

MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

PROJEKT
przeznaczony do konsultacji

STRATEGIA

„Sprawne Państwo 2011-2020”

Warszawa, 6 kwietnia 2011 r.

Spis treści

1. WPROWADZENIE – POTRZEBA ZMIAN	3
2. OGÓLNA DIAGNOZA SPRAWNOŚCI PAŃSTWA	11
3. WIZJA PAŃSTWA	24
4. CEL GŁÓWNY STRATEGII	27
5. CELE OPERACYJNE I KIERUNKI INTERWENCJI	29
5.1 Układ celów	29
5.2 Opis celów	32
5.3 Wskaźniki monitorowania	131
5.4. System monitorowania	135
6. SYSTEM REALIZACJI I WDRAŻANIA	136
6.1.Podmioty zaangażowane w realizację strategii	136
6.2.Mechanizmy współpracy i koordynacji wdrażania	143
6.3.Wdrażanie strategii	145
7. RAMY FINANSOWE	148

Załącznik

1. WPROWADZENIE – POTRZEBA ZMIAN

Podjęcie kompleksowych działań w obszarze sprawności państwa wynika z niedokończonej reformy przebudowy i usprawnienia struktur instytucji publicznych, powolnego dostosowywania do standardów usług publicznych i prostych procedur ich świadczenia, braku skutecznych mechanizmów planowania strategicznego, nieefektywnego planowania i braku sprawnego zarządzania (np. nieefektywne zarządzanie środkami finansowymi, instytucjami publicznymi, zasobami ludzkimi i materialnymi), niedostatecznie szerokiego wykorzystywania ekspertyz i badań, niskiego poziomu wykorzystywania najnowszych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, powolnego reagowania na nowe wyzwania i uwarunkowania międzynarodowe. W konsekwencji powyższe stanowi barierę rozwoju kraju, kształtuje niekorzystne relacje między organami państwa a obywatelem, a także przyczynia się do postrzegania państwa jako nieefektywnego i nieskutecznego.

Podniesienie sprawności państwa stanowi ważne i trudne wyzwanie, w szczególności w kontekście globalnego kryzysu ekonomicznego, zwiększenia aktywności międzynarodowego terroryzmu, zagrożeń wynikających ze zmian demograficznych, klimatycznych, degradacji środowiska naturalnego, niestabilności politycznej w krajach posiadających surowce niezbędne do rozwoju Polski i zapewniające prawidłowe funkcjonowanie we wszystkich obszarach państwa. Biorąc pod uwagę wymienione zagrożenia, konieczne jest zatem wzmocnienie działań mających na celu podniesienie sprawności w relacjach zewnętrznych, wzmocnienie pozycji na arenie międzynarodowej i w ramach Unii Europejskiej w celu osiągnięcia maksimum korzyści płynących z integracji, likwidacja barier rozwoju, racjonalizacja organizacji struktur państwa, usprawnienie zarządzania, zapewnienie obywatelom ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej.

Rola państwa - będącego suwerenną organizacją polityczną, wyposażoną w instytucjonalny system rządzenia realizującego zadania wynikające z konstytucyjnego modelu ustrojowego i dokumentów strategicznych, obejmującą swym zakresem działania społeczeństwo zamieszkane na określonym granicami terytorium, powołującą własną władzę publiczną wyposażoną w możliwość stanowienia i stosowania prawa oraz inne kompetencje w celu zaspakajania określonych potrzeb społeczeństwa - skupia się w szczególności na:

- ochronie niepodległości,
- zapewnieniu trwałego i zrównoważonego rozwoju,
- zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- zaspokojeniu podstawowych potrzeb obywateli i ochronie ich praw,
- odpowiedzialnym zarządzaniu finansami publicznymi,
- dostarczaniu wysokiej jakości usług publicznych, w tym zdrowotnych,
- zapewnieniu spójnego i dobrej jakości prawa,
- sprawnym wymiarze sprawiedliwości i prokuraturze,
- zapewnieniu efektywnych instytucji publicznych.

Sprawne państwo charakteryzuje skuteczne, ekonomiczne i sprawiedliwe dla społeczeństwa 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 należy - jako dodatkowe kryteria oceny sprawności Państwa - także dodać: praworządność, efektywność, przejrzystość, spójność i funkcjonalność. 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. Podstawą sprawności państwa – zgodnie z raportem POLSKA 2030¹ - jest dobra jakość przejrzystości stanowionego prawa, merytoryczne i adekwatne traktowanie obywateli przez instytucje publiczne, szybkość skutecznego działania policji, prokuratury i sądownictwa, informatyzacji usług publicznych, eliminacja biurokracji, itp.

¹ Wyzwanie 9 *Sprawne Państwo* – raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Zespół Doradców Strategicznych Premiera RP, Warszawa, czerwiec 2009 r.

Na sprawność państwa istotny wpływ mają ograniczenia i uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne.

Wśród ograniczeń i uwarunkowań wewnętrznych należy wymienić:

- sytuację finansów publicznych i ograniczanie wydatków państwa;
- niewystarczające ramy instytucjonalne i prawne;
- brak mechanizmów wdrożenia, sterowania, koordynowania i monitorowania obowiązujących różnych strategii i realizowanych programów;
- akceptację społeczną i wolę polityczną oraz opór przeciw koniecznym zmianom zarówno ze strony interesariuszy wewnętrznych, jak i zewnętrznych, których te zmiany będą dotyczyć;
- trendy demograficzne i wzrost jakości życia;
- postępującą informatyzację wszystkich sfer życia oraz rozwój technologiczny.

Z kolei ograniczenia i uwarunkowania zewnętrzne wynikają z położenia geograficznego, a także ze zmian zachodzących w sytuacji ekonomicznej, politycznej i społecznej w stosunkach międzynarodowych i w systemie funkcjonowania Unii Europejskiej.

SPRAWNE PAŃSTWO charakteryzuje: funkcjonalność, skuteczność,
spójność i przejrzystość, efektywność i dostępność,
sprawiedliwość i praworządność, pewność

Budowa sprawnego państwa w sytuacji, gdy w Europie wciąż widoczne są skutki głębokiego kryzysu gospodarczego, w tym wyższy niż przed kryzysem poziom bezrobocia, jest zadaniem niełatwym. Jest to przedsięwzięcie wymagające zaangażowania klasy politycznej, pracowników administracji, środowiska akademickiego i organizacji pozarządowych, którego realizacja winna opierać się na wiedzy i doświadczeniu z różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego oraz wychodzące poza sztywne ramy teorii, biurokracji i formalizmu. Tak ambitne wyzwanie będzie wymagało podjęcia zdecydowanych i konsekwentnych działań na wielu płaszczyznach. Największy ciężar prac związanych z usprawnieniem funkcjonowania państwa, tworzeniem warunków sprzyjających zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu i zaspakajaniem potrzeb obywateli spoczywać będzie na Sejmie i Senacie, Radzie Ministrów, organach administracji centralnej, organach jednostek samorządu terytorialnego. Niewątpliwie, aby osiągnąć cel, jakim jest podniesienie poziomu efektywności i sprawności państwa, istotne będzie budowanie różnych scenariuszy rozwoju w oparciu o zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne oraz analizy i ekspertyzy.

Opracowanie strategii wynika z przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 24 listopada 2009 r. dokumentu *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, który wprowadza działania porządkujące w obszarze obowiązujących dokumentów strategicznych i ograniczenia liczby strategii z 42 do 9 nowych strategii rozwoju realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju.

Rysunek 1. Hierarchia strategii rozwoju kraju



W powołanym wyżej dokumencie Rady Ministrów wyznaczono obszary tematyczne także dla opracowania następujących strategii:

Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki (SIiEG) – podstawy makroekonomiczne rozwoju; rynek finansowy; przyjazne środowisko dla przedsiębiorczości; rozwój usług; rozwój sektorów przemysłu i budownictwa; rozwój sektora rolnego; rybołówstwo; innowacyjność; rozwój kapitału ludzkiego w gospodarce; społeczeństwo informacyjne; eksport i promocja gospodarki;

Strategia rozwoju kapitału ludzkiego (SRKL) – uczenie się przez całe życie; rynek pracy; system opieki zdrowotnej; zapobieganie wykluczeniu społecznemu; wsparcie rodzin; mieszkalnictwo; rozwój poprzez sport; technologie informacyjne i komunikacyjne;

Strategia rozwoju transportu (SRT) – transport drogowy; transport kolejowy; transport lotniczy; transport morski; transport wodny śródlądowy; efektywność ekonomiczna i organizacyjna infrastruktury transportowej; transport intermedialny; tworzenie i doskonalenie profesjonalnych kadr sektora transportu; technologie informacyjne i komunikacyjne;

Strategia - Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (SBEiŚ) – bezpieczeństwo energetyczne; ochrona środowiska; racjonalna gospodarka zasobami naturalnymi; tworzenie i doskonalenie profesjonalnych kadr sektora energetyki, ochrony środowiska i gospodarki zasobami naturalnymi; technologie informacyjne i komunikacyjne;

Strategia Sprawne Państwo (SSP) - 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 informacyjne i komunikacyjne;

Strategia rozwoju kapitału społecznego (SRKS) – zaufanie do instytucji publicznych; instytucje społeczeństwa obywatelskiego; kształtowanie postaw obywatelskich; media i polityka audiowizualna; potencjał kreatywny i kulturowy; konsultacje społeczne; technologie informacyjne i komunikacyjne;

Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie² (KSRR) – wyrównywanie różnic a konkurencyjność regionów; potencjał regionów; przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych; rozwój obszarów wiejskich; rozwój metropolii i centrów miejskich w skali krajowej i międzynarodowej; zapewnienie ład przestrzennego; rozwój kapitału ludzkiego w regionach; technologie informatyczne i komunikacyjne; usprawnienie procesów planowania i realizacji polityk publicznych;

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP (SRsBN RP) – uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego; udział Polski w kształtowaniu stabilnego środowiska bezpieczeństwa; zdolność państwa do obrony; ochrona infrastruktury krytycznej i budowa systemu rezerw strategicznych; baza naukowa, kulturowa i społeczna dla bezpieczeństwa narodowego; tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego;

Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa (SZRWRiR) – wielofunkcyjność obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa.

Zakres przedmiotowy strategii Sprawne Państwo przewidziany w dokumencie *Plan uporządkowania strategii rozwoju* dodatkowo został uzupełniony o inne elementy - wskazane m.in. przez Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju³ - tj. zagadnienia instytucjonalne ochrony zdrowia, reforma finansów publicznych udostępnianie usług administracji publicznej drogą elektroniczną, informatyzacja, cyberprzestępczość, wykorzystanie ICT w administracji usprawniania procesu planowania i realizowania polityk publicznych aspektu odpowiedzialności za stan środowiska.

² Strategia przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010r.

³ 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 21 Prezesa RM z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju..

Na realizację strategii będą także oddziaływać pozostałe zintegrowane strategie rozwoju, bowiem są one względem siebie kompatybilne i wzajemnie uzupełniające. Strategia jest spójna z długookresową strategią rozwoju kraju i średniookresową strategią rozwoju kraju oraz innymi zintegrowanymi strategiami rozwoju i będzie realizowana w latach 2011-2020. Zintegrowane powiązanie strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” z pozostałymi strategiami rozwoju przedstawia tabela 1.

Prace związane ze strategią, zarówno te nad opracowywaniem jej projektu, jak i realizacją jej postanowień, stanowią pretekst do rewizji dotychczasowych praktyk i przepisów oraz do wdrożenia rozwiązań prowadzących do podnoszenia jakości usług świadczonych przez państwo na rzecz obywateli. Strategia „Sprawne Państwo 2011–2020” zakłada zrealizowanie do 2020 roku wizji sprawnego państwa, efektywnie wykonującego zadania publiczne i realizującego oczekiwania obywateli m.in. poprzez zwiększenia ich aktywności w życiu publicznym. Strategia jest dokumentem określającym cele, kierunki interwencji i działania, jakie należy podjąć w celu usprawnienia zarządzania, stworzenia racjonalnych struktur organizacyjnych państwa czy przeprowadzenia niezbędnych reform.

Działania 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 przewyższaniem barier wzrostu, będzie uwzględniana w corocznie aktualizowanym Krajowym Programie Reform. Na sformułowanie celów, kierunków interwencji i działań istotny wpływ odegrały także inne strategiczne przepisy wspólnotowe UE, a w szczególności:

- *Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2011-2013,*
- *Program Sztokholmski,*
- *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej,*
- *Europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011-2015,*
- *Program „Uczenie się przez całe życie” (Lifelong Learning Programme),*
- *II Wspólnotowy Program Zdrowia Publicznego na lata 2008-2013.*

Celem głównym strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” jest *Państwo otwarte na potrzeby obywatela i efektywnie realizujące zadania publiczne*. Wskazuje on przede wszystkim, iż w centrum zainteresowania państwa jest obywatel, jego ambicji i potrzeb. **Obywatel jako główny podmiot strategii** przyjmuje - w zależności od sytuacji – różne role: *klenta* instytucji publicznych czy sądów; *nadawcy* wniosków, petycji czy wystąpień; *partnera i uczestnika* procesów rządzenia i zarządzania; *konsumenta, odbiorcy i pacjenta*, któremu zapewnia się pomoc prawną, dostęp do usług zdrowotnych i bezpieczeństwo.

OBYWATEL

klent, wyborca, nadawca, pacjent, konsument, odbiorca, turysta, uczestnik

Ponadto cel główny podkreśla, że nie jest możliwe efektywna realizacja zadań publicznych przez państwo bez skutecznego zarządzania i koordynacji, funkcjonalnych struktur, aktywności obywateli i społeczeństwa w procesach rządzenia oraz tworzenia polityk rozwoju.

Konstrukcja strategii została oparta na cechach charakteryzujących sprawne państwo i równocześnie odzwierciedla układ celów operacyjnych, stawiając obywatela i jego oczekiwania w centrum podejmowanych działań. Kluczowe elementy to: **funkcjonalność, skuteczność, spójność i przejrzystość, efektywność i dostępność, sprawiedliwość i praworządność, pewność**, które ze sobą są powiązane i prezentują spójny obraz. Dzięki celom operacyjnym określonym na podstawie powyższych cech następować będzie koncentracja na szansach umożliwiających podniesienie efektywności państwa, bowiem bez przeprowadzenia lub dokończenia przemyślanych reform - tj. administracji, finansów publicznych, wymiaru sprawiedliwości, procesu tworzenia prawa, systemu służby zdrowia - szanse na usprawnienie funkcjonowania pozostaną nieznaczące. Ponadto cele zmierzają będą do osiągnięcia pozytywnych zmian służących podniesienia konkurencyjności państwa i jego rozwoju.

Funkcjonalność - element związany z ustrojem i strukturami państwa.

Skuteczność – dotyczy zarządzania i koordynacji, jako niezbędnych elementów sprawnego państwa przyczyniające się do zwiększenia skuteczności instytucji publicznych, szybkość podejmowanych działań w różnych obszarach, tj. zarządzanie finansami i rozwojem kraju, wzmocnienie pozycji międzynarodowej, zarządzanie w sytuacjach kryzysowych.

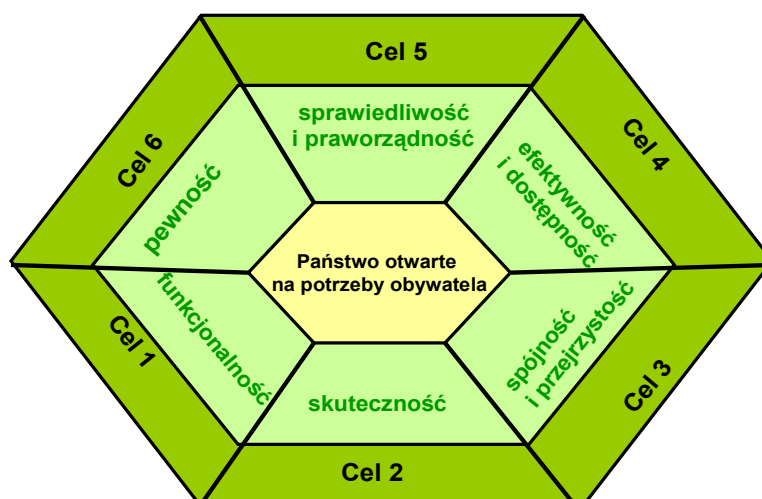
Spójność i przejrzystość – charakteryzują prawo i zasady, według których tworzone są regulacje prawne przy zapewnieniu akceptacji i aktywności społecznej.

Efektywność i dostępność – dotyczą efektywności instytucjonalnej systemów gwarantujących obywatelom dostęp do wysokiej jakości usług publicznych, tj. systemu służby zdrowia, ochrony praw i interesów obywatela, systemu umożliwiającemu dostęp do pomocy prawnej i informacji prawnej, ochrony podczas pobytu za granicą RP.

Sprawiedliwość i praworządność – pozostają w ścisłej relacji z wymiarem sprawiedliwości i prokuraturą.

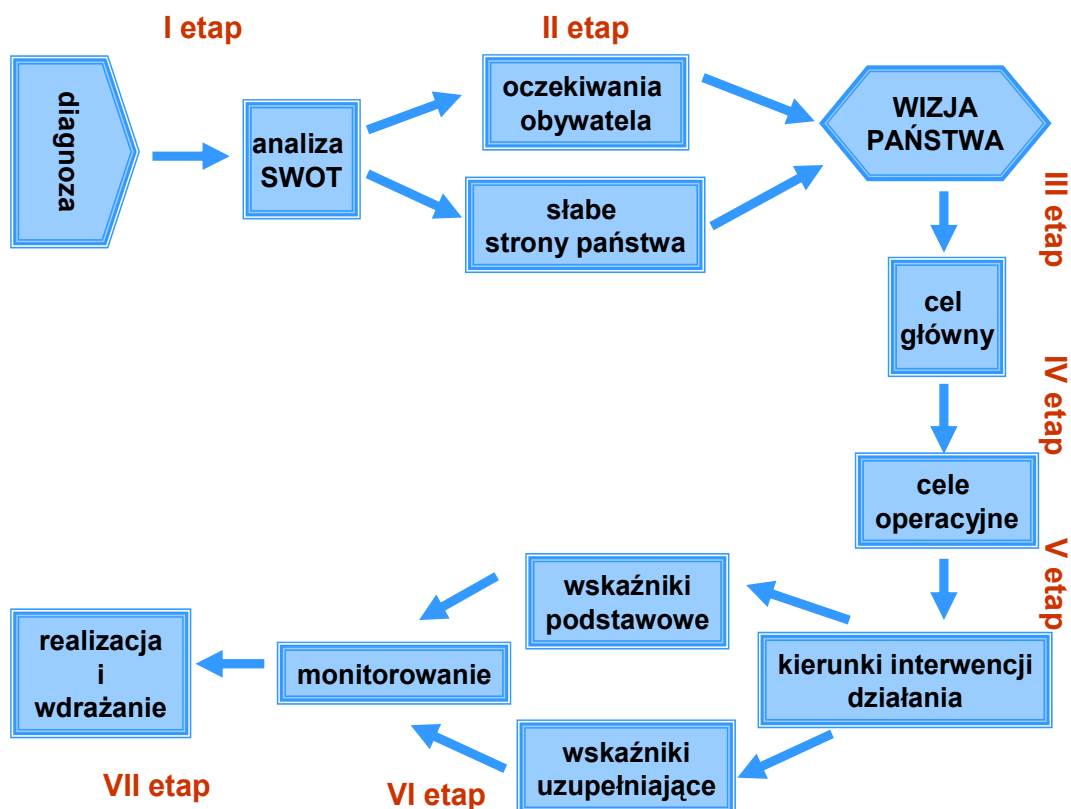
Pewność – gwarantuje utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego niezbędnych dla niezakłóconego funkcjonowania państwa, rozwoju gospodarczego i reakcji służb na zgłoszenia obywatela.

Rysunek 2. Ramy konstrukcyjne strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”



Strategia „Sprawne Państwo 2011-2020” zawiera: ogólną diagnozę obszaru sprawności państwa, wizję państwa, cel główny, cele operacyjne i kierunki interwencji określające zakres podejmowanych działań, wskaźniki monitorowania, jak również system realizacji oraz ramy finansowania. W załączniku umieszczono: szczegółową diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej w obszarze sprawności państwa, informacje o przebiegu prac i syntezę wyników konsultacji poświęconych projektowi strategii, a także harmonogram prac nad dokumentem.

Rysunek 3. Etapy prac i struktura strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”



Aktywne wdrożenie strategii będzie stanowiło gwarancję osiągnięcia wytyczonych kierunków interwencji i wizji państwa. Rzetelnych informacji na temat skuteczności określonych działań dostarczy monitoring i ocena procesów realizacyjnych. Przyjęcie strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” nie oznacza, że będzie to dokument o zamkniętym charakterze, gdyż będzie dokument ten ewoluował i dostosowywał się do zmieniających uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Strategia będzie poddana ocenie w 2014 r. i w zależności od potrzeb – zaktualizowana. Postanowienia strategii będą wdrażane zgodnie z planem działań akceptowanym przez Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju i przyjmowanym przez Radę Ministrów. Strategia „Sprawne Państwo 2011-2020” zostanie przyjęta przez Radę Ministrów w drodze uchwały, zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁴.

⁴ Dz.U. z 2009r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.

Tabela 1. Zidentyfikowane powiązania strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” z innymi strategiami rozwoju

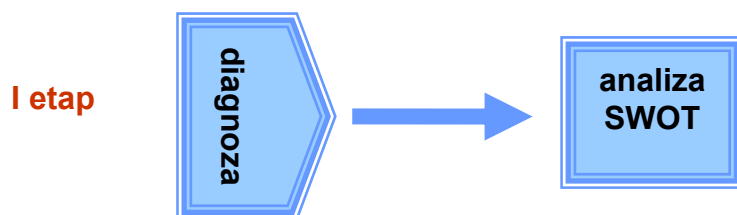
Strategia „Sprawne Państwo 2011-2020”		Krajowa strategia rozwoju regionalnego	Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki	Strategia rozwoju kapitału ludzkiego	Strategia rozwoju kapitału społecznego	Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP	Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa	Strategia rozwoju transportu	Strategia - Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko
Cele operacyjne	Kierunki interwencji								
CEL 1. FUNKCJONALNA STRUKTURA ORGANIZACYJNA PAŃSTWA	1.1.Racjonalny podział terytorialny państwa								
	1.2.Doskonalenie ustroju								
	1.3.Porządkowanie struktur organizacyjnych								
CEL 2. SKUTECZNE ZARZĄDZANIE I KOORDYNACJA	2.1.Poprawa Skuteczności planowania strategicznego i zarządzania finansowego								
	2.2.Skuteczny system zarządzania rozwojem kraju								
	2.3.Efektywne zarządzanie instytucjami publicznymi								
	2.4.Zarządzanie i współpraca przy realizacji zadań publicznych								
	2.5.Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności								
	2.6.Wzmocnienie pozycji międzynarodowej państwa								
	2.7.Organizacja Skarbu Państwa i określenie sposobu zarządzania jego majątkiem								
CEL 3. DOBRE PRAWO	3.1.Upraszczenie procedur administracyjnych								
	3.2.Procedury nastawione na realizację celów								
	3.3.Przejrzysty model konsultacji społecznych								
	3.4.Wzmocnienie mechanizmów samoregulacji								
	3.5.Wysoki poziom kodyfikacji								
	3.6.Partycypacja obywatela w procesach rządzenia								

CEL 4. EFEKTYWNE SYSTEMY OCHRONY PRAW OBYWATELA	4.1.Efektywny system ochrony zdrowia								
	4.2.Ochrona praw i interesów konsumentów								
	4.3.Ochrona obywatela za granicą								
	4.4.Dostęp do pomocy prawnej i informacji prawnej oraz rozpowszechnianie alternatywnych metod rozwiązywania sporów								
	4.5.Wysoka jakość i dostępność usług publicznych								
CEL 5. SKUTECZNY WYMIAR SPRAWIEDLIWOSCI I PROKURATURA	5.1.Usprawnienie sądownictwa								
	5.2.Zwiększenie skuteczności egzekucji sądowej								
	5.3.Nowoczesna i efektywna probacja								
	5.4.Zwiększenie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem								
	5.5. Skuteczna Prokuratura								
CEL 6. POPRAWA BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO	6.1.Poprawa sprawności, wizerunku i zaufania do instytucji i służb porządku publicznego								
	6.2.Organizowanie działań na rzecz bezpieczeństwa na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym								
	6.3.Zapewnienie bezpieczeństwa granicy UE/Schengen								
	6.4.Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw i zagrożeń związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego								
	6.5.Poprawa efektywności i jakości funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego								

2. OGÓLNA DIAGNOZA SPRAWNOŚCI PAŃSTWA

W niniejszym rozdziale w sposób syntetyczny wskazano najistotniejsze przyczyny wpływające na brak sprawności i efektywności państwa, przy czym w wielu zdiagnozowanych obszarach⁵ prowadzone są prace zmierzające do poprawy sytuacji, tj. są opracowywane projekty założeń projektów ustaw czy też trwają konsultacje społeczne projektów aktów prawnych. Obszary poddane diagnozie wynikają przede wszystkim z dokumentu przyjętego przez Radę Ministrów - *Plan uporządkowania strategii rozwoju*.

Rysunek 4. Etapy I strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”



Analizując sprawność funkcjonowania państwa należy zwrócić uwagę w pierwszej kolejności na dane Banku Światowego z ostatnich kilku lat odnoszących się do 6 wskaźników 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 od -2,5 do +2,5).

Tabela 2. Wskaźniki dobrego rządzenia wg Banku Światowego

Wskaźnik	2005	2006	2007	2008	2009
prawo wyrażania opinii i wpływ obywateli	+ 0,96	+ 0,80	+ 0,80	+ 0,88	+ 1,03
polityczna stabilność i brak przemocy	+ 0,43	+ 0,43	+ 0,67	+ 0,88	+ 0,91
efektywność administracji publicznej	+ 0,61	+ 0,57	+ 0,42	+ 0,52	+ 0,64
jakość stanowionego prawa	+ 0,83	+ 0,74	+ 0,77	+ 0,80	+ 0,93
rządy prawa	+ 0,47	+ 0,49	+ 0,41	+ 0,55	+ 0,68
kontrola korupcji	+ 0,33	+ 0,25	+ 0,27	+ 0,42	+ 0,48

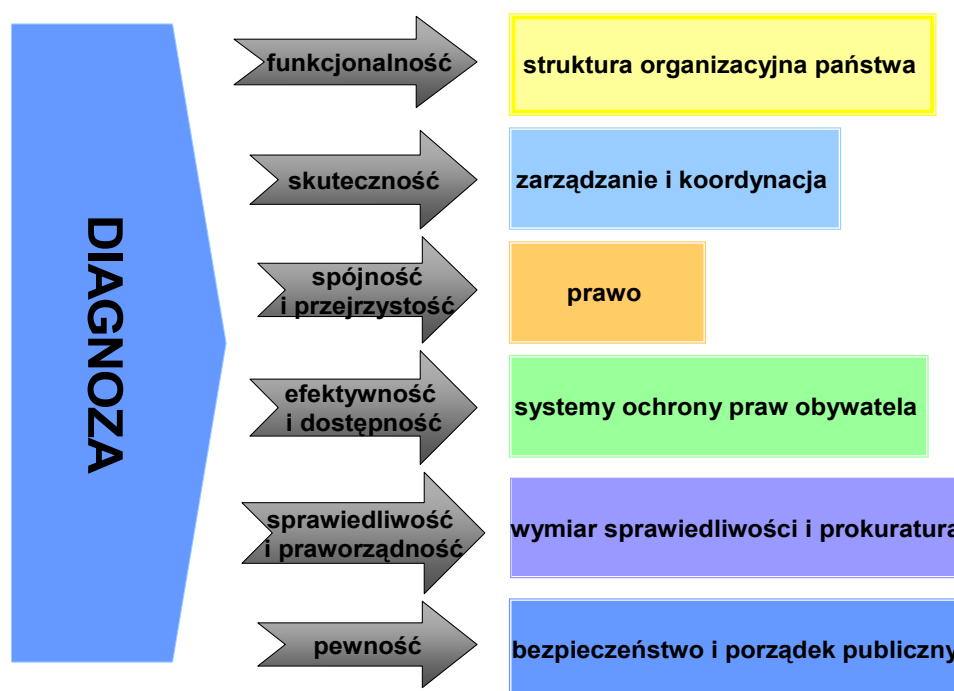
Źródło: Bank Światowy (rozpiętość wskaźnika od -2,5 do +2,5); http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp

Oceniając stan sprawności państwa należy wziąć pod uwagę wpływ prowadzenia w Unii Europejskiej polityki spójności na zmiany instytucjonalne i systemowe w Polsce, a w szczególności na sprawność i jakość funkcjonowania administracji, kształtowanie kultury administracyjnej związanej z zarządzaniem środkami publicznymi oraz wzrost znaczenia poziomu regionalnego.

Przedstawiona ogólna diagnoza sprawności państwa nie wyczerpuje wszystkich informacji i danych z uwagi na niewystarczające prowadzenie badań i wykorzystywanie ekspertyz. Podkreślić także należy, iż zagadnieniu sprawności państwa poświęcono dużo uwagi w dokumencie diagnostycznym *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Diagnoza w strategii została oparta na ramach konstrukcyjnych przedstawionych w części pierwszej niniejszego dokumentu oraz cechach charakteryzujących sprawne państwo, a więc: **funkcjonalność, skuteczność, spójność i przejrzystość, efektywność i dostępność, sprawiedliwość i praworządność, pewność**.

⁵ Szczegółowa diagnoza sprawności państwa w wybranych obszarach została przedstawiona w załączniku do projektu strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”.

Rysunek 5. Elementy diagnozy strategii



I. FUNKCJONALNOŚĆ - struktura organizacyjna państwa

Oceniając funkcjonalności struktury organizacyjnej państwa należy stwierdzić, że cechuje się ona dysfunkcjami negatywnie wpływającymi na ogólnie pojętą sprawność państwa. Nadmierne rozbudowane struktury prowadzą m.in. do wydatkowania zbyt wysokich środków na ich utrzymanie, do rozmywania odpowiedzialności, przedłużania procedur, niskiej skuteczności działania i niskiego poziomu zaufania obywateli do państwa.

Przeprowadzone na przestrzeni lat 1998–2009 reformy administracyjne miały na celu uporządkowanie struktur terenowej administracji rządowej zgodnie z ramami ustrojowymi wyznaczonymi przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Do polskiego prawa wprowadzono pojęcie władzy administracji ogólnej i zasadę zespolenia administracji terenowej⁶, ograniczono możliwość tworzenia administracji niezespolonych, określono działy administracji rządowej i zakres przypisanych do nich spraw, przekazano wybrane kompetencje administracji rządowej do jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa.

Problematyka organizacji struktur administracji centralnej nie została po 1990 r. - tak jak to miało miejsce w przypadku reformy samorządowej - podjęta w sposób kompleksowy, gdyż utrzymuje się dominacja resortowego a nie horyzontalnego podejścia do rozwiązywania problemów i formułowania polityk. Wprowadzanie licznych zmian w strukturze organizacyjnej administracji publicznej przyczyniło się do nadmiernego rozbudowania struktur prowadząc do wydatkowania wysokich środków na ich utrzymanie i funkcjonowanie, a także do niewydolności i rozmywania odpowiedzialności za podejmowane decyzje lub ich brak, co przyczynia się do niskiej skuteczności działania, przedłużających się procedur, niskiej orientacji na wyniki, trudności we wprowadzaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania. W szczególności należy zwrócić uwagę na braku centrum analitycznego dla administracji publicznej, której brak istotnie utrudnia modernizację polskiej administracji.

⁶ Wyjątki od tej zasady zostały określone w ustawie z dnia 23 stycznia 2009r. *o województwie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.)

Należy zauważyć, że 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 zapewnia 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 modernizację i zwiększenie sprawności funkcjonowania struktur państwowych i samorządowych wpływa także proces decentralizacji, któremu sprzyja stosowanie polityki spójności, przede wszystkim w kwestii zdecentralizowanego zarządzania środkami strukturalnymi Unii Europejskiej.

II. SKUTECZNOŚĆ - zarządzanie i koordynacja

Widoczne niedociągnięcia w holistycznym podejściu do zarządzania państwem rzutują na zbyt niski poziom skuteczności przedsięwziętych działań mających częstokroć charakter jednostkowy i epizodyczny oraz są pozbawione kompatybilności z zadaniami podejmowanymi w pokrewnych obszarach tematycznych. Brak efektywności zarządzania i koordynacji w kluczowych dla państwa i obywatela obszarach skutkuje postrzeganiem państwa jako nieskutecznego.

Zarządzanie rozwojem kraju. Bariere rozwoju kraju oraz kształtowania się korzystnych relacji między organami państwa a obywatelem, stanowi brak skutecznych mechanizmów planowania strategicznego, prostych procedur przy świadczeniu usług publicznych, efektywnego planowania i sprawnego zarządzania zasobami (środkami budżetowymi, zasobami ludzkimi i materialnymi), szerokiego wykorzystywania najnowszych technologii informacji i komunikacji oraz zdolności do szybkiego i skutecznego reagowania na nowe wyzwania i uwarunkowania międzynarodowe.

Konsekwencją niewystarczającej restrukturyzacji administracji publicznej jest stosunkowo niska efektywność jej funkcjonowania, czy znikoma zdolność do zarządzania rozwojem kraju. W chwilę 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*⁷ polityka spójności stanowi istotny czynnik zmian instytucjonalnych i systemowych. Obecnie realizacja polityki spójności znacząco wpływa na budowanie systemu strategicznego programowania i zarządzania rozwojem. Idzie także w parze z realizacją zasady dobrego rządzenia (ang. *good governance*), z którą wiąże się m.in. efektywne zarządzanie władz publicznych, czy przejrzystość ich działalności i włączanie obywateli w sferę funkcjonowania państwa. Powyższe sprzyja powstaniu społeczeństwa obywatelskiego - aktywnego i zaangażowanego. Kolejną sferą, w której elementy polityki spójności mają odzwierciedlenie w kwestii sprawności funkcjonowania państwa, jest wieloletnie finansowanie i zadaniowa konstrukcja budżetu, które stanowią nowoczesne rozwiązania polityki finansowej. Na ich przykładzie można zaobserwować przenikanie dobrych praktyk na zasadzie *spill-over* na obszary życia publicznego w Polsce. Dzięki sprawności mechanizmów polityki spójności nowoczesne wzorce zarządzania strategicznego i finansowego zostały przeniesione w sferę zarządzania rozwojem kraju.

Administrację publiczną charakteryzuje myślenie sektorowe w procesie programowania, niewystarczające wykorzystywanie 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 brak umiejętności opracowywania dokumentów strategicznych, słabe powiązania pomiędzy strategiami i programami, brak ciągłości prac programowych, słabe powiązanie planowania społeczno-gospodarczego z regionalnym i przestrzennym, której towarzyszy nierzadko niska zdolność jednostek administracji do koordynowania i monitorowania wdrażanych działań w sferze programowej i realizacyjnej oraz oceny stopnia realizacji wyznaczonych celów strategicznych i powiązania

⁷ Dokument opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, sierpień 2009r.

planowania budżetowego z celami strategicznymi polityki rozwoju. Ponadto obecnie projektowanie polityki gospodarczej kraju w niedostateczny sposób uwzględnia kwestie zarządzania ryzykiem, w tym związane z aspektami środowiskowymi, społecznymi i w zakresie zarządzania (ang. *Environmental, Social, Governance – ESG*) podejmowanych działań.

Innym problemem wpływającym na zarządzanie rozwojem kraju jest niewystarczająco efektywne 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, są ze względu na siebie rozbieżne⁸ (różnica wynosi: 85 109 na dzień 28 maja 2010r.)

Zarządzanie instytucjami publicznymi. Wewnętrzną strukturę organizacyjną instytucji publicznej określa statut. Prezes Rady Ministrów w drodze zarządzenia nadaje ministerstwu statut określający liczbę i nazwy departamentów oraz biur. Ponadto ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*⁹ wskazuje jakie komórki organizacyjne czy stanowiska mogą być tworzone w ministerstwie, których liczba nie jest stała i wynika ze szczegółowego zakresu działania danego ministra, określonego w drodze rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Z kolei na zakres działania danego ministra istotny wpływ mają przepisy ustawy z dnia 4 września 1997r. *o działach administracji rządowej*¹⁰ ustalająca 34 działy administracji rządowej.

Urzędy centralnych organów administracji rządowej tworzone są w drodze ustawy, natomiast statut nadaje – generalnie – Prezes Rady Ministrów, minister nadzorujący dany organ. Z kolei obsługę wojewodów zapewniają urzędy wojewódzkie, którym statut nadaje wojewoda w drodze zarządzenia zatwierdzanego przez Prezesa Rady Ministrów. W skład urzędu wojewódzkiego wchodzi wydziały - do realizacji merytorycznych zadań urzędu, biura - do realizacji zadań w zakresie obsługi urzędu oraz oddziały jako komórki organizacyjne wewnątrz wydziałów lub biur.

Na efektywność działania instytucji publicznych obok struktur wewnętrznych, modelu zarządzania i procesu podejmowania decyzji, obiegu korespondencji i stosowania technik informatycznych, istotny wpływ ma jakość kadry urzędniczej. Polską administrację publiczną cechuje różnorodność grup zawodowych, wobec których znajdują zastosowanie - obok przepisów pragmatyk pracowniczych - także i inne regulacje prawne charakterystyczne dla danej grupy. W praktyce różnorodność rozwiązań prawnych uniemożliwia prowadzenie spójnej polityki kadrowej oraz zapewnienie ciągłego rozwoju zawodowego podległym pracownikom. Mała atrakcyjność pracy w instytucjach administracji publicznej w związku ze słabym powiązaniem poziomu wynagrodzeń z wynagrodzeniami na rynku pracy, przyczynia się do utraty części doświadczonej kadry urzędniczej o wysokich kwalifikacjach zawodowych, co z kolei wpływa na pojawianie się krytycznych opinii obywateli o administracji z uwagi na brak profesjonalizmu czy długotrwałe rozpatrywanie spraw. Na istniejący stan rzutuje także brak instrumentów pomiaru obciążenia pracą na danym stanowisku, niewystarczające wykorzystanie nowoczesnych narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi w codziennej praktyce funkcjonowania urzędów.

Funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego. W zakresie funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego dotychczasowe doświadczenia wskazują na istniejące poważne niedociągnięcia (luki) w organizacji przepływu informacji pomiędzy różnymi poziomami i instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie kryzysowe, które powodują znaczne opóźnienia w docieraniu informacji do właściwych adresatów i mogą wydłużać proces decyzyjny w sytuacjach wymagających natychmiastowych działań. 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, których skutkiem jest chaos informacyjny i dalsze opóźnianie procesu decyzyjnego. Ponadto 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. Na uwagę zasługuje również nieefektywne wykorzystanie zasobów kadrowych, istniejących podstaw prawnych oraz dokumentów planistycznych, zwłaszcza planów reagowania kryzysowego, które w wielu przypadkach nie są funkcjonalnymi dokumentami operacyjnymi, a jedynie formalnym spełnieniem wymogów ustawowych. Dużą słabością

⁸ 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

⁹ Dz.U. z 2003r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. z 2007r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.

systemu zarządzania kryzysowego pozostaje także luka w zakresie ochrony ludności, zarówno w dziedzinie ujednoczenia obowiązków państwa wobec obywateli i unowocześnienia nieaktualnych dziś przepisów o obronie cywilnej, jak i w dziedzinie alarmowania, ostrzegania i edukacji społeczeństwa oraz kształtowania świadomości zagrożeń i własnej odpowiedzialności obywateli za bezpieczeństwo. Odnotowuje się niską świadomość społeczeństwa w zakresie istniejących zagrożeń i zalecanych sposobów zachowania w przypadku ich wystąpienia oraz małe zaangażowanie obywateli w zapewnianie bezpieczeństwa na co dzień.

Pozycja międzynarodowa państwa. Analizując sprawność państwa nie sposób pominąć funkcjonowania Polski w środowisku międzynarodowym. Z jednej strony obserwowane w ostatnich latach dynamiczne zmiany tworzą dogodną atmosferę do zwiększonej rywalizacji pomiędzy państwami i do odżywiania tradycyjnych koncepcji geopolitycznych, z drugiej zaś - świadomość wspólnych wyzwań globalnych stwarza perspektywy do wzmocnienia współpracy międzynarodowej. Wśród niedoskonałości uniemożliwiających sprawną realizację polityki zagranicznej w kontekście sprawnego funkcjonowania państwa należy przede wszystkim wyróżnić:

- brak systemu kontroli współpracy zagranicznej Sejmu, Senatu, resortów, instytucji centralnych oraz urzędów wojewódzkich,
- niewłaściwe zarządzanie informacją przyczyniające się do braku przedstawiania przez Polskę spójnego i całościowego stanowiska lub opóźnień wpływających na wizerunek Polski i efektywność działań dyplomatycznych,
- brak koordynacji stanowisk samorządów województw prezentowanych na forum międzynarodowym oraz słaba wymiana informacji w zakresie współpracy zagranicznej samorządów szczebla gminnego i powiatowego; w przypadku przystępowania do zrzeszeń międzynarodowych społeczności lokalnych i regionalnych istnieje potrzeba zsynchronizowania działań dotyczących informowania właściwych podmiotów – zgodnie z obowiązującymi przepisami – po przystąpieniu do zrzeszeń,
- brak dialogu, konsultacji oraz wypracowanych standardów współpracy między rządem a jednostkami samorządu terytorialnego i związkami gmin,
- brak całościowego długookresowego planowania i priorytetyzacji w polityce europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru samorządowego i w odniesieniu do spraw ogólnopaństwowych,
- niska aktywność resortów w zakresie współpracy z Komisją Europejską i odpowiednikami z państw członkowskich,
- brak systemu wczesnego ostrzegania, co sprowadza się do monitorowania spraw bez stosownego wyprzedzenia w sposób umożliwiający identyfikowanie kwestii potencjalnie problematycznych, służących ulepszeniu i odpowiednio wcześniejszemu przygotowywaniu się do dyskusji w ramach Unii Europejskiej,
- brak koordynacji współpracy biur regionalnych samorządów województw w Brukseli oraz brak uregulowania konsultacji działań i stanowisk przedstawicieli polskiej delegacji do Komitetu Regionów,
- brak uregulowań prawnych dotyczących zasady delegowania ekspertów narodowych do pracy w instytucjach UE oraz słaba obecność Polaków w tych instytucjach przyczyniająca się do ograniczonej zdolności Polski do wpływania na podejmowane decyzje,
- brak skoordynowanego i nowoczesnego systemu promocji interesów kraju,
- brak kontroli wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na wsparcie Polonii i Polaków za granicą.

Zarządzanie majątkiem Skarbu Państwa. Obecnie 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. Istnieje zatem zjawisko rozproszenia nadzoru nad mieniem państwowym, któremu towarzyszy funkcjonowanie, w administracji rządowej oraz w agencjach państwowych, komórek organizacyjnych realizujących tożsame zadania z zakresu dominium państwa, jednakże działających w różnych standardach proceduralnych i organizacyjnych. Powyższe zjawisko powoduje brak prawnych możliwości wprowadzenia jednolitych standardów wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach kapitałowych i przedsiębiorstwach państwowych.

III. SPÓJNOŚĆ I PRZEJRZYSTOŚĆ - prawo

Liczne niedociągnięcia w polskim prawie świadczą o niespójnym i nieprzejrzystym ustawodawstwie, ograniczając tym samym rozwój gospodarczy i aspiracje obywatela. Brak przejrzystości prawa m.in. generuje niepotrzebne koszty czy opóźnia procesów inwestycyjnych, co ogranicza możliwości osiągnięcia przez państwo zadowalających rezultatów realizowanej polityki. Elementem związanym z kwestią przejrzystości prawa jest akceptacja społeczna istniejących regulacji. Ta z kolei wiąże się z przestrzeganiem prawa i stwarza korzystne warunki do sprawnego działania państwa.

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

- niestabilność systemu prawnego oraz częste nowelizacje ustaw i rozporządzeń,
- słabą jakość proponowanych regulacji (niezgodność z aktami wyższego rzędu),
- częste zmiany w polskim systemie prawa wynikające z mechanizmów rządzących porządkiem konstytucyjnym,
- dynamicznie zmieniające się prawo wspólnotowe UE,
- brak systemu oceny przyczyn konieczności dokonania proponowanej regulacji,
- nadmierna szczegółowość powodująca szybką dezaktualizację przepisów,
- przewlekłość postępowania legislacyjnego (przygotowywanie projektu założeń, następnie projektu aktu prawnego, a w dalszej kolejności proces legislacyjny w Parlamencie),
- brak istnienia zorganizowanego systemu oceny efektywności i skuteczności prawa *ex post*,
- brak przeprowadzania rzetelnej oceny skutków regulacji (OSR) na etapie postępowania legislacyjnego oraz niewystarczająca wiedza i popyt wewnętrzny w ramach samej administracji na tworzenie polityk w oparciu o dowody analityczne,
- niska efektywność rządowego planowania legislacyjnego tak w odniesieniu do projektów ustaw, jak i projektów rozporządzeń,
- niewłaściwe podejście do systemu konsultacji społecznych.

Innymi mankamentami postępowania legislacyjnego jest wolne tempo i jakość prac - zarówno na etapie prac rządowych jak i parlamentarnych - przyczyniająca się z jednej strony do długotrwałego oczekiwania przez obywateli na zmiany w obowiązujących przepisach prawa, z drugiej zaś - braku możliwości szybkiego reagowania na zmieniające się uwarunkowania międzynarodowe.

Jakość przepisów prawnych. Przedstawiony powyżej stan skutkuje przede wszystkim: brakiem precyzji i spójności przepisów prawnych, czego przyczyną jest niewykorzystywanie narzędzi analitycznych pozwalających na tworzenie polityk rządowych na dowodach „*evidence based policy*”; coraz większą drobiazgowością tworzonych regulacji prawnych będącą wynikiem tzw. „inflacji prawa”; niskim utożsamianiem się beneficjentów tworzonego prawa z jego przepisami, co jest w głównej mierze spowodowane nieefektywnym systemem konsultacji i partycypacji partnerów społecznych na etapie tworzenia polityk rządowych oraz nierespektowania obowiązków w zakresie zapewnienia dostępu do informacji o projektach ustaw i rozporządzeń wynikających z przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Jakość aktów prawa miejscowego. Jakość aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego uległa w ostatnich latach znaczącej poprawie, gdyż coraz rzadziej wskazuje się na wydanie aktu prawa miejscowego z naruszeniem prawa. Obserwuje się tendencję malejącą w zakresie liczby 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 zapisów ustawowych czy naruszanie przepisów proceduralnych związanych z niewłaściwym trybem głosowania nad aktem, brakiem publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz zastosowaniem niewłaściwego terminu wejścia w życie aktu.

Jakość kodyfikacji. Na sprawność wymiaru sprawiedliwości istotną rolę odgrywa jakość kodyfikacji w zakresie prawa karnego, prawa cywilnego czy kodeksu spółek handlowych. Analiza bieżącego stanu prawnego

w obszarze prawa karnego materialnego, procesowego, wykonawczego i skarbowego¹¹ wskazuje na potrzebę podjęcia prac nad zagadnieniami takimi jak: model postępowania przygotowawczego i sądowego, model postępowania odwoławczego, stosowanie środków zapobiegawczych w toku postępowania karnego. Również nie jest zadowolający¹² obowiązujący stan Kodeksu cywilnego z 1964 r. (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 UE. W przypadku przyjęcia tradycyjnego modelu postępowania w Kodeksie postępowania cywilnego z 1964 r. (był znacznie częściej nowelizowany niż Kodeks cywilny) należy zauważyć, iż nie odpowiada on 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.

Aktywność obywatela w procesach rządzenia. Wśród mankamentów wskazujących na brak skuteczności państwa w sferze uczestnictwa obywateli na zasadach partnerstwa w procesach rządzenia należy w szczególności wymienić: brak chęci po stronie obywatela do angażowania się w sprawy publiczne, niewłaściwe wykorzystanie narzędzi dialogu społecznego, 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, brak jednolitych i zrozumiałych standardów dla form komunikacji z obywatelami i Parlamentem, niskie zaufanie społeczne, niedostatki kultury politycznej, która często przybiera postać kultury peryferyjnej, z nikłym poczuciem możliwości wpływu, wysoce negatywny stereotyp państwa – nie tylko jego obecnego funkcjonowania, ale też przypisywanej państwu roli.

Podejmowane próby aktywnego włączenia obywateli - na zasadach partnerstwa - w proces rządzenia nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Wśród przyczyn istniejącej sytuacji należy doszukiwać się w dominujących i utrwalonych 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). Pomimo świadomości o służebnej roli organów administracji publicznej wobec obywateli (klientów, konsumentów, pacjentów i wyborców) procedury komunikacji opierają się na działaniach bieżących. Obserwuje się ponadto deficyt dobrowolnych instrumentów informowania wynikających z inicjatywy, kreatywności i otwartości organów administracji publicznej. W procesach rządzenia wykorzystuje się w niewielkim stopniu badania opinii publicznej i panele obywatelskie jako formę komunikacji. Pozytywnym zjawiskiem jest coraz powszechniejsze wykorzystanie Internetu do komunikowania.

IV. EFEKTYWNOŚĆ I DOSTĘPNOŚĆ - systemy ochrony praw obywatela

Niezadowolające rezultaty działań państwa w obszarze ochrony praw obywatela (niska efektywność), a także ograniczona dostępność usług publicznych świadczonych nie pozwala na współpracę obu kluczowych stron życia publicznego – państwa i obywatela. Bez takiej współpracy i zaangażowania społeczeństwa oraz efektywnych instytucjonalnie systemów państwo nie będzie sprawnie świadczyć usług publicznych i realizować zadań.

System ochrony zdrowia. Jednym z głównych powodów niedoskonałości funkcjonowania systemu ochrony zdrowia są niewystarczające środki w stosunku do potrzeb społecznych. Pogłębiające się trendy demograficzno-epidemiologiczne w krajach europejskich wskazują, iż wydatki na zdrowie będą rosły, bowiem zwiększa się zapotrzebowanie na świadczenia opieki zdrowotnej. Również w Polsce począwszy od 1999 r. liczba ludności systematycznie spada. Według Głównego Urzędu Statystycznego ruch naturalny ludności w latach 2008-2035 będzie charakteryzował się zmniejszeniem umieralności oraz znaczącym spadkiem urodzeń. Prognozuje się dalsze przyspieszenie tempa starzenia - w 2006 roku odsetek osób w wieku 65 + wyniósł 13,3% (5,1 mln osób), natomiast zgodnie z analizami w 2030 r. osoby takie stanowić będą 23,8% ogółu

¹¹ Dokonana przez działającą w nowym składzie od dnia 2 grudnia 2009 roku Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego

¹² Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego przystąpiła do projektowania nowej kodyfikacji.

populacji.¹³ Obecna alokacja zasobów ochrony zdrowia jest nieadekwatna do potrzeb zdrowotnych, zaś istniejąca infrastruktura często nie odpowiada wymaganiom określonym w przepisach prawa. Główną przyczyną opóźnień w dostosowywaniu infrastruktury ochrony zdrowia do wymagań prawnych jest niewystarczająca wysokość środków finansowych i zle nimi zarządzanie.

