzystanie technologii cyfrowych. W tym celu planuje się:

- zwiększenie poziomu koordynacji prac pomiędzy jednostkami administracji publicznej,
- wprowadzenie efektywnych mechanizmów komunikacji wewnątrz administracji, opartych na technologiach cyfrowych (np. portal społecznościowy, otwartą bazę wiedzy dla urzędników),
- zagwarantowanie infrastruktury technicznej i szkolenia pozwalające urzędnikom funkcjonować w przestrzeni komunikacji cyfrowej.

1.2.4 Usprawnienie komunikacji, dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego.

Podjęte będą działania mające na celu zwiększenie otwartości urzędników i ich aktywności społecznej poprzez:

- wprowadzenie i egzekwowanie standardów komunikacji społecznej i komunikacji dwustronnej;
- tworzenie i promocję istniejących narzędzi Web 2.0 w pracy urzędnika;
- premiowanie inicjatywy własnej urzędników i opracowanie dobrych praktyk z zakresu współpracy z ekspertami zewnętrznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami.

Istotnym z punktu widzenia funkcjonowania urzędu i realizacji zadań, w tym na etapie podejmowania decyzji ważnych dla państwa i obywateli czy na etapie konsultacji dokumentów strategicznych lub programowych, jest prowadzenie dialogu społecznego⁷⁶ i dialogu obywatelskiego⁷⁷ w celu budowania porozumienia, łączenia i godzenia różnych interesów na rzecz współodpowiedzialności za rozwój państwa. Dlatego też wskazane formy współpracy będą rozwijane i promowane.

W celu **rozwoju nowoczesnych mechanizmów partycypacji obywatelskiej** zasadnym będzie:

- uruchamianie i wspieranie kampanii społecznych zachęcających obywateli do aktywnego wypowiadania się w sprawach publicznych, zarówno w tych kwestiach, które ich bezpośrednio dotyczą, jak i ogólnych, istotnych z punktu widzenia realizacji polityk publicznych,
- podejmowanie działań edukacyjnych oraz stworzenie systemu poradnictwa obywatelskiego, mającego na celu uświadomienie obywatelom ich praw i obowiązków,
- podejmowanie debat publicznych z udziałem obywateli w sprawach ważnych dla obywateli i umożliwiających formułowanie przez nich opinii i propozycji rozwiązań,
- monitorowanie poziomu partycypacji obywatelskiej.

⁷⁶ Dialog społeczny wpisuje się w dialog obywatelski, który - jako pojęcie szersze - obejmuje także dialog z organizacjami pozarządowymi oraz dialog społeczny rozumiany jako zinstytucjonalizowany dialog z organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi. Zagadnienie dialogu społecznego jest m.in. przedmiotem zapisów w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego.

⁷⁷ Dialog obywatelski i jego funkcjonowanie są zagadnieniem opisanym szerzej w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego.

Ponadto zasadnym będzie **budowanie kompetencji administracji publicznej w zakresie partycypacji obywatelskiej** poprzez:

- zaplanowanie i wdrożenie systemu kształcenia urzędników w dziedzinie partycypacji obywatelskiej,
- przeszkolenie grupy specjalistów, mogących pełnić rolę zewnętrznych moderatorów, mających poświadczone umiejętności prowadzenia procesów partycypacyjnych z wykorzystaniem różnorodnych technik.

Innym elementem, na który zostanie zwrócona uwaga jest **promocja dialogu autonomicznego**⁷⁸ umożliwiającego rozwiązywanie konfliktów społecznych bez udziału państwa, poczynając od poziomu konfliktów o charakterze lokalnym do sporów o charakterze zbiorowym i rozwiązań na poziomie europejskim. Zamierza się skoncentrować działania w kierunku:

- promowania dobrych praktyk w zakresie wykorzystania mediacji i osiągania konsensusu w sposób autonomiczny,
- profesjonalizacji uczestników dialogu społecznego,
- informowania o możliwości mediacji w przypadku sytuacji konfliktowych,
- dalszej profesjonalizacji instytucji mediatora w Polsce.

Rozwijana będzie **współpraca pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi** pełniącymi często rolę rzecznika grup interesariuszy, pośredniczącymi w przekazywaniu informacji pomiędzy obywatelami a danym urzędem administracji publicznej. Rozwijana będzie także współpraca z niezależnymi **ośrodkami badawczo-eksperckimi** poprzez opracowanie:

- reguł instytucjonalnego wsparcia dla urzędów tworzących niezależne opinie i ekspertyzy przydatne dla tworzenia i realizacji polityk publicznych,
- procedur warunkujących udostępnienie wiedzy zgromadzonej w ramach współpracy administracji z ekspertami, w celu wsparcia wymiany wiedzy między ośrodkami administracji publicznej, a także publicznym udostępnianiem zasobów wiedzy gromadzonych przy udziale środków publicznych.

⁷⁸ Dialog autonomiczny odnosi się wyłącznie do jednej z form dialogu społecznego, to jest rozmów pracobiorców z pracodawcami w sferze stosunków przemysłowych.

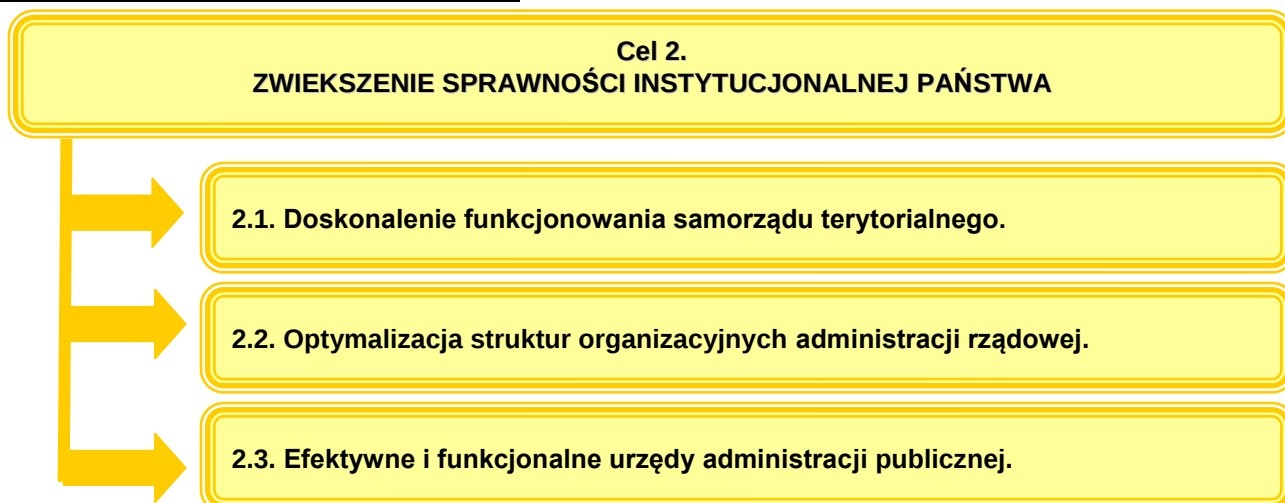
Cel 2.

ZWIĘKSZENIE SPRAWNOŚCI INSTYTUCJONALNEJ PAŃSTWA

Kierunki interwencji i działania podejmowane w ramach celu 2 przyczynią się w szczególności do:

- zwiększenia funkcjonalności i sprawności struktur organizacyjnych państwa,
- podniesienia efektywności rządzenia z uwzględnieniem zasady pomocniczości,
- przejrzystego podziału kompetencji i odpowiedzialności,
- podniesienia skuteczności oddziaływania organów państwa na otoczenie społeczno-gospodarcze,
- efektywności operacyjnej, skuteczności i transparentności działania urzędów administracji publicznej nastawionych na potrzeby obywatela a nie procedury,
- wprowadzenia mechanizmów oceny i kontroli wewnętrznej w urzędach administracji publicznej,
- efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi oraz wzmocnienia etosu pracy urzędniczej,
- wdrożenia nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w procesie obsługi obywatela.

KIERUNKI INTERWENCJI CELU 2 OBEJMUJĄ:



Ad 2.1. Doskonalenie funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Podstawy ustroju samorządu terytorialnego powstały w wyniku reform z lat 1990 i 1999. Reformy te powszechnie są oceniane jako sukces okresu transformacji. Pierwotne rozwiązania były modyfikowane, co związane było m.in. z dostosowaniem ustroju samorządu terytorialnego do zmieniającego się otoczenia oraz wymagań wynikających z integracji europejskiej. Po 20 latach od wprowadzenia reformy samorządowej należy **dokonać przeglądu ustrojowego funkcjonowania samorządu terytorialnego** mającego na celu:

- usunięcie barier lub luk utrudniających sprawne i skuteczne wykonywanie zadań publicznych, a także zwiększenie możliwości zarządzania zadaniami publicznymi jest jednostki samorządu terytorialnego;
- wprowadzenie rozwiązań zwiększających partycypację społeczności lokalnych i regionalnych w procesie sprawowania władzy,
- zmianę modelu zarządzania publicznego ze sztywnego i hierarchicznego rządzenia w kierunku współzarządzania, tj. sieciowego i współzależnego układu świadczenia usług przez administrację publiczną i podmioty zewnętrzne takie jak organizacje pozarządowe.

Z punktu widzenia wyzwań rozwojowych szczególne znaczenie należy zwrócić na następujące kwestie wymagające zmian:

- funkcjonowanie tzw. obszarów metropolitalnych i innych obszarów funkcjonalnych poprzez wypracowanie mechanizmów umożliwiających realizację zadań publicznych w tychże obszarach,
- ograniczenie deficytu współpracy jednostek samorządu terytorialnego poprzez udoskonalenie dotychczasowych rozwiązań ustrojowych,
- usprawnienie mechanizmów dialogu i współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a rządem w zakresie wspólnego rozwiązywania kluczowych problemów oraz realizacji zadań związanych z rozwojem kraju,
- uwzględnienie zmian demograficznych w kontekście funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

Wskazane przykłady nie są jedynymi wymagającymi analizy w związku z postępującymi zmianami otoczenia funkcjonowania administracji samorządowej.

Z kolei **ocena funkcjonowania rozwiązań prawnych dotyczących nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym** winna następować pod kątem zdiagnozowania luk prawnych, sprawności procedur, skuteczności środków nadzoru i uzasadniać ich ewentualną korektę. Optymalizacja tych relacji powinna się odbywać przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia zgodnego z prawem i sprawnego wykonywania zadań publicznych, z jednoczesnym poszanowaniem konstytucyjnych gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady subsydiarności.

Istotne jest także **przeprowadzenie przeglądu i weryfikacji przepisów, które wymuszają na jednostkach samorządu terytorialnego tworzenie własnej struktury organizacyjnej**. Często bowiem zachodzi sytuacja, iż prowadzenie określonej działalności w formie samorządowej jednostki budżetowej pozbawia jednostkę samorządu terytorialnego prawa do decydowania o możliwości włączenia danego rodzaju działalności do istniejącej już jednostki samorządowej.

Zwiększenie efektywności realizacji zadań publicznych przez organy jednostek samorządu terytorialnego determinuje ponadto **potrzebę dokonania oceny skuteczności działania urzędów obsługujących organy jednostek samorządu terytorialnego**, w tym w kontekście funkcjonowania modelu podziału terytorialnego kraju.

Należy zauważyć, iż istniejące mechanizmy zachęt do łączenia gmin i powiatów⁷⁹ nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, co wskazuje na brak zainteresowania tym rozwiązaniem, mimo iż powstałe w wyniku połączenia jednostki mogłyby znacząco wzmocnić swój potencjał instytucjonalny. Dlatego też zasadne jest **wzmocnienie zachęt do łączenia**, przy uwzględnieniu skutków dla budżetu państwa, **w większe jednostki** i promowanie takich rozwiązań, bowiem im mniejsza jednostka samorządu terytorialnego, tym relatywnie więcej wydatkuje na utrzymanie swojej administracji, a to z kolei może doprowadzić do ograniczenia wydatków prorozwojowych (majątkowych). Interwencja ta powinna zostać skorelowana z ewaluacją aktualnego systemu podziału terytorialnego, w szczególności na poziomie gminnym w kontekście zachodzących zmian cywilizacyjnych. Ewentualne zmiany na tym poziomie mogą mieć również wpływ na pozostałe poziomy samorządu, zarówno w sferze realizowanych zadań jak i potencjalnie w sferze terytorialnej. Wskazać także należy na potrzebę **pogłębionych badań dotyczących podziału terytorialnego państwa** na poziomie gminnym, gdyż model przyjęty ponad 20 lat temu nie uwzględnia znaczącej poprawy infrastruktury komunikacyjnej oraz zwiększenia się zakresu spraw, które mogą być załatwiane przez mieszkańców i innych interesantów przy pomocy środków komunikacji elektronicznej oraz obowiązującego obecnie większego zakresu zadań, które wykonują gminy. Nowym zjawiskiem, którego nie można było precyzyjnie przewidzieć na początku tworzenia jednostek samorządu terytorialnego, były zmiany demograficzne. Na podstawie dostępnych prognoz ludnościowych można zauważyć coraz poważniejszy problem wyludniania się wielu jednostek samorządu terytorialnego. Wpływa on bezpośrednio na wysokość dochodów oraz potencjał rozwojowy gmin, powiatów oraz samorządów regionalnych, a tym samym na ich efektywność.

Istotne będzie także rozważenie **reorganizowanych inspekcji** funkcjonujących na poziomie powiatu. W przedmiotowym zakresie winny zostać przeprowadzone prace analityczne, których celem będzie wypracowanie najlepszych rozwiązań umożliwiających osiągnięcie pozytywnych efektów pozwalających na znaczące ograniczenie udziału kosztów obsługi w kosztach ogółem funkcjonowania inspekcji szczebla powiatowego i zwiększenie efektywności ich działania.

Samorząd terytorialny jako integralna część administracji publicznej powinien **współuczestniczyć w procesie informatyzacji sektora publicznego**. W związku z tym zasadne jest rozważenie zasad oraz form współpracy między administracją rządową i samorządową w procesie budowania społeczeństwa informacyjnego oraz informatyzacji usług publicznych, wymiany wiedzy na temat realizowanych projektów oraz promocji dobrych praktyk w zakresie informatyzacji. Dla sukcesu cyfryzacji administracji samorządowej duże znaczenie będzie miało wzmocnienie merytorycznej pracowników samorządowych, w szczególności w najmniejszych gminach.

⁷⁹ Na dzień 1 stycznia 2012r. funkcjonuje 16 województw, 314 powiatów oraz 2479 gmin (w tym 65 miast na prawach powiatu).

Ad 2.2. Optymalizacja struktur organizacyjnych administracji rządowej.

Planowane jest podjęcie działań zmierzających do poprawy efektywności rządzenia i planowania strategicznego oraz likwidacji rozbudowanych struktur, które w szczególności obejmą:

a) **przeprowadzenie przeglądu, oceny i uporządkowania kompetencji poszczególnych ministrów.** Zmiany służące racjonalizacji obecnie funkcjonującego systemu zarządzania rozwojem mogą prowadzić do horyzontalnego i wertykalnego przeniesienia kompetencji – zarówno między właściwymi ministrami kierującymi danym działem administracji rządowej, jak i z poziomu krajowego na szczebel regionalny i lokalny, prowadząc w efekcie do zmian kompetencyjnych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany kompetencyjne dotyczyć będą przede wszystkim obszarów kluczowych z punktu widzenia koordynacji interwencji publicznej ukierunkowanej terytorialnie, tj. planowania przestrzennego, transportu, itp. Podejmowane działania będą miały na celu wyeliminowanie przypadków nakładania się kompetencji (dublowania kompetencji) oraz stworzenie mechanizmów właściwej koordynacji działań i inicjatyw podejmowanych przez poszczególne resorty.

b) **racjonalizację struktur terenowych organów administracji rządowej**, obejmującą w szczególności:

- utworzenie w strukturach urzędów wojewódzkich - wojewódzkich centrów usług wspólnych oraz włączenie aparatów pomocniczych kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży w struktury urzędu wojewódzkiego. Podjęte działania pozwolą skupić się kierownikom tych jednostek tylko i wyłącznie na realizacji swoich zadań merytorycznych, a także umożliwią zwiększenie zatrudnienia pracowników wykonujących merytoryczne zadania inspekcji dzięki przekazaniu zadań obsługowych wyspecjalizowanym komórkom urzędu wojewódzkiego.
- łączenie inspekcji o zbliżonych zakresach działania. Pozwoli to na szybsze i bardziej kompleksowe prowadzenie kontroli u przedsiębiorców, tak aby nie utrudniać im prowadzenia działalności gospodarczej i unikać wielokrotnych kontroli wykonywanych oddzielnie przez poszczególne inspekcje, a także ograniczy udział kosztów obsługi w ogólnych kosztach działania inspekcji. Tej formie racjonalizacji podlegać mogą m.in. inspekcje działające w rolnictwie, a także szeroko pojęte służby ochrony środowiska.

Przedstawione propozycje, nie wykluczają się wzajemnie i mogą zostać zastosowane równocześnie. Przyjęte rozwiązania sprzyjać będą rozwojowi służb, inspekcji i straży przy równoczesnym zwiększeniu efektywności ich działania. Zmiany, o których mowa w omawianym, będą kontynuacją reformy administracji publicznej z 1999 r., która jako naczelną zasadę budowy terenowej administracji rządowej przyjęła zasadę zespolenia. Zasada ta niezależnie od wybranej formy racjonalizacji będzie zachowana przy tworzeniu nowych, bardziej efektywnych struktur obsługujących kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży.

Obecnie jedynie wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego nie posiada wyodrębnionego, w formie samodzielnej jednostki budżetowej, aparatu pomocniczego. Pozostałe organy administracji zespolonej posiadają własne aparaty pomocnicze, w postaci odrębnych jednostek budżetowych. Dotychczasowe doświadczenia wyraźnie wskazują, jak nieefektywny jest to system, w szczególności w zakresie zarządzania kosztami całej administracji zespolonej podległej wojewodzie, gdyż odsetek stanowisk obsługowych w jednostkach administracji zespolonej wynosi 21,2%⁸⁰, przy czym im mniejsza jest to jednostka, tym większy jest udział tych stanowisk.

c) **ograniczenie liczby urzędów centralnych oraz delegatur jednostek szczebla centralnego.** Działania będą zmierzać do włączenia w struktury właściwych ministerstw niektórych urzędów centralnych obsługujących organy wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Wśród urzędów tych znajdują się również niektóre urzędy centralne inspekcji, o których mowa wyżej. Inną metodą ograniczenia liczby urzędów centralnych będzie łączenie urzędów o zbliżonym zakresie działania. Równocześnie zostanie przeprowadzony przegląd istniejących delegatur jednostek szczebla centralnego w celu wypracowania rozwiązań zmierzających do upraszczania struktur organizacyjnych i racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi.

d) **ocenę działalności jednostek naukowych podległych poszczególnym ministrom i kierownikom urzędów centralnych** pod kątem jakości prowadzonych prac badawczych oraz spełniania wyznaczonych standardów, a także pokrywania się rodzajów działalności. Taki przegląd będzie podstawą do ewentualnego łączenia placówek o zbliżonym profilu działania.

⁸⁰ Dane własne: wg stanu na 2011r. – 21,2%, wg stanu na rok 2010 – 23,9%.

- e) **dokonanie przeglądu celowości funkcjonowania podmiotów opiniotawczo-doradczych powoływanych przy organach administracji publicznej.**
- f) **doskonalenie funkcjonowania pozostałych jednostek sektora finansów publicznych szczebla centralnego** w celu optymalizacji procesów oraz skuteczności i elastyczności działania.

Ad 2.3. Efektywne i funkcjonalne urzędy administracji publicznej.

2.3.1. Doskonalenie standardów zarządzania.

Podjęmowane przedsięwzięcia będą zmierzać do poprawy efektywności zarządzania urzędami administracji publicznej⁸¹, których działalność powinna opierać się na **modelu menedżerskiego zarządzania publicznego** (nastawienie na obywatela i dialog, okresowe rozliczanie, podejście zadaniowe). Wprowadzane zmiany w zarządzaniu będą poza tym wynikać z konkretnych potrzeb danego urzędu, integrować jego funkcje oraz ewaluować w związku z zachodzącymi zmianami w otoczeniu.

Aby możliwe było podniesienie jakości świadczonych przez urzędy usług publicznych kluczowe będzie **upowszechnienie stosowania systemów zarządzania jakością**, z wykorzystaniem powszechnie uznanych i sprawdzonych rozwiązań oraz modeli. Istotne w tym względzie będzie doskonalenie organizacji urzędów administracji publicznej poprzez samoocenę i wykorzystywanie Wspólnej Metody Oceny (CAF), będącej narzędziem kompleksowego zarządzania jakością.

Doskonalenie standardów jakości usług bez względu na rodzaj wykorzystanego systemu przebiegać będzie ze szczególnym naciskiem na stałe monitorowanie i doskonalenie realizowanych zadań⁸². Dla kadry zarządzającej administracji pomocą będzie wykorzystanie narzędzi i technik wywodzących się w dużej mierze z sektora prywatnego, takich jak kompleksowe zarządzanie jakością (ang. *Total Quality Management*) oraz obecny w wielu systemach zarządzania jakością cykl Deminga (zaplanuj, wykonaj, sprawdź, działaj).

Zakłada się włączenie w proces doskonalenia jakości usług publicznych klientów zewnętrznych – obywateli, przedsiębiorców, szeroko pojętych partnerów i interesariuszy oraz klientów wewnętrznych urzędów tj. pracowników. Praktycznym wyrazem zmiany optyki od producenta do obywatela/klienta będzie wprowadzenie do urzędów administracji publicznej jak również szeroko pojętej tzw. administracji świadczącej **narzędzi monitorowania i mierzenia satysfakcji klienta**. Dynamiczny sposób angażowania obywateli/klientów sektora publicznego w celu zwiększenia ich percepcji, oczekiwań i aktywnego uczestnictwa powinien stać się powszechną strategią prowadzącą do uzyskania właściwego poziomu jakości i satysfakcji z usług publicznych.

W tym kontekście wykorzystanie narzędzi monitorowania i mierzenia satysfakcji klienta do praktyki zarządzania administracji publicznej stanowi warunek niezbędny, aby móc świadczyć - w granicach dostępnych zasobów - coraz więcej lepszych, szybszych oraz łatwiej dostępnych usług publicznych. Ocena satysfakcji klienta w dużej mierze będą oparta o cyklicznie realizowane badania w postaci ankiet, badań sondażowych, technik zewnętrznej weryfikacji standardu świadczonych usług np. w postaci badań techniką tajemniczego klienta (ang. *mystery shopping*). W celu obniżenia kosztów wdrażania oraz utrzymania systemów zarządzania satysfakcją klienta promowane będzie wykorzystanie dobrych praktyk zidentyfikowanych i na poziomie krajowym oraz w krajach Unii Europejskiej, m.in. rozpowszechnianych poprzez Sieć UE do spraw Administracji Publicznej (ang. *European Union Public Administration Network - EUPAN*), która stanowi platformę wymiany doświadczeń na tym polu⁸³.

Zmiana modelu administracji publicznej i sposobu jej działania poprzez **zoptymalizowanie struktur organizacyjnych** i wprowadzenie nowoczesnych metod zarządzania oparta będzie również na zarządzaniu ryzykiem związanym z aspektami środowiskowymi, społecznymi i w zakresie zarządzania (ang. *Environmental, Social, Governance – ESG*). Podnoszenie skuteczności operacyjnej, planowania strategicznego oraz realizowanie polityk publicznych będzie ukierunkowane na możliwość odpowiedzi na wyzwania globalne, m.in. związane ze zmianami demograficznymi, zmianami klimatu, czy

⁸¹ Pod pojęciem urząd administracji publicznej należy rozumieć urzędy obsługujące organy administracji rządowej i samorządowej, realizujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym.

⁸² W praktyce urzędów administracji publicznej stosowane są także systemy: ISO, Inwestor in People, Zrównoważona Karta Wyników, model EFQM i inne.

⁸³ W ramach współpracy sieci EUPAN opracowana publikacja „Zarządzanie Satysfakcją Klienta - Europejski poradnik praktyka” - 2008 r.

efektywnym wykorzystywaniem zasobów. Pozwoli to na podejmowanie odpowiednich działań wyprzedzających, włącznie z właściwą alokacją aktywów gospodarczych i społecznych.

W urzędach administracji publicznej wykorzystane zostaną rozwiązania właściwe dla **adhokracji** (przeciwieństwo biurokracji), dostosowane do charakteru i zadań urzędu, tj.: zmniejszenie stopnia sformalizowania, praca w oparciu o zespoły (tworzone odpowiednio do potrzeb), zmniejszenie roli hierarchii, wykorzystywanie wiedzy i doświadczenia pracowników, powiązań sieciowych i technologii informacyjno-komunikacyjnych. Istotnym krokiem ku usprawnieniu zarządzania będzie dążenie do zwiększenia zdolności do realizacji projektów wdrożeniowych i analitycznych, w tym projektów o znaczeniu ponadresortowym, poprzez wprowadzenie szerokiej współpracy międzyresortowej, upowszechnienie pracy zespołowej, wykorzystanie wiedzy i umiejętności pracowników, zarządzanie zespołami wielopokoleniowymi i wielokulturowymi, wykorzystanie analizy, opracowań naukowych i ekspertyz w procesach decyzyjnych oraz podczas przygotowywania dokumentów strategicznych. Spłaszczane będą także struktury organizacyjne i upowszechniane podejście procesowego w zarządzaniu, co przyczyni się do poprawy współpracy między komórkami organizacyjnymi wewnątrz urzędu, a także zwiększy szybkość podejmowania decyzji.

Niezależnie od zmian w powszechnie obowiązującym prawie **upraszczane bądź eliminowane będą skomplikowane lub zbędne procedury wewnętrzne** w urzędach obsługujących organy administracji publicznej, co przyczyni się do zwiększenia szybkości i efektywności ich pracy poprzez eliminowanie zbędnych czynności.

2.3.2. Efektywne wykorzystanie nowoczesnych technologii cyfrowych.

Istotnym instrumentem efektywnego zarządzania urzędami i ich zadaniami jest – w dobie społeczeństwa informacyjnego – szerokie wykorzystanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych (**e-administracja**). Dokonany zostanie przegląd obszarów działania administracji celem identyfikacji działań, które mogą być realizowane wspólnie dla wielu jednostek organizacyjnych. Wśród obszarów związanych z obsługą urzędów, w pierwszej kolejności znajdą się obsługa finansowo-księgowa, obieg dokumentów, zamówienia publiczne czy wspólna platforma do konsultacji społecznych.

Wśród niezbędnych działań należy wymienić wypracowanie mechanizmów efektywnego komunikowania się między komórkami organizacyjnymi danego urzędu oraz **usprawnienie koordynacji i przepływu informacji między urzędami administracji centralnej i wojewódzkiej** w oparciu o technologie cyfrowe. Planowane jest stworzenie międzyresortowego systemu obiegu dokumentów, w zamkniętej sieci teleinformatycznej typu *extranet*, który umożliwi szybki i bezpieczny przepływ informacji między resortami, urzędami organów centralnych i urzędami wojewódzkimi, jak również do wprowadzenia automatycznej wymiany informacji między podmiotami na różnym szczeblu i o różnych kompetencjach, realizowanej w sposób niewidoczny i możliwie najmniej angażujący końcowych odbiorców zintegrowanych usług publicznych – obywateli i podmioty gospodarcze. Towarzyszyć temu będzie konsekwentne upraszczanie procedur administracyjnych oraz standaryzacja elektronicznego obiegu dokumentów w jednostkach administracji publicznej, czemu służyć będzie np. projekt Efektywna Wojewódzka Administracja (EWA).

Sukces cyfryzacji administracji publicznej uzależniony jest także w znacznej mierze od współpracy administracji rządowej i samorządowej. Wymaga to wprowadzenia mechanizmów współpracy w ramach administracji publicznej oraz wzmocnienie merytoryczne urzędów administracji lokalnej i regionalnej.

Budowane będą także platformy współpracy między urzędami administracji publicznej na wszystkich szczeblach administracji rządowej, w tym między urzędami wojewódzkimi w celu wymiany informacji, szerzenia dobrych praktyk, stosowania jednolitych zasad i trybu przy rozstrzyganiu spraw, przesyłania komunikatów, wykorzystywania mechanizmów zgłaszania usprawnień przez urzędników, itp. Istotny jest także rozwój partnerstw międzysektorowych, w szczególności tych ukierunkowanych na rozwiązywanie lokalnych wyzwań rozwojowych.

W oparciu o istniejącą Ogólnopolską Sieć Teleinformatyczną (OST112) planowane jest utworzenie sieci wymiany danych na potrzeby administracji publicznej, która stanie się podstawową siecią szkieletową wykorzystywaną na terenie całego kraju jako medium transmisyjne dla resortowych i ogólnopolskich systemów informatycznych. Podłączenie do sieci wszystkich urzędów w miastach, gminach i powiatach umożliwi szybką wymianę danych w obrębie administracji publicznej. Sieć zapewni wzrost bezpieczeństwa przesyłanych danych, zagwarantuje jakość oraz niezawodność połączeń, zastępując wiele wykorzystywanych obecnie sieci transmisyjnych (najczęściej pokrywających się nawzajem lub posiadających analogiczne parametry techniczne), co w bezpośredni sposób przyczyni się do racjonalizacji i ograniczenia kosztów ponoszonych przez budżet państwa oraz budżety samorządowe. W oparciu o sieć OST 112 działać będą już funkcjonujące oraz nowe usługi o zasięgu ogólnokrajowym, np. zintegrowane usługi transmisji danych, usługi głosowe i wideokonferencje, zintegrowany

system łączności radiowej, dostęp do centrów przetwarzania danych obsługujących kluczowe rejestry oraz umożliwiających realizację nowych usług lub rejestrów dostępnych automatycznie dla wszystkich użytkowników sieci, usługi świadczone w modelu *cloud computing*, a także działający już dziś na bazie OST112 system powiadamiania ratunkowego

Dla podniesienia efektywności urzędów administracji publicznej zasadniczym elementem będzie jak najszerze odchodzenie od przetwarzania dokumentów papierowych oraz **upowszechnianie systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją**. Wpłynie to m.in. na wzrost sprawności i przejrzystości realizowanych procedur, a także zapewni łatwiejszy dostęp obywateli do zgromadzonych informacji i danych. Wprowadzenie elektronicznego zarządzania dokumentacją pozwoli na uzyskanie oszczędności finansowych i czasowych, uproszczenie i podniesienie efektywności wewnętrznych procedur w danym urzędzie oraz na rozwijanie usług elektronicznych administracji publicznej. Szczególne znaczenie ma tu wspieranie wdrażania w urzędach wojewódzkich i centralnych oraz innych systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją.

Priorytetowym zadaniem w programie elektronicznej administracji będzie również udostępnienie jak najszerzego zakresu **usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną**, na poziomie przynajmniej czwartego stopnia rozwoju e-usług (tzw. transakcja)⁸⁴, umożliwiającego pełną interakcję z urzędem, czyli możliwość załatwienia danej sprawy na odległość, włącznie z dokonaniem płatności on-line oraz otrzymaniem potwierdzenia w postaci dokumentu elektronicznego.

Zasadnicze znaczenie ma **standaryzacja oraz wzrost liczby elektronicznych usług publicznych** świadczonych przez administrację samorządową oraz zespólną administrację rządową w województwie. Podstawą do osiągnięcia powyższej zmiany będzie wykorzystanie funkcjonalności elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) oraz wprowadzenie standardów interoperacyjności w zakresie wymiany dokumentów elektronicznych pomiędzy podmiotami administracji publicznej. Nowe usługi uruchamiane na platformie ePUAP powinny powstawać w oparciu o formularze standardowe, umożliwiające skierowanie sprawy do właściwej jednostki administracji publicznej, za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej (ESP). Kluczowym czynnikiem warunkującym uzyskanie realnych korzyści z zastosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych w procesie świadczenia usług publicznych będzie podniesienie poziomu kompetencji cyfrowych pracowników administracji publicznej oraz upowszechnienie wiedzy o możliwości wykorzystania narzędzi elektronicznych wśród potencjalnych odbiorców usług publicznych. Integralnym elementem każdego projektu e-administracji będą szkolenia użytkowników systemów.

Z perspektywy odbiorców usług publicznych informatyzacja procesów wewnętrznych administracji skutkować będzie uproszczeniem procedur związanych z załatwianiem spraw urzędowych i ułatwieniem dostępu do potrzebnej informacji na każdym etapie postępowania administracyjnego. W tym celu **wykorzystywane będą interaktywne portale administracji** umożliwiające automatyczne kierowanie do szukanej usługi lub informacji, śledzenie statusu spraw urzędowych oraz personalizację usług (dopasowanie oferty do profilu i wymagań użytkownika). Podniesienie jakości i dostępności usług świadczonych przez urzędy administracji publicznej wymaga przebudowy procesów wewnętrznych administracji, związanych z przepływem informacji pomiędzy podmiotami publicznymi. Podstawę takiej transformacji stanowić będzie wprowadzenie automatycznej wymiany informacji między podmiotami na różnym szczeblu i o różnych kompetencjach, realizowanej w sposób niewidoczny i możliwie najmniej angażujący końcowych odbiorców zintegrowanych usług publicznych – obywateli i podmioty gospodarcze. **Rozwojowi e-usług** towarzyszyć będą zapewnienie najwyższych standardów bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych administracji publicznej oraz ochrony danych osobowych użytkowników publicznych, a także niezbędne szkolenia skierowane do pracowników urzędów administracji publicznej w celu podnoszenia ich świadomości dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa sieci teleinformatycznych, rodzajach zagrożeń i możliwości ich występowania oraz sposobach szybkiego reagowania.

W celu podnoszenia efektywności urzędów administracji publicznej **stworzone zostaną systemy obsługi obywateli i przedsiębiorców, oparte na modelu usług zorientowanych na użytkownika**. Usługi administracji elektronicznej będą tak projektowane, by odpowiadały realnym potrzebom i preferencjom użytkowników, podnosząc tym samym poziom satysfakcji i zaufania klientów w kontakcie z administracją. Zapewniona będzie dostępność wspomnianych treści i usług dla osób niepełnosprawnych, gdyż nie powinny być one wyłączone z uczestnictwa w społeczeństwie informacyjnym, którego jednym z ważnych priorytetów jest wykorzystanie możliwości technologii cyfrowych na rzecz aktywizowania i integracji społecznej grup dotkniętych wykluczeniem społecznym.

⁸⁴ Skala przyjęta przez Komisję Europejską (patrz: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf 3).

Istotnym dopełnieniem efektywnego wykorzystania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych będzie także **zapewnienie długoterminowego przechowywania produktów** tych technologii: zbiorów danych i dokumentów elektronicznych, także tych o charakterze archiwalnym. W tym celu zapewniona zostanie możliwość eksportowania danych z ogólnych systemów zarządzania dokumentacją w sposób uporządkowany, pozwalający na odtworzenia przebiegu załatwiania spraw poza systemem teleinformatycznym, w którym dokumentacja powstała (tzw. paczka archiwalna), a także utrzymania i rozwijania importu danych i dokumentów stanowiących materiały archiwalne do archiwów państwowych.

Warunkiem niezbędnym jest zapewnienie **wysokiej interoperacyjności wszystkich systemów informatycznych oraz rejestrów publicznych**, wdrożenie wspólnych standardów elektronicznej komunikacji w sektorze publicznym oraz udostępnianie danych referencyjnych na potrzeby bieżącej pracy urzędów. Podstawą modernizacji rejestrów publicznych jest rozwój rejestru PESEL, który powinien stanowić referencyjny zbiór danych o obywatelach. Konieczne jest wprowadzenie i przestrzeganie zasad ograniczających do niezbędnego minimum zakres danych, jakich będzie się wymagać od obywatela przy załatwianiu spraw urzędowych. Jednostki prowadzące rejestry muszą mieć obowiązek – a nie tylko możliwość - wzajemnej wymiany informacji, a żądanie informacji bezpośrednio od rejestrowanych podmiotów powinno być możliwe tylko w przypadku, gdy dane pozyskane z innych rejestrów są niewystarczające. Należy zapewnić obustronną komunikację między rejestrami wtórnymi a pierwotnymi (zasilany bezpośrednio na podstawie danych uzyskanych od rejestrowanych podmiotów). Rejestry wtórne muszą być zasilane danymi z rejestrów pierwotnych, zaś jednostki prowadzące rejestry wtórne należy zobowiązać do zasilania aktualnymi informacjami centralnych rejestrów pierwotnych, jeżeli „przy okazji” realizacji swoich zadań uzyskują szybciej i taniej aktualne i lepsze jakościowo informacje. Dla całej administracji zostanie stworzony wspólny system identyfikacji użytkownika, aby załatwiając różne sprawy za pomocą środków komunikacji elektronicznej, obywatel nie musiał posługiwać się szeregiem loginów, kart czy haseł. W tym celu planowane w administracji publicznej rozwiązania teleinformatyczne będą poddawane analizie pod kątem interoperacyjności wdrażanych systemów, a w szczególności stopnia udostępniania oraz wykorzystania danych referencyjnych. Potrzeba integracji systemów informatycznych nabiera bowiem coraz większego znaczenia ze względu na coraz szerszą skalę ich stosowania w podejmowanych przez administrację państwową wyzwaniach. Nowoczesna i bezpieczna infrastruktura informatyczna, zbudowana w oparciu o niezawodne zintegrowane systemy teleinformatyczne, stanowi obecnie podstawę funkcjonowania urzędu oraz wymiany informacji pomiędzy urzędami i obywatelem, a także samymi urzędami i innymi podmiotami publicznymi. W szczególności dokumentacja elektroniczna wytworzona przez organ administracji publicznej (elektroniczne akta sprawy) musi być czytelna nie tylko dla obywatela ale także dla organu kontrolującego, sądu itd. pozostając wyłącznie w postaci elektronicznej. Wdrożenie takich rozwiązań wiąże się z dużymi nakładami finansowymi oraz koniecznością długookresowego planowania, a przede wszystkim wymagana jest spójność i jednolitość przepisów prawnych. Ponadto realizacja tego postulatu musi się jednak wiązać z zapewnieniem najwyższych standardów bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych administracji publicznej oraz ochrony danych osobowych użytkowników usług publicznych. Przedsięwzięcia podejmowane w tym obszarze będą skorelowane z działaniami państw Unii Europejskiej, szczególnie w zakresie tworzenia spójnego środowiska prawnego sprzyjającego interoperacyjności systemów i rozwojowi transgranicznych usług administracji publicznej.