Kolejnym problemem jest zadłużanie się publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Pomimo podejmowanych w przeszłości prób rozwiązania tego problemu sytuacja finansowa wielu zakładów jest niezadowalająca.

Wzrost zapotrzebowania na opiekę szpitalną i rosnące koszty systemu opieki zdrowotnej powodują, iż uzasadnione staje się dążenie do podnoszenia efektywności zarządzania placówkami, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiej jakości udzielanych świadczeń. W dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości należy dążyć do poprawy standardów i jakości leczenia. Na jakość usług medycznych mają wpływ m.in.: brak sprzętu medycznego, zła infrastruktura, długi czas oczekiwania na pomoc medyczną, niewystarczająca liczba lub nieodpowiednie kwalifikacje personelu medycznego, długi czas dotarcia karettek do oczekującego pomocy.

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. Przeciętny konsument jest coraz bardziej świadomy przysługujących mu praw oraz narzędzi i instytucji, za pomocą których może chronić prawnie uzasadnione interesy. Ponadto wraz z rozwojem rynku i stabilizowaniem instytucji gospodarki wolnorynkowej rośnie świadomość przedsiębiorców w zakresie praw i oczekiwań konsumentów, co jest szczególnie istotne w kontekście realizacji polityk kierunkowania transformacji gospodarczej na tzw. bardziej zieloną ścieżkę m.in. poprzez promocję zrównoważonej produkcji i konsumpcji. Niemniej wśród najistotniejszych problemów wymienić należy:

- niską transparentność stosowanych w obrocie konsumenckim wzorców umów (niezrozumiała terminologia, zawile lub nieprecyzyjne sformułowania, nieczytelny układ graficzny tekstu, mała czcionka, liczne wyjątki, odesłania, itp.),
- niski poziom świadomości prawnej konsumentów i przedsiębiorców spowodowany nieprzejrzystością i wysokim poziomem skomplikowania aktów prawnych obejmujących ochronę konsumentów (rozproszenie przepisów konsumenckich po wielu aktach prawnych, brak praktyki i orzecznictwa wspomagających wykładnię wielu nowych rozwiązań prawnych, błędy techniki legislacyjnej oraz nie zawsze udane przeniesienie aktów prawa wspólnotowego UE do krajowego porządku prawnego),
- brak instrumentów prawnych umożliwiających konsumentom szybkie i niekosztowne dochodzenie swoich praw, w szczególności mało rozwinięte i upowszechnione systemy pozasądowego rozstrzygania sporów (ADR),
- niezadowalający poziom wykorzystania rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone,
- niski poziom strategicznego planowania rozwoju przedsiębiorstwa opartego o kompleksowe metody zarządzania ryzykiem ESG, w tym korzystania przez przedsiębiorców z instrumentów samoregulacyjnych, m.in. w ramach realizacji koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (ang. Corporate Social Responsibility – CSR) czy kodeksów dobrych praktyk charakterystycznych dla krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej, cechujących się wysokim poziomem poszanowania praw i interesów konsumentów,
- nie skoordynowany w pełni system ochrony konsumentów pozwalający na skuteczne kreowanie oraz koordynowanie realizacji polityki konsumenckiej.

Ochrona obywatela za granicą. Polskie urzędy konsularne wykonują czynności związane z obsługą interesantów w odniesieniu do obywateli polskich i cudzoziemców. Do problemów związanych z funkcjonowaniem konsulatów należy zaliczyć: niewystarczające wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań informatycznych, nadmiernie rozwinięta biurokracja w sprawach istotnych dla obywatela (np. przewozu ciał i prochów osób zmarłych za granicą).

Dostęp do pomocy prawnej. Jednym z problemów dotyczących obywateli są bariery w dostępie do szeroko rozumianej informacji prawnej. Na powyższe wpływa m.in. niewystarczająca liczba radców prawnych,

¹³ *Prognozę Ludności na lata 2008-2035*, GUS, Warszawa 2009.

adwokatów i notariuszy, wysokie ceny usług prawniczych, nierówny dostęp do zawodów prawniczych. Ponadto Polska jest obecnie jednym z ostatnich krajów w Europie, w którym nie funkcjonuje system umożliwiający dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej finansowanej przez Skarb Państwa.

Usługi publiczne. W sferze sprawności instytucjonalnej i zarządzania usługami publicznymi na uwagę zasługuje brak zinstytucjonalizowanego systemu standaryzacji usług publicznych (opieka zdrowotna, edukacja, pomoc społeczna, ubezpieczenia społeczne, usługi kulturalne, usługi komunikacyjne i komunalne), znaczne rozpiętości w dostępie do usług publicznych oraz jakości. Obserwowane sukcesywne podnoszenie standardów chociażby w obszarze funkcjonowania pomocy społecznej (np. standardy domu pomocy społecznej; placówki opiekuńczo-wychowawczej; środowiskowych domów samopomocy) wskazuje na potrzebę ich weryfikacji, monitorowania, uzupełniania, itp. Z kolei informacje na temat świadczonych usług umożliwiają strony internetowe instytucji publicznych, jednakże funkcja ta sprowadza się głównie do pobierania formularzy. Najczęściej dostępnymi usługami są procedury związane z dokumentami tożsamości, rejestracją przedsiębiorstw, zamówieniami publicznymi, składaniem deklaracji podatkowej przez osoby fizyczne oraz zameldowaniem.

V. SPRAWIEDLIWOŚĆ I PRAWORZĄDNOŚĆ – wymiar sprawiedliwości i prokuratura

Dysfunkcje działania wymiaru sprawiedliwości i prokuratury (sprawiedliwość i praworządność) negatywnie wpływają na stopień uregulowania i „porządek” życia publicznego oraz nie stanowią środowiska sprzyjającego budowaniu sprawnego państwa bez zaufania obywateli.

Wymiar sprawiedliwości. Zasadniczymi problemami sądownictwa powszechnego są:

- stały wzrost wpływu spraw do sądów w związku z rozszerzaniem katalogu spraw w wyniku regulacji kolejnych obszarów i wprowadzaniem nowych instytucji do systemu prawnego,
- wieloletnie zaległości nierozpoznanych spraw w kilkudziesięciu sądach w skali całego kraju,
- niewłaściwa alokacja zasobów etatowych, w szczególności w grupie etatów orzeczniczych,
- wadliwa struktura organizacyjna utrudniająca wykorzystywanie zasobów etatowych stosownie do zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów w celu terminowej realizacji zadań,
- wykonywanie przez sędziów wielu czynności o innym charakterze niż ściśle jurysdykcyjny, co wynika przede wszystkim ze zbyt małej liczby wysokokwalifikowanych urzędników, w szczególności asystentów i referendarzy sądowych,
- rozwiązania proceduralne utrudniające szybkie rozpoznawanie spraw,
- odstający od wymagań współczesnego świata system zarządzania sądami;
- niedostatecznie efektywne zarządzanie środkami finansowymi alokowanymi na wymiar sprawiedliwości,
- nieadekwatna do potrzeb baza lokalowa, szczególnie w sądach dużych aglomeracji np. w Warszawie,
- niedostateczne informatyczne wspomaganie organizacji pracy.

Wśród innych przyczyn mało skutecznego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości należy przede wszystkim dopatrywać w:

- słabym rozpowszechnieniu możliwość korzystania z alternatywnych metod rozwiązywania sporów, tj. mediacji i arbitrażu,
- przewlekłości i małej wydajności postępowań egzekucyjnych pozostającej w ścisłym związku z treścią obowiązujących regulacji prawa egzekucyjnego, które stwarzają duże możliwości hamowania przez dłużników biegu egzekucji,
- niewystarczającej liczbie komorników sądowych, adwokatów i radców prawnych,
- barierach w dostępie obywateli do szeroko rozumianej informacji prawnej (brak regulacji umożliwiających osobom fizycznym o niskim statusie materialnym dostępu do finansowanej przez państwo nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, a także w postępowaniu przed organami administracji publicznej),
- braku skuteczności i efektywności czynności kuratorów sądowych w związku z powrotem do przestępstwa niemal połowy dozorowanych,

- stałym wzroście liczby orzeczeń o karze pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, co w przypadku zarządzenia wykonania kary powoduje stały napływ skazanych do zakładów karnych celem odbycia krótkoterminowych kar pozbawienia wolności, czego skutkiem jest duża liczba oczekujących na odbycie kary pozbawienia wolności oraz kilkuprocentowe przepelnienie w zakładach karnych,
- mało skutecznych działaniach probacyjnych, o czym świadczy duża liczba orzeczeń o zarządzeniu warunkowo zawieszony kary pozbawienia wolności z powodu popełnienia kolejnego przestępstwa (48 % wszystkich „zarządzeń” wykonania kary),
- przeludnieniu w więzieniach i wysokim wskaźniku osadzonych w więzieniach,
- małym zainteresowaniu możliwością odbywania kary w systemie dozoru elektronicznego,
- braku mechanizmów współpracy między poszczególnymi podmiotami udzielającymi pomocy pokrzywdzonym, niskim poziomie świadomości społecznej w zakresie praw osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz niewystarczającym przygotowaniu służb.

Na poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości istotny wpływ ma wprowadzenie do jednostek wymiaru sprawiedliwości nowoczesnych technologii informatycznych umożliwiających:

- składanie elektronicznych wniosków do wydziałów rejestrowych oraz korzystanie z internetowej wyszukiwarki podmiotów wpisanych do krajowego rejestru sądowego (obecnie na terenie kraju istnieje 27 wydziałów zorganizowanych w sądach rejonowych),
- zakładanie i prowadzenie ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (tzw. Nowa Księga Wieczysta) w wydziałach ksiąg wieczystych sądów rejonowych (wg stanu na dzień 1 października 2010 r. wszystkie wydziały ksiąg wieczystych są objęte nowym systemem informatycznym),
- elektroniczne połączenie Krajowego Rejestru Karnego z rejestrem karnym Francji, Niemiec, Hiszpanii i Bulgarii, co pozwala na przyspieszenie prowadzonych postępowań przygotowawczych i sądowych (od czasu uruchomienia sieci wymiana informacji wzrosła o ok. 400%),
- prowadzenie od dnia 1 stycznia 2010r. elektronicznego postępowania upominawczego (tzw. „e-sąd”), którego efektem jest obniżenie kosztów postępowania oraz skrócenie czasu wydania nakazu (na koniec października 2010r. do e-sądu wpłynęło ponad 530 tys. pozwów, z czego rozpatrzono ponad 430 tys.).

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,
- zbyt mała ilość asystentów i urzędników stanowiących wsparcie pracy prokuratora,
- niedostateczne informatyczne wspomaganie prowadzenia postępowań przygotowawczych i organizacji pracy,
- brak diagnozy kapitału intelektualnego w prokuraturze, a tym samym niewłaściwe wykorzystanie potencjału kadrowego prokuratury,
- brak dostatecznej specjalizacji prokuratorów,
- niedostatecznie zidentyfikowane potrzeby szkoleniowe kadr prokuratury,
- duża fluktuacja kadry urzędniczej w połączeniu z brakiem wysokokwalifikowanych urzędników,
- trudna sytuacja w zakresie bazy lokalowej,
- brak systemu identyfikacji wizualnej.

VI. PEWNOŚĆ - bezpieczeństwo i porządek publiczny

Istniejące zagrożenia dla państwa i społeczeństwa generują wymierne ekonomicznie i społecznie straty. Niewystarczające działania służb i instytucji odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym brak współpracy między nimi, przyczynia się do

utruty pewności obywatela o otrzymaniu profesjonalnej pomocy na zgłoszenia i szybkiej reakcji właściwych służb.

Poczucie bezpieczeństwa obywateli. Od wielu lat przy ocenie i planowaniu działań Policji i innych służb¹⁴ 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. Zagrożenia, których Obywatele obawiają się najbardziej to, zgodnie z wynikami z roku 2009, brawurowo jeżdżący kierowcy (35,9%), niszczenie mienia (21%), agresja ze strony osób pijanych lub pod wpływem narkotyków (20%), napady, rozboje (19,6%), włamania (19,3%) i zaczepki ze strony agresywnej młodzieży (19,1%). Mniejsze obawy wzbudzają bójk i pobicia (17,6%), kradzieże (12,2%), hałaśliwi sąsiedzi (6,4%), handel narkotykami (5,7%) oraz wymuszenia (4,1%)¹⁵. W 2009 roku 75,5% respondentów twierdziło, że wychodząc po zmroku czują się bezpiecznie¹⁶. Obywatele dobrze oceniają pracę policjantów, którzy pełnią służbę w okolicy miejsca ich zamieszkania¹⁷. W ciągu trzech lat odsetek osób, które uważają, że policjanci pracują dobrze utrzymywali się na podobnym poziomie i w roku 2009 wynosił 63,5%. Oczekiwania obywateli wobec Policji i innych instytucji dotyczą najczęściej zapewnienia łatwego kontaktu ze służbami, widoczności patroli, profesjonalizmu funkcjonariuszy i angażowania społeczności do wspólnych działań¹⁸.

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 przestępstwa¹⁹. Z drugiej jednak strony obserwuje się brak wzajemnej współpracy w zakresie przekazywania informacji o powziętych od obywateli zdarzeniach zagrażających zdrowiu czy życiu obywatela.

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, łamanie praw autorskich i pokrewnych, terroryzm. Przy czym, jak wskazują statystyki, od kilku lat notuje się zasadniczy trend spadkowy ogólnej liczby przestępstw (w tym kryminalnych) przy równoczesnym wzroście ich wykrywalności. Spada liczba zabitych i rannych w wypadkach drogowych przy równoczesnym wzroście zarejestrowanych pojazdów. Z kolei przestępczość korupcyjna - jako jeden z problemów społecznych²⁰ - jest trudna do wykrycia, ponieważ wszystkie strony uczestniczące w takim przestępstwie są zainteresowane jego ukryciem. Dlatego zazwyczaj przestępstwo, którego nie ujawniły organy ścigania, nie jest ujęte w statystykach²¹.

Obserwowany jest wzrost liczby zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego, w tym spowodowanych przez gwałtowne opady i przybory wód, rośnie liczba pojazdów na drogach, wraz z rozwojem techniki i informatyki zmienia się przestępczość, członkostwo Polski w Unii Europejskiej powoduje zagrożenie napływem nielegalnych imigrantów, istnieje potencjalne zagrożenie w związku z udziałem Polski w wojskowych misjach zagranicznych.

Skuteczność działania służb. Skuteczność działania poszczególnych służb oraz części administracji funkcjonujących w obszarze bezpieczeństwa jest zależna od właściwego poziomu kompetencji ich pracowników i funkcjonariuszy oraz racjonalnego finansowania i odpowiedniego wyposażenia, w tym

¹⁴ 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.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Konsorcjum ośrodków badawczych: CBOS, DGA PBS i TNS OBOP: *Polskie Badanie Przestępczości*. Realizowane na zlecenie Policji w latach: 2007, 2008 i 2009 na próbie badawczej: 17 tys. dorosłych Polaków, po 1000 respondentów w każdym województwie i na obszarze działania Komendy Stołecznej Policji.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ CBOS: *Rola Policji i innych służb w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wizerunek funkcjonariuszy wybranych służb Policji*, grudzień 2008.

¹⁹ *Polskie Badanie Przestępczości*.

²⁰ CBOS: *Opinia społeczna o korupcji w Polsce*.

²¹ Policja w roku 2009 stwierdziła 8.305 przestępstw korupcyjnych, czyli o 7,8% więcej w porównaniu z 2008 rokiem.

wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Pomimo poczynionych w ostatnich latach nakładów na Policję, Straż Graniczną i Państwową Straż Pożarną²² nadal występują odczuwalne braki logistyczne w wielu sferach ich działalności, a upływ czasu będzie powodował konieczność stopniowego wycofywania starzejącego się i wyeksploatowanego w codziennej służbie wyposażenia czy remontów użytkowanych obiektów.

²² W dniu 12 stycznia 2007 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o ustanowieniu *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007 – 2009*. W dniu 2 lipca 2009 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o zmianie ustawy o ustanowieniu *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007 – 2009*, która przedłużyła okres realizacji *Programu(...)* na lata 2010 – 2011 (Dz. U. Nr 144 poz. 1174). *Program modernizacji* poprawił wyposażenie i warunki pełnienia służby w tych formacjach, co miało wpływ na poprawę skuteczności ich działania. Wyremontowano wiele budynków (strażnic SG i PSP, komisariatów Policji), znaczny procent pojazdów służbowych wymieniono na nowoczesne modele. Poprawiono stan uzbrojenia i umundurowania.

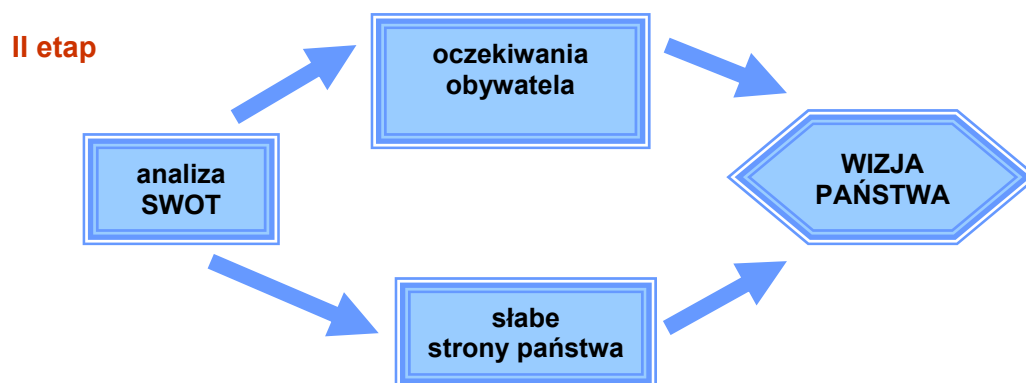
Analiza sprawności państwa pod kątem mocnych i słabych stron

MOCNE	SŁABE
<ul style="list-style-type: none"> • Wysoko wykształcona kadra • Wzrost wykorzystania nowoczesnych technologii informatycznych • Poprawa dostępu, efektywności i jakości świadczonych usług • Wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań w zakresie zarządzania i wdrażania funduszy unijnych • Stała poprawa mechanizmu stanowienia prawa • Upowszechnianie informacji o działaniach instytucji publicznych • Usprawnienie i przyspieszenie procedur kontrolnych oraz postępowań administracyjnych • Wzrost świadomości prawnej obywateli i przysługujących im praw • Wysoki poziom poczucia bezpieczeństwa Polaków • Wysoka skuteczność służb, inspekcji i straży • Wzrastające zdolności do tworzenia długofalowych strategii i programów • Postępujący proces upraszczania procedur prawnych stosowanych w instytucjach publicznych zmierzający do skrócenia czasu postępowania • Postępujący proces restrukturyzacji i modernizacji instytucji publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> • Rozbudowane nieefektywne struktury organizacyjne oraz niedostateczny poziom wykorzystania nowoczesnych narzędzi zarządzania • Nieefektywne zarządzanie instytucjami publicznymi • Opóźnienia w informatyzacji (e-administracji) oraz brak kompleksowej integracji systemów informatycznych • Nierównowaga finansów publicznych skutkująca utrzymywaniem się deficytu • Brak ujednoczonych standardów komunikacji i przepływu informacji • Niski poziom koordynacji w obszarze zarządzania, programowania strategicznego i prowadzenia polityk rozwoju • Nadmierna liczba regulacji prawnych (inflacja prawa) oraz wysoka jego szczegółowość, a także niska przejrzystość procedur legislacyjnych • Brak wypracowanych skutecznych standardów komunikacji i dialogu społecznego • Niedostateczny poziom wykorzystania analiz w procesie stanowienia prawa • Niski poziom udziału obywateli/partnerów społecznych w procesach rządzenia, w tym w tworzeniu prawa i polityk • Niedostateczna sprawność mechanizmów zarządzania i koordynacji, w tym m.in. zarządzania kryzysowego czy planowania i ustalania priorytetów w polityce zagranicznej • Mało efektywny system ochrony zdrowia • Niedostateczny poziom ochrony praw i interesów konsumentów • Brak standardów usług publicznych • Brak kompleksowej reformy wymiaru sprawiedliwości oraz niezadowolająca sprawność postępowania sądowego i egzekucji sądowej • Niezakończenie procesu reformowania prokuratury
SZANSE	ZAGROŻENIA
<ul style="list-style-type: none"> • Wzrost jawności życia publicznego, w tym nacisk społeczeństwa na poprawę dostępu do informacji publicznej • Poprawa infrastruktury informatycznej oraz rozpowszechnienie Internetu • Rozwój interaktywności usług administracyjnych • Wykorzystywanie funduszy europejskich • Powstawanie platform współpracy i wymiany doświadczeń • Wprowadzenie i stosowanie nowoczesnych zasad i mechanizmów zarządzania w instytucjach publicznych • Wykorzystywanie doświadczeń zagranicznych • Wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń do budowy wielopoziomowego systemu zarządzania rozwojem kraju • Wzrost efektywności działań zewnętrznych państwa • Uzyskanie lepszego poziomu obsługi obywateli przez instytucje publiczne • Możliwość wykorzystania środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej na realizację podejmowanych przedsięwzięć • Rosnące zapotrzebowanie na świadczenie wysokiego poziomu usług • Wzmocnienie zasobów oraz rozwój infrastruktury służb, inspekcji i straży • Poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości i prokuratury • Integracja systemów informatycznych • Przepisy prawa nie tworzące nadmiernych barier w postępowaniu dotyczącym spraw obywatela • Otwarte na potrzeby obywatela (klienta) nowoczesne instytucje publiczne o profesjonalnej kadry urzędniczej • Efektywne struktury organizacyjne racjonalnie gospodarujące środkami publicznymi • Dostępna i oferująca wysokiej jakości usługi służba zdrowia 	<ul style="list-style-type: none"> • Biurokratyczne stosowanie prawa • Brak ciągłości instytucjonalno-prawnej w zarządzaniu zasobami ludzkimi • Wzrost liczby nowych zadań • Brak ciągłości w realizacji programów rządowych - uzależnienie od zmian politycznych • Podporządkowanie myślenia strategicznego możliwościom pozyskiwania środków funduszy strukturalnych • Spadek zainteresowania regionem Europy Środkowej • Niedostateczne uelastycznienie procedur i kanałów przepływu informacji • Błędne określenie obszarów priorytetowych w politykach rozwoju • Brak standaryzacji usług publicznych oraz w niewielkim stopniu zlecenie wykonywania usług publicznych podmiotom niepublicznym • Przewlekłość postępowań przed sądami powszechnymi i nieskuteczność egzekucji sądowej • Pojawianie się nowych typów przestępstw • Odpływ specjalistów do sektora prywatnego i brak wystarczających środków finansowych na zatrudnienie wysokokwalifikowanej kadry urzędniczej • Nieefektywny system ochrony zdrowia • Zwiększenie nierówności w dostępie do usług zdrowotnych

3. WIZJA PAŃSTWA

Budując sprawne państwo należy mieć na względzie dobro obywateli i ich oczekiwania. Obywatel winien stać się przede wszystkim punktem odniesienia dla przygotowywanych polityk rozwoju i świadczonych usług publicznych. Działania w latach 2011-2020 koncentrować się będą na potrzebach obywatela oraz eliminacji słabych stron państwa i zmierzać w kierunku budowy sprawnego i efektywnego państwa.

Rysunek 6. Etapy II strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”



Wśród **oczekiwań obywatela** w stosunku do państwa w szczególności należy wymienić:

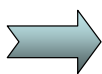
- szybkie, rzetelne i profesjonalne rozpatrywanie spraw przez instytucje publiczne,
- pomoc i życzliwość urzędników,
- łatwy dostęp do urzędów i informacji o toczącym się postępowaniu administracyjnym,
- proste i przejrzyste procedury oraz przepisy prawa,
- wysokiej jakości świadczone usługi publiczne,
- szybkich reakcji na nieoczekiwane wyzwania i zdarzenia,
- powszechny dostęp do bezpłatnej opieki zdrowotnej i świadczonych usług zdrowotnych,
- likwidację barier administracyjnych wstrzymujących rozwój i realizację aspiracji,
- partycypację w procesie rządzenia,
- gwarancję praw politycznych i osobistych,
- wiarygodna i rzetelna informację oraz uczestnictwo w debacie publicznej,
- ochronę przed przestępczością,
- zapewnienie poszanowania własności prywatnej,
- ochronę poza granicami państwa,
- zagwarantowanie pomocy w przypadku zaistnienia zagrożeń.

Z kolei z punktu widzenia obywatela jako pracownika instytucji publicznych oczekiwania koncentrują się na zagadnieniach takich jak: stabilność pracy i struktur organizacyjnych instytucji, możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych, jasna i przejrzysta ścieżka awansu, wysokość wynagrodzenia adekwatna do kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, podniesienie prestiżu pracy urzędnika.

Wśród **problemów wpływających na funkcjonowanie państwa**, które wynikają ze słabych stron sprawności państwa wskazanych w analizie przeprowadzonej pod kątem mocnych i słabych i tym samym wymagających interwencji w latach 2011-2020 należy wymienić:

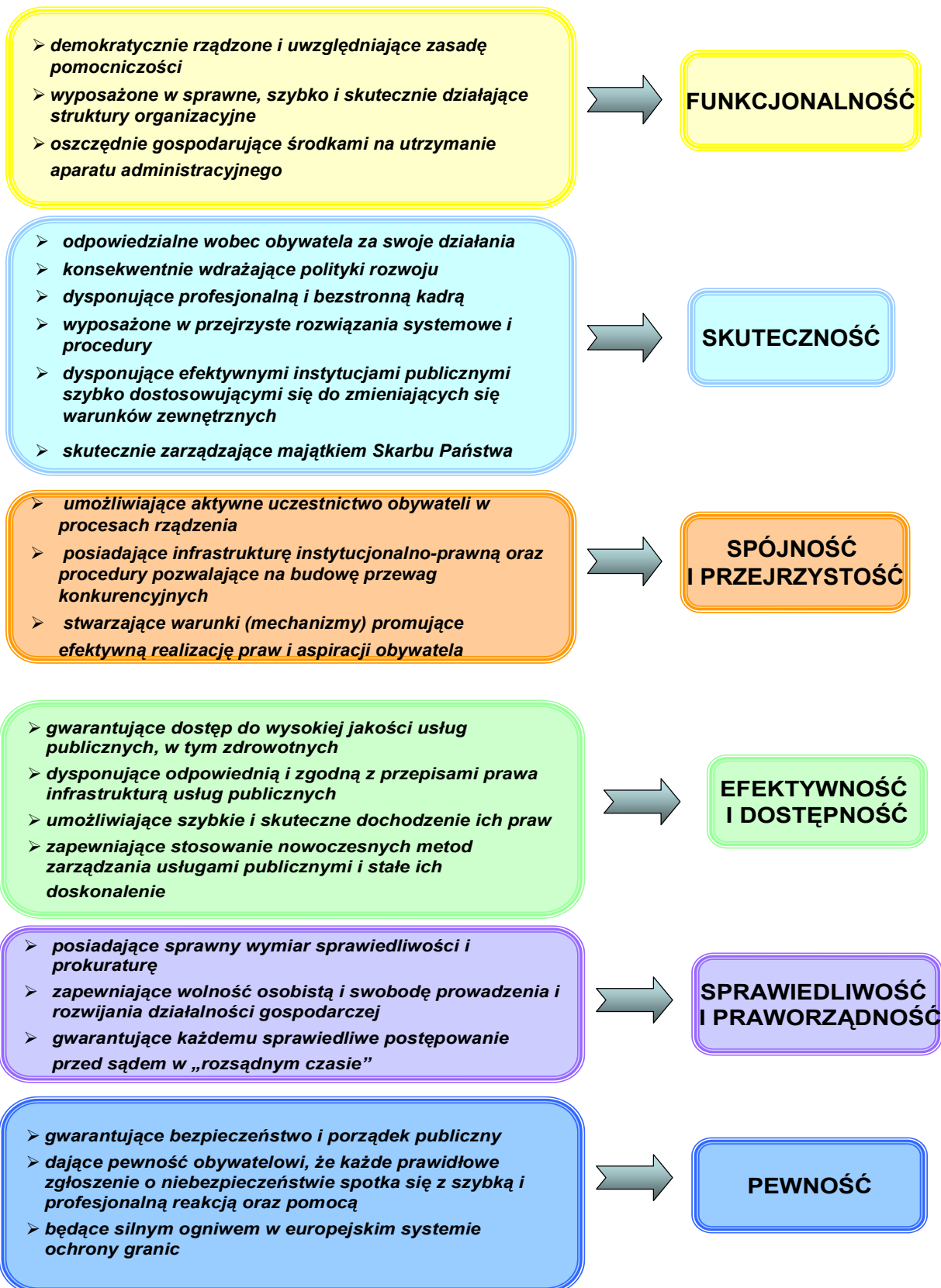
- *rozbudowane nieefektywne struktury organizacyjne państwa* nastawione na wypełnianie procedur a nie na wyniki, co wskazuje na konieczność wprowadzenia zmian strukturalnych, usprawnienia istniejących systemów zarządzania i trybu działania,

- *nieefektywne zarządzanie instytucjami publicznymi*, z którymi obywatel nie może zidentyfikować realizacji sprawy, a częste zmiany w organizacji wewnętrznej oraz brak dobrych zwyczajów informowania obywatela o komórce organizacyjnej przejmującej prowadzenie wniesionej sprawy,
- *opóźnienia w informatyzacji* i brak synchronizacji istniejących systemów informatycznych wynikający częstokroć z braku skoordynowanych działań w tym zakresie między jednostkami sektora publicznego oraz braku środków na realizację projektów,
- *strukturalna nierównowaga finansów publicznych* skutkująca utrzymywaniem się deficytu,
- *brak ujednoczonych standardów komunikacji i przepływu informacji* między instytucjami publicznymi w istotnych sprawach dla rozwoju kraju, prowadzenia i realizacji polityk,
- *niski poziom koordynacji w obszarze zarządzania, programowania strategicznego i prowadzenia polityk rozwoju* przyczyniająca się do rozbieżności podejmowanych działań oraz wydatkowania środków publicznych, na co istotny wpływ ma myślenie sektorowe (resortowe) przy planowaniu działań rozwojowych,
- *nadmierna liczba regulacji prawnych (inflacja prawa)* oraz wysoka jego szczegółowość, a także niska przejrzystość procedur legislacyjnych, co sugeruje podjęcie kompleksowych działań w celu właściwej modyfikacji całego procesu legislacyjnego,
- *brak wypracowanych skutecznych standardów komunikacji i dialogu społecznego* umożliwiających partycypację obywateli i ich organizacji w procesach rządzenia.
- *niedostateczny poziom wykorzystania analiz w procesie stanowienia prawa*, co skutkuje koniecznością jego częstych nowelizacji,
- *niski poziom udziału obywateli/partnerów społecznych w procesach rządzenia*, w tym w tworzeniu prawa i polityk,
- *niedostateczna sprawności mechanizmów zarządzania i koordynacji*, w tym zarządzania kryzysowego czy planowania i ustalania priorytetów w polityce zagranicznej
- *mało efektywny system ochrony zdrowia*, wskazujący na konieczność przeprowadzenia kompleksowych zmian, w tym dotyczących dostępności i jakości świadczonych usług zdrowotnych,
- *niedostateczny poziom ochrony praw i interesów konsumentów* na temat przysługujących im praw, co wskazuje na konieczność podjęcia działań w kierunku podniesienia sprawności instytucjonalnej, jak również wzrostu aktywności samych konsumentów mającego na celu zapewnienie rzetelnej ochrony praw i interesów obywatela,
- *brak standardów usług publicznych* na szczeblu krajowym, co wskazuje na konieczność wprowadzenia skoordynowanego systemu ich wyznaczania oraz zmiany podejścia do sposobu ich świadczenia w celu umożliwienia rozwoju aktywności gospodarczej, społecznej i obywatelskiej,
- *brak kompleksowej reformy wymiaru sprawiedliwości* skutkującą przewlekłością postępowań sądowych,
- *niezakończenie procesu reformowania prokuratury*, co wskazuje na pilność działań w tym zakresie.



Systematyczne i konsekwentne podejmowanie do 2020 roku działań w kierunku wyeliminowania problemów wpływających na sprawność i efektywność państwa z równoczesnym uwzględnieniem oczekiwań obywateli, winno przyczynić się do zbudowania państwa sprzyjającego rozwojowi gospodarczemu oraz zaspokajaniu potrzeb obywateli przy wykorzystaniu potencjału instytucjonalnego, społecznego i gospodarczego. Nastąpi ponadto wyraźna poprawa pozycji Polski w rankingach międzynarodowych; dokończone/przeprowadzone zostaną reformy – administracji publicznej, finansów publicznych, tworzenia prawa, służby zdrowia, wymiaru sprawiedliwości; będą szeroko wykorzystywane nowoczesne technologie informatyczne i komunikacyjne; wzrośnie pozycja Polski na arenie międzynarodowej, a także aktywność obywateli w życiu społecznym i politycznym.

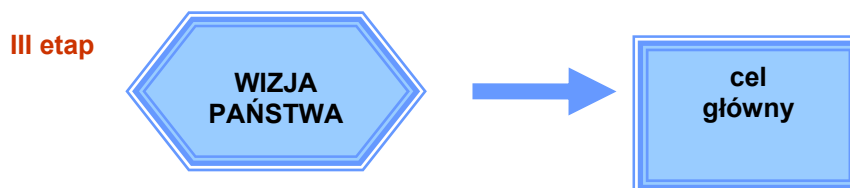
Polska w 2020 roku to państwo:



4. CEL GŁÓWNY STRATEGII

Budowa sprawnego państwa jest trudnym wyzwaniem. Biorąc pod uwagę oczekiwania obywateli, potrzebę rozwiązania problemów funkcjonowania państwa oraz wizję państwa silnego, konkurencyjnego i efektywnego w realizacji przedsięwzięcia jakim jest strategia „Sprawne Państwo 2011-2020” winny włączyć się nie tylko organy administracji rządowej i samorządowej, ale także władza ustawodawcza i sądownicza, organizacje pozarządowe i obywatele.

Rysunek 7. Etapy III strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”



Cel główny strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”:

**PAŃSTWO OTWARTE NA POTRZEBY OBYWATELA
I EFEKTYWNE REALIZUJĄCE ZADANIA PUBLICZNE**

Cel główny odpowiada na wyzwania stojące przed państwem w warunkach rosnącej konkurencji międzynarodowej i trendów rozwojowych, skupiając się na tworzeniu podstaw sprzyjających wzrostowi zadowolenia obywateli i kreowaniu przyjaznego środowiska do prowadzenia działalności gospodarczej, a także na planowaniu strategicznym opartym zarówno na trafnie zidentyfikowanych kluczowych potrzebach rozwoju, jak również na potrzebie zapewnienia realistycznego podejścia do założonych celów, które powinny być zdefiniowane w sposób mierzalny i umożliwiający prowadzenie stałego monitoringu realizowanych działań oraz obserwacji postępu w ich osiąganiu. Ponadto aktywność obywateli stanowi jeden z istotniejszych elementów składających się na osiągnięcie celu głównego strategii.

W jego realizacji wykorzystywany będzie potencjał kadrowy instytucji publicznych, nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne, doświadczenia i najlepsze praktyki innych krajów, a także potencjał polskich ośrodków nauko-badawczych. Efektem realizacji celu głównego - mającego charakter ponadczasowy - będzie poprawa struktur organizacyjnych państwa i systemów zarządzania, usprawnienie procesu legislacyjnego i stanowionego prawa, poprawa relacji państwo-obywatel, wzrost praworządności i bezpieczeństwa oraz ochrony praw i indywidualnych aspiracji obywateli.

Realizacja tak określonego celu strategii będzie stanowić ważny element rozwoju Polski, podwyższania jej konkurencyjności oraz stopnia zadowolenia obywateli. Przy jego realizacji, a także realizacji celów operacyjnych, kierunków interwencji i działań stosowane będą reguły postępowania i zasady tj. **partnerstwo i dialog, polityka oparta na wiedzy, koordynacja i współpraca.**

Rysunek 8. Reguły postępowania i zasady stosowane przy realizacji strategii



Jedną z naczelných zasad funkcjonowania państwa demokratycznego jest **zasada partnerstwa i dialogu** rozumianego jako współdziałanie, współdecydowanie i współodpowiedzialność podmiotów publicznych w osiągnięciu założonego celu, a także monitorowaniu i ewaluacji podejmowanych w ramach strategii działań interwencyjnych. Zasada partnerstwa w tworzeniu i realizacji polityk publicznych obejmować musi także relacje z sektorem pozarządowym.

Sprawne prowadzenie działań wymaga także **wykorzystania zdobytej wiedzy**, zgromadzonych danych, rekomendacji, analiz oraz wyciągania na ich podstawie wniosków do wprowadzania przyszłych zmian oraz dostosowywania do aktualnych potrzeb. Dla wprowadzenia i utrzymania wysokich standardów rządzenia i realizacji zadań niezbędne jest stale pogłębianie wiedzy i jej wykorzystanie w podejmowaniu decyzji, tak aby były one uzasadnione i poparte rzetelną informacją (ang. *evidence-based policy*). Dlatego też wymagane jest zbudowanie przejrzystego i sprawnego systemu monitorowania i wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”, opartego na kompleksowej **koordynacji i współpracy**.

5. CELE OPERACYJNE I KIERUNKI INTERWENCJI

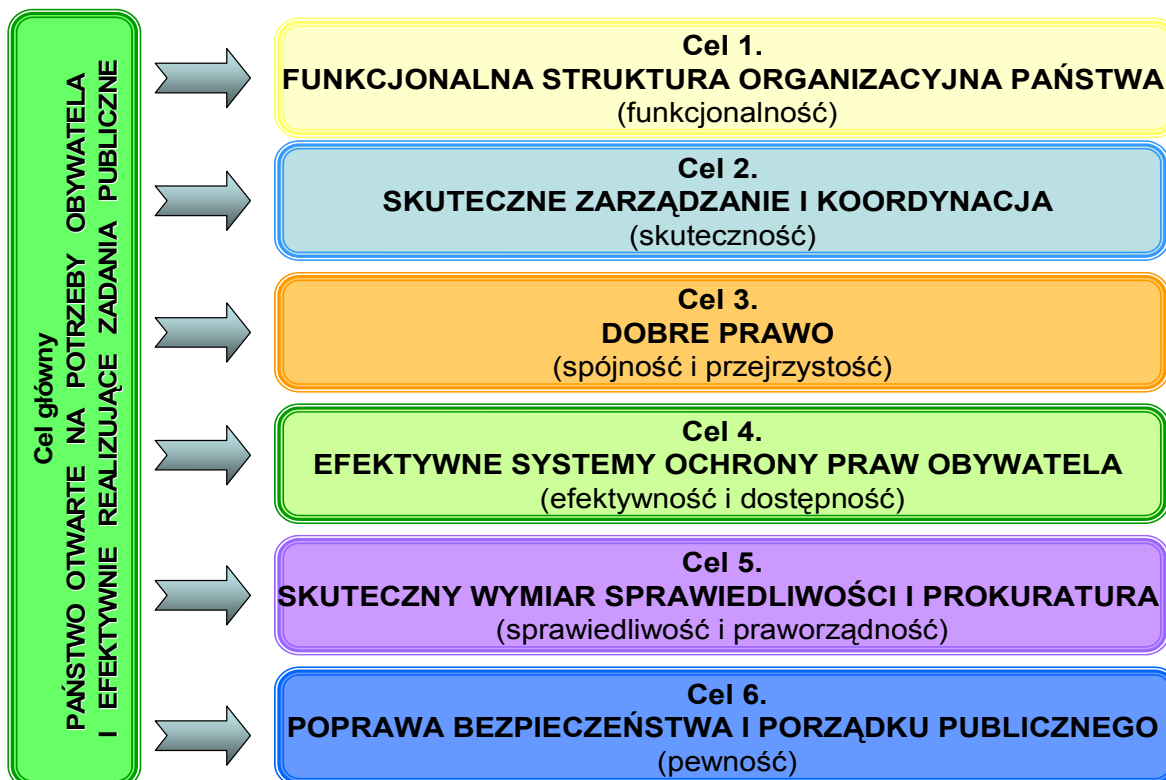
5.1. Układ celów

Interwencja na rzecz realizacji celu głównego strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” prowadzona będzie w oparciu o cele operacyjne i kierunki interwencji. Zostały one sformułowane tak, aby wyeliminować problemy nękające państwo i zrealizować oczekiwania obywateli oraz podjąć niezbędne działania do 2020 roku. Ustalone cele operacyjne odchodzą od zakorzenionego wąskiego sektorowego (resortowego) myślenia do zintegrowanego poprzez tematyczne powiązanie zidentyfikowanych zjawisk, problemów czy procesów dla uzyskania najbardziej efektywnych narzędzi prowadzących do osiągnięcia zamierzonych wyzwań w kluczowych dla rozwoju państwa obszarach. Myślenie sektorowe nie sprzyja bowiem podejmowaniu skoordynowanych działań czy przepływu informacji w sprawach istotnych dla rozwoju, planowania wydatków czy wypracowywania wspólnych polityk. Każdy sektor dąży do zaspokojenia własnych potrzeb i realizacji własnych zadań bez długofalowego strategicznego planowania. Podobny mechanizm jest zauważalny na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, bowiem przy formułowaniu i planowaniu rozwoju, a następnie realizacji zadań, częstokroć obserwowany jest brak wymiany informacji, współpracy czy porozumień, przyczyniając się do niespójności działań sąsiadujących ze sobą jednostek w sprawach istotnych dla obywatela.

Rysunek 9. Etapy IV strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”



Cele operacyjne strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”:



Pierwszy cel strategii zorientowany jest na: usprawnienie funkcjonowania struktur organizacyjnych państwa, poprawę efektywności realizacji zadań publicznych przez administrację publiczną, wprowadzenie niezbędnych zmian ustrojowych w przypadkach pojawiających się barier lub luk prawnych, dążenie do racjonalnego podziału terytorialnego państwa oraz uporządkowaniu struktur organizacyjnych państwa, porządkowanie kompetencji, a także obniżenie udziału kosztów obsługowych w kosztach ogółem, optymalne wykorzystanie sprzętu, zasobów ludzkich i finansowych.

W ramach celu drugiego podejmowane będą kierunki interwencji zmierzające do poprawy zarządzania i koordynacji przy wykorzystaniu nowoczesnych systemów teleinformatycznych w takich obszarach jak zarządzanie finansami, zarządzanie rozwojem kraju, zarządzanie instytucjami publicznymi, zarządzanie kryzysowe i ochrona ludności, zarządzanie i koordynacja prowadzenia spraw międzynarodowych. W ramach tego celu położony zostanie także nacisk na zagadnienia związane z zarządzaniem majątkiem Skarbu Państwa oraz zarządzaniem i współpracą przy realizacji zadań publicznych.

W ramach celu trzeciego podejmowane będą działania w kierunku ograniczenia strefy regulacyjnej państwa, usprawnieniu procesu tworzenia regulacji prawnych poprzez wzmocnienie roli dyskusji merytorycznej na etapie tworzenia założeń regulacji. Wzmocnieniu ulegnie proces przygotowywania oceny skutków regulacji. Ponadto cel ten zorientowany jest także na tworzenie przyjaznego dla obywateli i przedsiębiorców prawa w oparciu o rzetelne analizy ekonomiczno-prawne i wyniki konsultacji społecznych.

Cel czwarty zorientowany jest na poprawę sprawności systemów ochrony praw obywatela w obszarach takich jak polityka zagraniczna, polityka konsumencka, instytucjonalność ochrony zdrowia, dostępność i wysoka jakość usług publicznych, dostęp do pomocy prawnej.

Piąty cel będzie zrealizowany przez kompleksową reformę wymiaru sprawiedliwości oraz usprawnienie funkcjonowania prokuratury. Obejmować zatem będzie działania zmierzające do zwiększenia efektywności egzekucji orzeczeń sądowych, wprowadzenia nowoczesnej i efektywnej probacji oraz zwiększenia ochrony pokrzywdzonych. W odniesieniu do prokuratury rozwiązania wprowadzone w ramach celu piątego pozwolą na usprawnienie, poprawę funkcjonowania oraz wzrost jej efektywności.

Cel szósty zorientowany jest na podejmowanie skutecznych działań przez służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo 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, poprawie koordynacji i doskonalenia ich działań.

Wyznaczenie celów operacyjnych strategii umożliwiło podjęcie prac nad wytyczeniem kierunków interwencji i działań. Matryca celów i głównych kierunków interwencji strategii

Rysunek 10. Etapy V strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”



Matryca celów i strategicznych kierunków interwencji strategii

<p style="text-align: center;">Cel główny PAŃSTWO OTWARTE NA POTRZEBY OBYWATELA I EFEKTYWNE REALIZUJĄCE ZADANIA PUBLICZNE</p>					
CEL 1.	CEL 2.	CEL 3.	CEL 4.	CEL 5.	CEL 6.
FUNKCJONALNA STRUKTURA ORGANIZACYJNA PAŃSTWA	SKUTECZNE ZARZĄDZANIE I KOORDYNACJA	DOBRE PRAWO	EFEKTYWNE SYSTEMY OCHRONY PRAW OBYWATELA	SKUTECZNY WYMIAR SPRAWIEDLIWOSCI I PROKURATURA	POPRAWA BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO
1.1.Racjonalny podział terytorialny państwa	2.1.Poprawa skuteczności planowania strategicznego i zarządzania finansowego	3.1.Upraszczenie procedur administracyjnych	4.1.Efektwny system ochrony zdrowia	5.1.Usprawnienie sądownictwa	6.1.Poprawa sprawności, wizerunku i zaufania do instytucji i służb porządku publicznego
	2.2.Skuteczny system zarządzania rozwojem kraju	3.2.Procedury nastawione na realizację celów	4.2.Ochrona praw i interesów konsumentów	5.2.Zwiększenie skuteczności egzekucji sądowej	6.2.Organizowanie działań na rzecz bezpieczeństwa na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym
1.2.Doskonalenie ustroju	2.3.Efektwnie zarządzanie instytucjami publicznymi	3.3.Przejrzysty model konsultacji społecznych	4.3.Ochrona obywatela za granicą	5.3.Nowoczesna i efektwna probacja	6.3.Zapewnienie bezpieczeństwa granicy UE/Schengen
	2.4.Koordinacja i współpraca przy realizacji zadań publicznych	3.4.Wzmocnienie mechanizmów samoregulacji	4.4.Dostęp do pomocy prawnej i informacji prawnej oraz rozpowszechnianie alternatywnych metod rozwiązywania sporów	5.4.Zwiększenie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem	6.4.Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw i zagrożeń związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego
	2.5.Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności				
1.3.Porządkowanie struktur organizacyjnych	2.6.Wzmocnienie pozycji międzynarodowej państwa	3.5.Wysoki poziom kodyfikacji w dziedzinie prawa karnego i cywilnego	4.5.Wysoka jakość i dostępność usług publicznych	5.5.Skuteczna Prokuratura	6.5.Poprawa efektywności i jakości funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego
	2.7.Organizacja Skarbu Państwa i określenie sposobu zarządzania jego majątkiem	3.6.Partycypacja obywatela w procesach rządzenia			

5.2. Opis celów

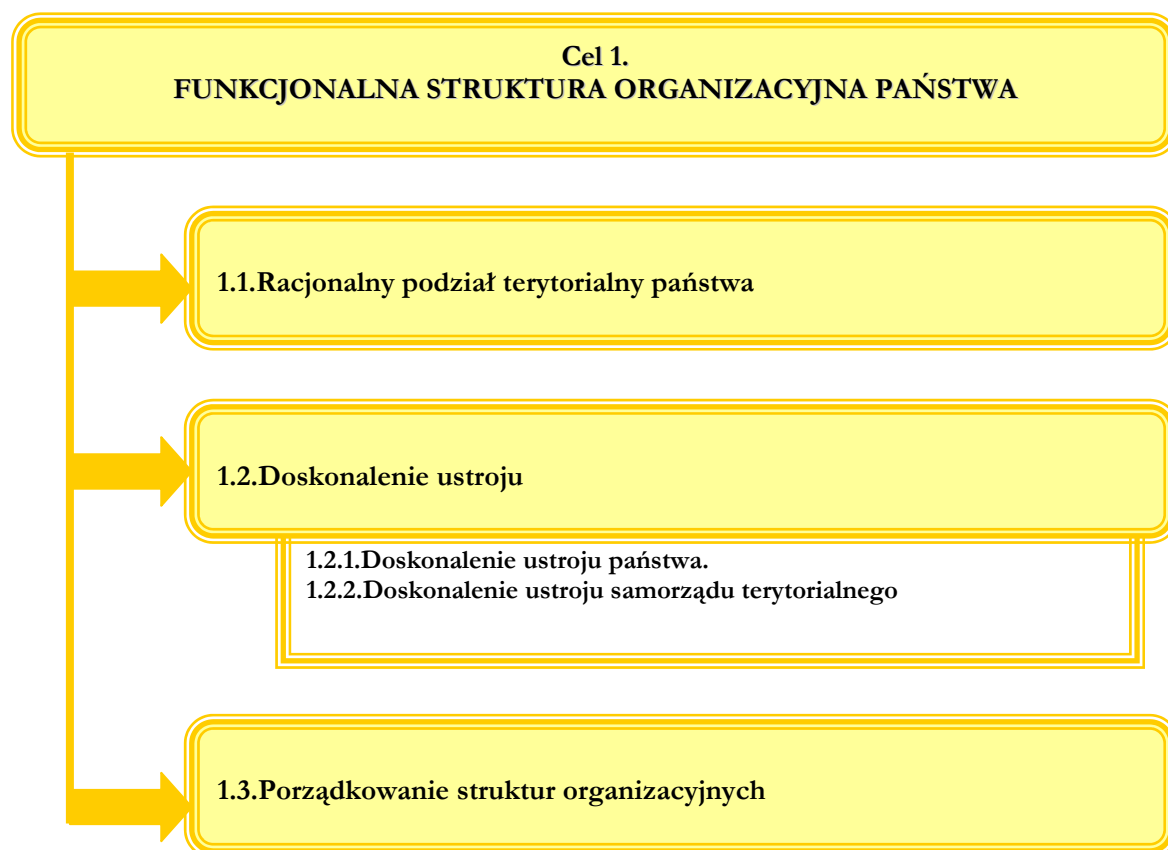
Cel 1.