Systemy teleinformatyczne, za pośrednictwem których świadczone są usługi e-administracji stosować będą, określone w przepisach prawa, ponadsektorowe rozwiązania identyfikacji i potwierdzenia tożsamości użytkowników usług elektronicznych. Realizacja powyższego pozwoli na obniżenie kosztów wdrażanych w administracji publicznej rozwiązań z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych, a także na ujednolicenia standardów stosowanych w e-administracji. Opracowany zostanie podlegający okresowej aktualizacji dokument strategiczny - **Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (PZIP)**, który w sposób usystematyzowany i w pełni przekrojowy wyznaczy kierunki działań administracji publicznej w obszarze rozwoju elektronicznej administracji. Dokument ten będzie mieć formę programu rozwoju i określać podstawowe założenia systemu realizacji, cel główny i cele szczegółowe w nawiązaniu do celów i kierunków rozwoju w przedmiotowym obszarze wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, a także priorytety oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym, w tym w ujęciu wojewódzkim, sposób monitorowania i oceny stopnia osiągania celów. PZIP powinien tym samym zapewnić skoordynowanie działań w obszarze e-administracji oraz umożliwić zbudowanie spójnego i efektywnego systemu informacyjnego państwa. Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa określi kluczowe wyzwania w obszarze informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem świadczonych obywatelom i przedsiębiorcom usług e-administracji oraz wymagań wobec rozwoju nowoczesnego cyfrowego społeczeństwa w perspektywie 2020

2.3.3. Efektywne gospodarowanie zasobami rzeczowymi i finansowymi.

Efektywne gospodarowanie powierzonymi zasobami rzeczowymi i finansowymi stanowić będzie priorytetowe zadanie każdego urzędu administracji publicznej. Składać się na nie będzie poszukiwanie najlepszych rozwiązań zmierzających z jednej strony do racjonalizacji i ograniczania kosztów funkcjonowania, z drugiej zaś strategiczne planowanie wydatkowania środków finansowych na usprawnianie funkcjonowania urzędu (np. zakupy i wymiana sprzętu komputerowego) oraz na zapewnienie standardów bezpieczeństwa i higieny pracy (np. planowanie remontów).

Dążyć się będzie do **skupienia wszystkich komórek organizacyjnych danego urzędu lub podmiotów** podległych lub nadzorowanych (w szczególności administracji rządowej zespolonej) w jednym budynku lub lokalizacji, co przyczyni się nie tylko do usprawnienia przepływu informacji, usprawniania wykonywanych zadań, ale także do racjonalnej eksploatacji obiektów, partycypacji w kosztach usług prawnych, usług pocztowych, systemów teleinformatycznych, itp.

W urzędach administracji publicznej położony zostanie nacisk na **upowszechnienie istniejących już rozwiązań prawnych dotyczących uwzględnienia aspektów ekologicznych** (tzw. zielonych zamówień publicznych) oraz kwestii społecznych (tzw. klauzul społecznych) w procedurach przetargowych, zwiększenie udziału małych i średnich przedsiębiorstw w systemie zamówień publicznych, a także zwiększenie popytu urzędów administracji publicznej na innowacyjne produkty. W procesie udzielania zamówień publicznych, w dużo szerszym stopniu będą wykorzystywane narzędzia elektroniczne.

Wykorzystywane będą również wspólne zamówienia publiczne co przyczyni się do wzmocnienia pozycji przetargowej administracji oraz zwiększenia efektywności i oszczędności środków publicznych. W procesach przetargowych w szerszym stopniu uwzględniane zostaną kryteria związane ze społeczną działalnością oraz rzetelnością wykonawców, związane np. z rynkiem pracy (zrównoważone zamówienia publiczne).

Istotnym działaniem będzie także **opracowywanie przez urzędy administracji rządowej kodeksu dobrych praktyk** (bądź też kodeksów indywidualnych dla każdego urzędu dostosowanych do specyfiki działania i różnych interesariuszy - klientów).

W procesie tworzenia nowoczesnej administracji uwzględniane będą europejskie trendy zmierzające do racjonalnego korzystania z zasobów naturalnych. Istotnym zadaniem jest wzmocnianie postaw prośrodowiskowych w administracji oraz konieczność wprowadzania i pielęgnacji dobrych nawyków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu energii, ochronie zasobów naturalnych i środowiska.

2.3.4. Zarządzanie zasobami ludzkimi.

W ramach kierunku interwencji *Zarządzanie zasobami ludzkimi* podejmowane będą działania przyczyniające się do: podnoszenia jakości kadr, co stanowi istotny element budowy zaufania do urzędów administracji publicznej; stworzenia spójnego systemu zarządzania kadrami wdrażającego skuteczne i efektywne metody w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi (w tym podniesienie standardów rekrutacji w oparciu o wymogi kompetencyjne).

Realizacja wskazanego kierunku interwencji ma na celu zapewnienie profesjonalnych kadr administracji publicznej, podniesienie kompetencji pracowników, określenie indywidualnych ścieżek kariery zawodowej pracowników, usprawnienie systemów/mechanizmów motywacyjnych, zwiększenie zaangażowania urzędników w wykonywanie powierzonych zadań oraz poprawę komunikatywności i sposobu przekazywania klientom odpowiednich informacji. Ma również na celu poprawę relacji: urzędnik-klient (interesant), wzmocnienie postaw etycznych służby publicznej, co pozytywnie wpłynie na zadowolenie klientów z obsługi przez urzędy administracji publicznej.

Zapewnienie stosownego wsparcia merytorycznego pracownikom, utrzymanie na wysokim poziomie ich kompetencji, jest warunkiem koniecznym dla zagwarantowania wykonywania zadań publicznych w sposób efektywny i skuteczny. W tym celu niezbędne jest umożliwienie im ciągłego podnoszenia kwalifikacji, przede wszystkim przy wykorzystaniu właściwie skonstruowanych wewnętrznych polityk szkoleniowych urzędów, które wskazywać powinny najefektywniejsze, w danych uwarunkowaniach, działania szkoleniowe służące rozwojowi zawodowemu pracowników.

Promowany w urzędach administracji publicznej będzie tzw. systemu homeworkingu (telepracy) oraz **system elastycznych godzin pracy**, w ramach których pracownicy danego urzędu administracji publicznej wykonywaliby swoje obowiązki w domu lub w innych dogodnych dla pracownika godzinach (np. te zadania, które w danym dniu tygodnia nie wiążą się z kontaktem osobistym z przełożonymi, innymi urzędami lub obywatelami, np. prace analityczne, przygotowywanie stanowisk). Szerokie zastosowanie idei homeworkingu oraz elastycznego systemu pracy w urzędach administracji publicznej stanowić będzie odpowiedź na nowe potrzeby i wyzwania dla polskiej administracji w 2020 roku, związane z szerokim wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Takie rozwiązanie sprzyjać

bedzie zachowaniu równości szans (np. umożliwi rodzicom posiadającym małe dzieci szybszy powrót do pracy, czy też ułatwi osobom niepełnosprawnym podjęcie pracy w administracji), zwiększeniu motywacji do pracy i jej wydajności, czy redukcji kosztów utrzymania stanowisk pracy, absencji, liczby nadgodzin.

Zakłada się, że rozszerzaniu ulegać będzie zakres stanowisk wchodzących w skład korpusu służby cywilnej⁸⁵ poprzez włączenie do niego kierowników zespołonych służb, inspekcji i straży oraz ich zastępców szczebla wojewódzkiego i powiatowego (z wyłączeniem służb mundurowych). Podjęte zostaną także działania mające na celu zastosowanie podobnych rozwiązań funkcjonowania i rozwoju korpusu służby cywilnej w odniesieniu do pracowników urzędów państwowych⁸⁶, w odniesieniu do pracowników sądów⁸⁷, a także do pracowników administracji skarbowej⁸⁸.

Podjęte zostaną prace analityczne w zakresie ciągłości i racjonalnego zatrudnienia w urzędach administracji publicznej w związku z zachodzącymi zmianami demograficznymi oraz koniecznością zapewnienia funkcjonowania państwa. Wdrożenie też będą efektywne systemy wynagradzania pracowników jako kluczowe instrumenty poprawy jakości i skuteczności działania organów administracji państwowej.

Działania realizowane w ramach kierunku interwencji *Zarządzanie zasobami ludzkimi* będą definiowane między innymi na poziomie **programu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej** stanowiącego jeden z instrumentów realizacji strategii. Pozwolą one zwiększyć profesjonalizm członków korpusu służby cywilnej oraz wzmocnić zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, co przyczyni się do budowania efektywnych urzędów administracji publicznej i wpłynie na zwiększenie społecznego zaufania do tych urzędów.

Wprowadzenie skutecznych mechanizmów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej skupiać się będzie przede wszystkim na eliminacji ewentualnych luk i barier w zakresie ustawowych mechanizmów kształtowania polityki kadrowej oraz tworzeniu profesjonalnej kadry urzędniczej administracji samorządowej. Ponadto modernizacja procesów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej do 2015 roku wspierana będzie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach V Priorytetu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Realizowane wsparcie pozwoli na **wdrożenie nowoczesnych systemów zarządzania kadrami**, które wzmocnią działy kadrowo-szkoleniowe odpowiedzialne za procesy kadrowe. Powyższe wsparcie pozwoli na przejście od modelu bieżącego administrowania do efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach jednostek samorządu terytorialnego, w oparciu o systemy umożliwiające badanie luk kompetencyjnych i potrzeb szkoleniowych pracowników, na podstawie aktualnych opisów stanowisk. Kluczowe jest także upowszechnianie **nowoczesnych standardów systemu szkoleń w urzędach administracji samorządowej**. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników samorządowych czy procesów wsparcia doskonalenia zarządzania po 2015 roku będzie wspierane przez stosowny program rządowy.

Zarządzając zasobami ludzkimi szczególną uwagę należy zwrócić na **budowanie tzw. kompetencji miękkich, interpersonalnych**, nie tylko na wiedzę merytoryczną, gdyż odpowiednie przygotowanie do pracy w grupie i w warunkach partnerstwa jest kluczowe dla zapewnienia efektywnego zarządzania interakcją w ramach współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi. Ponadto zasadne jest by wykorzystywać **potencjał uczenia się pozaformalnego i nieformalnego**, a zwłaszcza promować wśród kadr administracji publicznej aktywne uczenie się w miejscu pracy oraz rozwijanie postawy otwartości wobec podnoszenia kompetencji niezależnie od stanowiska i etapu kariery. Potrzebne jest ponadto upowszechnianie w procesie wdrażania nowych lub modernizacji istniejących systemów zarządzania kadrami podejścia opartego na efektach uczenia się. Podejście to jest niezbędne zarówno dla prawidłowego definiowania istniejących luk kompetencyjnych i potrzeb szkoleniowych pracowników, jak również dla ewaluacji i racjonalnego programowania systemów szkoleń na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Stworzenie opartego na efektach uczenia się w różnych formach, niezależnie od miejsca i czasu ich zdobywania, będzie ważnym krokiem w kierunku racjonalizacji polityki kadrowej i zwiększenia stopy zwrotu nakładów na podnoszenie jakości kadr administracji rządowej i samorządowej. Trzeba podkreślić, iż podstawowe zasady polityki na rzecz uczenia się przez całe życie zostały szczegółowo opisane w dokumencie pn. *Perspektywa uczenia się przez całe życie*⁸⁹. Dokument ten jako źródło zasad i kierunków

⁸⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.).

⁸⁶ Pracownicy urzędów państwowych objęci są przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2001r. Nr 86, poz. 953, z późn. zm.).

⁸⁷ Pracownicy sądów i prokuratur objęci są przepisami ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz.U. z 2011 r. Nr 1009, poz. 639, z późn. zm.).

⁸⁸ Pracownicy administracji skarbowej objęci są oprócz ustawy o służbie cywilnej także przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 2004r. Nr 121, poz. 1267, z późn. zm.).

⁸⁹ Projekt dokumentu został przyjęty w dniu 4 lutego 2011r. przez Międzyresortowy Zespół ds. uczenia się przez całe życie, a następnie skierowany do konsultacji międzyresortowych i społecznych. *Perspektywa* wytycza cele i kierunki działania w zakresie uczenia się przez całe życie w Polsce do roku 2020.

nowoczesnej polityki *lifelong learning* został opracowany w oparciu o rozwiązania promowane w państwach Unii Europejskiej, które przodują we wdrażaniu tej polityki. Dlatego też podnosząc jakość kadr administracji rządowej i samorządowej należy analizować luki kompetencyjne oraz wykorzystywać mechanizmy uczenia się przez całe życie z wykorzystaniem potencjału uczenia się formalnego i innego niż formalne poprzez sprawny system ocen i uznawania efektów takiego uczenia się, o których mowa we wskazanym wyżej dokumencie.

Mając na uwadze znaczenie zdolności instytucjonalnych w systemie ocen oddziaływania na środowisko⁹⁰ ważne jest, aby kadry administracji rządowej i samorządowej zaangażowane w prowadzenie postępowań w sprawie wydania decyzji środowiskowych, jak również opracowujące i opiniujące strategiczne oceny oddziaływania na środowisko, stale podnosiły swój potencjał oraz kwalifikacje. Istniejący system wymaga dalszego rozwoju i doskonalenia. Budowanie zdolności instytucjonalnej, podnoszenie poziomu fachowości oraz przekazywanie wiedzy powinno wpływać na pozostałe szczeble instytucjonalne, np. na jednostki samorządu terytorialnego wydające decyzje środowiskowe lub w szczególności pozwolenia na budowę i inne decyzje administracyjne związane z systemem oceny oddziaływania na środowisko. Jakość ocen środowiskowych jest w znacznym stopniu zdeterminowana zdolnościami administracyjnymi organów biorących udział w odpowiednich postępowaniach. Im wyższy będzie potencjał administracyjny, tym bardziej efektywnie wdrażane będą dyrektywy EIA⁹¹ oraz SEA⁹², a także lepiej chronione będzie środowisko oraz zapewniony trwały i zrównoważony rozwój, bowiem poprawność prowadzonych ocen środowiskowych ograniczy ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w przygotowaniu projektów inwestycyjnych, a także skróci proces inwestycyjny. Zakłada się zatem stworzenie i rozwijanie systemu szkoleń i rozpowszechniania informacji dla osób zaangażowanych we wdrażanie ww. dyrektyw.

2.3.5. Transparentność podejmowanych decyzji.

W najbliższych latach zasadne jest zwrócenie uwagi na **transparentność administracji publicznej**. Szansą dla zwiększenia przejrzystości działań administracji jest stworzenie dedykowanych rozwiązań w postaci portali umożliwiających: zasięgnięcie informacji o wyzwaniach rozwojowych kraju, udział w procesie definiowania problemów społecznych, wyrażanie opinii o świadczonych usługach publicznych, powzięcie informacji o pracach legislacyjnych. Rozwijane będą **narzędzia e-partycypacji** służące wzmocnieniu zaangażowania obywateli w życiu społecznym i politycznym. W tym celu portale powinny zapewniać nie tylko łatwy dostęp do pełnego spektrum informacji o dokonaniach i zamierzeniach władz publicznych, ale również aktywne uczestnictwo obywateli w konsultacjach i procesie podejmowania decyzji, w sprawach istotnych dla jednostek czy społeczności. Opinia publiczna jest bowiem jednym z głównych czynników kształtujących warunki formułowania polityk państwa oraz zdolności ich realizacji.

Działania mające na celu **zapobieganie zjawiskom korupcyjnym w administracji publicznej** mają szczególne znaczenie dla budowania i utrzymywania zaufania dla rządów i rynków oraz odbudowy tego zaufania, nadszarpniętego w rezultacie światowego kryzysu finansowego czy będącego wynikiem zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych i będących sprawdzianem dla skuteczności działania administracji. Kreowanie organizacyjnej „kultury prawości i uczciwości” wymaga od decydentów jednoczesnego zastosowania zróżnicowanych instrumentów działania, których celem jest uregulowanie relacji na styku administracja publiczna i sektor prywatny (zamówienia publiczne, lobbing), mając jednocześnie na względzie zapewnienie dogodnych warunków dla nieskrępowanego rozwoju różnych form partnerstwa publiczno-prywatnego. Podejmowane będą również działania mające na celu przeciwdziałanie korupcji i zwiększenie przejrzystości w życiu publicznym wykorzystujące dobre wzorce współpracy w tym zakresie urzędy administracji publicznej i organizacji pozarządowych⁹³.

Dokonany zostanie także **przegląd istniejących obowiązków sprawozdawczych i raportowania** pod kątem ich uproszczenia, wyeliminowania powtórzeń i zasadności ich przygotowywania oraz potrzeby dalszego utrzymania. Celem zapewnienia wiarygodności publikowanych informacji promowane będą standardy raportowania, dodatkowo uwierzytelniające podejmowane przez administrację działania.

⁹⁰ System instytucjonalny ocen środowiskowych w Polsce tworzą przede wszystkim Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska oraz 16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. Organy te są odpowiedzialne za implementację, stosowanie i nadzorowanie dyrektyw EIA oraz SEA.

⁹¹ Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG (dyrektywa EIA).

⁹² Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (dyrektywa SEA).

⁹³ Przykładem jest projekt Fundacji im. S. Batorego i Ministerstwa Gospodarki dotyczący przeprowadzania badania jakości i skuteczności zabezpieczeń antykorupcyjnych. Fundacja na bazie doświadczeń Ministerstwa Gospodarki we wdrażaniu systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym oceniła wdrożone rozwiązania oraz jego realizację. Celem projektu było wypracowanie generalnych rozwiązań. Projekt rozpoczął się w kwietniu 2011 r., a zakończył w lutym 2012 r., koszty badania pokrywała Fundacja. Wyniki badania zostały przedstawione w raporcie końcowym, który został opublikowany na stronach internetowych Fundacji i Ministerstwa Gospodarki.

2.3.6. Efektywny nadzór, kontrola i audyt wewnętrzny.

Nadzór, kontrola instytucjonalna, audyt wewnętrzny, czyli funkcje kontrolno-oceniające, powinny działać w sposób zharmonizowany i efektywny na wszystkich wskazanych poziomach oraz powinny wspierać Prezesa Rady Ministrów, ministrów i kierowników jednostek w efektywnej i skutecznej realizacji celów i zadań. Wzmocnienie wymienionych funkcji w administracji rządowej w pierwszym etapie polegać będzie na budowie współpracy i koordynacji pomiędzy audytem wewnętrznym i kontrolą instytucjonalną. Zharmonizowanie zadań audytu wewnętrznego i kontroli instytucjonalnej umożliwi uzyskanie efektu synergii i racjonalne wykorzystywanie zasobów. Wstępne opinie na temat integracji służb audytu wewnętrznego i kontroli instytucjonalnej pokazują, że możliwa jest konsolidacja tych służb, jednak wymaga ona wieloaspektowych analiz oraz przeglądu dorobku innych krajów w tej dziedzinie.

Podjęte zostaną działania w celu wypracowywania kierunków rozwoju audytu wewnętrznego i kontroli instytucjonalnej, a być może także innych funkcji, w tym ewaluacji⁹⁴, o jakie należałoby uzupełnić istniejący system. Służby kontroli i audytu wewnętrznego wraz z funkcją ewaluacji powinny być efektywnie wykorzystane w tworzonej systemie oceny funkcjonowania Państwa. Tym samym, przedmiotem dalszych analiz będzie wypracowanie optymalnego modelu jednolitej koordynacji kontroli zarządczej, kontroli instytucjonalnej i audytu wewnętrznego.

Współpraca administracji rządowej z organami kontroli państwowej. Wzmacniana będzie współpraca pomiędzy administracją rządową a organami kontroli zewnętrznej, w szczególności z Najwyższą Izbą Kontroli. Ścisła współpraca przyniesie dla administracji dodatkowe możliwości doskonalenia funkcjonowania i eliminowania nieprawidłowości. Planuje się ustalenie zasad, form i trybu współpracy, uwzględniające zarówno wymianę informacji, dzielenie się wynikami analiz dotyczących usprawnienia funkcjonowania Państwa, jak i rozszerzenie współpracy w obszarze profesjonalizacji wykonywanego zawodu (np. w formie wspólnych szkoleń).

Efektywne wykorzystanie funkcji nadzoru. Efektywne wykorzystanie funkcji nadzoru⁹⁵ powinno prowadzić do zapewnienia realizacji celów poprzez nadzorowanie jednostki oraz spełniać funkcję prewencyjną. Nadzór nie powinien ograniczać się do relacji organ nadzorujący – jednostka nadzorowana. Rolą nadzorującego jest zapewnienie współdziałania zarówno pomiędzy nadzorującym i nadzorowanym, jak i poszczególnymi jednostkami nadzorowanymi w dziale kierowanym przez ministra. Podjęte zostaną systematyczne działania zmierzające do wdrożenia nowoczesnej koncepcji nadzoru tak, aby nie był on pojmowany wyłącznie w kategoriach trudnego i często mało skonkretyzowanego obowiązku. Dla osiągnięcia powyższego pomocne będzie wypracowanie jednolitych standardów nadzoru oraz dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych, które precyzyjnie zdefiniują uprawnienia i obowiązki podmiotów nadzorujących i nadzorowanych. Uporządkowanie realizacji nadzoru w administracji rządowej będzie działaniem służącym m.in. doskonaleniu systemu kontroli zarządczej w tej sferze administracji. Uporządkowaniu realizacji nadzoru a zwłaszcza ułatwieniu wykorzystania jego wyników, w tym otwartemu udostępnianiu tych wyników w możliwym prawnie zakresie, powinno służyć dążenie do tworzenia wyłącznie elektronicznej dokumentacji z takich postępowań.

⁹⁴ Ewaluacja jest zinstytucjonalizowana wyłącznie w odniesieniu do programów współfinansowanych z funduszy europejskich.

⁹⁵ Nadzór w administracji publicznej jest obecnie narzędziem wykorzystywanym w większości przypadków w sposób interwencyjny.

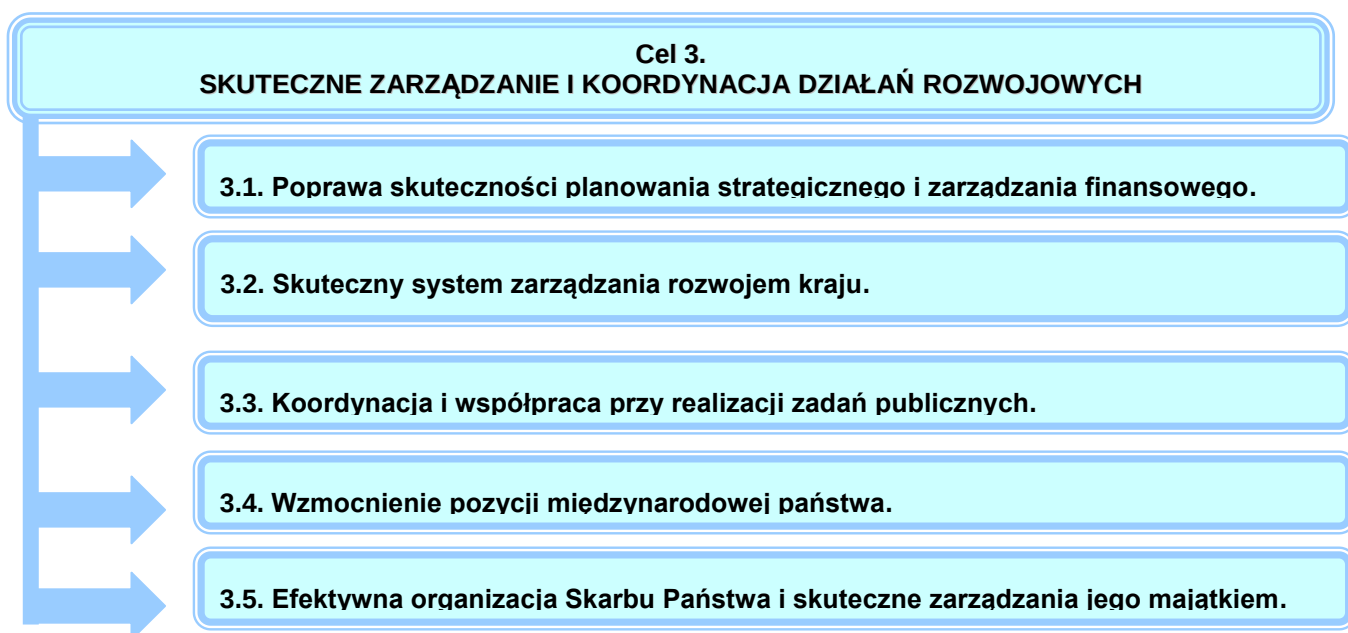
Cel 3.

SKUTECZNE ZARZĄDZANIE I KOORDYNACJA DZIAŁAŃ ROZWOJOWYCH

Kierunki interwencji i przedsięwzięcia podejmowane w ramach celu 2 przyczyniają się w szczególności do:

- przeprowadzenia reformy finansów publicznych i racjonalnego zarządzania środkami publicznymi oraz strategicznego zarządzania rozwojem kraju,
- wyznaczenia oraz realizacji strategicznych celów rozwojowych uwzględniających dynamikę zmian geopolitycznych, społecznych i ekonomicznych,
- wyznaczania średnio- i długookresowych celów działań, w tym formułowania strategii oraz opracowywania i wdrażania planów działań,
- skutecznego i ekonomicznego zarządzania majątkiem Skarbu Państwa,
- podniesienia skuteczności koordynacji polityki zagranicznej i promocji państwa na arenie międzynarodowej.

KIERUNKI INTERWENCJI CELU 3 OBEJMUJĄ:



Ad 3.1. Poprawa skuteczności planowania strategicznego i zarządzania finansowego.

3.1.1. Zapewnienie zgodności planowania strategicznego i planowania budżetowego.

Zgodnie z *Założeniami systemu zarządzania rozwojem Polski*⁹⁶, a także nowym mechanizmem koordynacji polityki gospodarczej UE (tzw. Semestrem Europejskim), zasadne jest podjęcie działań, które przyczynią się do **powiązania procesów planowania strategicznego oraz planowania budżetowego i wieloletniego planowania finansowego**, co z kolei umożliwi koncentrację środków publicznych na sferach istotnych z punktu widzenia rozwoju kraju. Kierując się koniecznością zapewnienia stabilności systemu finansów publicznych oraz prowadzenia odpowiedzialnej polityki budżetowej właściwe jest także **przygotowanie i wdrożenie zmian krajowych ram fiskalnych**, w tym wprowadzenie

⁹⁶ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 27 kwietnia 2009 r.

wydatkowej reguły dyscyplinującej w ramach procesu konsolidacji finansów publicznych. Wdrażane w ramach ustanowionego systemu kontroli zarządczej⁹⁷ mechanizmy zarządzania przez cele (zarządzanie ryzykiem, roczny plan działalności, sprawozdanie z wykonania rocznego planu działalności i oświadczenia o stanie kontroli zarządczej) sprzyjać będą doskonaleniu struktur organizacyjnych administracji publicznej, podnoszeniu efektywności ich działania oraz zwiększeniu odpowiedzialności za gospodarowanie środkami publicznymi.

Kontynuowane będą prace zmierzające do doskonalenia budżetu w układzie zadaniowym. Równocześnie będą podejmowane działania zmierzające do zapewnienia zgodności zadań budżetowych ze strategiami rozwoju⁹⁸. Powiązanie celów ujmowanych w budżecie zadaniowym z celami strategicznymi nastąpi z wykorzystaniem instrumentu jakim jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP), który uwzględni cele średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów i stanowi podstawę opracowania projektu rocznej ustawy budżetowej.

Celem **zwiększenia stopnia koordynacji oraz spójności procesów zarządzania finansowego** poszczególnych władz publicznych i planowania strategicznego oraz celem dostarczenia dysponentom środków publicznych informacji dotyczących efektywności, skuteczności i gospodarności wykonywania zadań publicznych przeprowadzone zostaną dwa przedsięwzięcia:

- pierwsze – to **opracowanie systemu oceny realizacji ujętych w budżecie zadaniowym zadań publicznych** wykonywanych przez administrację rządową. Ocena prowadzona w sposób systematyczny i zorganizowany ma dostarczyć informacji umożliwiających lepsze ukierunkowanie środków publicznych na zadania publiczne. Powyższa ocena zadań będzie uzupełniała ewaluację polityk publicznych w ramach polityki rozwoju opisaną w kierunku interwencji 3.2.6. niniejszej strategii. Dokonywanie oceny zadań publicznych będzie powiązane z kluczowymi wydarzeniami i dokumentami związanymi z realizacją ww. zadań;
- drugie przedsięwzięcie dotyczyć będzie zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego w oparciu o budżet zadaniowy i wieloletnią prognozę finansową – zostanie **wypracowany i wdrożony jednolity system budżetów zadaniowych jednostek samorządu terytorialnego w powiązaniu z wieloletnią prognozą finansową**⁹⁹, co jest zgodne z oczekiwaniami samorządów. W efekcie opracowywanie budżetu zadaniowego jednostek samorządu terytorialnego będzie spójne z wieloletnimi strategiami i programami, które mają charakter nadrzędny. Oczekuje się, iż projekt ten dostarczy narzędzia do opracowywania budżetów zadaniowych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Przewiduje się, iż w ramach projektu zostaną opracowane i wdrożone we wszystkich 16 regionalnych izbach obrachunkowych w Polsce jednolite kryteria weryfikacji wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

Stworzenie funkcjonalnego systemu ewidencji i sprawozdawczości w sektorze finansów publicznych dostarczającego pełnych danych o przepływach finansowych do analiz regionalnych/terytorialnych oraz danych dotyczących wydatków strukturalnych sektora finansów publicznych, które umożliwią monitorowanie realizacji zasady dodatkowości wynikającej z realizacji polityki spójności Unii Europejskiej.

Zmian wymaga system finansowania polityk publicznych na poziomie krajowym. **Wypracowane zostaną kryteria terytorialnego podziału środków przeznaczanych na finansowanie krajowych polityk publicznych** o wyraźnym terytorialnym oddziaływaniu. Jest to związane z takim podziałem środków publicznych, który będzie uwzględniał zróżnicowania regionalne/terytorialne (w poziomie rozwoju, jakości świadczenia usług publicznych i w oparciu o potencjały rozwojowe).

3.1.2. Dostosowanie klasyfikacji budżetowej i przebudowa instrumentów finansowych.

Działania zmierzające do poprawy skuteczności procesu planowania i zarządzania finansami przez jednostki sektora finansów publicznych będą się wiązać z koniecznością **przeprowadzenia zmian instytucjonalnych i prawnych w systemie finansów publicznych**. Zmiany te dotyczyć mogą m.in. zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego, w związku z procesem terytorializacji, o której mowa w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego¹⁰⁰ i powodować

⁹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

⁹⁸ Zagadnienia dotyczące strategii rozwoju reguluje ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

⁹⁹ Przedsięwzięcie to nie będzie realizowane w perspektywie finansowej 2007-2013.

¹⁰⁰ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r. i opublikowana w Monitorze Polskim z dnia 20 maja 2011 r. Nr 36, poz. 423.

konieczność przebudowania instrumentów finansowych oraz dostosowania obecnych rozwiązań w taki sposób, aby stanowiły użyteczne narzędzia analityczne w procesach zarządzania finansowego w jednostkach sektora finansów publicznych. Ewentualne zmiany, dotyczące np. nomenklatury transferów publicznych, kategoryzacji wydatków publicznych czy definicji katalogu przychodów, rozchodów stanowiąc będą podstawę do **dostosowania klasyfikacji budżetowej**, zmierzającej m.in. do agregacji niektórych transferów publicznych, w celu potencjalnej swobody prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych.

3.1.3. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających koncentrację środków budżetowych na wybranych sferach istotnych dla rozwoju kraju.

Skuteczne wdrożenie budżetu zadaniowego oraz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFP) i uczynienie z nich efektywnych instrumentów zarządzania finansami państwa służących realizacji polityki rozwoju, będzie sprzyjać koncentracji środków publicznych na zadaniach uznanych za priorytetowe w ramach poszczególnych strategii. System ewaluacji realizacji strategii oraz system mierników stopnia realizacji celów funkcjonujący w budżecie zadaniowym, umożliwią **określenie odpowiedzialności i rozliczanie dysponentów środków publicznych z osiągniętych rezultatów**. Decyzja dotycząca alokacji środków publicznych będzie dokonywana przy uwzględnieniu priorytetyzacji zadań (możliwej dzięki jasnemu i jednoznacznemu powiązaniu budżetu zadaniowego ze strategiami rozwoju poprzez WPFP oraz zachowaniu spójności danych finansowych prezentowanych w budżecie zadaniowym i dokumentach strategicznych) i na podstawie danych dotyczących efektywności działania i stopnia realizacji założonych celów.

3.1.4. Monitorowanie realizacji planów (w tym ujęcie przestrzenne).

Monitorowanie realizacji planów służących realizacji strategii będzie prowadzone w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące sprawozdawczości budżetowej, w tym sprawozdawczości w układzie zadaniowym. W ramach tego kierunku będą kontynuowane prace nad sprawozdawczością w układzie zadaniowym i wykorzystaniem gromadzonych danych efektywnościowych w podejmowaniu decyzji o charakterze alokacyjnym oraz w procesach ewaluacji strategii rozwojowych państwa. Monitorowanie uwzględni ponadto geograficzno-przestrzenne rozmieszczenie kierunków interwencji, w stopniu, w jakim umożliwią istniejące dane analityczne.

Ad 3.2. Skuteczny system zarządzania rozwojem kraju.

3.2.1. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających spójność programowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego.

Dla skutecznej realizacji polityki rozwoju niezbędne jest **określenie jasnych celów strategicznych w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym oraz podporządkowanie procesu programowania realizacji wyznaczonych celów**. Wymiar przestrzenny polityki rozwoju powinien stać się płaszczyzną koordynacji wyznaczania celów i działań podejmowanych w zakresie poszczególnych sektorów i dziedzin oraz sprzyjać lepszemu wykorzystaniu specyficznego potencjału poszczególnych regionów czy też terytoriów. W tym kontekście konieczne jest właściwe **ukierunkowanie przestrzenne i regionalne polityk publicznych**. Ukierunkowanie to będzie następowało na różnych płaszczyznach. Pionowo – kontynuowany będzie wymóg zapewnienia zgodności między dokumentami strategicznymi/planami zagospodarowania przestrzennego wyższego rzędu a dokumentami/planami niższego rzędu. W płaszczyźnie poziomej wprowadzony zostanie wymóg zapewnienia zgodności między dokumentami strategicznymi a planami zagospodarowania przestrzennego przygotowywanymi na różnych poziomach zarządzania rozwojem. Zapewnieniu zgodności różnego rodzaju dokumentów strategicznych służyć będą podstawy metodologiczne – wytyczne w sprawie sposobu uwzględniania wymiaru terytorialnego w dokumentach strategicznych – oraz ustawowo wskazane procedury oceny zgodności¹⁰¹. Kolejnym krokiem będzie przygotowanie propozycji ukierunkowania dotychczasowych instrumentów poszczególnych polityk publicznych mających największy wpływ terytorialny tak, by podejmowane w ich ramach interwencje były jak najbardziej skuteczne i uwzględniały specyficzne uwarunkowania regionalne i przestrzenne.

¹⁰¹ ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.), ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. N. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.), ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).

Kontynuacji wymagają procesy wskazane w przyjętym przez Radę Ministrów dokumencie *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*¹⁰², zwłaszcza te związane ze **wzmocnieniem koordynacji działań rozwojowych na poziomie krajowym** oraz zwiększeniem zaangażowania wszystkich szczebli administracji publicznej zarówno w proces programowania, jak i realizacji celów strategicznych.

3.2.2. Zapewnienie ładu przestrzennego.

Ład przestrzenny ułatwia prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki. W uporządkowanej przestrzeni procesy rozwoju przebiegają sprawniej i napotykają na mniej barier. Zwiększa się sprawność procesów społeczno-gospodarczych, poprawia się jakość życia i zmniejsza obciążenie środowiska przyrodniczego. Znaczenie ładu przestrzennego dla warunków życia obywateli, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych państwa zadecydowało o tym, że w krajach cywilizowanych racjonalizacja procesów przestrzennych stała się w czasach współczesnych jednym z najważniejszych zadań władz publicznych. Również w Polsce za racjonalność procesów przestrzennych, za ład decydujący o walorach społecznych, gospodarczych, ekologicznych i kulturowych polskiej przestrzeni formalną odpowiedzialność ponosi państwo i jego władze publiczne – rządowe i samorządowe. Naprawa **zasad gospodarowania polską przestrzenią, reforma gospodarki przestrzennej** to jedno z najważniejszych i najpilniejszych zadań.

Niezbędna jest **ochrona szeroko rozumianego interesu publicznego**, w tym: eliminowanie niepożądanych procesów przestrzennych i troska o przestrzeń publiczną – ważną dla budowy więzi społecznych i poczucia tożsamości; ochrona środowiska i zapewnienie odpowiednich standardów życia mieszkańcom miast, określanych przez stan środowiska, dobrze funkcjonujący transport i właściwą dostępność usług. Interes publiczny obejmuje również eliminowanie strat makroekonomicznych, zwłaszcza ryzyka nieuzasadnionego marnotrawienia przestrzeni i nieracjonalnego zużycia zasobów środowiska. O nowoczesności zarządzania przestrzenią stanowi rzeczywista jawność planowania oraz partycypacja społeczna w każdej fazie planowania, umożliwiająca wpływ społeczeństwa na powstające koncepcje urbanistyczne.

Zapewnienie ładu przestrzennego kraju wymaga podjęcia szeregu działań. W tym celu nastąpi **wprowadzenie zintegrowanego (hierarchicznego i skoordynowanego) systemu planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego** zbudowanego z wzajemnie uzupełniających się elementów obejmujących plany i strategie poziomu krajowego, regionalnego i lokalnego¹⁰³. Działania wprowadzające spójność i koordynację planów przestrzennych w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym, włączenie w system dokumentów planistycznych obszarów funkcjonalnych oraz wprowadzenie standardów gospodarowania przestrzenią, służących między innymi zwiększeniu racjonalności procesów rozwoju, to elementy dobrze funkcjonującego, hierarchicznego systemu zarządzania.