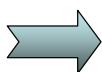
FUNKCJONALNA STRUKTURA ORGANIZACYJNA PAŃSTWA

Najistotniejsze zmiany zachodzące na przestrzeni lat 1989-2009 w obszarze umacniania zasad ustrojowych demokratycznego państwa prawa i funkcjonowania jego struktur organizacyjnych oraz zachodzące zmiany w otoczeniu państwa wskazują na potrzebę dalszych prac w kierunku umacniania modelu administracji publicznej przyjętej w reformie administracji publicznej w 1999r.; kontynuowania budowy silnych i efektywnych 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. Ponadto kilkunastoletni okres obowiązywania Konstytucji RP pozwala na podjęcie próby podsumowania czy też oceny przyjętych w niej rozwiązań.

Podjęmowane kierunki interwencji i działania powinny przyczynić się do postrzegania polskiej administracji na tle państw UE jako skutecznie realizującej zadania i wytyczone cele, gwarantować dynamiczny rozwój gospodarczy kraju oraz sprzyjać efektywnemu wykorzystywaniu środków funduszy unijnych. Dobrze funkcjonujące struktury państwa są gwarancją rozwoju cywilizacyjnego i pełnego wykorzystania możliwości wynikających z członkostwa Polski w UE.

KIERUNKI INTERWENCJI CELU 1 OBEJMUJĄ:





Realizacja wskazanych kierunków interwencji celu pierwszego oraz działań z nich wynikających przyczyni się do:

- stabilności fundamentalnych zasad demokracji i tolerancji,
- zwiększenia funkcjonalności i sprawności struktur organizacyjnych państwa,
- podniesienia efektywności rządu z uwzględnieniem zasady pomocniczości,
- efektywnie działających organów władzy,
- przejrzystego podziału kompetencji i odpowiedzialności,
- racjonalnego wykorzystywania środków publicznych,
- wzrostu odpowiedzialności wobec obywatela i innych podmiotów,
- skutecznego zarządzania i realizacji zadań publicznych,
- podjęcia działań zmierzających do całościowej i konsekwentnej reformy administracji, której celem będzie podniesienie skuteczności oddziaływania organów państwa na otoczenie społeczno-gospodarcze.

1.1. Racjonalny podział terytorialny państwa

Zwiększenie efektywności realizacji zadań publicznych nie dotyczy tylko i wyłącznie instytucji obsługujących organy administracji rządowej, lecz także instytucji obsługujących organy jednostek samorządu terytorialnego, co z kolei determinuje konieczność dokonania oceny funkcjonowania dotychczasowego modelu podziału terytorialnego kraju i dokonania **oceny skuteczności działania** urzędów obsługujących organy jednostek samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, iż ustawa z dnia 13 listopada 2003r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*²³ w art. 41 zawiera mechanizmy zachęt do łączenia gmin i powiatów. Przez okres ponad siedmiu lat obowiązywania ww. ustawy nie nastąpiło żadne połączenie gmin ani powiatów²⁴, co oznacza, iż jednostki te nie są zainteresowane łączeniem, mimo, iż w jego następstwie nowe jednostki mogłyby znacząco wzmocnić swój potencjał dochodowy. Dlatego też zasadnym jest prowadzenie działań w kierunku **wzmocnienia zachęt do łączenia** w większe jednostki i ich promowania, bowiem im mniejsza gmina, tym relatywnie więcej wydatkuje środków na utrzymanie swojej administracji, a to z kolei może skutkować ograniczeniem wydatków prorozwojowych (majątkowych). Interwencja ta powinna zostać skorelowana z ewaluacją aktualnego systemu podziału terytorialnego, w szczególności na poziomie gminnym w kontekście zachodzących zmian cywilizacyjnych.

Innym elementem, który winien zostać poddany analizie, to efektywność funkcjonowania powiatów²⁵ i realizowanych przez nie zadań. Warianty możliwych rozwiązań wraz z rozwiązaniami prawnymi, poddane opinii stronie samorządowej, winny zostać wypracowane do 2014 roku. W ich efekcie możliwe byłoby rozstrzygnięcie o kształcie i koncepcji drugiego stopnia podziału terytorialnego państwa. Ewentualne zmiany na tym poziomie mogą mieć również wpływ na pozostałe poziomy samorządu, zarówno w sferze realizowanych zadań oraz jak i potencjalnie w sferze terytorialnej. Wskazać także należy na potrzebę pogłębionych badań dotyczących podziału terytorialnego państwa na poziomie gminnym, gdyż model przyjęty w tym zakresie 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.

Ponadto winny zostać podejmowane wysiłki w kierunku **zredukowania liczby podziałów specjalnych** w celu uporządkowania struktur państwa, optymalizacji kosztów funkcjonowania jednostek sektora publicznego i ułatwienia dostępu przez obywatela do usług świadczonych przez te podmioty.

²³ Dz.U. z 2010r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.

²⁴ Na dzień 1 stycznia 2011r. funkcjonuje 16 województw, 314 powiatów oraz 2479 gmin (w tym 65 miast na prawach powiatu)

²⁵ Na dzień 1 stycznia 2011r. liczba powiatów łącznie z miastami na prawach powiatu wynosi 379

Ad. 1.2. Doskonalenie ustroju

1.2.1. Doskonalenie ustroju państwa.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona 2 kwietnia 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe i obowiązująca od 17 października 1997 r. określa podstawy ustroju społeczno-gospodarczego państwa, organizację, kompetencje i sposób powoływania najważniejszych organów państwowych, oraz podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywatela. W szczególności zasadnym jest rozważyć celowość zmian Konstytucji RP dotyczących m.in:

- wprowadzenia normy regulującej proces implementacji prawa wspólnotowego Unii Europejskiej. Konstytucja nie wyodrębnia szczególnej kategorii ustaw implementacyjnych ani nie przewiduje ich priorytetowego traktowania. W konsekwencji obowiązujące rozwiązania regulaminowe i ustawowe nie w każdym wypadku są w stanie doprowadzić do uchwalenia ustawy wykonującej prawo UE (tzw. ustawy implementacyjnej) właściwej jakości i z dochowaniem terminów wynikających z prawa UE. Z tego powodu postuluje się nowelizację Konstytucji w tym zakresie, przy czym proponowanym rozwiązaniem byłoby dopuszczenie możliwości wdrażania dyrektyw do polskiego porządku prawnego za pomocą tzw. ustawodawstwa delegowanego, np. rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Radę Ministrów;
- zmniejszenia liczby posłów i senatorów. Postulowane jest także nadanie Senatowi odrębnego względem Sejmu charakteru, w tym na przykład przekształcenie go w izbę samorządową, a więc stanowiącą reprezentację interesów wspólnot terytorialnych (samorządowych). Ze zmianami związanymi z funkcjonowaniem władzy ustawodawczej związane są także propozycje korekty systemu wyborczego do Sejmu przez wprowadzenie systemu większościowego w miejsce obecnego systemu opartego o zasadę proporcjonalności.
- wprowadzenia weta rządu wobec projektów ustaw, składanego z uwagi na stan finansów publicznych;
- ograniczenia immunitetów osób piastujących stanowiska państwowe;
- zracjonalizowanie weta Prezydenta i wyznaczenia sztywnego terminu dla Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rozpatrzenia prezydenckiej skargi konstytucyjnej;
- wyraźnego rozgraniczenia roli Prezydenta i rządu w sprawach międzynarodowych;
- wprowadzenia do konstytucji norm określających prawny charakter absolutorium;
- dekonstytucjonalizacji Rady Bezpieczeństwa Narodowego, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji;
- przyszłego, pełnego członkostwa Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej - wejście do strefy euro. Zmiany te dotyczyłyby podstawowego celu Narodowego Banku Polskiego (zamiast „odpowiadania za wartość polskiego pieniądza” powinno być „utrzymanie stabilności cen”), zmiana koncepcji pozycji ustrojowej i kompetencji Rady Polityki Pieniężnej, która po wejściu do strefy euro nie będzie mogła dysponować kompetencjami dotyczącymi polityki pieniężnej, ograniczenie uprawnień kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli do kontroli bieżącej działalności operacyjnej NBP.

Powyższe kwestie, z uwagi na ich kluczowe znaczenie dla poprawy funkcjonowania państwa, powinny być priorytetowym tematem analiz oraz wnikliwej debaty publicznej. Istotne znaczenie będą odgrywać w tym zakresie inicjatywy podejmowane przez Parlament, a wypracowane rozwiązania poddane konsultacji ze społeczeństwem.

1.2.2. Doskonalenie ustroju samorządu terytorialnego.

Podstawy ustroju samorządu terytorialnego powstały w wyniku reform z lat 1990 i 1999. Reformy te wielokrotnie są oceniane jako sukces okresu transformacji. Pierwotne rozwiązania były wielokrotnie modyfikowane, co związane było m.in. z dostosowywaniem ustroju samorządu terytorialnego do stopnia rozwoju kraju. Należy kontynuować **proces doskonalenia ustroju samorządu terytorialnego** rozumiany jako usuwanie luk i barier w sprawnym i skutecznym działaniu administracji samorządowej.

Zwiększenie efektywności realizacji zadań publicznych przez organy jednostek samorządu terytorialnego determinuje konieczność dokonania oceny funkcjonowania dotychczasowego modelu podziału terytorialnego kraju, w tym skuteczności działania urzędów obsługujących te organy. Kluczowym dla poprawy funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego jest także **usprawnienie mechanizmów współpracy** między tymi jednostkami. Ponadto zachodzące w samorządzie zmiany oraz przekazywana samorządowi do realizacji coraz większa część zadań publicznych wymaga dokonania przeglądu relacji pomiędzy organami nadzoru i kontroli (w tym kontroli instancyjnej) a samorządem terytorialnym oraz ewentualnej korekty w tym zakresie.

Doskonalenie ustroju samorządu terytorialnego jest procesem ciągłym, który wymaga stałej oceny rozwiązań oraz reakcji na pojawiające się bariery lub luki utrudniające sprawne i skuteczne wykonywanie zadań publicznych. Jako przykład zagadnienia wyjątkowo istotnego z punktu widzenia wyzwań rozwojowych szczególnie na obszarach miejskich wskazać należy problematykę współpracy jednostek samorządu terytorialnego. W przedmiotowym zakresie warto zwrócić uwagę na dwa zakresy problemowe wymagające regulacji:

- funkcjonowanie tzw. obszarów metropolitalnych i ich otoczenia (stworzenie rozwiązań ustrojowych dotyczących współpracy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych);
- współpraca jednostek samorządu terytorialnego w ramach związków jednostek samorządu terytorialnego (udoskonalenie dotychczasowych rozwiązań ustrojowych oraz procedur dotyczących rejestracji tych podmiotów).

Nie jest to jednak jedyny problem wymagający uregulowania (jako pozostałe przykłady można wskazać m.in. problematykę ciągłości władzy w sytuacjach nadzwyczajnych oraz wzajemne relacje między organami jednostek samorządu terytorialnego). Postępujące zmiany otoczenia administracji samorządowej oraz stawiane przed nią nowe wyzwania wymagają ciągłego kontynuowania tego procesu.

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 (w relacjach: organ nadzoru lub kontroli – jednostka samorządu terytorialnego, organ nadzoru – organ sprawujący nadzór nad organem nadzoru lub kontroli, a także w sferze stosunków wewnętrznych i organizacji organu nadzoru lub kontroli) i uzasadnić 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.

1.3. Porządkowanie struktur organizacyjnych

Właściwie ukształtowane struktury administracyjne ułatwiają sprawną komunikację pomiędzy instytucjami przyczyniając się jednocześnie do zwiększania efektywności działania m.in. poprzez bardziej racjonalne rozłożenie kosztów stałych. W celu poprawy efektywności rządzenia, spełnienia oczekiwań obywateli, usprawnienia procesu planowania strategicznego i wymiany informacji zasadnym jest właściwe przekształcenie nadmiernie rozbudowanych struktur administracji, przeprowadzenie przeglądu kompetencji organów administracji publicznej. Ponadto zasadnym jest także przeprowadzenie reformy służb, inspekcji i straży funkcjonujących na szczeblu powiatu, województwa i centralnym w kierunku usystematyzowania i uproszczenia ich struktur organizacyjnych oraz optymalizacji kosztów ich funkcjonowania.

Efektywny system organizacji struktur państwa powinien maksymalnie ułatwić kreowanie przez naczelne organy państwa sprzyjających warunków do realizacji celów realizowanych polityk.

W zakresie realizacji kierunku interwencji *Porządkowanie struktur organizacyjnych instytucji publicznych* podejmowane będą działania zmierzające do poprawy efektywności rządzenia i planowania strategicznego oraz likwidacji nadmiernie rozbudowanych struktur. Przewiduje się, że działania podejmowane w ramach ww. kierunku interwencji obejmą:

a) **przeprowadzenie przeglądu, oceny i uporządkowania kompetencji poszczególnych ministrów i obsługujących ich urzędów.** Zmiany służące racjonalizacji obecnie funkcjonującego systemu zarządzania rozwojem mogą prowadzić do horyzontalnego i wertykalnego przeniesienia kompetencji – zarówno między resortami, 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 kluczowych z punktu widzenia koordynacji interwencji publicznej ukierunkowanej terytorialnie obszarów, tj. planowanie przestrzenne, wymiar miejski i wiejski polityk publicznych, transport, 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. Ponadto zostaną zaproponowane rozwiązania zmierzające do reorganizacji funkcjonowania urzędów obsługujących organy administracji rządowej poprzez przygotowanie i wdrożenie efektywnych rozwiązań strukturalnych i proceduralnych. Zasadnym będzie również stworzenie centralnego ośrodka planowania strategiczno-koordynacyjnego wskazującego (definiującego) kluczowe średnio- i długookresowe cele strategiczne dla każdego resortu i rozliczającego z wykonanych zadań. Rolę takiego ośrodka mogłaby pełnić Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

b) **konsolidację części jednostek organizacyjnych obsługujących kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży,** tzn. włączenie ich aparatów pomocniczych w struktury urzędu wojewódzkiego. W chwili obecnej sytuacja, która w świetle ustawy 23 stycznia 2009r. *o województwie i administracji rządowej w województwie*²⁶, powinna stanowić wyjątek, w rzeczywistości stanowi zasadę w funkcjonowaniu administracji. Jedynie bowiem wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego nie posiada wyodrębnionego, w formie samodzielnej jednostki budżetowej, aparatu pomocniczego. Trzydzieści pozostałych organów administracji zespolonej posiada własne aparaty pomocnicze, w postaci odrębnych jednostek budżetowych. Dotychczasowe doświadczenia wyraźnie wskazują jak nieefektywny jest to system, szczególnie w kontekście zarządzania kosztami całej administracji zespolonej podległej wojewodzie gdyż odsetek stanowisk obsługowych w jednostkach administracji zespolonej wynosi ok. 24 %, przy czym im mniejsza jest to jednostka, tym większy jest udział tych stanowisk. Konsolidacja będzie odbywała się w dwóch formach:

- skonsolidowaniu niektórych jednostek organizacyjnych obsługujących kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży w urzędzie wojewódzkim (tzw. konsolidacja pozioma). Dotyczyć będzie ona w szczególności niewielkich jednostek, w których udział kosztów obsługi w kosztach działalności ogółem jest szczególnie wysoki. 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.
- ograniczeniu liczby inspekcji poprzez łączenie inspekcji o zbliżonych zakresach działania (tzw. konsolidacja pionowa.) Pozwoli to na szybsze i bardziej kompleksowe prowadzenie kontroli u przedsiębiorców w sposób jednocześnie nie utrudniający prowadzenia działalności gospodarczej i zapobiegający przeprowadzaniu wielokrotnych kontroli wykonywanych oddzielnie przez poszczególne inspekcje, a także ograniczy udział kosztów obsługi w ogólnych kosztach działania inspekcji. Konsolidacji pionowej podlegać będą m.in. inspekcje działające w obszarze rolnictwa, a także szeroko pojęte służby ochrony środowiska.

Przedstawione propozycje, tj. konsolidacja pozioma i konsolidacja pionowa, nie wykluczają się wzajemnie i mogą zostać zastosowane równocześnie poprzez przyjęcie rozwiązania tzw. konsolidacji mieszanej. Ostateczne rozwiązanie świadczyć będzie o przyjętej wizji (modelu) rozwoju służb, inspekcji i straży. **Zmiany, o których mowa w omawianym punkcie 1.3b stanowią będą kontynuację reformy administracji publicznej z 1999 r., która jako naczelną zasadę budowy terenowej administracji rządowej przyjęła zasadę zespolenia. Zasada ta niezależnie od wybranej formy konsolidacji będzie zachowana przy tworzeniu nowych, bardziej efektywnych struktur obsługujących kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży.**

²⁶ Dz.U. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.

- c) **ograniczenie liczby urzędów centralnych oraz delegatur jednostek szczebla centralnego.** Propozycje zmian w postępowaniu administracyjnym będą wiązały się z podjęciem działań zmierzających do włączenia w struktury właściwych ministerstw niektórych urzędów centralnych obsługujących organy wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym przy zastosowaniu rozwiązań zabezpieczających odpowiedni poziom fachowy i apolityczność tych organów. Wśród urzędów tych znajdują się również niektóre urzędy centralne inspekcji, o których mowa w powyższych punktach. Inną metodą ograniczenia liczby urzędów centralnych będzie łączenie urzędów o zbliżonym zakresie działania. W ramach kierunku interwencji winien zostać także przeprowadzony przegląd istniejących delegatur jednostek szczebla centralnego w celu racjonalnego wypracowania rozwiązań zwiększających w kierunku upraszczania struktur organizacyjnych i racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi.
- d) **dokonanie przeglądu 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.
- e) **dokonanie przeglądu celowości funkcjonowania ciał opiniodawczo-doradczych powoływanych przy organach administracji publicznej.**

W celu doskonalenia funkcjonowania państwa wraz z porządkowaniem i upraszczaniem struktur organizacyjnych istotnym będzie wprowadzenie zmian w organizacji instytucji publicznych zmierzających w kierunku zastąpienia dotychczasowego biurokratycznego modelu administracji publicznej i sposobu jej działania nowym modelem menedżerskiego zarządzania publicznego charakteryzującego się m.in.:

- nastawieniem administracji na obywatela-użytkownika, obywatela-klienta, a więc podporządkowana 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, konkurującym ze sobą organizacjom spoza administracji, przy jednoczesnym wprowadzeniu odpowiednich mechanizmów kontroli,

- f) **doskonalenie funkcjonowania pozostałych jednostek sektora finansów publicznych szczebla centralnego** (np. Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego) w celu optymalizacji procesów oraz skuteczności i elastyczności działania,
- g) **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 tym samym jednostkę samorządu terytorialnego prawa do decydowania o możliwości włączenia danego rodzaju działalności do istniejącej samorządowej jednostki budżetowej.

Cel 2

SKUTECZNE ZARZĄDZANIE I KOORDYNACJA

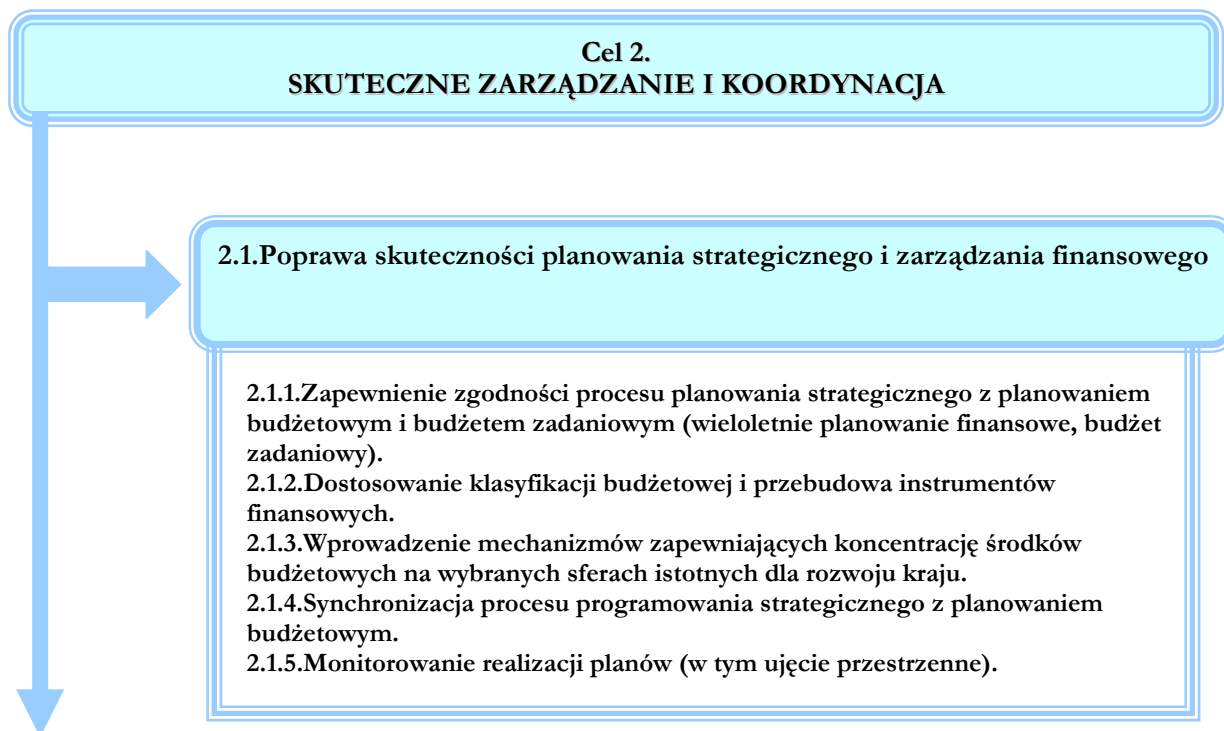
Światowy kryzys ekonomiczny, ograniczone środki finansowe, zmiany zachodzące na arenie międzynarodowej, występowanie nieprzewidywalnych zjawisk klimatycznych, potrzeba spójności prowadzonych polityk w ramach całej administracji wskazują, że wzrasta znaczenie skutecznego zarządzania i koordynacji jako niezbędnych elementów sprawnego państwa.

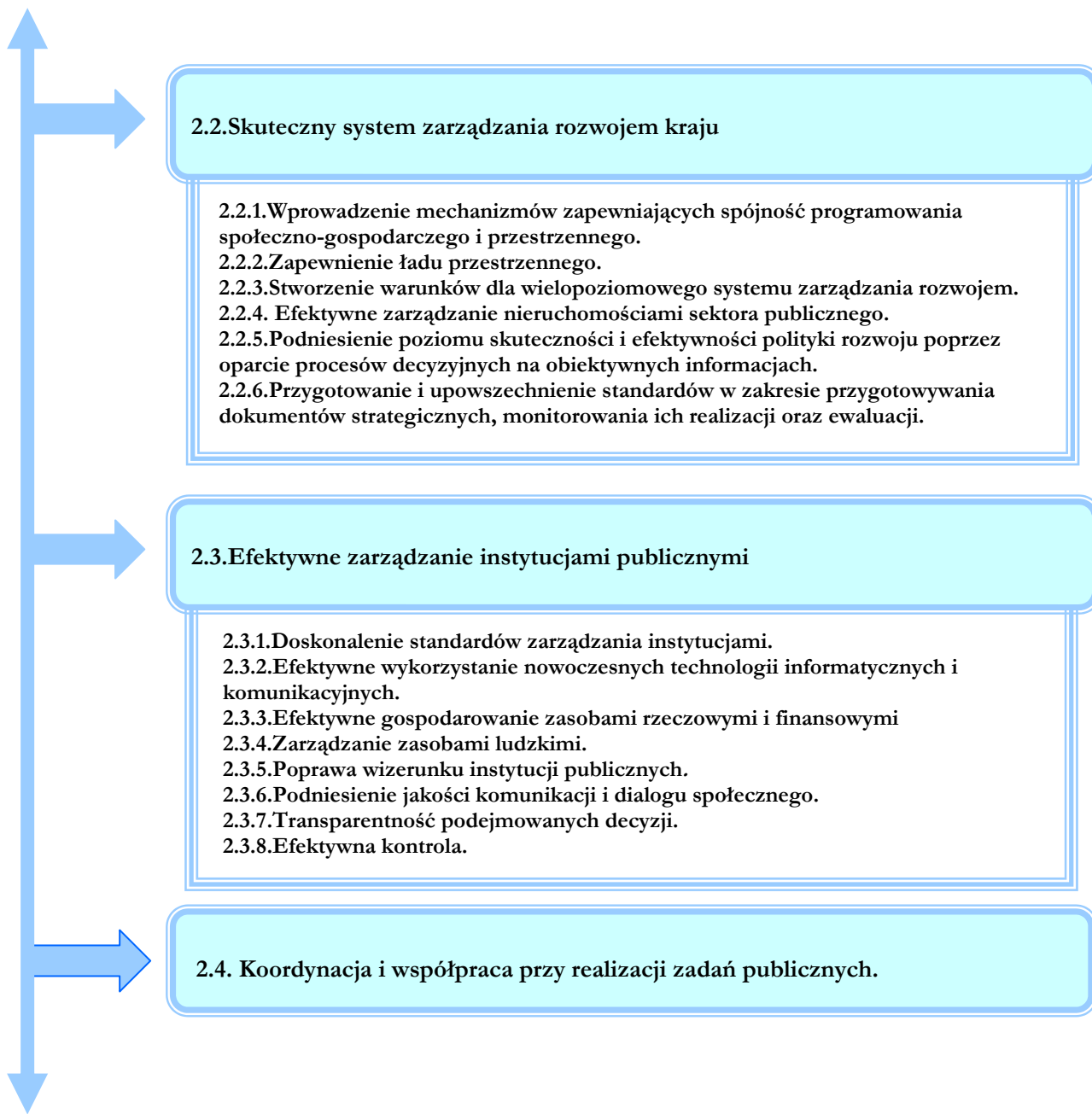
Osiągnięcie skuteczności we wskazanych obszarach nie będzie należeć do zadań łatwych, gdyż kluczem do sukcesu będzie zrozumienie otoczenia i jego potrzeb oraz właściwe wytyczenie celów. Błędne określenie celów lub dążenie do ich osiągnięcia w niewłaściwy sposób będzie bowiem postrzegane jako nieskuteczność państwa, co będzie widoczne m.in. we wskaźnikach odzwierciedlających zaufanie obywateli.

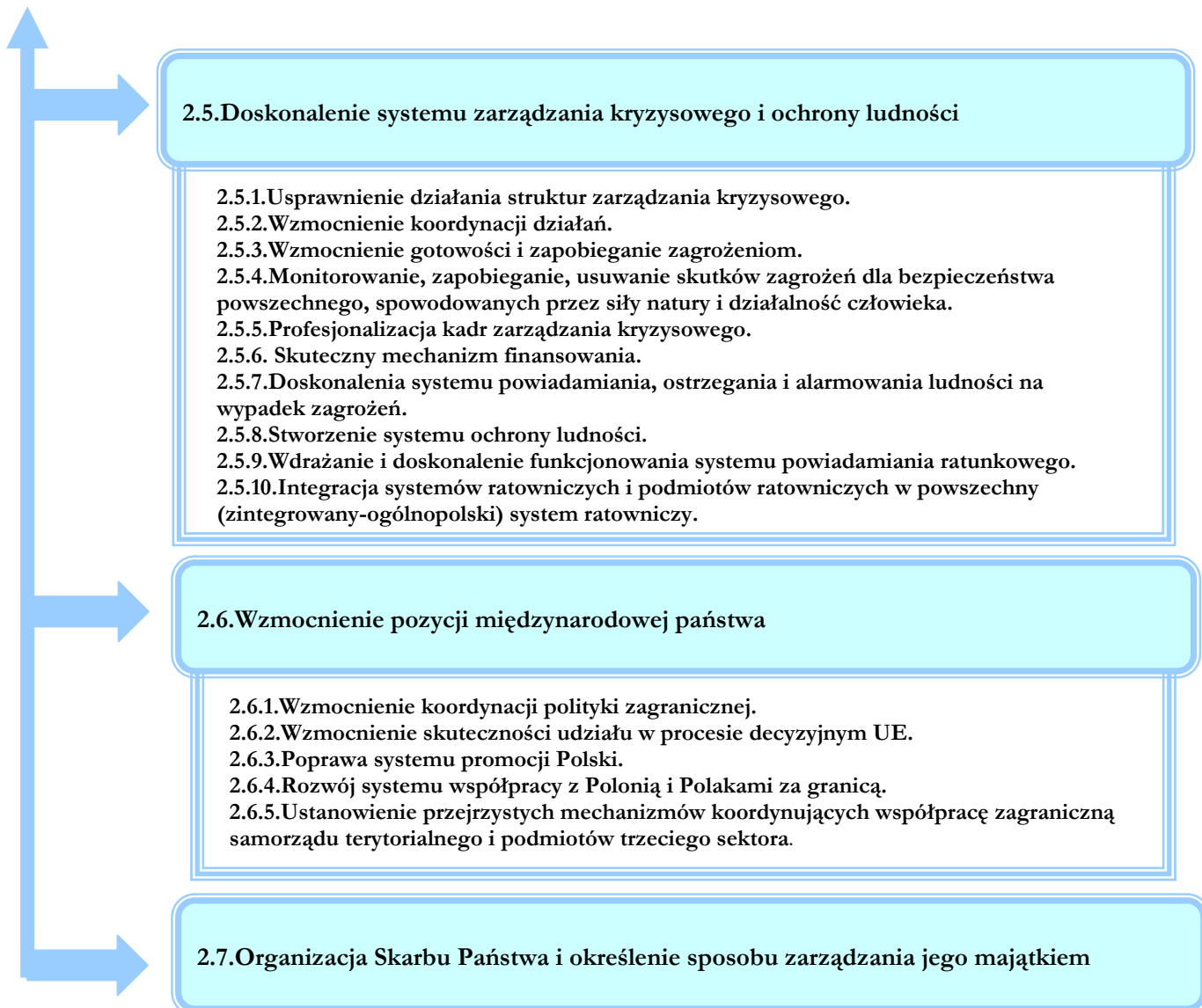
W najbliższych latach główne wyzwanie będzie skierowane na: podnoszenie efektywności działań poprzez dokończenie rozpoczętych zmian w sferze finansów publicznych, zwiększenie aktywności przy ograniczonych zasobach finansowych i ludzkich, szerokie wykorzystywanie nowoczesnych technologii informatyczno-komunikacyjnych, korzystanie z działalności menadżerskiego sektora prywatnego i ekspertów, wprowadzanie innowacyjnych i sprawdzonych rozwiązań umożliwiających sprostania zadaniom i definiowanym celom z zastosowaniem zasady otwartości, uczciwości i transparentności.

Dla państwa i obywateli przede wszystkim będą istotne: zarządzanie finansami publicznymi, strategiczne zarządzanie rozwojem kraju, zarządzanie instytucjami publicznymi i zasobami ludzkimi. Z kolei w przypadku koordynacji ważna będzie sprawna współpraca w zakresie prowadzenia spójnej polityki zagranicznej, zarządzania kryzysowego oraz realizacji zadań publicznych.

KIERUNKI INTERWENCJI CELU 2 OBEJMUJĄ:







2.5. Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności

- 2.5.1. Usprawnienie działania struktur zarządzania kryzysowego.
- 2.5.2. Wzmocnienie koordynacji działań.
- 2.5.3. Wzmocnienie gotowości i zapobieganie zagrożeniom.
- 2.5.4. Monitorowanie, zapobieganie, usuwanie skutków zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego, spowodowanych przez siły natury i działalność człowieka.
- 2.5.5. Profesjonalizacja kadr zarządzania kryzysowego.
- 2.5.6. Skuteczny mechanizm finansowania.
- 2.5.7. Doskonalenia systemu powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności na wypadek zagrożeń.
- 2.5.8. Stworzenie systemu ochrony ludności.
- 2.5.9. Wdrażanie i doskonalenie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego.
- 2.5.10. Integracja systemów ratowniczych i podmiotów ratowniczych w powszechny (zintegrowany-ogólnopolski) system ratowniczy.

2.6. Wzmocnienie pozycji międzynarodowej państwa

- 2.6.1. Wzmocnienie koordynacji polityki zagranicznej.
- 2.6.2. Wzmocnienie skuteczności udziału w procesie decyzyjnym UE.
- 2.6.3. Poprawa systemu promocji Polski.
- 2.6.4. Rozwój systemu współpracy z Polonią i Polakami za granicą.
- 2.6.5. Ustanowienie przejrzystych mechanizmów koordynujących współpracę zagraniczną samorządu terytorialnego i podmiotów trzeciego sektora.

2.7. Organizacja Skarbu Państwa i określenie sposobu zarządzania jego majątkiem

➔ Realizacja kierunków interwencji oraz działań sprecyzowanych dla celu drugiego przyczyni się do:

- racjonalnego zarządzania środkami publicznymi i strategicznego zarządzania rozwojem kraju,
- tworzenia 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,
- efektywności operacyjnej, skuteczności i transparentności działania instytucji publicznych nastawionych na potrzeby obywatela a nie procedury,
- poprawy sprawności zarządzania instytucjami bezpośrednio oferującymi produkty i usługi publiczne,
- skutecznego i ekonomicznego zarządzania majątkiem Skarbu Państwa,
- wprowadzenia mechanizmów oceny i kontroli wewnętrznej w instytucjach publicznych,

- zwiększenia znaczenia dialogu społecznego i komunikacji rozumianej jako informowania opinii publicznej i władzy ustawodawczej o celach, strategiach i podejmowanych działaniach,
- podniesienia skuteczności koordynacji polityki zagranicznej i promocji państwa na arenie międzynarodowej,
- efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi oraz wzmocnienia etosu pracy urzędniczej,
- wprowadzenia przejrzystych zasad komunikacji w obrębie organów rządowych oraz pomiędzy rządem a parlamentem i społeczeństwem przy zastosowaniu nowoczesnych technologii informatyczno-komunikacyjnych,
- wzmocnienia zarządzania majątkiem Skarbu Państwa,
- szerokiego wykorzystywania nowoczesnych technologii informatyczno-komunikacyjnych.

Ad. 2.1. Poprawa skuteczności planowania strategicznego i zarządzania finansowego

Jednym z elementów sprawnie funkcjonującego państwa są finanse publiczne. 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 zasadnym jest zintensyfikowanie działań w kierunku stworzenia wewnętrznie spójnego systemu finansów publicznych.

2.1.1. Zapewnienie zgodności procesu planowania strategicznego z planowaniem budżetowym i budżetem zadaniowym (wieloletnie planowanie finansowe, budżet zadaniowy).

Zgodnie z *Założeniami systemu zarządzania rozwojem Polski*²⁷, zasadnym jest podjęcie działań, które umożliwią powiązanie 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 właściwym jest także kontynuowanie prac zmierzających do **przygotowania i wdrożenia zmian krajowych ram fiskalnych**, w tym wprowadzenia wydatkowej reguły dyscyplinującej w ramach procesu konsolidacji finansów publicznych. Wprowadzane w ramach ustanowionej ustawą z dnia 27 sierpnia 2009r. *o finansach publicznych*²⁸ **systemu kontroli zarządczej** 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.

W zakresie realizacji kierunku interwencji 2.1.1 celem będzie także kontynuowanie prac zmierzających do **doskonalenia istniejącego układu zadaniowego budżetu**, w tym, w szczególności prac zmierzających do opracowania i wdrożenia rozwiązań z zakresu rachunkowości i ewidencji zadaniowej oraz sprawozdawczości w układzie zadaniowym. Jednocześnie, mając na uwadze obowiązki wynikające z art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*²⁹, istotnym będzie realizowanie prac zmierzających do zapewnienia zgodności zadań budżetowych ze strategiami, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*³⁰. Powiązanie celów strategicznych z celami ujmowanymi w budżecie zadaniowym nastąpi z wykorzystaniem instrumentu jakim jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPF), który uwzględnia cele średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów i

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

²⁸ Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

²⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.

³⁰ Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.

stanowi podstawę opracowania projektu rocznej ustawy budżetowej. Wraz z opracowaniem 9 strategii zintegrowanych³¹ realizujących średniookresową strategię rozwoju kraju możliwe będzie poszerzenie zakresu prezentowanych w WPPF informacji i wykorzystanie tego dokumentu przy konstruowaniu ram finansowych służących wykonaniu dokumentów strategicznych. Układ zadaniowy budżetu państwa, opisując funkcjonalnie całokształt aktywności władz publicznych i organów administracji publicznej w formie funkcji, zadań i podzadań, którym przyporządkowano cele i mierniki, stanowi nie tylko narzędzie racjonalizacji i podniesienia efektywności dokonywanych wydatków publicznych, ale sprzyja współpracy oraz koordynacji w zakresie osiągania założonych celów, poprzez efekt synergii i koncentrację ograniczonych środków na zadaniach priorytetowych, wspierając realizację *celu 1 Funkcjonalne struktury organizacyjne państwa* i czy kierunku interwencji *2.3 Efektywne zarządzanie instytucjami publicznymi*. Z kolei cele oraz dane efektywnościowe generowane z wykorzystaniem systemu mierników budżetu zadaniowego stanowiąc będą niezbędne uzupełnienie dla systemu celów i mierników określonych na poziomie strategicznym, wpisując się także w kierunek interwencji *2.2. Skuteczny system zarządzania rozwojem kraju* (w szczególności kierunek interwencji 2.2.4.). Co więcej, system mierników budżetu zadaniowego będzie mógł być wykorzystywany także w ramach kierunku interwencji *4.5. Wysoka jakość i dostępność usług publicznych* (w związku z możliwościami mierzenia efektywności usług i kontroli kosztów realizacji zadań publicznych przez jednostki je realizujące).

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 planuje się przeprowadzenie dwóch przedsięwzięć.

Po pierwsze - **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 opisanej w kierunku interwencji 2.2.6. 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**, 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.

2.1.2. Dostosowanie klasyfikacji budżetowej i przebudowa instrumentów finansowych.

Działania zmierzające do poprawy skuteczności procesu planowania i zarządzania finansami przez jednostki sektora finansów publicznych mogą się wiązać z koniecznością **przeprowadzenia zmian instytucjonalnych i prawnych w systemie finansów publicznych**. Zmiany te dotyczyć mogą przykładowo zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego, w związku z procesem terytorializacji, o której mowa w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego³² i skutkować koniecznością

³¹ Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki, Strategia rozwoju zasobów ludzkich, Strategia rozwoju transportu, Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, Strategia rozwoju kapitału społecznego, Krajowa strategia rozwoju regionalnego, Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP, Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, Strategia Sprawne Państwo

³² Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie – jedna z 9 strategii zintegrowanych, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010r.

przebudowania instrumentów finansowych oraz dostosowania obecnych rozwiązań w taki sposób, aby stanowiły one 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 konstruowania **nowej systematyki klasyfikacji budżetowej**, zmierzającej m.in. do agregacji niektórych transferów publicznych, w celu potencjalnej swobody prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych.

W podobnym kierunku, w związku z reformą procesów budżetowych i wdrażaniem budżetu zadaniowego, prowadzone będą prace zmierzające do **opracowania i wprowadzenia rachunkowości i ewidencji w układzie zadaniowym**. Wydaje się również godne rozważenia upowszechnianie metody zarządzania projektami w administracji publicznej, co może wiązać się z innym podejściem do budżetu zadaniowego i planowania wydatków.

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

Skuteczne wdrożenie budżetu zadaniowego oraz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFPP) 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 jednoznaczному powiązaniu budżetu zadaniowego ze strategiami rozwoju poprzez WPFPP oraz zachowaniu spójności danych finansowych prezentowanych w budżecie zadaniowym i dokumentach strategicznych) i na podstawie danych dotyczących efektywności działania i stopnia realizacji założonych celów. Działania te będą także wpływać na realizację kierunku interwencji 2.4. niniejszej strategii.

2.1.4. Synchronizacja procesu programowania strategicznego z planowaniem budżetowym.

Istotne jest powiązanie planistycznych dokumentów budżetowych przygotowywanych zarówno na poziomie krajowym (Wieloletni Plan Finansowy Państwa, budżet państwa), jak i jednostek samorządu terytorialnego (wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego, budżet jednostek samorządu terytorialnego) z dokumentami strategicznymi. Z jednej strony wiązało się to będzie z **uspójnieniem procesów przygotowywania różnego rodzaju dokumentów**, z drugiej ze sprawnym przekładaniem celów i priorytetów rozwojowych na zadania wskazane w dokumentach budżetowych.

Zmian wymaga Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFPP) w kierunku **rozszerzenia zakresu podmiotowego** tak, aby obejmował dochody i wydatki wszystkich instytucji podsektora rządowego sektora finansów publicznych (w tym budżetu środków europejskich).

Zmiany w budżetowych dokumentach planistycznych będą również wynikać z wprowadzanej obecnie metody budżetowania zadaniowego. Konieczne będzie zapewnienie większej korelacji między celami i priorytetami rozwojowymi kraju wskazanymi w dokumentach strategicznych a zadaniami państwa wskazanymi w dokumentach budżetowych.

Stworzenie funkcjonalnego **systemu ewidencji i sprawozdawczości** w sektorze finansów publicznych, umożliwiającego dostarczanie pełnych danych na temat przepływów finansowych do analiz regionalnych/terytorialnych, jak również danych dotyczących wydatków strukturalnych sektora finansów publicznych umożliwiających monitorowanie realizacji zasady dodatkowości wynikającej z realizacji polityki spójności UE.

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).

2.1.5. 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.

Ad 2.2. Skuteczny system zarządzania rozwojem kraju

Zasadnym jest uporządkowanie i usystematyzowanie podejmowanych przez poszczególne podmioty działań strategicznych zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym, opracowanie i upowszechnienie metodologii tworzenia dokumentów strategicznych oraz upowszechnienie idei myślenia strategicznego w działaniach administracji publicznej. Zaletą strategicznego programowania rozwoju jest to, iż sprzyja ono myśleniu o polityce społeczno-gospodarczej w kategoriach długookresowych. Programowanie strategiczne umożliwia koordynowanie na poziomie kraju działań różnych podmiotów wokół celów uznanych za nadrzędne oraz pomaga unikać sprzeczności między decyzjami krótkookresowymi a potrzebami długookresowymi.

Celowe jest wypracowanie hierarchii/systemu zależności 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.

2.2.1. 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 – wprowadzony zostanie 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 przygotowywane podstawy metodologiczne - wytyczne w sprawie sposobu uwzględniania wymiaru terytorialnego w dokumentach strategicznych - oraz ustawowo wskazane procedury oceny zgodności (ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy ustrojowe dotyczące jednostek samorządu terytorialnego).

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.

Kontynuacji wymagają procesy wskazane w przyjętym przez Radę Ministrów dokumencie *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*³³, zwłaszcza 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.

³³ Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.

2.2.2. Zapewnienie ładu przestrzennego.

Ład przestrzenny ułatwia prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki. W uporządkowanej przestrzeni procesy rozwoju przebiegają sprawniej i napotykać na mniej barier. Zwiększa się sprawność procesów społeczno-gospodarczych i poprawia się jakość życia. Zapewnienie ładu przestrzennego kraju wymaga podjęcia szeregu działań.

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 przestrzenny 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 patologicznych procesów przestrzennych i troska o przestrzenie publiczne – ważne dla budowy więzi społecznych i tożsamości; ochrona środowiska i zapewnienie minimalnych standardów życia mieszkańcom miast, co oznacza czystość środowiska, dobrze funkcjonujący transport i właściwą dostępność usług. Interes publiczny obejmuje również eliminowanie strat makroekonomicznych, zwłaszcza ryzyka nieuzasadnionego marnotrawienia przestrzeni i nieracjonalne zużycie zasobów środowiska.

Istotnym jest zatem **dostosowanie systemu gospodarki przestrzennej, lokalizacji inwestycji i procedur formalnych procesu inwestycyjnego** do potrzeb i wymogów rozwijającej się gospodarki, społeczeństwa i struktur instytucjonalnych państwa. Konieczna jest racjonalizacja procesu inwestycyjnego, przy zapewnieniu przestrzegania zasad ładu przestrzennego i rozwoju zrównoważonego w odniesieniu do środowiska naturalnego i kulturowego oraz ochrony interesu osób trzecich.

Nastąpi **usprawnienie systemu planowania przestrzennego** poprzez wprowadzenie hierarchii dokumentów planistycznych i powiązanie z nią procesu uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji, objęcie obszarów o największej presji inwestycyjnej pracami planistycznymi i rozwojem lokalnej infrastruktury, powiązanie planowania przestrzennego z wymogami związanymi z oceną wpływu przedsięwzięcia na środowisko, powiązanie procedur wydawania decyzji indywidualnych dotyczących rozwoju urbanistycznego zintegrowanych z lokalną polityką przestrzenną przy zapewnieniu kontroli społecznej, eliminacja zbędnych procedur postępowania administracyjnego i usunięcie niespójnych przepisów.

Działania takie jak **wprowadzenie spójności i hierarchiczności planów przestrzennych** w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym, włączenie w system dokumentów planistycznych obszarów funkcjonalnych oraz wprowadzenie standardów gospodarowania przestrzenią, służących przeciwdziałaniu rozpraszania obszarów zagospodarowanych, przyczynią się do stworzenia dobrze funkcjonującego, hierarchicznego systemu zarządzania.

Wypracowana i wprowadzona zostanie 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**.

Warunkiem brzegowym dla budowy sprawnego systemu planowania przestrzennego jest odpowiedni system regulacji i decyzji 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 w zakresie warunków zabudowy (np. związane z zakazem rozpraszania zabudowy, zabudowy wzdłuż dróg krajowych i wojewódzkich, na terenach pozbawionych infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, ustawowe ograniczenie zabudowy lub podziału gruntów leżących poza terenami objętymi planami zagospodarowania przestrzennego itp.). **Wprowadzona zostanie zasada pierwokupu zabudowy gospodarczej** w powiązaniu z celami restytucji środowiska na wyludniających się obszarach wiejskich wskazanych w planie krajowym.

Wspierane będzie tworzenie gminnego zasobu nieruchomości. Zostanie również wprowadzony ustawowy obowiązek planistyczny dla terenów rozwojowych wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

W docelowym systemie planowania, podstawową zasadą rozwoju obszarów miast będzie maksymalne wykorzystanie obszarów już zagospodarowanych (ang. *brown fields*). Zagospodarowanie nowych obszarów (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.

Konieczne stanie się zwiększenie powierzchni pokrytych planami miejscowymi. Wprowadzony zostanie obowiązek planistyczny w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych. Zostanie wprowadzony obowiązek delimitacji³⁴ obszarów funkcjonalnych przez wojewódzkie jednostki samorządu terytorialnego.

2.2.3. Stworzenie warunków dla wielopoziomowego systemu zarządzania rozwojem.

Warunkiem skutecznej realizacji działań rozwojowych jest **wprowadzenie 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 na inny podmiot.

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**. 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.

2.2.4. 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. Powyższy wzrost będzie bowiem

³⁴ Delimitacja – określenie przebiegu granic, wyznaczanie granic

wynikać z rzetelnego ustalenia wielkości i stanu prawnego zasobu nieruchomości oraz idącej za tym możliwości wprowadzenia nieruchomości do obrotu rynkowego.

W najbliższych latach wskazane jest **usprawnienie procesu aktualizacji danych** dotyczących mienia Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z narzędzi służących eliminacji zaniedbań w zakresie uporządkowania stanu własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego jest nałożenie ustawowego obowiązku założenia dla wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego ksiąg wieczystych, bądź dokonania ujawnienia we właściwych księgach wieczystych praw właścicielskich, przysługujących właściwym podmiotom. Proces ten został już zapoczątkowany i planowana jest jego kontynuacja w celu doprowadzenia do stanu pełnej realizacji. Dopuszczony prawem zakres kontroli sprawowanej nad jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi podmiotami w trakcie realizacji tego zadania oraz zwiększenie stopnia ich współpracy z organami naczelnymi i centralnymi, docelowo przyczyni się do poprawy efektywności planowania strategicznego w zakresie zarządzania mieniem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Konieczne jest wsparcie powyższych działań poprzez wykorzystanie infrastruktury teleinformatycznej, w celu przyspieszenia oraz usprawnienia transferu informacji.

Mając na względzie rozbieżności w zakresie liczby nieruchomości sektora publicznego (widniejących w ewidencji gruntów i budynków oraz w systemie ksiąg wieczystych, na dzień 28 maja 2010r. różnica wynosiła 85 109), konieczne jest **kontynuowanie wspomnianych prac nad uporządkowaniem stanu własności sektora publicznego**. Ich zintensyfikowanie doprowadzi do usunięcia wspomnianych różnic i umożliwi skuteczniejsze zarządzanie nieruchomościami sektora publicznego.

Istnieje także potrzeba zintegrowania obecnie oddzielnie funkcjonujących, mających swoje umocowanie w systemie prawnym, rejestrów dotyczących nieruchomości tj. katastru nieruchomości (ewidencja gruntów i budynków), rejestru stanu prawnego nieruchomości (księga wieczysta) oraz ewidencji podatkowej nieruchomości. **Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN)** umożliwi prowadzenie centralnej bazy danych kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków, wymianę danych w formie dokumentów elektronicznych między ewidencją gruntów i budynków a innymi rejestrami publicznymi, takimi jak np. księga wieczysta, 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 możliwość udostępniania organom administracji publicznej zintegrowanych zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków, niezbędnych do realizacji przez te organy ich ustawowych zadań publicznych.

Z powyższego wynika, iż podstawowym celem budowanego ZSIN będzie zapewnienie obywatelom, przedsiębiorcom i organom administracji publicznej dostępu, przy pomocy środków komunikacji elektronicznej, do wiarygodnych i aktualnych informacji o nieruchomościach w rejestrach publicznych. Po zakończeniu budowy ZSIN planowany jest również jego rozwój uwzględniający zmiany przepisów prawa w tym zakresie, jak też jego rozbudowa w oparciu o dotychczasowe doświadczenia i potrzeby wynikające z zachodzących przemian.

2.2.5. Podniesienie poziomu skuteczności i efektywności polityki rozwoju poprzez oparcie procesów decyzyjnych na obiektywnych informacjach.

Warunkiem prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki rozwoju jest stale 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 do 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 tym, w szczególności poprzez wprowadzenie zasady bieżącej ewaluacji prowadzenia polityki rozwoju.

Obecnie nie wystarczają już ewaluacje wybranych instrumentów rozwojowych - nieuniknione jest bardziej kompleksowe spojrzenie na efektywność polityki rozwoju, uwzględniające zarówno nowe koncepcje naukowe, jak i zintegrowany, wielosektorowy charakter ewaluacji.

System ewaluacji powinien w swym zakresie obejmować wszystkie prorozwojowe polityki publiczne i środki wydatkowane 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.

2.2.6. Przygotowanie i upowszechnienie standardów w zakresie przygotowywania dokumentów strategicznych, monitorowania ich realizacji oraz ewaluacji.

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 (wiązaną z wsparciem 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.

W związku z niską jakością znacznej części przygotowywanych dokumentów strategicznych **opracowane zostaną podręczniki metodologiczne**, słowniki pojęciowe oraz przeprowadzone cykle szkoleń skierowanych do administracji publicznej. Przygotowana metodologia opisywać będzie typy dokumentów strategicznych, ich wymaganą strukturę, zasady przygotowywania oraz sposoby monitorowania i ewaluacji efektów realizacji programowanych działań. Istotny nacisk zostanie położony na sposób ujmowania w dokumentach wymiaru regionalnego i przestrzennego.

Ad. 2.3. Efektywne zarządzanie instytucjami publicznymi

2.3.1. Doskonalenie standardów zarządzania instytucjami.

W zakresie realizacji kierunku interwencji *Doskonalenie standardów zarządzania instytucjami* podejmowane będą działania zmierzające do poprawy skuteczności zarządzania instytucjami publicznymi, których działalność powinna opierać się na zasadach:

- przyjaznym nastawieniu do interesantów (klientów);
- rozwoju umiejętności pracowników;
- wprowadzenia nowych systemów motywacyjnych, premiujących rozliczanie pracowników z realizacji przyjętych celów;
- przejrzystości struktury i procedur działania;
- określeniu czynników wpływających na jakość usług;
- ustalenia podstawowego standardu świadczonych usług i monitorowaniu jej realizacji;
- skuteczności reagowania na pojawiające się wyzwania społeczne i gospodarcze;
- umiejętnemu korzystaniu z dostępnej wiedzy i doświadczeń w celu poprawy jakości swojego działania.

Wskazana interwencja - mająca horyzontalny charakter - wymagać będzie szeregu zmian, bowiem dotychczasowy model administracji, oparty o jej biurokratyczną racjonalność, został w większości krajów europejskich zanegowany i zastąpiony przez model menedżerskiego zarządzania publicznego, uwzględniać uwarunkowania polskie. **Wprowadzanie zmiany w zarządzaniu** winno wynikać z konkretnych potrzeb danej instytucji, integrować jej funkcje oraz ewaluować w związku z zachodzącymi zmianami w otoczeniu. Rozwijać się winny cztery podstawowe funkcje zarządzania, tj.:

- planowanie i podejmowanie decyzji (wytyczanie celów i określanie sposobu ich realizacji, wybór trybu działania),

- organizowanie (efektywne grupowanie działań i zasobów),
- motywowanie (wprowadzenie motywującego systemu wynagradzania oraz działania przyczyniające się do współdziałania ze sobą członków organizacji na rzecz osiągnięcia wytyczonych celów),
- kontrolowanie (sprawdzanie postępów w realizacji wytyczonych celów).

Wprowadzenie zmiany modelu administracji publicznej i sposobu jej działania poprzez zoptymalizowanie struktur organizacyjnych i wprowadzenie nowoczesnych metod zarządzania powinno być oparte 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 powinno być ukierunkowane na możliwość odpowiedzi na wyzwania globalne, m.in. związane ze zmianami demograficznymi, zmianami klimatu, czy efektywnym wykorzystywaniem zasobów środowiska.

Wprowadzony zostanie efektywny system motywacyjny, tworzący bodźce finansowe dla pracowników administracji państwowej do bardziej efektywnej pracy. System ten będzie premiował wykonanie przyjętych planów pracy oraz realizację celów wynikających z krótko-, średnio- i długookresowych strategii.

Institucje publiczne powinny ponadto **dążyć do najwyższych standardów międzynarodowych**. Popularna wśród sektora prywatnego koncepcja społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (ang. *Corporate Social Responsibility* – CSR) w coraz większym stopniu znajduje zastosowanie również w innych organizacjach. Zasadne jest, aby koncepcja stała się strategiczną zasadą usprawniania systemu zarządzania i organizacji instytucji publicznych w dążeniu do zwiększenia efektywności i odbudowy wiarygodności, które w efekcie przelożą się na poprawę jakości świadczonych usług publicznych.

W zarządzaniu instytucjami wydaje się być zasadne **uwzględnianie wytycznych normy ISO 26000³⁵**, która stanowi zestaw wytycznych i zasad odnoszących się do społecznej i środowiskowej odpowiedzialności zarówno przedsiębiorstw, jak i innych organizacji podejmujących dobrowolne inicjatywy na rzecz zrównoważonego rozwoju. Norma ta stanowi praktyczny przewodnik po koncepcji CSR, definiując jej ramy oraz przybliżając kluczowe wartości i idee oparte na następujących obszarach: ład organizacyjny; prawa człowieka; stosunki pracy; środowisko; sprawiedliwe praktyki rynkowe; relacje z konsumentami; zaangażowanie społeczne. Ponadto istotnym wydaje się także doskonalenie organizacji instytucji publicznych poprzez samoocenę i **wykorzystywanie Wspólnej Metody Oceny CAF**, będącej narzędziem kompleksowego zarządzania jakością, zgodnie z którą organizację poddaje się równoczesnej ocenie z różnych punktów widzenia, w ramach kompleksowego procesu analizy wyników jej działalności.

W instytucjach publicznych winno dążyć się także do **wprowadzenia rozwiązań właściwych adhokracji** (przeciwieństwo biurokracji), tj. do: niskiego stopnia sformalizowania, pracy w oparciu o zespoły (tworzone odpowiednio do potrzeb), zmniejszenie hierarchii, wykorzystywania wiedzy i pomysłowości pracowników, wykorzystywania powiązań sieciowych i technologii informatycznych. Istotnym krokiem usprawniania 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, wykorzystanie analizy, opracowań naukowych i ekspertyz** w procesach decyzyjnych oraz podczas przygotowywania dokumentów strategicznych. Realizując ideę współpracy międzyresortowej i pracy zespołowej (grup zadaniowych, zespołów roboczych) zasadne jest wyraźne i jednoznaczne określanie kompetencji, podziału zadań i zasad koordynacji poprzez np. oddelegowanie pracowników na określonych czasach do pracy nad danym projektem mającym znaczenie międzyresortowe.

2.3.2. Efektywne wykorzystanie nowoczesnych technologii informatycznych i komunikacyjnych.

Istotnym instrumentem efektywnego zarządzania instytucjami jest – w dobie społeczeństwa informacyjnego – **szerokie korzystanie z nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych** (e-administracja). Wśród niezbędnych działań należy uznać wypracowane - w oparciu o Krajowe Ramy Interoperacyjności, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r.

³⁵ Opublikowana w listopadzie 2010 r. przez Międzynarodową Organizację Standaryzacji

*o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*³⁶ - mechanizmów efektywnego komunikowania się między komórkami organizacyjnymi danej instytucji oraz usprawnienia koordynacji i przepływu informacji między urzędami administracji centralnej i wojewódzkiej. Zasadnym byłoby podjęcie działań zmierzających zarówno do stworzenia międzyresortowego systemu obiegu dokumentów, funkcjonującego w zamkniętych sieciach teleinformatycznych *typu extranet* (systemy takie funkcjonują np. w Republice Finlandii, w Republice Czeskiej), który umożliwi szybki 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.

Zasadnym będzie także dążenie do **budowania platform współpracy** między instytucjami publicznymi na wszystkich szczeblach administracji rządowej, w tym między urzędami wojewódzkimi w celu wymiany informacji, szerzenia dobrych praktyk, stosowania jednolitych zasad i trybu przy rozstrzygnięciu spraw, przesyłania komunikatów, itp.

Nieodzownym elementem podniesienia efektywności instytucji publicznych jest ich dążenie do **wprowadzenia wewnętrznych systemów elektronicznego zarządzania dokumentacją**, co z kolei wpłynie na wzrost szybkości i przejrzystości realizowanych zadań, a także zapewni łatwiejszy dostęp obywateli do zgromadzonych informacji i danych. Elektroniczne zarządzanie dokumentacją, zamiast tradycyjnego, pozwoli także na szybsze dostosowywanie się do niezbędnych zmian, upraszczanie wewnętrznych procedur administracyjnych funkcjonujących w danej instytucji czy rozwoju usług elektronicznej administracji.

Priorytetowym zadaniem w programie elektronicznej administracji powinno być również **udostępnienie jak najszerszego zakresu usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną**, na poziomie przynajmniej czwartego stopnia rozwoju e-usług (tzw. transakcja)³⁷, 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. Z perspektywy odbiorców usług publicznych informatyzacja procesów wewnętrznych administracji skutkować powinna uproszczeniem procedur związanych z załatwianiem spraw urzędowych i ułatwieniem dostępu do potrzebnej informacji na każdym etapie postępowania administracyjnego. Odbywać się to powinno poprzez **wykorzystanie interaktywnych portali administracji** umożliwiających 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 instytucje publiczne wymaga przebudowy procesów wewnętrznych administracji, związanych z przepływem informacji pomiędzy podmiotami publicznymi. Podstawę takiej transformacji stanowić musi **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. Rozwój e-usług musi wiązać się z zapewnieniem najwyższych standardów bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych administracji publicznej oraz ochrony danych osobowych użytkowników publicznych, a także zapewnieniem niezbędnych szkoleń skierowanych do pracowników instytucji publicznych w celu podnoszenia ich świadomości dotyczących **zapewnienia bezpieczeństwa sieci teleinformatycznych**, rodzajach zagrożeń i możliwości ich występowania oraz sposobach szybkiego reagowania.

Podnoszeniu efektywności instytucji publicznych powinno sprzyjać **stworzenia systemu obsługi obywateli i przedsiębiorców**, opartego na modelu usług zorientowanych na użytkownika. Zgodnie z tym założeniem, efektywne usługi administracji elektronicznej powinny być tak zaprojektowane, by odpowiadały realnym potrzebom i preferencjom użytkowników, podnosząc tym samym poziom satysfakcji i zaufania obywateli i przedsiębiorców w kontakcie z administracją. Należy mieć przy tym na uwadze konieczność zapewnienia dostępności wspomnianych treści i usług dla osób niepełnosprawnych,

³⁶ Dz.U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.

³⁷ Skala przyjęta przez Komisję Europejską (patrz: http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf 3)

gdyż nie powinny być one wyłączone z uczestnictwa w społeczeństwie informacyjnym, którego jednym z ważnym priorytetów jest wykorzystanie możliwości technologii cyfrowych na rzecz aktywizowania i integracji społecznej grup dotkniętych wykluczeniem społecznym.

Wśród istotnych działań związanych z zarządzaniem instytucjami jest jak najszerze **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 naturalnego) możliwe będzie **tworzenie innowacyjnych usług** również we współpracy ze stronami trzecimi (sektorem mediów elektronicznych, ośrodkami naukowo-badawczymi, instytucjami społeczeństwa obywatelskiego). 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. Ważne jest także by ramy prawne dotyczące swobodnego przepływu treści i wiedzy oraz dostępu do zasobów cyfrowych zapewniły uczciwą równowagę między prawami własności intelektualnej i dostępem do wiedzy.

Warunkiem niezbędnym jest dążenie w kierunku **zapewnienia wysokiej interoperacyjności wszystkich systemów informatycznych oraz rejestrów publicznych**, wdrożenie wspólnych standardów elektronicznej komunikacji w sektorze publicznym oraz udostępnienie danych referencyjnych na potrzeby bieżącej pracy instytucji. Realizacja tego postulatu musi się jednak wiązać z zapewnieniem najwyższych standardów bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych administracji publicznej oraz ochrony danych osobowych użytkowników usług publicznych. Działania w tym obszarze powinny być skorelowane z działaniami państw Unii Europejskiej, szczególnie w zakresie tworzenia spójnego środowiska prawnego sprzyjającego interoperacyjności systemów i rozwojowi transgranicznych usług administracji publicznej.

2.3.3. Efektywne gospodarowanie zasobami rzeczowymi i finansowymi.

Efektywne gospodarowanie powierzonymi zasobami rzeczowymi i finansowymi stanowić powinno priorytetowe działanie każdej instytucji publicznych w celu poszukiwania najlepszych rozwiązań zmierzających z jednej strony do racjonalizacji i ograniczania kosztów funkcjonowania, z drugiej zaś do strategicznego planowania wydatkowania środków finansowych na usprawnianie funkcjonowania instytucji (np. zakupy i wymiana sprzętu komputerowego) oraz w celu zapewnienia standardów bezpieczeństwa i higieny pracy (np. planowanie remontów).

Zasadnym jest dążenie do **skupienia wszystkich komórek organizacyjnych danej instytucji lub podmiotów** podległych lub nadzorowanych (w tym administracji 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.

Instytucje publiczne winny położyć nacisk na **upowszechnienie istniejących już rozwiązań prawnych dotyczących uwzględnienia aspektów ekologicznych** (tzw. zielonych zamówień publicznych) oraz kwestii społecznych (tzw. klauzul społecznych) w procedurach przetargowych. Zasadnym wydaje się rozważenie **wprowadzenia wspólnych zamówień w ramach centrum zamówień publicznych** czy też przekazanie jednej instytucji publicznej wykonywanie zadań z tego zakresu, co przyczyniłoby się do wzmocnienia pozycji przetargowej administracji oraz zwiększenia efektywności i oszczędności środków publicznych. W procesach przetargowych istnieje ponadto potrzeba szerszego uwzględniania w procedurach przetargowych, oprócz aspektów ochrony środowiska, również kryteriów związanych ze społeczną działalnością wykonawców, w tym związane np. z rynkiem pracy (zrównoważone zamówienia publiczne). Istotnym działaniem byłoby także **opracowanie przez instytucje administracji rządowej kodeksu dobrych praktyk** (bądź też kodeksów indywidualnych dla każdego urzędu dostosowując do specyfiki działania i różnych interesariuszy).

Tworzenie nowoczesnej administracji nie jest także możliwe bez uwzględnienia europejskich trendów zmierzających do racjonalnego korzystania z zasobów naturalnych. Istotnym jest **wzmacnianie postaw**

prośrodowiskowych w administracji oraz konieczności wprowadzania i pielęgnacji dobrych nawyków sprzyjających ochronie zasobów i środowiska naturalnego.

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 instytucji publicznych;; stworzenia spójnego systemu zarządzania kadrami wdrażającego skuteczne i efektywne metody w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi (w tym w procesie rekrutacyjnym). Realizacja wskazanego kierunku interwencji ma na celu **zapewnienie stabilizacji personalnej kadr** administracji publicznej, podniesienie kompetencji pracowników, usprawnienia systemów/mechanizmów motywacyjnych, zwiększenie zaangażowania urzędników w wykonywanie powierzonych zadań oraz poprawę komunikatywności i sposobu przekazywania klientom odpowiednich informacji. Ponadto ma na celu podniesienie relacji: urzędnik-klient (odbiorca), **wzmocnienie postaw etycznych** służby publicznej, co pozytywnie wpłynie na zadowolenie klientów z obsługi przez instytucje publiczne.

Zasadnym będzie także podjęcie działań zmierzających do **uporządkowania form zatrudnienia** w urzędach administracji rządowej w związku z art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym „w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. W chwili obecnej analizując strukturę organizacyjną urzędów administracji rządowej można zauważyć, iż w jednym urzędzie może funkcjonować kilka grup pracowniczych, działających na podstawie różnych przepisów, tj. urzędnicy i pracownicy służby cywilnej, pracownicy urzędów państwowych, pracownicy gabinetów politycznych, pracownicy zajmujący kierownicze stanowiska państwowe, oddelegowani do pracy w urzędzie (funkcjonariusze, żołnierze, prokuratorzy, sędziowie, itp.), co w praktyce uniemożliwia prowadzenie spójnej polityki kadrowej. Dlatego też należy dążyć do usystematyzowania oraz ujednoczenia i stworzenia przejrzystych zasad zatrudniania.

Dążyć także należy do **utworzenia korpusu wojewodów**, co uwiarygodni ich pozycję jako organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego i zwierzchników zespolonych służb, inspekcji i straży. Ponad dziesięcioletni okres funkcjonowania korpusu służby cywilnej czyni z niego dobrą bazę rekrutacyjną do korpusu wojewodów. Rozwiązanie to będzie wymagało zmian legislacyjnych, które obejmą m.in. wymagania nakładane na kandydatów do korpusu, prawa i obowiązki członków korpusu oraz jego powiązania z korpusem służby cywilnej (dotyczące min. przechodzenia do korpusu wojewodów i powrotu do korpusu służby cywilnej). Rozszerzony winien zostać także zakres podmiotowy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej*³⁸ poprzez włączenie do niego kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży i ich zastępców szczebla wojewódzkiego i powiatowego, z którego wyłączeni będą komendanci wojewódzcy i powiatowi Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Podjęte zostaną także działania mające na celu zastosowanie rozwiązań podobnych do przyjętych w ustawie *o służbie cywilnej* także w odniesieniu do pracowników urzędów państwowych objętych obecnie przepisami ustawy z dnia 16 września 1982r. *o pracownikach urzędów państwowych*³⁹, w odniesieniu do pracowników sądów objętych obecnie przepisami ustawy z dnia 18 grudnia 1998r. *o pracownikach sądów i prokuratury*⁴⁰ a także do pracowników administracji skarbowej, do których oprócz ustawy *o służbie cywilnej* mają zastosowanie również odrębne przepisy⁴¹.

Zasadnym jest także **podjęcie prac analitycznych w zakresie stabilności i ciągłości zatrudnienia** w instytucjach publicznych w związku z zachodzącymi zmianami demograficznymi oraz koniecznością zapewnienia funkcjonowania państwa, a także wdrożenie efektywnych systemów wynagrodzenia pracowników jako kluczowego instrumentu poprawy jakości i skuteczności działania organów administracji państwowej.

Działania realizowane w ramach ogólnego kierunku interwencji *Zarządzanie zasobami ludzkimi* będą definiowane między innymi na poziomie programu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej stanowiącego jeden z instrumentów realizacji strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”. Pozwolą one

³⁸ Dz.U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.

³⁹ Dz.U. z 2001r. Nr 86, poz. 953, z późn. zm.

⁴⁰ Dz.U. Nr 162, poz. 1125, z późn. zm.

⁴¹ Dz.U. z 2004r. Nr 121, poz. 1267, z późn. zm.

zwiększyć profesjonalizm członków korpusu służby cywilnej oraz wzmocnić zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, co przyczyni się do budowania efektywnych instytucji publicznych i wpłynie na zwiększenie społecznego zaufania do tych instytucji.

Wprowadzenie **skutecznych mechanizmów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej** stanowiło jedno z istotnych założeń Rady Ministrów dokończenia (rozpoczętej w 1989 r.) reformy administracji publicznej. W konsekwencji w dniu 21 listopada 2008 r. Sejm RP uchwalił inicjatywę rządową – nową ustawę z dnia 21 listopada 2008r. *o pracownikach samorządowych*⁴², regulującą kompleksowo problematykę zatrudnienia w strukturach administracji samorządowej. Wspomniana ustawa tworzy spójny system zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, zapewnia sprawne i profesjonalne wykonywanie zadań przez samorząd terytorialny oraz gwarantuje swobodę decyzyjną pracodawcy samorządowego m.in.: w zakresie tworzenia motywacyjnego systemu wynagrodzeń oraz ocen i promocji zarządzanych kadr. Z kolei, systemowe rozdzielenie pozycji pracowników samorządowych zatrudnianych – w następstwie otwartego i konkurencyjnego naboru – na stanowiskach urzędniczych, od pozostałej kadry pracującej na rzecz samorządu terytorialnego zapewnia *de facto* stabilizację kadry zawodowej w samorządzie – wykwalifikowanych „*urzędników samorządowych*”, których praca sprzyja kształtowaniu sprawnej, służącej społeczeństwu lokalnemu, administracji.

Nie ulega zatem wątpliwości, że rozwiązania zawarte w nowej pragmatyce pracowników samorządowych stanowią solidne podwaliny, umożliwiające samorządom (pracodawcom samorządowym) podejmowanie i realizowanie działań w zakresie szeroko rozumianego zarządzania zasobami ludzkimi. Jednocześnie, duża samodzielność samorządów (pracodawców samorządowych) w tym obszarze daje realną perspektywę nie tylko dla poprawy organizacji pracy danej grupy pracowników, lecz również dla efektywnej i profesjonalnej realizacji powierzonych im zadań. Dlatego też, wszelkie ewentualne korekty, winny zmierzać do eliminacji ewentualnych luk i barier w zakresie ustawowych mechanizmów kształtowania polityki kadrowej oraz tworzenia profesjonalnej kadry urzędniczej.

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 powinno pozwolić na **wdrożenie nowoczesnych systemów zarządzania kadrami** w rezultacie których wzmocnione zostaną działy kadrowo-szkoleniowe odpowiedzialne za procesy kadrowe. Powyższe wsparcie powinno pozwolić 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 w tym obszarze jest także **upowszechnianie nowoczesnych standardów w zakresie funkcjonowania systemu szkoleń** w urzędach administracji samorządowej. Rozwiązania stosowane dotychczas w szczególności w urzędach o niskim potencjale instytucjonalnym (głównie w małych urzędach gmin), cechuje brak rozwiązań wspierających efektywność wykorzystywania zdobywanej wiedzy (stosowania jasnych kryteriów delegowania na szkolenia, oceny odbytych szkoleń, różnorodnych form przekazywania wiedzy wewnątrz organizacji). W połączeniu z niewystarczającymi środkami wydatkowanymi na szkolenia, brak stosownych rozwiązań w znaczący sposób ogranicza możliwość efektywnego zarządzania kadrami, w tym w szczególności w aspekcie kreowania polityki kadrowej wspierającej budowanie urzędu administracji samorządowej jako „*organizacji uczącej się*”. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników samorządowych czy procesów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, po 2015 roku winno być 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 zasadnym jest **wykorzystywać potencjał uczenia się pozaformalnego i nieformalnego**, a zwłaszcza promowania wśród kadr administracji publicznej aktywnego uczenia się w miejscu pracy oraz rozwijania postawy otwartości wobec podnoszenia kompetencji niezależnie od stanowiska i etapu kariery. Potrzebą jest ponadto upowszechnianie w procesie **wdrażania nowych lub modernizacji istniejących systemów zarządzania kadrami podejścia opartego na efektach uczenia się**. Podejście to jest niezbędne

⁴² Dz.U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.

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 alokowanych na podnoszenie jakości kadr administracji rządowej i samorządowej. Wymaga podkreślenia, iż podstawowa zasady polityki na rzecz uczenia się przez całe życie zostały szczegółowo opisane w dokumencie pn. *Perspektywa uczenia się przez całe życie*⁴³. Dokument ten jako źródło zasad i kierunków nowoczesnej polityki *lifelong learning* został opracowany w oparciu o rozwiązania promowane w państwach Unii Europejskiej należących do liderów wdrażania tej polityki. Dlatego też podnosząc jakość kadr administracji rządowej i samorządowej uwzględniać należy 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 dokumencie.

2.3.5. Poprawa wizerunku instytucji publicznych.

Zasadnym jest podjęcie kompleksowych działań w celu poprawy wizerunku instytucji publicznych i budowania dobrych relacji z obywatelem (klientem).

Kierunek ten będzie realizowany poprzez **wypracowanie jednolitych zasad i form wpływających na postrzeganie instytucji przez obywatela**. Zostaną one wprowadzone w formie wytycznych (księgi) zawierającej takie elementy jak: kodeks etyki urzędniczej; używanie aspektów identyfikacji urzędu i biura; wskazówki dotyczące wyglądu urzędnika w miejscu pracy, w tym konferencjach krajowych i międzynarodowych, oraz wyglądu i zachowania poza miejscem pracy; model wizerunku stron internetowych instytucji; używania znaku identyfikacyjnego instytucji; wozy blankietów, pism, wizytówek, identyfikatorów; inne szczegółowe ustalenia wpływające na podniesienie wizerunku instytucji.

Zasadnym jest także podjęcie działań w kontekście **budowania wizerunku urzędu odpowiedzialnego, trafnie reagującego na potrzeby swoich interesariuszy wewnętrznych** np. poprzez zapobieganie zjawiskom mobbingu oraz zapewnienie wsparcia dla poszkodowanych z tego tytułu, zapewnienie możliwości samorealizacji pracowników, np. poprzez stworzenie ruchu wolontariatu pracowniczego, a przez to wsparcie potrzebujących placówek, zapewnienie możliwości łączenia obowiązków zawodowych z życiem rodzinnym/prywatnym (ang. *work life balance*) np. wprowadzanie elastycznych form świadczenia pracy, zapewnienie odpowiedniej opieki i warunków pracy dla kobiet w ciąży, tworzenie placówek typu żłobki i przedszkola w bliskiej lokalizacji miejsca pracy.

2.3.6. Podniesienie jakości komunikacji i dialogu społecznego.

Podejmowane będą działania zmierzające do **wprowadzenia modelu zwanego czasem Governance 2.0**, który zakłada, że obywatele mogą być współtwórcami przestrzeni publicznej, uczestnikami debaty i motorem, a nie źródłem oporu wobec zmiany, jeśli istotnie rozumieją jej sens. Aby tak się stało, konieczne jest szerokie korzystanie przez instytucje publiczne z zasobów narzędzi komunikacji, jakich dostarcza technologia informatyczna, a także stworzenie standardów w sensie prawno-organizacyjnym, jak i instytucji w sensie społecznym (norm, umiejętności, nawyków). Wprowadzanie modelu Governance 2.0 i zwiększenie partycypacji obywateli w życiu publicznym powinno stać się szeroko promowaną inicjatywą całej administracji, której realizacja wymaga rozłożenia jej na dwa równorzędne działania, tj. podniesienie jakości komunikacji o sprawach publicznych oraz zaangażowanie maksymalnej liczby zainteresowanych w procesy partycypacji obywatelskiej.

Zwiększenie zakresu informacji publicznych udostępnianych automatycznie. Obowiązek udostępniania informacji publicznych jest wykonywany przez władze publiczne oraz inne podmioty realizujące zadania publiczne głównie na dwa sposoby: udostępnienie informacji poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej (dotyczy informacji, które władze mają obowiązek udostępnić) oraz udzielanie odpowiedzi na wnioski obywateli (dotyczy głównie informacji o tzw. charakterze fakultatywnym). Z uwagi na przyjęte rozwiązania prawne, decyzja o zaklasyfikowaniu konkretnej informacji do katalogu informacji obywateli należy w wielu przypadkach do pojedynczych osób. Celem, do którego dążyć powinna

⁴³ 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.

administracja, jest zwiększenie zakresu informacji udostępnianych z urzędu tam, gdzie może to odbyć się niewielkim kosztem, oraz wdrażanie narzędzi usprawniających proces udostępniania informacji. Cel ten może być realizowany za pomocą następujących narzędzi:

- promowanie kultury otwartości w 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,
- poszukiwanie rozwiązań technologicznych usprawniających proces udostępniania informacji i danych,
- wprowadzenie obowiązku informowania o planowanych do opracowania – zamawianych - ekspertyzach czy analizach na potrzeby administracji oraz ich udostępnianie.

Zapewnienie czytelności i interaktywności informacji publicznych. Innym elementem, na który należy zwrócić uwagę, jest wartość użytkowa informacji publicznej dla odbiorcy zależna bezpośrednio od łatwości dostępu i możliwości przetwarzania i przeszukiwania oraz oceny przydatności publikowanych informacji. W przypadkach, w których udostępniane zasoby są niekompletne bądź zawierają błędy, zadbanie o możliwość edytowania informacji przez użytkowników stwarza szansę na ich stopniowe uzupełnianie i poprawianie. Wysokiej klasy zbiorcze bazy informacji i danych powinny funkcjonować niezależnie od faktu, iż obowiązki gromadzenia pewnych danych spoczywają na różnych urzędach lub instytucjach. Dane powinny być prezentowane zarówno w formie zagregowanej, jak i tam, gdzie nie jest to z powodów formalnych wykluczone – w postaci danych jednostkowych umożliwiających samodzielne ich przetwarzanie. Konieczne jest zatem w celu zapewnienia czytelności i interaktywności informacji publicznych:

- wprowadzenie powszechnie obowiązujących standardów zapewniających m.in. łatwość dostępu, interaktywność i możliwość samodzielnego przetwarzania i przeszukiwania informacji,
- promocję zaawansowanych metod porządkowania informacji (takich jak indeksowanie, tagowanie⁴⁴, mashup⁴⁵, meta-dane⁴⁶),
- cyfryzację obiegu dokumentów w administracji oraz dostosowanie kultury pracy poprzez wdrożenie odpowiednich systemów informatycznych oraz organizację szkoleń,
- ujednoczanie i stopniową integrację zawartości Biuletynów Informacji Publicznej oraz zwiększenie przejrzystości publicznych stron internetowych,
- stworzenie serwisu udostępniającego bazy danych instytucji rządowych i samorządowych oraz tworzone przez użytkowników aplikacje ułatwiające wykorzystanie powyższych danych (np. serwisy <http://data.gov> albo <http://data.gov.uk> czy polski: www.geoportal.gov.pl).

Promocja nowoczesnych narzędzi w obszarze informacji i komunikacji społecznej. Innowacje technologiczne oraz rozpowszechnienie interaktywnych aplikacji internetowych typu Web 2.0⁴⁷ stwarzają możliwość dopasowania narzędzia do komunikatu i odbiorcy przy stosunkowo niskich kosztach. Administracja powinna nie tylko szerzej wykorzystywać „analogowe” narzędzia informacji i komunikacji jak badania opinii społecznej czy infolinie, ale także otwierać się na cyfrowe narzędzia ułatwiające komunikację dwustronną i nawiązanie współpracy z odbiorcą (np. fora internetowe, wiki, crowd-sourcing⁴⁸, transmisje on-line). Z uwagi na tempo pojawiania się innowacji w obszarze technologii informacyjnych i komunikacyjnych, kluczowe jest budowanie zdolności administracji do identyfikowania i dostosowania nowych narzędzi do swoich potrzeb m.in. poprzez:

⁴⁴ Tagowanie – metoda oznaczania i umiejscowienia referencji do bloków danych

⁴⁵ Mashup – strona internetowa zawierająca aplikacje on-line z różnych źródeł

⁴⁶ Metadane – w systemie zarządzania dokumentami metadanymi określa się metryki dokumentów

⁴⁷ Wbrew numeracji wersji oprogramowania, Web 2.0 nie jest nową World Wide Web ani Internetem, ale innym sposobem na wykorzystanie jego dotychczasowych zasobów. Uważa się, że serwisy Web 2.0 zmieniają paradygmat interakcji między właścicielami serwisu i jego użytkownikami, oddając tworzenie większości treści w ręce użytkowników.

⁴⁸ Crow-sourcing – czerpanie wiedzy, pomysłów i inspiracji od obywateli

- stworzenie międzyinstytucjonalnej sieci ekspertów specjalizujących się w obsłudze poszczególnych narzędzi,
- wskazanie komórki odpowiedzialnej za identyfikowanie innowacji w zakresie komunikacji i pilotażowe wdrożenie innowacyjnych narzędzi z zakresu komunikowania,
- stworzenie mechanizmu zachęcającego do rozwoju lub przystosowania innowacyjnych narzędzi komunikacyjnych przez programistów (np. <http://data.gov.uk>),
- promowanie aktywności społecznej i inicjatywy własnej urzędników.

Systematyzowanie wiedzy i zwiększanie zainteresowania działalnością państwa. Podstawowym źródłem informacji o państwie są media, które koncentrują się na przekazie bieżącym. Obywatel zainteresowany głębszymi problemami funkcjonowania państwa i podstawowymi wyzwaniami rozwojowymi kraju posiada często fragmentaryczną wiedzę nt. działań Rządu adresujących te wyzwania. Wobec tego kluczowe jest, aby przekazać obywatelowi w sposób syntetyczny i systematyczny oraz poddać pod jego ocenę informacje o rządowej diagnozie wyzwań rozwojowych, ujęciu celów strategicznych, podejmowanych przez rząd działaniach, mechanizmach finansowania, wskaźnikach i postępach w realizacji. Celem powinno być zarówno informowanie osób śledzących na bieżąco sytuację społeczno-gospodarczą kraju jak i pobudzenie zainteresowania osób, dla których bariera informacyjna wokół działań administracji była dotychczas zbyt wysoka. Realizacja tego celu powinna opierać się głównie na platformie internetowej (narzędzie to daje użytkownikom swobodę w wyborze pobieranych informacji) i elastycznych rozwiązaniach IT, np. dostosowaniu treści do grup odbiorców – przedsiębiorców, uczniów, konsumentów itd. Platforma powinna łączyć w przystępny sposób dokumenty strategiczne i operacyjne rządu z budżetem zadaniowym oraz dać użytkownikowi możliwość zasięgnięcia dokładniejszych informacji na temat realizowanych działań i osób kontaktowych. W dalszej kolejności należy także zaangażować znaczące zasoby w promocję platformy, w tym jej popularyzację np. w ramach lekcji szkolnych z wiedzy o społeczeństwie.

Zwiększenie spójności przekazu administracji rządowej i samorządowej. Jedną z barier informacyjnych dla obywateli i innych podmiotów zainteresowanych działaniami administracji jest niespójna forma przekazywanych informacji – od prostych komunikatów, aż po plany i strategie na szczeblu rządowym. Problemem jest także niespójność komunikatów zarówno pomiędzy szczeblami administracji, jak i pomiędzy poszczególnymi organami administracji. Tak powstały szum informacyjny zredukowany będzie za pomocą np.:

- opracowania wytycznych dla różnych typów komunikatów;
- wzmocnienia ośrodka koordynacyjnego Rządu jako ośrodka tworzenia polityki informacyjnej odpowiedzialnego m.in. za spójność przekazu organów administracji rządowej;
- stworzenia ram do strategicznych dyskusji i konsultacji na poziomie rządowym i samorządowym.

Wprowadzenie jednolitych zasad komunikacji administracji rządowej z Parlamentem i Prezydentem RP. Komunikacja i wymiana informacji pomiędzy administracją rządową oraz Parlamentem i Prezydentem RP jest określona przepisami prawa i w szczególności odnosi się do procesu legislacyjnego sensu largo. Usprawnienie komunikacji wymaga przede wszystkim:

- przekazywania informacji do Parlamentu i Prezydenta RP i odbierania informacji zwrotnej,
- standaryzacji różnych typów komunikatów,
- określenia zasad przekazywania informacji przez uprawnione jednostki administracji rządowej (Centrum Informacyjne Rządu, Rządowe Centrum Legislacji, itd.).

Promocja komunikacji dwustronnej obywatela z administracją. Trudności w komunikacji dwustronnej między urzędnikiem a obywatelem-klientem wynikają m.in. ze względnej izolacji urzędników i zamknięciu administracji na świat zewnętrzny. W związku z tym, należy podjąć 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;
- pomiar istotnej aktywności społecznej urzędników, np. zaangażowania w konferencje, wymianę myśli, aktywność na forach internetowych;

- premiowanie inicjatywy własnej urzędników i opracowanie dobrych praktyk z zakresu współpracy z ekspertami zewnętrznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami.

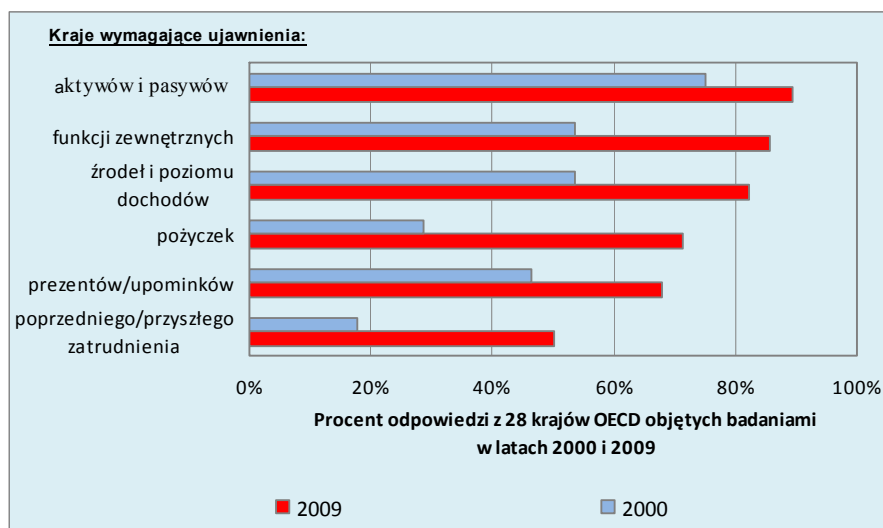
Promując otwartość urzędników i ich aktywność społeczną należy pamiętać, że komunikacja społeczna nie jest celem samym w sobie, ale narzędziem służącym wypracowaniu rozwiązań oraz ich konsultacji i wdrożeniu. Niemniej wydaje się, iż zasadnym byłoby wprowadzenie zapisów w przepisach prawa zakazujących do celów zarobkowych wykorzystywanie informacji pozyskiwanych przez obywatela na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej*⁴⁹.

Wzmocnienie dialogu społecznego. Istotnym z punktu widzenia funkcjonowania instytucji 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 społecznego w celu budowania porozumienia, łączenia i godzenia różnych interesów na rzecz współodpowiedzialności za rozwój państwa. Dlatego też należy tę formę współpracy rozwijać i promować oraz korzystać z dobrych praktyk wynikających chociażby z wdrażania Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 czy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 poprzez rozwój mechanizmów partycypacyjnych pomiędzy administracją publiczną, organizacjami pozarządowymi i organizacjami dialogu społecznego, z uwzględnieniem usprawniania mechanizmów wymiany informacji między stronami dialogu, uzgadniania polityk publicznych, e-konsultacje, zapewnienie relacji między partnerami społecznymi wyrażającymi się w mechanizmach tj. negocjacje, konsultacje, rozwiązywanie sporów zbiorowych, zawieranie porozumień.

2.3.7. Transparentność podejmowanych decyzji.

W najbliższych latach zasadne jest zwrócenie uwagi na **transparentność administracji publicznej**. Zaufanie obywateli do rządu, organów administracji publicznej obniża się w sytuacjach, w których urzędnicy pozostają w konflikcie interesów przy podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych. W celu utrzymania zaufania, większość krajów OECD wprowadziła procedury wymagające od decydentów (w szczególności prezydenta, premiera i członków rządu oraz przedstawicieli legislatury) formalnego ujawnienia ich prywatnych interesów/powiązania. Wymóg ujawnienia sytuacji mogących prowadzić do konfliktów interesów uznawany jest przez ekspertów OECD za przełomowy krok w polityce zapobiegania sytuacjom korupcyjnym w służbie publicznej.

Rysunek 3. Procent krajów, które wymagają od decydentów w administracji centralnej formalnego ujawnienia sytuacji prowadzących do potencjalnych konfliktów interesów (lata 2000 i 2009).



Źródło: *Government At a Glance 2009*.

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

⁴⁹ Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.

zaufania, nadszarpiętego 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, lobbings).

Działalność instytucji publicznych winna być transparentna dla obywateli i opinii publicznej. Dlatego też zasadnym jest **szerokie informowanie o podejmowanych działaniach**, bieżących pracach, opracowywanych strategach, programach, inicjatywach. Dążyć także należy do przygotowania systemu przeciwdziałania korupcji, którego istotnym elementem winno być publikowanie informacji o procedurach, uczestnikach procesów decyzyjnych, mechanizmach wydatkowania funduszy publicznych, wynikach kontroli i funkcjonowaniu instytucji antykorupcyjnych.

Instytucje publiczne powinny tworzyć kodeksy etyczne, wskazujące jasno i przejrzysto zasady realizacji działań i podejmowania decyzji, jak również zasad współpracy z partnerami. Zasady postępowania spisane w takich kodeksach etycznych dodatkowo potwierdzają hasła transparentności w działaniu głoszone na forum publicznym. Stanowią narzędzie realizacji zamierzonych postulatów.

2.3.8. Efektywna kontrola.

Występowanie licznych przepisów dotyczących prowadzenia kontroli oraz brak analizy pod względem ewaluacji wskazuje na konieczność ujęcia w jednolite ramy prawne i organizacyjne problematyki tzw. kontroli wewnętrznej w instytucjach publicznych. Obok bowiem kontroli zewnętrznej (sprawowanej przez różne instytucje kontrolne usytuowane poza aparatem administracyjnym i od niego niezależne) drugim zasadniczym filarem całego systemu kontroli jest kontrola występująca w obrębie aparatu administracyjnego. Dlatego też należy szerszej **wykorzystywać prowadzenie wspólnych kontroli, uproszczenie procedur kontrolnych** w kierunku ich przejrzystości oraz wyeliminowania przypadków nakładania się obszarów kontroli. Kontrola bowiem służy poprawie funkcjonowania instytucji publicznych poprzez eliminowanie działań nieprawidłowych w wykonywaniu zadań i gospodarowaniu środkami publicznymi. Jest również narzędziem wykorzystywanym w ramach uprawnień wobec jednostek podległych lub nadzorowanych przez dany organ administracji. Spełnia ponadto istotną rolę w budowaniu zaufania do organów władzy publicznej i ochronę praw jednostki, zwiększając – z punktu widzenia obywatela – przejrzystość funkcjonowania i eliminowanie nieprawidłowości, które w negatywny sposób wpływają na relacje obywatel-państwo. Występujący obecnie brak regulacji zapewniających przestrzeganie powszechnie uznawanych standardów kontroli, służących m.in. efektywności kontroli i zapewnieniu ochrony praw kontrolowanych, nie wpływa korzystnie na poczucie pewności i bezpieczeństwa w toku postępowania kontrolnego. Różnorodność i niekompletność stosowanych w jednostkach administracji rządowej oraz występujących w procesie kontrolnym, licznych przypadków nieprzestrzegania powszechnie uznawanych standardów kontroli (np. bezstronności, jasno sformułowanych kryteriów kontroli) wskazują na konieczność uporządkowania i kompleksowego uregulowania zasad i trybu kontroli przeprowadzanych przez organy administracji publicznej. Przeprowadzanie kontroli winno mieć na celu nie tylko sprawdzenie stosowania prawa materialnego, procedur, celowości, gospodarności i rzetelności podejmowanych działań, lecz także zmierzać w kierunku usprawnienia i ulepszenia działalności kontrolowanych jednostek. Punkt ciężkości instytucji kontrolnych winien zostać położony na kontrole efektywności i skuteczności działań podmiotów wykorzystujących środki państwowe, a nie tylko i wyłącznie na wypełnianych procedurach.

Niezależnie od zmian w prawie powszechnie obowiązującym, podjęte winny zostać działania zmierzające do uproszczenia bądź **eliminacji zbędnych wewnętrznych procedur** w urzędach obsługujących organy administracji publicznej, co przyczyni się do zwiększenia szybkości i efektywności ich pracy poprzez eliminowanie zbędnych czynności.

Ad. 2.4. 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. Przy czym, 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 dostawcę 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. 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 jest także **zwiększenie zaangażowania partnerstwa publiczno-prywatnego oraz partnerstwa publiczno-społecznego** przy realizacji różnych przedsięwzięć, upowszechnianie jego formuły (promowanie) i wspieranie działań, w tym poprzez współfinansowanie przez państwo realizacji wspólnych zadań. Koniecznym jest **budowanie relacji oraz wzmocnienie współpracy administracji rządowej z szerokim gronem interesariuszy**, w tym związkami zawodowymi, związkami pracodawców, instytucjami otoczenia biznesu, jednostkami badawczo-rozwojowymi, czy środowiskami akademickimi. Powinna 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, planowane 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).

Ad 2.5. Doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności

Działania w zakresie usprawnienia systemu zarządzania kryzysowego winny skupiać się na usprawnieniu współpracy i koordynacji służb zaangażowanych w działania ratownicze, usprawnieniu funkcjonowania centrów zarządzania kryzysowego, w szczególności na poziomie powiatów i gmin oraz efektywnego wykorzystania zasobów kadrowych. Konieczne jest także doskonalenie dokumentów planistycznych, zwłaszcza planów reagowania kryzysowego, które w wielu przypadkach nie są funkcjonalnymi dokumentami operacyjnymi. Niezbędne jest także wypracowanie przepisów (wypełnienie luki) w zakresie ochrony ludności, zarówno w dziedzinie ujednoczenia obowiązków państwa wobec obywateli i unowocześnienia nieaktualnych dziś przepisów o obronie cywilnej, jak i w dziedzinie alarmowania, ostrzegania i edukacji społeczeństwa oraz kształtowania świadomości zagrożeń i własnej odpowiedzialności obywateli za bezpieczeństwo.

2.5.1. Usprawnienie działania struktur zarządzania kryzysowego.

Sprawnie działające państwo 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 powodzi w 1997, 2001 i 2010 roku wskazują na konieczność **podjęcia kompleksowych działań w zakresie dalszego usprawniania struktur zarządzania kryzysowego.**

Zarządzanie kryzysowe jest procesem, który powinien gwarantować wypełnianie określonych prawem zadań właściwych organów władzy wykonawczej. Ze względu na brak zależności służbowej pomiędzy szczeblami administracji gminnej, powiatowej i wojewódzkiej oraz koordynacyjną rolę jaką w stosunku do administracji rządowej pełni Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, niezwykle ważnym czynnikiem skutecznego działania systemu jest prosta i przejrzysta struktura, z jasno określonymi kompetencjami i zadaniami.

Konieczne jest precyzyjne **zdefiniowanie i wykonywanie zadań Krajowego Centrum Zarządzania Kryzysowego** w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 roku *o zarządzaniu kryzysowym*⁵⁰, zwłaszcza w zakresie zapewniania koordynacji działań i spójnej polityki informacyjnej na poziomie kraju. Zasadne jest wyznaczenie we wszystkich komórkach odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe osób przygotowanych do współpracy z mediami w celu zapewnienia spójnej informacji dla obywateli i zaangażowanych podmiotów. Konieczne jest utworzenie centrów zarządzania kryzysowego we wszystkich urzędach zobligowanych do tego na mocy rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2009 r. *w sprawie określenia organów administracji rządowej, które utworzą centra zarządzania kryzysowego, oraz sposobu ich funkcjonowania*⁵¹. Należy **usprawnić działanie centrów zarządzania kryzysowego** na poziomie powiatów i gmin oraz zapewnić całodobową możliwość uruchamiania tych centrów, przede wszystkim w celu zapewnienia natychmiastowego przepływu informacji.

Niezbędne jest **stworzenie informatycznych systemów wspomaganie 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. W tym celu zasadne jest stworzenie lub wykorzystanie już istniejących narzędzi i modeli wymiany informacji i danych stanowiących elementy infrastruktury informacji przestrzennej, umożliwiających bieżące wprowadzanie i weryfikowanie danych. Konieczna jest **systemowa modernizacja systemu łączności** na terenie całego kraju w celu zapewnienia jednolitej, kompatybilnej łączności i łatwego dostępu do danych w postaci cyfrowej (zasady sił i środków, mapy ryzyka, mapy zagrożeń, referencyjnych danych geoprzestrzennych, itp.). Należy również uwzględnić konieczność zapewnienia dedykowanych linii telefonicznych dla ratowników i społeczeństwa. Konieczne jest archiwizowanie wszystkich dokumentów z działań w trakcie sytuacji kryzysowej oraz ćwiczeń, w celu umożliwienia opracowywania wniosków, dokonania analizy przedsięwzięć oraz udostępniania ich w celach szkoleniowych dla innych jednostek. Należy zapewnić środki finansowane w pierwszej kolejności w ramach budżetów własnych na lepszy sprzęt, większą mobilność służb zaangażowanych w działania ratownicze oraz zwiększyć mechanizację działań ratowniczych.

Istotnymi działaniami będzie także **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.

2.5.2. Wzmocnienie koordynacji działań.

W sytuacji kryzysowej konieczny jest jeden ośrodek koordynacyjny (RCB), na poziomie którego będzie wspomagany proces decyzyjny instytucji wiodącej i wymiana najważniejszych informacji. Konieczne jest **zdefiniowanie zadań poszczególnych instytucji** w zakresie ich odpowiedzialności za podejmowanie

⁵⁰ Dz. U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.

⁵¹ Dz. U. Nr 226, poz. 1810

natychmiastowych działań w sytuacji kryzysowej oraz nawiązywanie współpracy z RCB w celu skoordynowania działań z innymi instytucjami. Należy przyjąć, że wiele sytuacji kryzysowych obejmie zasięgiem wiele sektorów, dlatego podstawą podjęcia działań powinno być zdefiniowanie instytucji wiodącej, nawiązanie współpracy z ekspertami dysponującymi wiedzą specjalistyczną oraz ustalenie zasad koordynacji działań na podstawie uprawnień i zobowiązań wynikających z przepisów.

Konieczne jest również **uściślenie zasad współpracy cywilno-wojskowej**, zwłaszcza w zakresie możliwości szybkiego oszacowania potrzeb instytucji cywilnych i wykorzystania zasobów wojskowych na rzecz usprawnienia zarządzania kryzysowego. Mechanizmy współpracy cywilno – wojskowej i koordynacji wspólnych działań powinny funkcjonować na poziomie koncepcyjnym, organizacyjnym i personalnym podczas przedsięwzięć w kraju, jak i zagranicą (np. podczas misji stabilizacyjnych). Celem powinno być **zapewnienie możliwości rozwinięcia systemu zarządzania kryzysowego na potrzeby obronności** realizowanej na bazie wyspecjalizowanych pracowników, przygotowanych struktur i możliwości technicznych, w tym środków teleinformatycznych. Ponadto należy dążyć do usprawnienia udzielania przez siły zbrojne pomocy skierowanej do ludności cywilnej w sytuacjach kryzysowych i w stanie klęski żywiołowej. Dla osiągnięcia ww. celów niezbędne jest **stworzenie spójnego systemu monitorowania zagrożeń bezpieczeństwa narodowego** – zarówno krótko, średnio jak i długoterminowych oraz usprawnienie mechanizmów podejmowania decyzji. Następnie powinny powstać systemy monitorowania zagrożeń oraz skoordynowany system ostrzegania i alarmowania ludności.

W zakresie obiegu informacji raportowanie wszystkich zaangażowanych podmiotów powinno się odbywać w jasno określony sposób do jednego ośrodka na szczeblu centralnym (RCB), a raporty powinny zawierać tylko niezbędne dane. Powinny być opracowywane i przesyłane syntetyczne informacje i podsumowania oraz **usprawnić przepływ niezbędnych informacji dla właściwych podmiotów**.

Należy poprawić **procedury wymiany informacji** pomiędzy ośrodkami operacyjno-ratowniczymi 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. Zawsze na początku sytuacji kryzysowej konieczne jest **ustalenie zasad przesyłania i formatu meldunków** oraz unikanie powielania informacji lub żądania tych samych informacji przez różne podmioty. Zasadne jest ustalenie sposobu przesyłania informacji do RCB bez konieczności nadmiernego obciążania pracowników bezpośrednio zaangażowanych w działania w tworzenie zbędnych meldunków i raportów.

Niezbędne jest **zbudowanie jednolitego systemu obiegu informacji** w oparciu o istniejące struktury centrów zarządzania kryzysowego organów wszystkich szczebli zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. System ten powinien zostać 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. Konieczne jest więc **opracowanie nie tylko procedur przepływu informacji, ale także mechanizmów współpracy w sytuacji kryzysowej** pomiędzy RCB i centrami zarządzania kryzysowego organów centralnych, administracji rządowej w terenie oraz samorządowych.

Ponadto konieczne jest wykorzystanie potencjału kadrowego i merytorycznego wszystkich instytucji, których wiedza historyczna i merytoryczna może się okazać decydująca dla podjęcia właściwego reagowania. Należy **wzmocnić współpracę służb z jednostkami samorządu terytorialnego**, przede wszystkim w kontekście wyznaczenia osób do kontaktu ze służbami ratowniczymi i zapewnienia im wsparcia logistycznego.