Usprawnienie systemu planowania będzie obejmowało **powiązanie procesu uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji** (w tym zapewnienie zintegrowania planowania przestrzennego na obszarach morskich i lądowych), objęcie obszarów o największej presji inwestycyjnej pracami planistycznymi, stworzenie rozwiązań umożliwiających pełne wykorzystanie możliwości systemu ocen oddziaływania na środowisko, powiązanie procedur wydawania decyzji indywidualnych dotyczących rozwoju urbanistycznego z lokalną polityką przestrzenną przy zapewnieniu kontroli społecznej, eliminację zbędnych procedur postępowania administracyjnego i usunięcie niespójnych przepisów. Istotne jest dostosowanie systemu gospodarki przestrzennej, lokalizacji inwestycji i procedur formalnych procesu inwestycyjnego do potrzeb i wymogów rozwijającej się gospodarki, społeczeństwa i struktur instytucjonalnych państwa. Konieczna racjonalizacja procesu inwestycyjnego powinna zapewnić przestrzeganie zasad zrównoważonego rozwoju oraz ochronę interesu osób trzecich.

Wprowadzenie planowania w obszarach funkcjonalnych¹⁰⁴, wykraczających poza granice jednostek administracyjnych, stanowi kluczowy element nowoczesnej polityki rozwoju, umożliwiający trafniejsze definiowanie i wykorzystanie potencjału rozwojowego oraz kompleksowe rozwiązywanie występujących konfliktów. Objęcie tą formą zarządzania przestrzenią będzie dotyczyło obszarów wrażliwych rozwojowo – między innymi związanych z ochroną i użytkowaniem gospodarczym

¹⁰² Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.

¹⁰³ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 zakłada zamianę w systemie planowania przestrzennego polegającą na nowych rozwiązaniach w systemie prawnym i instytucjonalnym, łączeniu różnych szczebli planowania w sprawny, skoordynowany system planowania pozwalający na realizację zadań polityki rozwoju w wymiarze terytorialnym.

¹⁰⁴ Przez obszary funkcjonalne objęte obowiązkiem planistycznym należy rozumieć obszary wskazane w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, dla których sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego lub uwzględnienie w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (pzw) stanowi ustalenie, czyli jest obowiązkowe. Pozostałe obszary funkcjonalne, dla których Koncepcja formułuje zalecenie co do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego bądź uwzględnienia w pzw, nie są objęte obowiązkiem planistycznym (decyzja co do stosownych opracowań leży w gestii władz samorządowych).

zasobów naturalnych, dziedzictwa kulturowego, urbanizacją przestrzeni, a także dotychczas nieobecnych w strategicznych dokumentach - jak strefa przybrzeżna (obejmująca morskie wody wewnętrzne, część morza terytorialnego i część lądową, niezbędną dla zapewnienia koordynacji rozwoju). Zagospodarowanie tej strefy, morza terytorialnego i polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej na morzu będzie zgodne z zasadami Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi. Zostaną jednocześnie wypracowane mechanizmy współpracy i koordynacji instytucji uczestniczących w procesie przygotowania wspólnego studium zagospodarowania przestrzennego dla strefy przybrzeżnej, planów zagospodarowania obszarów lądowych oraz planów zagospodarowania obszarów morskich¹⁰⁵. Delimitacja¹⁰⁶ obszarów funkcjonalnych będzie dokonywana z udziałem podmiotów poziomu krajowego, regionalnego i lokalnego, a same obszary zostaną objęte obowiązkiem planistycznym.

Warunkiem brzegowym dla budowy sprawnego systemu planowania przestrzennego jest odpowiedni system regulacji pozwalający m.in. na ograniczanie niekontrolowanej suburbanizacji, planowanie na obszarach rozwojowych i wprowadzenie planowania funkcjonalnego. W ramach tej grupy działań wprowadzone lub zmienione zostaną uregulowania dotyczące ograniczenia zabudowy lub podziału gruntów leżących poza terenami objętymi planami zagospodarowania przestrzennego, wprowadzenia obowiązku planistycznego dla terenów rozwojowych, rozdzielenia prawa własności nieruchomości od prawa do jej zagospodarowania, obowiązku objęcia planami miejscowymi przestrzeni publicznych oraz ograniczenie opracowania miejscowych planów dla terenów o bardzo małej przestrzeni. Konieczne stanie się zwiększenie powierzchni pokrytych planami miejscowymi.

Ważnym instrumentem planistycznym i ekonomicznym stać się powinny obowiązkowe **scalenia gruntów na terenach nowej urbanizacji, przygotowanie terenów inwestycyjnych przez władze gmin**, w tym dla realizacji „wielkich projektów” urbanistycznych, ze szczególnym uwzględnieniem partnerstwa publiczno-prywatnego oraz stosowanie prawa pierwokupu przez władze lokalne.

W docelowym systemie planowania, podstawową zasadą rozwoju obszarów zurbanizowanych będzie **maksymalne wykorzystanie obszarów już zagospodarowanych** (ang. *brown fields*). Zagospodarowanie nowych gruntów (ang. *green fields*) będzie dopuszczane jedynie w przypadku wyczerpania się zasobów obszarów możliwych do ponownego zagospodarowania kompensowanych w ramach układów międzyregionalnych. Ponadto bardziej efektywnemu wykorzystaniu przestrzeni zurbanizowanej służyć będą zachęty fiskalne.

Zostanie **wypracowana i wprowadzona metoda strategicznej analizy wpływu polityk publicznych na zmiany struktur przestrzennych** (ang. *Territorial Impact Assessment*). Wprowadzane będą narzędzia zintegrowanych analiz zmian struktur przestrzennych (zarówno dla inwestycji, jak i polityk posiadających największy wpływ na przestrzeń). Informacje przestrzenne będą upowszechniane poprzez budowę krajowego, spójnego z regionalnymi, systemu monitoringu przestrzennego.

3.2.3. Wsparcie rozwoju wykorzystania informacji przestrzennej z wykorzystaniem technologii cyfrowych.

Dostęp do aktualnej i dokładnej informacji przestrzennej obejmującej dane o środowisku geograficznym, obiektach i zjawiskach w całej przestrzeni otaczającej człowieka ma istotne znaczenie w poprawnym funkcjonowaniu państwa, jego gospodarki i obywateli. Informacja przestrzenna jest wykorzystywana bowiem niemal we wszystkich sektorach gospodarki – m.in. w rolnictwie, leśnictwie, budownictwie, a także w administracji państwowej oraz działalności podmiotów prywatnych. W celu budowy społeczeństwa informacyjnego, rozwoju przedsiębiorczości, podniesienia innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw na rynku, a także zapewnienia rozwoju gospodarczego kraju, niezbędny jest powszechny i łatwy dostęp do informacji przestrzennej w formie elektronicznej. Zharmonizowane dane i usługi, według zestandaryzowanych zasad udostępnia rządowy geoportal.

Serwis Geoportal.gov.pl¹⁰⁷, wskazany w sprawozdaniu Komisji Europejskiej dotyczącym e-administracji na terenie całej UE jako przykład najlepszych praktyk w dostępie do usług publicznych przez Internet, świadczący przystępne, dobrej jakości i interoperacyjne usługi, które przyczyniają się zarówno do zwiększenia potrzeby używania Internetu przez obywateli, przedsiębiorstwa, służby ratunkowe, grupy wykluczenia społecznego i administrację publiczną, jak i rozwoju umiejętności cyfrowych oraz wzrostu efektywności działań (zaoszczędzony czas załatwiania spraw urzędowych, mniej dokumentów w

¹⁰⁵ Morskie planowanie przestrzenne stanowi jeden z instrumentów zintegrowanej polityki morskiej UE. Wchodzi w zakres priorytetów polityki morskiej RP, określonych w przyjętych przez komitet stały Rady Ministrów 14 września 2009 „Założeniach Polityki Morskiej RP do roku 2020”. Stanowi jeden z instrumentów zintegrowanej polityki morskiej UE.

¹⁰⁶ Delimitacja – określenie przebiegu granic, wyznaczanie granic.

¹⁰⁷ Geoportal.gov.pl obecnie funkcjonuje w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii.

formie papierowej, krótszy czas obsługi w urzędzie, niższe koszty funkcjonowania państwa i samorządu) w tych dziedzinach życia, gdzie konieczna jest bezpośrednia relacja: państwo-obywatel. Interoperacyjne usługi są dostępne w zakresie danych przestrzennych w kraju oraz w zakresie danych przestrzennych INSPIRE.

Interoperacyjność systemów tworzonych przez organy administracji publicznej, w tym świadczenie usług, ma kluczowe znaczenie przy budowie e-administracji. Integracja systemów oraz korzystanie z usług oferowanych przez rządowy geoportal może wspierać działania jednostek państwowych, w których potrzebne jest wykorzystanie aktualnych zasobów informacji geoprzestrzennych, poprzez udostępnienie rejestrów państwowych oraz zasobów mapowych pochodzących z różnych źródeł, w jednym łatwo dostępnym miejscu. Elektroniczny dostęp do zasobów danych przestrzennych i usług może okazać się szczególnie istotny przy wsparciu działań administracji publicznej, związanych między innymi z planowaniem przestrzennym, zarządzaniem kryzysowym, monitorowaniem i ochroną środowiska, rozwojem infrastruktury, oświatą, ochroną zdrowia czy zarządzaniem procesem transportowym.

W celu zapewnienia dalszego rozwoju cyfrowego kraju oraz spełnienia kryteriów unijnych dotyczących **interoperacyjności, e-integracji, e-dostępności oraz e-usług**, które są powiązane z istniejącymi odpowiednimi krajowymi lub regionalnymi strategiami sektorowymi, w przyszłej perspektywie finansowej zasadne jest podjęcie działań i realizacja projektów dotyczących:

- **budowy systemu zapewniającego wzajemną wymianę i udostępnienie informacji o nieruchomościach** pomiędzy rejestrami publicznymi, w celu m.in. poprawy jakości i integracji rejestrów publicznych oraz zapewnienia jakości i spójności danych w nich zawartych, świadczenie wspólnych usług drogą elektroniczną przez instytucje ksiąg wieczystych i ewidencję gruntów i budynków, stworzenie warunków do prowadzenia racjonalnej gospodarki przestrzeni, w tym do optymalizacji gospodarowania nieruchomościami i usprawnienia procesów inwestycyjnych (Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach);
- **upowszechnienia dostępu do Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego (PZGiK)** poprzez implementację węzłów Krajowej Infrastruktury Informacji Przestrzennych (KIIP), wraz z zapewnieniem dostępu do referencyjnych rejestrów i Modułów Mapowych PZGiK dla podmiotów administracji publicznej oraz służb ratowniczych w ramach Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego (SIPR) oraz kontynuacja działań w ramach projektu ISOK, a docelowo prowadzących do stworzenia kompletnej i jednolitej dla całego kraju bazy danych dotyczącej numerycznego modelu terenu oraz jej aktualizacji przy wykorzystaniu technologii lotniczego skaningu laserowego (GEOPORTAL 3, ISOK 2);
- **dalszej rozbudowy systemów do prowadzenia rejestrów adresowych** wraz z integracją z innymi rejestrami publicznymi oraz dziedzinowymi systemami administracji rządowej i samorządowej (szczególnie w zakresie zadań realizowanych przez gminy) oraz zebrania, weryfikacji, harmonizacji (z innymi zbiorami administracji publicznej) oraz dostosowania do przepisów prawa danych adresowych (TERYT3 – etap2);
- **budowy systemu zarządzania krajową bazą danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu** wraz z wybranymi elementami bazy danych o znaczeniu regionalnym oraz ogólnopolskim (K-GESUT);
- **wypracowania technologii wytwarzania map cyfrowych** z bieżąco aktualizowanych rejestrów publicznych oraz usprawnienie dostępu do informacji kartograficznej dla systemów: produkcji map tematycznych, topograficznych, realizujących mapy do celów planowania przestrzennego, projektowania i utrzymania urządzeń technicznych, planistycznych dotyczących realizacji inwestycji (TopoMAPA).

Usługi oferowane przez rządowy geoportal przyczyniają się do budowy sprawnej i nowoczesnej administracji, społeczeństwa informacyjnego oraz gospodarki opartej na wiedzy. Funkcjonalności geoportalu mogą zostać wykorzystane dodatkowo między innymi:

- przy realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym, poprzez wsparcie służb w symulacji zagrożeń i lokalizacji miejsca zdarzenia,
- przeprowadzeniu badań, analiz i map ryzyka, oraz pozyskaniu danych pomocnych przy ochronie ludności.

Ponadto integracja systemów administracji publicznej korzystnie wpłynie na uspołnienie wszystkich danych w systemach odnoszących się do obiektów przestrzennych, które zostaną zweryfikowane i automatycznie zaktualizowane w oparciu o współpracę z rejestrami państwowymi prowadzonymi przez Służbę Geodezyjną i Kartograficzną.

3.2.4. Stworzenie warunków dla wielopoziomowego systemu zarządzania rozwojem.

Warunkiem skutecznej realizacji działań rozwojowych jest **zweryfikowanie wielopoziomowego systemu zarządzania rozwojem**, w którym uczestniczą – obok państwa – struktury ponadnarodowe, samorząd terytorialny oraz organizacje obywatelskie i gospodarcze. Powiązane jest to z koniecznością jasnego rozróżnienia kompetencji właściwych dla poszczególnych poziomów zarządzania oraz przekazaniem wielu – tradycyjnie uznawanych za wyłączne – kompetencji państwa innemu podmiotowi. Zmiany w tym zakresie dotyczyć będą szczególnie dostosowania kompetencji jednostek samorządu terytorialnego i ministrów właściwych w celu przekazania poszczególnych zadań na najbardziej odpowiedni szczebel zarządzania, zgodnie z zasadą subsydiarności. W pierwszej kolejności **zweryfikowany i uporządkowany zostanie katalog zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego** w kontekście realizacji działań rozwojowych o wyraźnie lokalnym lub regionalnym charakterze oraz funkcjonującej praktyki. W ślad za określeniem zakresu omawianych zmian nastąpi dostosowanie wysokości środków finansowych na wykonywanie ww. zadań.

Konieczne będzie również **określenie nowych relacji wewnątrz regionu** (m.in. samorząd województwa – powiat – gmina, samorząd województwa – partnerzy społeczni i gospodarczy) oraz określenie nowych relacji zewnętrznych regionu (m.in. pomiędzy samorządami województw, określenie nowych możliwości współpracy międzyregionalnej, zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i poza nią).

Istotnym instrumentem zapewniającym komplementarność działań rozwojowych prowadzonych na różnych szczeblach zarządzania będzie **kontrakt terytorialny**¹⁰⁸ jako element wielopoziomowego systemu zarządzania rozwojem. Stanowić on będzie podstawę uzgadniania najważniejszych działań rozwojowych na danym terytorium/w regionie między stroną rządową i samorządową. Na potrzeby kontraktu określane będą potencjały województw/terytoriów.

3.2.5. Efektywne zarządzanie nieruchomościami sektora publicznego.

Jednym z kierunków interwencji mających na celu poprawę skuteczności planowania strategicznego i zarządzania budżetem jest **poprawa jakości zarządzania mieniem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego**. Punktem wyjścia do wprowadzenia efektywnego zarządzania mieniem jest jego inwentaryzacja, która powinna dostarczyć rzetelnych danych o stanie i wielkości zasobów nieruchomości. W większości jednostek gospodarujących mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne, ewidencyjne bazy danych o nieruchomościach, na skutek wieloletnich zaniedbań w zakresie ich aktualizacji, nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego. Uniemożliwia to np. rzetelne ustalenie wielkości i stanu prawnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, co w znacznym stopniu utrudnia prawidłowe gospodarowanie nimi, a także ustalenie należnych dochodów z tego tytułu. Skutkiem nieprawidłowości w ewidencjonowaniu nieruchomości jest realne uszczuplenie dochodów Skarbu Państwa i dochodów gmin.

Podniesienie skuteczności działań właściwych organów w zakresie inwentaryzacji wpłynie na wzrost dochodów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Konieczne jest wsparcie powyższych działań poprzez wykorzystanie infrastruktury teleinformatycznej, w celu przyspieszenia oraz usprawnienia transferu informacji, a także poprzez wykorzystanie zasobów archiwalnych.

Pożądaną jest także **kontynuowanie prac nad uporządkowaniem stanu własności sektora publicznego**. Ich zintensyfikowanie umożliwi skuteczniejsze zarządzanie nieruchomościami sektora publicznego.

Istnieje potrzeba zintegrowania funkcjonujących obecnie oddzielnie rejestrów dotyczących nieruchomości. **Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN)** umożliwi prowadzenie centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków, wymianę danych w formie dokumentów elektronicznych między ewidencją gruntów i budynków a innymi rejestrami publicznymi, a także przekazywanie w formie dokumentów elektronicznych zawiadomień o zmianach danych, dokonywanych w poszczególnych rejestrach publicznych, mających znaczenie dla innych rejestrów publicznych włączonych do zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Ponadto ZSIN będzie dawał możliwość weryfikacji zgodności danych ewidencji gruntów i budynków z danymi zawartymi w: księgach wieczystych, Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności, krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej oraz krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, a także pozyskiwania danych zawartych w tych rejestrach na potrzeby ewidencji gruntów i budynków oraz udostępnianie organom administracji publicznej

¹⁰⁸ Szczegółowe zapisy dotyczące kontraktów znajdują się z Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego i załącznikach. Będą one także rozwinięte w dokumentach wynikających z prac grup roboczych w ramach MRR.

zintegrowanych zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków, niezbędnych do realizacji przez te organy ich ustawowych zadań publicznych.

3.2.6. *Podniesienie poziomu skuteczności i efektywności polityki rozwoju.*

Warunkiem prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki rozwoju jest stałe i systemowe oparcie procesu decyzyjnego na faktach i obiektywnych danych oraz dorobku naukowo-badawczym (ang. *evidence based policy*). System **realizacji polityki rozwoju powinien zostać ukierunkowany na podejście „wynikowe”** (zorientowanie na efekty), w odróżnieniu od podejścia „proceduralnego” (zorientowanie na proces), poprzez konsekwentną realizację koncepcji *evidence based policy*. Koncepcja ta powinna znaleźć odzwierciedlenie w instytucjonalnej konstrukcji systemu realizacji wszystkich strategii, w szczególności poprzez wprowadzenie zasady bieżącej ewaluacji prowadzenia polityki rozwoju. System ewaluacji będzie obejmować wszystkie prorozwojowe polityki publiczne i środki wydawane w ramach ich realizacji oraz bazować na doświadczeniach zgromadzonych w trakcie wdrażania polityki spójności w zakresie sposobów organizacji i prowadzenia oceny programów i strategii społeczno-ekonomicznych.

Urzeczywistnienie zasady *evidence based policy* w ramach polityki rozwoju wymaga zmiany sposobu funkcjonowania administracji publicznej i otwarcia jej (przy zapewnieniu odpowiednich środków finansowych) na stałą współpracę ze środowiskiem naukowo-eksperckim.

W zakresie **wprowadzania i upowszechniania jednolitych standardów zarządzania rozwojem**, szereg rozwiązań wypracowanych na potrzeby zarządzania i wdrażania polityki spójności zasługuje na wprowadzenie i upowszechnienie w ramach całej polityki rozwoju. Gwarantuje to bowiem transfer nowoczesnego, europejskiego know-how, obejmującego m.in.: ideę współfinansowania (wiążące wsparcie dla podmiotów publicznych i prywatnych), co zwiększa szanse na znaczące efekty interwencji; wysoki poziom współpracy administracji poszczególnych szczebli na etapie programowania; wysokie standardy monitorowania i ewaluowania podejmowanych interwencji.

Zadaniem o szczególnej wadze dla jakości podejmowanych inicjatyw rozwojowych będzie skoordynowane na poziomie kraju wdrożenie systemu, którego zadaniem byłoby zbieranie, gromadzenie oraz analiza danych w celu generowania i dostarczania informacji o charakterze diagnostycznym i ewaluacyjnym służących do weryfikacji podjętej polityki rozwoju i jej modyfikacji. Rolą samorządów województw w tym systemie powinno być w szczególności gromadzenie danych z różnych źródeł w tym informacji o zmianach społeczno-gospodarczych zachodzących w regionach, wykorzystywanych do podejmowania decyzji o strategicznych, a także bieżących kierunkach rozwoju kraju i regionów przez władze na poziomie krajowym oraz regionalnym. **Budowa systemu monitorowania polityk publicznych w województwach**, rozumianego jako system obserwatoriów terytorialnych, wymaga udzielenia wsparcia szkoleniowo-doradczego samorządom województw. Szczególnie pożądanym efektem współpracy administracji poszczególnych szczebli powinno być wypracowanie ujednoliconej metodologii gromadzenia informacji oraz prowadzenia badań społeczno-gospodarczych. Zadanie to będzie realizowane przez obserwatorium terytorialne na poziomie centralnym we współpracy z obserwatoriami wojewódzkimi.

3.2.7. *Włączenie podmiotów dialogu społecznego w system zarządzania rozwojem kraju.*

W realizacji działań dotyczących zarządzania rozwojem kraju niezwykle istotne jest rzeczywiste uwzględnienie głosu partnerów społecznych. Komplementarne do SSP zadania zostały zapisane przede wszystkim w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego.¹⁰⁹ Działania w zakresie włączania podmiotów dialogu społecznego w system zarządzania krajem zostały także umieszczone m.in. w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego¹¹⁰, która zakłada powstanie krajowego i regionalnych forów terytorialnych, będących instrumentami dyskusji strategicznej, stymulującymi strategiczne myślenie o rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym. Ich działanie z założenia ma wpłynąć na kształt przestrzeni dla wymiany wiedzy, doświadczeń i informacji między różnymi podmiotami publicznymi i niepublicznymi zaangażowanymi w działania na rzecz rozwoju, jednocześnie stanowiąc praktyczną realizację zasady partnerstwa poprzez zaangażowanie w ich prace, poza przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej, szerokiego grona partnerów społeczno-gospodarczych.

¹⁰⁹ W strategii Rozwoju Kapitału Społecznego (SRKS) Cel 2 poświęcony jest „Poprawie mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne”. Priorytetowe zadania SRKS obejmują zarówno wspieranie mechanizmów współpracy obywateli z instytucjami publicznymi i w życie publiczne dotyczy zarówno w zakresie udziału w podejmowaniu decyzji i realizacji kontroli społecznej, jak i wykonaniu tych decyzji, a więc udziału w realizacji zadań publicznych. Wspieraniu mechanizmów dialogu obywatelskiego i rozwoju partnerskiej współpracy między obywatelami a administracją będą służyły m.in. działania nakierowane na wzmocnienie roli instytucji dialogu społecznego, zintegrowanie istniejących instytucji dialogu społecznego i obywatelskiego na poziomie rządowym czy wspieranie roli edukacji, dialogu obywatelskiego i debat publicznych w życiu społeczno-politycznym.

¹¹⁰ Opisane w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 w punkcie 7.4 *Instrumenty wsparcia strategicznego wymiaru polityki regionalnej*.

Ad 3.3. Koordynacja i współpraca przy realizacji zadań publicznych.

Zadaniem publicznym jest każde działanie administracji realizowane na podstawie ustaw. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej jako zadania własne, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa ustawa może określić tryb przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego i sposób wykonywania innych zadań publicznych.

Niemniej administracja publiczna może podejmować również działania niewładcze, polegające na inspirowaniu czy koordynacji określonych przedsięwzięć. Celem takich działań jest przede wszystkim realizacja takich zadań publicznych, które przyczyniają się do tworzenia lepszych warunków życia czy rozwoju gospodarczego.

W realizacji tego typu działań istotne znaczenie odgrywa współpraca między różnymi organami administracji publicznej, wzajemne zrozumienie potrzeb społeczeństwa, a także racjonalne wykorzystanie środków publicznych. Doświadczenia ostatnich lat dotyczące wspólnej realizacji zadań przez administrację rządową i samorządową wskazuje na potrzebę dalszego rozwoju tej formy współpracy. Upowszechnienia i pogłębienia wymaga także współpraca w tym zakresie pomiędzy administracją publiczną a sektorem pozarządowym, postrzeganym nie tylko jako dostawca produktów i usług, ale partnera w kształtowaniu i realizacji polityk publicznych, dzięki wykorzystaniu potencjału społeczności lokalnej i znajomości jej potrzeb, zgodnie z zasadą pomocniczości. Przykładami pozytywnej współpracy między administracją rządową a administracją samorządową jest realizacja Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych czy Programu „Moje Boisko – Orlik 2012”.

Wprowadzenie i promowanie różnych form współpracy zasługuje na upowszechnianie i szersze stosowanie. Partnerami w realizacji zadań publicznych mogą być zarówno organy administracji rządowej, organy administracji samorządowej czy organizacje pozarządowe. Zwiększenie udziału sektora pozarządowego w realizacji zadań publicznych w ramach kształtowanych i prowadzonych na zasadach partnerstwa i pomocniczości polityk publicznych (obecnie wspierane przez Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich¹¹¹), po 2014 roku winno być także wspierane przez stosowny wieloletni program rządowy.

Potencjalne obszary ich współdziałania są szerokie i mogą dotyczyć różnych zakresów życia społecznego oraz funkcjonowania gospodarki i jej poszczególnych systemów. Szerokie współdziałanie administracji publicznej konieczne jest dla poprawy jakości funkcjonowania systemu transportowego poprzez wykorzystanie możliwości wynikających z zastosowania rozwiązań innowacyjnych i inteligentnych zwanych inteligentnymi systemami transportowymi (ITS). Efektem skoordynowanego wdrażania różnorodnych rozwiązań ITS może być między innymi poprawa skuteczności zarządzania ruchem drogowym i poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponadto, możliwe będzie dostarczanie informacji (w czasie rzeczywistym) dla podróżnych i podróżujących na całej sieci transportowej, w tym również sukcesywne zapewnienie informacji o bezpiecznych i chronionych miejscach parkingowych dla samochodów ciężarowych i pojazdów użytkowych oraz usług w zakresie ich rezerwacji w sieci dróg krajowych oraz niektórych drogach samorządowych (w tym na odcinkach alternatywnych). W tym kontekście konieczne jest właściwe **sformułowanie przejrzystych ram prawnych określających zasady i tryb współpracy** opartej na podziale zadań, prowadzenie kontroli czy zasad współfinansowania wspólnych przedsięwzięć.

Istotnym działaniem będzie także **zwiększenie zaangażowania partnerstwa publiczno-prywatnego¹¹²** oraz **partnerstwa publiczno-społecznego przy realizacji różnych przedsięwzięć**, upowszechnianie jego formuły (promowanie) i wspieranie działań, w tym poprzez współfinansowanie przez państwo realizacji wspólnych zadań. Konieczne jest budowanie relacji oraz wzmacnianie współpracy administracji rządowej z szerokim gronem interesariuszy, w tym związkami zawodowymi, związkami pracodawców, organizacjami pozarządowymi, instytucjami otoczenia biznesu, jednostkami badawczo-rozwojowymi, czy środowiskami akademickimi. Powinno być także zacieśniana współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz podjęte działania zmierzające do zachęcania społeczeństwa do aktywnego udziału w życiu gospodarczym. Warto również wykorzystać potencjał, który stanowią już istniejące fora współpracy. Na szczeblu krajowym są to m.in. Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, trójstronne zespoły branżowe, Krajowe Forum Terytorialne, czy też różnego rodzaju sieci partnerskie (m.in. utworzone w ramach podejścia Leader lub tworzone przez organizacje pozarządowe sieci ukierunkowane na promowanie zrównoważonego rozwoju).

¹¹¹ Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 238/2008 z dnia 24 listopada 2008 r.

¹¹² Propozycje dostosowań systemowych PPP w Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki.

Ad 3.4. Wzmocnienie pozycji międzynarodowej państwa.

3.4.1. Wzmocnienie koordynacji polityki zagranicznej.

Osiągnięcie poprawy koordynacji działalności organów administracji publicznej różnego szczebla w zakresie polityki zagranicznej wymaga ustanowienia właściwych mechanizmów koordynacyjnych, konsultacyjnych i informacyjnych. Aktywność zagraniczna wojewody, organów administracji rządowej zespolonej i niezespolonej, jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli powinna być zgodna z założeniami polskiej polityki zagranicznej i wieloletnimi strategiami. Istnieje potrzeba uporządkowania relacji pomiędzy ministrem spraw zagranicznych a ww. instytucjami, usprawnienia mechanizmu koordynacji i systemu wymiany informacji.

Największy nacisk położony być powinien na **usprawnienie mechanizmów współpracy w zakresie polityki zagranicznej pomiędzy ministrami**¹¹³. W celu osiągnięcia efektu synergii będą wzmacniane działania koordynacyjne pomiędzy resortami w zakresie prowadzonej przez nie sektorowej współpracy zagranicznej.

Działania wzmacniające pozycję międzynarodową państwa i koordynację polityki zagranicznej winny bazować na spójnym, podsumowującym polskie doświadczenie i specyfikę, oraz precyzyjnie wyrażającym to, czym Polska jest i chce być w świecie dzisiaj i w najbliższej przyszłości, jakie posiada silne atrybuty, które mogą przynieść Europie i innym regionom pozytywne efekty.

Stałym działaniem towarzyszącym budowie ww. mechanizmów będzie *podnoszenie poziomu kadr zaangażowanych w realizację polityki zagranicznej*. Poprawa koordynacji działań zmierzających do realizacji celów polityki zagranicznej wymaga wzmocnienia zaplecza eksperckiego państwa w stosunkach zagranicznych, m.in. poprzez rozszerzenie zakresu szkoleń adresowanych do pracowników administracji publicznej w istotny sposób zaangażowanych w realizację celów polityki zagranicznej o zagadnienia aktualnej polityki zagranicznej i wyzwań związanych z ich realizacją w ujęciu międzyresortowym. Konieczne jest również usprawnienie obiegu informacji jawnych i niejawnych dotyczących polityki zagranicznej.

3.4.2. Wzmocnienie skuteczności udziału Polski w procesie decyzyjnym UE.

Skuteczniejszy udział w procesie decyzyjnym UE zależy w znacznej mierze od **wzmocnienia i usprawnienia mechanizmów koordynacji działań organów administracji publicznej** w sprawach wymagających skutecznej prezentacji całościowego i spójnego stanowiska w sprawach europejskich. Najważniejszym forum wypracowywania takiego stanowiska jest Komitet do Spraw Europejskich. Wzrost **zaangażowania w sprawy europejskie poszczególnych ministrów** i wyższych rangą urzędników oraz większa aktywność na poziomie eksperckim i roboczym powinny znaleźć wyraz w opracowaniu nowych oraz lepszym egzekwowaniu istniejących mechanizmów wymiany informacji, w sprawach wymagających współdziałania kilku podmiotów administracji publicznej. Wymaga to odejścia od wąsko rozumianej sektorowej odpowiedzialności za sprawy europejskie, które bardzo często wykraczają poza obszar kompetencji jednego resortu.

Planowany **dokument strategiczny dotyczący polityki Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej** z uwzględnieniem udziału przedstawicieli administracji samorządowej, określający udział organów administracji rządowej w zakresie spraw związanych z pracami organów UE, powinien zakładać wzrost aktywności i liczby kontaktów ministerstw i innych instytucji administracji publicznej z instytucjami UE, zwłaszcza z Komisją Europejską na etapie przygotowywania inicjatyw przedkładanych następnie do dalszych, formalnych prac w ramach procesu decyzyjnego. W tym kontekście niezbędne jest również wzmocnienie kompetencji organów administracji rządowej w zakresie antycypowania kierunków rozwoju prawnego i instytucjonalnego UE w celu zdefiniowania z odpowiednim wyprzedzeniem kluczowych interesów Polski oraz wypracowania strategii ich realizacji. Polska powinna skuteczniej oddziaływać na proces decyzyjny na szczeblu Rady

¹¹³ Minister Spraw Zagranicznych przygotowuje w trybie rocznym Założenia Polskiej Polityki Zagranicznej. Stanowią one podstawowy dokument określający cele polskiej polityki zagranicznej oraz członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Założenia stanowią podstawę opracowywania przez właściwych ministrów planów współpracy zagranicznej w obszarach nadzorowanych przez nich działu/działów administracji rządowej. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.), minister właściwy do spraw zagranicznych został ponadto zobowiązany do opracowywania i wnoszenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów wieloletnich strategii w zakresie spraw zagranicznych. Dokument ma również służyć koordynacji działań organów administracji rządowej w odniesieniu do polityki zagranicznej państwa oraz stać się podstawą do opracowywanych przez MSZ na kolejne lata operacyjnych Założeń Polskiej Polityki Zagranicznej i planów współpracy zagranicznej, przygotowywanych w innych ministerstwach i urzędach.

Unii Europejskiej i w Parlamencie Europejskim oraz zwiększać swoją zdolność do elastycznego tworzenia sojuszy taktycznych w poszczególnych istotnych dla jej interesów kwestiach, poprzez sieć kontaktów w stolicach państw członkowskich, a następnie prezentować na szczęblu Rady uzgodnione wcześniej z partnerami stanowisko mające większe szanse stania się stanowiskiem większości.

Istotne jest dążenie do **sprawniejszego określania stanowiska Polski** i skutecznego komunikowania go partnerom. Niezbędne jest również większe zaangażowanie poszczególnych ministrów i wyższych rangą urzędników w sprawy europejskie, jak też większa aktywność na poziomie eksperckim i roboczym. Ponadto Polska powinna w większym wymiarze korzystać z europejskich doświadczeń polskich ekspertów pracujących w strukturach UE. Dlatego też zasadne byłoby utworzenie sieci ekspertów.

Polska będzie dążyć do **zwiększenia skuteczności wpływania na treść europejskiej debaty publicznej** poprzez współpracę z instytucjami spoza administracji publicznej (instytuty badawcze, media, organizacje pozarządowe) oraz zachęcanie podmiotów pozarządowych, w tym również organizacji zrzeszających przedsiębiorców, do udziału w konsultacjach publicznych dotyczących nowych propozycji legislacyjnych i pozalegisacyjnych UE, prowadzonych nie tylko przez właściwe ministerstwa na szczęblu krajowym, ale przede wszystkim przez Komisję Europejską na etapie przygotowywania nowych inicjatyw. Potrzebne jest także uelastycznienie procedur decyzyjnych w kraju i udrożnienie kanałów przepływu informacji między organami administracji, w tym poprzez ujednolicenie stosowania przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych w zakresie nadawania klauzul niejawności.

Ważną próbą dla gotowości spełnienia tych wymagań była polska Prezydencja w drugiej połowie 2011 r. Doświadczenia płynące z jej przygotowania oraz przebiegu zostaną wykorzystane m.in. do **opracowania centralnego programu kształcenia europejskiego**, stanowiącego element stałej oferty doskonalenia zawodowego, skierowanej do przedstawicieli administracji rządowej.

3.4.3. Poprawa systemu promocji Polski.

Podjęte będą działania zmierzające do **poprawy międzynarodowego wizerunku Polski** poprzez lepsze skoordynowanie rządowego systemu promocji, w tym: wzmocnienie roli Rady Promocji Polski, poprawa bieżącej współpracy z właściwymi ministerstwami¹¹⁴, a także rządowych instytucji wykonawczych (takim jak Instytut Adama Mickiewicza, Polska Organizacja Turystyczna). Kontynuowany będzie rozwój systemu rządowych portali informacyjnych promujących Polskę za granicą (np. www.poland.gov.pl, www.culture.pl). Kluczową sprawą jest **budowanie synergii pomiędzy działaniami promocyjnymi podejmowanymi na poziomie administracji rządowej a działalnością promocyjną jednostek samorządu terytorialnego**. W polskich warunkach ustrojowych (relacja: rząd-samorząd terytorialny) synergia ta powinna być budowana szczególnie poprzez zapewnienie skutecznej komunikacji oraz stworzenie odpowiedniej platformy współdziałania tych podmiotów. Pożądana jest regularna i ścisła współpraca Rady Promocji Polski – w ramach jej uprawnień i zgodnie z potrzebami – z przedstawicielami organów samorządu terytorialnego różnego szczebla podejmujących działania promocyjne. Skoordynowanie planów działań rządu i jednostek samorządu terytorialnego podniesie skuteczność działań obydwu stron, doprowadzi do konsolidacji i racjonalizacji wydatków finansowych, zaś włączenie potencjału wizerunkowego samorządów o silnych cechach rozpoznawczych, identyfikowalnych na arenie międzynarodowej może być wsparciem działań rządowych. W celu skoordynowania systemu promocji niezbędne jest wypracowanie długofalowej polityki zawierającej plan działań (dokument o charakterze strategicznym), określający najważniejsze zadania, projekty i procesy wraz z wyraźnie określonymi średnioterminowymi celami promocji Polski w odpowiednio zdefiniowanym okresie czasu oraz w wyznaczonych obszarach geograficznych.

Wartością dodaną byłoby wykorzystanie potencjału województw w celach promocyjnych Polski poprzez **skoordynowanie systemu rządowego z systemem samorządowym**. Podniesie to jakość współpracy i stanowić będzie sygnał spójności administracji publicznej w Polsce. W działaniach promocyjnych konieczne byłoby jednocześnie wypracowanie właściwych form finansowania.

Do 2020 roku realistycznym celem roku powinno być systematyczne i stopniowe zwiększenie środków na działania z zakresu dyplomacji publicznej, z przeznaczeniem ich zwłaszcza na nowe formy komunikacji (obcojęzyczne portale internetowe, programy telewizyjne i radiowe dla cudzoziemców), a także na dalsze rozszerzanie formuły wizyt i pobytów studyjnych opiniotwórczych cudzoziemców w Polsce. Ponadto zwiększeniu powinna ulec kwota środków przeznaczanych na działania z zakresu promocji poprzez kulturę, promocji gospodarczej, z uwzględnieniem wzrostu możliwości

¹¹⁴ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

finansowania części działań ze środków Unii Europejskiej, a także na promocję turystyczną. Istnieje również potrzeba podjęcia działań w celu **podniesienia poziomu edukacji obywatelskiej, kulturalnej i zawodowej na rzecz nowoczesnej promocji i budowania pozytywnego wizerunku Polski**, z zapewnieniem finansowania tych działań na odpowiednim poziomie.

Jednocześnie ważnym aspektem **budowania pozytywnego wizerunku państwa**, należącego do grupy państw rozwiniętych (członkostwo w UE, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) jest zwiększenie udziału Polski w finansowaniu międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, pozwalające na wypełnienie podjętych prawnomiędzynarodowych zobowiązań. Działania w tym zakresie powinny utrwalić wizerunek Polski na forum globalnym jako państwa sukcesu, którego znaczenie w gronie państw-donatorów pomocy rozwojowej stale rośnie. Będzie to wymagać dalszej profesjonalizacji polskiego systemu pomocy rozwojowej. Szczególną rolę powinno zajmować zaangażowanie Polski w realizację idei Partnerstwa Wschodniego.

Jednym z kluczowych obszarów promocji Polski pozostaje **promocja kultury polskiej i Polski przez kulturę**¹¹⁵. W tym zakresie niezbędne jest opracowanie i wdrożenie długofalowej polityki promocji kultury polskiej za granicą, a także stworzenia silnego, nowoczesnego i profesjonalnego instytutu promującego kulturę polską za granicą.

3.4.4. Rozwój systemu współpracy z Polonią i Polakami za granicą.

Działania państwa w dziedzinie współpracy z Polonią i Polakami za granicą wymagają nowego zdefiniowania, zwłaszcza celu tej współpracy, którym będzie uzyskanie zrozumienia i skutecznego poparcia dla polskiej racji stanu i polskiej polityki zagranicznej oraz skorzystanie z potencjału Polonii i Polaków za granicą do promocji Polski i budowy jej pozytywnego wizerunku w świecie. Cel zostanie określony w nowym rządowym programie współpracy z Polonią i Polakami za granicą, a realizowany będzie z zachowaniem koordynującej roli ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Środki finansowe będą kierowane na spójny system działań w obszarach:

- edukacji Polonii i Polaków za granicą, w tym kształcenia młodzieży polonijnej w Polsce,
- promocji Polski i spraw polskich,
- mobilizacji do aktywności we wszelkich dziedzinach życia w państwach zamieszkania - m.in. w sferze polityki, ekonomii, nauce, kulturze, sztuce,
- współpracy gospodarczej państw zamieszkania naszych Rodaków z Polską,
- ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego poza granicami kraju.

Niezbędne jest również zaspokajanie uzasadnionych potrzeb Polonii i Polaków za granicą. Tylko Polonia silna i dobrze funkcjonująca w krajach zamieszkania – wiarygodna jako partner dla ich społeczeństw i władz – może być skutecznym sojusznikiem Polski.

Strategicznym elementem aktywności w obszarze współpracy z Polonią i Polakami za granicą jest **ochrona polskiego dziedzictwa kulturowego poza granicami kraju**, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony tradycji i polskiego dziedzictwa kulturowego wytworzonego przez organizacje, struktury i środowiska Polonii i Polaków. Wiąże się to z koniecznością zwiększenia środków i wypracowania odpowiednich mechanizmów finansowych wspierających rozwój infrastruktury instytucji polonijnych i emigracyjnych.

3.4.5. Usprawnienie mechanizmów koordynujących współpracę zagraniczną samorządu terytorialnego i wspierających aktywność podmiotów trzeciego sektora w tym obszarze.

Celem działania administracji rządowej będzie **usprawnienie mechanizmów koordynacji i wymiany informacji o aktywności zagranicznej podmiotów samorządowych i organizacji pozarządowych (NOGs)**, w tym z uwzględnieniem sposobu przekazywania na bieżąco informacji o aktywności zagranicznej tych podmiotów oraz współpracy jednostek samorządu terytorialnego z zagranicznymi samorządami terytorialnymi. Przepisy te powinny koncentrować się na mechanizmach dotyczących kontaktów z samorządami terytorialnymi i innymi podmiotami z innych państw. Już obecnie jednostki samorządu terytorialnego angażują się w tego rodzaju współpracę i zjawisko to zapewne będzie coraz powszechniejsze, tym bardziej w obszarach przygranicznych, gdzie przedmiotem wspólnych działań stają się kwestie świadczenia usług komunalnych, czy też inwestycji.

Istnieje potrzeba **opracowania systemu zarządzania informacją pomiędzy polską delegacją w Komitecie Regionów, Biurami Regionalnymi województw w Brukseli a Ministerstwem Spraw Zagranicznych oraz Stałym Przedstawicielstwem RP przy UE** i właściwymi resortami, w zależności od przedmiotu współpracy. Udział przedstawicieli

¹¹⁵ Patrz: Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego.

delegacji polskiej w procesie konsultacyjnym i opiniodawczym Komitetu Regionów ma istotne znaczenie. Jednym z rozwiązań powinno być wykorzystanie działalności zespołu ds. polityki europejskiej w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Istnieje ponadto konieczność uzupełnienia rozwiązań dotyczących działalności organizacji pozarządowych w zakresie ich aktywności zagranicznej, które potrzebują z jednej strony wsparcia w kwestiach współpracy zagranicznej (często same szukają takiego wsparcia – z różnym skutkiem), z drugiej zaś – systemu współpracy pomiędzy NGOs a właściwymi resortami, co pozwoli wzmocnić ich skuteczność w dążeniu do trwałych efektów w tym zakresie. Warto także podkreślić, że efekty działań NGOs mogą w wymierny sposób oddziaływać na kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski.

W odniesieniu do współpracy zagranicznej organizacji pozarządowych wskazane jest **określenie mechanizmu wspierania ich działalności międzynarodowej**. Wymaga to dokonania uprzedniej identyfikacji struktur trzeciego sektora, dziedzin działalności z uwzględnieniem wymiaru zewnętrznego oraz potrzeb w zakresie współpracy z partnerem zagranicznym.

Ad 3.5. Efektywna organizacja Skarbu Państwa i skuteczne zarządzanie jego majątkiem.

Na pierwszy plan wysuwa się konieczność **wprowadzenia jednolitych i efektywnych mechanizmów wykonywania przez Skarb Państwa uprawnień korporacyjnych w spółkach i prywatyzacji spółek z udziałem Skarbu Państwa**.

Istotne jest **wdrożenie skutecznych rozwiązań porządkujących zasady gospodarowania majątkiem** należącym do Skarbu Państwa innym niż akcje lub udziały w spółkach.

Celowe jest także wyodrębnienie stosunkowo nielicznej grupy podmiotów o kluczowym znaczeniu dla interesów gospodarczych Skarbu Państwa oraz wprowadzenie szczególnych regulacji pozwalających na stosowanie w pełni rynkowych mechanizmów efektywnego zarządzania tymi podmiotami, ukierunkowanych na budowanie ich wartości w warunkach presji konkurencyjnej, przy jednoczesnym utrzymaniu niezbędnej ze względów strategicznych kontroli państwa.

Prowadzenie aktywnej polityki właścicielskiej Skarbu Państwa będzie możliwe poprzez:

- skupienie w jednym akcie prawnym przepisów o nadzorze właścicielskim i przekształceniach własnościowych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa,
- stworzenie regulacji umożliwiających realizację polityki prywatyzacyjnej,
- systemowe przesądzenie w przepisach prawa o rozdzieleniu funkcji imperium i dominium państwa w sferze gospodarczej,
- uwzględnienie dyrektyw zawartych w Wytycznych Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych,
- wprowadzenie jednolitych standardów wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa wobec spółek i innych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa w zakresie nadzoru właścicielskiego,
- wprowadzenie szczególnych zasad nadzoru właścicielskiego dla kategorii podmiotów kluczowych dla Skarbu Państwa, działających w strategicznych sektorach gospodarki, przybliżających je do funkcjonujących na rynku,
- ograniczenie kosztów wykonywania uprawnień właścicielskich wobec spółek i innych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa.

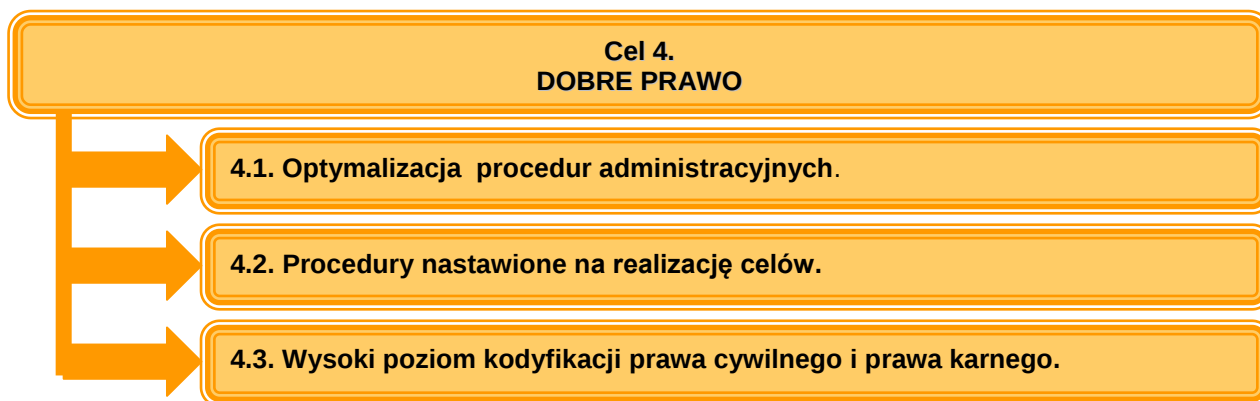
Zarządzanie majątkiem Skarbu Państwa powinno spełniać normy jakościowe, w tym również międzynarodowe, zwiększając w ten sposób wiarygodność państwa jak i samych spółek w zakresie odpowiedzialnego gospodarowania majątkiem kształtując pozycję lidera w adaptowaniu nowatorskich rozwiązań zarządczych w biznesie. Istotne jest upowszechnienie zastosowania koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (ang. *Corporate Social Responsibility, CSR*) w tym przede wszystkim monitorowanie i raportowanie podejmowanych działań. Planowane rozwiązania powinny opierać się na doświadczeniach i rozwiązaniach przyjętych przez inne państwa.

Cel 4. DOBRE PRAWO

Kierunki interwencji i przedsięwzięcia podejmowane w ramach celu 4 przyczynią się w szczególności do:

- wdrożenia rozwiązań przyczyniających się do wzrostu konkurencyjności polskiej jurysdykcji, a w szczególności jej przejrzystości i stabilności,
- upraszczania prawa i likwidacji barier administracyjnych,
- zwiększenia znaczenia oceny skutków regulacji oraz wykorzystywania ocen skutków regulacji ex-post,
- wzrostu przejrzystości procesu tworzenia regulacji na każdym jego etapie oraz spójności stanowionego prawa,
- wprowadzenia mechanizmów bieżącego monitoringu efektywności legislacji,
- systematycznego i stopniowego ograniczania wymagań stawiennictwa obywateli w urzędach przy realizacji czynności administracyjnych,
- odmiejszawiania czynności administracyjnych,
- systemowego znoszenia obowiązku dokumentowania danych zgłaszanych przez obywatela przy realizacji określonej sprawy.

KIERUNKI INTERWENCJI CELU 4 OBEJMUJĄ:



Ad 4.1. Optimalizacja procedur administracyjnych.

Podjęte będą działania w zakresie **usprawnienia postępowania administracyjnego** poprzez eliminację istniejących barier i luk, zniesienie zbędnych biurokratycznych ograniczeń wykorzystanie elektronicznych form komunikacji. Zakłada się stworzenie podstaw prawnych do załatwiania spraw w sposób kompleksowy jednym aktem administracyjnym (decyzją) dla zaplanowanego przedsięwzięcia. Zakłada się także **zwiększenie stopnia trwałości decyzji administracyjnych**, tak aby niekończący się proces odwoławczy nie podrażał kosztów, bądź wręcz stawiał pod znakiem zapytania sensowność przedsięwzięcia.

Podjęte będą działania analityczne polegające na **przeglądzie krajowych aktów prawnych**, w tym Kodeksu postępowania administracyjnego, w celu potwierdzenia potrzeby uproszczenia przepisów oraz zmian w kierunku optymalizacji modelu prowadzenia postępowań administracyjnych z uwzględnieniem elektronicznego dostarczania korespondencji, które pozwoliłyby obiektywnie określić możliwości i realny harmonogram dalszych prac w tym zakresie. Zakłada się, że wszystkie działania zawierać będą rozwiązania systemowe i instytucjonalne, które zapewniłyby stabilność uproszczonego systemu gospodarczego, a także służyłyby pogłębianiu zaufania obywateli do organów państwa.

Planowanym działaniem usprawniającym jakość orzekania organów administracji publicznej jest **częściowe zniesienie mało skutecznej (w kontekście liczby uchylanych przez sądy administracyjne decyzji odwoławczych) i**

nieefektywnej (duża liczba decyzji kasacyjnych) II instancji administracyjnej, z równoczesnym przeniesieniem kontroli rozstrzygnięć administracyjnych w obszar wyłącznej właściwości sądów administracyjnych. Rozważona zostanie kwestia rozszerzenia możliwości stosowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ I instancji zamiast odwołania od decyzji kierowanej do organu II instancji. Z kolei po ponownym rozpatrzeniu sprawy stronie przysługiwałaby skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Sąd administracyjny rozpatrując skargę miałby uprawnienie nie tylko do uchylecia bądź stwierdzenia nieważności decyzji, ale również mógłby wydać wyrok merytoryczny rozstrzygający sprawę co do istoty. Obecne nadzwyczajne tryby weryfikacji decyzji winny również zostać przebudowane. Udział w postępowaniu innych podmiotów (prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich czy organizacji społecznych) powinien pozostać bez zmian. Realizacja powyższego postulatu w efekcie przyczyniłaby się do m.in. ograniczenia zadań orzeczniczych w urzędach wojewódzkich i centralnych, a przez to do zmniejszenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej. Ponadto należy rozważyć rozwiązanie samorządowych kolegiów odwoławczych. Z punktu widzenia obywateli wyraźnie skróciłyby się terminy ostatecznego i prawomocnego rozpatrywania indywidualnych spraw. Podjęcie tej kwestii wymagać będą starannych wielopłaszczyznowych analiz i ekspertyz, odnoszących się m.in. do zgodności zaproponowanych rozwiązań z Konstytucją RP, kosztów wprowadzenia tych rozwiązań, wpływu zwiększonej liczby spraw na funkcjonowanie sądów administracyjnych i niezbędnych zmian organizacyjnych w tych sądach, korzyści dla obywateli i obrotu gospodarczego. Ewentualne rozszerzenie projektowanych rozwiązań na ordynację podatkową oraz organizację aparatu skarbowego powinny być przedmiotem odrębnej analizy.

Przeprowadzony zostanie **przegląd zadań realizowanych przez służby, inspekcje i straże w celu uproszczenia procedur**, a przede wszystkim rezygnacji ze zbędnych, biurokratycznych obowiązków.

W ramach usprawniania postępowania administracyjnego rozważone zostanie przeprowadzenie **reformy postępowania egzekucyjnego w administracyjnego**, w celu podniesienia efektywności egzekucji administracyjnej przy jednoczesnym zagwarantowaniu obywatelom środków ochrony prawnej. Osiągnięcie powyższego możliwe będzie dzięki uproszczeniu i odformalizowaniu procedur obowiązujących w tym postępowaniu oraz środków egzekucyjnych, których zastosowanie zapewnia wykonanie obowiązków publicznoprawnych. Usprawnienia wymaga w szczególności egzekucja z ruchomości poprzez eliminację niektórych czynności organu egzekucyjnego celem zapewnienia szybszego i tańszego stosowania tego środka egzekucyjnego. Niezbędnym będzie również usunięcie barier prawnych we wszczęciu egzekucji z nieruchomości i uproszczenie tego środka egzekucyjnego poprzez eliminację zbędnych czynności i procedur. Planowane zmiany winny przyspieszyć działania organów egzekucyjnych w zakresie stosowania środków egzekucyjnych oraz odciążyć wierzyciela od wykonywania zbytecznych z punktu widzenia egzekucji administracyjnej czynności procesowych.

Usprawnieniu postępowania egzekucyjnego służyć będzie również uproszczenie tytułu wykonawczego i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonywania przez organy egzekucyjne czynności egzekucyjnych, jak również elektronizacja postępowania egzekucyjnego, w ramach którego zagwarantowane zostanie wykorzystanie przez organy administracji publicznej, jak i obywateli nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Istotą elektronicznego postępowania egzekucyjnego będzie również zapewnienie elektronicznej komunikacji organów egzekucyjnych z wierzycielami należności publicznoprawnych, na wniosek których postępowanie egzekucyjne jest wszczynane. Podniesienie efektywności egzekucji administracyjnej nastąpi poprzez umożliwienie organom administracji publicznej elektronicznego dostępu do rejestrów rzeczy lub praw majątkowych podlegających egzekucji administracyjnej, np. Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych, Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców.

Reforma postępowania egzekucyjnego zapobiegnie długotrwałemu i kosztownemu prowadzeniu postępowania egzekucyjnego, zapewniając skuteczność działań organów administracji publicznej, zaś obywatelowi – skuteczną ochronę jego praw.

W ramach optymalizacji procedur administracji publicznej podjęte będą także działania dotyczące spraw obywatelskich w kierunku systemowej poprawy świadczenia dla obywatela podstawowych usług administracji publicznej. Tworzenie procedur przedmiotowych usług odbywać się będzie przez: systematyczne i stopniowe ograniczanie wymagań stawiennictwa obywateli w urzędach administracji publicznej przy realizacji czynności administracyjnych, odmiejszczanie czynności administracyjnych oraz systemowe znoszenie z obywateli obowiązku dokumentowania danych zgłaszanych przy realizacji określonej sprawy.

Ograniczeniu wymagań stawiennictwa sprzyjać będą planowane zmiany w obszarze prowadzenia ewidencji ludności przez organy gminy, zasad wydawania dowodów osobistych, rejestracji stanu cywilnego, oraz gruntowna przebudowa i modernizacja systemu rejestrów państwowych. Przedmiotowe zmiany usuną administracyjny wymóg osobistego stawiennictwa przy realizacji podstawowych dla obywatela usług administracji publicznej, w szczególności niektórych usług z zakresu obowiązku meldunkowego (wymeldowanie, zgłoszenie wyjazdu poza granice kraju), wydawania dowodów

osobistych (możliwość zgłoszenia wniosku o wydanie dowodu osobistego drogą elektroniczną), wydawania paszportów (złożenie wniosku o wydanie paszportu tymczasowego drogą elektroniczną), elektronizacja prowadzenia aktów stanu cywilnego itp. Wraz z elektronizacją obrotu administracyjnego planowana jest stopniowa likwidacja obowiązków stanowiących nadmierną ingerencję w sferę życia obywateli. Wymienić tu należy likwidację obowiązku meldunkowego do 3 miesięcy oraz w dalszej perspektywie likwidację obowiązku meldunkowego jako instytucji prawnej.

Planowane są także systemowe zmiany w obszarze usług spraw obywatelskich, mających na celu odmiejszczanie czynności administracyjnych, tj. ustanowienie możliwości załatwienia określonej sprawy administracyjnej w dowolnym urzędzie na terenie kraju. Zmiany w poszczególnych dziedzinach prawa, w szczególności w zakresie wydawania dowodów osobistych oraz paszportów, wychodzą naprzeciw oczekiwaniom społecznych oraz uwzględniają konieczność budowy społeczeństwa mobilnego. W tym celu zostanie przeprowadzony przegląd i zmiana odpowiednich przepisów prawa oraz wdrożenie produktów umożliwiających pełne wdrożenie opisanych zmian, w szczególności budowy centralnych rejestrów dziedzinowych.

Systemowe znoszenie z obywateli obowiązku dokumentowania danych zgłaszanych przy realizacji określonej sprawy będzie możliwe w wyniku modernizacji i przebudowy rejestrów centralnych. Planowana jest budowa nowych rejestrów państwowych (**Rejestr Dowodów Osobistych**) oraz zapewnienie referencyjności innych (PESEL) przez wprowadzenie zasady bezpośredniego zasilania rejestru w czasie rzeczywistym. Istotnym ułatwieniem dla obywateli będzie planowane wprowadzenie obowiązku elektronicznej wymiany danych między właściwymi organami administracji publicznej bez konieczności angażowania obywatela. Oznacza to, że obywatel zwolniony zostanie z obowiązku przedkładania określonych dokumentów dla wykazania wymaganego stanu faktycznego lub prawnego.

W następstwie realizacji reformy usług z obszaru spraw obywatelskich poprawiony zostanie czas realizacji usług administracji publicznej z perspektywy obywatela, stopień zadowolenia obywateli z działalności administracji publicznej oraz zwiększony zostanie poziom bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Ad 4.2. Procedury nastawione na realizację celów.

Skuteczny mechanizm weryfikacji poprzez przegląd obowiązujących przepisów pod kątem zasadności ich pozostawiania w obiegu prawnym pozwoli na wyeliminowanie zbędnych lub mało wykorzystywanych przepisów. Przeprowadzanie takiego przeglądu pozwoli na ciągłą weryfikację przydatności i skuteczności obowiązujących przepisów prawnych w obliczu nieustannie zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych. W tym celu **wprowadzone zostaną mechanizmy sporządzania Oceny Skutków Regulacji ex-post** (OSR ex-post):

- dla projektów aktów prawnych w terminie i zakresie wskazanym w teście regulacyjnym przez właściwe ministerstwo oraz
- dla projektów priorytetowych, które będą wybierane np. na podstawie decyzji Rady Ministrów lub upoważnionego przez nią organu.

Dążąc do realizacji wyznaczonego kierunku interwencji podejmowane będą także działania zmierzające do poprawy standardów stanowienia prawa, zmniejszenia liczby aktów normatywnych (w szczególności ustaw i rozporządzeń w stosunku do których Trybunał Konstytucyjny orzekł o ich niezgodności odpowiednio z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami), a w szczególności w zakresie:

- 1) **wzmocnienia służb legislacyjnych** w celu zapewnienia należytej obsługi eksperckiej w procesie stanowienia prawa;
- 2) **przestrzegania przez organy wnioskujące** – w przypadku uznania niezbędności ustanowienia regulacji prawnej – **następujących zasad**:
 - a) OSR dotycząca projektu ustawy jest sporządzana przez organ wnioskujący przed opracowaniem projektu założeń projektu ustawy – przedstawienie wyników Oceny Skutków Regulacji (OSR) stanowi odrębną część projektu tych założeń, z tym zastrzeżeniem, że jeżeli organ wnioskujący nie opracowuje projektu założeń projektu ustawy, OSR jest sporządzana przed opracowaniem projektu ustawy,
 - b) OSR dotycząca projektu aktu normatywnego innego niż ustawa jest sporządzana przez organ wnioskujący przed opracowaniem tego projektu,

- c) podmiotem właściwym w sprawach kontroli i koordynacji sporządzania OSR jest – co do zasady – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, przy czym w przypadkach określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów Kancelaria Prezesa Rady Ministrów obowiązana jest do sporządzenia OSR.
- 3) **rygorystyczne egzekwowanie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów zasad i trybu sporządzania OSR** przez organy wnioskujące poprzez niedopuszczanie do przedkładania na posiedzenia Komitetu Rady Ministrów i Rady Ministrów dokumentów bez prawidłowego i pełnego OSR,
- 4) **wzmocnienia koordynacji przebiegu opracowywania i uzgadniania rządowych projektów aktów normatywnych**, w szczególności w zakresie:
- a) przestrzegania zasad techniki prawodawczej,
 - b) zwiększenia efektywności i skuteczności planowania legislacyjnego,
 - c) ograniczenia możliwości zgłaszania uwag do projektu dokumentu rządowego po zakończeniu etapu uzgodnień,
 - d) wyeliminowanie opóźnień we wdrażaniu prawa Unii Europejskiej,
 - e) zmiany terminów obowiązujących w procedurze legislacyjnej:
 - przyjęcia rozwiązań umożliwiających skuteczniejsze przestrzeganie terminów oraz ograniczenie przypadków arbitralnego ich skracania,
 - skracania terminów na wprowadzanie dokumentów pod obrady organów kolegialnych tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, po ich obiektywnym stwierdzeniu,
 - wprowadzenie i egzekwowanie obowiązku wcześniejszego przedstawiania projektów ustaw wdrażających prawo Unii Europejskiej,
 - egzekwowania przestrzegania wyznaczonych terminów,
 - f) usprawnienie rządowego procesu legislacyjnego z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych.
- 5) **ewaluacji całego systemu i zmiana przepisów dotyczących zasad techniki prawodawczej**¹¹⁶, uwzględniająca dotychczasową praktykę stosowania wyrażonych w nim dyrektyw oraz ich poszerzenie o zasady wdrażania prawa UE;
- 6) **redukcji kosztów regulacyjnych oraz uproszczenie nadmiernie restrykcyjnych uregulowań prawnych**, w szczególności:
- uproszczenie aktu prawnego¹¹⁷ i jego dostosowanie do potrzeb użytkowników z wykorzystaniem OSR ex-post,
 - pomiar kosztów administracyjnych, generowanych przez przepisy prawne,
 - opracowanie propozycji redukcji najbardziej uciążliwych obciążeń administracyjnych,
 - nowelizacja aktów prawnych.
- 7) **okresowego przeglądu ex-post** regulacji w stosunku do nowych projektów aktów prawnych, jak również projektów priorytetowych na podstawie decyzji Rady Ministrów lub upoważnionego przez nią organu.
- 8) zintegrowania procesu oceny wpływu regulacji krajowych z procesem oceny skutków ekonomicznych, społecznych i finansowych projektów europejskich.

¹¹⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

¹¹⁷ Określenie „uproszczenie aktu prawnego” jest powszechnie używane w terminologii dotyczącej procesu stanowienia lepszego prawa. W ogólnym rozumieniu oznacza lepsze dostosowanie aktu prawnego do potrzeb użytkowników. W praktyce oznacza przegląd ustaw pod kątem:

- eliminacji przestarzałych, zbędnych bądź dublujących się przepisów;
- poprawy spójności przepisów;
- poprawy standardów kontroli przedsiębiorstw oraz harmonizacji planów kontroli;
- możliwości uporządkowania aktów prawnych z dziedziny prawa gospodarczego;
- likwidacji przepisów bardziej restrykcyjnych niż wymagane w prawodawstwie unijnym – tzw. pozłacanie (gold plating);
- obniżenia poziomu reglamentacji działalności gospodarczej (liczby licencji, koncesji i zezwoleń, ich uproszczenia na poziomie krajowym, względnie propozycji uproszczeniowych na poziomie wspólnotowym) oraz
- likwidowania tzw. „bubli prawnych” poprzez wprowadzenie rozwiązań typu „fast-track”.

Ad 4.3. Wysoki poziom kodyfikacji prawa cywilnego i prawa karnego.

Dążyć się będzie do jak najszerzego **wykorzystania potencjału jednostek badawczych** (przykładowo: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. dr J. Sehna w Krakowie). Ponadto **wzmoczone zostaną prace nad koncepcją tworzenia nowej kodyfikacji prawa cywilnego**. Wyznaczony kierunek interwencji będzie realizowany poprzez:

- przygotowywanie projektów zmian legislacyjnych w dziedzinie prawa karnego i cywilnego z udziałem ekspertów specjalizujących się w danych zagadnieniach oraz konsultowanie tych projektów ze środowiskami praktyków na możliwie wczesnym etapie prac legislacyjnych,
- zapewnienie aktywnego udziału Komisji Kodyfikacyjnych na każdym z etapów procesu legislacyjnego dotyczącego projektów przygotowanych przez te Komisje,
- przyjęcie kompetencji Komisji Kodyfikacyjnych do dokonywania zmian w kodyfikacjach karnych i cywilnych jako priorytetu oraz konsultowanie z Komisjami Kodyfikacyjnymi wszystkich pochodzących spoza tych Komisji projektów takich zmian.

Wskazane zadania będą realizowane przez Komisje Kodyfikacyjne¹¹⁸, których celem jest **przygotowywanie założeń i ogólnych kierunków zmian w szeroko rozumianej dziedzinie prawa cywilnego i karnego** oraz czuwanie nad wysokim poziomem legislacyjnym aktów prawnych opracowywanych przez inne podmioty. Zakłada się, że proces legislacyjny będzie w szerszym niż dotychczasowy stopniu poprzedzony badaniami o charakterze empirycznym, jak również z wykorzystaniem analiz o charakterze naukowym, by zapobiegać tworzeniu wadliwych rozwiązań prawnych, kwestionowanych później w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym lub innymi instytucjami międzynarodowymi.

¹¹⁸ Komisje Kodyfikacyjne działają przy Ministrze Sprawiedliwości.

Cel 5.

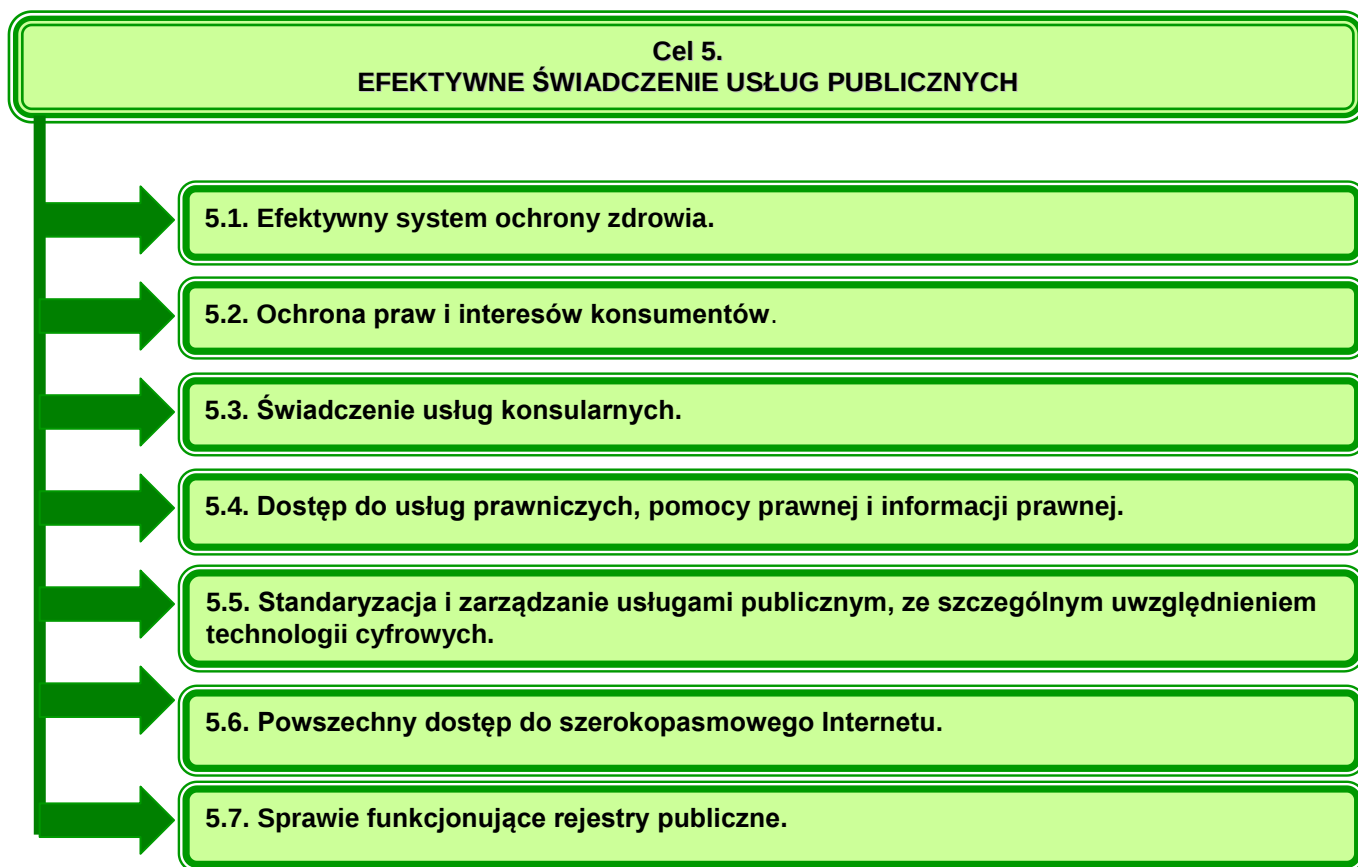
EFEKTYWNE ŚWIADCZENIE USŁUG PUBLICZNYCH

Kierunki interwencji i przedsięwzięcia podejmowane w ramach celu 5 przyczynią się w szczególności do:

- zwiększenia efektywności zarządzania usługami publicznymi¹¹⁹,
- wprowadzenia standardów usług publicznych,
- zwiększenia partycypacji obywateli w kreowaniu usług publicznych i stałej poprawy poziomu satysfakcji obywateli z jakości usług publicznych (np. poprzez ocenę świadczonych usług),
- zagwarantowania równego dostępu do wysokiej jakości świadczonych usług,
- pogłębienia wiedzy na temat praw przysługujących obywatelom (np. kampanie, ulotki),

Kierunki interwencji i działania celu 5 skupiają się na wybranych usługach, bowiem część z nich omówiona jest w innych strategiach zintegrowanych¹²⁰.

KIERUNKI INTERWENCJI CELU 5:



¹¹⁹ Pod pojęciem usługi publiczne rozumie się działalność państwa w obszarach, w których pełne lub częściowe zaangażowanie jest konieczne bądź pożądane z punktu widzenia optymalizacji kosztów społecznych oraz oczekiwań obywateli odnoszących się do efektywności, jakości i dostępności.

¹²⁰ Problematyka świadczenia usług publicznych poruszona jest także w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie; Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego; Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego; Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki na lata 2012-2020 – Dynamiczna Polska; Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa; Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku).

5.1.1. Poprawa infrastruktury ochrony zdrowia, bazy dydaktycznej uczelni medycznych oraz instytutów badawczych.

W związku z postępowaniem we wszystkich dziedzinach cywilizacyjnych, który przekłada się na dynamiczny rozwój nowych technologii medycznych oraz metod terapeutyczno-diagnostycznych planuje się zintensyfikowanie działań **inwestycyjnych w infrastrukturę ochrony zdrowia**, w szczególności poprawę infrastruktury szpitali klinicznych i instytutów badawczych poprzez m.in. zakup nowej i **modernizację istniejącej infrastruktury**, która obejmie prace budowlane, a także zakupy nowych urządzeń oraz wymianę wyeksploatowanej i przestarzałej aparatury medycznej na nową, spełniającą odpowiednie standardy bezpieczeństwa.

Przewiduje się dostosowanie obecnej infrastruktury do potrzeb zdrowotnych społeczności lokalnej (np. likwidowanie przerostu bazy łóżkowej w jednej specjalności i tworzenie nowych łóżek w dziedzinach deficytowych, zmiana profilu placówek, itd.), jak również przygotowanie nowych inwestycji przy uwzględnieniu obecnego profilu zdrowotnego społeczeństwa, trendów epidemiologicznych i demograficznych oraz wzrostu nakładów na inwestycje, innowacje, badania i rozwój w ochronie zdrowia.

5.1.2. Poprawa dostępności do świadczeń zdrowotnych oraz poprawa zarządzania systemem opieki zdrowotnej i informacją medyczną.

W ramach powyższego kierunku planowane są działania mające na celu poprawę systemu gromadzenia i zarządzania informacją dotyczącą funkcjonowania opieki zdrowotnej i osób wykonujących zawody medyczne, usprawnienie planowania kadr medycznych, poprawę skuteczności leczenia oraz usprawnienie przepływów finansowych i identyfikacji świadczeniobiorców w ramach systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Podejmowane będą działania mające na celu zmniejszanie nierówności w zdrowiu, poprawę dostępu do świadczeń zdrowotnych w szczególności zabiegów ratujących życie, do świadczeń wysokospecjalistycznych np. transplantacji narządów, do świadczeń w zakresie leczenia onkologicznego, leczenia chorób rzadkich oraz zapewnienie lepszej dostępności systemu ochrony zdrowia do krwi i składników krwiopochodnych i zapewnienie samowystarczalności Polski w tym zakresie.

1. W szczególności w zakresie tego kierunku interwencji przewiduje się **udoskonalenie systemu zarządzania opieką zdrowotną oraz systemu dostawy usług zdrowotnych, w tym kontraktowania, taryfikacji, sprawozdawczości i rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej** poprzez:

- uporządkowanie kompetencji i funkcji instytucji systemu opieki zdrowotnej oraz **decentralizację zarządzania systemem** na poziom regionalny i lokalny (województwa i powiaty). Planowane jest przede wszystkim stworzenie narzędzi współpracy pomiędzy płatnikiem a instytucjami regionalnymi i lokalnymi w szczególności w zakresie lepszego wykorzystania analiz epidemiologicznych przy określaniu zarówno poziomu zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych, jak i planowania rozwoju infrastruktury medycznej;
- powołanie jednej instytucji realizującej zadania niezbędne z punktu widzenia funkcjonowania systemu ubezpieczenia zdrowotnego (w szczególności tj. wycena i taryfikacja świadczeń, ocena technologii medycznych, ocena jakości i akredytacja, nadzór);
- **zwiększenie samodzielności** (uzyskanie osobowości prawnej) Wojewódzkich Funduszy Zdrowia;
- kontynuowanie prac z zakresu **zintegrowanej opieki zdrowotnej i zarządzania chorobą**¹²¹. Działania podjęte w tym zakresie mają na celu wypracowanie, przetestowanie, a następnie wdrożenie nowych instrumentów służących zapewnieniu odpowiedniej koordynacji procesu leczenia, szczególnie w przypadku chorób przewlekłych. Istotnym elementem tych rozwiązań będzie opracowanie systemu wskaźników umożliwiających odpowiedni pomiar uzyskiwanych wyników;
- **zbudowanie mechanizmu kalkulacji kosztów technologii medycznych**, będącego podstawą taryfikacji świadczeń opieki zdrowotnej oraz porównywania kosztów rzeczywistych ponoszonych na te same świadczenia przez różnych świadczeniodawców oraz **wprowadzenie nowych metod rachunku kosztów i zasad**

¹²¹ Zarządzanie chorobami (disease management) jest terminem powszechnie stosowanym w naukach medycznych. Oznacza koordynację leczenia pacjenta przez kilku specjalistów (integrated care). Zapewnienie tej koordynacji ma istotne znaczenie, gdy pacjent leczy się jednocześnie na kilka chorób (np. cukrzycę, choroby serca i niewydolność nerek), albo gdy w przypadku jednej choroby jego leczenie wymaga świadczeń udzielonych przez kilku specjalistów, którzy muszą działać w porozumieniu, by zapewnić skuteczne leczenie.

raportowania kosztów świadczeń zdrowotnych, w celu optymalnego wykorzystania zasobów jakimi dysponuje system;

- **zwiększenie** - z uwzględnieniem możliwości finansowych Państwa - **wydatków publicznych na ochronę zdrowia** z towarzyszącą temu procesowi systematycznie polepszającą się efektywnością zarządzania ww. środkami, ale także stworzenie warunków umożliwiających dalszy **rozwój prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych jako dodatkowych źródeł finansowania świadczeń zdrowotnych**. Celem wprowadzenia tych rozwiązań jest m.in. poprawa dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej, a także wprowadzenie mechanizmów ekonomicznych motywujących świadczeniodawców do podnoszenia poziomu jakości realizacji tychże świadczeń.