Za niezbędne należy także uznać dalsze **doskonalenie mechanizmów współpracy międzyresortowej**, szczególnie w aspekcie wypracowywania jednolitego stanowiska państwa oraz prezentowania go na forum międzynarodowym. Obecnie niezbyt precyzyjnie określona jest rola i zakres odpowiedzialności poszczególnych resortów w procesie przygotowywania stanowiska krajowego wobec zaistniałej sytuacji kryzysowej i przekazywania tej informacji do UE i NATO. **Doprecyzowania wymaga również kwestia podziału kompetencji między podmiotami krajowymi**, głównie między RCB i MSZ, w zakresie przygotowania stanowiska krajowego i sposób jego przekazywania do UE i NATO. Przejrzysty podział

kompetencji pozwoli w przyszłości na unikanie sporów oraz wypracowywanie rzetelnych, zgodnych z interesem Polski stanowisk i opinii.

Należy dążyć do **rozszerzenia współpracy międzynarodowej** nie tylko na płaszczyźnie Polska – Unia Europejska i Polska – NATO, ale i współpracy bilateralnej z poszczególnymi Państwami Członkowskimi UE i państwami trzecimi. Współpraca ta powinna odbywać się w zakresie wymiany doświadczeń, planowania procedur reagowania kryzysowego, pomocy wzajemnej oraz dobrych praktyk. Efektem powyższych działań powinno być ułatwienie i przyspieszenie wymiany informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego.

2.5.3. Wzmocnienie gotowości i zapobieganie zagrożeniom.

Należy wykonać obowiązek **opracowania planów zarządzania kryzysowego w gminach** oraz **wzmocnić gotowość gmin do reagowania**. Plany zarządzania kryzysowego w części dotyczącej reagowania kryzysowego na wszystkich poziomach powinny być dokumentami operacyjnymi, mającymi przełożenie na praktykę działania w sytuacji kryzysowej oraz ułatwiającymi szybkie zidentyfikowanie i uruchomienie właściwych procedur. Plany należy regularnie sprawdzać za pomocą ćwiczeń i symulacji oraz aktualizować zgodnie z doświadczeniami z realnych sytuacji. Użyteczne plany powinny zawierać procedury alarmowania i ostrzegania oraz dane dotyczące obszarów potencjalnych zagrożeń (mapy zagrożeń i mapy ryzyka).

Konieczne jest **doskonalenie współpracy podmiotów zarządzania kryzysowego** za pomocą wspólnych ćwiczeń i treningów. Tylko wspólna praca i praktyczne zderzenie procedur i sposobów działania daje możliwość poznania mocnych i słabych stron własnej organizacji oraz współpracy z innymi instytucjami. Konieczne jest jak najczęstsze organizowanie ćwiczeń opartych na nieznanym uczestnikom scenariuszach oraz trenowanie podstawowych technik (np. organizacja ewakuacji, powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności) w celu zidentyfikowania i wymiany najlepszych praktyk oraz zdobycia doświadczeń przed realną sytuacją kryzysową.

Konieczne jest położenie większego nacisku na zapobieganie sytuacjom kryzysowym poprzez **kompleksowe działania prewencyjne**, kształtowanie świadomości zagrożeń i zwiększenie nakładów na systemowe zabezpieczanie infrastruktury w celu minimalizowania wydatków związanych z reagowaniem i odbudową. Niezbędne jest zwiększenie zaangażowania obywateli w zarządzanie kryzysowe poprzez odpowiednie regulacje prawne w zakresie ochrony ludności: kształtowanie świadomości społeczeństwa w zakresie odpowiedzialności za bezpieczeństwo własne i otoczenia oraz promowanie odpowiednich zachowań w sytuacji zagrożenia, takich jak praca wolontariacka. Zasadne 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.

Proces planowania cywilnego powinien mieć na celu usprawnienie reagowania. Powinny zostać wskazane zadania dla poszczególnych podmiotów systemu zarządzania kryzysowego - pozwoli to nie tylko na określenie obszarów odpowiedzialności właściwych terytorialnie lub merytorycznie ministrów, wojewodów, starostów oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), ale także na wskazanie obszarów, w których ich zadania nakładają się lub nie są realizowane. Ponadto w związku z pojawiającymi się nowymi rodzajami zagrożeń oraz zmianami jakie zachodzą w administracji, wykorzystując określony w ustawie o *zarządzaniu kryzysowym* cykl planowania, należy przynajmniej raz na dwa lata dokonywać przeglądu planów i aktualizacji procedur. Powstałe w procesie planowania procedury powinny mieć na celu wyeliminowanie lub ograniczenie skutków potencjalnych zagrożeń. Plany zarządzania kryzysowego powinny być wykorzystywane jako niezbędne narzędzia w sytuacjach zagrożeń. Jednak, aby ten postulat został zrealizowany w pełni, należy **wdrożyć zintegrowany system teleinformatyczny**, w którym moduł dedykowany planom zarządzania kryzysowego będzie wspomagał pracę członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz dyżurnych centrów zarządzania kryzysowego podczas sytuacji kryzysowych.

Podjęte zostaną także działania zmierzające do **zwiększenia gotowości państwa do zapobiegania i usuwania skutków klęsk żywiołowych**, które koncentrowałyby się z jednej strony 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 narzędzi

umożliwiających administracji rządowej efektywną reakcję w przypadku nieskuteczności działań pomocowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Decyzja o konieczności zastosowania tych przepisów spoczywać będzie za każdym razem na Radzie Ministrów, bowiem dotychczasowa praktyka każdorazowego uchwalania aktu prawnego w randze ustawy w związku z wystąpieniem konkretnych zdarzeń zagrażających życiu obywateli i mienia była mało efektywna i uniemożliwiała natychmiastowe udzielenie pomocy poszkodowanym.

Przygotowane zostaną także **zmiany w przepisach dotyczących organizacji służb odpowiedzialnych za zapobieganie klęskom żywiołowym**. Zmierzać 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, co jest zgodne z kierunkami wyznaczonymi przez reformę administracji publicznej z 1999 r. Projektowane rozwiązania mają też przyczynić się do podniesienia sprawności procesów decyzyjnych na etapie walki ze skutkami klęsk żywiołowych.

Istotnym działaniem będą także zmierzające do **wypracowania, przeanalizowania, przeciwienia i doskonalenia procedur na wypadek wystąpienia zagrożenia spowodowanego atakiem z wykorzystaniem broni CBRN** (skrót od *chemical, biological, radiological, and nuclear*).

2.5.4. Monitorowanie, zapobieganie, usuwanie skutków zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego, spowodowanych przez siły natury i działalność człowieka.

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 skutkować stratami w ludziach lub mieniu w dużych rozmiarach. Pozwoli to na odpowiednio wcześniejsze zorganizowanie pomocy dla terenów potencjalnie zagrożonych wystąpieniem niekorzystnych zjawisk, bez konieczności angażowania dużych sił i środków.

Należy **wzmocnić współpracę służb i wymianę informacji w zakresie już istniejących systemów monitorowania** i wykrywania zagrożeń oraz usprawnić proces ostrzegania i informowania ludności m.in. za pomocą planowanych regulacji prawnych w dziedzinie ochrony ludności.

Konieczne jest również **stworzenie systemu powszechnych ubezpieczeń od skutków klęsk żywiołowych**. Kolejnym elementem dopełniającym działania państwa w usuwaniu skutków zagrożeń jest kontynuowanie pomocy finansowej z budżetu państwa dla osób najbardziej poszkodowanych w wyniku działania żywiołu (zagrożeń), a także jednostek samorządu terytorialnego oraz rozwijanie systemu preferencyjnych kredytów z dopłatami z budżetu państwa na remonty, modernizację i odbudowę zniszczonych budynków.

2.5.5. Profesjonalizacja kadr zarządzania kryzysowego.

Zmiany wymaga polityka kadrowa w centrach zarządzania kryzysowego, przede wszystkim poprzez odpowiednie szkolenia dla już zatrudnionych pracowników oraz zatrudnianie osób z odpowiednimi kwalifikacjami, łatwo posługujących się narzędziami informatycznymi i przygotowanych do działania w sytuacji stresu. Ponadto zasadne jest podnoszenie kwalifikacji pracowników zajmujących się problematyką zarządzania kryzysowego poprzez właściwie dobrane szkolenia - ich forma oraz treść powinny zagwarantować specjalistyczne przygotowanie do wykonywania poszczególnych zadań. Należy dążyć do stworzenia systemu kursów dedykowanych dla poszczególnych grup pracowników realizujących zadania z zakresu zarządzania kryzysowego (np. analitycy, osoby zajmujące się planowaniem czy dyżurni CZK). Szkolenia powinny obejmować edukację i ćwiczenie umiejętności w obszarach związanych z wykonywanymi zadaniami. Ponadto zasadnym jest wykorzystywać potencjał uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, a zwłaszcza promowania uczenia się w miejscu pracy oraz rozwijania postawy otwartości wobec podnoszenia kompetencji niezależnie od stanowiska i etapu kariery.

Konieczne są **szkolenia i treningi pracy sztabowej** dla wszystkich pracowników i przygotowanie infrastruktury informatycznej do pracy o charakterze sztabowym z ciągłym wykorzystaniem danych i map cyfrowych (najlepiej w jednolitym standardzie dla wszystkich poziomów zarządzania kryzysowego). Zasadne jest zorganizowanie wspólnych szkoleń i ćwiczeń 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.

Konieczne jest **rozwijanie współpracy z instytucjami 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.

Zasadne jest **dokonanie zmian w organizacji funkcjonowania** wojewódzkich Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego poprzez przyjęcie założenia, że wszyscy pracownicy WBiZK powinni być w stanie aktywnie włączyć się w działania w przypadku sytuacji kryzysowej. Wskazane jest także **zapewnienie strukturalnego wsparcia eksperckiego** z zakresu danego zagrożenia w celu efektywnego wykorzystania wiedzy praktycznej.

Zasadna jest **przebudowa pomieszczeń centrów zarządzania kryzysowego i ich wyposażenie** w funkcjonalny sprzęt oraz pragmatyczny podział zadań dla wszystkich pracowników.

2.5.6. Skuteczny mechanizm finansowania.

Zasadne jest podjęcie działań zmierzających do **wprowadzenia skutecznego mechanizmu finansowania systemu zarządzania kryzysowego** umożliwiającego właściwą realizację zadań, w tym likwidację strat w sytuacjach kryzysowych. Finansowanie realizacji zadań organów administracji publicznej odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe należy postrzegać w kontekście poszczególnych jego faz: zapobieganie i przygotowanie, reagowanie oraz odbudowa. W pierwszych dwu fazach istotnym jest stworzenie możliwości właściwego przygotowania sił oraz środków niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania systemu w sytuacjach kryzysowych. Należy dążyć do budowy zintegrowanych, nie tylko na poziomie instytucjonalnym, ale poprzez jednolity system teleinformatyczny, struktur zarządzania kryzysowego (w tym CZK) oraz właściwego przeszkolenia pracowników jednostek organizacyjnych urzędów obsługujących właściwe dla zarządzania kryzysowego organy władzy. Właściwe przygotowanie zasobów przyczyni się do poprawy procesu zarządzania informacją oraz sprawniejszego reagowania w przypadku zagrożeń. Ponadto dla poprawy realizacji zadań w fazie reagowania niezbędne jest wdrożenie prostych i przejrzystych mechanizmów wykorzystywania podczas sytuacji kryzysowych rezerwy celowej, którą zobowiązane są tworzyć w swoich budżetach jednostki samorządu terytorialnego, m. in. poprzez upowszechnienie istniejących już rozwiązań, takich jak **stosowanie uproszczonej formuły zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym**, z pominięciem otwartego konkursu ofert.

2.5.7. Doskonalenia systemu powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności na wypadek zagrożeń.

W obowiązującym obecnie systemie powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności należy położyć szczególny nacisk na **wypracowanie skutecznych sposobów uzyskania informacji o zbliżeniu się lub stwierdzeniu faktu zaistnienia**, niebezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi lub istotnego zagrożenia dla środowiska związanego ze skażeniami, chorobami zakaźnymi, wystąpieniem klęsk żywiołowych, awarii obiektów technicznych, katastrof w transporcie, pożarów, zagrożenia terrorystycznego, zagrożenia uderzeniami z powietrza lub innych podobnych zdarzeń stwarzających niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludności lub zagrożenia dla środowiska.

Wszystkie szczeble administracji rządowej i samorządowej (w szczególności) powinny skoncentrować wysiłki na **ujednoczenie oraz maksymalne usprawnienie części składowych systemu**, obejmującego:

- powiadamianie – rozumiane jako przekazywanie, przy użyciu wszelkich dostępnych środków określonych sygnałów lub informacji mających na celu zaalarmowanie właściwych władz i ludności o

możliwości wystąpienia, wystąpieniu lub ustąpieniu zagrożenia oraz przekazanie sposobu postępowania w danym przypadku,

- ostrzeganie – działania mające na celu przekazanie komunikatów i informacji uprzedzających o prawdopodobnych zagrożeniach i zalecających podjęcie działań zabezpieczających i ochronnych oraz instruujące o sposobach wykonania działań,
- alarmowanie – działania mające na celu natychmiastowe przekazanie sygnału do właściwych terytorialnie władz, służb, inspekcji, straży i ludności na danym terenie, informującego o zagrożeniu wymagającym natychmiastowego działania.

Przeprowadzane rokrocznie treningi systemu oraz ćwiczenia wskazują na konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na przepływ informacji między wszystkimi podmiotami systemu, wykluczający pojawiające się dublowanie komunikatów powiadamiających i ostrzegawczych.

2.5.8. Stworzenie systemu ochrony ludności.

Zasadne jest **stworzenie odpowiednich ram prawnych i organizacyjnych dla zapewnienia warunków niezbędnych dla ochrony życia i zdrowia ludzi** oraz podstawowych warunków współpracy i współdziałania systemów, organów, służb i innych podmiotów wykonujących zadania ochrony ludności, usprawnienie koordynowania przyjmowania i udzielania pomocy humanitarnej oraz zapewnienie odpowiednich zasobów. Należy położyć akcent na kształtowanie świadomości społeczeństwa oraz promowanie odpowiednich zachowań w obliczu zagrożenia, takich jak zaangażowanie wolontarystyczne, w celu zwiększenia bezpieczeństwa obywateli oraz zmniejszenia bezpośrednich skutków zagrożeń.

Ochrona ludności w nowym ujęciu będzie rozumiana 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. Działania te powinny ograniczyć do minimum skutki zdarzeń zagrażających życiu i zdrowiu obywateli, ich mieniu i środowisku naturalnemu. Nie przewiduje się ustanowienia nowych struktur, lecz wskazuje się aktualnie funkcjonujące struktury i organizacje, na których ma opierać się ochrona ludności. Powinny dookreślać odpowiedzialność organów rządowych i samorządowych, a ponadto służb, inspekcji i straży oraz innych podmiotów mających w zakresie swoich kompetencji zadania związane z ochroną ludności. Budowa systemu ochrony ludności powinna być powiązana ze wzmocnieniem rozwoju systemu zarządzania kryzysowego.

2.5.9. Wdrażanie i doskonalenie funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego.

Z oceny faktycznego stanu przygotowania państwa do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom wynika **potrzeba stworzenia jednolitych przepisów prawnych**, w jasny sposób określających kompetencje władz, obowiązki obywateli oraz sposoby zwiększania świadomości społeczeństwa w zakresie ochrony ludności.

Obecnie nie funkcjonują na terenie Polski – **centra powiadamiania ratunkowego** – w rozumieniu ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw*⁵². Numer alarmowy 112 wskazany został na mocy ustawy – *Prawo telekomunikacyjne*, jako wspólny numer alarmowy dla wszystkich służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy. Obecnie zgłoszenia z podstawowych numerów alarmowych, tj. 997, 998, 999, odbierane są 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). Zgodnie z art. 7 ustawy *o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw*, do dnia 31 grudnia 2011 r., wojewoda może powierzyć w drodze porozumienia wykonywanie zadań centrów powiadamiania ratunkowego, w szczególności jednostkom organizacyjnym Państwowej Straży Pożarnej, Policji lub jednostkom samorządu terytorialnego. W celu wprowadzenia rozwiązania systemowego, usprawniającego proces obsługi zgłoszeń alarmowych, planowane jest **uruchomienie centrów powiadamiania ratunkowego oraz wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego**, zapewniających obsługę wszystkich ww. numerów alarmowych. Proces wdrażania systemu podzielony został na etapy. W pierwszym etapie założono powstanie zarówno CPR, jak i WCPR w tej samej lokalizacji. Sprawne funkcjonowanie tworzonego systemu powiadamiania ratunkowego wspomagane

⁵² Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59

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. W zakresie dostępu do aktualnej informacji przestrzennej i zasobów mapowych, funkcjonowanie systemu oparte będzie na rezultatach projektów dotyczących wdrażania infrastruktury informacji przestrzennej. W następnym etapie przewiduje się **wdrożenie procesu integracji zadań stanowisk dyspozytorskich** Państwowej Straży Pożarnej, Państwowego Ratownictwa Medycznego i ewentualnie innych podmiotów ratowniczych w celu skutecznego spełnienia wymogów przewidzianych dla systemu powiadamiania ratunkowego.

Innym zakresem zagadnień związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa obywatelom jest funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego na obszarach morskich. Jako istotne jest **wdrożenie i doskonalenie Krajowego Systemu Bezpieczeństwa Morskiego**, którego realizacja umożliwi m.in. dostosowanie środków i działań Administracji Morskiej do wymagań wynikających z krajowych i międzynarodowych aktów prawnych, wytycznych i zaleceń w zakresie poprawy bezpieczeństwa w obszarach morskich; stworzenie systemu monitorowania i analizy sytuacji, ostrzegania o zagrożeniach i przekazywania informacji dotyczących bezpieczeństwa morskiego w celu zapobiegania wypadkom morskim i zagrożeniom ekologicznym oraz sprawnego podejmowania działań w przypadku ich zaistnienia, w tym: wspomaganie akcji ratowniczych i zwalczania zanieczyszczeń, wspomaganie procesu decyzyjnego w przypadku udzielania miejsca schronienia lub reagowania na zagrożenia niestandardowe, wspomaganie zarządzania bezpieczeństwem oraz wspomaganie dochodzeń powypadkowych i wykrywania sprawców zanieczyszczeń poprzez wykorzystanie systemów śledzenia, identyfikacji oraz archiwizacji danych; poprawę bezpieczeństwa morskiego poprzez modernizację i rozbudowę infrastruktury dostępu do portów; zwiększenie konkurencyjności polskich portów morskich.

2.5.10. Integracja systemów ratowniczych i podmiotów ratowniczych w powszechny (zintegrowany-ogólnopolski) system ratowniczy.

Główną ideą będącą podstawą koncepcji ogólnopolskiego systemu ratowniczego jest **dążenie do optymalnego wykorzystania zasobów ratowniczych w Polsce**, aktualnie funkcjonujących w różnych systemach ratowniczych i poza nimi, współpracujących jedynie na podstawie porozumień i uzgodnień o charakterze operacyjnym. Integracja podmiotów ratowniczych na poziomie powszechnym, z zachowaniem ich dotychczasowej autonomii, umożliwi:

1. właściwe (optymalne) zarządzanie zasobami ratowniczymi służb i podmiotów ratowniczych,
2. standaryzację procedur i sprzętu, z możliwością ich wymienialności lub ujednolicenia,
3. wprowadzenie powszechnej kontroli jakości, poprzez mechanizmy analizy ćwiczeń i działań ratowniczych,
4. możliwość realizacji wspólnych ćwiczeń i innej formy doskonalenia zawodowego,
5. integrację programów szkolenia oraz wykorzystania poligonów na potrzeby rozwoju ratownictwa,
6. integrację narzędzi teleinformatycznych służących planowaniu sieci podmiotów ratowniczych oraz wymiany, w czasie rzeczywistym, informacji o aktualnej gotowości ich zasobów do działań ratowniczych,
7. optymalizację kosztów funkcjonowania powszechnego systemu ratowniczego, w tym gotowości operacyjnej podmiotów ratowniczych.
8. właściwe wykorzystanie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych działających w obszarze szeroko pojętego ratownictwa.

Wśród istotnych zadań zmierzających do integracji systemów ratowniczych i podmiotów ratowniczych należy uznać konieczność **integracji Systemu Wymiany Informacji Bezpieczeństwa Żeglugi (SWIBŻ)⁵³ z innymi systemami ratowniczymi.**

⁵³ SWIBŻ pełni funkcje:

- a. Systemu wspomagającego działania operacyjne w polskich obszarach morskich w sytuacjach:
 - kryzysowych i antyterrorystycznych w ramach Kodeksu ISPS dla współdziałania z Centralnym Punktem Kontaktowym i Regionalnym Punktem Kontaktowym oraz Oficerami Ochrony Portów i służbami operacyjnymi resortów siłowych,
 - alarmowych i kryzysowych w ramach współdziałania z lokalnymi Centrami Zarządzania Kryzysowego wojewodów,
 - prowadzenia akcji ratowania życia i mienia na morzu oraz zwalczania rozlewów,
 - monitorowania ruchu statków oraz nadzoru nad bezpieczeństwem eksploatacji, eksploracji i badań w polskich obszarach morskich,

2.6. Wzmocnienie pozycji międzynarodowej państwa

Działania winny zmierzać do **wzmocnienia pozycji międzynarodowej Polski** poprzez kształtowanie pozytywnych relacji z zagranicznymi partnerami, prezentację nowoczesnego potencjału gospodarczego uwzględniającego działania służące ochronie środowiska, tworzenie pogłębionego zainteresowania dla osiągnięć kultury, sztuki oraz nauki, przeciwdziałanie starym i nowym stereotypom związanym z naszym krajem.

2.6.1. Wzmocnienie koordynacji polityki zagranicznej.

Na płaszczyźnie ustrojowej powinny zostać podjęte działania prowadzące do **doprecyzowania przepisów kompetencyjnych pomiędzy Rządem i Prezydentem**, powodujących konflikty utrudniające prowadzenie przez Polskę spójnej polityki zagranicznej. Osiągnięcie tego celu, wymagające zmiany Konstytucji, uzależnione jest od programów partii politycznych i układu sił w Parlamencie i wykracza poza możliwości działania administracji publicznej.

Osiągnięcie poprawy koordynacji działalności organów administracji publicznej różnego szczebla w zakresie polityki zagranicznej wymaga ustanowienia właściwych mechanizmów koordynacyjnych, konsultacyjnych i informacyjnych, na podobieństwo rozwiązań wprowadzonych w art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 *o działach administracji rządowej*⁵⁴, zmienionej art. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o Komitecie do Spraw Europejskich*⁵⁵.

Największy nacisk położony być powinien na **wypracowanie praktycznych mechanizmów współpracy na odcinku polityki zagranicznej pomiędzy ministrami**. W tym celu powinny zostać opracowane zasady, a następnie na ich podstawie zainicjowanie wymiany ekspertów między MSZ a wybranymi resortami (np. poprzez wzajemne oddelegowywanie ekspertów pomiędzy MSZ a innymi resortami, co jest częstą i sprawdzoną praktyką na świecie), których działalność w zakresie stosunków zewnętrznych jest szczególnie istotna dla realizacji zadań polskiej polityki zagranicznej.

Działania usprawniające pozycję międzynarodową państwa i koordynację polityki zagranicznej winny skupiać się w kierunku **stworzenia komunikatu podstawowego**, jako myśli i konceptu podsumowującego polskie doświadczenie i specyfikę, oraz precyzyjnie wyrażającego to, czym Polska jest i chce być w świecie dzisiaj i w najbliższej przyszłości. Taki komunikat podstawowy powinien być uwzględniany przez autorów i realizatorów wszystkich częściowych, sektorowych (branżowych) programów strategicznych i projektów promocyjnych, z naturalnym poszanowaniem specyfiki danej dziedziny.

Stałym działaniem towarzyszącym budowie ww. mechanizmów będzie **podnoszenie poziomu kadr, zwłaszcza kierowniczych, 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

- realizacji Serwisu Morskiej Asysty dla statków potrzebujących asysty lub schronienia.

b. Systemu gromadzenia i przekazywania współużytkownikom krajowym i zagranicznym szerokiego zakresu danych pochodzących z systemów monitorowania i nadzoru ruchu statków oraz systemów rejestracji i przekazywania informacji.

c. Systemu rejestracji ruchu i nadzoru nad ruchem statków w polskich obszarach morskich, w tym rejestracji ruchu jednostek nie konwencyjnych na wejściu/wyjściu w małych portach i przystaniach (kapitanaty i bosmanaty portów).

d. Elementu Narodowego Systemu SafeSeaNet (NSSN-PL) – elektronicznego systemu wymiany monitorowania ruchu statków i wymiany informacji z Unią Europejską (EMSA – Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego).

e. Wspomagania organizacji obrotu portowo – morskiego na rzecz przedsiębiorstw związanych z gospodarką morską (w szczególności Wydziały Usług Żeglugowych, Stacje Pilotów, Zarządy Portów morskich).

⁵⁴ Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.

⁵⁵ Dz.U. Nr 161, poz.1277

realizacją w ujęciu międzyresortowym. Konieczne jest również **usprawnienie obiegu informacji jawnych i niejawnych** dotyczących polityki zagranicznej.

2.6.2. Wzmocnienie skuteczności udziału 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.

Postulowany do **opracowania 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 Komisją Europejską oraz Parlamentem Europejskim, zwłaszcza na etapie przygotowywania rozwiązań legislacyjnych. Polska powinna skuteczniej oddziaływać na proces decyzyjny na szczeblu Rady Unii Europejskiej 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 szczeblu Rady uzgodnione wcześniej z partnerami stanowisko mające większe szanse stania się stanowiskiem większości.

W perspektywie 2020 r. do zwiększenia skuteczności udziału Polski w procesach decyzyjnych UE przyczyniłoby się **przyjęcie euro**. Pozostając poza głównym nurtem integracji gospodarczej, Polska traciłaby wpływ na ważne decyzje uzgadniane w ramach euro grupy, co oznaczałoby wykluczenie z grona najważniejszych państw – decydentów w UE.

Istotnym jest **dążenie do poprawy w zakresie sprawnego określania stanowiska Polski** i skutecznego jego komunikowania partnerom. Niezbędne jest również większe zaangażowanie poszczególnych ministrów i wyższych rangą urzędników w sprawy europejskie, jak też większa aktywność na poziomie eksperckim i roboczym.

Polska będzie dążyć do **zwiększenia skuteczności wpływania na treść europejskiej debaty publicznej** poprzez współpracę z instytucjami spoza administracji publicznej (instytuty badawcze, media, organizacje pozarządowe). 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.

Doświadczenia płynące z przygotowania oraz przebiegu polskiej Prezydencji w Radzie UE powinny zostać wykorzystane m.in. w celu **stworzenia centralnego programu kształcenia europejskiego**, który powinien stanowić element stałej oferty doskonalenia zawodowego skierowanej do przedstawicieli administracji rządowej. Zasadnym jest wyodrębnienie szczebla kierowniczego jako grupy docelowej doskonalenia zawodowego.

2.6.3. Poprawa systemu promocji Polski.

Należy podjąć działania zmierzające do poprawy międzynarodowego wizerunku Polski, poprzez lepsze **skoordynowanie rządowego systemu promocji**, w tym: wzmocnienie roli Rady Promocji Polski, poprawa bieżącej współpracy MSZ, MG, MKiDN, MSiT, MŚ oraz MNiSzW, a także rządowych instytucji wykonawczych (np. Instytut Adama Mickiewicza, Polska Organizacja Turystyczna). Kontynuowany będzie rozwój systemu rządowych portali informacyjnych promujących Polskę za granicą (np. www.poland.gov.pl).

Kluczowe jest **budowanie synergii pomiędzy działaniami promocyjnymi** podejmowanymi na poziomie administracji rządowej a działalnością promocyjną samorządów. W polskich warunkach ustrojowych (relacja: rząd-samorząd) 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 władz samorządu terytorialnego różnego szczebla podejmujących działania promocyjne. Skoordynowanie planów rządu i samorządu 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 wzbogaci i może być wsparciem działań rządowych.

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.

Realistycznym celem do 2020 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, działania z zakresu promocji gospodarczej, z uwzględnieniem wzrostu możliwości finansowania części działań ze środków UE, a także na promocję turystyczną. Istnieje również potrzeba podjęcia działań w celu **podniesienia poziomu edukacji obywatelskiej i zawodowej na rzecz nowoczesnej promocji**, z zapewnieniem finansowania tych działań na odpowiednim poziomie.

Jednocześnie ważnym aspektem budowania pozytywnego wizerunku państwa, należącego do grupy państw rozwiniętych (członkostwo w UE, OECD) 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.

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

Działania państwa w dziedzinie współpracy z Polonią i Polakami za granicą wymagają nowego zdefiniowania, zwłaszcza celów tej współpracy, co zostanie dokonane w nowym **rządowym programie współpracy z Polonią i Polakami za granicą**, a realizowane będzie z zachowaniem koordynującej roli ministra właściwego do spraw zagranicznych. Skuteczność tak sformułowanej działalności umniejsza fakt, iż dystrybutorem przeważającej części środków budżetowych na wsparcie Polonii i Polaków za granicą jest – mimo braku podstawy prawnej – ciało ustawodawcze, tj. Senat RP. Wykorzystuje on fundusze za pośrednictwem organizacji pozarządowych, które prowadząc czasem własną politykę, utrudniają racjonalne i korzystne dla państwa ich wykorzystanie, a także właściwą kontrolę.

Działalność administracji publicznej w zakresie **rozwoju systemu współpracy z Polonią i Polakami za granicą** powinna zmierzać do większej koncentracji środków finansowych i odpowiedzialności za ich wykorzystanie, zgodnie z celami polityki państwa wobec Polonii i Polaków za granicą. Zmiana fundamentalnych zasad systemowych wspierania Polaków i Polonii za granicą poprzez przeniesienie wiodących kompetencji i funduszy z Senatu RP na ministra spraw zagranicznych wymaga działań o charakterze politycznym wykraczających poza obszar kompetencji administracji publicznej.

Pożądanym rezultatem byłoby **stworzenie docelowej architektury organizacyjno-prawnej** pozwalającej scalić kompetencje i odpowiedzialność za kształtowanie relacji państwa z Polonią i Polakami za granicą z dysponowaniem środkami budżetowymi na ich sfinansowanie, co służyłoby usprawnieniu i racjonalizacji działań państwa.

Istnieje także potrzeba **wspierania inicjatyw polonijnych** oraz aktywności poszczególnych członków Polonii, zmierzającą do osiągnięcia przez obywateli polskich lub polskiego pochodzenia, znaczących pozycji zawodowych i społecznych w krajach pobytu.

2.6.5. Ustanowienie przejrzystych 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**, w tym z uwzględnieniem sposobu przekazywania na bieżąco informacji o aktywności zagranicznej tych podmiotów oraz współpracy jednostek samorządu terytorialnego z zagranicznymi samorządami terytorialnymi. Przepisy będą koncentrować się na rozwiązaniach instytucjonalnych dotyczących współpracy z samorządami terytorialnymi z obszaru UE i innych państw EFTA. 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 MSZ, MSWiA oraz Stałym Przedstawicielstwem RP przy UE oraz innymi resortami**, w zależności od przedmiotu współpracy. Udział przedstawicieli delegacji polskiej w procesie konsultacyjnym i opiniotwórczym Komitetu Regionów ma istotne znaczenie. Jednym z rozwiązań mogłoby być wykorzystanie działalności zespołu ds. polityki europejskiej w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Niezbędnym jest podjęcie działań w kierunku **precyzyjnego określenia zakresu kompetencji i obowiązków konsultacji działań** oraz obowiązków informowania MSZ o aktywności zagranicznej w ramach euroregionu.

Istnieje ponadto konieczność uzupełnienia przestrzeni w systemie ogólnopaństwowym dotyczącej **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 MSZ i MSWiA, co pozwoli wzmocnić ich skuteczność w dążeniu do trwałych efektów w zakresie aktywności zagranicznej. 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 byłoby **określenie mechanizmu wspierania ich działalności międzynarodowej**. Wymagałoby to dokonania uprzedniej identyfikacji struktur trzeciego sektora, dziedzin działalności z uwzględnieniem wymiaru zewnętrznego oraz potrzeb w zakresie współpracy z partnerem zagranicznym.

2.7. Organizacja Skarbu Państwa i określenie sposobu zarządzania 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**.

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

Zakłada się **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.

Istnieje konieczność **stworzenia instrumentów prawnych umożliwiających prowadzenie aktywnej polityki właścicielskiej Skarbu Państwa** poprzez:

- skupienie w jednym akcie prawnym przepisów o nadzorze właścicielskim i przekształceniach własnościowych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa,
- powierzenie wykonywania nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa, zadań związanych ze zbywaniem akcji i udziałów w spółkach Skarbu Państwa oraz zakończeniem procesów prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstw państwowych ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa jako wyspecjalizowanej jednostce administracji publicznej,
- 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 OECD 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.

Cel 3.

DOBRE PRAWO

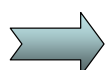
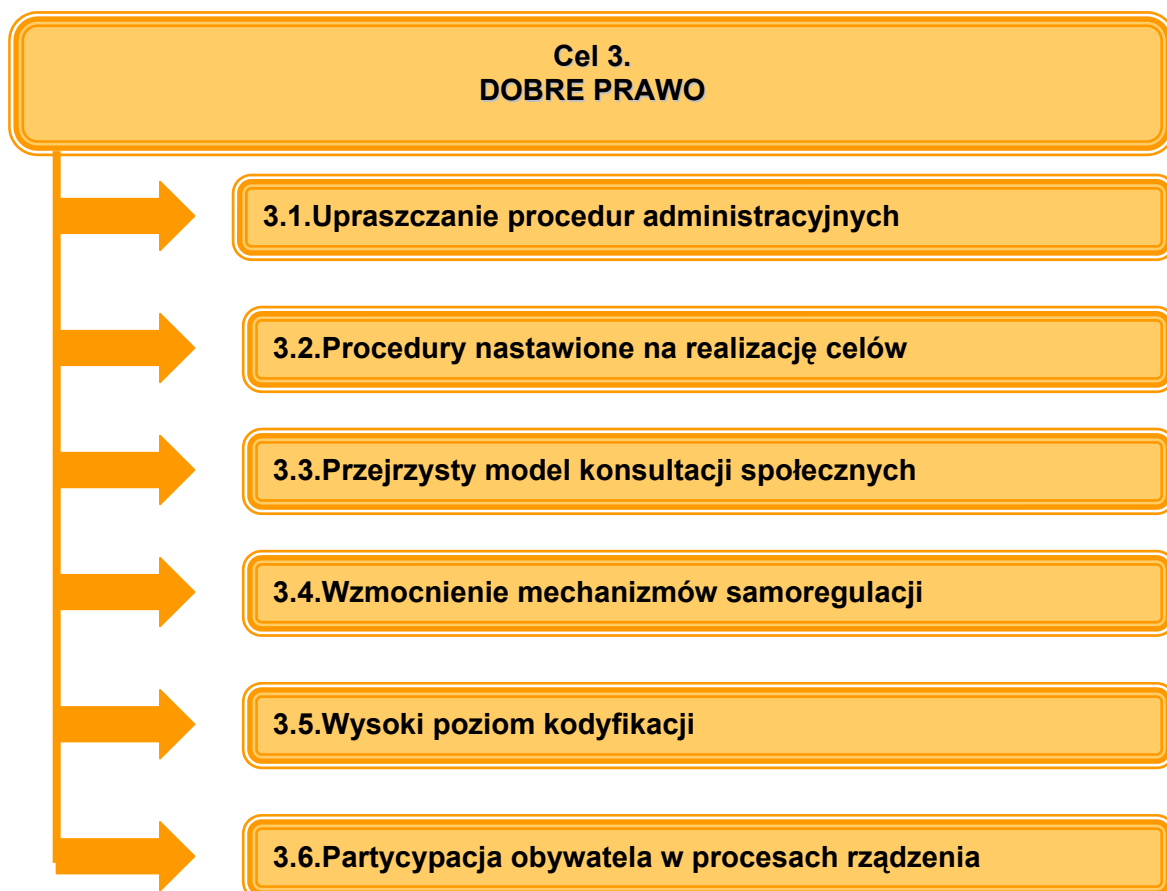
Podstawą sprawnie funkcjonującego państwa jest przejrzyste i spójne prawo stanowione przez Parlament oraz instytucje UE. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje Prezydentowi RP, posłom i senatorom, rządowi oraz obywatelom. Prawo opracowywane według jasnych zasad daje gwarancję jego przestrzegania, nie skutkuje koniecznością wydawania opinii czy interpretacji jego stosowania, nie hamuje rozwoju gospodarczego państwa i aspiracji obywateli. Z kolei niejasne przepisy oraz ich szczegółowość, szybka dezaktualizacja oraz długotrwały proces legislacyjny będą stanowić podstawę do postrzegania państwa jako nieefektywnego. Według Banku Światowego na przestrzeni lat 2006-2009 Polska odnotowała wzrost z +0,74 do +0,93 wskaźnika jakości stanowionego prawa (rozpiętość od -2,5 do +2,5). Mimo podniesienia wskaźnika jakości stanowienia prawa obserwuje się zjawisko zwane inflacją prawa i szybką jego dezaktualizację, a także długotrwałość procesu legislacyjnego, szczegółowość przepisów, brak rzetelnej oceny skutków regulacji (OSR).

Mając na uwadze jakość tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych oraz możliwości polskiej administracji zasadnym jest dążenie do osiągnięcia następujących kluczowych celów:

- 1) **poprawy jakości stanowionego prawa**, czego skutkiem powinno być:
 - a. spójne prawo, tworzone w zgodzie z postanowieniami Konstytucji i regulami 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 zakresie projektów aktów normatywnych, przyczyniającego się do wzrostu zaangażowania społecznego w proces stanowienia prawa, a w konsekwencji zapewnienia wysokiego stopnia społecznej akceptacji tworzonego prawa.

Istotnym elementem procesu legislacyjnego zmierzającego do stanowienia dobrego prawa jest udział obywatela na etapie opracowywania nie tylko aktów prawnych, ale także dokumentów strategicznych i programowych, co jest niewątpliwie przejawem uczestnictwa w procesach rządzenia. Dlatego też tę formę współpracy należy rozwijać i promować oraz korzystać z dobrych praktyk wynikających chociażby z wdrażania Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 i roli, jaką odgrywa w tych procesach dialog społeczny, zarówno na etapie konsultacji dokumentów strategicznych i programowych, jak i w pracach Komitetów Monitorujących.

KIERUNKI INTERWENCJI W RAMACH CELU 3 OBEJMUJĄ:



Realizacja wyżej wskazanych kierunków interwencji wytypowanych dla celu trzeciego oraz systematyczna realizacja działań przyczyni się do:

- wzrostu przejrzystości i spójności stanowionego prawa,
- wdrożenia rozwiązań przyczyniających się do wzrostu konkurencyjności polskiej jurysdykcji, a w szczególności jej przejrzystości i stabilności,
- upraszczania prawa i likwidacji barier administracyjnych niemożliwiających rozwój gospodarczy,
- wzrostu aktywności obywatela w procesach rządzenia i debacie publicznej,
- zwiększenia znaczenia oceny skutków regulacji i podniesienia zdolności do prowadzenia działań deregulacyjnych,
- zmniejszenia inflacji prawa,
- wzrostu wykorzystywania ocen skutków regulacji ex-post,
- przejrzystości procesu tworzenia regulacji na każdym jego etapie,
- wprowadzenia mechanizmów bieżącego monitoringu efektywności legislacji,
- szerokiego wykorzystywania nowoczesnych technologii informatyczno-komunikacyjnych.

Ad. 3.1. Upraszczenie procedur administracyjnych

Skuteczny mechanizm weryfikacji obowiązujących przepisów pod kątem zachodzących zmian i ich zasadności pozostawania w obiegu prawnym, pozwoli na wyeliminowanie zbędnych lub mało wykorzystywanych przepisów, zwiększając przejrzystość prawa i pozwalając na szybsze reagowanie w przypadkach niedostosowania przepisów do zmieniającej się rzeczywistości. Mechanizm ten pozwoli także na rzeczywistą weryfikację skuteczności działania organów prawodawczych i ocenianie pod kątem rozwiązywania problemów a nie liczby przyjętych aktów prawnych. W tym celu zasadne będzie **wprowadzenie obowiązku sporządzania OSR *ex-post***, na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów:

- 1) w stosunku do nowych aktów prawnych, z prawidłowo określonym celem i terminem jego osiągnięcia, niezwłocznie po upływie tego terminu,
- 2) w stosunku do obowiązujących ustaw i rozporządzeń, dla których nie określono poprawnie celu i terminu jego osiągnięcia, zgodnie z harmonogramem zaproponowanym przez właściwy resort i przyjętym przez Radę Ministrów,

Ww. OSR powinny być aktualizowane cyklicznie, w zależności od wagi aktu prawnego.

W ramach realizacji kierunku interwencji 3.1 podejmowane będą także działania zmierzające do **ograniczenia sfery regulacyjnej państwa poprzez redukcje nadmiernej liczby wymaganych od obywateli zaświadczeń** i zastąpienia ich oświadczeniami składanymi pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Obywatel nie może być traktowany przez instytucje publiczne „z góry” podejrzliwie, co w praktyce przejawia się żądaniem udowodnienia przez obywatela „niewinności”.

Zaufanie państwa do obywatela stanowić będzie podstawę do tworzenia nowej relacji na linii państwo - obywatel i przyczynić do budowy sprawnego państwa oraz zwiększania sfery wolności obywateli, w tym wolności gospodarczej. Obywatel zamiast udowadniać dokumentami określony stan faktyczny lub prawny będzie mógł składać oświadczenie zamiast zaświadczeń. Tym samym zostanie zbudowana w Polsce kultura oświadczeń, w miejsce uciążliwej, nieuzasadnionej i kosztownej pod każdym względem kultury zaświadczeń.

Ponadto podejmowane będą działania w zakresie **usprawnienia postępowania administracyjnego** poprzez eliminację istniejących barier i luk, a także zniesienie zbędnych biurokratycznych ograniczeń. Nacisk powinien być położony również na ograniczenie liczby aktów administracyjnych (decyzji) wymaganych przy realizowaniu przez obywateli (w tym m.in. przedsiębiorców) zaplanowanych przedsięwzięć, poprzez stworzenie podstaw prawnych do załatwiania spraw w sposób kompleksowy jednym aktem dla całego przedsięwzięcia. Dążyć należy także w kierunku **zwiększenia stopnia trwałości decyzji administracyjnych**, tak, aby niekończący się proces odwoławczy nie podrażał kosztów, bądź wręcz stawiał pod znakiem zapytania sensowność przedsięwzięcia. W pierwszym okresie wdrażania strategii, zasadnym będzie **podjęcie działań analitycznych polegających na przeglądzie krajowych aktów prawnych, w tym Kodeksu postępowania administracyjnego**, w celu potwierdzenia potrzeby uproszczenia przepisów oraz zmian ukierunkowanych na optymalizację modelu prowadzenia postępowań administracyjnych, które pozwoliłyby obiektywnie określić możliwości i realny harmonogram dalszych prac w tym zakresie. Ponadto wszystkie działania powinny zawierać rozwiązania systemowe i instytucjonalne, które zapewniłyby **stabilność uproszczonego systemu** gospodarczego, a także będą służyć do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

Zasadnym jest również rozważenie kwestii **zniesienia II instancji (odwoławczej) w postępowaniu administracyjnym**, z równoczesną zmianą procedur administracyjnych, co w efekcie przyczyniłoby się do m.in. ograniczenia zadań orzeczniczych w urzędach wojewódzkich i centralnych, a przez to zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji publicznej, a także do wyraźnego skrócenia terminów rozpatrywania spraw obywateli przez organy administracji publicznej. Wprowadzenie proponowanego rozwiązania wymagać będzie przeanalizowania potrzeby ewentualnej zmiany charakteru kontroli sądownoadministracyjnej i w konsekwencji w organizacji sądów administracyjnych.

Równolegle zasadnym jest przeprowadzenie przeglądu zadań realizowanych przez służby, inspekcje i straże w celu **uproszczenia procedur**, a przede wszystkim rezygnacji ze zbędnych, biurokratycznych obowiązków.

Ad 3.2. Procedury nastawione na realizację celów

Dążąc do realizacji wyznaczonego kierunku interwencji w zakresie poprawy standardów stanowienia prawa, w tym między innymi radykalnego zmniejszenia 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, zasadne będzie w szczególności:

- 1) **wzmocnienie służb legislacyjnych** w celu zapewnienia należytej obsługi eksperckiej w procesie stanowienia prawa;
- 2) **wprowadzenia obowiązku otrzymania zgody Rady Ministrów** na rozpoczęcie procedury w zakresie opracowywania projektu założeń projektu ustawy;
- 3) **rzetelne, systematyczne i poprawne przeprowadzanie** – przed opracowaniem projektu ewentualnej regulacji prawnej – **oceny skutków regulacji (OSR)**, zgodnie z określonymi przez Radę Ministrów zasadami dokonywania tej oceny, obejmujące w szczególności:
 - a) ustalenie aktualnego stanu stosunków społecznych w dziedzinie, której miałyby dotyczyć ewentualna regulacja prawna, w tym scharakteryzowanie negatywnych zjawisk występujących w tej dziedzinie,
 - b) dokonanie analizy aktualnego stanu prawnego w dziedzinie, której miałyby dotyczyć ewentualna regulacja prawna, w szczególności z uwzględnieniem obowiązujących ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i prawa Unii Europejskiej,
 - c) dokonanie diagnozy potrzeby i celu ustanowienia ewentualnej regulacji prawnej, przy uwzględnieniu w szczególności:
 - a. przyczyn powstawania negatywnych zjawisk występujących w dziedzinie, której miałyby dotyczyć ewentualna regulacja prawna,
 - b. korzyści ewentualnej regulacji prawnej – tak o charakterze długofalowym, jak i doraźnym,
 - d) dokonanie analizy możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do ustanowienia regulacji prawnej środków umożliwiających osiągnięcie założonych celów, wraz z ustaleniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia – dokonanie analizy skutków; opracowanie projektu regulacji prawnej należy bowiem traktować jako środek oddziaływania o charakterze ostatecznym, rozważając uprzednio skuteczność innych narzędzi, w szczególności:
 - zastosowania środków o charakterze ekonomicznym,
 - zastosowania środków o charakterze organizacyjnym,
 - zastosowania środków o charakterze perswazyjnym,
 - dokonania zmiany sposobu wykładni obowiązujących przepisów,
 - dokonania zmiany sposobu stosowania obowiązujących przepisów,
 - e) ustalenie podmiotów, na które miałyby oddziaływać ewentualna regulacja prawna, przy czym dokonując wyspecyfikowania tych podmiotów należy mieć na względzie ich różnorodność, obejmującą w szczególności adresatów norm ewentualnej regulacji prawnej, odbiorców cudzych działań (tj. podmiotów, na których rzecz dane korzystne oddziaływanie ma się dokonać), podmiotów podległych cudzym upoważnieniom, podmiotów, od których zależy podjęcie czyichś działań, czy podmiotów upoważnionych,
 - f) ustalenie przewidywanych skutków finansowych ustanowienia ewentualnej regulacji prawnej i źródeł ich pokrycia – nie tylko dla budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, lecz także dla innych podmiotów, w tym osób fizycznych.

- 4) rygorystyczne **przestrzeganie przez organy wnioskujące** – w przypadku uznania niezbędności ustanowienia regulacji prawnej – **następujących zasad**:
- a) OSR dotycząca projektu ustawy jest sporządzana przez organ wnioskujący na etapie opracowywania projektu założeń projektu ustawy – przedstawienie wyników OSR stanowi odrębną część projektu tych założeń, z tym zastrzeżeniem, że jeżeli organ wnioskujący nie opracowuje projektu założeń projektu ustawy, OSR jest sporządzana na etapie opracowywania projektu ustawy,
 - b) OSR dotycząca projektu aktu normatywnego innego niż ustawa jest sporządzana przez organ wnioskujący na etapie opracowywania 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,
 - d) załączanie do wniosku o wyrażanie zgody przez Radę Ministrów na rozpoczęcie procedury w zakresie opracowywania projektu założeń projektu ustawy syntetycznej informacji o: potrzebie i celu uchwalenia projektowanej ustawy, ze wskazaniem, czy podjęte zostały alternatywne środki osiągnięcia tego celu; istocie regulacji objętej projektowaną ustawą; podmiotach, na które oddziaływać będzie projektowana ustawa; przewidywanych skutkach finansowych uchwalenia projektowanej ustawy i źródłach ich pokrycia.
- 5) rygorystyczne **egzekwowanie przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów zasad i trybu sporządzania OSR** przez organy wnioskujące poprzez niedopuszczanie do przedkładania na posiedzenia KRM i RM projektów legislacyjnych (założeń) bez prawidłowego i pełnego OSR;
- 6) **dokonanie zasadniczej zmiany praktyki rządowego postępowania legislacyjnego**, zmierzającej do 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, w tym ograniczenia wyłącznie do pilnych przypadków wnoszenia do uzgodnień projektów aktów normatywnych, które nie zostały przewidziane w planie pracy Rządu,
 - c) egzekwowania terminów wskazanych w *Zasadach konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*⁵⁹ co pozwoli na wyeliminowanie uznaniowości organów wnioskujących w zakresie wyznaczania krótkich terminów na przedstawianie uwag do projektów aktów normatywnych przez organy administracji rządowej i inne zainteresowane podmioty,
 - d) wprowadzenia ograniczenia możliwości zgłaszania uwag do projektu dokumentu rządowego po zakończeniu etapu uzgodnień (zasadnym jest, aby na dalszych etapach prac nad projektem dokumentu rządowego uwagi podmiotów w nich uczestniczących ograniczały się do ustawowej właściwości tych podmiotów, np. uwagi merytoryczne – minister, uwagi legislacyjne – Rządowe Centrum Legislacji, uwagi w zakresie prawa wspólnotowego UE – minister właściwy do spraw zagranicznych/minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej),
 - e) zmiany terminów obowiązujących w procedurze legislacyjnej:
 - przyjęcia rozwiązań umożliwiających skuteczniejsze przestrzeganie terminów oraz ograniczenie przypadków arbitralnego ich skracania,
 - uwzględnienie przy wyznaczaniu terminów takich podmiotów, jak Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, do których przekazywane są do zaopiniowania projekty dokumentów rządowych,
 - skracania terminów na wprowadzanie dokumentów pod obrady organów kolegialnych tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, po ich obiektywnym stwierdzeniu,
 - egzekwowania przestrzegania wyznaczonych terminów.