2. W celu zwiększenia dostępności do świadczeń zdrowotnych planuje się **poprawę systemu gromadzenia i zarządzania informacją**¹²² m.in. poprzez realizację projektów z zakresu **e-zdrowia**¹²³. Aby osiągnąć ten cel, podejmowane będą poniższe działania:

- **stworzenie warunków informacyjnych** umożliwiających podejmowanie optymalnych decyzji w zakresie polityki zdrowotnej oraz stworzenie stabilnego systemu informacji, charakteryzującego się elastycznym podejściem do organizacji systemu zasobów ochrony zdrowia i odpornością na zaburzenia w gromadzeniu i archiwizacji danych, spowodowane zmianami systemowymi w ochronie zdrowia;
- **uporządkowanie istniejącego systemu zbierania, przetwarzania i wykorzystywania informacji** w oparciu o zasady m.in. otwartości i interoperacyjności, umożliwiające wymianę danych pomiędzy poszczególnymi elementami systemu informacji w ochronie zdrowia, ograniczania redundancji danych, wspierania wtórnego wykorzystania danych i informacji gromadzonych przez podmioty publiczne;
- **umożliwienie obywatelom i osobom przebywającym w Polsce dostępu do informacji o ich stanie zdrowia**. Intensyfikacja prac nad rozwojem modułów „czasu rzeczywistego” takich jak e-Recepta, Internetowe Konto Pacjenta czy e-Skierowania. Stworzenie hurtowni danych pozwalającej na zwiększenie możliwości przetwarzania informacji w procesach analiz wielkiej ilości danych, co umożliwi lepszą alokację środków.

3. Podejmowane będą działania mające na celu **poprawę identyfikacji świadczeniobiorców** (w tym identyfikację nowonarodzonych dzieci) i lepszy przepływ danych pomiędzy publicznym płatnikiem i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

4. Ważnym elementem planowanych działań jest stałe dążenie do zmniejszania nierówności w zdrowiu i zwiększenie dostępności do świadczeń zdrowotnych. Dlatego też planuje się m.in.:

- tworzenie nowoczesnych form ochrony zdrowia dla osób starszych¹²⁴, w szczególności ukierunkowanych na terapię osób z chorobami neurodegeneracyjnymi, w tym chorobą Alzheimera
- przebudowę opieki psychiatrycznej w Polsce w kierunku modelu środowiskowego (minimalizacja okresu hospitalizacji, pomoc udzielana przy możliwie najmniejszej ingerencji w życie pacjenta, w jego środowisku domowym, pracy) w celu zwiększenia dostępności do opieki psychiatrycznej¹²⁵;
- likwidację barier w dostępie do opieki nad problemowymi użytkownikami substancji psychoaktywnych w celu zwiększenia dostępności leczenia dla osób uzależnionych¹²⁶;
- zintensyfikowanie działań profilaktycznych i leczniczych na najbardziej krytycznych, z punktu widzenia prognoz epidemiologicznych, chorobach cywilizacyjnych (tj. np. chorobach układu krążenia, chorobach nowotworowych, metabolicznych).

¹²² Zasady funkcjonowania systemu informacji w ochronie zdrowia reguluje ustawa z dnia 28 kwietnia 2011r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz.U. Nr 113, poz. 657, z późn. zm.).

¹²³ Np.: budowa elektronicznej platformy gromadzenia, analizy i udostępniania zasobów cyfrowych o zdarzeniach medycznych oraz platformy udostępniania on-line przedsiębiorcom usług i zasobów cyfrowych rejestrów medycznych obsługujących System Informacji Medycznej, budowa Centralnego Wykazu Usługobiorców oraz Centralnego Wykazu Pracowników Medycznych, ogólnopolskiego systemu monitorowania kolejek oczekujących, systemu monitorowania zagrożeń dla życia lub zdrowia na obszarze kraju czy projektów z zakresu telemedycyny

¹²⁴ Zagadnienia wykraczające poza instytucjonalne kwestie ochrony zdrowia szerzej omówione w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego.

¹²⁵ Jw.

¹²⁶ Zgodnie z rekomendacjami Rady UE z dnia 18 czerwca 2003 r. dotyczącymi profilaktyki i redukcji szkód zdrowotnych wynikających z uzależnienia od narkotyków (Official Journal of the EU - 2003/488/EC) kraje członkowskie powinny między innymi zapewnić osobom uzależnionym dostęp zarówno do leczenia typu „drug-free” (abstynencyjnego) jak i leczenia substytucyjnego wspartego odpowiednimi działaniami z zakresu opieki psychospołecznej i rehabilitacji.

5.1.3. Efektywna gospodarka produktami leczniczymi.

W ramach zintegrowanych działań w zakresie polityki lekowej zapewniającej pacjentom dostęp do rzetelnej informacji i optymalną farmakoterapię przewiduje się:

- opracowywanie wykazów leków refundowanych w sposób zapewniający **obniżanie poziomu współpłacenia pacjentów za leki refundowane** oraz **zwiększenie dostępu do innowacyjnych, efektywnych kosztowo terapii lekowych** i ułatwienie dostępności do leków stosowanych w chorobach rzadkich;
- działania mające na celu **zwiększenie świadomości lekarzy, pacjentów i farmaceutów** co do zasad funkcjonowania systemu refundacji oraz optymalizację farmakoterapii poprzez wzmożenie monitorowania ordynacji lekarskiej na skutek m.in. planowanego systemu recept elektronicznych;
- kontynuowanie intensywnych negocjacji cenowych z podmiotami odpowiedzialnymi za produkt leczniczy celem uzyskania najkorzystniejszej ceny z punktu widzenia płatnika publicznego oraz pacjenta;
- **opracowanie standardów leczenia** we współpracy z konsultantami krajowymi w celu ujednolicenia preskrypcji lekarskiej w jednostce chorobowej i tym samym racjonalizacji wydatków na leki refundowane;
- wprowadzenie do przepisów prawa systemu monitorowania ordynacji lekarskiej – dane uzyskane dzięki monitorowaniu zużycia leków posłużą właściwemu planowaniu środków przeznaczonych na leki oraz ocenie prawidłowości zastosowanej terapii.¹²⁷

5.1.4. Poprawa jakości i bezpieczeństwa świadczeń zdrowotnych

W tym kierunku interwencji podejmowane będą działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa pacjentów poprzez poprawę zarządzania w szpitalach, wprowadzenie i rozwój procedur służących ewaluacji jakości w podmiotach leczniczych, w tym badań opinii pacjentów, zmniejszenie liczby niepożądanych zdarzeń medycznych i racjonalne wykorzystanie zasobów dostępnych w ochronie zdrowia. Prowadzenie skutecznej polityki jakościowej będzie polegało na prowadzeniu celowanych działań dedykowanych pacjentom, personelowi medycznemu, menedżerom oraz płatnikom. W celu podnoszenia jakości opieki i poprawy bezpieczeństwa pacjenta oraz dostosowania do poziomów unijnych w zakresie standaryzacji opieki zdrowotnej przewiduje się działania prowadzące do: zwiększenia liczby jednostek oferujących wysokiej jakości opiekę, zmniejszenia liczby zdarzeń niepożądanych (między innymi błędów medycznych, powikłań i zakażeń szpitalnych), poprawy satysfakcji pacjenta wynikającej ze zmiany nastawienia personelu medycznego. Dodatkowym elementem będzie wprowadzenie porównywalności jednostek pod względem jakości i skuteczności oferowanej opieki oraz publicznego dostępu do tych informacji, co umożliwi pacjentom dokonanie świadomej oceny i wybranie podmiotu oferującego najwyższy poziom opieki. W szczególności planuje się:

- wzmocnienie **nadzoru epidemiologicznego nad chorobami zakaźnymi** poprzez zwiększenie możliwości wykrywania lub/ oraz potwierdzania zakażeń badaniami laboratoryjnymi;
- wdrożenie nowoczesnego systemu **monitorowania zakażeń szpitalnych**, w tym zakażeń wirusem HCV oraz podniesienie wiedzy pracowników podmiotów leczniczych na temat zakażeń szpitalnych poprzez kontynuację i wzmocnienie zadań z zakresu kontroli i monitorowania sytuacji epidemiologicznej w podmiotach leczniczych;
- **poprawę jakości kontroli wewnętrznych** w zakresie zapobiegania szerzeniu się zakażeń i chorób zakaźnych, poprzez m.in. wprowadzenie jednolitych kryteriów kontroli;
- rozwijanie systemu akredytacji jakości w ochronie zdrowia. Planuje się wdrożenie rozwiązań motywujących podmioty do systematycznego podnoszenia poziomu jakości, np. poprzez powiązanie poziomu jakości i kompleksowości leczenia z systemem finansowania opieki zdrowotnej ze środków publicznych¹²⁸. Pozwoli to na premiowanie jednostek realizujących procesy lecznicze w sposób bezpieczny i skuteczny, z drugiej zaś strony zaktywizuje pozostałe podmioty w kierunku podnoszenia jakości.

¹²⁷ Monitorowanie ordynacji lekarskiej pozwoli lekarzowi na ocenę stosowanej przez niego farmakoterapii, dzięki możliwości porównania jej z uśrednioną ordynacją lekarzy jego specjalności oraz z zaleceniami zawartymi w receptariuszu ambulatoryjnym. System monitorowania oraz raporty sporządzone na jego podstawie będą dla każdego lekarza cenną wskazówką terapeutyczną, natomiast płatnikowi dostarczą informacji, w jaki sposób można racjonalizować ordynację. Zgromadzone dane będą wykorzystywane przy kontraktowaniu świadczeń medycznych.

¹²⁸ Obecnie w Polsce uczestnictwo podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych w systemie akredytacji, potwierdzającym spełnianie określonych standardów jakościowych, jest dobrowolne.

Ad 5.2. Ochrona praw i interesów konsumentów.

5.2.1. Zapewnienie bezpiecznego i pro-konsumenckiego rynku – monitorowanie rynku dóbr i usług konsumenckich.

Budowa bezpiecznego i pro-konsumenckiego rynku to jedno z istotniejszych zadań współczesnego państwa. Cel ten powinien być realizowany przez wszystkie podmioty, na które został nałożony obowiązek ochrony konsumentów na różnych obszarach rynku. Nie należy jednak postrzegać tego zadania wyłącznie w kategoriach obowiązków państwa wobec obywatela. Szerszą płaszczyzną realizacji tego celu, jest dążenie do budowy silnej gospodarki, w której bezpieczny, dobrze chroniony i wyedukowany konsument będzie podstawowym filarem rozwoju.

Aktualnie prowadzona polityka w kwestii publicznoprawnej ochrony konsumentów przyniosła wyraźnie pozytywne rezultaty. Jednak ostateczne zbudowanie rynku, w którym konsument będzie pełnoprawnym beneficjentem dóbr i usług, wymaga **skoordynowania działania polityk realizowanych w różnych obszarach rynku**, których wspólnym mianownikiem jest ochrona konsumentów. W celu maksymalizacji osiąganych rezultatów konieczna jest ściślejsza aniżeli dotychczas koordynacja działań wszystkich podmiotów i jednostek organizacyjnych działających na rzecz ochrony interesów konsumentów. Powinno to zapobiec powielaniu się inicjatyw, jak również umożliwi skoncentrowanie wspólnych wysiłków na zagadnieniach szczególnie istotnych z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów.

Zakłada się **usprawnienie istniejącego systemu ochrony konsumentów** poprzez dokonanie jego modyfikacji. Biorąc pod uwagę aktualnie funkcjonujące rozwiązania wydaje się, iż ewentualne zmiany winny zmierzać w następującym kierunku:

- stworzenia - bądź też skoordynowania istniejących - systemów wymiany informacji o zagrożeniach w sposób umożliwiający sprawne reagowanie na te zagrożenia;
- kontynuowania dotychczasowych działań dotyczących ciągłej kontroli produktów i usług oraz eliminowanie z obrotu tych, które zagrażają bezpieczeństwu konsumentów i mają negatywny wpływ na ich bezpieczeństwo ekonomiczne;
- ograniczania sytuacji, w których pokrywają się kompetencje kontrolne organów bądź też istnieją obszary rynku, w których działania kontrolne są niewystarczające. Zasadne jest także wypracowanie systemu współpracy i koordynacji działań pomiędzy tymi organami;
- wyznaczenia jednego organu koordynującego działania wszystkich innych organów administracji rządowej, odpowiedzialnych za publicznoprawną ochronę konsumentów oraz precyzyjne określenie jego statusu.

Podejmowane działania będą zmierzać w kierunku **tworzenie przyjaznego konsumentom środowiska legislacyjnego**. Celem działań legislacyjnych w omawianym obszarze będzie tworzenie rozwiązań zapewniających:

- wysoką ochronę konsumentów na rynku dóbr i usług,
- skuteczną i szybką egzekucję przysługujących konsumentom uprawnień,
- skuteczny, instytucjonalny system ochrony konsumentów definiujący obszary funkcjonowania poszczególnych elementów systemu (organów administracji) oraz definiujący istniejące między nimi zależności.

Podstawowym elementem budowania bezpiecznego i pro-konsumenckiego rynku jest **zapewnienie skutecznego egzekwowania prawa** w zakresie eliminacji nieuczciwych praktyk w obrocie konsumenckim. Zadanie to stanowi element władczego działania organów administracji. Poprzez prowadzenie postępowań administracyjnych oraz wydawane w ich konsekwencji decyzje organy administracji eliminują z rynku praktyki naruszające interesy konsumentów. Regulacja systemu eliminowania niekorzystnych praktyk w obszarze ochrony konsumentów doprowadzić do stworzenia przejrzystych zasad wyznaczających wyraźny zakres kompetencji poszczególnych elementów tego systemu i jednocześnie ograniczających sytuacje, w których zakresy działania poszczególnych elementów systemu pokrywałyby się ze sobą.

Budowanie bezpiecznego i pro-konsumenckiego rynku winno doprowadzić do **rozwoju mechanizmów nadzoru i przeprowadzania skutecznych kontroli**. Działania te są aktualnie prowadzone przez wyspecjalizowane inspekcje. Uwzględniając ich ilość oraz szeroki wachlarz kompetencji, którymi dysponują, zamierza się wyeliminować sytuacje, w których zakres zadań, realizowanych przez poszczególne inspekcje, pokrywa się ze sobą. Należy dążyć do takich rozwiązań, aby beneficjentem wykonywanych zadań (przy uwzględnieniu usytuowania tych organów w systemie administracji) był bezpośrednio indywidualny konsument.

Podejmowane przez inspekcje działania powinny pokrywać jak najszerszy obszar rynku dóbr i usług, a ich struktura powinna umożliwiać szybką reakcję na pojawiające się na rynku zagrożenia dla konsumentów. Przewiduje się ujednolicenie systemu planowania kontroli przez różne inspekcje. Działania te powinny być skoordynowane w taki sposób, aby eliminując daną praktykę, podejmować kompleksowe działania w aspekcie terytorialnym (eliminacja danej praktyki na całym obszarze

kraju) oraz przy uwzględnieniu różnych etapów wprowadzenia produktu do obrotu (producent, hurtownik, sprzedawca detaliczny). Skuteczna realizacja tego zadania wymaga właściwej koordynacji działań poszczególnych inspekcji oraz sprawnej wymiany informacji.

Skuteczność działań inspekcji jest także uzależniona od rodzaju (w szczególności dotkliwości) sankcji, które mogą one stosować wobec przedsiębiorców nieprzestrzegających przepisów z zakresu ochrony konsumentów. Regulacje dotyczące nakładania kar są zróżnicowane w zależności od danej inspekcji. Należy dążyć do rozwiązania, które umożliwi stosowanie kar w sposób pozwalający na **skuteczną eliminację niepożądanych praktyk**.

Rozwój nadzoru powinien być także oparty o **sprawny system monitorowania rynku**. Należy więc wykorzystywać już istniejące i rozwijać nowe metody pozwalające na gromadzenie i przetwarzanie danych o zagrożeniach. Monitoring rynku wymaga także posiadania odpowiedniego zasobu wiedzy o zachowaniach rynkowych konsumentów. Pozwala to na właściwą identyfikację występujących na rynku problemów, co umożliwia z kolei właściwy dobór instrumentów służących ich eliminacji.

5.2.2. Efektywna koordynacja i współpraca między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów.

Cele polityki konsumenckiej rozumianej horyzontalnie, jako działania zmierzające do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów w Polsce, są uwzględniane przy tworzeniu różnych polityk/programów. Jednakże działania podejmowane w ramach tych polityk, będących we właściwości odpowiednich organów administracji rządowej, w których kompetencjach znajduje się ochrona m.in. konsumentów w specyficznych obszarach gospodarki/ryнку¹²⁹ były od siebie niezależne. Na poziomie centralnym nie występuje bowiem organ, który koordynowałby działania tych podmiotów. Dlatego też rozważone zostanie **wprowadzenie zmian w aktualnie istniejącym systemie ochrony konsumentów** w kierunku albo utworzenia nowego organu skupiającego całość kompetencji z zakresu ochrony konsumentów, niezależnie od obszaru rynku, albo przekazania jednemu już istniejącemu organowi kompetencji umożliwiających kreowanie oraz koordynowanie realizacji zadań z zakresu ochrony konsumentów będących aktualnie w kompetencjach innych organów. Jakikolwiek zmiany dokonane w ww. zakresie będą wymagały dookreślenia stopnia zależności pomiędzy poszczególnymi organami wyspecjalizowanymi a organem koordynującym.

5.2.3. Wzrost świadomości uczestników obrotu o przysługujących konsumentom prawach oraz stymulacja aktywności konsumenckiej w obszarze ochrony tych praw.

Wspólnym mianownikiem podejmowanych działań w celu stworzenia bezpiecznego, pro-konsumentckiego rynku jest **stymulacja aktywności konsumenckiej**. Istotna jest dwutorowość działań organów administracji. Państwo winno tworzyć instrumenty pozwalające konsumentom na samodzielne, nieskrępowane korzystanie z przysługujących im uprawnień. Władcze działania organów administracji powinny natomiast, na ile to jest możliwe, mieć zastosowanie wyłącznie w celu eliminacji praktyk skierowanych przeciwko interesom zbiorowości konsumentów, rozumianym jako interes publiczny.

Stymulacja aktywności konsumenckiej, jako wartość podstawowa polityki konsumenckiej, powinna być skorelowana z działaniami organów państwa w obszarze tworzenia mechanizmów ułatwiających konsumentom samodzielne dochodzenie roszczeń w ich indywidualnych sprawach, ale także z aktywną polityką zapobiegania owym nieprawidłowościom oraz kształtowania odpowiedzialnej postawy tak konsumentów, jak i przedsiębiorców. Tylko świadomi przysługujących im praw konsumenci są w stanie w pełni z nich korzystać oraz skutecznie dochodzić roszczeń w przypadku sporu z przedsiębiorcą.

Konsekwencją przyjęcia stymulacji aktywności konsumenckiej jako działania priorytetowego, będzie również przesunięcie punktu ciężkości działań podejmowanych przez rząd w interesie publicznym, z działań będących reakcją na już zaistniałe nieprawidłowości w możliwie najszerszym obszarze (jak to miało miejsce do tej pory) na rzecz jego aktywności. Konsekwencją tego byłoby stworzenie właściwie koordynowanego systemu ochrony konsumentów, który pozwoli na racjonalne i proporcjonalne budowanie bezpiecznego i pro konsumentckiego rynku.

Tworzenie przyjaznego konsumentom otoczenia prawnego będzie realizowane poprzez inicjowanie oraz aktywne uczestnictwo organów państwa w pracach legislacyjnych zarówno na poziomie krajowym, jak i na szczeblu UE.

¹²⁹ Jako przykłady można w tym miejscu wskazać dokumenty programowe Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Strategia Regulacyjna Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na lata 2008-2010, Strategia Regulacyjna Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie rynku usług pocztowych na lata 2009 – 2011), jak również polityki realizowane np. przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Komisję Nadzoru Finansowego.

Kontynuowane będą **działania edukacyjno-informacyjne** mające na celu promowanie narzędzi zmierzających do wzmocnienia przysługujących konsumentom instrumentów ochrony ich indywidualnych interesów, połączone z tworzeniem jasnych reguł służących dochodzeniu przez nich swoich praw. Również kontynuowane będą działania w obszarze edukacji oraz informowania wszystkich uczestników obrotu, a także podmiotów stosujących prawo konsumenckie, o regulacjach charakterystycznych dla tego sektora. W tym kontekście położony będzie nacisk na uwydatnienie pozytywnych aspektów samoregulacji oraz rozwoju alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów konsumenckich. Działaniom w tym obszarze będą odpowiadać **aktywność edukacyjno-informacyjna**¹³⁰, przez którą konsumenci, jak i inne zainteresowane podmioty, uzyskają niezbędne informacje o zakresie poczynionych zmian oraz ich wpływie na sytuację uczestników rynku. Świadomość praw przysługujących konsumentom jest rozwijana już na etapie szkolnym

Dotychczasowe doświadczenia wskazują na ciągłą potrzebę **wspierania rozwoju skutecznego poradnictwa konsumenckiego**. W tym celu przewiduje się podejmowanie dalszych działań wzmacniających pozycję organizacji pozarządowych, których celem statutowym jest działanie na rzecz konsumentów, jak również rzeczników konsumentów. Istotnym elementem poprawy skutecznego dochodzenia roszczeń konsumenckich powinna być promocja sądownictwa polubownego oraz stworzenie mechanizmów pozwalających konsumentom na skuteczne dochodzenie ich indywidualnych roszczeń.

Prowadzone działania edukacyjne będą miały na celu także uwrażliwienie konsumentów na skutki jakie ich decyzje zakupowe wywierają na środowisko. Przekaz promujący wzorce zrównoważonej konsumpcji, przyjaznej środowisku, będzie włączony do podejmowanych inicjatyw.

Istotną kwestią będą także działania edukacyjne, mające na celu upowszechnianie odpowiedzialnych zachowań konsumenckich, podejmowanych nie tylko w oparciu o kryterium ceny, ale także istotnych wartości społecznych.

Celem działania w zakresie ochrony praw konsumenta nie powinno być jedynie wzmocnienie instytucji ochrony praw konsumenta, ale również przekazywanie obywatelom narzędzi pozwalających na bezpieczne samodzielne poruszanie się w rzeczywistości rynkowej. Takim narzędziem powinien być jak najszerszy dostęp do wiarygodnych i rzetelnych informacji. Obok dostępu do informacji publicznej powinien być to dostęp do informacji o środowisku. Członkowie społeczeństwa winni być poinformowani o tym, jakie przedsięwzięcia znacząco oddziałują na środowisko i w efekcie kształtują standard życia obywateli. Przykładem upodmiotowienia obywateli może być włączenie społeczeństwa do procesu decyzyjnego dotyczącego organizmów modyfikowanych genetycznie (GMO). Informowanie obywateli na temat GMO jest z jednej strony realizacją obowiązku udostępniania informacji publicznej, z drugiej strony umożliwia społeczeństwu świadome podejmowanie decyzji konsumenckich.

5.2.4. Rozwój dialogu konsumenckiego.

Podejmowane dotychczas działania mające na celu **rozwój dialogu konsumenckiego** oraz **wzmocnienie mechanizmów samoregulacyjnych** będą kontynuowane. Poziom korzystania przez przedsiębiorców z instrumentów takich jak kodeksy dobrych praktyk – charakterystycznych dla krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej, cechujących się wysokim poziomem poszanowania praw i interesów konsumentów, wciąż jest zbyt niski. Narzędzia te, umożliwiając konsumentom identyfikację rzetelnych przedsiębiorców, mogą w praktyce zapobiegać powstawaniu albo ułatwiać ugodowe rozstrzyganie sporów powstających na linii przedsiębiorca - konsument. Rozwój dialogu konsumenckiego nie powinien ograniczać się tylko i wyłącznie do współpracy z przedsiębiorcami. Niezbędna jest również całościowa **koordynacja współpracy pomiędzy wszystkimi uczestnikami systemu ochrony konsumentów**.

Prowadzona dotychczas współpraca ze środowiskami reprezentującymi przedsiębiorców wskazuje, iż poziom świadomości praw konsumentów wśród przedsiębiorców staje się coraz wyższy, niemniej jednak jest wciąż niewystarczający, stąd konieczność intensyfikacji działań w obszarze promocji idei społecznej odpowiedzialności biznesu. Tematyka konsumencka powinna być elementem działań podejmowanych w aspekcie Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw (CSR). Pożądanym kierunkiem działań w tym obszarze byłoby zapewnienie szerokiej ochrony konsumentom w Polsce, przy jednoczesnym zachęcaniu przedsiębiorców do podnoszenia standardów swojej działalności i dobrowolnym wdrażaniu koncepcji CSR (ang. *Corporate Social Responsibility*) w swoich przedsiębiorstwach.

Uwzględniając powyższe, należy podejmować działania wspierające rozwój instrumentów samoregulacyjnych. Główny nacisk zostanie położony na kwestie informacji i promocji kodeksów dobrych praktyk.

¹³⁰ Aktywność edukacyjno-informacyjna to m.in. prowadzenie kampanii w mediach, w Internecie, na billboardach, działalności szkoleniowej, wydawniczej oraz promocyjnej.

Istotne pozostaje także **wzmacnianie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, administracją, organizacjami pozarządowymi oraz partnerami społecznymi**, w obszarach szczególnie ważnych dla konsumentów z punktu widzenia kształtowania wśród nich postaw odpowiedzialnej konsumpcji¹³¹.

5.2.5. Przyjazny konsumentom rynek w relacjach międzynarodowych.

Aktywna współpraca na forum organizacji międzynarodowych jest niezbędnym elementem skutecznej polityki ochrony konsumentów. Z jednej strony Polska zyskuje realny wpływ na rozwój międzynarodowej polityki ochrony konsumentów (m.in. w toku prac nad projektami aktów prawnych na szczęblu Unii Europejskiej), z drugiej uczestniczy w wymianie informacji i doświadczeń z innymi krajami. Jest to niezwykle istotne w kontekście globalizacji i rozwoju gospodarki cyfrowej, które powodują, że zagrożenia interesów konsumentów wykraczają poza granice poszczególnych państw, a walka z nimi wymaga współpracy na forum międzynarodowym.

Ze względu na aktywną politykę ochrony konsumentów prowadzoną na forum UE należy zwiększyć wysiłki w pracach grup i komitetów roboczych Rady Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej. Duże znaczenie będzie miało uczestnictwo w pracach Komitetu do spraw Współpracy w Dziedzinie Ochrony Konsumentów (CPC), a także zaangażowanie w tzw. tablicę wyników dla celów konsumenckich (ang. *Consumer Market Scoreboard*).

Ad 5.3. Świadczenie usług konsularnych.

Obywatel Polski przebywając za granicą ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej, głównie ze strony władz konsularnych i dyplomatycznych. Prawo to dotyczy także obywateli polskich stale zamieszkałych za granicą. Dlatego też prowadzone będą działania nad unowocześnieniem **urzędów obsługujących obywateli za granicą** oraz zmierzające do **likwidacji nadmiernej biurokracji** przy świadczeniu usług. Zastosowane rozwiązania systemowe będą uwzględniać informatyczne rozwiązania krajowe, jak również przyjęte przez Państwa Członkowskie Unii Europejskiej. Podstawowym zadaniem jest wprowadzenie takich rozwiązań, które zminimalizują wszelkie uciążliwości dla interesantów, w tym okres oczekiwania na wydanie stosownych dokumentów.

Podjęte działania będą koncentrować się na **wzmocnieniu i przybliżeniu służby konsularnej polskiemu obywatelowi za granicą**. Stan ten zostanie osiągnięty m.in. poprzez stworzenie możliwości i warunków uczestnictwa w wyborach dla Polaków za granicą, jak też zminimalizowanie uciążliwości związanych z koniecznością osobistej obecności w siedzibie urzędu, bez której nie jest możliwe załatwienie wielu spraw konsularnych. Kluczową kwestią będzie **wdrożenie rozwiązań informatycznych** pozwalających na identyfikację obywatela oraz umożliwiających załatwienie przez niego spraw konsularnych na odległość, ale także dających konsulom możliwość załatwiania spraw urzędowych poza siedzibą urzędu konsularnego (przenośne stacje robocze).

Podjęte będą przedsięwzięcia w celu usprawnienia systemu administracyjnego w sprawach związanych z przewozem ciał i prochów osób zmarłych za granicą. Rozważone zostanie przystąpienie przez Polskę do Konwencji Berlińskiej z 10 lutego 1937 r. i Strasburskiej z 26 października 1973 r., regulujących ww. problematykę.

Kontynuowane będą działania w kierunku **tworzenia kolejnych urzędów konsularnych**¹³² prowadzonych przez konsulów honorowych w szczególności w krajach, gdzie brak jest zawodowego polskiego urzędu konsularnego. Mimo ograniczonych kompetencji konsulowie honorowi odgrywają ważną funkcję wspierając działalność konsulów zawodowych, szczególnie w zakresie sprawowania opieki konsularnej nad obywatelami polskimi (m.in. odwiedzają osoby przebywające w miejscowych zakładach karnych oraz szpitalach, udzielają praktycznych porad i pomocy w zakresie specyfiki miejscowych warunków życia i pracy, a nawet – w wyjątkowych sytuacjach i w porozumieniu z konsulem zawodowym – udzielają wsparcia finansowego osobom pilnie potrzebującym pomocy).

Dzięki członkostwu Polski w Unii Europejskiej obywatele polscy przebywający w państwie trzecim, w którym brak jest polskiej placówki konsularnej, mogą zwrócić się do konsula innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a ten ma

¹³¹ Zadania te są obecnie realizowane w ramach Zespołu do Spraw Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, stanowiącego organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, do zadań którego należy m.in. promowanie rozwiązań dotyczących koordynacji działań poszczególnych organów administracji publicznej w zakresie promocji i wprowadzenia zasad CSR.

¹³² Pod koniec 2010 roku konsulów honorowych było 194. Od początku 2011 roku utworzonych zostało 7 nowych konsulatów kierowanych przez konsulów honorowych. Prowadzone są także działania w celu ustanowienia kolejnych 14.

obowiązek otoczyć ich opieką konsularną¹³³. W ramach propagowania tej informacji prowadzone będą kampanie informacyjne.

Ad 5.4. Dostęp do usług prawnych, pomocy prawnej i informacji prawnej.

5.4.1. Wzrost dostępności do usług prawnych i zawodów prawnych.

Wzrost dostępności usług prawnych nastąpi poprzez **wzrost liczby radców prawnych, adwokatów i notariuszy**, a także obniżenie cen usług prawnych. Szeroki dostęp do zawodów prawnych pozwoli osiągnąć wzrost poziomu etycznego i zawodowego kadry prawniczej. W powyższym zakresie winna być rola Ministra Sprawiedliwości jako regulatora zawodów prawnych w celu zapewnienia przejrzystego i równego dostępu do zawodów prawnych.

Podnoszenie kwalifikacji przedstawicieli zawodów prawnych i jakości usług prawnych następuje poprzez:

- zwiększenie konkurencyjności rynku usług prawnych powodujące konieczność samokształcenia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
- państwowe egzaminy na aplikację, państwowe egzaminy kończące aplikację,
- jednolitość i przejrzystość zasad naboru,
- analizę prowadzonych na aplikacji szkoleń (sposobów prowadzenia, programu) na podstawie informacji przekazywanych przez samorządy prawnicze,
- wpływanie na bieżącą praktykę orzecniczą organów dokonujących wpisów na listy poszczególnych samorządów zawodowych, za pomocą instrumentów nadzoru instancyjnego w postępowaniach administracyjnych w indywidualnych przypadkach.
- zwiększenie świadomości społecznej w zakresie przysługujących uprawnień do inicjowania postępowań skargowych i dyscyplinarnych przez organy samorządu adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników sądowych.

Zakłada się również **ukształtowanie nowego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej członków samorządów prawnych**, który doprowadzi do zapewnienia realizacji wysokich standardów etycznych wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego, notariusza i komornika oraz zwiększenie świadomości społecznej w zakresie przysługujących uprawnień do zainicjowania postępowań skargowych i dyscyplinarnych wobec profesjonalnych pełnomocników w przypadku niezadowolenia ze świadczonych usług. Celowi temu służyć będzie podniesienie jakości prowadzonych postępowań skargowych i dyscyplinarnych przez organy samorządu adwokatów i radców prawnych.

5.4.2. Dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej.

Planuje się przyjęcie przepisów dotyczących nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych (zarówno obywateli polskich jak i cudzoziemców). W celu wypracowania najlepszych metod udzielania nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych zasadne jest przygotowanie i przeprowadzenie programu pilotażowego, którego efekty posłużą do rzetelnej i wnikliwej oceny skutków finansowych przyszłych przepisów, a w konsekwencji do przyjęcia optymalnych rozwiązań w przyszłej regulacji prawnej.

Przepisy prawne o informacji prawnej dla osób fizycznych winny określać zasady i sposób udzielania bezpłatnej informacji prawnej. Informacja ta polegać powinna w szczególności na udzielaniu danych o obecnym prawodawstwie, o prawach i obowiązkach wynikających z obowiązujących przepisów, a także instytucjach właściwych do załatwienia sprawy. Prawo do skorzystania z informacji prawnej zatem przysługiwać będzie wszystkim osobom fizycznym, które będą mogły w tym celu skorzystać z bezpłatnej infolinii, a także uzyskać informacje w drodze bezpośredniego kontaktu oraz przez dostęp do portalu informacji prawnej.

¹³³ Art. 23 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Ad 5.5. Standaryzacja i zarządzanie usługami publicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem technologii cyfrowych.

5.5.1. Wprowadzenie standaryzacji usług publicznych.

Planuje się **wprowadzenie standardów i mechanizmów wykonywania zadań publicznych na poziomie krajowym**¹³⁴ we wszystkich podstawowych dziedzinach aktywności administracji publicznej, ułatwiających obywatelom korzystanie z nich niezależnie od miejsca zamieszkania i statusu społecznego. Planuje się także wprowadzenie dostępnych i prostych form informowania obywateli o zakresie i jakości usług publicznych świadczonych przez urzędy administracji publicznej. Wdrożenie standardów usług publicznych będzie bowiem istotne dla zwiększenia dostępności usług publicznych na obszarach, gdzie występują ograniczenia w tym zakresie, w szczególności na obszarach wiejskich. Standardy te, w szczególnych przypadkach, z uwagi na zróżnicowania lokalne, będą uwzględniać charakterystykę geograficzną i społeczno-gospodarczą obszaru, którego dotyczą.

Podjęte będą starania, aby wzorem wielu krajów pierwszym krokiem na drodze ku powszechnemu ustanowieniu standardów było ich sformułowanie w kilku podstawowych obszarach usług publicznych. Wprowadzenie standaryzacji usług oznaczać będzie konieczność wprowadzenia konkretnych zapisów w aktach określających zadania, opartych na szczegółowych analizach. Rozważone zostanie również wprowadzenie systemu **monitorowania jakości dostarczanych usług publicznych**, opartego o system miar i wskaźników, a także o badania bechmarkingowe.

Wprowadzenie powszechnego systemu pomiaru jakości usług publicznych służyć będzie ponadto doskonaleniu standardów zarządzania usługami w wymiarze skuteczności (w aspekcie jakościowym i ilościowym) oraz podnoszeniu efektywności kosztowej i dostępności tych usług. System monitorowania jakości dostarczanych usług publicznych stanie się instrumentem wdrażającym do praktyki zarządzania w administracji publicznej, typowe dla nowego zarządzania publicznego podejście pomiaru nakładów i oceny uzyskiwanych rezultatów. Na poziomie administracji samorządowej budowa powszechnego systemu monitorowania jakości usług publicznych będzie uwzględniać dotychczasowe doświadczenia i efekty pracy stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, posiadające na tym polu znaczące osiągnięcia¹³⁵.

Kolejnym krokiem do ukształtowania otoczenia instytucjonalnego i prawnego promującego poprawę jakości usług publicznych będzie wprowadzenie do prawa materialnego zobiektywizowanych, zorientowanych na jakość i efektywność kryteriów poświadczających wysoką jakość usług i sprawne zarządzanie. Istotnym elementem będzie również prowadzenie badań jakości świadczonych usług publicznych poprzez monitorowanie procesu standaryzacji i systematyczną ich ocenę (np. przez statystykę publiczną) i ewentualne podnoszenie wytyczonych standardów.

5.5.2. Nowoczesne zarządzanie usługami publicznymi.

Jednym z warunków uruchomienia procesu usprawnień w obszarze usług jest wyraźne określenie podstawowych zasad systemu zarządzania usługami publicznymi. Zasady te stanowić mogą jednocześnie punkt odniesienia dla ocen skuteczności wykonywania zadań publicznych przez organa władzy publicznej. W celu **efektywnego zarządzania usługami publicznymi** zasadnym będzie:

- stworzenie zintegrowanej platformy informacyjnej o usługach publicznych,
- zwiększenie zaangażowania społeczności lokalnych w procesy zarządzania i rozwoju, w tym poprzez promocję dobrych praktyk oraz rozwijanie sieci kontaktów z organizacjami lokalnymi,
- opracowanie i wprowadzenie jednolitych standardów komunikacji w obsłudze obywatela i podmiotów gospodarczych,
- wprowadzenie okresowych audytów jakości działania organów administracji publicznej w zakresie obsługi obywateli i podmiotów gospodarczych,
- opracowanie i wdrożenie modelu pozyskiwania informacji zwrotnej o usługach publicznych w oparciu o koncepcję *citizen sourcing*,
- opracowanie i wdrożenie mechanizmów zgłaszania usprawnień i innowacji w odniesieniu do procedur związanych ze świadczeniem usług publicznych,
- wprowadzenie rozwiązań prawnych kompleksowo regulujących zagadnienia związane ze świadczeniem usług elektronicznych przez podmioty realizujące zadania publiczne.

¹³⁴ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie - wskazuje na konieczność stworzenia systemu pozwalającego na monitorowanie i ewaluację prowadzonych polityk publicznych w ujęciu terytorialnym.

¹³⁵ <http://www.sas24.org/>

Ważnym elementem jest przygotowanie rekomendacji dla jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do e-usług świadczonych przez nie obywatelom. Planuje się określenie w **Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa** katalogu usług kluczowych oraz wymagań jakie e-usługi powinny spełniać.

Priorytetowym kierunkiem działań będzie **koncentracja na usłudze i kreowanej przez nią wartości dostarczanej obywatelowi lub przedsiębiorcy**. O jakości usług oraz spełnieniu przez nie oczekiwanych funkcji świadczyć będzie **ocena satysfakcji dokonywana przez użytkownika**. A zatem orientacja na odbiorcę i pomiar stopnia jego satysfakcji ma stanowić kluczowy aspekt ocenny i decyzyjny. Tam gdzie to możliwe i zasadne - **usługi powinny działać na poziomie transakcyjnym** (wg skali zaproponowanej przez UE¹³⁶), który świadczy o wysokim stopniu dojrzałości interakcji usługobiorcy z urzędem. **Wygoda i ergonomia korzystania, pełna mobilność dostępu, „odmiejscowienie” korzystania z usług** (tam gdzie to zasadne), będą preferowanymi atrybutami każdej nowej koncepcji. Wymaga to osiągnięcia **interoperacyjności systemów informatycznych, w tym rejestrów publicznych**. Wielowymiarowość osiągania interoperacyjności odnosi się także do **współpracy na linii rządowo-samorządowej**.