- 7) **zmiana rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów** z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*⁵⁶ uwzględniająca dotychczasową praktykę stosowania wyrażonych w nim dyrektyw;
- 8) **ewaluacja całego systemu** i w konsekwencji zmiany rozporządzenia wymienionego w pkt. 5 oraz ewentualna aktualizacja *Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji* oraz *Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*⁵⁹;
- 9) **redukcja obciążeń administracyjnych** oraz uproszczenie nadmiernie restrykcyjnych uregulowań prawnych, utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej, w szczególności⁵⁷:
 - uproszczenie aktu prawnego i jego lepsze dostosowanie do potrzeb użytkowników z wykorzystaniem analizy *ex post*,
 - pomiar kosztów administracyjnych, generowanych przez przepisy prawne,
 - opracowanie propozycji redukcji najbardziej uciążliwych obciążeń administracyjnych,
 - nowelizacja aktów prawnych.

Ad 3.3. Przejrzysty model konsultacji społecznych

W celu stworzenia przejrzystego modelu konsultacji społecznych, w zakresie projektów aktów normatywnych, w którym uwaga skupiona będzie na potrzebach adresatów przyjmowanych przepisów (end users) 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 – zmiany te zmierzałyby do zobowiązania organu opracowującego projekt założeń projektu ustawy do przeprowadzania konsultacji społecznych, tak aby:
 - organ opracowujący projekt ustawy dysponował odpowiednimi danymi niezbędnymi do analizy różnych rozwiązań problemu społecznego, wliczając w to informacje o potrzebach adresatów przepisów,
 - interesariusze byli odpowiednio poinformowani o działaniach administracji, co zapewni odpowiednią przejrzystość stanowienia prawa,
 - uniknąć zbędnego zasięgania opinii w sytuacjach, gdy nie może przynieść to satysfakcjonujących efektów (np. konsultowania projektu ustawy, jeżeli został on w całości oparty na wcześniej konsultowanych założeniach).
- 3) **rygorystyczne przestrzeganie przez organy administracji rządowej obowiązków w zakresie zapewnienia dostępu do informacji o projektach ustaw i rozporządzeń**, wynikających z przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa,
- 4) **przestrzeganie przez organy administracji rządowej w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych wytycznych** zawartych w dokumencie pt. *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych*⁵⁸.
- 5) w realizacji powyższych działań wskazane jest ułatwienie działalności administracji, między innymi poprzez **wdrożenie środków komunikacji elektronicznej** (narzędzia do konsultacji on-line, stworzenie bazy danych dotyczących dotychczas zebranych informacji). Takie działanie (narzędzie konsultacji on-line) zakłada powstanie nowego interaktywnego modułu wspomagającego proces konsultacji i jednocześnie pełniącego zadania Biuletynu Informacji Publicznej (BiP). W założeniach modułu konsultacyjnego jest:
 - prezentacja podejmowanych działań regulacyjnych;

⁵⁶ Dz. U. Nr 100, poz. 908

⁵⁷ Zgodnie z przyjętymi działaniami zawartymi w Strategii Innowacyjności Gospodarki

⁵⁸ Opracowanym przez Ministerstwo Gospodarki, przyjętym przez Komitet Rady Ministrów 30 lipca 2009 r. z zaleceniem stosowania.

- znaczne usprawnienie i automatyzacje procesu konsultacji;
- rozszerzenie procesu o nowe podmioty, dotąd nie biorące udziału w konsultacjach aktów prawnych;
- usystematyzowanie otrzymywanych informacji dla ich sprawnego przetwarzania.

Projektowane rozwiązanie jest odzwierciedleniem postulatów przedsiębiorców oraz organizacji ich zrzeszających. Głównym celem projektowanej modyfikacji powinno być uzyskanie pełnej transparentności w zakresie nowo tworzonych regulacji. Celem pośrednim tego narzędzia będzie **stworzenie platformy wymiany myśli, doświadczeń, analiz, propozycji, rekomendacji** przy tworzeniu aktu prawnego, jak i ich przechowywania i odpowiedniego archiwizowania. Projektowany system ma w perspektywie długofalowej umożliwić przegląd historycznych wersji danego aktu prawnego, wraz z postulatami i uwagami przedsiębiorców, jak i uwidocznienie proces ewolucji danej regulacji. Wykorzystywane w ten sposób narzędzie ma szansę stać się pełną bazą wiedzy na temat aktu prawnego i umożliwić legislatorom sprawniejsze wyszukiwanie ewentualnych barier i obciążeń gospodarczych w już istniejących aktach prawnych.

Ad 3.4. Wzmocnienie mechanizmów samoregulacji

Istota samoregulacji stanowi szczególnie istotny element dla promowania innowacji produktowych (ang. *user driver innovation*). Dlatego też zasadnym będzie dążyć do **wzmocnienia mechanizmów samoregulacji** zwracając uwagę na rolę jaką odgrywa samoregulacja w procesie ograniczania barier administracyjnych oraz tworzenia sprawnych regulacji, sprzyjających wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych oraz kształtowaniu partnerskich warunków współpracy rynkowej.

Ad 3.5. Wysoki poziom kodyfikacji

Zasadnym jest dążenie do jak najszerszego **wykorzystania potencjału jednostek badawczych**, takich jak Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, w zakresie oceny zjawisk społecznych w aspekcie kryminologicznym dla tworzenia jak najbardziej optymalnych rozwiązań legislacyjnych o charakterze prawno – karnym. Ponadto za niezbędne należy uznać wzmocnienie prac nad koncepcją tworzenia nowej kodyfikacji prawa cywilnego i przystąpienie do prac nad taką kodyfikacją.

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 Kodyfikacyjne⁵⁹, 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. Niemniej proces legislacyjny winien być w szerszym niż dotychczasowy stopniu poprzedzony badaniami o charakterze empirycznym, jak też wykorzystaniem analiz o charakterze naukowym, by zapobiegać tworzeniu wadliwych rozwiązań prawnych, kwestionowanych później w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym lub innymi instytucjami międzynarodowymi.

⁵⁹ Działają przy Ministrze Sprawiedliwości

Ad 3.6. Partycypacja obywatela w procesach rządzenia

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. *Rozwijając zatem należy narzędzia e-partycypacji służące wzmocnieniu zaangażowania obywateli w kształtowanie polityki publicznej.* 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.

Brak zintegrowanego systemu prowadzenia konsultacji powoduje, że proces zbierania i przetwarzania informacji od obywateli i grup społecznych jest nieefektywny i nieprzejrzysty. Koszty dotarcia do decydentów w określonej sprawie są w wielu przypadkach pokrywane przez podmioty zainteresowane konsultacjami, co w naturalny sposób sprzyja organizacjom większym. Narzędzia informatyczne stwarzają szansę do obniżenia kosztów konsultacji przy jednoczesnym zwiększeniu ich przejrzystości. Dlatego też w celu obniżenia kosztów transakcyjnych i zwiększenia przejrzystości konsultacji społecznych należy dążyć do:

- utworzenia ogólnodostępnej platformy internetowej, na której umieszczane będą projekty aktów prawnych oraz inne propozycje programów i działań podejmowanych przez administrację publiczną (adres ogólnodostępnej strony internetowej winien zostać podany do publicznej wiadomości i szeroko rozpropagowany);
- pilotażu i oceny funkcjonowania platformy w Ministerstwie Gospodarki;
- rozszerzenia dostępu dla innych jednostek centralnych;
- rozszerzenia dostępu dla jednostek samorządu terytorialnego;
- organizacji kampanii informacyjnych mających na celu zachęcenie obywateli i grup społecznych do korzystania z systemu konsultacji i analizy obowiązującego prawa.

Platforma powinna umożliwiać opracowywanie wspólnego stanowiska pomiędzy zainteresowanymi obywatelami i grupami społecznymi oraz śledzenie uwag przez legislatorów i informowanie konsultowanych podmiotów o tym, w jaki sposób i na jakiej podstawie przesłane uwagi zostały uwzględnione.

W kontekście postępującego usieciowienia społeczeństwa i równoczesnego swobodnego dostępu obywatela do różnych organizacji i grup społecznych oraz kręgów zainteresowania należy stwierdzić, że tradycyjny model konsultacji i dialogu społecznego oparty na trójce pracownik – pracodawca – Rząd wymaga uzupełnienia o inne, bardziej elastyczne narzędzia konsultacji i deliberacji (np. stałe konferencje, sondaże deliberatywne, panele obywatelskie, komórki planujące), wchodzące w skład pojęcia szerszego, jakim jest dialog obywatelski. Rolą administracji powinno być nie tylko stosowanie narzędzi wypracowanych w krajach rozwiniętych, ale również monitoring nowych inicjatyw i twórczy rozwój narzędzi sprawdzających się w kraju. W celu **rozwój nowoczesnych mechanizmów partycypacji obywatelskiej** zasadnym będzie:

- uruchamianie i wspieranie kampanii społecznych zachęcających obywateli do aktywnego wypowiedzenia 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,
- stworzenie formatu serii szerokich debat publicznych z udziałem obywateli (a zatem nie tylko ekspertów, partii i grup interesu) w sprawach ważnych dla obywateli i umożliwiających formułowanie przez nich opinii i propozycji rozwiązań,
- wskazanie komórki odpowiedzialnej za obserwację poziomu partycypacji obywatelskiej w Polsce, identyfikowanie i promocję innowacji oraz wymianę doświadczeń między urzędami na wszystkich szczeblach administracji.

Niebagatelną rolę w tym zakresie odgrywać będzie **wzmocnienie i racjonalizacja współpracy pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi** pełniącymi często rolę rzecznika grup interesariuszy, pośredniczącymi w przekazywaniu informacji pomiędzy obywatelami a administracją publiczną.

Istotne jest również **wzmocnienie współpracy z niezależnymi ośrodkami badawczo-eksperyckimi** poprzez:

- opracowanie czytelnych regul instytucjonalnego wsparcia dla instytucji tworzących niezależne opinie i ekspertyzy przydatne dla tworzenia i realizacji polityk publicznych,
- opracowanie czytelnych procedur pozwalających na zlecenie ekspertyz niezależnym instytucjom badawczo-eksperyckim przy zachowaniu niezbędnej troski o niezależności formułowanych przez nie opinii (w tym uproszczenie ram prawnych dotyczących zamówień publicznych).

Kluczowe dla przyjęcia się nowoczesnych mechanizmów partycypacji obywatelskiej jest pobudzenie zapotrzebowania na informacje i uwagi obywateli po stronie administracji. Urzędnik świadomy możliwości i korzyści płynących z procesu partycypacji obywatelskiej jest najlepszą gwarancją zaangażowania obywateli w pracę administracji. Dlatego też zasadnym jest **budowanie kompetencji administracji w zakresie partycypacji obywatelskiej** poprzez:

- zaplanowanie i wdrożenie systemu kształcenia urzędników w dziedzinie partycypacji obywatelskiej (przygotowanie materiałów edukacyjnych, przeprowadzenie szkoleń dotyczących partycypacji obywatelskiej, w tym poszczególnych technik i narzędzi, warunki do wymiany doświadczeń, upowszechniania dobrych praktyk),
- stworzenie „korpusu partycypacji” – grupy specjalistów, mogących pełnić rolę zewnętrznych moderatorów, mających poświadczone umiejętności prowadzenia procesów partycypacyjnych z wykorzystaniem różnorodnych technik.

Innym elementem, na który należy zwrócić szczególną uwagę jest **promocja dialogu autonomicznego**. Dialog autonomiczny (dwustronny) odbywa się bezpośrednio pomiędzy partnerami społecznymi, umożliwia prowadzenie właściwych negocjacji przez zainteresowanych partnerów społecznych na tematy będące bezpośrednio w sferze ich kompetencji i zainteresowań. Gdzie tylko możliwe należy promować postawy i podstawy, które umożliwiają autonomiczne rozwiązywanie konfliktów społecznych tj. bez udziału państwa, począwszy od poziomu konfliktów o charakterze lokalnym do sporów o charakterze zbiorowym i rozwiązań na poziomie europejskim. Wypracowywanie porozumień przez dwie strony zainteresowane stanowi znaczącą wartość i w obszarze dialogu społecznego istnieją sfery, w których to one odgrywają główną rolę (np. w przypadku negocjowania układów zbiorowych pracy). Dialog autonomiczny jest dominującą koncepcją dialogu społecznego w Unii Europejskiej. Dla Polski jest istotne, że w zintegrowanej Europie uznawane są obie postaci dialogu społecznego: układ trójstronny na szczeblu ogólnokrajowym oraz model partnerstwa dwustronnego na niższych poziomach gospodarki i społeczeństwa.

Nie we wszystkich sytuacjach konfliktowych konieczne i wskazane jest zaangażowanie państwa w celu rozwiązania konfliktu. Często bardziej wskazana jest niezależna mediacja, która pomaga w dobrowolnym osiągnięciu wzajemnie akceptowanego porozumienia przez zainteresowane strony. Koniecznym jest zatem skoncentrowanie działań w kierunku:

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

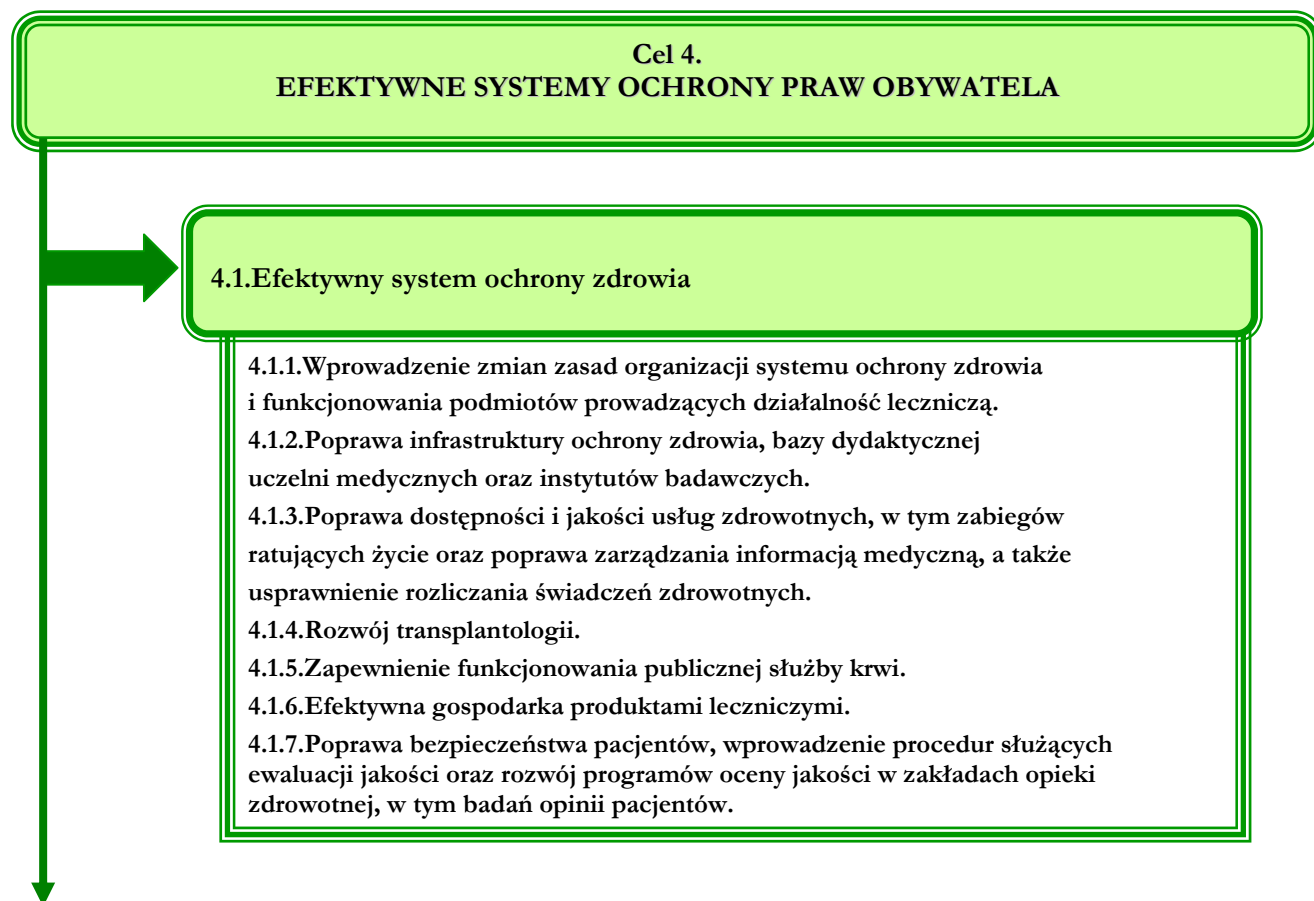
Cel 4.

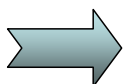
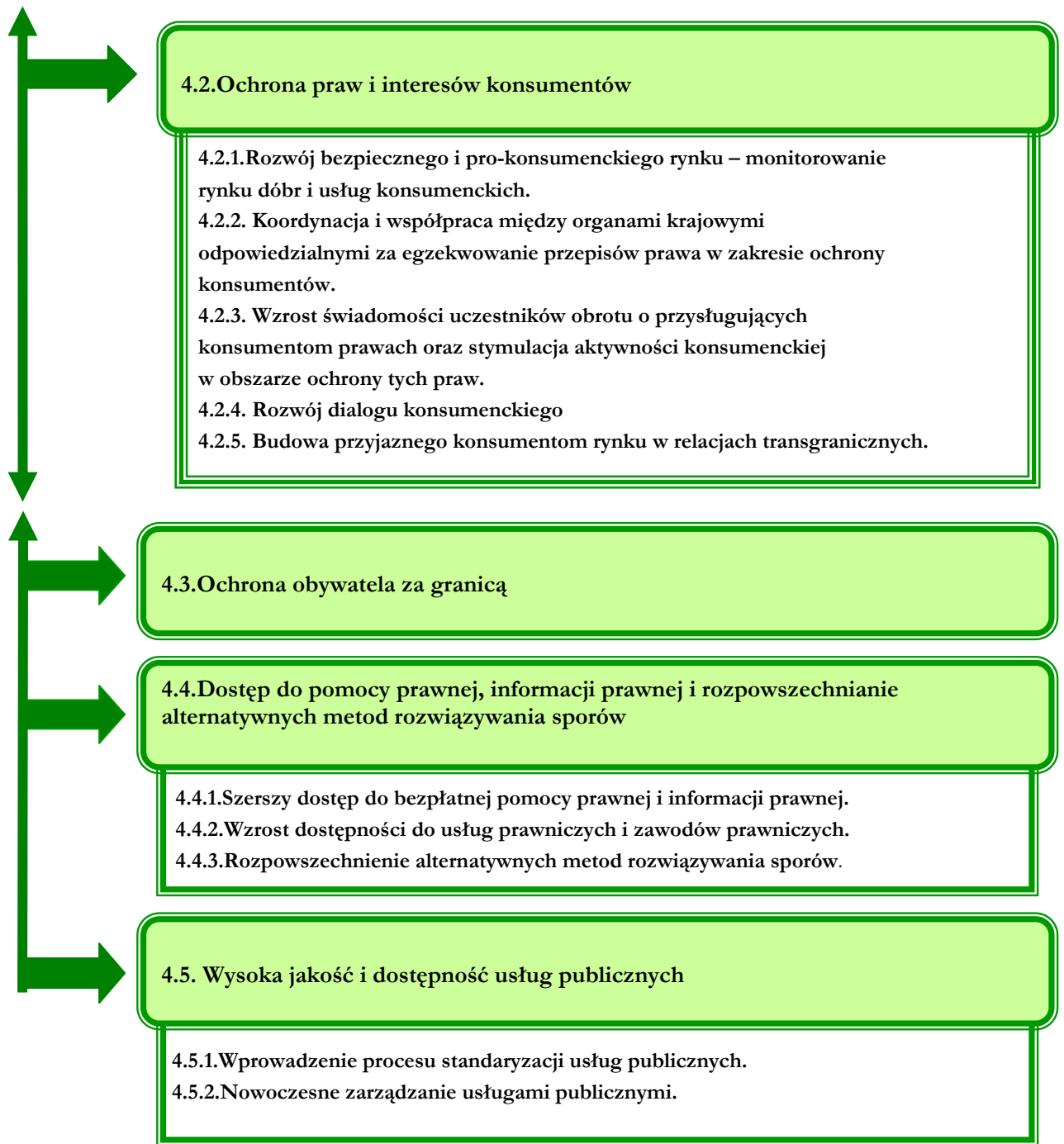
EFEKTYWNE SYSTEMY OCHRONY PRAW OBYWATELA

Konstytucja RP w rozdziale II „*Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*” gwarantuje obywatelom m.in. opiekę podczas pobytu za granicą; ochroną konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi; prawo do ochrony zdrowia. Ponadto obywatel ma prawo dostępu do świadczonych usług i wysokiej ich jakości. Zaprezentowane w niniejszym dziale działania pozostają w ścisłej relacji między instytucjami państwa a obywatelem. Miarą sprawności państwa jest jakość i dostępność do usług publicznych, bowiem stanowią ważny aspekt oceny skuteczności działania poszczególnych instytucji.

Wskazany cel odnosi się do różnych sytuacji, w których obywatel – pacjent, konsument, turysta, poszkodowany – oczekuje efektywnych systemów świadczących usługi o wysokich standardach i dających możliwość partycypacji w kreowaniu usług publicznych. Dlatego też kierunki interwencji skupiają się na stworzeniu efektywnych instytucjonalnie systemów zapewniających ochronę praw obywatela, a w szczególności systemu ochrony zdrowia, systemu dostępu do pomocy prawnej i informacji prawnej, ochrony praw konsumentów, ochrony podczas pobytu za granicą Rzeczypospolitej Polskiej.

KIERUNKI INTERWENCJI W RAMACH CELU 4 OBEJMUJĄ:





Realizacja wskazanych powyżej kierunków interwencji celu czwartego oraz przewidzianych działań przyczyni się do:

- zwiększenia efektywności zarządzania usługami publicznymi,
- wprowadzenia standardów usług publicznych,
- wprowadzania partycypacji obywateli w kreowaniu usług publicznych stałej poprawy poziomu satysfakcji obywateli z jakości usług publicznych,
- wzrostu dostępności i jakości świadczonych usług publicznych oraz zarządzania nimi,
- zagwarantowania wszystkim równego dostępu do wysokiej jakości świadczonych usług,

- pogłębiania wiedzy na temat praw przysługujących obywatelom (np. kampanie, ulotki),
- wzrost liczby osób wykonujących zawody prawnicze,
- uczynienia obywatela równym partnerem i uczestnikiem procesów w nim zachodzących (np. poprzez ocenę świadczonych usług),
- rozpowszechniania alternatywnych metod rozwiązywania sporów,
- szerokiego wykorzystywania nowoczesnych technologii informatyczno-komunikacyjnych.

Ad.4.1.Efektywny system ochrony zdrowia

System ochrony zdrowia jest obszarem o kluczowym znaczeniu dla jakości życia obywateli. Istniejące trendy demograficzne, wzrost jakości życia, przeobrażenia w strukturze zachorowalności oraz umieralności, postępująca informatyzacja wszystkich sfer życia oraz rozwój technologiczny potęgują wyzwania stojące przed ochroną zdrowia. Działania winny zostać zatem ukierunkowane na poprawę zdolności instytucjonalnej, tak, by pacjent nie musiał oczekiwać na poradę lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, poradę specjalistyczną a następnie dalsze leczenie.

Konieczne jest zatem podjęcie kompleksowych działań zmierzających do poprawy efektywności funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. W tym celu działania państwa powinny być zorientowane na: wprowadzenie zmian organizacyjno-prawnych podmiotów, uproszczanie procedur, efektywną gospodarkę produktami leczniczymi, poprawę dostępności do usług medycznych, zarządzanie informacją medyczną oraz usprawnienie rozliczania świadczeń zdrowotnych. Powinny zostać opracowane i wdrożone mechanizmy, które wpłyną na zwiększenie dostępności do usług zdrowotnych nakierowanych na istniejące trendy demograficzne oraz epidemiologiczne poprzez poprawę ich jakości, czy też inwestycje w niezbędną infrastrukturę systemu ochrony zdrowia.

Jednym z głównych problemów wpływających na efektywność tego systemu jest zadłużanie się zakładów opieki zdrowotnej. W celu jego usprawnienia należy przeciwdziałać zadłużaniu się oraz zapewnić możliwości, a także odpowiednie zachęty, do przekształcania szpitali z nieefektywnych form, jakimi są samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, w spółki kapitałowe, zdolne do efektywnego funkcjonowania.

4.1.1. Wprowadzenie zmian zasad organizacji systemu ochrony zdrowia i funkcjonowania podmiotów prowadzących działalność leczniczą

Zapewnienie społeczeństwu dostępu do wysokiej jakości świadczeń opieki zdrowotnej wymaga **dobrze funkcjonujących placówek medycznych o stabilnej kondycji finansowej**. Polski system ochrony zdrowia od wielu lat przeżywa poważne trudności. Głównymi przyczynami tego stanu są:

- ułomna i nieefektywna forma prawna, w jakiej funkcjonują zakłady opieki zdrowotnej,
- niewystarczające kwalifikacje kadr zarządzających publicznymi jednostkami ochrony zdrowia,
- ograniczona odpowiedzialność organów założycielskich za zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej,

- zadłużenie części samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Niezbędne jest **wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjno – prawnych i restrukturyzacyjnych**, które wpłyną na poprawę funkcjonowania jednostek opieki zdrowotnej oraz ich kondycji finansowej. Pod uwagę należy wziąć zastosowanie w sektorze ochrony zdrowia zasad obowiązujących w gospodarce wolnorynkowej, m.in. poprzez **przekształcanie publicznych zakładów opieki zdrowotnej** w spółki prawa handlowego. Takie rozwiązanie wprowadzi silniejszy nadzór właścicielski nad placówkami, wpłynie na poprawę zarządzania, zwiększy ich dyscyplinę finansową, a także spowoduje wzrost konkurencji na rynku usług medycznych, podnosząc tym samym ich jakość i dostępność. W chwili obecnej przekształcania zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego dokonywane są na podstawie programu wieloletniego pod nazwą *Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia*, przyjętego uchwałą Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2009 r.

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

Jednym z kluczowych zadań w ciągłym procesie **podnoszenia dostępności oraz standardów i jakości leczenia** są inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia. Obecnie alokacja zasobów ochrony zdrowia jest nieadekwatna do potrzeb zdrowotnych, zaś istniejąca infrastruktura często nie odpowiada wymaganiom określonym w przepisach prawa. Należy dążyć do racjonalnego rozwoju i rozmieszczenia zasobów ochrony zdrowia. Dotyczy to zarówno dostosowania 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 przygotowywania nowych inwestycji przy uwzględnieniu obecnego profilu zdrowotnego społeczeństwa i trendów epidemiologicznych i demograficznych. Istotna jest również **modernizacja istniejącej infrastruktury ochrony zdrowia, która obejmuje wymianę wyeksploatowanej i przestarzałej aparatury medycznej** na nową, spełniającą wszelkie standardy bezpieczeństwa, a także remonty budynków i pomieszczeń zakładów opieki zdrowotnej. Realizacja powyższego przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa pacjentów oraz jakości udzielanych świadczeń. Należy mieć na uwadze także niezwykle szybki postęp technologiczny we wszystkich dziedzinach cywilizacyjnych, który przekłada się na dynamiczny rozwój nowych technologii medycznych oraz metod terapeutyczno-diagnostycznych, co dodatkowo stwarza konieczność stałego zapewniania środków inwestycyjnych.

Należy jednocześnie dążyć do zwiększenia poziomu finansowania inwestycji w ochronie zdrowia, co wpłynie na wzrost liczby i zakresu ich realizacji.

4.1.3. Poprawa dostępności i jakości usług zdrowotnych, w tym zabiegów ratujących życie oraz poprawa zarządzania informacją medyczną, a także usprawnienie rozliczania świadczeń zdrowotnych.

W ramach powyższego kierunku należy podjąć działania mające na celu **poprawę systemu gromadzenia i zarządzania informacją** dotyczącą funkcjonowania opieki zdrowotnej i osób wykonujących zawody medyczne w systemie, usprawnienie planowania kadr medycznych, poprawę skuteczności leczenia poprzez udoskonalanie systemów finansowania, kwalifikowania, taryfikacji, kontraktowania, wykonywania i rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej, poprawę systemu przepływów finansowych, identyfikacji świadczeniobiorców w ramach systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, wyrównanie dostępu do usług medycznych, poprzez likwidację barier, w tym ekonomicznych i geograficznych oraz zwiększenie wydatków publicznych na zdrowie.

Poprawa dostępności do usług medycznych. Należy **dążyć do wyrównania dostępu do usług medycznych** poprzez likwidację barier, w tym ekonomicznych i geograficznych. Jak wynika z diagnozy, w Polsce, podobnie jak w prawie we wszystkich krajach europejskich stale wydłuża się przeciętna długość życia i następuje wyraźna poprawa stanu zdrowia. Jednak tym pozytywnym zjawiskom towarzyszy powstawanie coraz większych nierówności w zdrowiu pomiędzy różnymi grupami społecznymi.

Istotną kwestią jest **poprawa dostępności do zabiegów ratujących życie,** poprawa jakości i bezpieczeństwa w szczególności w zakresie świadczeń wysokospecjalistycznych.

Podjęte zostaną również działania mające na celu zwiększenie dostępności do usług zdrowotnych w zakresie chorób rzadkich oraz onkologicznych. Działania te obejmą m.in. badania przesiewowe noworodków w kierunku: fenyloketonurii; mukowiscydozy oraz rzadkich wad metabolizmu.⁶⁰

Konieczne jest m.in. podjęcie działań w celu **przygotowania propozycji zmian w systemie do uwzględnienia w tworzeniu nowoczesnych form ochrony zdrowia dla osób starszych,** mających na celu eliminację barier, zmniejszanie nierówności w zdrowiu⁶¹.

Zmniejszeniu nierówności w zdrowiu służyć będzie także zwiększenie dostępności do **opieki psychiatrycznej,** które będzie efektem przebudowy opieki psychiatrycznej w Polsce w kierunku modelu

⁶⁰ Zagadnienia zostanie opracowane szerzej w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego

⁶¹ Zagadnienia opracowane w zakresie wykraczającym poza instytucjonalne kwestie ochrony zdrowia zostaną szerzej w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego

środowiskowego (minimalizacja okresu hospitalizacji, pomoc udzielana przy możliwie najmniejszej ingerencji w życie pacjenta, w jego środowisku domowym, pracy).⁶²

Istotną kwestią jest również **likwidacja barier w dostępie do opieki społecznej** przez problemowych użytkowników substancji psychoaktywnych w celu zwiększenie dostępności do leczenia osób uzależnionych. 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. Ponadto, zgodnie z pkt. 6 w/w Rekomendacji leczenie substytucyjne powinno być traktowane jako równoprawna alternatywa innych form terapii uzależnienia od narkotyków. Planuje się zwiększenie dostępności do leczenia substytucyjnego do 25% uzależnionych w skali poszczególnych województw.

Poprawa zarządzania informacją medyczną. W celu zwiększenia dostępności do usług zdrowotnych, należy dążyć do **poprawy systemu gromadzenia i zarządzania informacją dotyczącą funkcjonowania opieki zdrowotnej, m.in. poprzez wdrożenie rejestrów pacjentów, systemu Rejestru Usług Medycznych, ogólnopolskiego systemu monitorowania kolejek oczekujących oraz systemu monitorowania zagrożeń dla życia lub zdrowia na obszarze kraju.** Aby osiągnąć te cele zasadnym jest podjęcie poniższych działań:

- stworzenie warunków informacyjnych umożliwiających podejmowanie optymalnych decyzji w zakresie polityki zdrowotnej. Umożliwienie zbudowania jej optymalnego modelu przez zmniejszenie luki informacyjnej w sektorze. Stworzenie stabilnego systemu informacji, charakteryzującego się elastycznym podejściem do organizacji systemu zasobów ochrony zdrowia (w tym modelu finansowania świadczeń ze środków publicznych) i odpornością na zaburzenia w gromadzeniu i archiwizacji danych, spowodowane zmianami systemowymi w ochronie zdrowia. Optymalizacja nakładów finansowych ponoszonych na informatyzację sektora ochrony zdrowia i rozwój społeczeństwa informacyjnego w obszarze zdrowia.
- uporządkowanie istniejącego systemu zbierania, przetwarzania i wykorzystywania informacji w oparciu o zasady: 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, w tym wykorzystania danych administracyjnych dla celów statystycznych, funkcjonalizacji i zmniejszenia obciążeń administracyjnych oraz kosztów gromadzenia i wymiany informacji w ochronie zdrowia, zapewnienia wysokiego poziomu wiarygodności i jakości danych. Zapewnienie kompleksowości, aktualności, niesprzeczności norm, procesów, systemów i zasobów informacyjnych ochrony zdrowia.
- umożliwienie obywatelom i osobom przebywającym w Polsce dostępu do informacji o ich stanie zdrowia oraz dysponowania tymi informacjami. Intensyfikacja prac nad rozwojem modułów „czasu rzeczywistego” takich jak **e-Recepta** czy **e-Skierowania**. Rozszerzanie zakresu monitorowania list oczekujących, obejmujących najwrażliwsze społecznie kategorie świadczeń (lepsza kontrolowalność i przejrzystość procesu). Kontynuowanie prac nad Portalem Pacjenta umożliwiającym dostęp do informacji z zakresu świadczeń (rozwój projektu ZIP uruchomionego w Wielkopolsce) oraz do informacji o możliwościach leczenia u świadczeniodawców posiadających kontrakt z NFZ. Stworzenie hurtowni danych pozwalającej na zwiększenie możliwości przetwarzania informacji w procesach analiz wielkiej ilości danych zgromadzonych w systemach informatycznych NFZ, co umożliwi lepszą alokację środków.

W tym samym celu należy **dążyć do poprawy identyfikacji świadczeniobiorców.** Ma być ona osiągnięta dzięki wprowadzeniu elektronicznych dowodów osobistych (ID.pl), które zgodnie z decyzją rządu będą pełniły też rolę Kart Ubezpieczenia Zdrowotnego. Poprawa identyfikacji świadczeniobiorców zależy też od lepszego przepływu danych pomiędzy Narodowym Funduszem Zdrowia i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

⁶² Zagadnienia opracowane w zakresie wykraczającym poza instytucjonalne kwestie ochrony zdrowia zostaną szerzej w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego

Kwestii tej dotyczą też propozycje mające na celu jak najwcześniejszą jednoznaczną identyfikację nowonarodzonych dzieci. Nadawanie nowonarodzonym dzieciom numerów PESEL trwa na ogół kilka tygodni, co powoduje m.in. trudności z monitorowaniem i kontrolą wydatków ponoszonych na ich rzecz przez NFZ w pierwszych tygodniach ich życia.

W celu realizacji powyższych działań należy podjąć również następujące prace nad **przygotowaniem informatycznego systemu identyfikacji świadczeniobiorców**:

- prace zmierzające do umożliwienia wykorzystania elektronicznych kart ubezpieczenia (połączonych z dowodem osobistym) przez świadczeniobiorców, przez co osiągnięta zostanie poprawa wiarygodności gromadzonych danych (zgodnie z założeniami projektu RUM) oraz osiągnięte zostaną korzyści wynikające z ułatwienia i przyspieszenia wymaganych przez NFZ procedur obsługi pacjentów.
- przygotowanie zmian dotyczących sposobu gromadzenia danych w Centralnym Wykazie Ubezpieczonych (CWU), które umożliwią świadczeniodawcom internetową, bezpośrednią weryfikację uprawnień pacjentów do korzystania ze świadczeń finansowanych przez NFZ.

Usprawnienie rozliczania świadczeń zdrowotnych. W celu poprawy skuteczności leczenia poprzez udoskonalenie systemów finansowania, kwalifikowania, taryfikacji, kontraktowania, wykonywania i rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej zasadne jest kontynuowanie prac analitycznych z zakresu zintegrowanej opieki zdrowotnej i zarządzania chorobą.

Z dotychczasowych analiz wynika, że obecnie funkcjonujący system ochrony zdrowia jest bardzo zdeintegrowany. Oznacza to m.in., że lekarze przede wszystkim skupiają się bardziej na wykonaniu poszczególnych świadczeń opieki zdrowotnej – np. poszczególnych porad, czy poszczególnych hospitalizacji, a w mniejszym stopniu na zorganizowaniu całego procesu leczenia w ten sposób, by poprawić jego skuteczność.

Jednym ze sposobów przeciwdziałania tym negatywnym procesom jest **stworzenie rozwiązań zapewniających poprawę procesu leczenia, zarówno dzięki zintegrowanej opiece zdrowotnej, jak i zarządzaniu chorobami**. Działania, podjęte w tym zakresie, mają na celu wypracowanie, przetestowanie, a następnie wdrożenie nowych instrumentów działania służących zapewnieniu odpowiedniej koordynacji procesu leczenia, szczególnie w przypadku chorób przewlekłych, a także dzięki stworzeniu odpowiednich zachęt dla personelu medycznego. Istotnym elementem tych rozwiązań jest też opracowanie systemu wskaźników umożliwiających odpowiedni pomiar uzyskiwanych wyników. Planuje się przygotowanie rozwiązań, które znajdą się w ogólnodostępnej dla świadczeniodawców ofercie Narodowego Funduszu Zdrowia. W efekcie uzyskana zostanie możliwość **większej koordynacji działań lekarzy i innych pracowników ochrony zdrowia**, skutkująca większą efektywnością systemu opieki zdrowotnej.

Kwestią o kluczowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej, pozwalającego na optymalne wykorzystanie zasobów, jakimi dysponuje ten system, jest stworzenie właściwego **mechanizmu kalkulacji kosztów technologii medycznych**, będącego podstawą taryfikacji świadczeń opieki zdrowotnej oraz porównywania kosztów rzeczywistych ponoszonych na te same świadczenia przez różnych świadczeniodawców.

Obowiązująca obecnie metodologia rachunku kosztów, do stosowania której są zobowiązane publiczne ZOZ, jest dalece niezadowalająca. Należy stworzyć ramy prawne regulujące prowadzenie rachunku kosztów przez zakłady opieki zdrowotnej oraz obowiązki sprawozdawcze w tym zakresie.

Działania w zakresie **poprawy systemu sprawozdawczości finansowej** będą miały istotny wpływ na poprawę funkcjonowania systemu ochrony zdrowia dzięki poprawie zarządzania kosztami. Nowe rozwiązania pozwolą m.in. na stworzenie systemu umożliwiającego porównanie kosztów ponoszonych przez poszczególnych świadczeniodawców w związku z realizacją tych samych procedur medycznych. Dzięki wdrożeniu nowoczesnych metod rachunku kosztów i zasad raportowania kosztów świadczeń zdrowotnych, po uprzednim przeszkoleniu reprezentantów kadry zarządczej ZOZ w tym zakresie, instytucja zajmująca się kalkulacją kosztów procedur będzie uzyskiwać rzetelną informację kosztową. Umożliwi to w rezultacie adekwatną taryfikację świadczeń zdrowotnych kontraktowanych przez publicznego płatnika, co powinno wydatnie **poprawić alokację środków na opiekę zdrowotną**, przyczyniając się do poprawy efektywności funkcjonowania całego systemu ochrony zdrowia.

4.1.4. Rozwój transplantologii.

Mając na uwadze konieczność rozwoju transplantologii podejmowane są **działania zmierzające do zwiększenia liczby narządów i tkanek pobieranych** od zmarłych o 100%, **rozwój programu przeszczepiania od dawców żywych** (zwiększenie liczby przeszczepień nerki od żywego dawcy do 500% w skali roku), zwiększenie liczby potencjalnych niespokrewnionych dawców szpiku o 300 % oraz rozwój publicznych banków krwi, wdrażanie nowych rodzajów przeszczepiania narządów, komórek i tkanek oraz rozwój programów przeszczepiania w grupach biorców o podwyższonym ryzyku, poprawę infrastruktury i unowocześnienie ośrodków transplantacji narządów, komórek i tkanek oraz banków tkanek. W ramach uchwały Rady Ministrów z dnia 12 października 2010 roku w sprawie ustanowienia programu wieloletniego na lata 2011-2020 pod nazwą „Narodowy Program Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej” zaplanowano: zwiększenie wskaźników dawstwa od zmarłych dawców w poszczególnych regionach kraju przez zaangażowanie administracji państwowej i władz samorządowych, dalsze zwiększanie liczby potencjalnych niespokrewnionych dawców szpiku w polskich rejestrach, szkolenia koordynatorów transplantacyjnych, kontynuacja wdrażania nowych metod leczenia przeszczepianiem (przeszczepy kończyny górnej, jelita), wdrożenie przeszczepiania allogenicznego łąkotki i ścięgien oraz programu przeszczepienia rogówki u chorych z podwyższonym ryzykiem utraty przeszczepu z przyczyn immunologicznych, uzyskanie poprawy wyników odległych po przeszczepieniu nerki, utrzymanie zasad bezpieczeństwa w odniesieniu do przeszczepów narządowych i biostatycznych.

4.1.5. Zapewnienie funkcjonowania publicznej służby krwi.

Dużym wyzwaniem jest zapewnienie samowystarczalności Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie krwi, jej składników i produktów krwiopochodnych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli. W związku z tym, realizowany jest program w ww. obszarze, którego głównym celem jest osiągnięcie przez RP samowystarczalności w zakresie zaopatrzenia w bezpieczną krew, jej składniki i produkty krwiopochodne, poprzez optymalne wykorzystanie potencjału jednostek organizacyjnych publicznej służby krwi i honorowych dawców krwi. Osiągnięcie powyższego celu będzie możliwe poprzez prowadzenie zsynchronizowanych działań w ramach **propagowania honorowego krwiodawstwa, rozwoju systemu pobierania krwi i jej składników** w oparciu o mobilne punkty poboru, poprawę bezpieczeństwa krwi i składników krwi stosowanych w lecznictwie oraz przez optymalizację wykorzystania krwi i jej składników w lecznictwie. Dotychczas podejmowane działania polegały m.in. na:

- propagowaniu honorowego krwiodawstwa poprzez organizowanie zsynchronizowanych akcji promujących krwiodawstwo na szczeblu ogólnopolskim, jak i regionalnym,
- zakupie mobilnych punktów poboru krwi, które pozwalają na zrealizowanie pełnego procesu pobierania krwi, począwszy od rejestracji dawcy, poprzez badanie lekarskie, pobranie próbki krwi, przeprowadzeniu kwalifikacji dawcy, na pobraniu krwi kończąc,
- dostawie aparatury do redukcji patogenów w osoczu wraz z zestawami do przeprowadzania procesu walidacyjnego osocza przeznaczonego do użytku klinicznego, co niewątpliwie ma wpływ na poprawę bezpieczeństwa krwi i jej składników stosowanych w lecznictwie,
- opracowaniu wytycznych w zakresie wykorzystania krwi i jej składników, co z pewnością wpłynie na optymalizację ich wykorzystania oraz zapobiegnie nadmiernemu, niewłaściwemu, a także niepełnemu ich wykorzystaniu.

Kontynuacja realizacji powyższych działań zostanie połączona z **wdrożeniem standardu krwiolęcznictwa w szpitalach**, w postaci przekazania wytycznych do szpitali oraz przeprowadzenia szkoleń personelu medycznego odpowiedzialnego za gospodarkę krwią i jej składnikami.

Działania podjęte w ramach przedmiotowego programu zdrowotnego powinny być kontynuowane w dłuższej perspektywie, ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa polskiemu systemowi ochrony zdrowia w zakresie krwi, jej składników i produktów krwiopochodnych.

Ponadto, aby zrealizować założony cel, należy doprowadzić do sytuacji, w której osocze pobierane od polskich dawców będzie przetwarzane w fabryce zlokalizowanej na terenie Polski, w celu uzyskania z niego leków dla polskich pacjentów. W związku z tym Rada Ministrów 03.08.2010 r. przyjęła dokument pn. *Główne założenia przedsięwzięcia dotyczącego zapewnienia dostępności systemu ochrony zdrowia do produktów leczniczych (leków osoczopochodnych), wytwarzanych na terenie RP z osocza pochodzącego przede wszystkim od polskich dawców na lata 2010 – 2031.*

4.1.6. Efektywna gospodarka produktami leczniczymi.

Sprawnie działające państwo zapewnia pacjentom dostęp do rzetelnej informacji i optymalną farmakoterapię przy rozważeniu obecnej sytuacji gospodarczo – społecznej kraju oraz doskonaleniu metod leczenia i ciągłym podnoszeniu kwalifikacji zawodowych kadry medycznej. Poprzez zintegrowane działania w zakresie polityki lekowej, dąży się do **opracowania wykazów leków refundowanych** w sposób zapewniający obniżanie poziomu współpłacenia pacjentów za leki refundowane, zwiększenie dostępu do innowacyjnych, efektywnych kosztowo terapii lekowych oraz ułatwienie dostępności do leków stosowanych w chorobach rzadkich, zwiększenie świadomości lekarzy, pacjentów i farmaceutów w zasadach funkcjonowania systemu refundacji oraz optymalizację farmakoterapii poprzez **wzmocnienie monitorowania ordynacji lekarskiej** na skutek m.in. planowanego systemu recept elektronicznych.

W celu opracowania **wykazów leków refundowanych w sposób zapewniający obniżanie poziomu współpłacenia pacjentów za leki refundowane**, przy ich tworzeniu istotne jest uwzględnianie wartości terapeutycznej leku, bezpieczeństwa jego stosowania oraz kosztu terapii. Szczególnie istotna jest ocena skuteczności i bezpieczeństwa produktów leczniczych zgodnie z zasadami medycyny opartej na dowodach naukowych (ang. *Evidence Based Medicine*), jak również przeprowadzanie analiz ekonomicznych oraz analiz wpływu na budżet. Opłacalność stosowania leku do określonych wskazań powinna być oszacowana przed rozstrzygnięciem o refundacji. Celem uzyskania najkorzystniejszej ceny produktu leczniczego, z punktu widzenia płatnika publicznego oraz pacjenta, należy kontynuować prowadzenie intensywnych negocjacji cenowych z podmiotami odpowiedzialnymi za produkt leczniczy. Dodatkowo zasadne jest opracowanie **standardów leczenia we współpracy z konsultantami krajowymi** w celu ujednoczenia preskrypcji lekarskiej w jednostce chorobowej i tym samym racjonalizacji wydatków na leki refundowane.

Ponadto wykazy winny być aktualizowane poprzez wprowadzenie nowych preparatów innowacyjnych, jak i leków generycznych – odpowiedników leków umieszczonych wcześniej na wykazach, które zwiększają konkurencję, a w efekcie obniżają koszty współfinansowania farmakoterapii przez pacjenta oraz Narodowego Funduszu Zdrowia.

Konieczne jest również **wprowadzenie do przepisów prawa systemu monitorowania ordynacji lekarskiej**, a dane uzyskane dzięki monitorowaniu zużycia leków dane posłużą właściwemu planowaniu środków przeznaczonych na leki oraz ocenie prawidłowości zastosowanej terapii. 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. Narodowy Fundusz Zdrowia, jako płatnik świadczeń zdrowotnych, dysponując informacjami dotyczącymi ordynacji lekarskiej w danej specjalizacji będzie je wykorzystywał jako kryterium doboru kontraktobiorcy oraz w celu weryfikacji ordynacji na danym terenie.

System refundacyjny w Polsce zmierza przede wszystkim w kierunku **zapewnienia jednolitości wszystkich procedur dotyczących refundacji, racjonalizacji wydatków na refundację** oraz zapewnienia stabilności finansowej systemu. Należy ujednoczyć zasady i procedury związane z refundacją wszystkich rzeczowych świadczeń zdrowotnych, które są finansowane ze środków publicznych, tj. produktów leczniczych, wyrobów medycznych oraz środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego. Zmierza się również do odejścia od wykazów leków podstawowych, uzupełniających, leków stosowanych w chorobach przewlekłych, na rzecz jednego wykazu z określeniem, przy jakich kryteriach zdrowotnych spełnianych przez osoby uprawnione refundacja jest należna.

4.1.7. Poprawa bezpieczeństwa pacjentów, wprowadzenie procedur służących ewaluacji jakości oraz rozwój programów oceny jakości w zakładach opieki zdrowotnej, w tym badań opinii pacjentów.

Spoleczeństwo oczekuje wysokiej jakości i bezpiecznej opieki zdrowotnej, którą państwo w ramach obowiązujących przepisów prawa zobowiązało się mu zapewnić.

Państwo powinno zapewnić jakość i bezpieczeństwo świadczeń zdrowotnych poprzez **zmniejszenie liczby niepożądanych zdarzeń medycznych i racjonalne wykorzystanie ograniczonych zasobów dostępnych w ochronie zdrowia**. Prowadzenie skutecznej polityki jakościowej wymaga odrębnych

działań ukierunkowanych na pacjentów, personel medyczny, menedżerów oraz płatników. W celu **podnoszenia jakości opieki i poprawy bezpieczeństwa pacjenta** należy dążyć do: zwiększenia liczby jednostek oferujących wysokiej jakości opiekę, zmniejszenia liczby błędów medycznych, powikłań i zakażeń szpitalnych, poprawy satysfakcji pacjenta wynikającej ze zmiany nastawienia personelu medycznego, wprowadzenia 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, dostosowania do poziomów uniijnych w zakresie standaryzacji opieki zdrowotnej.

Jednym z zadań sprawnie funkcjonującego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, w tym potencjalnych pacjentów. W związku z tym należy między innymi **wzmocnić nadzór epidemiologiczny nad chorobami zakaźnymi** poprzez zwiększenie możliwości wykrywania lub/oraz potwierdzania zakażeń badaniami laboratoryjnymi. Działanie to będzie możliwe do zrealizowania poprzez utrzymanie przez wojewodów funkcjonowania laboratoriów stacji sanitarno-epidemiologicznych oraz dbałość o wysoki poziom usług świadczonych przez te jednostki, co wpłynie na zwiększenie jakości całego systemu nadzoru epidemiologicznego. Dlatego też, z punktu widzenia szeroko rozumianego zdrowia publicznego, w tym bezpieczeństwa pacjenta, niezwykle istotne jest dążenie do ciągłego udoskonalania pracy tych laboratoriów.

Kolejnym zagadnieniem wpływającym na zwiększenie bezpieczeństwa pacjenta jest **monitorowanie zakażeń szpitalnych, w tym zakażeń wirusem HCV oraz podniesienie wiedzy pracowników zakładów opieki zdrowotnej na temat zakażeń szpitalnych**. Działania w tym zakresie koncentrować się będą na kontynuacji podjętych już działań z zakresu kontroli i monitorowania sytuacji epidemiologicznej w zakładach opieki zdrowotnej. Nadzór nad tymi działaniami spowoduje zwiększenie bezpieczeństwa pacjentów i personelu zakładu opieki zdrowotnej. Bieżące dokumentowanie podejmowanych czynności profilaktycznych w zakresie zapobiegania rozprzestrzenianiu się zakażeń, w tym wywołanych drobnoustrojami opornymi na dostępne antybiotyki, umożliwi szybkie podejmowanie właściwych działań w przypadku wystąpienia ewentualnych zagrożeń. Koniecznym jest również **podjęcie działań, które wpłyną na poprawę jakości prowadzonych kontroli wewnętrznych** w zakresie realizacji działań zapobiegających szerzeniu się zakażeń i chorób zakaźnych, poprzez m.in. wprowadzenie jednolitych kryteriów przeprowadzania kontroli w celu unifikacji działań zapobiegających szerzeniu się zakażeń i chorób zakaźnych.

Jednocześnie należy **rozwijać system akredytacji w ochronie zdrowia**. Obecnie w Polsce uczestnictwo podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych w tym systemie, potwierdzającym spełnianie określonych standardów jakościowych, jest dobrowolne. Zasadne jest **wdrożenie rozwiązań motywujących podmioty do systematycznego podnoszenia jakości**, np. poprzez powiązanie jakości leczenia z publicznym systemem finansowania opieki zdrowotnej. Pozwoli to na premiowanie jednostek realizujących procesy lecznicze w sposób bezpieczny i skuteczny, z drugiej zaś strony zaktywizuje pozostałe podmioty w kierunku podnoszenia jakości.

Ad.4.2.Ochrona praw i interesów konsumentów

4.2.1.Rozwój 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 w różnych obszarach rynku. Tego zadania nie należy jednak postrzegać 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 jej rozwoju.

Uwzględniając wyraźnie pozytywne rezultaty aktualnie prowadzonej polityki w obszarze publicznoprawnej ochrony konsumentów, pełniejszy skutek polegający na zbudowaniu 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 i działań, jak również umożliwi skoncentrowanie wspólnych wysiłków na zagadnieniach szczególnie istotnych z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów.

Mimo pozytywnej oceny działań w obszarze publicznoprawnej ochrony konsumentów należy dążyć do **usprawnienia istniejącego systemu ochrony konsumentów** poprzez dokonanie jego modyfikacji. Biorąc pod uwagę aktualnie funkcjonujące rozwiązania w tym obszarze 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 oraz 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.

Działaniem realizującym wskazane wyżej założenia, a będącym jednocześnie istotnym elementem wzmocnienia ochrony konsumentów w Polsce jest budowa przyjaznego konsumentom środowiska legislacyjnego.

Dokonana diagnoza obszaru objętego polityką konsumencką wskazuje, iż działania rządu powinny aktywniej **wspierać tworzenie przyjaznego konsumentom środowiska legislacyjnego**. Należy kontynuować odpowiednie działania w tym obszarze, tak na szczeblu krajowym (inicjowanie koniecznych zmian legislacyjnych, implementacja dyrektyw oraz aktywne uczestnictwo w procesach konsultacyjnych, dotyczących aktów prawnych, w których poruszane są kwestie konsumenckie), jak i na szczeblu UE poprzez uczestnictwo w pracach grup roboczych Rady UE, czy też aktywne uczestnictwo w innych inicjatywach podejmowanych przez Komisję Europejską.

Celem działań legislacyjnych w omawianym obszarze powinno być tworzenie rozwiązań zapewniających:

- przepisy materialno-prawne - gwarantujące wysoką ochronę konsumentów na rynku dóbr i usług;
- przepisy proceduralne – zapewniające instrumenty umożliwiające skuteczną i szybką egzekucję przysługujących konsumentom uprawnień oraz, w aspekcie publicznoprawnym, eliminację z rynku niedozwolonych praktyk. Konsumentom powinni dysponować łatwymi procedurami pozwalającymi dochodzić im roszczeń indywidualnych. Z drugiej strony, właściwe organy administracji powinny dysponować narzędziami zapewniającymi skuteczną publicznoprawną ochronę konsumentów;
- skuteczny, instytucjonalny system ochrony konsumentów przewidujący wyraźne 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. W tym zakresie najszersze kompetencje posiada Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który prowadzi postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w zakresie ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz realizuje zadania z zakresu monitorowania i nadzoru rynku w aspekcie spełniania przez produkty wymogów określonych odrębnymi przepisami oraz jakości paliw.

Bez względu na powyższe istnieją inne organy administracji, które operując w wyspecjalizowanych segmentach rynku mają wpływ na poziom ochrony konsumentów np.: Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Lotnictwa Cywilnego, czy też Urząd Komunikacji Elektronicznej. Regulacja systemu eliminowania niekorzystnych praktyk w obszarze ochrony konsumentów, powinna skutkować stworzeniem przejrzystych zasad wyznaczających wyraźny zakres kompetencji poszczególnych elementów tego systemu i jednocześnie ograniczając sytuacje, w których zakresy działania poszczególnych elementów systemu pokrywałyby się ze sobą.

Budowanie bezpiecznego i pro-konsumentckiego rynku winno skutkować **rozwojem mechanizmów nadzoru i przeprowadzania skutecznych kontroli**. Działania te są aktualnie prowadzone przez wyspecjalizowane inspekcje. Uwzględniając ich ilość oraz szeroki wachlarz kompetencji, którymi dysponują, należy dążyć do wyeliminowania sytuacji, 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.

Podjęwane 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. Należy ujednoczyć system 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 umożliwi z kolei właściwy dobór instrumentów służących ich eliminacji. Źródłem powyższych informacji są przede wszystkim badania socjologiczne (badania zagrożeń i zachowań konsumenckich). Dzięki nim polityka konsumencka jest wspierana danymi o rodzaju i skali problemów, z którymi konsumenci stykają się na rynku, barierach utrudniających konsumentom pełną adaptację do współczesnego rynku oraz o aktualnym stanie wiedzy i świadomości konsumentów.

Stale monitorowanie potrzeb społecznych, a także skutków ich zaspokojenia staje się coraz bardziej istotne dla praktyki gospodarczej. Potrzeba reorientacji istniejących wzorców produkcji i konsumpcji wynika z priorytetów dotyczących zrównoważonego rozwoju, uwytklonych m.in. w pracach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Unii Europejskiej (UE). Obserwuje się stopniowe przechodzenie od ilościowego do jakościowego postrzegania konsumpcji, przy czym coraz większego znaczenia nabiera wzornictwo oraz niepowtarzalność produktów⁶³. Istotnym zagadnieniem jest kwestia reputacji i zaufania.

Wpływanie na decyzje konsumentów w celu zmniejszenia oddziaływania gospodarstw domowych na środowisko wymaga zintegrowanego podejścia, w którym aktywną rolę odgrywają zarówno instytucje rządowe, jak i pozarządowe organizacje konsumenckie i ekologiczne oraz indywidualni konsumenci. Istotne pozostaje ograniczenie asymetrii informacji oraz zwiększanie przejrzystości rynku poprzez dostarczanie konsumentom rzetelnych danych o produkcie. Kluczowe znaczenie odgrywa współpraca biznesu oraz administracji z partnerami społecznymi, głównie w obszarze zagadnień szczególnie ważnych

⁶³ Kielczewski D., *Konsumpcja a perspektywy zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2008, s.142.

dla konsumentów, takich jak np. prawa człowieka, prawa pracownicze, ochrona środowiska czy dobrostan zwierząt.

4.2.2. Koordynacja i współpraca między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów.

Obecnie cele rządowej polityki konsumenckiej rozumianej horyzontalnie, jako działania zmierzające do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów w Polsce, są uwzględniane przy tworzeniu różnych polityk/programów realizowanych przez Rząd.

W tym kontekście 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/ryнку⁶⁴ były, co do zasady, od siebie niezależne. Na poziomie centralnym nie występuje bowiem organ, który koordynowałby działania tych podmiotów. Przygotowywane przez te organy dokumenty programowe, w których określone są ich zadania z zakresu ochrony konsumentów są bez uszczerbku dla projektów rządowej polityki konsumenckiej przygotowywanej obecnie przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Należy zdecydować o zmianie aktualnie istniejącego systemu. Odpowiedź twierdząca spowoduje konieczność przeprowadzenia zmian, które mogą zmierzać w dwóch kierunkach:

- 1) stworzenia nowego organu, który skupiłby całość kompetencji z zakresu ochrony konsumentów, niezależnie od obszaru rynku.
- 2) przekazania jednemu organowi (np. już istniejącemu) kompetencji umożliwiających kreowanie oraz koordynowanie realizacji zadań z zakresu ochrony konsumentów będących aktualnie w kompetencjach innych organów.

Jakiegokolwiek zmiany dokonane w ww. zakresie będą wymagały dookreślenia stopnia zależności pomiędzy poszczególnymi organami wyspecjalizowanymi a organem koordynującym.

Niezależnie od powyższego, skuteczny system ochrony konsumentów powinien być oparty o założenie jego kompletności. Modyfikując ww. system należy więc uwzględniać zasadnicze różnice pomiędzy sferą publicznoprawnej oraz indywidualnej ochrony konsumentów.

Myśląc o spójnym systemie, nie należy go ograniczać wyłącznie do organów administracji rządowej. Efektywna realizacja założeń polityki konsumenckiej jest w dużym stopniu uzależniona od ścisłej współpracy z organizacjami konsumenckimi, na które powinna zostać cedowana, na zasadach przewidzianych w odpowiednich aktach prawnych, część zadań związanych z ochroną konsumentów. Spójny system powinien także przewidywać usytuowanie oraz zadania innych podmiotów, takich jak: rzecznicy konsumentów, Rzecznik Ubezpieczonych, Arbiter Bankowy, Rzecznik Odbiorców Paliw i Energii oraz podmiotów, które mogą powstać w przyszłości (np. ADRy).

Ad 4.2.3. 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-konsumenckiego rynku jest **stymulacja aktywności konsumenckiej**. Istotną 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

⁶⁴ 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.

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 ww. właściwie koordynowanego systemu ochrony konsumentów, który pozwoli na racjonalne i proporcjonalne budowanie bezpiecznego i pro konsumenckiego rynku.

Inicjatywą doskonale wpisującą się w ideę stymulacji aktywności konsumenckiej jest wyeksponowanie w niniejszym dokumencie znaczenia inicjatyw legislacyjnych oraz działań edukacyjno-informacyjnych jako celów strategicznych. 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.

W sferze zainteresowania Państwa powinna być **kontynuacja działań edukacyjno-informacyjnych** mających 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. Powyższe powinno w znacznej mierze odciążyć państwo od zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego w aspekcie indywidualnym. Jest to konsekwencją przyjęcia założenia, iż stymulowanie aktywności konsumentów, wyposażonych w szybkie i niekosztowne instrumenty wystarczające dla skutecznej ochrony ich praw, będzie bardziej służyć ich interesom (w odczuciu subiektywnym, jednostkowym) aniżeli reaktywna polityka koncentrująca się głównie na podejmowaniu interwencji w przypadku zaistniałych już naruszeń tzw. zbiorowego interesu konsumentów.

Zasadnym wydaje się kontynuacja działań w obszarze edukacji oraz informowania wszystkich uczestników obrotu, a także podmiotów stosujących prawo konsumenckie, o regulacjach charakterystycznych dla tego sektora. W tym kontekście należy położyć nacisk na uwydatnienie pozytywnych aspektów samoregulacji oraz rozwoju alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów konsumenckich.

W całym spektrum spraw będących w zakresie działań na rzecz ochrony praw i interesów konsumentów konieczne jest zaangażowanie właściwych instytucji w działania w ramach struktur Unii Europejskiej, a także na innych forach współpracy międzynarodowej.

Działaniom w tym obszarze powinna odpowiadać **aktywność edukacyjno-informacyjna**, przez którą konsumenci, jak i inne zainteresowane podmioty, uzyskują niezbędne informacje o zakresie poczynionych zmian oraz ich wpływie na sytuację uczestników rynku. Aktywność edukacyjno - informacyjna to m.in. prowadzenie kampanii w mediach, w Internecie, na billboardach, działalności szkoleniowej, wydawniczej oraz promocyjnej. Państwo powinno także zapewnić organizacjom społecznym reprezentującym interesy konsumentów, jak również przedsiębiorców, aktywny udział w procesie konsultacyjnym dotyczącym wprowadzanych aktów prawnych.

Punktem wyjścia do realizacji działań edukacyjnych jest regularne prowadzenie badań społecznych, które dostarczają informacji na temat zachowań rynkowych konsumentów oraz stanu świadomości w zakresie przysługujących im praw i obowiązków. W oparciu o uzyskane w badaniach wyniki konstruowane są projekty edukacyjne, które stanowią odpowiedź na problemy, które utrudniają konsumentom satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku.

Wiąże się to z koniecznością ukierunkowania działań informacyjno-edukacyjnych do poszczególnych grup odbiorców, wyróżnionych ze względu na szczególne cechy np.: dzieci, osób starszych, odbiorców określonej kategorii usług, w szczególności pasażerów, pacjentów, odbiorców paliw i energii, a także z wykorzystaniem nowych metod komunikacyjnych. Adresatami takich działań powinni być także przedsiębiorcy. W tym kontekście istotne jest kreowanie zachowań konsumenckich już na etapie szkolnym, co powinno zostać odpowiednio odzwierciedlone w programach nauczania. Nie bez znaczenia jest poszerzenie świadomości prawnej podmiotów stosujących prawo konsumenckie działających tak w obszarze administracji publicznej (w szczególności: rzecznicy konsumentów, Rzecznik Ubezpieczonych, Arbiter Bankowy, Rzecznik Odbiorców Paliw i Energii, czy też sędziowie coraz częściej stosujący prawo konsumenckie w sądach), jak również poza nią np. różnego typu organizacje pozarządowe (przede wszystkim konsumenckie, ale także zrzeszające przedsiębiorców).

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 naturalne. Przekaz promujący wzorce zrównoważonej konsumpcji, przyjaznej środowisku, będzie włączony do inicjatyw realizowanych przez Rząd.

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, takich jak zatrudnianie przez producenta czy usługodawcę osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym osób niepełnosprawnych. Działaniom tym towarzyszyć powinna kampania promująca markę produktu odpowiedzialnego społecznie.

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.

Ad 4.2.4. Rozwój dialogu konsumenckiego.

Podejmowane dotychczas działania mające na celu **rozwój dialogu konsumenckiego** oraz **wzmocnienie mechanizmów samoregulacyjnych** winny być 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 rozstrzygnięcie sporów powstających na linii przedsiębiorca - konsument. Pożądane jest zatem stymulowanie rozwiązań samoregulacyjnych, w tym, w szczególności kodeksów dobrych praktyk, będących instrumentem bardziej elastycznym i szybszym do wykreowania niż przepisy prawa, jak również pogłębianie współpracy z organizacjami przedsiębiorców w zakresie podnoszenia ich pro-konsumenckiej świadomości oraz doprowadzenie do tego, aby rynkowa walka o konsumenta opierała się nie tylko na rywalizacji poprzez cenę towaru i usługi, ale również poprzez ogólnie gwarantowany poziom ochrony konsumentów.

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.

Wydaje się, iż 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.

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 konsumpcji. 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.

4.2.5. Budowa przyjaznego konsumentom rynku w relacjach trans-granicznych.

Aktywna współpraca na forum organizacji międzynarodowych jest niezbędnym elementem skutecznej polityki ochrony konsumentów. Z jednej strony bowiem Polska zyskuje realny wpływ na rozwój międzynarodowej polityki ochrony konsumentów (m.in. w toku prac nad projektami aktów prawnych na wspólnotowym szczeblu UE), 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.

Na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej konsumentów chronią regulacje wypracowywane wspólnie przez te państwa. Stąd też w interesie Polski leży **kontynuacja udziału w działaniach zarówno legislacyjnych, jak i poza legislacyjnymi podejmowanych na forum unijnym w zakresie ochrony konsumentów.**

Ze względu na bardzo aktywną politykę ochrony konsumentów prowadzoną na forum Unii, należy zwiększyć wysiłki w pracach grup i komitetów roboczych Rady Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej, w ramach której prowadzona jest aktualnie współpraca w szczególności z: Dyrekcjami Generalnymi ds. Konkurencji, ds. Zdrowia i Konsumentów, ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów, ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, ds. Sprawiedliwości oraz do Spraw Wewnętrznych. Na forum UE istotnym będzie 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 4.3. Ochrona obywatela za granicą

Opieka sprawowana przez państwo wobec obywatela nie ogranicza się tylko i wyłącznie do terytorium Polski i nie kończy się z chwilą przekroczenia jej granic. Obywatel Polski przebywając za granicą ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej głównie za sprawą władz konsularnych i dyplomatycznych. Prawo to dotyczy także osób posiadających polskie obywatelstwo w trakcie przebywania poza granicami państwa. Dlatego też zasadnym jest **dążenie do unowocześniania urzędów obsługujących obywateli za granicą czy likwidacji nadmiernych biurokracji**. Zastosowane rozwiązania systemowe muszą uwzględniać informatyczne rozwiązania krajowe, jak również przyjęte przez Państwa Członkowskie. Podstawowym zadaniem jest wprowadzenie takich rozwiązań, które zminimalizują dla interesantów wszelkie uciążliwości, w tym okres oczekiwania na wydanie stosownych dokumentów.

Podjęte działania będą skoncentrowane na **wzmocnieniu i przybliżeniu służby** konsularnej polskiemu obywatelowi za granicą. Stan ten zostanie osiągnięty m.in. poprzez stworzenie lepszych możliwości i warunków uczestnictwa w wyborach dla Polaków za granicą, a także zminimalizowanie uciążliwości związanych z koniecznością osobistej obecności w siedzibie urzędu, bez której nie jest możliwe załatwienie wielu spraw konsularnych. Kluczową kwestią jest w tym obszarze **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).

Konieczne jest **zlikwidowanie nadmiernej biurokracji** w sprawach związanych z przewozem ciał i prochów osób zmarłych za granicą. Właściwym byłoby rozważenie przystąpienia przez Polskę do Konwencji Berlińskiej z 10 lutego 1937 r. i Strasburskiej z 26 października 1973 r., regulujących ww. kwestię, urzędy konsularne uniknęłyby wystawiania zaświadczeń na przewóz zwłok, zaś rodziny uchroniono by przed przechodzeniem całej procedury. Idealnym rozwiązaniem byłoby, gdyby do przewozu zwłok i prochów osób zmarłych za granicą do kraju wystarczyło zaświadczenie wydawane przez państwo, w którym nastąpił zgon.

Ad 4.4. Dostęp do pomocy prawnej i informacji prawnej oraz rozpowszechnianie alternatywnych metod rozwiązywania sporów

4.4.1. Szerszy dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej.

Działania będą prowadzone w kierunku przyjęcia ustawy regulującej kwestię **nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych**. Przy czym w celu wypracowania najlepszych metod udzielania nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych zasadnym 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.

W celu zorganizowania oraz prowadzenia systemu informacji prawnej, a następnie także pomocy prawnej, powołana zostanie struktura organizacyjna, składająca się z **Centrum Informacji Prawnej oraz ośrodków pomocy prawnej**.

Wymienione jednostki systemu informacji prawnej będą miały status państwowych jednostek budżetowych, finansowanych z części budżetu państwa. Utworzona ustawą struktura organizacyjno-kadrowa systemu informacji prawnej będzie również wykorzystywana we wdrażaniu i funkcjonowaniu równoległego systemu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Pozwoli to również w sposób elastyczny kształtować w przyszłości zakres zadań realizowanych przez powyższe jednostki, które tworzone będą najpierw na potrzeby systemu udzielania informacji prawnej, jednak będą one również realizować inne zadania przewidziane w programie obejmującym udzielanie pomocy prawnej. Tworzenie systemu informacji prawnej opierać się będzie także na **wykorzystaniu zasobów wyspecjalizowanych w zakresie poradnictwa prawnego organizacji pozarządowych w ramach partnerstwa z podmiotami publicznymi**.

4.4.2. Wzrost dostępności do usług prawniczych i zawodów prawniczych.

Wzrost dostępności usług prawniczych nastąpi poprzez **wzrost liczby radców prawnych, adwokatów i notariuszy**, a także obniżenie cen usług prawniczych. Równy dostęp do zawodów prawniczych pozwoli osiągnąć wzrost poziomu etycznego i zawodowego kadry prawniczej. Istotnym jest także zwiększenie roli Ministrowa Sprawiedliwości jako regulatora zawodów prawniczych w celu zapewnienia przejrzystego i równego dostępu do zawodów prawniczych.

Podnoszenie kwalifikacji przedstawicieli zawodów prawniczych i jakości usług prawniczych nastąpi poprzez:

- zwiększenie konkurencyjności na rynku usług prawniczych powodujące konieczność samokształcenia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych,
- państwowe egzaminy na aplikację,
- jednolitość i przejrzystość zasad naboru,

- analizę prowadzonych na aplikacji szkoleń (sposobów prowadzenia, programu) na podstawie informacji przekazywanych przez samorzady prawnicze,
- wpływanie na bieżącą praktykę orzeczniczą 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.

Wskazane jest również **ukształtowanie nowego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej członków samorządów prawniczych**, 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 winno podniesienie jakości prowadzonych postępowań skargowych i dyscyplinarnych przez organy samorządu adwokatów i radców prawnych.

4.4.3. Rozpowszechnienie 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)**. W praktyce występuje niewielkie zainteresowanie alternatywnymi metodami rozwiązywania sporów. Główną przyczyną należy doszukiwać się w niewystarczającej wiedzy zarówno wśród prawników, jak i ogółu społeczeństwa, a także brak akceptacji społecznej dla pozasądowego rozwiązywania sporów.

W celu zmiany powyższej sytuacji, konieczna jest **zmiana podejścia do rozwiązywania sporów i zwiększenie wiedzy o ADR**. W tym celu należy kontynuować prowadzenie dialogu międzyresortowego zmierzającego do rozwoju sądownictwa polubownego, podejmować czynności propagujące polubowne rozwiązywanie sporów, stwarzać warunki do społecznej akceptacji metod ADR oraz ułatwiać powszechny dostęp do mediacji. W tym zakresie pożądane wydaje się dążenie do poszukiwania rozwiązań prawnych, których celem byłoby spopularyzowanie procedury alternatywnego rozwiązywania sporów (tzw. ADR). Systemy pozasądowego rozstrzygania sporów powinny być rozwijane zarówno poprzez tworzenie takich schematów przez organizacje biznesowe, związki przedsiębiorców lub organizacje konsumenckie, jak również poprzez stymulację rozwoju procedur mediacyjnych w ramach struktur administracji. Rozwijanie polubownych systemów rozstrzygania sporów nie jest jednak możliwe bez współpracy i chęci współdziałania przedsiębiorców w tym zakresie. Dlatego też rozwój systemów polubownego rozstrzygania musi być włączony 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 rozstrzygnięciem sporów**. Obywatel-konsument musi mieć bowiem gwarancję, iż bez względu na dokonany przez siebie wybór drogi rozstrzygnięcia sporu, zostanie mu zapewnione pewne minimum standardów. Cel zmierzający do rozwoju alternatywnych metod rozwiązywania sporów może zostać 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,
- 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.

Odpowiedzialność dyscyplinarna. Wskazane jest również **ukształtowanie nowego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej członków samorządów prawniczych**, 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 winno podniesienie jakości prowadzonych postępowań skargowych i dyscyplinarnych przez organy samorządu adwokatów i radców prawnych.

Ad 4.5. Wysoka jakość i dostępność usług publicznych

4.5.1. Wprowadzenie procesu standaryzacji usług publicznych.

Obywatele powinni być traktowani nie tylko jako odbiorcy usług publicznych, ale także jako ich współtwórcy (*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, takie jak podmioty ekonomii społecznej, 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 o zasady tzw. *crowd-sourcing* czy *citizen-sourcing*, w którym tworzone są warunki do tego, aby skorzystać z umiejętności, zaangażowania i pomysłowości spontanicznie działających obywateli i organizacji. Wyzwolenie spontanicznego, kreatywnego kapitału obywatelskiego wpływa pozytywnie na funkcjonowanie instytucji publicznych oraz jakość rządzenia.

Zasadnym jest dążenie do **wprowadzenia standardów wykonywania zadań publicznych na poziomie krajowym**⁶⁵ we wszystkich podstawowych dziedzinach aktywności administracji publicznej, wprowadzenie mechanizmów ułatwiających obywatelom korzystanie z usług publicznych niezależnie od miejsca zamieszkania i statusu społecznego, a także wprowadzenie dostępnych i prostych form informowania obywateli o zakresie i jakości usług publicznych świadczonych przez instytucje państwa.

Istotnym założeniem związanym z systemem standardów usług jest możliwie ściśle zapewnienie integracji takiego systemu z innymi elementami systemu zarządzania – zarówno w skali makro - procesu wyznaczania celów systemu usług publicznych, jak i skali mikro – w poszczególnych organizacjach świadczących określone usługi.

Wprowadzenie standardów usług publicznych wraz z systemem wskaźników i metod pomiaru stopnia realizacji ustalonego standardu stanowić będzie praktyczną realizację konstytucyjnego prawa obywateli do otrzymywania ogólnodostępnych usług publicznych o jednakowym poziomie. Należy zatem podjąć starania, aby wzorem wielu krajów pierwszym krokiem na drodze ku powszechnemu ustanowieniu standardów było sformułowanie w kilku podstawowych obszarach usług publicznych. Przy czym, standaryzacja winna dotyczyć zarówno aspektów technicznych, jak i finansowych. Trzeba mieć na uwadze, że ustalenie standardów technicznych może mieć swoje implikacje dla standardów finansowych, które – być może – mogą skutkować istotnym przebudowaniem całego systemu finansowania zadań w sektorze finansów publicznych. W praktyce wprowadzenie standaryzacji usług oznaczać będzie konieczność wprowadzenia konkretnych zapisów w aktach określających zadania, opartych na szczegółowych analizach. Badanie efektywności systemu usług musi być oparte o system miar i wskaźników. Podstawowym celem mierzenia wyników jest obiektywny pomiar stopnia spełnienia przez daną organizację jej misji, zadania lub celu.

Kolejnym krokiem do ukształtowania otoczenia instytucjonalnego i prawnego promującego poprawę jakości usług publicznych winno być **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 umożliwiających monitorowanie i systematyczną ich ocenę np. przez statystykę publiczną.

⁶⁵ Wprowadzenie standardów usług na poziomie lokalnym wynika m.in. z KSRR

4.5.2. Nowoczesne zarządzanie usługami publicznymi.

Jednym z warunków uruchomienia procesu usprawnień w obszarze usług jest wyraźne **określenie podstawowych zasad systemu zarządzania usługami publicznymi**. Zasady te stanowią 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 publicznych w zakresie obsługi obywateli i podmiotów gospodarczych,
- opracowanie i wdrożenie modelu pozyskiwania informacji zwrotnej o usługach publicznych w oparciu o koncepcję *citizen sourcing*.

Istotnym krokiem zmierzającym do trwałej redukcji wydatków związanych ze świadczeniami usług i tym samym osiągnięciem korzyści jest **wydzielenie na zewnątrz lub centralizacja w ramach Centrum Usług Wspólnych wybranych funkcji pomocniczych** względem podstawowej działalności jednostek sektora rządowego, a następnie także samorządowego. W szczególności wydzieleniu na zewnątrz (tzw. outsourcing zewnętrzny) powinny być usługi tj.: usługi sprzątanania, usługi poligraficzne, usługi ochrony, kompleksowa obsługa samochodów, usługi teleinformatyczne, usługi hotelowe. Zakup dóbr i usług zewnętrznych umożliwi z jednej strony lepszą kontrolę wydatkowania środków finansowych, z drugiej zaś – pozwoli na obniżenie kosztów świadczonych usług.

Wśród istotnych zadań wskazać należy również jak najszerze **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 naturalnego) możliwe będzie tworzenie innowacyjnych usług również we współpracy ze stronami trzecimi (sektorem mediów elektronicznych, ośrodkami naukowo-badawczymi, instytucjami społeczeństwa obywatelskiego). 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. Ważne jest, także by ramy prawne dotyczące swobodnego przepływu treści i wiedzy oraz dostępu do zasobów cyfrowych zapewniły uczciwą równowagę między prawami własności intelektualnej i dostępem do wiedzy. Uwaga będzie ponadto skupiona na CERT.GOV.PL jako Rządowego Zespołu Reagowania na Incydenty Komputerowe, który ma zapewniać i rozwijać zdolności jednostek organizacyjnych administracji publicznej do ochrony przed zagrożeniami cyberterrorystycznymi.

Zarządzając usługami publicznymi zasadne jest **wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych przy szerokim wykorzystaniu zestandaryzowanych i interoperacyjnych rozwiązań**. W celu podniesienia jakości i dostępności usług publicznych działania powinny być skoncentrowane na:

- zapewnieniu kompletności dostępnych usług publicznych (edukacja, opieka zdrowotna, pomoc społeczna, ubezpieczenia społeczne, usługi kulturalne) 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 postulatu umożliwi bowiem 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 prowadzenia międzynarodowej działalności gospodarczej – przyczyniając się tym samym do budowy europejskiego wspólnego rynku towarów i usług. Jako przykład tworzenia interoperacyjności na poziomie krajowym i ogólnoeuropejskim może posłużyć budowa i rozwój infrastruktury informacji przestrzennej będącej częścią składową infrastruktury Unii Europejskiej.

W celu pełnego wykorzystania potencjału elektronicznej administracji nie wystarczy samo udostępnienie bogatej oferty, cechujących się dużą użytecznością, usług świadczonych drogą elektroniczną, ale potrzebne będzie dodatkowe **przeprowadzenie skutecznych działań o charakterze edukacyjno-informacyjnym**, mających 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. Należy zaznaczyć, iż implementacja technologii informacyjnych i komunikacyjnych w warunkach tradycyjnego modelu funkcjonowania administracji publicznej, związanego z analogowymi procedurami obiegu informacji, zapewne nie przyniesie oczekiwanych rezultatów o przełomowym znaczeniu dla poprawy jakości świadczonych usług. Aby to osiągnąć, czysto technologiczny aspekt informatyzacji powinien zostać wsparty zmianami o charakterze systemowym, prawnym i organizacyjnym. Bez wprowadzenia elektronicznego postępowania administracyjnego oraz zaakceptowania zasad otwartości i transparentności, sektor publiczny będzie hamował rozwój społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy.

Należy ponadto dążyć 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, powinno być znaczące **zwiększenie udziału podmiotów ekonomii społecznej w rynku tych usług**, co pozwoli osiągnąć społeczną wartość dodaną, przejawiającą się m.in. w zwiększeniu udziału obywateli i ich organizacji w realizacji usług publicznych, zgodnie z zasadą pomocniczości. Ponadto rozwiązanie to przyczyni się 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. Ponadto 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 jest **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 innych zadań pomocniczych i uzupełniających, konkurującym ze sobą organizacjom spoza administracji, przy jednoczesnym wprowadzeniu odpowiednich mechanizmów kontroli. Dlatego też tę formę współpracy zalecane jest wykorzystywać przez instytucje publiczne.

Cel 5.

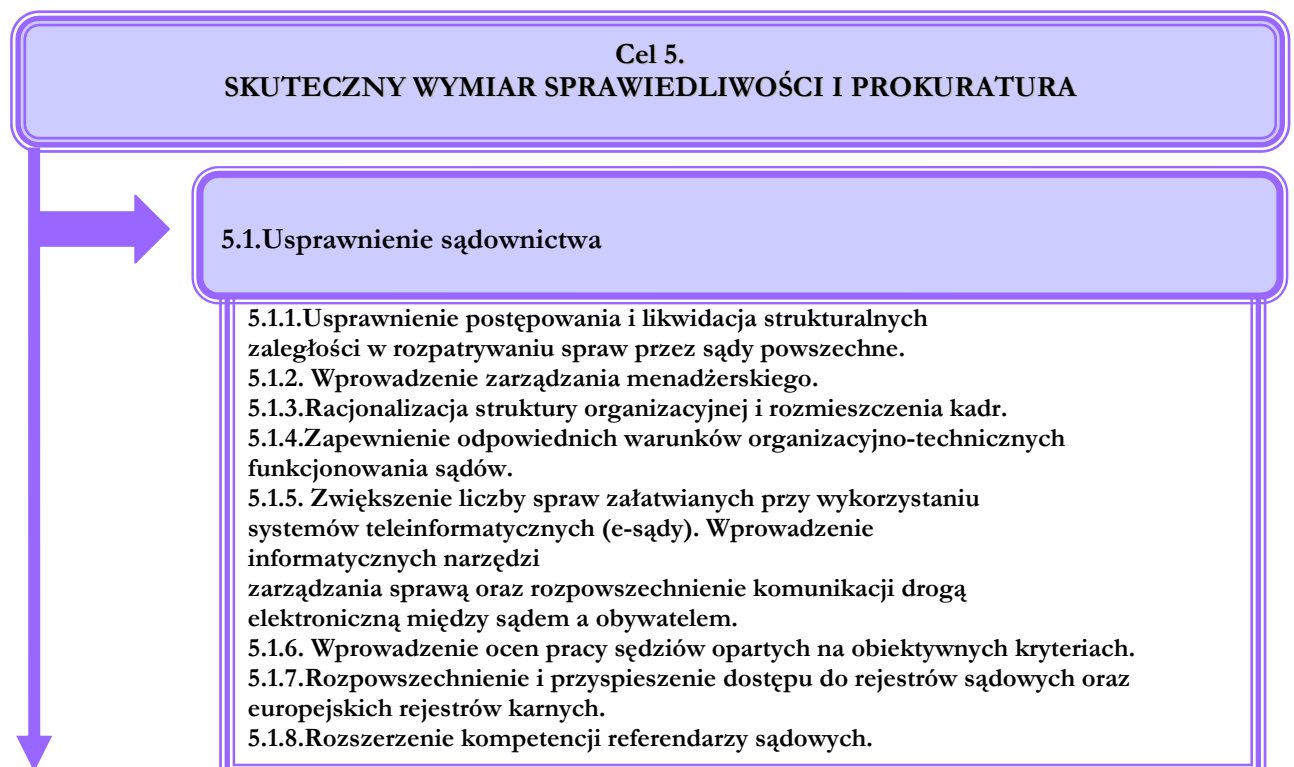
SKUTECZNY WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI I PROKURATURA

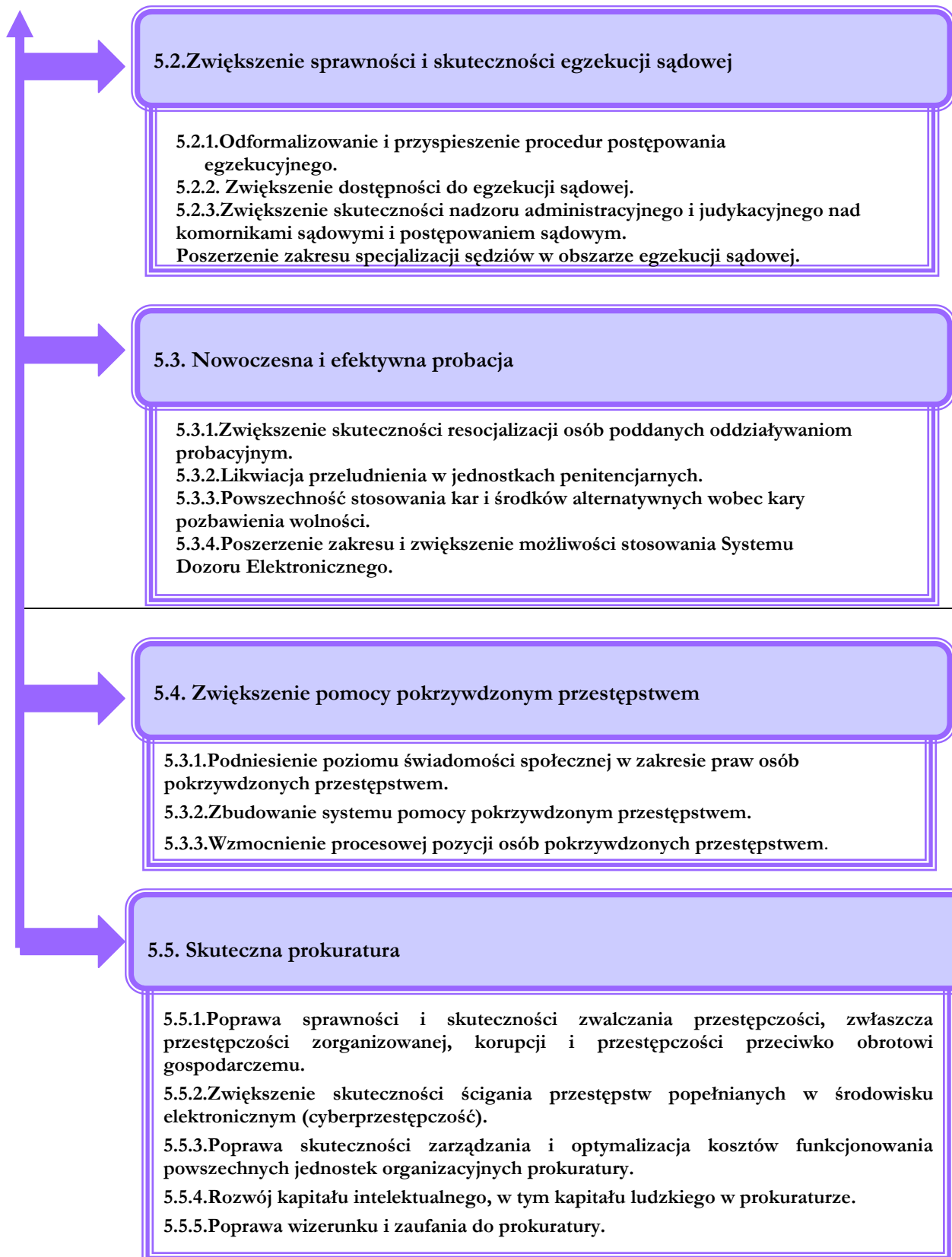
Wymiar sprawiedliwości, zgodnie z art. 175 Konstytucji RP, sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Przy czym sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Sprawne rozwiązywanie sporów i skuteczna egzekucja sądowa, nowoczesna probacja oraz zapewnienie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem wzmacnia poczucie zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Jednakże brak przeprowadzenia systemowej i kompleksowej reformy, która przez okres transformacji dokonywana była fragmentarycznie, bez spójnej, jednolitej wizji dla całego obszaru wymiaru sprawiedliwości, uniemożliwia obywatelom skuteczne dochodzenie swoich praw.

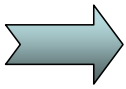
Z kolei zadaniem prokuratury, będącej organem ochrony prawnej, jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw. Zadanie to prokuratorzy wykonują m.in. przez podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach; prowadzenie lub nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami; współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa; koordynowanie działalności w zakresie ścigania przestępstw, prowadzonej przez inne organy państwowe; zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji.

Diagnoza omawianego obszaru wskazana w omówiona w rozdziale 2 strategii wskazuje na konieczność podjęcia kompleksowych działań zmierzających do poprawy skuteczności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, bowiem stanowią one podstawowe elementy sprawnego państwa oddziałujących na jakość praw i uprawnień obywateli, a także na wzrost gospodarczy.

KIERUNKI INTERWENCJI W RAMACH CELU 5 OBEJMUJĄ:







Realizacja kierunków interwencji celu piątego oraz działań podejmowanych w ich ramach przyczyni się 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,
- wzrostu zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości i prokuratury,
- wprowadzenia efektywnych mechanizmów zarządzania i wzrostu standardów pracy,
- podnoszenia wydajności wskaźników działania systemu sprawiedliwości,
- szerokiego wykorzystywania nowoczesnych technologii informatyczno-komunikacyjnych.

5.1. Usprawnienie sądownictwa

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

Sprawność wymiaru sprawiedliwości zależna jest m.in. od rozwiązań proceduralnych. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma poprawa oraz uproszczenie tych rozwiązań proceduralnych, które doprowadzić powinny do skrócenia czasu postępowań sądowych.

Kierunek *Usprawnienie postępowania i likwidacja strukturalnych zaległości w rozpatrywaniu spraw przez sądy powszechne* będzie realizowany poprzez podjęcie działań zmierzających 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** mających zasadniczy wpływ na długość trwania postępowania przed sądami powszechnymi,
- działania legislacyjne zmierzające do **ograniczenia kognicji sądów powszechnych** oraz przeciwdziałające przewlekłości postępowań,
- działania organizacyjne zmierzające do **ukształtowania racjonalnej struktury jednostek organizacyjnych sądownictwa** oraz do **racjonalnego rozmieszczenia zasobów ludzkich** w związku z prowadzonymi postępowaniami, w tym z uwzględnieniem częstotliwości prowadzonych rozpraw, odraczania rozpraw, ogłaszania przerw oraz upływu terminu między rozprawami.

Likwidacja skumulowanych, strukturalnych (nierzadko wieloletnich) zaległości nierozpoznanych spraw, na wszystkich szczeblach sądownictwa powszechnego, w kilkudziesięciu sądach w skali całego kraju pozostaje głównym wyzwaniem wymiaru sprawiedliwości. Tytułem przykładu w sprawach cywilnych w sześciu sądach okręgowych (Warszawa, Warszawa – Praga, Łódź, Gdańsk, Kraków, Poznań) pozostałość spraw cywilnych starszych niż 3-letnie, stanowi łącznie ponad 79% pozostałości w skali kraju zaś w sprawach gospodarczych w Sądzie Okręgowym w Warszawie skumulowało się 39% całej pozostałości spraw „GC” starszych niż 3-miesięczne; 44% spraw starszych niż roczne i 55% starszych niż 3-letnie.

W wymiarze orzeczniczym pozostałość spraw przekłada się na niemożność rozpoznawania przez te sądy zawisłych spraw w rozsądnym terminie. W wymiarze społecznym rzutuje na społeczne postrzeganie efektywności funkcjonowania całego sądownictwa. Systematyczne i konsekwentne działania w zaproponowanych powyżej obszarach interwencji powinny przełożyć się na zmniejszenie liczby pozostałości spraw w sądach. Z drugiej strony usprawnienie postępowania przed sądami powszechnymi będzie skutkowało zmniejszeniem liczby skarg na przewlekłość postępowania (wskaźnik „Przewlekłość postępowania”), co w konsekwencji będzie związane ze zmianą społecznego postrzegania sądownictwa w

takich obszarach jak skuteczność i sprawność. Należy bowiem raz jeszcze podkreślić, że problemy wiążące się z opanowaniem strukturalnych pozostałości w sądach dotyczą nie tyle wszystkich jednostek organizacyjnych sądownictwa w skali całego kraju, a co najwyżej kilkudziesięciu największych sądów wielkomięjskich. Działania związane z likwidacją pozostałości powinny być wspierane interwencją w innych obszarach strategii, w tym w szczególności poprzez podjęcie działań w kierunku racjonalizacji struktury organizacyjnej sądownictwa.

5.1.2. Wprowadzenie zarządzania menadżerskiego.

Jednym z elementów sprawnego zarządzania sądami jest dbałość o właściwą strukturę organizacyjną, zapewniającą efektywne wykorzystanie kadr. Dlatego też w pierwszej kolejności zasadnym jest wprowadzenie zmiany modelu zarządzania sądami i usprawnienie postępowania.

Na uwagę zasługuje także obciążenie sędziego obowiązkami o charakterze innym, niż ściśle jurysdykcyjny, skutkujące stale rosnącym zapotrzebowaniem na dużą liczbę etatów sędziowskich. Powyższa tendencja powinna być odwrócona przede wszystkim poprzez **zmniejszenie zakresu kognicji sądów, zwiększenie liczby referendarzy sądowych i poszerzenie ich uprawnień, a także zwiększenie liczby i odpowiednie rozmieszczenie etatów asystenckich i urzędniczych** oraz zwiększenie liczby personelu pomocniczego w sądownictwie powszechnym. Konieczne są stale działania w zakresie **podnoszenia poziomu zawodowego sędziów**. Istotną kwestią jest także dalsze prowadzenie informatyzacji sądów, co zwiększy efektywność funkcjonowania, pozwoli na stworzenie elektronicznej bazy spraw i obiegu informacji, a tym samym usprawni zarządzanie sprawami i podniesie poziom efektywności sądownictwa.

Kierunek *Wprowadzenie zarządzania menadżerskiego* ten będzie zmierzał do odciążenia sędziów od obowiązków administracyjnych niezwiązanych bezpośrednio z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości i zadań z zakresu ochrony prawnej i realizowany poprzez **rozmieszczenie kadr sądownictwa powszechnego** stosownie do rzeczywistych potrzeb, w tym:

- dokonanie przesunięcia etatów pomocniczych w ramach sądów w celu wzmocnienia administracji orzeczniczej,
- wdrożenie Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr w sądach powszechnych w celu usprawnienia zarządzania budżetem oraz zasobami kadrowymi,
- wzmocnienie roli kadry pozaorzeczniczej, w tym dyrektorów sądów jako organów sądu odpowiedzialnych za zapewnienie sprawnego funkcjonowania sądu oraz efektywne zarządzanie zasobami personelu pomocniczego, a więc odpowiadających za zapewnienie sędziom i referendarzom sądowym warunków umożliwiających sprawne wykonywanie przez nich zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej.

Celem interwencji w tym obszarze jest także konieczność **zapewnienia odpowiedniej obsługi pionów orzeczniczych**. Zwiększanie liczby etatów urzędniczych w sądach powszechnych będzie odbywać się z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb jednostek organizacyjnych sądownictwa z zagwarantowaniem jego efektywności.

5.1.3. 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 tego samego szczebla oraz zapewnienia wszystkim sądom porównywalnych warunków funkcjonowania.

Na szczeblu rejonowym racjonalizacja struktur sądownictwa powszechnego ma na celu osiągnięcie docelowego modelu, tj. funkcjonowanie sądów rejonowych, w których najmniejszy limit etatów sędziowskich wynosi 12. Docelowym bowiem modelem jest sąd rejonowy o pełnowartościowej strukturze wewnętrznej z minimalną obsadą 12 sędziów. Zakłada się przy tym, że obsada sędziowska w poszczególnych wydziałach wynosić będzie 4 – 5 sędziów. Jest to szczególnie istotne w przypadku absencji większej liczby sędziów przy jednoczesnej fluktuacji wpływu spraw. Dłuższa bowiem nieobecność dwóch lub trzech sędziów, spowodowana np. zwolnieniem lekarskim, urlopem macierzyńskim, zawieszeniem sędziego w czynnościach orzeczniczych, powoduje znaczny wzrost poziomu obciążenia pozostałych sędziów orzekających w danym sądzie, co pociąga za sobą wzrost pozostałości spraw i związaną z tym przewlekłość postępowania sądowego. Priorytetem jest także

znielowanie najbardziej drastycznych dysproporcji między wielkością i zakresem kompetencji jednostek szczebla rejonowego i okręgowego. Występują bowiem znaczne różnice w zakresie wielkości poszczególnych sądów, nie tyle pod względem obszarów ich właściwości, co liczby wpływających spraw, a tym samym wielkości struktur wewnętrznych, obciążenia sędziów i etatyacji.

Kierunek ten będzie realizowany poprzez:

- wdrożenie działań zmierzających do **wprowadzenia nowoczesnych metod zarządzania** jednostkami sądownictwa powszechnego,
- **realizację programu zmian organizacyjnych w sądownictwie powszechnym** dotyczącego najmniejszych sądów rejonowych (o limicie etatów do 10 sędziów) zakładającego m.in. utworzenie wydziałów zamiejscowych cywilnych, karnych oraz ksiąg wieczystych w miejscowościach, w których dotychczas funkcjonują znoszone sądy, dla zapewnienia lokalnej społeczności dostępu do sądu.

Dodatkowo zgodnie z założeniami nowelizacji ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*⁶⁶ planuje się **wprowadzenie instytucji tzw. sądów funkcjonalnych** tj. sądów rejonowych, w których nie powołano dyrektora sądu. W takim przypadku w sądzie rejonowym nie będą tworzone oddziały administracyjne, kadr, finansowe ani gospodarcze. Funkcje wymienionych oddziałów przejmą odpowiednie struktury w przelożonych sądach okręgowych. Nowelizacja ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych* umożliwi zatem podniesienie jakości działalności sądów, tak w wymiarze dotyczącym ich podstawowej działalności (orzecznictwa), jak i w wymiarze funkcjonalnym, poprzez optymalne rozlokowanie i zorganizowanie struktury organizacyjnej sądów powszechnych (efektywność wymiaru sprawiedliwości).

5.1.4. Zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych funkcjonowania sądów.

Działania w tym kierunku będą polegały na **systematycznym zwiększaniu dostępnej ilości powierzchni użytkowej przypadającej na etat sędziowski oraz na etat zatrudnionego**. W obecnej sytuacji, w związku ze stałym zwiększaniem się kognicji sądów powszechnych, wystąpił znaczący niedobór powierzchni użytkowej. Celem działań podejmowanych w perspektywie kolejnych lat powinno być:

- pozyskiwanie nowych powierzchni dla sądownictwa,
- systematyczne ograniczanie wydatków związanych z wynajmem i przeznaczanie ich na zakup nowych powierzchni.

Jednym z warunków zapewnienia sprawnego toku postępowania przed sądami powszechnymi jest również **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. Ponadto wdrożenie systemu elektronicznej wymiany informacji z pozostałymi państwami członkowskimi usprawni prowadzone przez sądy i prokuratury postępowania poprzez zapewnienie szybszego dostępu do danych o karalności obywateli tych państw, a tym samym zwiększy poczucie bezpieczeństwa obywateli polskich, zwłaszcza w takich sprawach jak dotyczące przestępstw seksualnych popełnianych na szkodę małoletniego. Niemniej istotnym będzie zapewnienie wysokiej interoperacyjności i bezpieczeństwa systemów informatycznych oraz danych osobowych.

5.1.5. 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 obiegu dokumentów,
- umożliwienie szerokiego dostępu on-line do informacji o stanie spraw oraz rozpowszechnienie możliwości komunikowania się z sądami drogą elektroniczną.

Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o *zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*⁶⁷ pozwoliła na uruchomienie z dniem 1 stycznia 2010 r. elektronicznego postępowania upominawczego, w

⁶⁶ Dz.U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.

⁶⁷ Dz.U. Nr 26, poz.156, z późn. zm

którym możliwie jest **wykorzystywanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych** w toku całego postępowania zarówno przez e-sąd, jak i przez strony postępowania.

Istotą elektronicznego postępowania upominawczego jest **umożliwienie elektronicznej komunikacji z sądem**, w tym również złożenia i opłacenia pozwu. Założeniem nowego trybu jest rezygnacja z prowadzenia akt papierowych, a zatem wszystkie czynności w elektronicznym postępowaniu upominawczym utrwalane są tylko w systemie teleinformatycznym. Orzeczenie wydawane jest tylko i wyłącznie jako dokument elektroniczny, czynności sądu ograniczone są do niezbędnego minimum. Wprowadzono zasadę, że czynności powoda podjęte w inny sposób, niż drogą elektroniczną nie wywołują skutków i nie będą wymagały podejmowania czynności przez sąd.

W kolejnych latach zasadne jest rozszerzanie elektronicznego postępowania również na inne rodzaje spraw, z wykorzystaniem doświadczeń wynikających z elektronicznego postępowania upominawczego. Działanie to wymaga odpowiednich zmian w prawie oraz rozbudowy systemów teleinformatycznych.