Istotnym krokiem zmierzającym do trwałej redukcji wydatków związanych ze świadczeniami usług jest **wydzielenie na zewnątrz lub centralizacja w ramach Centrum Usług Wspólnych wybranych funkcji pomocniczych** (np. usługi sprzątania, usługi poligraficzne, usługi ochrony) względem podstawowej działalności jednostek sektora rządowego, a następnie także samorządowego. Zakup dóbr i usług zewnętrznych umożliwi z jednej strony lepszą kontrolę wydatkowania środków finansowych, z drugiej zaś – pozwoli na obniżenie kosztów.

Zakłada się jak najszybsze **udostępnienie zasobów informacyjnych sektora publicznego w postaci cyfrowej**, ze szczególnym uwzględnieniem danych referencyjnych m.in. przestrzennych, statystycznych i gospodarczych, aby mogły zostać wykorzystane na rzecz rozbudowy oferty treści i usług cyfrowych. Dzięki zastosowaniu informatycznych narzędzi agregacji i przetwarzania danych pochodzących z różnych źródeł i obszarów (społecznego, gospodarczego, naukowego, kulturowego i środowiska) możliwe będzie tworzenie innowacyjnych usług również we współpracy ze stronami trzecimi (sektorem mediów elektronicznych, jednostkami naukowymi, instytucjami społeczeństwa obywatelskiego). Dla realizacji koncepcji cyfrowej administracji kluczowe znaczenie ma również modernizacja rejestru PESEL, który powinien stanowić referencyjny zbiór danych o obywatelach. **Stworzenie zintegrowanego, zmodernizowanego systemu rejestrów państwowych** umożliwi skuteczny przepływ informacji pomiędzy rejestrami i przyczyni się do uspoijnienia danych dotyczących obywatela wraz z informacjami o jego dokumentach, które gromadzone są w rejestrach państwowych. W tym celu niezbędne będzie stworzenie ram prawno-instytucjonalnych dla ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego oraz modelu biznesowego udostępniania danych publicznych podmiotom gospodarczym świadczącym na ich bazie usługi inspirowane popytem. Zapewniona zostanie także uczciwa równowaga między prawami własności intelektualnej i dostępem do wiedzy. Uwaga będzie ponadto skupiona na CERT.GOV.PL jako Rządowym Zespole Reagowania na Incydenty Komputerowe, mającym zapewniać i rozwijać zdolności jednostek organizacyjnych administracji publicznej do ochrony przed zagrożeniami cyberterrorystycznymi.

W celu podniesienia jakości i dostępności usług publicznych działania będą skoncentrowane na:

- zapewnieniu kompletności dostępnych usług publicznych (edukacja, usługi zdrowotne, pomoc społeczna, ubezpieczenia społeczne, usługi kulturalne, transport publiczny) i zagwarantowaniu powszechnego do nich dostępu,
- zapewnieniu odpowiedniego standardu i stałego doskonalenia ich jakości i efektywności,
- stałym zwiększaniu udziału samych mieszkańców oraz ich organizacji, instytucji i przedsiębiorstw w kształtowaniu standardów i sposobów realizacji usług publicznych.

W kontekście postępującej integracji europejskiej oraz rosnącej mobilności społeczeństw państw członkowskich Unii Europejskiej, istotne będzie także **wsparcie rozwoju usług elektronicznej administracji o zasięgu paneuropejskim, wypracowanie podstaw prawnych dla opracowania standardów interoperacyjności oraz zasad wzajemnego uznawania rozwiązań i narzędzi komunikacji elektronicznej**. Wszystkie systemy teleinformatyczne polskiej administracji powinny zachowywać techniczną zdolność współpracy z rozwiązaniami stosowanymi w instytucjach Unii Europejskiej oraz urzędach poszczególnych państw członkowskich. Realizacja tego postulatów umożliwi efektywną i bezpieczną wymianę danych i informacji służących realizacji porozumień międzynarodowych, swobód osobistych dotyczących studiowania, mieszkania i pracy w dowolnym miejscu w Europie, zwalczaniu przestępczości transgranicznej czy likwidacji barier w

¹³⁶ http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf

prowadzeniu międzynarodowej działalności gospodarczej – przyczyniając się tym samym do budowy europejskiego wspólnego rynku towarów i usług.

Prowadzone będą **działania o charakterze edukacyjno-informacyjnym** mające na celu zwiększenie poziomu wiedzy i świadomości społeczeństwa na temat korzyści płynących z posługiwania się narzędziami zdalnego dostępu do usług publicznych. Korzystanie z przyjaznych usług elektronicznej administracji powinno w efekcie spowodować wzrost zainteresowania i zaufania do środowiska cyfrowego, a także motywacji do podnoszenia kompetencji cyfrowych, wpływając tym samym na zmniejszenie wykluczenia cyfrowego.

Dążyć się będzie do większego wykorzystania doświadczeń organizacji procesowej urzędów (zarządzanie działaniami według wyznaczonych procesów ustalanych oddolnie tzn. po analizie potrzeb interesariuszy znacznie usprawnia postępowanie przy realizacji zadania, pomiar jego skutków i sprawniejsze identyfikowanie potrzebnych kierunków zmian), jak również organizacji uczącej się (organizacja, która wykorzystuje powszechne standardy również jakościowe staje się wiarygodnym partnerem do współpracy).

Niezwykle istotnym elementem zapewnienia kompletności dostępnych usług publicznych, zwłaszcza usług świadczonych w interesie ogólnym o charakterze nieekonomicznym,

Zakłada się znaczący wzrost **udziału podmiotów ekonomii społecznej¹³⁷ w rynku usług publicznych**, co pozwoli osiągnąć społeczną wartość dodaną, przejawiającą się m.in. w zwiększeniu udziału obywateli i ich organizacji w procesie świadczenia usług publicznych, zgodnie z zasadą pomocniczości. To rozwiązanie przyczyni się ponadto do wzrostu konkurencyjności poprzez zapewnienie różnorodności dostawców usług publicznych. Warunkiem rozwoju sektora usług, dostarczanych przez podmioty ekonomii społecznej, jest m.in. stworzenie warunków prawnych i przyjaznego otoczenia instytucjonalnego dla ich funkcjonowania. Szansą jest także możliwość szerokiego wykorzystania potencjału sektora pozarządowego – organizacji pozarządowych, które dysponują umiejętnością trafnego rozpoznania potrzeb społeczności lokalnej w zakresie usług użyteczności publicznej oraz - jak ma to miejsce w przypadku podmiotów ekonomii społecznej - wykorzystują zasoby uznane za nieprzydatne przez sektor publiczny i prywatny, a także przyczyniają się do redukcji kosztów związanych z wysoką stopą bezrobocia, w grupach zagrożenia marginalizacją społeczną, poprzez ich aktywizację zawodową.

Warunkiem efektywnego świadczenia usług publicznych będzie szersze **wykorzystanie doświadczeń sektora prywatnego (biznesu) i ośrodków akademickich** w zakresie badania satysfakcji społeczności lokalnej korzystającej z usług jednostek samorządu terytorialnego, a także przekazywanie w większym niż dotychczas stopniu, wykonywania usług publicznych i zadań pomocniczych i uzupełniających, konkurującym ze sobą organizacjom spoza administracji (ang. *outsourcing*), przy jednoczesnym wprowadzeniu odpowiednich mechanizmów kontroli.

Podjęte będą także kroki mające na celu **zbudowanie relacji pomiędzy ePUAP a innymi systemami udostępniającymi usługi elektroniczne** funkcjonującymi na terenie kraju, zbudowanymi przez różne instytucje - głównie samorządowe. Prace będą prowadzone przy założeniu, że dorobek oraz dobre praktyki wypracowane przez instytucje, które wykazały aktywność w budowie i udostępnianiu usług zostaną wykorzystane w możliwie największym stopniu. Dalszy postęp w standaryzacji usług e-administracji i zarządzaniu nimi zostanie osiągnięty po wypracowaniu modelu architektury logicznej Systemu Informacyjnego Państwa oraz w następstwie całościowego podejścia do budowy i udostępniania e-usług publicznych. Przewiduje się przy tym wykorzystanie wyników prac nad identyfikacją i opisem procesów w różnych kategoriach urzędów wykonanych w ramach projektu EAP¹³⁸.

Ad 5.6. Powszechny dostęp do szerokopasmowego Internetu.

Wykorzystanie innowacyjnych usług będzie w dużej części uzależnione od możliwości uzyskania przez obywateli dostępu do szerokopasmowego Internetu. Prowadzone będą działania w kierunku **zapewnienia pokrycia terytorium kraju sieciami szerokopasmowymi** umożliwiającymi świadczenie szybkich i bardzo szybkich usług dostępu do Internetu, zrealizowania licznych inwestycji w infrastrukturę szerokopasmową, prowadzenia działań promocyjno-edukacyjnych.

¹³⁷ Szczegółowe działania w ramach ekonomii społecznej są zaprojektowane w Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego i w Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki na lata 2012-2020 – Dynamiczna Polska.

¹³⁸ Projekt EAP prowadzonego przez Uniwersytet Warmińsko-Mazurski oraz dorobku i doświadczenia w zakresie e-gospodarki Instytutu Logistyki i Magazynowania w Poznaniu – projekt UEPA.

Infrastruktura szerokopasmowa będzie jednym z kluczowych elementów budowy nowoczesnego państwa i obok innych elementów, jak informatyzacja administracji publicznej, otwarte zasoby, edukacja, badania naukowe czy rozwój przedsiębiorczości będą stanowić filar dla kreatywnej i innowacyjnej gospodarki. Wyrazem tego będzie kompleksowe podejście obejmujące wymiar cywilizacyjny, ekonomiczny i społeczny tego procesu, a zwiększenie dostępu do Internetu jako jeden z trzech filarów skutecznej cyfryzacji kraju stawiane będzie na równi ze zwiększeniem potrzeb używania Internetu oraz **zwiększeniem kompetencji cyfrowych społeczeństwa**.

Podejmowane będą przedsięwzięcia dla stworzenia równych szans oraz bezpiecznych warunków dla korzystania z możliwości, jakie dają nowoczesne osiągnięcia w dziedzinie komunikacji. **Budowa sieci szerokopasmowych** odgrywa w tym zakresie szczególne znaczenie. W tym celu działania ukierunkowane będą na sześć głównych obszarów:

- wsparcie i koordynacja projektów i programów inwestycyjnych,
- promocja współinwestycji,
- zapewnienie dostępu do informacji o infrastrukturze, projektach i popycie,
- projektowanie i wspieranie wykorzystania środków publicznych,
- aktywna promocja tworzenia otoczenia prawno-regulacyjnego sprzyjającego inwestycjom w infrastrukturę szerokopasmową,
- opracowanie kierunków i koordynacja działań szkoleniowo-popularyzacyjnych.

Działania w zakresie rozwoju dostępu do usług szerokopasmowych będą podejmowane m.in. w oparciu o szczegółowe analizy w ujęciu geograficznym, ekonomicznym oraz technologicznym tworząc podstawę dla optymalnego pod względem efektywnego ukierunkowania zaangażowania środków publicznych.

Zostanie położony szczególny nacisk na rozwój infrastruktury i sieci telekomunikacyjnych poprzez planowanie w tym zakresie odpowiednich zamierzeń dotyczących inwestycji, modeli inwestycyjnych oraz zachęt inwestycyjnych dla operatorów. Wyżej wskazane aspiracje będą głównymi obszarami zainteresowania podczas realizacji kierunku interwencji 5.6. Szczegółowa diagnoza, a także cele i narzędzia zostaną przedstawione w **Narodowym Planie Szerokopasmowym**, który będzie programem rozwoju w obszarze infrastruktury szerokopasmowej. Nadrzędnym celem realizowanym przez Narodowy Plan Szerokopasmowy będzie rozwój sieci i infrastruktury telekomunikacyjnej. Cele NPS będą zgodne z celami Europejskiej Agendy Cyfrowej poprzez m.in.:

- zapewnienie powszechnego dostępu do Internetu o prędkości, co najmniej 30Mbps do końca 2020 roku,
- doprowadzenie do wykorzystania dostępu o prędkości, co najmniej 100Mbps przez 50% gospodarstw domowych do końca 2020 roku.

Ad 5.7. Sprawie funkcjonujące rejestry publiczne.

Dla upowszechnienia się usług elektronicznych niezbędne jest sprawne funkcjonowanie rejestrów publicznych, w oparciu o które te usługi będą świadczone. Kluczowe znaczenie będzie odgrywać rejestr PESEL, stanowiący referencyjny zbiór danych o obywatelach. Dzięki jego interoperacyjności uprawnionym podmiotom zostanie zapewniony dostęp do zintegrowanego, zmodernizowanego systemu rejestrów państwowych w celu skutecznego przepływu informacji pomiędzy rejestrami, a także uspołnienia danych dotyczących obywatela wraz z informacjami o jego dokumentach, które gromadzone są w rejestrach państwowych. Obywatel będzie mógł załatwić różne sprawy urzędowe drogą elektroniczną, bez konieczności pojawiania się w urzędzie, a w przypadku usług administracji świadczonych drogą tradycyjną – sprawę załatwi w dowolnym urzędzie, bez konieczności dostarczania dodatkowych zaświadczeń, dokumentów itp. Obsługa firm i obywateli przez organy administracji publicznej prowadzona będzie w sposób bezpieczny i z zachowaniem wysokiej jakości usług.

Podjęte będą działania w kierunku poprawy jakości danych w rejestrach. Zakłada się, że dane gromadzone w systemach informacyjnych będą wysokiej jakości, błędy będą zdarzały się sporadycznie oraz będą szybko i sprawnie wyjaśniane i poprawiane. Z rejestrów referencyjnych będą korzystały inne systemy, dzięki czemu nie będą powielane dane zgromadzone w różnych rejestrach. Koniecznym będzie opracowanie i utrzymanie centralnego modelu danych infrastruktury informacyjnej państwa, definiującego obiekty informacyjne i powiązania pomiędzy nimi, ustanowienie zasad dostępu do rejestrów, stworzenie centralnego systemu uwierzytelniania użytkowników i udostępniania danych z rejestrów, a także zapewnienie wydajnych mechanizmów dostępu do rejestrów pierwotnych, tj. zawierających informacje pochodzące bezpośrednio od rejestrowanych obiektów.

Zakłada się, że rejestry publiczne będą nie tylko usprawniać działanie administracji publicznej, ale również oferować usługi dla obywateli i przedsiębiorców¹³⁹, np. informacji o punktach karnych, ważności badania technicznego czy polisy ubezpieczeniowej na podstawie danych zawartych w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPIK). Zapewnienie dostępu obywateli do danych nie tylko ułatwi życie, ale dostarczy również dodatkowej wartości dla samej ewidencji, gdyż w przypadku wykrycia jakichkolwiek nieścisłości, obywatel będzie mógł je wskazać, co w dłuższym okresie czasu poprawi jakość zgromadzonych danych oraz procesów zasilających.

Bezawaryjną pracę systemów zapewni wspólne dla nich, redundantne centrum przetwarzania danych. Pozwoli to nie tylko na zagwarantowanie bardzo wysokiego poziomu bezpieczeństwa i dostępu do rejestrów, ale również na znaczące ograniczenie wydatków ponoszonych ze środków publicznych na utrzymywanie różnych centrów przetwarzania danych.

¹³⁹ Dla przykładu SI CEPIK, obejmujący centralne ewidencje: pojazdów i kierowców, zawiera wiele informacji cennych w procesie analizy rynku motoryzacyjnego czy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, które obecnie nie są w dostatecznym stopniu wykorzystywane ze względu na ograniczony dostęp do ewidencji oraz niską jakość danych w niej zgromadzonych.

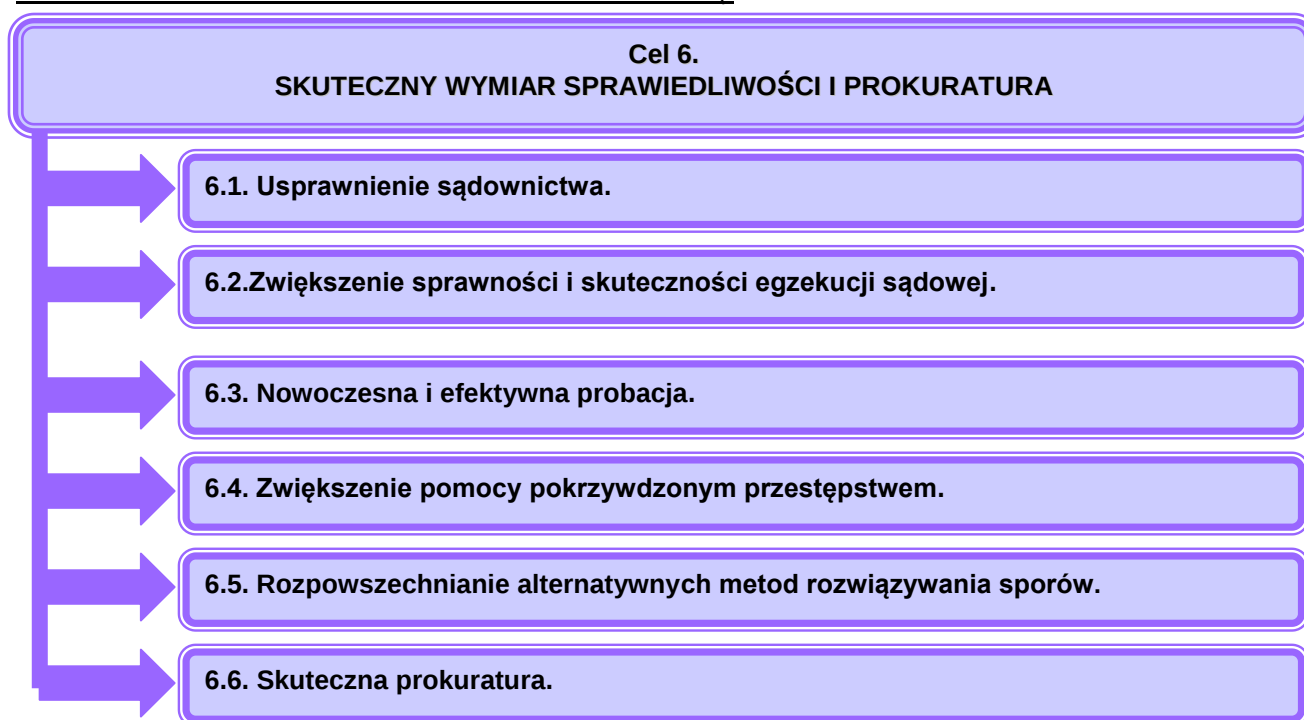
Cel 6.

SKUTECZNY WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI I PROKURATURA

Kierunki interwencji i przedsięwzięcia podejmowane w ramach celu 6 przyczynią się w szczególności do:

- wzrostu efektywności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i prokuratury,
- poprawy procedur postępowania przed sądem,
- szybkiego i sprawiedliwego postępowania sądowego,
- skrócenia czasu trwania postępowania egzekucyjnego i dostępności do egzekucji sądowej,
- rozpowszechniania alternatywnych metod rozwiązywania sporów,
- wzrostu zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości i prokuratury,
- wprowadzenia efektywnych mechanizmów zarządzania i wzrostu standardów pracy.

KIERUNKI INTERWENCJI W RAMACH CELU 6 OBEJMUJĄ:



Ad 6.1. Usprawnienie sądownictwa.

6.1.1. Usprawnienie postępowania i likwidacja strukturalnych zaległości w rozpatrywaniu spraw przez sądy powszechne.

Kierunek ten będzie realizowany poprzez działania zmierzające do zwiększenia sprawności rozpoznawania spraw i likwidacji zaległości we wszystkich kategoriach spraw przez sądy powszechne, w szczególności poprzez:

- działania legislacyjne zmierzające do **uproszczenia i zmniejszenia liczby procedur**,
- działania legislacyjne zmierzające do **ograniczenia kognicji sądów powszechnych**,
- działania organizacyjne zmierzające do **ukształtowania racjonalnej struktury jednostek organizacyjnych sądownictwa** oraz do **racjonalnego rozmieszczenia zasobów ludzkich**.

Likwidacja skumulowanych, strukturalnych (nierzadko wieloletnich) zaległości nierozpoznanych spraw, pozostaje głównym wyzwaniem wymiaru sprawiedliwości. Szczególnie dotkliwe są tzw. zaległości wieloletnie, skumulowane w dużych aglomeracjach, czego konsekwencją jest mniej sprawnie rozpatrywane pozostałe sprawy. W odbiorze społecznym wieloletnie pozostałości rzutują na postrzeganie efektywności funkcjonowania całego sądownictwa.

6.1.2. Wprowadzenie zarządzania menedżerskiego.

Jednym z elementów sprawnego zarządzania sądami jest dbałość o właściwą strukturę organizacyjną, zapewniającą efektywne wykorzystanie kadr. Istotną kwestią jest także dalsze wprowadzanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w sądach. Kierunek *Wprowadzenie zarządzania menedżerskiego* będzie zmierzał do odciążenia sędziów od obowiązków administracyjnych niezwiązanych bezpośrednio z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości poprzez:

- dokonanie przesunięcia etatów pomocniczych w ramach sądów,
- wdrożenie Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr w sądach powszechnych,
- wzmocnienie roli kadry pozaorzeczniczej, w tym dyrektorów sądów jako organów sądu odpowiedzialnych za zapewnienie sprawnego funkcjonowania sądu oraz efektywne zarządzanie zasobami personelu pomocniczego.

Celem interwencji w tym obszarze będzie także konieczność zapewnienia odpowiedniej obsługi pionów orzeczniczych.

6.1.3. Racjonalizacja struktury organizacyjnej i rozmieszczenia kadr.

Celem reorganizacji sądownictwa powszechnego jest racjonalizacja i uelastycznienie jego struktur organizacyjnych, prowadzące do maksymalnego ograniczenia dysproporcji pomiędzy wielkością i zakresem kompetencji jednostek organizacyjnych. Obsada poszczególnych jednostek powinna umożliwiać sprawne działanie w przypadku absencji większej liczby sędziów przy jednoczesnej fluktuacji wpływu spraw. Priorytetem jest także zniwelowanie najbardziej drastycznych dysproporcji między wielkością i zakresem kompetencji jednostek szczebla rejonowego i okręgowego. Kierunek ten będzie realizowany poprzez:

- wdrożenie działań zmierzających do wprowadzenia nowoczesnych metod zarządzania,
- dalszą realizację programu zmian organizacyjnych w sądownictwie powszechnym dotyczącego najmniejszych sądów rejonowych.

6.1.4. Zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych funkcjonowania sądów.

Podejmowane będą działania zmierzające do systematycznego zwiększania dostępnej ilości powierzchni użytkowej przypadającej na etat sędziowski oraz na etat zatrudnionego. W perspektywie kolejnych lat podejmowane przedsięwzięcia koncentrować się będą na:

- pozyskiwaniu nowych powierzchni dla sądownictwa,
- systematycznym ograniczaniu wydatków związanych z wynajmem i przeznaczanie ich na zakup nowych powierzchni.

Jednym z warunków zapewnienia sprawnego toku postępowania przed sądami powszechnymi jest stworzenie odpowiedniej infrastruktury teleinformatycznej w sądach. W perspektywie kolejnych lat działania związane z informatyzacją sądów powinny przynieść znaczącą poprawę w zakresie wyposażenia sądów w nowoczesny sprzęt umożliwiający optymalne wykorzystywanie stworzonej infrastruktury teleinformatycznej. Niemniej istotne będzie zapewnienie wysokiej interoperacyjności i bezpieczeństwa systemów informatycznych oraz danych osobowych.

6.1.5. Zwiększenie liczby spraw załatwianych przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych (e-Sądy). Wprowadzenie informatycznych narzędzi zarządzania sprawą oraz rozpowszechnienie komunikacji drogą elektroniczną między sądem a obywatelem.

Celem jest zakończenie informatyzacji sądownictwa powszechnego i wdrożenie oraz następnie rozwijanie w sądownictwie rozwiązań teleinformatycznych, których zadaniem będzie wspieranie pracy sądów oraz ułatwianie obywatelowi dostępu do usług poprzez:

- wprowadzenie elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją,
- umożliwienie szerokiego dostępu on-line do informacji o stanie spraw oraz rozpowszechnienie możliwości komunikowania się z sądami drogą elektroniczną,
- wdrożenie na salach sądowych systemu cyfrowej rejestracji rozpraw (e-protokół).

Uruchomienie z dniem 1 stycznia 2010 r.¹⁴⁰ elektronicznego postępowania upominawczego umożliwia wykorzystywanie nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w toku całego postępowania zarówno przez e-Sąd, jak i przez

¹⁴⁰ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 26, poz.156, z późn. zm).

strony postępowania. Istotą elektronicznego postępowania upominawczego jest umożliwienie elektronicznej komunikacji z sądem.

W kolejnych latach prowadzone będą działania w kierunku rozszerzenia elektronicznego postępowania również na inne rodzaje spraw, z wykorzystaniem doświadczeń wynikających z elektronicznego postępowania upominawczego.

Kontynuowany będzie zaplanowany na lata 2009 – 2014 projekt utworzenia i wdrożenia w sądach scentralizowanego systemu teleinformatycznego obsługującego wydziały procesowe sądów powszechnych – System Informatyczny Wspomagający Procesy Merytoryczne (SIWPM). Celem wprowadzenia tego rozwiązania jest dostarczenie narzędzia informatycznego umożliwiającego zoptymalizowanie procesów zachodzących w sądownictwie. System ma wspomagać proces prowadzenia sprawy od jej wszczęcia do ostatecznego zakończenia i archiwizacji.

6.1.6. Wprowadzenie ocen pracy sędziów.

Podniesienie jakości kadr sądownictwa powszechnego będzie odbywać się poprzez zastąpienie obecnego modelu wizytacji modelem ocen okresowych sędziów opartych na obiektywnych kryteriach. Celem takiego rozwiązania będzie skuteczne zwiększanie poziomu wydajności pracy kadry orzeczniczej i rzetelna identyfikacja potrzeb szkoleniowych.

6.1.7. Rozpowszechnienie i przyspieszenie dostępu do rejestrów sądowych oraz europejskich rejestrów karnych.

Prace rozwojowe w zakresie Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) prowadzone są w następujących obszarach:

- uproszczenie komunikacji pomiędzy sądami rejestrowymi a innymi rejestrami/ewidencjami
- ułatwienie dostępu do rejestru poprzez opracowanie formularza elektronicznego, umożliwienie dokonania płatności elektronicznej oraz rozszerzenie zakresu udostępnianych danych.

Program księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym został już wprowadzony we wszystkich 348 wydziałach ksiąg wieczystych. Ponadto udostępniona została możliwość przeglądania przez Internet ksiąg wieczystych przechowywanych w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych. Następnym etapem jest **wprowadzenie e-usług w zakresie ksiąg wieczystych**, polegające na pełnym wdrożeniu elektronicznego dostępu zarówno do Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych, jak i do wydziałów ksiąg wieczystych.

Planuje się **usprawnienie postępowań przygotowawczych i sądowych** poprzez zwiększenie elektronicznej wymiany informacji Krajowego Rejestru Karnego z rejestrami innych państw Europy.

6.1.8. Rozszerzenie kompetencji referendarzy sądowych.

Podejmowane będą działania w kierunku zwiększenia zdolności sprawnego rozpoznawania spraw w sądownictwie powszechnym poprzez **rozszerzenie kompetencji referendarzy sądowych w obszarze spraw cywilnych, w tym spraw egzekucyjnych**, a także wprowadzenia zmian ustawodawczych umożliwiających powierzenie referendarzom rozpoznawanie wybranych kategorii spraw karnych, w tym z zakresu prawa karnego wykonawczego.

Ad 6.2. Zwiększenie sprawności i skuteczności egzekucji sądowej.

6.2.1. Odformalizowanie i przyspieszenie procedur postępowania egzekucyjnego.

Prowadzone będą prace dotyczące egzekucji z nieruchomości i odformalizowania procedury rozpatrywania środków odwoławczych w postępowaniu egzekucyjnym. W ramach kierunku interwencji zakłada się również **usprawnienie egzekucji świadczeń niepieniężnych**, prowadzonej przez sądy. Krokiem w tym kierunku jest wypracowana przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego propozycja wprowadzenia tzw. pokutnego (sumy przymusowej) - swoistej rekompensaty przyznawanej uprawnionemu w razie uniemożliwienia przez zobowiązanego wykonania nałożonego na niego obowiązku niepieniężnego.

6.2.2. Zwiększenie dostępności do egzekucji sądowej.

Na szybkość i skuteczność egzekucji wpływ ma liczba komorników sądowych¹⁴¹. Zakłada się **poszerzenie dostępu wierzycieli do egzekucji sądowej** poprzez dalsze zwiększenie liczby komorników sądowych. Realizacja tego postulatu doprowadzi w konsekwencji także do **poszerzenia prawa wyboru komornika i wzrostu konkurencji wśród komorników**.

¹⁴¹ W 2009 r. przypadło 3177 spraw na komornika.

Wprowadzone w 2007 r.¹⁴² zmiany w prawie umożliwiły szybkie tworzenie nowych stanowisk komorniczych stosownie do potrzeb. Przyniosły one wymierne efekty - liczba komorników sądowych od 2008 roku wzrosła o 30% (na koniec 2010 r. wynosiła 861). Mimo to kontynuowane będą działania w celu **zwiększania ogólnej liczby komorników w Polsce**.

Wzrostowi szybkości postępowania egzekucyjnego służyć ma wykorzystanie w większym zakresie **informatyzacji w egzekucji sądowej**, poprzez wprowadzenie np. elektronicznych zajęć i licytacji komorniczych przez internet, a także elektronicznego porozumiewania się organu egzekucyjnego z uczestnikami postępowania egzekucyjnego. Krokiem w tym kierunku są rozwiązania przyjęte w egzekucji na tle elektronicznego postępowania upominawczego.

6.2.3. Zwiększenie skuteczności nadzoru administracyjnego i judykacyjnego nad komornikami sądowymi i postępowaniem egzekucyjnym. Poszerzenie zakresu specjalizacji sędziów w obszarze egzekucji sądowej.

Obecnie wiele uchybień komorniczych pozostaje bez konsekwencji prawnych i dlatego **usprawniony zostanie nadzór nad komornikami sądowymi** (zarówno judykacyjny, jaki administracyjny). W szczególności istotnym będzie poszerzenie specjalizacji sędziów w tej dziedzinie - niewątpliwie wpłynie to na jakość sprawowanego nadzoru, a pośrednio na jakość egzekucji.

Ad 6.3. Nowoczesna i efektywna probacja.

6.3.1. Zwiększenie skuteczności resocjalizacji osób poddanych oddziaływaniom probacyjnym.

Reforma w zakresie kuratorskiej służby sądowej powinna dążyć do stworzenia profesjonalnej służby probacyjnej. Zostaną zdefiniowane podstawowe zadania służby probacyjnej jako zmierzające do:

- zmniejszenia liczby odbywanych kar pozbawienia wolności,
- zmniejszania powrotu do przestępstwa osób uprzednio poddanych oddziaływaniom służb probacyjnych,
- zmniejszenia kosztów postępowania.

Wprowadzona zostanie w życie zaawansowana diagnoza osobopoznawczej i prognoza kryminologiczna. Przeprowadzona zostanie reforma o charakterze ustrojowym, organizacyjnym i proceduralnym w zakresie funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej polegająca w szczególności na:

- ustrojowym uregulowaniu funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej,
- zdefiniowaniu podstawowych zadań służby probacyjnej,
- zmianie modelu kuratorskiej służby sądowej ze społeczno-zawodowego na zawodowy,
- rozwoju funkcji diagnostycznych kurateli w fazie postępowania przygotowawczego i rozpoznawczego,
- wypracowaniu optymalnego systemu nadzoru nad kuratorską służbą sądową poprzez stworzenie jednolitego systemu oceny efektywności probacji,
- informatyzacji kurateli.

6.3.2. Utrzymanie braku przeładnienia jednostek penitencjarnych.

Utrzymanie braku przeładnienia w jednostkach penitencjarnych¹⁴³ wymaga podjęcia szeregu działań. W szczególności przeprowadzona będzie **reforma systemu probacji** i promowanie przez politykę karną państwa kar i środków alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności.

6.3.3. Powszechność stosowania kar i środków alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności.

Planuje się uwzględnienie w polityce karnej państwa częstszego stosowania kar i środków alternatywnych wobec kary pozbawienia wolności, w szczególności kary ograniczenia wolności oraz kary grzywny.

6.3.4. Poszerzenie zakresu i zwiększenie możliwości stosowania Systemu Dozoru Elektronicznego.

System Dozoru Elektronicznego z dniem 1 stycznia 2012 r. został wdrożony w całej Polsce. Planowane jest poszerzenie możliwości technicznych tego systemu do większej liczby skazanych niż przewidziana dotychczas – w liczbie 15 tys.

¹⁴² Ustawa z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769).

¹⁴³ Obecnie wskaźnik załadnienia wynosi około 99%.

Ad 6.4. Zwiększenie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem.

6.4.1. Podniesienie poziomu świadomości społecznej w zakresie praw osób pokrzywdzonych przestępstwem.

Niski poziom świadomości społecznej powoduje, że pokrzywdzeni nie są w stanie w pełni korzystać ze swoich praw. Dlatego też w zakresie podniesienia poziomu świadomości społecznej będą organizowane kampanie społeczne promujące prawa osób pokrzywdzonych przestępstwem (także poprzez materiały informacyjne, druki, ulotki itp.).

6.4.2. Rozbudowanie systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem.

Kontynuowany będzie dalszy **rozwój działalności Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem**¹⁴⁴ oraz podmiotów z nimi współpracujących. W tym celu planuje się:

- utworzenie kolejnych filii Ośrodków¹⁴⁵,
- stworzenie skutecznego systemu finansowania,
- nawiązanie współpracy z innymi resortami, instytucjami i podmiotami,
- stworzenie bazy danych podmiotów świadczących pomoc pokrzywdzonym.

Zakłada się także wzmocnienie i wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych, działających w wielu obszarach związanych z wymiarem sprawiedliwości.

6.4.3. Wzmocnienie procesowej pozycji osób pokrzywdzonych przestępstwem.

Podejmowane będą działania, także legislacyjne, wzmacniające procesową pozycję osób pokrzywdzonych przestępstwem. W tym celu, dążąc także do zapobiegania wtórnej wiktymizacji, kontynuowane będą szkolenia dla przedstawicieli grup zawodowych, którzy mają kontakt z osobami pokrzywdzonymi i opracować jednolite standardy postępowania z poszczególnymi kategoriami pokrzywdzonych przestępstwem.

Ad 6.5. Rozpowszechnianie alternatywnych metod rozwiązywania sporów.

Wzmocnienie mechanizmów samoregulacji i wzrost świadomości praw obywateli czy przedsiębiorców stwarza dogodne możliwości do promowania i **rozbudowywania mechanizmów polubownego rozstrzygania sporów** (ADR). Konieczna jest zmiana podejścia do rozwiązywania sporów i zwiększenie wiedzy o ADR. W tym celu podejmowane będą czynności propagujące polubowne rozwiązywanie sporów, stwarzające warunki do społecznej akceptacji metod ADR oraz ułatwiające powszechny dostęp do mediacji. Dążyć się będzie do poszukiwania rozwiązań prawnych, których celem byłoby spopularyzowanie procedury alternatywnego rozwiązywania sporów. Systemy pozasądowego rozstrzygania sporów powinny być bowiem rozwijane zarówno poprzez tworzenie schematów postępowania przez organizacje biznesowe, związki przedsiębiorców lub organizacje konsumenckie, jak również poprzez stymulację rozwoju procedur mediacyjnych w ramach struktur administracji. Dlatego też zakłada się rozwój systemów polubownego rozstrzygania, włączonego do koncepcji rozwoju idei społecznej odpowiedzialności biznesu.

Wysoki poziom ochrony praw obywateli-konsumentów nie będzie zapewniony bez zbudowania odpowiednich standardów wspólnych dla wszystkich instytucji zajmujących się pozasądowym rozstrzyganiem sporów. Obywatel-konsument musi mieć bowiem gwarancję, iż bez względu na dokonany przez siebie wybór drogi rozstrzygania sporu, zostanie mu zapewnione pewne minimum standardów. Przewiduje się, że cel zmierzający do rozwoju alternatywnych metod rozwiązywania sporów będzie osiągnięty poprzez:

- zintensyfikowanie działań na rzecz promocji mediacji równocześnie na poziomie ogólnospołecznym i szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości,
- zwiększanie dostępności do usług mediacyjnych, m.in. poprzez wspieranie rozwoju ośrodków mediacyjnych, wspieranie inicjatyw, których celem jest stworzenie bezpłatnych, lokalnych punktów informacyjnych o mediacji i innych formach ADR,

¹⁴⁴ Ministerstwo Sprawiedliwości utworzyło 16 Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem. Ośrodki te znajdują się w 16 województwach i świadczą bezpłatną pomoc prawną i psychologiczną.

¹⁴⁵ Obecnie funkcjonują 33 filie Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem.

- wspieranie inicjatyw i działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe i inne podmioty, których celem jest upowszechnienie metod ADR,
- podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia tematyki mediacji i innych metod ADR do zajęć na aplikacjach prawniczych,
- budowę sieci koordynatorów ds. mediacji w sądach powszechnych,
- promowanie współpracy między podmiotami zajmującymi się mediacją, w szczególności mediacją transgraniczną.

Ad 6.6. Skuteczna prokuratura.

6.6.1. Poprawa sprawności i skuteczności prokuratury.

Zakłada się **stworzenie sprawnego zaplecza osobowego** wspomagającego prace prokuratora (asystenci prokuratora, urzędnicy) w celu poprawy sprawności i skuteczności zwalczania przestępczości.

Dla zapewnienia sprawnego działania prokuratury podejmowane będą przedsięwzięcia w celu utrzymania, rozwoju i modernizacji systemów oraz wdrożenia narzędzi pozwalających na samodzielne **utrzymanie i zarządzanie wydzieloną infrastrukturą techniczną i technologiczną**. Ponadto istotnym elementem będzie wdrożenie systemu elektronicznej wymiany informacji z pozostałymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

W celu skutecznego wspomaganie prowadzenia postępowań przygotowawczych przez prokuratorów zasadne będzie podjęcie działań zmierzających do:

- budowy i wdrożenia centralnego systemu przetwarzania i udostępniania danych,
- utrzymania i modernizacji elektronicznych systemów dostępu i wymiany informacji,
- rozbudowy i utrzymania Systemu Informatycznego Prokuratury,
- zapewnienia pełnych warunków dostępu do danych przetwarzanych w elektronicznych systemach i bazach danych,
- budowy systemu bezpiecznej wymiany informacji drogą elektroniczną z wykorzystaniem ogólnopolskiej sieci transmisji danych Pesel-Net/MPLS,
- wdrożenia systemu bezpiecznej poczty elektronicznej i z tym związanej infrastruktury PKI (infrastruktura klucza publicznego, niezbędna do identyfikacji użytkowników systemu),
- wdrożenia i udostępnienia prokuratorom nowoczesnych usług informatycznych,
- rozbudowy systemów wspomagających prowadzenie analizy kryminalnej,
- rozbudowy systemu digitalizacji akt i utworzenie centralnego repozytorium akt w postaci cyfrowej.

6.6.2. Poprawa skuteczności zarządzania i optymalizacja kosztów.

W ramach realizacji tego kierunku podjęte będą działania analizujące właściwości prokuratur, ich obsady, kosztów, struktury i obciążenia. Realizacja tych priorytetów wymagać będzie konsekwentnego wdrażania informatycznych narzędzi wspomaganie zarządzania.

Dla właściwej koordynacji działań wszystkich szczebli prokuratury niezbędne jest wprowadzanie procesów automatyzacji wymiany danych i informatyzacji wszystkich dziedzin działalności prokuratury oraz unifikacji systemów informatycznych m.in. poprzez:

- wdrażanie Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr w prokuraturze
- wdrażanie nowoczesnych informatycznych mechanizmów i metod wspomaganie zarządzania jednostkami prokuratury.

Podejmowane będą działania w kierunku wdrażania informatycznych narzędzi wspomaganie zarządzania, jak również umożliwienie szerokiego dostępu on-line do informacji o stanie spraw poprzez:

- budowę i wdrożenie systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją,
- modernizację oraz uzupełnienie infrastruktury teleinformatycznej w Prokuraturze Generalnej i powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz wdrażania nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- unifikację systemów informatycznych dla zapewnienia jednolitego i spójnego systemu ewidencji i zarządzania zasobami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury,
- wdrożenie technologii pozwalającej na nadzór oraz kontrolę nad dokumentami wymagającymi szczególnej ochrony,

- podniesienie poziomu informatyzacji i automatyzacji systemów wspomagania zarządzania oraz dla usprawnienia prowadzenia badań statystycznych,
- utrzymanie i rozbudowę informatycznego systemu sprawozdawczości spraw karnych, cywilnych i administracyjnych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury.

6.6.3. Rozwój zasobów kadrowych w prokuraturze.

Planowane jest określenie i zdefiniowanie kompetencji kluczowych do efektywnego pełnienia obowiązków na określonych stanowiskach w prokuraturze. Zidentyfikowane zostaną potrzeby szkoleniowe kadr prokuratury oraz opracowana zostanie polityka szkoleniowa oraz wieloletnie programy edukacyjno–rozwojowe dostosowane do potrzeb specjalizacji prokuratorów i pracowników wspomagających ich pracę.

6.6.4. Poprawa wizerunku i zaufania do prokuratury.

Powstanie Prokuratury Generalnej jako odrębnego organu administracji centralnej skłania do opracowania jednolitego systemu identyfikacji wizualnej dla prokuratury poprzez następujące przedsięwzięcia:

- przeprowadzenie badań na temat źródeł nieufności do prokuratury,
- modernizacja serwisów internetowych prokuratury, biuletynu informacji publicznej,
- utworzenie serwisu intranetowego,
- opracowanie księgi identyfikacji wizualnej dla prokuratury.

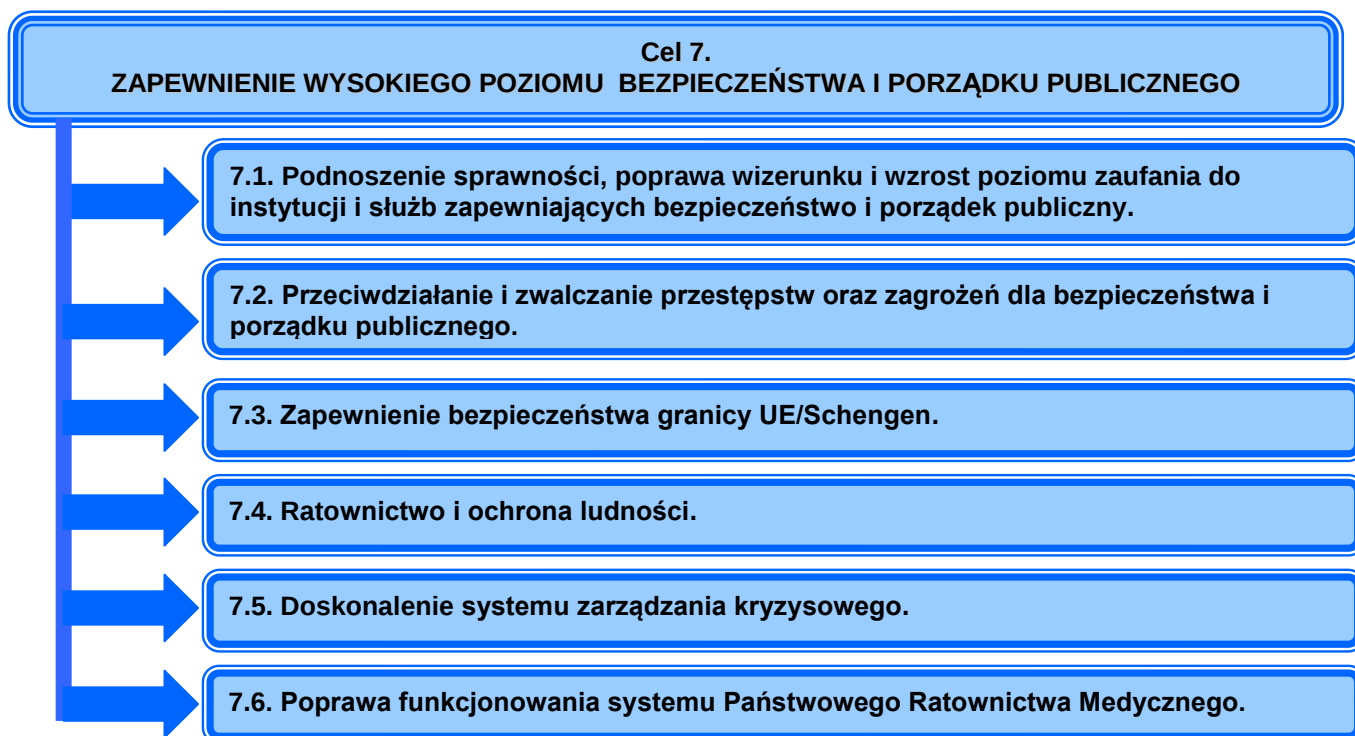
Cel 7.

ZAPEWNIENIE WYSOKIEGO POZIOMU BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO

Kierunki interwencji i przedsięwzięcia podejmowane w ramach celu 7 przyczynią się do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁴⁶ i porządku publicznego, a w szczególności do:

- zwiększenia wykrywalności sprawców przestępstw,
- zwiększenia skuteczności służb i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny,
- wzrostu zaufania obywateli do instytucji i służb porządku publicznego,
- skrócenia reakcji służb na zgłoszenia i interwencje,
- zapewnienia skutecznej ochrony granic.

KIERUNKI INTERWENCJI CELU 7 OBEJMUJĄ:



Ad 7.1. Podnoszenie sprawności, poprawa wizerunku i wzrost poziomu zaufania do instytucji i służb zapewniających bezpieczeństwo i porządek publiczny.

7.1.1. Doskonalenie sprawności działania oraz poprawa wyposażenia i infrastruktury służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Sprawną reakcją właściwych instytucji na zgłoszenia obywateli nie tylko zwiększa szanse na ujęcie sprawców przestępstw i wykroczeń lub na sprawną neutralizację zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego, ale zapewnia ofiarom przestępstw

¹⁴⁶ Szczegółowe działania w ramach zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego są zaprojektowane w Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP.

natychmiastową ochronę oraz pozwala na szczegółowe ustalenie przebiegu zdarzenia. Konieczne jest zapewnienie **sprawnej reakcji odpowiednich służb na zgłoszenia obywateli**.

Podnoszenie gotowości operacyjnej służb, a w szczególności ich dyspozycyjność, zależy w głównej mierze od stopnia wykształcenia funkcjonariuszy oraz wyposażenia w nowoczesny i specjalistyczny sprzęt.

Zrealizowane w ostatnich latach zadania modernizacyjne spowodowały znaczące unowocześnienie sprzętu, wyposażenia i obiektów służbowych Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej. W dużym stopniu nadrobiono lata zaległości. Wybudowano i wyremontowano wiele komend i komisariatów. Nastąpiła odczuwalna poprawa wyposażenia i warunków pełnienia służby, co z pewnością miało wpływ na obsługę obywateli. Istnieje konieczność prowadzenia dalszych remontów użytkowanych obiektów, wymiana ich wyposażenia, a także budowa kolejnych. W związku z tym działaniem priorytetowym będzie **program standaryzacji komend powiatowych, miejskich i rejonowych oraz komisariatów policji**, który zakłada systematyczną poprawę jakości obsługi obywateli oraz warunków pracy funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji. Środki przeznaczone na ten cel mają wzmacniać skuteczność działania Policji, polepszać warunki służby policjantów oraz warunki w jakich każdego dnia przyjmowanych jest tysiące obywateli.

Ponadto w Policji, Straży Granicznej, Służbie Celnej i Państwowej Straży Pożarnej oraz innych służbach i instytucjach odpowiedzialnych za zwalczanie i neutralizację zagrożeń zachodzi konieczność stopniowego wycofywania starzejącego się i wyeksploatowanego w codziennej służbie sprzętu. Skuteczność działania poszczególnych służb oraz części administracji funkcjonujących w obszarze bezpieczeństwa jest zależna od właściwego poziomu przygotowania ich pracowników i funkcjonariuszy oraz racjonalnego zarządzania środkami finansowymi, sprawnego dowodzenia i odpowiedniego wyposażenia. Zwalczanie coraz nowocześniejszymi metodami tradycyjnej przestępczości, jak też szybkie rozpoznawanie i przeciwdziałanie nowym jej rodzajom, wymaga stałego **doposażania służb** w najnowocześniejszy sprzęt oraz rozwiązania techniczne i technologiczne. Szczególnego znaczenia nabiera także **budowa nowych oraz modernizacja posiadanych systemów i narzędzi teleinformatycznych** umożliwiających organom ścigania skuteczne wykrywanie sprawców, zwłaszcza przestępstw popełnianych w cyberprzestrzeni, a także ochronę obywateli przed nowymi zagrożeniami wynikającymi z budowy społeczeństwa informacyjnego. W celu zwiększenia efektywności działań służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa planuje się **stworzenie ogólnokrajowego systemu cyfrowej łączności radiowej**, który zapewni zintegrowaną łączność pomiędzy wszystkimi służbami na terenie całego kraju i w każdych warunkach, w tym docelowo również ze strukturami zarządzania kryzysowego w terenie, w warunkach sytuacji kryzysowej.

Nieodzownymi działaniami zmierzającymi w kierunku poprawy sprawności działania służb odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego będą dążenia do stworzenia optymalnych warunków naukowo-badawczych i szkoleniowych.

7.1.2. Budowanie przyjaznych relacji Policji i innych służb z obywatelami.

W celu zapewnienia przyjaznego kontaktu przedstawicieli Policji i innych służb z obywatelami, w tym szczególnie z ofiarami przestępstw, jako niezbędne zakłada się prowadzenie odpowiednich **szkoleń z dziedziny komunikacji społecznej** dla funkcjonariuszy służb odpowiedzialnych za porządek publiczny i odpowiedni nadzór, stałe prowadzenie monitoringu ocen społecznych w wymiarze krajowym i lokalnym, monitorowanie liczby potwierdzonych skarg na funkcjonariuszy, a także doskonalenie służb w zakresie udzielania różnych form wsparcia ofiarom przestępstw.

Działania będą także koncentrowały się na **wypracowywaniu i doskonaleniu skutecznych sposobów komunikacji** pomiędzy służbami a obywatelami (infolinie, strony internetowe, kontakt bezpośredni za pośrednictwem dzielnicowych, itd.).

Poprawa społecznego odbioru służb i instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego zależy zarówno od skuteczności ich działania, jak i kształtowania odpowiedniego ich wizerunku. Dlatego prowadzone będą działania zmierzające do **budowania zaufania społecznego za pośrednictwem niezależnych środków masowego przekazu** i własnych stron internetowych, z wykorzystaniem relacji z działań tych służb, informacji edukacyjnych i prewencyjnych.

W celu **zapewnienia zauważalnej dla obywateli obecności patroli Policji i innych służb** na ulicach podejmowane będą przedsięwzięcia w celu:

- zapewnienia obecności służb patrolowych i dzielnicowych w miejscach szczególnie zagrożonych, które powinny być lokalizowane (oraz stale aktualizowane), zarówno na podstawie występowania zgłoszeń o zaistniałych przestępstwach i wykroczeniach, jak i informacji od mieszkańców,
- rozwijania współpracy Policji ze Strażami Miejskimi i Gminnymi, Żandarmerią Wojskową, Strażą Graniczną oraz ze służbami ochrony,

- zapewnienia wspomagania informatycznego w zakresie organizacji i zarządzania służbą prewencyjną.

Długotrwałość i uciążliwość procedur zgłaszania przestępstw jest jedną z przyczyn istnienia tzw. ciemnej ich liczby¹⁴⁷. Dlatego planowane jest upraszczanie procedur związanych ze zgłaszaniem wszelkiego rodzaju zdarzeń, przestępstw i wykroczeń, ograniczanie do niezbędnego minimum czynności procesowych z udziałem ofiar przestępstw, szczególnie dzieci i młodzieży oraz właściwe funkcjonowanie komunikacji wewnętrznej w jednostkach Policji i innych służb.

Zakłada się stworzenie funkcjonalnych narzędzi wraz z całą infrastrukturą techniczną wspomagających służby w wykonywaniu czynności dochodzeniowo-śledczych oraz rejestracyjnych dotyczących postępowania przygotowawczego, a także odpowiednie przeszkolenie służb w tym zakresie.

Podejmowane będą także działania w celu informowania społeczeństwa o aktualnych przepisach, wymaganych prawem sposobach zgłaszania zawiadomień o przestępstwach, o kompetencjach konkretnych instytucji i służb (np. na stronach internetowych, w mediach, ogłoszeniach).

Ad 7.2. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego

7.2.1. Ograniczanie przestępczości gospodarczej.

Przestępczość gospodarcza, stanowiąca zarówno domenę działalności zorganizowanych grup przestępczych, jak i indywidualnych sprawców, powoduje najwyższe straty dla Skarbu Państwa oraz sektora prywatnego. W wielu przypadkach ofiarami tego rodzaju przestępczości stają się również osoby prywatne.

Przestępcy zajmujący się tego rodzaju procederem dostosowują metody działania do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej, społecznej i prawnej, dlatego przestępczość gospodarcza jest najszybciej ewoluującą formą działalności przestępczej. Zorganizowane grupy przestępcze nierzadko wykorzystują do nielegalnych działań legalne struktury biznesowe, co powoduje konieczność szczegółowego określania zakresu i charakteru udziału poszczególnych osób w przestępczym procederze.

Dlatego też niezbędne jest opracowanie i wdrożenie kompleksowego **programu rządowego, umożliwiającego określenie i koordynację głównych obszarów polityki państwa w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej.**

7.2.2. Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym.

Polska pozostaje krajem o stosunkowo niskim poziomie zagrożenia terrorystycznego, jednak aktywność radykalnych środowisk ekstremistycznych oraz organizacji terrorystycznych na świecie, a także przypadki zamachów przeprowadzonych przez indywidualnych terrorystów, powodują potrzebę stałego wzmacniania systemu antyterrorystycznego i jego dostosowywania do bieżących wyzwań. W efekcie istotnym pozostaje przygotowanie i realizacja kompleksowego **rządowego programu antyterrorystycznego**, wzmacniającego mechanizmy współpracy i podnoszącego skuteczność działań właściwych służb, organów i instytucji na poziomie strategicznym, operacyjnym i wykonawczym systemu antyterrorystycznego w odniesieniu do poszczególnych faz zarządzania kryzysowego (zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy) w kontekście zagrożeń terrorystycznych.

7.2.3 Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji.

Przestępczość korupcyjna jest nadal postrzegana jako jeden z dużych problemów społecznych (według badań społecznych przeprowadzonych w 2010 roku 87% respondentów uznało, że korupcja stanowi duży problem), pomimo wzrastającego od kilku lat wskaźnika Indeksu Percepcji Korupcji dla Polski. W związku z tym realizowana będzie skoordynowana polityka antykorupcyjna w oparciu o spójny **rządowy program antykorupcyjny**. Opracowanie i wdrożenie programu służyć powinno zmniejszeniu poziomu korupcji w Polsce, poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji oraz zwalczanie tego rodzaju przestępczości. Program powinien zakładać intensyfikację działań profilaktycznych, w tym edukację antykorupcyjną, skierowaną zarówno do ogółu społeczeństwa, jak i bezpośrednio do pracowników administracji publicznej. Niski poziom świadomości na temat zachowań korupcyjnych to jeden z najważniejszych czynników uniemożliwiających skuteczne zwalczanie korupcji.

¹⁴⁷ Ciemna liczba przestępstw – liczba przestępstw, których nie zgłoszono organom ścigania. Jest to wartość przybliżona, pochodząca z badań społecznych. Istotną dla skuteczności pracy organów ścigania jest analiza przyczyn istnienia ciemnej liczby w poszczególnych kategoriach przestępstw.

7.2.4 Przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym.

Jednym z priorytetów polskiej administracji w dziedzinie bezpieczeństwa jest przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym. Do skutecznej realizacji tego zadania niezbędne jest odpowiednie planowanie i realizowanie działań kontrolnych na drogach, szczególnie ukierunkowane na wykrywanie kierujących pod wpływem alkoholu i narkotyków oraz pojazdów niesprawnych technicznie. Planuje się opracowanie **narodowego programu bezpieczeństwa ruchu drogowego**. Wprowadzone dane za okres 2001-2011 wskazują na poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, jednakże zagrożenie utratą życia na drodze jest jednym z największych w krajach UE, sięgając około 100 zabitych na 1 mln mieszkańców¹⁴⁸. Niezmiennie głównymi przyczynami wypadków są: niedostosowana do warunków prędkość, niebezpieczne zachowania kierowców i alkohol. Dlatego istnieje konieczność opracowania dokumentu, którego głównym założeniem będzie dążenie do ograniczenia ofiar wypadków drogowych śmiertelnych do minimum. Cel ten wymaga dalszego kształtowania bezpiecznych zachowań, wzmocnienia ochrony pieszych i rowerzystów, dalszej poprawy infrastruktury drogowej oraz ograniczenia skutków wypadków drogowych.

W celu przeciwdziałania zagrożeniom w ruchu drogowym zakłada się **zwiększenie liczby policjantów pełniących służbę na drodze** oraz poprawę stanu wyposażenia jednostek Policji, szczególnie w sprzęt umożliwiający rejestrowanie zachowań kierowców naruszających przepisy prawa. Zakłada się również zapewnienie policjantom dostępu do zasobów i baz danych, w których gromadzi się i na bieżąco aktualizuje dane na temat kierujących dopuszczających się naruszeń prawa. Istotną rolę odgrywać będzie zmodernizowany System Informatyczny Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców.

Prowadzone będą **działania edukacyjne i prewencyjne** skierowane do wszystkich uczestników ruchu drogowego, bez względu na wiek, a także badania i prace rozwojowe w przedmiotowym zakresie.

7.2.5 Przeciwdziałanie handlowi ludźmi.

Przygotowany i wdrożony zostanie kolejny Krajowy Plan Działań przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2013-2015 obejmujący w szczególności zagadnienia: prewencji handlu ludźmi, ochrony ofiar tego przestępstwa oraz skutecznego ścigania sprawców. Priorytetem w obszarze prewencji handlu ludźmi będzie utworzenie na terenie całego kraju wojewódzkich zespołów do spraw przeciwdziałania handlowi ludźmi¹⁴⁹, których zadaniem byłaby wymiana informacji, współpraca pomiędzy podmiotami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi w zakresie kampanii informacyjnych, działań szkoleniowych i edukacyjnych dotyczących zjawiska oraz wsparcia ofiar przestępstwa. Ponadto dalszego rozwoju wymagać będzie system bezpośredniego wsparcia ochrony ofiar handlu ludźmi, szczególnie zaś konieczne jest rozszerzenie działania Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla polskich i cudzoziemskich ofiar handlu ludźmi oraz stworzenie systemu wsparcia dla dzieci – ofiar handlu ludźmi.

7.2.6 Przeciwdziałanie cyberprzestępczości.

Podjęte będą działania w zakresie zwiększenia skuteczności ścigania przestępstw popełnianych w środowisku elektronicznym (cyberprzestępczość). W tym celu zostanie przygotowany program ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej, który określi działania o charakterze prawno-organizacyjnym, technicznym i edukacyjnym. Ze względu na globalny charakter zagrożeń związanych z ochroną cyberprzestrzeni, istotnym elementem będzie utrzymanie i rozwijanie współpracy zarówno w aspekcie krajowym, jak i międzynarodowym. Jednym z podstawowych aspektów zapewnienia bezpieczeństwa cyberprzestrzeni i skutecznego zwalczania przestępstw naruszania bezpieczeństwa sieci i kradzieży informacji jest posiadanie przez odpowiednie organy takich środków technicznych i rozwiązań organizacyjnych, które zapewnią ich wzajemną, skuteczną współpracę. Podjęte będą działania zmierzające do zapewnienia środków technicznych i wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych, umożliwiających zapewnienie szybkiego i efektywnego reagowania na ataki wymierzone przeciwko systemom, sieciom teleinformatycznym i oferowanym przez nie usługom. Dlatego też podejmowane będą przedsięwzięcia w celu:

- zapewnienia odpowiednich możliwości techniczno-organizacyjne oraz narzędzi prawnych usprawniających ściganie przestępstw komputerowych w cyberprzestrzeni,
- stworzenia odpowiednich środków technicznych i rozwiązań organizacyjnych dla nawiązania formalnej i skutecznej współpracy z organami ścigania i agencjami Unii Europejskiej.

¹⁴⁸ Na podstawie danych Fundacji Rozwoju Inżynierii Lądowej (za: *projekt Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego ver.2.0*)

¹⁴⁹ Zespół do spraw przeciwdziałania handlowi ludźmi już działa w województwie mazowieckim.

7.2.7 Organizowanie działań na rzecz bezpieczeństwa na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym.

Wyjątkowo ważne dla społeczeństwa jest zwalczanie i przeciwdziałanie przestępczości pospolitej (włamania, kradzieże, pobicia, rozboje i wymuszenia, uszkodzenia mienia, itd.) która jest od lat, zgodnie z wynikami Polskiego Badania Przestępczości, najbardziej zauważalna i dokuczliwa dla Polaków, których takie właśnie negatywne zjawiska dotyczą najczęściej. Niezbędne jest nie tylko zapewnienie szybkiej reakcji Policji i innych służb na zgłoszenia obywateli oraz stałej, zauważalnej obecności umundurowanych patroli, ale także organizowanie, na poziomie lokalnym i ogólnokrajowym, profesjonalnych działań na rzecz bezpieczeństwa aktywizujących: społeczności lokalne, jednostki samorządu terytorialnego, służby powołane do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz inne instytucje. W tym celu zakłada się kontynuację rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „**Razem bezpiecznie**”. Celem programu jest ograniczenie skali zjawisk, które budzą powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia. Należy w dalszym ciągu, przy współpracy z lokalnymi społecznościami, dążyć do tworzenia efektywnych lokalnych systemów bezpieczeństwa oraz wspierać działania na rzecz bezpieczeństwa lokalnego, w szczególności mając na celu zmniejszenie najbardziej dokuczliwej dla obywateli przestępczości pospolitej.

Zakłada się **prowadzenie działań profilaktycznych i edukacyjnych** w dziedzinie bezpieczeństwa, z udziałem mediów ogólnokrajowych i lokalnych. Instytucje odpowiedzialne za porządek i bezpieczeństwo, powinny angażować do wspólnych działań, szczególnie profilaktycznych, informacyjnych i edukacyjnych władze samorządowe, społeczności lokalne, środowiska naukowe i organizacje pozarządowe.

7.2.8. Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw.

W celu skutecznego odzyskiwania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw prowadzone będą prace nad dalszym udoskonalaniem polskiego systemu odzyskiwania mienia, w tym m.in. wsparcie systemu kształcenia dla funkcjonariuszy Policji i innych służb oraz prokuratorów, prowadzenie badań i prac rozwojowych w tym zakresie.

Podjęte też będą prace w zakresie zmian w obowiązującym prawie w kierunku umożliwienia zaangażowanym służbom i instytucjom skutecznej wymiany informacji na temat składników majątkowych sprawców przestępstw.

7.2.9. Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych.

Konieczne jest osiągnięcie takiego poziomu bezpieczeństwa, w którym przebieg widowisk sportowych, jak również imprez artystyczno-rozrywkowych umożliwi skupienie uwagi widzów wyłącznie na sportowej rywalizacji czy też wrażeniach artystycznych.

Prowadzone będą prace w celu **podnoszenia kwalifikacji kadry policyjnej** w zakresie przygotowywania, realizacji akcji i operacji policyjnych, stałe szkolenie służb prewencji Policji na wypadek konieczności podjęcia działań wobec zakłóceń porządku publicznego oraz racjonalizacja kosztów zabezpieczania imprez masowych. Winno dążyć się do objęcia szkoleniami wszystkich podmiotów de facto odpowiedzialnych za bezpieczeństwo imprez masowych, a w szczególności organizatorów.

Podjęmowane będą **działania profilaktyczne skierowane do najmłodszych** propagujące ideę czystości rywalizacji sportowej (ang. *fair play*). Edukacja najmłodszych ukierunkowana na poszanowanie drugiego człowieka bez względu na wyznanie, rasę i narodowość, poszanowanie obowiązującego porządku prawnego, a także upowszechnianie postawy większego zrozumienia dla innych kultur, stanowi bowiem gwarancję bezpiecznej i przyjaznej atmosfery podczas masowych imprez sportowych.

Istotnym będą także działania zmierzające do **zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych o charakterze strategicznym**. Istnieje zatem konieczność zapewnienia ścisłej współpracy, koordynacji i bieżącego przepływu informacji pomiędzy właściwymi instytucjami.

Ad 7.3. Zapewnienie bezpieczeństwa granicy UE/Schengen.

7.3.1. Doskonalenie zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem granicy zewnętrznej UE/Schengen.

Ważną kwestią dla efektywnego funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania granicą zewnętrzną UE/Schengen jest **zapewnienie współdziałania służb krajowych**. Podjęmowane będą działania w celu dostosowania instytucji i służb polskich do funkcjonowania w ramach tego systemu nie tylko poprzez doskonalenie regulacji prawnych i organizacyjnych, lecz także poprzez zapewnienie wysokiej jakości współdziałania oraz zdolności operacyjnych wszystkich polskich służb funkcjonujących na granicy, przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Ponadto zakłada się rozwijanie i zacieśnianie współpracy Straży Granicznej z organami administracji i instytucjami właściwymi w sprawach cudzoziemców oraz wypracowanie modelu efektywnej koordynacji działań i wymiany informacji pomiędzy jednostkami służb policyjnych odpowiedzialnymi za zwalczanie przestępstw związanych z handlem ludźmi, a także modelu ich współpracy z właściwymi jednostkami prokuratury. Zakłada się również prowadzenie badań i prac rozwojowych w przedmiotowym zakresie, a także doskonalenie procesu kształcenia.

Niezbędnym czynnikiem wzmacniającym bezpieczeństwo zewnętrznej granicy UE/Schengen oraz bezpieczeństwo państwa pozostanie **doskonalenie współpracy i współdziałania ze służbami granicznymi, policyjnymi i imigracyjnymi krajów sąsiadujących z Polską**, nie będących państwami członkowskimi UE, a także innych krajów trzecich. Rozwój tej współpracy pozwoli także na kontynuowanie działań o charakterze szkoleniowym i promującym rozwiązania Unii Europejskiej w obszarze ochrony granic poprzez realizację projektów pomocowych.

W ramach wzmocnienia i usprawnienia współpracy międzynarodowej kontynuowana i rozwijana będzie, w oparciu o istniejące i nowe rozwiązania prawne, stała współpraca z państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Kontynuowany będzie także aktywny udział Straży Granicznej w pracach Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX) oraz organów przygotowawczych Rady UE i Komisji Europejskiej. Rozwijane będzie współdziałanie z Europol, a także Interpol i innymi instytucjami, organizacjami i inicjatywami międzynarodowymi, które przyczyniają się do zwiększania efektywności w zakresie zwalczania i przeciwdziałania przestępczości granicznej. Ponadto Straż Graniczna będzie starać się także o dalsze pozyskiwanie środków pomocowych UE/Schengen służących modernizacji systemu ochrony granicy państwowej.

7.3.2. Zapewnienie płynności odpraw granicznych osób i środków transportu oraz zapewnienie ochrony granicy państwowej (w tym „granicy zielonej”) przed jej bezprawnym przekraczaniem.

W celu zapewnienia sprawności odpraw granicznych¹⁵⁰ zarówno w ruchu osobowym, jak i transportowym - przy zachowaniu skuteczności wykrywania przestępstw i wykroczeń związanych z przekraczaniem granicy państwowej - zakłada się **bieżące monitorowanie trendów i tendencji w przestępczości granicznej**, w tym nielegalnej migracji, intensyfikowanie kontroli granicznej wobec wjeżdżających do Polski cudzoziemców oraz uniemożliwianie ich wjazdów w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że podróż ma cel inny niż deklarowany, podejmowanie działań szczególnych na przejściach granicznych w związku z występującymi zagrożeniami. W większym stopniu zasadnym będzie wykorzystywanie analizy ryzyka, której celem jest zwiększenie efektywności działania organów kontrolnych.

Istotne jest współdziałanie Straży Granicznej i Służby Celnej zarówno między sobą, jak i z innymi służbami krajowymi, a także służbami państw sąsiednich. Dlatego też zakłada się prowadzenie **bieżącego monitoringu sytuacji na przejściach granicznych oraz analizę ryzyka**, a w przypadkach zwiększonego ruchu granicznego lub tworzenia się kolejek podejmowanie interwencji za pośrednictwem aparatu pełnomocnika granicznego po stronie sąsiedniej, jak również w ramach codziennej współpracy – z osobami funkcyjnymi służb krajowych.

Planuje się stałe doskonalenie przez Służbę Celną skuteczności analizy ryzyka wykorzystywanej do wykonywania kontroli towarów przewożonych przez granicę oraz doskonalenie skuteczności przeciwdziałania przewożeniu towarów nielegalnych, w tym np. broni, amunicji, towarów akcyzowych, w szczególności wyrobów alkoholowych i tytoniowych, a także przeciwdziałania nielegalnemu przywozowi odpadów.

Wobec perspektywy wzrastającego zagrożenia naruszania granicy państwowej przez grupy zorganizowane, szczególnym nadzorem obejmowane będą miejsca naturalnie dogodne do przekroczenia granicy poza czynnym przejściem granicznym, bądź też dogodne do dokonania przemytu. W tym celu planuje się **doskonalenie zautomatyzowanego systemu radarowego nadzoru** polskich obszarów morskich oraz stałe doposażanie Straży Granicznej i Służby Celnej w najnowocześniejsze środki techniczne służące ochronie granic, w tym rozbudowa systemów łączności transgranicznej w celu ułatwienia współpracy policyjnej i celnej zgodnie z art. 44 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen.

¹⁵⁰ Straż Graniczna, Służba Celna oraz inne służby są odpowiedzialne za zapewnienie płynności odpraw granicznych osób i środków transportu oraz zapewnienie ochrony granicy państwowej. Służba Celna jest służbą odpowiedzialną za zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej, w tym zgodności z prawem przywozu towarów na ten obszar oraz wywozu towarów z tego obszaru. Z kolei Straż Graniczna jest służbą odpowiedzialną za fizyczne zabezpieczenie granicy państwowej pomiędzy przejściami przed jej nielegalnym przekraczaniem.

Ad 7.4. Ratownictwo i ochrona ludności (ochrona przeciwpożarowa, działalność zapobiegawcza, ratownicza i gaśnicza)

7.4.1. Wprowadzenie nowych uregulowań, dotyczących ratownictwa i ochrony ludności.

Zadania realizowane w ramach szeroko rozumianej ochrony ludności są wykonywane na podstawie różnych aktów prawnych i przez różne podmioty (instytucje). Konieczne jest ujęcie w jednym akcie prawnym wszystkich zasadniczych przedsięwzięć realizowanych w obszarze ochrony ludności tak, aby przypisać podmiotom zobowiązanym do ich wykonania czytelne zakresy działalności i odpowiedzialności.

Nowa regulacja stworzy system ochrony ludności, oparty na potencjale Państwowej Straży Pożarnej, którego celem będzie zwiększenie możliwości udzielania pomocy ratowniczej obywatelom oraz zapewnianie im podstawowych warunków do przetrwania w sytuacjach zagrożeń naturalnych oraz spowodowanych działalnością człowieka.

System będzie otwarty na współpracę z organizacjami pozarządowymi, w szczególności ze społecznymi organizacjami ratowniczymi (ochotnicze straże pożarne, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i in.), które będą miały możliwość integracji i współdziałania z państwowymi służbami ratowniczymi.

Jednym z celów nowej ustawy będzie również stworzenie nowoczesnych regulacji dotyczących obrony cywilnej. Przewiduje się uchylenie dotychczasowych przepisów dotyczących tej problematyki, ze względu na ich nieadekwatność wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń. Zostaną one zastąpione rozwiązaniami polegającymi na przekształceniu funkcjonujących w czasie pokoju służb ochrony ludności w podmioty obrony cywilnej działające w czasie wojny i mające uprawnienie do używania międzynarodowego znaku obrony cywilnej oraz ochrony wynikającej z Protokołów Dodatkowych do Konwencji Genewskich.

Nowa regulacja opierać się będzie na zasadzie pomocniczości państwa oraz koordynacji i wsparcia organów poszczególnych szczebli zarządzania bezpieczeństwem powszechnym w przypadku, gdy określone zadanie nie może być adekwatnie zrealizowane przez organy administracji publicznej na danym poziomie.

Wartością dodaną nowej regulacji będzie zintegrowanie sfery działań ratowniczych z pomocą humanitarną oraz położenie nacisku na kształtowanie świadomości obywateli oraz promowanie odpowiednich zachowań w obliczu zagrożeń.

Ponadto zostaną podjęte działania w celu usprawnienia współpracy służby ratowniczej w ratownictwie morskim (SAR¹⁵¹) ze służbami współdziałającymi w akcjach ratowniczych wykonywanych na morzu.

7.4.2. Pogłębienie współpracy ze społecznymi organizacjami ratowniczymi.

Doceniając dorobek i potencjał społecznych organizacji ratowniczych, działających w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej, ratownictwa wodnego i górskiego oraz mając na względzie ich znaczący wpływ na bezpieczeństwo obywateli, przewiduje się działania na rzecz zwiększania możliwości udzielania przez te organizacje pomocy potrzebującym poprzez:

- doskonalenie obowiązujących norm prawnych dla funkcjonowania ratownictwa ochotniczego oraz wprowadzenie systemowych rozwiązań pozwalającym organizacjom ratowniczym na wykonywanie zadań im przypisanych w ramach zintegrowanego i powszechnego systemu ochrony ludności,
- wspieranie społecznych organizacji ratowniczych poprzez transfer środków publicznych przeznaczonych na finansowanie działalności ratowniczej,
- wspieranie promowania idei wolontariatu ochotniczego jako formy samorealizacji służącej kształtowaniu postaw obywatelskich i służby osobom potrzebującym pomocy,
- współudział w organizowaniu akcji prewencyjnych i zapobiegawczych promujących wzorce dobrych zachowań w górach, na zorganizowanych terenach narciarskich oraz obszarach wodnych.

¹⁵¹ Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (Służba SAR) jest państwowa jednostka budżetowa podległa ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej. Ze służbą SAR współpracują jednostki organizacyjne Marynarki Wojennej, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Policji, opieki zdrowotnej oraz inne jednostki będące w stanie udzielić pomocy.

7.4.3. Opracowanie Programów Ratownictwa i Ochrony Ludności.

W celu stałego monitorowania rozwoju sfery ochrony ludności oraz wspierania zarówno krajowego systemu ochrony ludności i społecznych organizacji ratowniczych opracowywane będą w miarę potrzeb wieloletnie Programy Ratownictwa i Ochrony Ludności. Przewiduje się, że pierwszy taki program zostanie opracowany na lata 2014-2017 i będzie obejmował:

- przedsięwzięcia organizacyjne i finansowe dotyczące wejścia w życie ustawy o ochronie ludności,
- finansowanie działań ratowniczych realizowanych przez państwowe i społeczne organizacje ratownicze – zagwarantowanie rokrocznie w budżecie państwa środków finansowych na realizację podstawowych zadań ratowniczych i humanitarnych w dziedzinie funkcjonowania ochrony ludności; wspieranie działalności statutowych organizacji w pozyskiwaniu dodatkowych środków finansowych z innych źródeł niż budżet państwa w zależności od pojawiających się potrzeb społecznych organizacji ratowniczych,
- finansowanie rozwoju technicznego społecznych organizacji ratowniczych z uwzględnieniem jego utrzymania, w tym finansowanie funkcjonowania śmigłowca ratowniczego TOPR – na podstawie uzyskanych z organizacji danych – konieczne jest opracowanie planu finansowego utrzymania śmigłowca ratunkowego na przestrzeni kolejnych lat, na który składać się będą wyspecyfikowane koszty: bieżącego utrzymania gotowości ratowniczej śmigłowca i koszty wynikające z konieczności wymiany w określonym czasie poszczególnych części, podzespołów, itp. w związku z upływającym sukcesywnie ich resemem,
- uwzględnienie w rozwoju OST 112 potrzeb społecznych organizacji ratowniczych.

Do opracowania ww. programów zostaną wykorzystane następujące instrumenty:

- zostanie sporządzona analiza opisująca stan faktyczny i aktualny stan prawny dotyczący problematyki ratownictwa i ochrony ludności,
- powołany zostanie zespół programowy do przygotowania założeń dokumentu,
- zostaną przeprowadzone konsultacje z administracją rządową i samorządową, służbami ustawowo powołanymi do niesienia pomocy oraz podmiotami ratowniczymi.

Ad 7.5. Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego.

7.5.1. Usprawnienie działania struktur zarządzania kryzysowego.

Państwo sprawnie działające w sytuacjach kryzysowych to sprawnie działające struktury umożliwiające szybkie podejmowanie decyzji na podstawie rzetelnych informacji przekazywanych pomiędzy różnymi poziomami i instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie kryzysowe, w celu spójnego działania i zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. Wnioski wynikające z działań w trakcie sytuacji kryzysowych, w tym powodzi w 1997, 2001 i 2010 roku oraz niemożność uniknięcia wydarzeń o charakterze kryzysowym, spowodowanych między innymi zmianami klimatycznymi, wskazują na potrzebę **podjęcia działań w zakresie dalszego usprawniania struktur zarządzania kryzysowego**. Niezwykle ważnym czynnikiem skutecznego działania systemu jest prosta i przejrzysta struktura, z precyzyjnie określonymi kompetencjami i zadaniami.

Ponadto przeprowadzona zostanie analiza działania centrów zarządzania kryzysowego¹⁵² na poziomie centralnym oraz sposobu ich funkcjonowania pod kątem wykonywanych zadań, a także ich dostosowania do zmian organizacyjnych w administracji publicznej. Planuje się **usprawnienie działania centrów zarządzania kryzysowego** na poziomie powiatów i gmin oraz zapewnienie całodobowej możliwości uruchamiania tych centrów, przede wszystkim w celu zapewnienia szybkiego i niezakłóconego przepływu informacji.

Zakłada się **stworzenie informatycznych systemów wspomagania procesów decyzyjnych**, współpracujących z systemami zarządzania danymi przestrzennymi i opisowymi (w tym również mapami ryzyka i mapami zagrożeń) na terenie całego kraju dla wszystkich podmiotów zarządzania kryzysowego. Zakłada się także systemową modernizację systemu łączności na terenie całego kraju w celu zapewnienia jednolitej, kompatybilnej łączności i łatwego dostępu do danych w postaci cyfrowej (zasoby sił i środków, mapy ryzyka, mapy zagrożeń, referencyjnych danych geoprzestrzennych, itp.).

Planowane jest opracowanie, zgodnie z zapisami Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE, krajowego dokumentu strategicznego dotyczącego zarządzania ryzykiem, a także prognoz (ocen) odnoszących się do prawdopodobieństwa ataków terrorystycznych i innych zagrożeń.

¹⁵² W chwili obecnej zagadnienia utworzenia centrów zarządzania kryzysowego reguluje rozporządzenie z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania (Dz.U. 226, poz. 1810).

W sytuacji kryzysowej konieczny jest jeden ośrodek koordynacyjny, na poziomie którego będzie wspomagany proces decyzyjny instytucji wiodącej i wymiana najważniejszych informacji. Planowane jest zdefiniowanie zadań poszczególnych instytucji w zakresie ich odpowiedzialności za podejmowanie natychmiastowych działań w sytuacji kryzysowej oraz nawiązywanie współpracy w celu skoordynowania działań z innymi instytucjami. Należy przyjąć, że wiele sytuacji kryzysowych obejmie zasięgiem szereg sektorów, dlatego podstawą podjęcia działań będzie zdefiniowanie instytucji wiodącej, nawiązanie współpracy z ekspertami dysponującymi wiedzą specjalistyczną oraz ustalenie zasad koordynacji działań na podstawie uprawnień i zobowiązań wynikających z przepisów.

Uściślone zostaną **zasady współpracy cywilno-wojskowej**, zwłaszcza w zakresie możliwości szybkiego oszacowania potrzeb instytucji cywilnych i wykorzystania zasobów wojskowych na rzecz usprawnienia zarządzania kryzysowego.

W zakresie obiegu informacji raportowanie wszystkich zaangażowanych podmiotów powinno się odbywać w jasno określony sposób do jednego ośrodka na szczeblu centralnym, a raporty powinny zawierać tylko niezbędne dane. Usprawni to przepływ niezbędnych informacji dla właściwych podmiotów. Poprawione zostaną **procedury wymiany informacji** pomiędzy ośrodkami operacyjno-ratownicznymi i dyspozytorskimi podmiotów ratowniczych, wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego a szczeblem centralnym w sytuacjach normalnych, kryzysowych oraz stanach nadzwyczajnych. Właściwe zarządzanie informacją jest gwarantem poprawności działań zmierzających do pozyskiwania, przetwarzania i dystrybucji potrzebnych informacji. Z kolei właściwie przygotowane dane stanowią podstawę dla podejmowania przez organy administracji właściwych i adekwatnych do sytuacji decyzji.

Zbudowany zostanie **jednolity system obiegu informacji** w oparciu o istniejące struktury centrów zarządzania kryzysowego organów wszystkich szczebli zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. Zakłada się, że system ten będzie oparty na rozbudowanej i scentralizowanej aplikacji teleinformatycznej, która pozwoli nie tylko na usprawnienie obiegu informacji, ale także wesprze proces planowania cywilnego, gromadzenia i analizy informacji czy obrazowania danych przy pomocy map cyfrowych. Opracowane zostaną więc nie tylko procedur przepływu informacji, ale także **mechanizmy współpracy w sytuacjach kryzysowych** pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi instytucjami administracji rządowej i samorządowej.

Wzmocniona zostanie współpraca służb z jednostkami samorządu terytorialnego, przede wszystkim ze służbami ratowniczymi i zapewnienie im wsparcia logistycznego.

Wykonany zostanie obowiązek **opracowania planów zarządzania kryzysowego w gminach** oraz **wzmocnienia gotowości gmin do reagowania**. Zakłada się regularne sprawdzanie planów za pomocą ćwiczeń i symulacji oraz ich aktualizowanie zgodnie z doświadczeniami z realnych sytuacji.

Położony będzie większy nacisk na **zapobieganie sytuacjom kryzysowym poprzez kompleksowe działania prewencyjne** (w tym związane z rozwojem infrastruktury wodno-melioracyjnej i innej łagodzącej zagrożenia naturalne), kształtowanie świadomości zagrożeń i zwiększenie nakładów na systemowe zabezpieczanie infrastruktury w celu minimalizowania wydatków związanych z reagowaniem i odbudową. Zakłada się zwiększenie zaangażowania obywateli w zarządzanie kryzysowe poprzez kształtowanie świadomości społeczeństwa w zakresie odpowiedzialności za bezpieczeństwo własne i otoczenia oraz promowanie odpowiednich zachowań w sytuacji zagrożenia, takich jak praca w formie wolontariatu.

Planowane jest **usprawnienie procesu ostrzegania, alarmowania i informowania społeczeństwa** w przypadku sytuacji kryzysowej, zwłaszcza powiadamiania o zagrożeniu, konieczności ewakuacji oraz zalecanym postępowaniu w celu ograniczenia skutków zagrożenia. Służyć temu będą przygotowane i wdrożone rozwiązania teleinformatyczne, w tym wykorzystujące sieci telefonii komórkowej oraz naziemnej telewizji cyfrowej.

Podjęte zostaną także działania zmierzające do **zwiększenia gotowości państwa do zapobiegania i usuwania skutków klęsk żywiołowych**, które koncentrowałyby się na wprowadzeniu na stałe do porządku prawnego uchwalanych dotychczas epizodycznie przepisów regulujących kwestie pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i usuwania ich skutków. Nowe przepisy będą dążyć do uproszczenia dotychczasowych procedur w przyznawaniu pomocy dla ofiar klęsk żywiołowych, a także narządzi umożliwiających administracji rządowej efektywną reakcję w przypadku nieskuteczności działań pomocowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Przygotowane zostaną także **zmiany w przepisach dotyczących organizacji służb odpowiedzialnych za zapobieganie klęskom żywiołowym**. Zmierać one będą do dalszego skoncentrowania kompetencji i odpowiedzialności, a także środków przeznaczonych na budowę i utrzymanie infrastruktury zabezpieczającej przed ich wystąpieniem w ramach wojewódzkiej

administracji zespolonej. Projektowane rozwiązania przyczynią się do podniesienia sprawności procesów decyzyjnych na etapie walki ze skutkami klęsk żywiołowych.

Generalnym zadaniem państwa w dziedzinie zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego, spowodowanych przez siły natury i działalność człowieka, jest zapobieganie katastrofom poprzez działania prewencyjne, edukacyjne, badawcze i prace rozwojowe, rozbudowę i zabezpieczenie odpowiednio przygotowanej infrastruktury, planowanie przestrzenne oraz czynne włączenie obywateli do zapobiegania zagrożeniom. W sytuacji, kiedy zagrożenia nie można uniknąć, podstawą jest odpowiednio wczesne reagowanie na pojawiające się zagrożenia i informowanie ludności o możliwościach wystąpienia szczególnie niebezpiecznych zjawisk, mogących powodować straty w ludziach lub mieniu o dużych wartościach. Pozwoli to na odpowiednio wcześniejsze zorganizowanie pomocy na terenach potencjalnie zagrożonych wystąpieniem niekorzystnych zjawisk, bez konieczności angażowania znacznych sił i środków.

Wzmocniona zostanie współpraca służb i wymiana informacji w zakresie już istniejących systemów monitorowania i wykrywania zagrożeń.

Rozważa się stworzenie **systemu powszechnych, obowiązkowych ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych. Kontynuowane będą działania państwa w usuwaniu skutków zagrożeń** w formie pomocy finansowej z budżetu państwa dla osób najbardziej poszkodowanych w wyniku działania żywiołu (zagrożeń), a także jednostek samorządu terytorialnego oraz rozwijany będzie system preferencyjnych kredytów z dopłatami z budżetu państwa na remonty, modernizację i odbudowę zniszczonych budynków.

Zmiany wymagać będzie także polityka kadrowa w centrach zarządzania kryzysowego, przede wszystkim poprzez odpowiednie szkolenia dla już zatrudnionych pracowników oraz zatrudnianie osób z odpowiednimi kwalifikacjami, biegle posługujących się narzędziami informatycznymi i przygotowanych do działania w sytuacji stresu. Podnoszone będą kwalifikacje pracowników zajmujących się problematyką zarządzania kryzysowego poprzez właściwie dobrane szkolenia – ich forma oraz treść powinny zagwarantować specjalistyczne przygotowanie do wykonywania poszczególnych zadań.

Prowadzone będą **szkolenia i treningi pracy sztabowej** dla wszystkich pracowników oraz przygotowanie infrastruktury informatycznej do pracy o charakterze sztabowym z ciągłym wykorzystaniem danych i map cyfrowych (najlepiej w jednolitym standardzie dla wszystkich poziomów zarządzania kryzysowego). Organizowane będą wspólne szkolenia i ćwiczenia dla pracowników centrów zarządzania kryzysowego oraz innych instytucji, które mogą być zaangażowane w reagowanie, w celu wymiany informacji o własnych zakresach obowiązków i doświadczeniach oraz ustalenia efektywnych sposobów współpracy.

Rozwijana będzie **współpraca z jednostkami naukowymi i dydaktycznymi w zakresie zarządzania kryzysowego** z jednej strony, w celu uzyskania wsparcia merytorycznego ze strony środowiska naukowego, z drugiej zaś włączenie praktyków w działania dydaktyczne związane z upowszechnieniem wiedzy dotyczącej zarządzania kryzysowego. Istotne jest również korzystanie z ekspertyz, projektów naukowo-badawczych, narzędzi metodologicznych w zakresie zadań związanych z zarządzaniem w konkretnych sytuacjach kryzysowych, co ma znaczenie dla wszystkich aspektów zarządzania kryzysowego.

7.5.2. Wdrażanie i doskonalenie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego.

Z oceny faktycznego stanu przygotowania państwa do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom wynika **potrzeba stworzenia jednolitych przepisów prawnych**, precyzyjnie określających kompetencje władz, obowiązki obywateli oraz sposoby zwiększania świadomości społeczeństwa w zakresie ochrony ludności.

Numer alarmowy 112 wskazany został jako wspólny numer alarmowy dla wszystkich służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy¹⁵³. Zgłoszenia z numerów alarmowych 997, 998, 999, odbierane są obecnie przez każdą ze służb obsługujących dany numer, natomiast zgłoszenia z numeru 112 odbierane są przez Państwową Straż Pożarną (w większości z telefonów stacjonarnych) oraz przez Policję (w większości z telefonów komórkowych). Sytuacja ta zmienia się wraz z uruchamianiem w poszczególnych województwach centrów powiadamiania ratunkowego.

W celu wprowadzenia rozwiązania systemowego, usprawniającego proces obsługi zgłoszeń alarmowych, rozpoczęto budowę **systemu powiadamiania ratunkowego**, opartego o wspólne punkty odbioru zgłoszeń alarmowych. Wytypowano lokalizację, przygotowano i wyposażono siedziby **centrów powiadamiania ratunkowego (CPR) oraz wojewódzkich**

¹⁵³ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.).

centrów powiadamiania ratunkowego (WCPR)¹⁵⁴ we wszystkich województwach. Przyjęto zasadę, że CPR zlokalizowane w mieście będącym siedzibą wojewody organizuje się w siedzibie WCPR oraz, że siedzibą CPR¹⁵⁵ lub WCPR są obiekty stanowiące własność Skarbu Państwa.

Sprawne funkcjonowanie tworzonego systemu powiadamiania ratunkowego wspomagane będzie od strony teleinformatycznej za pomocą następujących projektów: SIPR – System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego; OST 112 - Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112 oraz pozostałych numerów alarmowych; PLI CBD – Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych współpracująca z OST 112 i służąca do przekazywania służbom obsługującym numer 112 i pozostałe numery alarmowe danych dotyczących abonenta wzywającego pomocy oraz informacji dotyczących lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego 112 albo innego numeru alarmowego. W zakresie dostępu do aktualnej informacji przestrzennej i zasobów mapowych, funkcjonowanie systemu oparte będzie na rezultatach projektów dotyczących wdrażania infrastruktury informacji przestrzennej.

Ad 7.6. Poprawa funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego.

W celu rozwoju oraz kompleksowego funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego kontynuowane będą działania związane z wyposażaniem zespołów ratownictwa medycznego w nowoczesne ambulanse oraz tworzeniem nowych i podnoszeniem standardu istniejących szpitalnych oddziałów ratunkowych, centrów urazowych, w tym centrów urazowych dla dzieci, budową przyszpitalnych lotnisk lub lądowisk całodobowych dla śmigłowców, a także modernizacją baz lotniczego pogotowia ratunkowego.

Przewiduje się wdrożenie **stałego monitorowania funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego**, a tym samym szybkie reagowanie na zmieniające się zapotrzebowanie podmiotów systemu.

Kontynuowane będą działania mające na celu **skrócenie czasu reakcji zespołów ratownictwa medycznego**, licząc od momentu wezwania do dojazdu do chorego w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, a także skrócenie czasu upływającego od momentu zdarzenia powodującego stan nagłego zagrożenia zdrowotnego (urazu, zatrucia, zachorowania) do uzyskania odpowiedniego świadczenia opieki zdrowotnej w warunkach szpitalnych.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Od kwietnia 2009 r. funkcjonuje CPR/WCPR w województwie małopolskim - początkowo w ramach pilotażu, a obecnie jako docelowe centrum. W 2012 r. rozpoczęły działalność WCPR/CPR-y w sześciu kolejnych województwach (wielkopolskim, warmińsko-mazurskim, dolnośląskim, pomorskim, świętokrzyskim i opolskim). Uruchamianie kolejnych ośrodków będzie następowało sukcesywnie, zaś ostateczna data uruchomienia wszystkich centrów, zgodnie z ustawą z dnia 15 grudnia 2011 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 288, poz. 1688), nastąpi do końca 2013 roku.

¹⁵⁵ Do dnia 31 grudnia 2013 r. wojewoda może powierzyć w drodze porozumienia wykonywanie zadań centrów powiadamiania ratunkowego innym podmiotom, w szczególności jednostkom organizacyjnym Państwowej Straży Pożarnej, Policji lub jednostek samorządu terytorialnego w związku z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2011 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 288, poz. 1688).

¹⁵⁶ Standardem docelowym jest tzw. „złota godzina”, tj. okres do 60 min. od wystąpienia pierwszych objawów, w którym wdrożenie niezbędnego leczenia w odpowiednim ze względu na stan zdrowia oddziale szpitalnym wobec osoby w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego daje największe szanse przeżycia i uniknięcia jego trwałych następstw (tj.np. niepełnosprawności).

7. REALIZACJA, WDRAŻANIE I MONITOROWANIE

Realizacja

Podmiotami zaangażowanymi w realizację strategii będą podmioty administracji rządowej podejmujące decyzje w zakresie zarządzania strategicznego dotyczącego rozwoju kraju w poszczególnych obszarach kompetencyjnych oraz wdrażające strategię, a w szczególności Rada Ministrów, ministrowie, centralne organy administracji rządowej, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie, dyrektorzy generalni urzędów.

Z kolei podmioty zaangażowane pośrednio w realizację SSP, tj. organy jednostek samorządu terytorialnego, dla których strategia stanowi inspirację do podejmowanych działań, będą mogły inicjować przedsięwzięcia polegające na ujmowaniu w dokumentach strategicznych warunków dla sprawnego funkcjonowania urzędów, wzrostu zaangażowania obywateli w życie społeczne wspólnoty samorządowej, aktywnego uczestnictwa w procesach tworzenia regulacji prawnych, opiniowania rozwiązań i przedstawiania propozycji usprawnień w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego, itp.

W celu zapewnienia spójności i komplementarności działań podejmowanych przez podmioty zaangażowane we wdrażanie strategii zostanie przez Koordynatora powołany **Komitet Monitorujący**, którego zadaniami będą w szczególności:

- ustalanie propozycji priorytetowych działań w celu zapewnienia spójnego wdrażania wybranych aspektów strategii,
- określanie potrzeb i inicjowanie działań w zakresie programowania i ich realizacji,
- zapoznavanie z informacjami wynikającymi z monitorowania wdrażania strategii,
- formułowanie opinii i rekomendacji dotyczących kształtowania oraz realizacji poszczególnych obszarów strategii.

W skład Komitetu Monitorującego będą wchodzić przedstawiciele ministrów i centralnych organów administracji rządowej, a także przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego reprezentowanych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, przedstawiciele organizacji pozarządowych. Skład, zadania oraz tryb działania Komitetu zostaną przygotowane przez Koordynatora i przyjęte przez Komitet.

Wdrażanie

Koordynatorem SSP jest minister właściwy do spraw administracji publicznej, nadzorujący wdrażanie strategii.

Głównym narzędziem wdrażania strategii i bieżącego monitoringu będzie **plan działań** przygotowany przez Koordynatora przy współpracy z właściwymi ministrami i centralnymi organami administracji rządowej bezpośrednio zaangażowanymi w realizację SSP.

Plan działań będzie określał w szczególności kluczowe przedsięwzięcia o charakterze legislacyjnym i o charakterze programowym wraz ze wskazaniem organów odpowiedzialnych za ich realizację. W odniesieniu do poszczególnych dziedzin i podejmowanych działań określone będą także terytorialne aspekty ich rozmieszczenia (usytuowania) i przebiegu.

Plan działań będzie rozpatrywany i opiniowany przez Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju, a następnie zatwierdzany przez Komitet Monitorujący.

Monitorowanie

Monitorowanie będzie służyć wspomaganie wdrażania strategii i jednocześnie dostarczać rzetelnych informacji na temat skuteczności podejmowanych działań i stopnia osiągnięcia celów strategii. Będzie opierać się na wskaźnikach monitorowania, planie działań, analizach i ewaluacjach oraz innych materiałach umożliwiających zbieranie danych świadczących o wdrażaniu strategii. Tryb, sposób i forma monitorowania zostaną określone przez Koordynatora.

Koordynator będzie corocznie przygotowywał sprawozdanie o postępach wdrażania strategii za rok poprzedni na podstawie informacji otrzymywanych od podmiotów zaangażowanych w realizację SSP. Sprawozdania będą przedkładane Komitetowi Koordynacyjnemu do spraw Polityki Rozwoju, Komitetowi Monitorującemu oraz ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego, który koordynuje opracowanie rocznego sprawozdania z realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020.

8. WSKAŹNIKI MONITOROWANIA

Wskaźniki monitorowania będą istotne z punktu widzenia diagnozowania, monitorowania i ewaluacji osiągnięcia celów strategii. Zostały one podzielone na dwie grupy, tzn. na wskaźniki o charakterze podstawowym i wskaźniki o charakterze uzupełniającym (łącznie 29 wskaźników).

Osiągnięcie w roku docelowym 2020 przedstawionych w poniższych tabelach wartości docelowych uzależnione będzie od czynników ekonomicznych czy postępów obserwowanych w innych państwach Unii Europejskiej.

Wskaźniki podstawowe

Nazwa wskaźnika	Jednostka miary	Przekrój terytorialny	Wartość wskaźnika w roku bazowym (2010)	Wartość wskaźnika w roku docelowym (2020)	Źródło	Przyporządkowanie wskaźników do celów
Wskaźnik efektywności rządzenia ¹⁵⁷	wg metodologii Banku Światowego	Polska	+0,71	+1,0	Bank Światowy	Cel główny
Odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną	% osób w wieku 16 - 74 lata	Polska na tle Europy	28 wobec średniej unijnej 41	osiągnięcie wartości sytuującej Polskę w pierwszej siódemce krajów UE	Główny Urząd Statystyczny / Eurostat	Cel 1, Cel 2, Cel 5
Poziom zaufania do instytucji publicznych	wg metodologii CBOS (%)	Polska	Wobec władz lokalnych miasta/gminy – 55 Wobec urzędników administracji publicznej - 42	60 48	Centrum Badań Opinii Społecznej	Cel 2
Wskaźnik jakości stanowionego prawa	wg metodologii Banku Światowego	Polska	+0,97	+1,3	Bank Światowy	Cel 4
Wskaźnik - rządy prawa	wg metodologii Banku Światowego	Polska	+0,69	+0,9	Bank Światowy	Cel 4
Średni czas dochodzenia należności umownych drogą sądową	Doing Business Report (w dniach)	Polska	830	<600	Doing Business Report	Cel 6
Wskaźnik postrzeganej korupcji	wg metodologii Transparency International	Polska	58 (rok bazowy 2012) ¹⁵⁸	6,2	Transparency International	Cel 7
Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw	%	Polska	67,9	68,1	Komenda Główna Policji	Cel 7
Odsetek obywateli, którzy uważają, że w Polsce żyje się bezpiecznie	wg metodologii CBOS (%)	Polska	70	75	Centrum Badań Opinii Społecznej	Cel 7
Odsetek obywateli, którzy czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania	wg metodologii CBOS (%)	Polska	86	92	Centrum Badań Opinii Społecznej	Cel 7
Wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą	%	Polska	b.d. ¹⁵⁹	90%	Komenda Główna Straży Granicznej	Cel 7

¹⁵⁷ Bank Światowy stosuje 6 wskaźników odnoszących się do dobrego rządzenia, tj. prawo wyrażania opinii i wpływ obywateli; polityczna stabilność i brak przemocy; efektywność administracji publicznej; jakość stanowionego prawa; rządy prawa; kontrola korupcji. (rozpiętość wskaźnika waha się od – 2,5 do + 2,5 w skali indeksu Banku Światowego). Dane dostępne na stronie http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp.

¹⁵⁸ Metodologia wyznaczania wskaźnika postrzegania korupcji wg Transparency International uległa zmianie od roku 2012, dlatego nie jest możliwe w tym przypadku przyjęcie wartości z roku 2010 za bazową. Według aktualnych uwarunkowań, wartość „100” wskaźnika percepcji korupcji oznacza, że dany kraj jest całkowicie wolny od korupcji, natomiast wartość „0” oznacza kraj absolutnie skorumpowany.

¹⁵⁹ W 2010r. nie wyliczono w KGSG wartości wskaźnika

Wskaźniki uzupełniające

Nazwa wskaźnika	Jednostka miary	Przekrój terytorialny	Wartość wskaźnika w roku bazowym (2010 r.)	Wartość wskaźnika w roku docelowym (2020)	źródło	Przyporządkowanie wskaźników do celów
Odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy	% osób w wieku 16-74 lata	Polska na tle Europy	10 wobec średniej unijnej 21	osiągnięcie wartości sytuacji Polskę w pierwszej siódemce krajów UE	Główny Urząd Statystyczny/ Eurostat Kod zmiennej [I_IGOV12RT] dla [IND_TOTAL]	Cel 2, Cel 5
Odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną wśród osób posiadających szerokopasmowy dostęp do Internetu w gospodarstwach domowych / w tym do przekazywania wypełnionych formularzy	%	Polska na tle Europy	39/15	osiągnięcie wartości sytuacji Polskę w pierwszej siódemce krajów (obecnie 67/38)	Główny Urząd Statystyczny / Eurostat Kody zmiennych [I_UGOV12] [I_IGOV12RT] dla [IND_BROAD]	Cel 2, Cel 5
Odsetek urzędów administracji publicznej korzystających z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją	%	Polska	41	100	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji ¹⁶⁰	Cel 2
Liczba przeprowadzanych OSR ex-post w skali roku	liczba	Polska	0	50	Ministerstwo Gospodarki Kancelaria Prezesa Rady Ministrów Rządowe Centrum Legislacji	Cel 4
Liczba (udział procentowy) inicjatyw (legislacyjnych) które zostały przeprowadzone przy użyciu wystandaryzowanych narzędzi komunikacji (np. system konsultacji on-line, System e-RPL)	%	Polska	0	50	Ministerstwo Gospodarki Rządowe Centrum Legislacji	Cel 4
Odsetek stron internetowych urzędów spełniających kryteria dostępności WCAG 2.0	%	Polska	16%	100%	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	Cel 5
Dostępność do egzekucji sądowej (komorników sądowych) na 100 tys. mieszkańców	liczba komorników sądowych	Polska	2,25	6,5	Ministerstwo Sprawiedliwości Główny Urząd Statystyczny	Cel 5
Liczba adwokatów i radców prawnych wykonujących zawód na 100 tys. mieszkańców	liczba	Polska	97,44	185	Ministerstwo Sprawiedliwości Naczelna Rada Adwokacka Krajowa Rada Radców Prawnych	Cel 5
Liczba notariuszy na 100 tys. mieszkańców	liczba	Polska	5,73	7,9	Ministerstwo Sprawiedliwości Główny Urząd Statystyczny	Cel 5

¹⁶⁰ Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce.

Liczba przeszczepień narządów na 1 mln mieszkańców	liczba	Polska	33,5	57,5	Poltransplant Główny Urząd Statystyczny Narodowe Centrum Krwi	Cel 5
Liczba jednostek KKCz wydanych do leczenia na 1000 mieszkańców	KKCz ¹⁶¹ na 1000 mieszkańców	Polska	27,35	34,91	Główny Urząd Statystyczny Ministerstwo Zdrowia/Narodowy Fundusz Zdrowia	Cel 5
Współczynnik współpłacenia przez pacjentów za leki refundowane ¹⁶²	%	Polska	32%	28%	Ministerstwo Zdrowia/Narodowy Fundusz Zdrowia	Cel 5
Czas trwania postępowania egzekucyjnego w sprawach o egzekucję świadczeń innych niż świadczenia powtarzające się i należności sądowe	miesiące	Polska	10,8	6	Ministerstwo Sprawiedliwości	Cel 6
Liczba wyjazdów zespołów ratownictwa medycznego spełniających parametry czasu dotarcia w stosunku do całkowitej liczby wyjazdów do stanów nagłego zagrożenia zdrowia lub życia	%	Polska	91	96	województwie	Cel 7
Średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego od momentu przyjęcia zgłoszenia	minuty	Polska	9 min 3 sek.	8 min 8 sek.	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej	Cel 7
Średni czas odprawy granicznej jednego pasażera w przejściu drogowym na wjazd w zakresie SG	minuta	granica zewnętrzna UE	b.d. ¹⁶³	co najwyżej 2 min.	Komenda Główna Straży Granicznej	Cel 7
Czas kontroli granicznej samochodów osobowych od momentu wjazdu na polskie przejście graniczne do zakończenia czynności kontrolnych	minuty	Granica zewnętrzna UE	45	31	Ministerstwo Finansów/ Służba Celna	Cel 7
Czas obsługi w ruchu osobowym na zielonym pasie NIC DO ZGŁOSZENIA od momentu wjazdu na ten pas po stronie państwa sąsiedniego do zakończenia czynności kontrolnych po stronie polskiej	minuty	Granica zewnętrzna UE	30	20	Ministerstwo Finansów/ Służba Celna	Cel 7

¹⁶¹ KKCz - Koncentrat Krwinek Czerwonych.

¹⁶² Współczynnik współpłacenia pacjentów za leki refundowane liczony jako iloraz ogólnej dopłaty pacjenta – wartość brutto z recepty minus kwota refundacji – wyliczonej na podstawie raportów statystycznych przesłanych do Centrali NFZ z Oddziałów Wojewódzkich oraz ogólnej wartości brutto sprawozdanej w tych okresach.

¹⁶³ Średnia wartość mieści się w granicach do 2 min. Utrzymanie tej wartości w latach następnych będzie wymagało wyszkolenia funkcjonariuszy SG i wysokiej sprawności sprzętu informatycznego, gdyż zaistnieje konieczność dokonywania sprawdzeń w unijnym systemie VIS w celu potwierdzenia autentyczności wizy i tożsamości jej posiadacza poprzez pobieranie i porównywanie w systemie informatycznym odcisków linii papilarnych podróżnego. Czynność ta będzie miała znaczny wpływ na czas odprawy podróżnego zobowiązanego do posiadania wizy.

9. RAMY FINANSOWE

Ramy finansowe dla systemu strategii zintegrowanych, w tym SSP, zostały przedstawione w średniookresowej strategii rozwoju kraju: *Strategii Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*. Rozkład środków rozwojowych – prezentowany przez powołany dokument - w ujęciu 9 zintegrowanych strategii rozwoju wskazuje, że część działań rozwojowych finansowanych z środków publicznych będzie realizowana w ramach kilku zintegrowanych strategii. Jak podkreśla średniookresowa strategia rozwoju kraju, na etapie programowania działań rozwojowych trudno jest określić szczegółowy zakres interwencji w poszczególnych obszarach w ramach przypisanych im strategii. Tego typu przesądzenia będą możliwe dopiero na etapie operacyjnym, przy formułowaniu programów i rozdzielaniu działań do realizacji między poszczególne podmioty.

SSP została w *Strategii Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* wskazana jako wiodąca strategia zintegrowana w dwóch obszarach interwencji: (1) *działalność ogólnopaństwowa*, (2) *porządek i bezpieczeństwo publiczne*. Szacuje się, że zakres publicznych środków finansowych przeznaczanych na cele rozwojowe SSP będzie oscylował w wymienionych obszarach wokół kwoty 4,4 mld zł. Ponadto SSP została wskazana jako powiązana strategia zintegrowana z obszarem interwencji: *ochrona zdrowia*.

Tabela 1. Rozkład środków finansowych (instytucje rządowe i samorządowe) na realizację celów rozwojowych SSP wskazanych w Strategii Rozwoju Kraju 2020 (wg COFOG), w cenach stałych 2010 r.

Obszar interwencji	szacowana wielkość środków (mln zł)	wiodąca strategia zintegrowana	powiązana strategia zintegrowana
Działalność ogólnopaństwowa			
Ogólne usługi publiczne w zakresie badań i rozwoju	4 091,1	Strategia Sprawne państwo	-
Porządek i bezpieczeństwo publiczne			
Badania i rozwój – porządek i bezpieczeństwo publiczne	286,6	Strategia Sprawne państwo	-
Ochrona zdrowia			
Usługi dla pacjentów w lecznictwie otwartym	177 699,2	Strategia rozwoju kapitału ludzkiego	Krajowa strategia rozwoju regionalnego Strategia Sprawne państwo
Usługi szpitalne	444 031,9	Strategia rozwoju kapitału ludzkiego	Strategia Sprawne państwo
Usługi w zakresie zdrowia publicznego	197 862,5	Strategia rozwoju kapitału ludzkiego	Krajowa strategia rozwoju regionalnego Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa Strategia Sprawne państwo
Ochrona zdrowia - pozostałe	19 134,8	Strategia rozwoju kapitału ludzkiego	Strategia Sprawne państwo

Źródło: Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 157 z dnia 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882).

Finansowanie działań rozwojowych podejmowanych w ramach strategii będzie wymagało zaangażowania środków pochodzących przede wszystkim z: budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, budżetu jednostek sektora finansów publicznych, funduszy europejskich, mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego i partnerstwa publiczno-społecznego. Ponadto istotne znaczenie dla finansowania działań rozwojowych będą odgrywały środki funduszy europejskich perspektywy finansowej na lata 2007-2013 oraz nowej perspektywy finansowej obejmującej lata 2014-2020.

Załącznik: Informacja o przebiegu i wynikach konsultacji społecznych

Oficjalne konsultacje projektu strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”¹⁶⁴ rozpoczęły się z dniem 8 kwietnia 2011 r. Komunikat¹⁶⁵ o rozpoczęciu konsultacji wraz z zapowiedzą spotkań konsultacyjnych został opublikowany w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim *Dzienniku Gazeta Prawna* oraz został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁶⁶ www.mswia.gov.pl/sprawne_panstwo. Ponadto uruchomiono skrzynkę e-mail: ssp@mswia.gov.pl, na którą bezpośrednio wpływały uwagi wnoszone do projektu.

FORMULARZ ZGŁASZANIA UWAG do projektu strategii

1. Informacja o zgłaszającym: [] – osoba fizyczna [] – organizacja

Imię i nazwisko/ nazwa instytucji	
Status prawny organizacji	
Adres do korespondencji	
e-mail	
tel./fax	

2. Zgłaszane uwagi, postulaty, propozycje

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (rozdział/strona/punkt)	Treść uwagi	Uzasadnienie uwagi
1.			
2.			
....			

Wypełniony formularz należało przesłać w terminie do dnia 12 maja 2011r. na adres poczty elektronicznej: ssp@mswia.gov.pl.

Dodatkowym zabiegiem promocyjnym było zamieszczenie projektu strategii na stronie www.mamzdanie.org.pl oraz skierowanie zaproszeń do wzięcia udziału w debacie do użytkowników portalu www.facebook.com. Ponadto zwrócono się pisemnie do wybranych partnerów społecznych (tj. związków zawodowych, organizacji pracodawców czy organizacji pozarządowych) oraz do partnerów reprezentujących interesy samorządowe, władz regionalnych, itp.

WYKAZ PODMIOTÓW ZAPROSZONYCH DO KONSULTACJI

Ministrowie

Inne organy

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
Prokurator Generalny
Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Prezes Rządowego Centrum Legislacji
Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Organizacje samorządowe

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

¹⁶⁴ W pierwszym okresie prac nad projektem dokumentu używano nazwy strategia „Sprawne Państwo 2011–2020”, która została uproszczona do nazwy – strategia „Sprawne Państwo 2020”.

¹⁶⁵ Podstawa prawna ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).

¹⁶⁶ Rada Ministrów wyznaczyła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jako koordynatora SSP. W związku ze zmianami organizacyjnymi, prace nad projektem SSP od dnia 18 listopada 2011 r. kontynuował Minister Administracji i Cyfryzacji.

Unia Metropolii Polskich
Unia Miasteczek Polskich
Związek Miast Polskich
Związek Gmin Wiejskich RP
Związek Powiatów Polskich
Związek Województw RP

Władze regionalne

Urzędy Marszałkowskie
Urzędy Wojewódzkie

Organizacje pozarządowe

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych

Organizacje pracodawców

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”

Związki zawodowe – członkowie Komisji Trójstronnej

Forum Związków Zawodowych
Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”
Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych

Inne podmioty

Rada Działalności Pożytku Publicznego
Rada Informatyzacji
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
Stowarzyszenie Ład na Mazowszu
Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych

Przedstawiciele Euroregionów

Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Spree-Nysa-Bóbr
Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Bałtyk
Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Beskidy
Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Bug
Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Glacensis
Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Karpacki Polska
Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Niemen
Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Nysa
Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Pomerania
Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Pradziad
Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Pro Europa Viadrina
Stowarzyszenie Gmin RP Euroregion Puszcza Białowieska
Stowarzyszenie Gmin Dorzecza Górnej Odry
Rada Euroregionu Śląsk Cieszyński
Rada Euroregionu Tarty

W ramach otwartej debaty nad projektem strategii odbyły się dwa spotkania konsultacyjne w Jaśle (19 kwietnia 2011r.) oraz w Warszawie (26 kwietnia 2011r.). Informacje o zorganizowanych konferencjach zostały zamieszczone (oprócz strony www.mswia.gov.pl/sprawne_panstwo) także na stronach internetowych właściwych urzędów wojewódzkich, aktywnie wspomagających MSWiA w organizacji spotkań. W konferencjach uczestniczyli posłowie, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie, kierownicy zespoleń służb, inspekcji, straży. Na spotkaniach poruszono kwestie istotne dla funkcjonowania państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego. W trakcie trwania konsultacji na stronie www.mswia.gov.pl/sprawne_panstwo pojawiały się relacje ze spotkań konsultacyjnych.

Szczegółowe sprawozdanie¹⁶⁷ z przebiegu konsultacji zamieszczono w dniu 13 czerwca 2011 r. na stronie internetowej www.mswia.gov.pl/sprawne_panstwo.

¹⁶⁷ Art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009r. Nr 84, poz. 712, z póź. zm.).

Ogólna liczba podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” wynosiła 59. Uwagi przesłały także osoby prywatne. Ogółem wpłynęło 471 uwag o różnym charakterze: redakcyjnym, doprecyzowującym, merytorycznym, itp. Ze wskazanej liczby przyjęto 207 uwag, natomiast nie przyjęto 264 uwag.

Wśród zgłoszonych uwag najczęściej poruszanymi tematami były zagadnienia:

- dialogu społecznego i budowania przejrzystego modelu konsultacji społecznych,
- systemu ochrony zdrowia,
- funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (w szczególności kuratorskiej służby sądowej),
- usprawnienia działania struktur zarządzania kryzysowego, w szczególności szczebla gminnego i powiatowego.

Po zakończeniu konsultacji projektu strategii przystąpiono do zmiany i uzupełnienia jego treści w oparciu o przyjęte uwagi i opinie, dyskusje.