Zasadnym jest realizacja zaplanowanego na lata 2009 – 2014 projektu utworzenia i wdrożenia w sądach scentralizowanego systemu teleinformatycznego obsługującego wydziały procesowe sądów powszechnych – Systemu Informatycznego Wspomagania Procesów Merytorycznych (SIWPM). W latach 2009 – 2012 projekt realizowany jest w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

System składać się będzie z lokalnych baz danych na szczeblu sądów, oraz bazy centralnej, centralnie zarządzanej, do której będą przekazywane dane z baz lokalnych. Celem bowiem wprowadzenia tego rozwiązania jest dostarczenie narzędzia informatycznego umożliwiającego zoptymalizowanie procesów w sądownictwie, zarządzanie dokumentami elektronicznymi oraz umożliwienie raportowania na poziomie centralnym. System ma wspomagać proces prowadzenia sprawy od jej wszczęcia do ostatecznego zakończenia i archiwizacji. Dane przechowywane w systemie umożliwią również retrospektywny wgląd do przetwarzanych spraw. Z uwagi na konieczność zadbania o wysoką dostępność systemu dla dużej (ok. 20 tys.) liczby użytkowników niezbędna jest implementacja funkcjonalności umożliwiającej przenoszenie spraw zakończonych do elektronicznego archiwum i usuwania ich z bazy produkcyjnej w określonym trybie. Model danych jednego repertorium będzie podporządkowany efektywnemu procedowaniu spraw.

5.1.6. Wprowadzenie ocen pracy sędziów opartych na obiektywnych kryteriach.

Podniesienie jakości kadr sądownictwa powszechnego będzie odbywać się poprzez **zastąpienie obecnego modelu wizytacji modelem ocen okresowych sędziów**. Celem takiego rozwiązania będzie skuteczne zwiększanie poziomu wydajności pracy kadry orzeczniczej jak również identyfikacja potrzeb szkoleniowych. Szczegółowa koncepcja **zmian w zakresie obecnego systemu oceny pracy sędziów** powinna znaleźć odzwierciedlenie w przepisach regulujących ustrój sądownictwa powszechnego w Polsce.

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

Prowadzone są prace rozwojowe w zakresie Krajowego Rejestru Sądowego w następujących obszarach:

- przyspieszenie rejestracji spółek – planowane jest umożliwienie zakładania spółek z o.o. i ich rejestracji w KRS drogą elektroniczną w oparciu o ustawowy wzorzec umowy spółki. Czas takiej rejestracji to 1 dzień,
- uproszczenie komunikacji pomiędzy sądami rejestrowymi a innymi rejestrami/ewidencjami poprzez wymianę danych między systemami informatycznymi rejestru KRS a US, GUS i ZUS w celu umożliwienia przekazywania treści wpisu w KRS,
- ułatwienie dostępu do rejestru poprzez opracowanie formularza elektronicznego, umożliwienie dokonania płatności elektronicznej oraz rozszerzenie zakresu udostępnianych danych.

Od 2004 r. prowadzona jest informatyzacja wydziałów ksiąg wieczystych sądów rejonowych, polegająca na umożliwieniu zakładania i prowadzenia ksiąg w postaci elektronicznej, w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych. Obecnie już ponad 12 mln ksiąg wieczystych znajduje się w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych. Ponadto udostępniona została możliwość uzyskania przez Internet informacji o stanie wpisów w księgach 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. Umożliwi to uzyskiwanie odpisów ksiąg wieczystych, a także składanie wniosków o wpis do ksiąg wieczystych drogą elektroniczną. Ułatwi to i przyspieszy uzyskiwanie odpisów

ksiąg wieczystych, a także procedowanie przez sąd nad wnioskiem o wpis do księgi wieczystej. Powyższe działania przyczynią się przede wszystkim do zwiększenia pewności obrotu nieruchomościami oraz do ułatwienia obywatelom dostępu do usług realizowanych przez system „Nowa Księga Wieczysta”.

Niezależnie od powyższego zasadnym jest dążenie do **usprawnienia postępowań przygotowawczych i sądowych** poprzez prace nad zwiększeniem elektronicznej wymiany informacji Krajowego Rejestru Karnego z rejestrami innych państw Europy, co umożliwi nie tylko szybką wymianę informacji, lecz także ich pozyskiwania.

5.1.8. Rozszerzenie kompetencji referendarzy sądowych.

Kierunek ten obejmuje przede wszystkim zwiększenie zdolności do sprawnego rozpoznawania spraw w sądownictwie powszechnym poprzez **rozszerzenie kompetencji referendarzy sądowych w obszarze spraw cywilnych, w tym spraw egzekucyjnych**, a także wprowadzenie zmian ustawodawczych umożliwiających powierzenie referendarzom rozpoznawanie wybranych kategorii spraw karnych, w tym z zakresu prawa karnego wykonawczego. Analiza wpływu oraz załatwienia spraw przez referendarzy sądowych wskazuje, że istnieje możliwość dalszego delegowania kompetencji w poszczególnych sprawach do wykonywania przez referendarzy. Stąd konieczność zwiększania uprawnień w tej grupie orzeczników.

Ad 5.2. Zwiększenie sprawności i skuteczności egzekucji sądowej

5.2.1. Odformalizowanie i przyspieszenie procedur postępowania egzekucyjnego.

Zwiększenie szybkości postępowania egzekucyjnego osiągnąć można poprzez **odformalizowanie i usprawnienie niektórych sposobów egzekucji**, zwłaszcza egzekucji z nieruchomości, a także odformalizowanie procedury rozpatrywania środków odwoławczych w postępowaniu egzekucyjnym oraz ograniczenie tych środków. Środkiem zmierzającym do osiągnięcia tego celu jest wyeliminowanie w niektórych wypadkach możliwości składania skarg na czynności komornika oraz zażaleń na niektóre postanowienia sądu wydawane w postępowaniu egzekucyjnym. Obecnie skargi można składać praktycznie na wszystkie czynności komornika, w tym na czynności nie mające istotnego znaczenia dla prawidłowego biegu postępowania egzekucyjnego. Utrzymywanie w tak szerokim zakresie możliwości zaskarżania czynności egzekucyjnych oraz orzeczeń sądów nie jest konieczne dla zapewnienia skutecznej obrony praw dłużnika w toku egzekucji, a niewątpliwie przyczynia się do długotrwałości postępowania.

W ramach kierunku interwencji 5.5.1 zakłada się również **usprawnienie egzekucji świadczeń niepieniężnych**, prowadzonej przez sądy. Dobrym 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.

5.2.2. Zwiększenie dostępności do egzekucji sądowej.

Na szybkość i skuteczność egzekucji wpływ ma liczba komorników sądowych. W 2009r. do 788 kancelarii komorniczych w Polsce wpłynęły 2 503 442 sprawy egzekucyjne, co oznacza, że na każdego komornika przypadło przeciętnie do załatwienia 3177 spraw. Ponadto z roku poprzedniego do załatwienia pozostały 2 038 572 sprawy egzekucyjne (przeciętnie 2587 spraw na każdego komornika). Tak duże obciążenie komorników sprawami egzekucyjnymi rzutuje niekorzystnie zarówno na sprawność i skuteczność egzekucji, jak i na dostępność wierzycieli do egzekucji sądowej. Zachodzi więc konieczność **poszerzenia dostępu wierzycieli do egzekucji sądowej** poprzez zwiększenie liczby komorników sądowych, do poziomu umożliwiającego prowadzenie egzekucji efektywnie i z należytą starannością. Realizacja tego postulatu doprowadzi w konsekwencji także do **poszerzenia prawa wyboru komornika i wzrostu konkurencyjności wśród komorników**.

Zmiana ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z 2007 r.⁶⁸ zoptymalizowała szybkie tworzenie nowych stanowisk komorniczych stosownie do pojawiających się potrzeb. Zmiana ta przyniosła już wymierne efekty, bowiem liczba komorników sądowych na koniec 2010 r. wynosiła 861, co stanowi wzrost o 9% w stosunku do końca 2009 r. Przynosi to wymierne efekty poprzez ogólne przyspieszenie postępowań

⁶⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 769

egzekucyjnych. Mimo to konieczne jest dalsze zwiększanie ogólnej liczby komorników w Polsce, zwłaszcza w tych regionach, gdzie jest odczuwalny ich brak.

Wzrostowi szybkości postępowania egzekucyjnego służyć ma wykorzystanie w większym zakresie informatyzacji w egzekucji sądowej, poprzez wprowadzenie np. elektronicznych zajęć i licytacji komorniczych przez Internet (w wielu państwach europejskich takie rozwiązania już funkcjonują), elektronicznego porozumiewania się organu egzekucyjnego z uczestnikami postępowania egzekucyjnego, zwłaszcza wierzycielami będącymi przedsiębiorcami. Krokiem w tym kierunku są rozwiązania przyjęte w egzekucji na tle elektronicznego postępowania upominawczego, wprowadzonego od dnia 1 stycznia 2010r.

5.2.3. 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 trzeba **zwiększyć nadzór nad komornikami sądowymi** (zarówno judykacyjny, jaki administracyjny). Wiele błędów nie jest wykrywanych lub są bagatelizowane, gdyż sprawy egzekucyjne nie są traktowane w sądach priorytetowo. Powodem tego jest m.in. brak specjalizacji sędziów w zakresie egzekucji sądowej. Poszerzenie tej specjalizacji niewątpliwie wpłynie na sprawowanie nadzoru, a pośrednio i na jakość egzekucji.

Ad 5.3. Nowoczesna i efektywna probacja

5.3.1. Zwiększenie skuteczności resocjalizacji osób poddanych oddziaływaniom probacyjnym.

Konieczne jest **przeprowadzenie niezbędnych reform w zakresie kuratorskiej służby sądowej**, w postaci stworzenia profesjonalnej służby probacyjnej, zajmującej się wykonywaniem orzeczeń sądów karnych w zakresie orzeczonych instytucji probacyjnych zarówno wobec osób dorosłych, jak i nieletnich, a także związanych z wykonywaniem kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej. Należy zdefiniować podstawowe zadania służby probacyjnej, w szczególności w zakresie uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych, wykonujących sankcje i środki alternatywne, zmierzających w szczególności do:

- zmniejszenia się liczby odbywanych kar pozbawienia wolności (postulat ograniczania przeludnienia w jednostkach penitencjarnych);
- zmniejszenia przestępczości w społeczeństwie;
- zmniejszania powrotu do przestępstwa osób, uprzednio poddanych oddziaływaniom służb probacyjnych;
- zmniejszenia kosztów postępowania.

Niezbędne jest także **wprowadzenie w życie zaawansowanej diagnozy osobopoznawczej i prognozy kryminologicznej**, która jest koniecznym warunkiem rozwoju służby probacyjnej oraz prawidłowego rozpoznania sytuacji osoby na etapie postępowania rozpoznawczego; wprowadzenie wskazanych rozwiązań powinno uwzględniać dorobek nauk psychologicznych, kryminologicznych, społecznych i statystycznych.

Jednym z filarów postępowania wykonawczego, z uwagi na specyfikę orzecznictwa w sprawach karnych, powinien być dobrze funkcjonujący system probacji, w którym istotną rolę pełnią kuratorzy sądowi. Polska probacja jest wysoce nieefektywna, co znajduje wyraz w znacznym poziomie przestępczości osób poddanych uprzednio oddziaływaniom probacyjnym. Realizacja powyższego postulatu wymaga przeprowadzenia głębokich **reform o charakterze ustrojowym, organizacyjnym i proceduralnym w zakresie funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej** polegających w szczególności na:

- ustrojowym uregulowaniu funkcjonowania kuratorskiej służby sądowej poprzez wydzielenie zadań dotyczących kurateli rodzinnej (za wyjątkiem zadań wobec nieletnich) i przekazaniu ich organom pomocy społecznej, utworzeniu jednolitej służby probacyjnej, zajmującej się wykonywaniem orzeczeń sądów karnych w zakresie orzeczonych instytucji probacyjnych, zarówno wobec osób dorosłych, jak i nieletnich, a także związanych z wykonywaniem kary ograniczenia wolności i pracy społecznie użytecznej oraz wydzieleniu ustrojowym i organizacyjnym służby probacyjnej ze struktury sądownictwa powszechnego, z własnym

budżetem i strukturą organizacyjną, podlegającą bezpośredniemu nadzorowi władzy wykonawczej⁶⁹;

- zdefiniowaniu podstawowych zadań służby probacyjnej, w szczególności w zakresie uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych, wykonujących sankcje i środki alternatywne, zmierzających w szczególności do zmniejszenia się liczby odbywanych kar pozbawienia wolności, zmniejszenia przestępczości w społeczeństwie, zmniejszenia liczby powrotów do przestępstwa osób uprzednio poddanych oddziaływaniom służb probacyjnych oraz zmniejszenia kosztów postępowania;
- zmianie modelu kuratorskiej służby sądowej ze społeczno-zawodowego na zawodowy z pozostawieniem określonych pomocniczych zadań w rękach kuratorów społecznych;
- rozwoju funkcji diagnostycznych kurateli w fazie postępowania przygotowawczego i rozpoznawczego poprzez opracowanie nowoczesnych narzędzi prognostyczno-diagnostycznych, uwzględniających dorobek psychologicznych, kryminologicznych i statystycznych badań, przystępnych w formie i łatwych w zastosowaniu, które dostarczą sędziemu informacji pozwalających na głęboką i trafną prognozę kryminologiczną;
- wypracowaniu optymalnego systemu nadzoru nad kuratorską służbą sądową poprzez stworzenie jednolitego systemu oceny efektywności probacji uwzględniającego analizę wskaźników liczby powrotów do przestępstwa osób poddanych probacji i sankcjom alternatywnym oraz analizę postępów w resocjalizacji wynikających z powszechnego zastosowania jednolitych narzędzi diagnostyczno-prognostycznych;
- informatyzacji kurateli.

5.3.2. Likwidacja przeludnienia w jednostkach penitencjarnych.

Osiągnięcie celu w postaci likwidacji przeludnienia w jednostkach penitencjarnych oraz ograniczenia wysokiego wskaźnika prizonizacji społeczeństwa **wymaga podjęcia działań zmierzających do zmniejszenia populacji więziennej oraz dostosowania liczby osadzonych** do możliwości infrastrukturalnych służby więziennej. Realizacji tego celu służyć będzie ograniczenie liczby powrotów do przestępstwa poprzez **reformę systemu probacji, promowanie przez politykę karną państwa kar i środków alternatywnych** wobec kary pozbawienia wolności, unowocześnianie infrastruktury więziennej, poprawa jakości działań wychowawczo-resocjalizacyjnych w warunkach więziennych, realizacja ułatwień do zatrudniania skazanych przebywających w jednostkach penitencjarnych, a także przekazanie z sądów zadań o charakterze technicznym, organizacyjnym, administracyjnym i egzekucyjnym, związanych z wykonywaniem kary pozbawienia wolności, organom administracyjnym służby więziennej, co doprowadzi do lepszej koordynacji i kontroli alokacji osadzonych w aresztach śledczych i zakładach karnych.

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

Wskazane jest **uwzględnienie w polityce karnej państwa częstszego stosowania kar i środków alternatywnych** wobec kary pozbawienia wolności, w szczególności kary ograniczenia wolności oraz kary grzywny. Nadmierne stosowanie kary pozbawienia wolności zarówno bezwzględnej, jak i z warunkowym jej zawieszeniem, jako podstawowego remedium na ograniczenie przestępczości, przyczynia się do wzrostu liczby osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych. W celu **upowszechnienia stosowania kar i środków alternatywnych** konieczne jest zapewnienie jak największej liczby podmiotów, w których kara ograniczenia wolności oraz praca społecznie użyteczna będzie wykonywana, przyznanie podmiotom zatrudniającym ulg podatkowych, usprawnienie wykonywania kary grzywny oraz egzekucji pieniężnych kar porządkowych i kosztów sądowych poprzez przekazanie czynności w tym zakresie urzędowi skarbowym.

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

W najbliższych latach winny zostać podjęte działania zmierzające do systematycznego dalszego wdrażania wykonywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego polegające na objęciu tym systemem obszaru całego kraju oraz w przypadku jego wysokiej skuteczności resocjalizacyjnej –

⁶⁹ Minister Sprawiedliwości

poszerzenie możliwości technicznych dostosowania tego systemu do większej liczby skazanych niż przewidziana dotychczas – w liczbie 15.000.

W celu jak najpełniejszego **wykorzystania systemu dozoru elektronicznego** zasadnym jest przygotowywanie i wdrożenie przepisów rozszerzających możliwość stosowania tzw. obrączek elektronicznych.

Ad 5.4. Zwiększenie 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 niezbędnego wsparcia w sytuacji doznania skutków przestępstwa 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.

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

Jak wskazują badania niski poziom świadomości społecznej powoduje, że pokrzywdzeni nie są w stanie w pełni korzystać ze swoich praw procesowych i pozaprosesowych w postępowaniu sądowym (np. brak wiedzy o instytucji oskarżyciela posiłkowego, co uniemożliwia korzystanie z uprawnień przyznanych stronie postępowania).

W zakresie **podniesienia poziomu świadomości społecznej** należy podjąć następujące działania:

- rozbudowa strony internetowej www.pokrzywdzeni.gov.pl,
- organizacja kampanii społecznych promujących prawa osób pokrzywdzonych przestępstwem,
- opracowanie, druk i dystrybucja materiałów informacyjnych (informatory, broszury, ulotki, plakaty) dla osób pokrzywdzonych przestępstwem.

5.4.2. Rozbudowanie systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem.

Pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem jest rozproszona. Istnieje wiele organizacji świadczących pomoc ofiarom przestępstw, jednakże z uwagi na brak współpracy pomiędzy nimi, pomoc jest nieefektywna i nieskuteczna.

W celu stworzenia jednolitego systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem w 2009 roku – realizując projekt „Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw” – zakontraktowało 16 Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem. Ośrodki te znajdują się w 16 województwach i świadczą bezpłatną pomoc prawną i psychologiczną. Aby jednak powstały rozwiązania o charakterze systemowym, konieczny jest dalszy **rozwój działalności Ośrodków oraz podmiotów** z nimi współpracujących. W tym celu należy:

- tworzyć oddziały Ośrodków, aby zwiększyć dostępność tych placówek dla osób pokrzywdzonych przestępstwem,
- zapewnić skuteczny system finansowania działalności Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przestępstwem,
- nawiązywać współpracę z innymi resortami, instytucjami i podmiotami świadczącymi pomoc pokrzywdzonym, w tym z organizacjami pozarządowymi,
- stworzyć bazę danych podmiotów świadczących pomoc pokrzywdzonym, której zadaniem będzie ułatwienie dostępu do różnego rodzaju świadczeń.

Niezbędne jest **wzmocnienie i wykorzystanie, m.in. poprzez zlecenie zadań publicznych, potencjału organizacji pozarządowych**, działających w wielu obszarach związanych z wymiarem sprawiedliwości, począwszy od poradnictwa prawnego i obywatelskiego, poprzez organizacje, których

działania ukierunkowane są na rehabilitację społeczną i zawodową osób opuszczających zakłady karne, po podmioty zajmujące się pomocą osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

5.4.3. Wzmocnienie procesowej pozycji osób pokrzywdzonych przestępstwem.

Niewystarczająca wrażliwość oraz przygotowanie odpowiednich służb powodują, że pomoc udzielana ofiarom przestępstw nie zawsze jest profesjonalna i efektywna. Należy podejmować działania, także legislacyjne, **wzmacniające procesową pozycję osób pokrzywdzonych przestępstwem.**

W tym celu, dążąc także do zapobiegania wtórnej wiktyimizacji, należy:

- kontynuować szkolenia dla przedstawicieli grup zawodowych, którzy mają kontakt z osobami pokrzywdzonymi (sędziowie, prokuratorzy, policja, pomoc społeczna, organizacje pozarządowe),
- opracować jednolite standardy postępowania z poszczególnymi kategoriami pokrzywdzonych przestępstwem.

5.5. Skuteczna prokuratura

5.5.1. Poprawa sprawności i skuteczności zwalczania przestępczości, zwłaszcza przestępczości zorganizowanej, korupcji i przestępczości przeciwko obrotowi gospodarczemu.

Poprawa sprawności i skuteczności zwalczania przestępczości powinna być osiągnięta poprzez **stworzenie zaplecza eksperckiego w prowadzonych postępowaniach.** Obszarem wymagającym zasadniczego wsparcia w tym zakresie są postępowania w sprawach przestępczości przeciwko obrotowi gospodarczemu. Z tego też względu koniecznym jest stworzenie krajowego ośrodka, opracowującego opinie na potrzeby prowadzonych postępowań przygotowawczych i sądowych na przykład instytutu ekspertyz gospodarczych⁷⁰, działającego na wzór Instytutu Ekspertyz Sądowych w Krakowie.

Kolejnym elementem mającym istotne znaczenie w poprawie sprawności i skuteczności zwalczania przestępczości jest **rozwój zaplecza osobowego wspomagającego prace prokuratora.** Niezbędnym jest zwiększenie liczby asystentów prokuratora oraz urzędników prokuratury. Osoby te powinny w sposób zasadniczy odciążyć prokuratorów od poza merytorycznych elementów pracy. Stworzenie sprawnego zaplecza osobowego wspomagającego prace prokuratora powinno, w sposób bezpośredni, przełożyć się na poprawę sprawności i skuteczności zwalczania przestępczości.

Dla zapewnienia sprawnego działania instytucji koniecznym jest **utrzymanie, rozwój i modernizacja systemów oraz wdrożenie narzędzi pozwalających na samodzielne utrzymanie i zarządzanie wydzieloną infrastrukturą techniczną i technologiczną** wspomagającą statutową działalność powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (p.j.o.p.). Jednym z najważniejszych elementów działania będzie **udostępnienie prokuratorom nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych i zapewnienie wspomaganie informatycznego** prowadzenia postępowań przygotowawczych. Ponadto istotnym elementem wspomaganie i spójności działań prokuratury jest pełne wdrożenie systemu elektronicznej wymiany informacji z pozostałymi państwami członkowskimi UE usprawniające prowadzone przez prokuratury postępowania poprzez zapewnienie szybszego dostępu do danych o karalności obywateli tych państw.

Wdrożenie tych narzędzi musi zapewnić:

- wspomaganie przepływu wiarygodnych i spójnych informacji pomiędzy jednostkami prokuratury,
- zachowanie bezpieczeństwa informacji,
- uzyskanie zwiększenia efektywności działania organizacji,
- realizację wymagań prawnych,
- uzyskanie obrazu prokuratury, jako sprawnie działających jednostek.

Powyższe działania muszą być jednocześnie podporządkowane następującym ograniczeniom:

- założone w projekcie cele i wymierne efekty ich wdrożenia muszą być uzyskane i zauważalne w krótkim okresie czasu,

⁷⁰ Propozycja przedstawiona przez Prokuratora Generalnego 7 lutego 2011r. w czasie debaty zorganizowanej przez Business Center Club, Krajową Izbę Gospodarczą i Polską Radę Biznesu pt. „Państwo jest nadal wrogię przedsiębiorcy?”

- projekt integracji i konsolidacji wspomagania informatycznego powinien zostać zrealizowany przy możliwie najniższym budżecie związanym z jego budową oraz utrzymaniem,
- podejmowane działania muszą uwzględniać etapowy rozwój system, rozłożony w czasie, ale umożliwiające wykorzystanie funkcjonalności każdego zamkniętego komponentu jego wdrożenia.

Wobec zmian następujących w dostępnych technologiach teleinformatycznych powstaje możliwość rozbudowy eksploatowanych rozwiązań wspierających i wspomagających działalność prokuratury, spełniających oczekiwania użytkowników, otwartych, relatywnie tanich w budowie i utrzymaniu. Planowane działania winny zmierzać do osiągnięcia sprawnego i skutecznego funkcjonowania systemów, przyczyniające się w znaczący sposób do wysokiego poziomu zadowolenia obywateli, przedsiębiorców i użytkowników, ograniczenia obciążeń administracyjnych, a przede wszystkim zapewnienie niskich kosztów eksploatacji oraz do poprawy sprawności działania jednostek, przy jednoczesnym zapewnieniu:

1. bezpieczeństwa systemu, zarówno w zakresie jego dostępności, bezpieczeństwa danych i zarządzania uprawnieniami użytkowników,
2. skrócenia czasu obsługi większości spraw i postępowań,
3. zmniejszenia liczby skarg związanych z funkcjonowaniem prokuratury,
4. mechanizmów integracji z systemami zewnętrznymi, ze szczególnym uwzględnieniem systemów centralnych oraz systemów ePUAP i PESEL2,
5. pełnej zgodności z wymaganiami polskiego prawa,
6. wykorzystania w maksymalnym stopniu wdrożonych już systemów teleinformatycznych,
7. oparciu na standardowych komponentach ograniczających czas i ryzyko wdrożenia oraz koszt utrzymania systemu,
8. uniezależnienia się od konkretnego wykonawcy w przypadku dalszych modyfikacji czy rozwoju systemu poprzez zastosowanie powszechnie dostępnych i standaryzowanych rozwiązań,
9. łatwości obsługi systemów przez użytkowników,
10. uznanych, powszechnych i otwartych standardów komunikacji pozwalających na wykorzystanie spójnych dla całego systemu informatycznego mechanizmów definiowania i udostępniania profili użytkowników, ich uprawnień i sposobu uwierzytelniania,
11. możliwości szerokiej i elastycznej konfiguracji systemu bez konieczności ingerencji wykonawcy.

W celu skutecznego i rzeczywistego wspomagania prowadzenie postępowań przygotowawczych przez prokuratorów zasadnym będzie podjęcie działań zmierzających do:

1. Budowy i wdrożenia centralnego systemu przetwarzania i udostępniania danych wszystkim powszechnym jednostkom organizacyjnym prokuratury.
2. Utrzymania i modernizacji elektronicznych systemów dostępu i wymiany informacji z zewnętrznymi bazami danych, w tym: z Systemem Informacyjnym Schengen (SIS), Powszechnym Elektronicznym Systemem Ewidencji Ludności (PESEL), Krajowym Systemem Informacyjnym (KSI), Krajowym Centrum Informacji Kryminalnej (KCIK), Systemem Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK), Krajowym Rejestrem Karnym (KRK), systemem Nowej Księgi Wieczystej (NKW), Krajowym Rejestrem Sądowym (KRS), systemem Ewidencji Osób Pozbawionych Wolności i Tymczasowo Aresztowanych (NOE.Net) i innymi rejestrami i bazami danych, między innymi w celu pozbawienia sprawców przestępstw korzyści osiąganych z ich popełnienia.
3. Rozbudowy i utrzymania Systemu Informatycznego Prokuratury (Centralna Baza Danych SIP, SIP Libra 2, SIP Biurowość).
4. Zapewnienia pełnych warunków dostępu do danych przetwarzanych w elektronicznych systemach i bazach danych Wydziałom ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury.
5. Budowy systemu bezpiecznej wymiany informacji drogą elektroniczną z wykorzystaniem ogólnopolskiej sieci transmisji danych Pesel-Net/MPLS.
6. Wdrożenia systemu bezpiecznej poczty elektronicznej i z tym związanej infrastruktury PKI (infrastruktura klucza publicznego, niezbędna do identyfikacji użytkowników systemu).
7. Wdrożenia i udostępnienia prokuratorom nowoczesnych usług informatycznych i telekomunikacyjnych w zakresie Voice IP i wideokonferencji IP.
8. Rozbudowy systemów wspomagających prowadzenie analizy kryminalnej.
9. Rozbudowy systemu digitalizacji akt i utworzenie centralnego repozytorium akt w postaci cyfrowej.

5.5.2. Zwiększenie skuteczności ścigania przestępstw popełnianych w środowisku elektronicznym (cyberprzestępczość).

W obliczu powszechnej globalizacji ochrona cyberprzestrzeni i walka z cyberprzestępczością stała się jednym z podstawowych celów strategicznych w obszarze bezpieczeństwa każdego państwa. Widząc zagrożenia płynące z cyberprzestępczości, w szczególności mając na względzie takie wydarzenia jak np. cyberatak na Estonię, blokada teleinformatyczna Gruzji, kradzież danych osobowych w Anglii, ataki hackerskie na portale administracji publicznej oraz banki w wielu krajach, Unia Europejska uznała, że państwa członkowskie w oparciu o zapisy Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości podpisanej w Budapeszcie w dniu 23 listopada 2001 r. winny podjąć skuteczne działania zmierzające do walki z cyberprzestępczością. W oparciu o treść Decyzję Ramowej Rady Europy w sprawie ataków na systemy informatyczne w dniu 9 marca 2009 roku Komitet Stały Rady Ministrów przyjął dokument „Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni RP na lata 2009-2011 – założenia”. Dlatego też zasadnym jest podjęcie działań zmierzających do jak najszybszego przyjęcia program ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej, który określałby propozycje działań o charakterze prawno – organizacyjnym, technicznym i edukacyjnym w celu **zwiększenia zdolności do zapobiegania i zwalczania zagrożeń ze strony cyberprzestrzeni.**

Ze względu na globalny charakter zagrożeń związanych z ochroną cyberprzestrzeni, istotnym elementem jest 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.

Uznając za konieczne włączenie się do skutecznej walki z cyberprzestępczością przez prokuraturę niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do **zapewnienia środków technicznych i wprowadzenie takich rozwiązań organizacyjnych**, które zapewnią szybkie i efektywne reagowanie na ataki wymierzone przeciwko systemom, sieciom teleinformatycznym i oferowanym przez nie usługom. Dlatego też koniecznym jest:

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

5.5.3. Poprawa skuteczności zarządzania i optymalizacja kosztów funkcjonowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Wyzwania współczesnego świata, poziom komplikacji postępowań, zmiany oczekiwań społeczeństwa wobec instytucji publicznych wymuszają na prokuraturze zmianę sposobu zarządzania organizacją. Od początku lat osiemdziesiątych dominującym nurtem w sektorze publicznym krajów wysoko rozwiniętych jest New Public Management⁷¹, którego celem jest wprowadzenie bardziej efektywnych metod działania instytucji publicznych i podniesienie poziomu wykonywanych zadań. Idea New Public Management określana jako przedsiębiorcze zarządzanie instytucjami publicznymi, przeciwstawiane biurokratyzowanemu zarządzaniu opartemu na hierarchicznej strukturze władzy - polega nie tylko na adaptowaniu metod i technik zarządzania z sektora prywatnego, ale także na otwarciu na sektor organizacji non – profit oraz włączenie ich do realizacji zadań publicznych. Przesunięcie akcentu w zarządzaniu sektorem publicznym na orientację na wyniki powoduje konieczność stworzenia zestawu standardów realizacji zadań publicznych (czas i koszty) i analizę struktury organizacyjnej z punktu widzenia przydatności dla sprawności podejmowanych działań. Uzyskanie należytej sprawności wymaga dokonania zmian w organizacji pracy i strukturze wewnętrznej powszechnych jednostek prokuratury.

W ramach realizacji tego kierunku podjęte będą **działania dotyczące oceny różnych jednostek prokuratury poprzez analizę obszaru ich właściwości, faktyczną obsadę etatową, strukturę organizacyjną, średnie obciążenie sprawami sądowymi i dyżurami, ilość wokand faktycznie**

⁷¹ *New public management* - (Nowe publiczne zarządzanie) filozofia zarządzania stosowana przez rządy od 1980 do modernizacji sektora publicznego. Nowe publiczne zarządzanie jest szerokim i bardzo złożonym terminem używanym do opisanego fali reform sektora publicznego na świecie, od 1980.

obsadzonych przez prokuratorów i związane z tym koszty transportu, strukturę prowadzonych postępowań (śledztwa, dochodzenia, w tym śledztwa i dochodzenia własne), funkcjonowanie sądu rejonowego i jednostki Policji, koszty funkcjonowania, w tym: koszty najmu, remontów, osobowe, koszty postępowań przygotowawczych oraz koszty związane z obsługą rozpraw poza siedzibą jednostki.

Obniżenie kosztów utrzymania obiektów i najmu powierzchni biurowej wymagać będzie **opracowania i wdrożenia dwóch programów tj. remontowego i inwestycyjnego w celu poprawy warunków lokalowych**, podniesienia stanu technicznego części obiektów, dostosowania części obiektów dla osób niepełnosprawnych oraz wymagań przeciwpożarowych i bhp.

Realizacja wymagać będzie **wdrażania informatycznych narzędzi wspomagania zarządzania p.j.o.p.**, zapewnienie wielokanałowego, bezpiecznego dostępu do baz danych drogą elektroniczną oraz wprowadzenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów i umożliwienie szerokiego dostępu on-line do informacji o stanie spraw, w tym rozpowszechnienie bezpiecznego komunikowania się z prokuraturami drogą elektroniczną.

Sprawność działania poszczególnych jednostek prokuratury jest zależna od właściwego poziomu kompetencji ich pracowników, skuteczności zarządzania oraz racjonalnego finansowania i odpowiedniego wyposażenia, w tym wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Wymaga to odpowiednich nakładów ze strony budżetu państwa, tym bardziej, że skuteczne zarządzanie nie tylko gwarantuje odpowiedni poziom organizacji prowadzenia postępowań przygotowawczych, ale także ogranicza straty ponoszone przez Skarb Państwa na skutek popełnianych przestępstw oraz pozwala na odzyskiwanie mienia pochodzącego z nielegalnej działalności. Dlatego też, należy dążyć do instytucjonalnego wzmocnienia jednostek prokuratury realizujących zadania mające na celu między innymi zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. W tym celu oprócz zapewnienia odpowiednich nakładów finansowych, koniecznym jest podjęcie działań zmierzających do konstytucyjnego umocowania prokuratury w strukturach Państwa. Dla właściwej koordynacji działań wszystkich szczebli prokuratury niezbędne jest **wprowadzanie procesów automatyzacji wymiany danych i informatyzacji wszystkich dziedzin działalności prokuratury oraz unifikacji systemów informatycznych dla zapewnienia jednolitego i spójnego systemu ewidencji i zarządzania zasobami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury** poprzez:

- wdrażanie Zintegrowanego Systemu Rachunkowości i Kadr w prokuraturze w celu usprawnienia zarządzania budżetem oraz zasobami kadrowymi,
- wdrażanie nowoczesnych informatycznych mechanizmów i metod wspomagania zarządzania jednostkami prokuratury.

Jednym z warunków zapewnienia sprawnego funkcjonowania jednostek jest również **stworzenie odpowiedniej infrastruktury teleinformatycznej w prokuraturach**. W perspektywie kolejnych lat działania związane z informatyzacją prokuratury powinny przynieść znaczącą poprawę w zakresie wyposażenia w nowoczesny sprzęt umożliwiający optymalne wykorzystywanie stworzonej infrastruktury teleinformatycznej.

Koniecznym jest także podejmowanie działań w kierunku **wdrażania informatycznych narzędzi wspomagania zarządzania p.j.o.p.**, **zapewnienie wielokanałowego, bezpiecznego dostępu do baz danych drogą elektroniczną oraz wprowadzenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów i umożliwienie szerokiego dostępu on-line do informacji o stanie spraw**, w tym rozpowszechnienie bezpiecznego komunikowania się z prokuraturami drogą elektroniczną. Aby więc w sposób skuteczny i rzeczywisty zapewnić wspomaganie informatycznie dla zwiększenia skuteczności zarządzania w p.j.o.p., należy niezwłocznie podjąć działania zmierzające do:

1. Budowy i wdrożenia systemu elektronicznego obiegu dokumentów.
2. Modernizacji oraz uzupełnienia infrastruktury teleinformatycznej w Prokuraturze Generalnej i p.j.o.p. oraz wdrażania nowoczesnych technologii informatycznych usprawniających organizację i warunki pracy.
3. Unifikacji systemów informatycznych dla zapewnienia jednolitego i spójnego systemu ewidencji i zarządzania zasobami powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

4. Wdrożenia technologii pozwalającej na nadzór oraz kontrolę nad dokumentami wymagającymi szczególnej ochrony, a także na ujednoczenia procedur archiwizacji dokumentów oraz kontroli nad nadawaniem uprawnień dostępu do danych.
5. Podniesienia poziomu informatyzacji i automatyzacji systemów wspomaganie zarządzania oraz dla usprawnienia prowadzenia badań statystycznych.
6. Utrzymania i rozbudowy informatycznego systemu sprawozdawczości spraw karnych, cywilnych i administracyjnych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury.

5.5.4. Rozwój kapitału intelektualnego, w tym kapitału ludzkiego w prokuraturze.

Wymagane jest **stworzenie od podstaw kompleksowej polityki prokuratury w dziedzinie rozwoju zasobów ludzkich**, poczynając od diagnozy kapitału intelektualnego poprzez rozpoznanie potrzeb i na tej bazie sformułowanie strategii szkoleń i rozwoju wszystkich grup pracowników prokuratury.

Zmiany organizacyjne i ustrojowe Prokuratury oraz przejście zadań przez nowoutworzoną Prokuraturę Generalną w zakresie zarządzania kadrami powodują, że w trybie pilnym trzeba wypracować podstawy polityki kadrowej. Punktem wyjścia do opracowania jej założeń powinna być diagnoza potencjału kadrowego prokuratury. Prowadzenie skutecznej polityki kadrowej w dziedzinie zarządzania awansami, przesunięciami kadrowymi i administrowanie rozwojem zawodowym kadr wymaga ciągłej aktualizacji wiedzy o obecnym potencjale kadrowym prokuratury. Instrumentem służącym pomiarowi kapitału ludzkiego są bazy danych o zasobach ludzkich, obejmujące informacje o m.in. odbytych szkoleniach krajowych i zagranicznych, poziomie znajomości języków obcych, odbytych stażach i udziale w programach wymian wraz z pełnym opisem drogi zawodowej i opisem szczególnych predyspozycji pracownika. Taka baza danych w połączeniu z bazą dokumentującą ruch kadr pozwoli na stworzenie systemowych rozwiązań w zarządzaniu kadrami.

Rozwój kapitału intelektualnego, w tym kapitału ludzkiego w prokuraturze wymaga, w pierwszej kolejności, zdiagnozowania kapitału intelektualnego w prokuraturze. Na kapitał intelektualny prokuratury składają się kapitał ludzki – kwalifikacje fachowe prokuratorów i urzędników, ich doświadczenie zawodowe i umiejętności oraz kapitał strukturalny – wiedza, systemy i kultura organizacyjna. W tym kontekście głównymi celami tworzenia ram odniesienia są: określenie i zdefiniowanie kompetencji kluczowych do efektywnego pełnienia obowiązków na określonych stanowiskach. Elementem oceny kondycji kapitału ludzkiego w prokuraturze jest identyfikacja potrzeb szkoleniowych kadr prokuratury. Badanie potrzeb szkoleniowych to przede wszystkim badanie stopnia opanowania danej kompetencji przez pracownika w zakresie jego wiedzy, zachowań oraz celów i potrzeb organizacji na danym stanowisku pracy. Prokuratura tworząc politykę rozwoju organizacji i jej zasobów ludzkich powinna dysponować informacją o potrzebach w dziedzinie kształcenia kadr prokuratury i ustalać hierarchię ważności tych potrzeb w oparciu o modele kompetencyjne przypisane do stanowisk pracy. Ważnym czynnikiem rozwoju organizacji będzie zarządzanie kompetencjami kadr poprzez zaprojektowanie modeli kompetencyjnych – struktur danych łączących ze sobą stanowiska pracy, wymagane bądź pożądane na nich kompetencje i umiejętności oraz odpowiadające im aktywności szkoleniowe, które budują dane kompetencje. Taki system pozwoli na sprawne zarządzanie rozwojem zawodowym wszystkich grup zawodowych zatrudnionych w prokuraturze.

W procesie szkoleń pracowników trafne określenie potrzeb szkoleniowych wymaga diagnozy i analizy stanowisk pracy prokuratorów i urzędników oraz sformułowania oczekiwań ze strony organizacji w kontekście planowanych zmian systemowych. Opis kwalifikacji powinien obejmować obok umiejętności ściśle zawodowych pożądane kompetencje z zakresu wiedzy ogólnej, społeczne, językowe i informatyczne. Rozpoznanie i analiza potrzeb szkoleniowych powinny umożliwić, na podstawie badania stopnia dopasowania kwalifikacji kadr do pożadanego poziomu kompetencji kluczowych, ustalenie luk kompetencyjnych kadr. Takie usystematyzowanie informacji zgromadzonych w procesie badania potrzeb szkoleniowych wskaże kierunek rozwoju wiedzy i umiejętności uczestników szkoleń. Badanie potrzeb szkoleniowych powinno być procesem ciągłym i prowadzonym na wszystkich szczeblach organizacji oraz na wszystkich etapach szkoleń i łączyć się z badaniem efektywności szkolenia.

Badanie potrzeb szkoleniowych stanowi punkt wyjścia do **opracowania strategii szkoleniowej i wieloletnich programów edukacyjno-rozwojowych dostosowanych do potrzeb specjalizacji prokuratorów i pracowników wspomagających** ich pracę zawierających odpowiadające potrzebom

kadr prokuratury treści, metody i formy szkoleniowe. W planowanej strategii rozwoju kadr prokuratury powinny znaleźć się szkolenia językowe, informatyczne, warsztatowe obejmujące obok teorii i praktyki zarządzania, praktyczne umiejętności z zakresu organizacji pracy, umiejętności posługiwania się narzędziami informatycznymi do analizy kryminalnej, do tworzenia baz danych i wzorów czynności, umiejętności obsługi głównych aplikacji komputerowych – edytorów tekstu, arkuszy kalkulacyjnych i komunikacji za pośrednictwem mediów elektronicznych w celu lepszej organizacji czasu pracy i zapewnienia możliwości wzięcia udziału w międzynarodowych sieciach współpracy. Konieczne jest zaplanowanie stałego podnoszenia kompetencji kadr prokuratury poprzez szkolenia specjalistyczne gospodarcze, kryminalistyczne, z zakresu przestępczości komputerowej, ale także interdyscyplinarne uwzględniające nie tylko wiedzę merytoryczną z zakresu prawa, ale również wiedzę w zakresie ekonomii, ekonomiki procesowej, zastosowań psychologii, socjologii i teorii zarządzania. W celu poprawy dostępności szkoleń konieczne jest **stworzenie programów szkoleń e-learningowych z wykorzystaniem najnowszych technik informatycznych** celem wsparcia procesu samokształcenia. Obok szkoleń merytorycznych związanych z prowadzeniem postępowań - w celu poprawy skuteczności działania prokuratury jako organizacji - konieczne jest przygotowanie kadry zarządzającej do sprawniejszego i efektywniejszego działania w zakresie zarządzania obciążeniem pracą, finansami, infrastrukturą, zasobami ludzkimi i porozumiewaniem się. Dla tej grupy docelowej trzeba przewidzieć interdyscyplinarne programy szkoleniowe z zakresu teorii i praktyki zarządzania organizacją. Istotnym uzupełnieniem kształcenia kadry kierowniczej będzie szkolenie kadr pomocniczych – służb finansowych, kadrowych, technicznych. Część szkoleń powinna odbywać się wspólnie, aby razem z personelem pomocniczym wypracowywać na bieżąco rozwiązania problemów związanych z zarządzaniem.

Aktualne uwarunkowania międzynarodowe wynikające m.in. z programu sztokholmskiego czy postanowień traktatu lizbońskiego stawiają określone wymagania językowe przed kadrą prokuratorską i urzędniczą. Niezbędnym zatem, staje się **przygotowanie kadr prokuratury językowo i merytorycznie do wymagań związanych ze współpracą międzynarodową**.

5.5.5. Poprawa wizerunku i zaufania do prokuratury.

Powstanie Prokuratury Generalnej jako odrębnego organu administracji centralnej wymusza **opracowanie jednolitego systemu identyfikacji wizualnej dla prokuratury o charakterze kompleksowym**, który będzie wykorzystywany przez wszystkie jednostki organizacyjne prokuratury w komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej. Koniecznym jest podjęcie działań zmierzających do poprawy wizerunku i zaufania do prokuratury. Kierunek ten będzie realizowany poprzez poniższe przedsięwzięcia:

- *przygotowanie i przeprowadzenie badań na temat psychologicznych i socjologicznych źródeł nieufności wobec prokuratury.*

Przeprowadzenie takich badań pozwoli na bezstronne i profesjonalne sformułowanie środków zaradczych w zakresie poprawy zaufania, wizerunku i budowania dobrych relacji prokuratury ze społeczeństwem. Pozwoli także na wprowadzanie niezbędnych zmian organizacyjnych, które będą wspomagały ten kierunek interwencji.

- *gruntowna modernizacja serwisów internetowych prokuratury, biuletynu informacji publicznej oraz utworzenie serwisu intranetowego.*

Coraz powszechniejsze wykorzystanie Internetu do komunikowania się i uzyskiwania informacji wymaga gruntownej modernizacji stron internetowych prokuratur i Biuletynu Informacji Publicznej, w wyniku której powstanie nowy, jednolity serwis internetowy.

Tworzenie jednolitych, nowoczesnych serwisów internetowych prokuratur służyć będzie przede wszystkim komunikacji zewnętrznej, natomiast utworzenie serwisu intranetowego dostępnego dla wszystkich powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratur ma służyć przede wszystkim komunikacji wewnętrznej.

- *opracowanie księgi identyfikacji wizualnej dla prokuratury.*

Księga identyfikacji wizualnej prokuratury byłaby instrukcją obsługi jak prawidłowo używać znaku identyfikacyjnego urzędu i innych aspektów identyfikacji urzędu. Dzięki temu wizerunek prokuratury w oczach odbiorcy, interesanta, czy petenta zyska na spójności i jednolitości. Ma to bezpośrednie przełożenie na wrażenie profesjonalizmu i stabilności. Rozszerzona księga

identyfikacji może objąć również projekty akcydensów oraz systemu identyfikacji wizualnej, takich jak ulotki, wizytówki, papier firmowy, tabliczki informacyjne, identyfikatory, itp. W najbardziej zaawansowanej formie księga określać może również takie elementy jak identyfikacja biura, pracowników firmy (ubranie i elementy charakterystyczne) i inne szczegółowe ustalenia.

Cel 6.

POPRAWA BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO

Państwo jest zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Sprawność działania poszczególnych służb oraz części administracji funkcjonujących we wskazanym obszarze jest zależna od właściwego poziomu kompetencji ich pracowników i funkcjonariuszy oraz racjonalnego finansowania i odpowiedniego wyposażenia, w tym wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Wymaga to odpowiednich nakładów ze strony budżetu Państwa, tym bardziej, że skuteczne działanie 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 oraz pozwala na odzyskiwanie mienia pochodzącego z nielegalnej działalności.

Do cyklicznego wytyczania szczegółowych kierunków działań w dziedzinie bezpieczeństwa konieczna jest nie tylko profesjonalizacja działania organów państwa, odpowiedzialnych za neutralizację negatywnych zjawisk, ale również stale 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 dotyczące różnego typu przestępstw i innych zagrożeń, można wyodrębnić dwa podstawowe typy niezbędnych działań:

- po pierwsze, należy podjąć działania, które będą odpowiedzią na wyraźnie deklarowane oczekiwania mieszkańców Polski,
- po drugie, należy podjąć działania, 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. Zjawiska te w szerszym wymiarze są wyjątkowo szkodliwe np. przestępczość zorganizowana, w tym gospodarcza i narkotykowa, korupcja, handel ludźmi, łamanie praw autorskich i pokrewnych, cyberprzestępczość i terroryzm, przestępczość transgraniczna, przestępczość w zakresie ochrony środowiska.

Należy dążyć do instytucjonalnego wzmocnienia administracji publicznej realizującej zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. Właściwa koordynacja działań administracji wszystkich szczebli, właściwych służb, inspekcji i straży oraz wykorzystanie w pełni potencjału jakie stwarzają narzędzia zarządzania kryzysowego (w tym zespołów i centrów zarządzania kryzysowego, procesu planowania cywilnego czy ochrony infrastruktury krytycznej) pozwoli na eliminację lub zminimalizowanie skutków zagrożeń jakie niosą ze sobą działania człowieka lub siły przyrody.

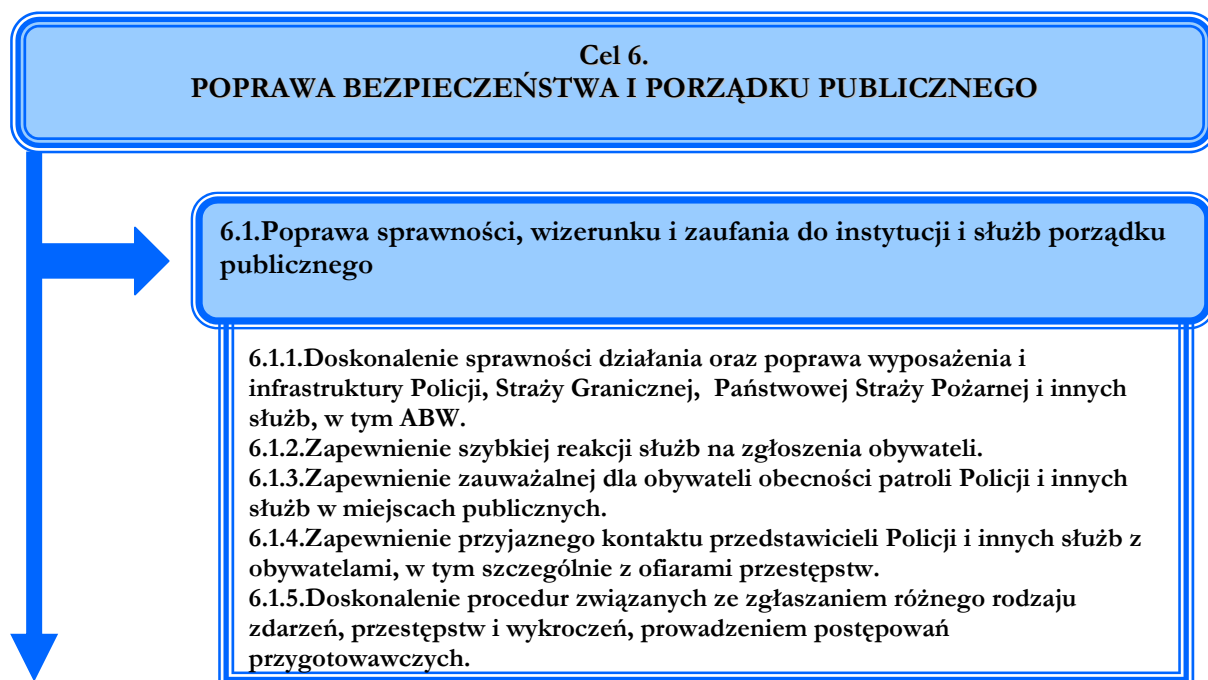
W tym celu, oprócz zapewnienia odpowiednich nakładów finansowych oraz właściwej koordynacji działań administracji wszystkich szczebli, niezbędne jest prowadzenie działań edukacyjnych (w tym umożliwiających podnoszenie kwalifikacji zawodowych na studiach podyplomowych czy kursach doszkalających, zdobywania wyższych kwalifikacji zawodowych na studia pierwszego, drugiego lub trzeciego stopnia), co przyczyni się do większej akceptacji społecznej dla podejmowania niezbędnych w tym zakresie działań o charakterze inwestycyjnym i czy organizacyjnym. W celu poprawy bezpieczeństwa należy:

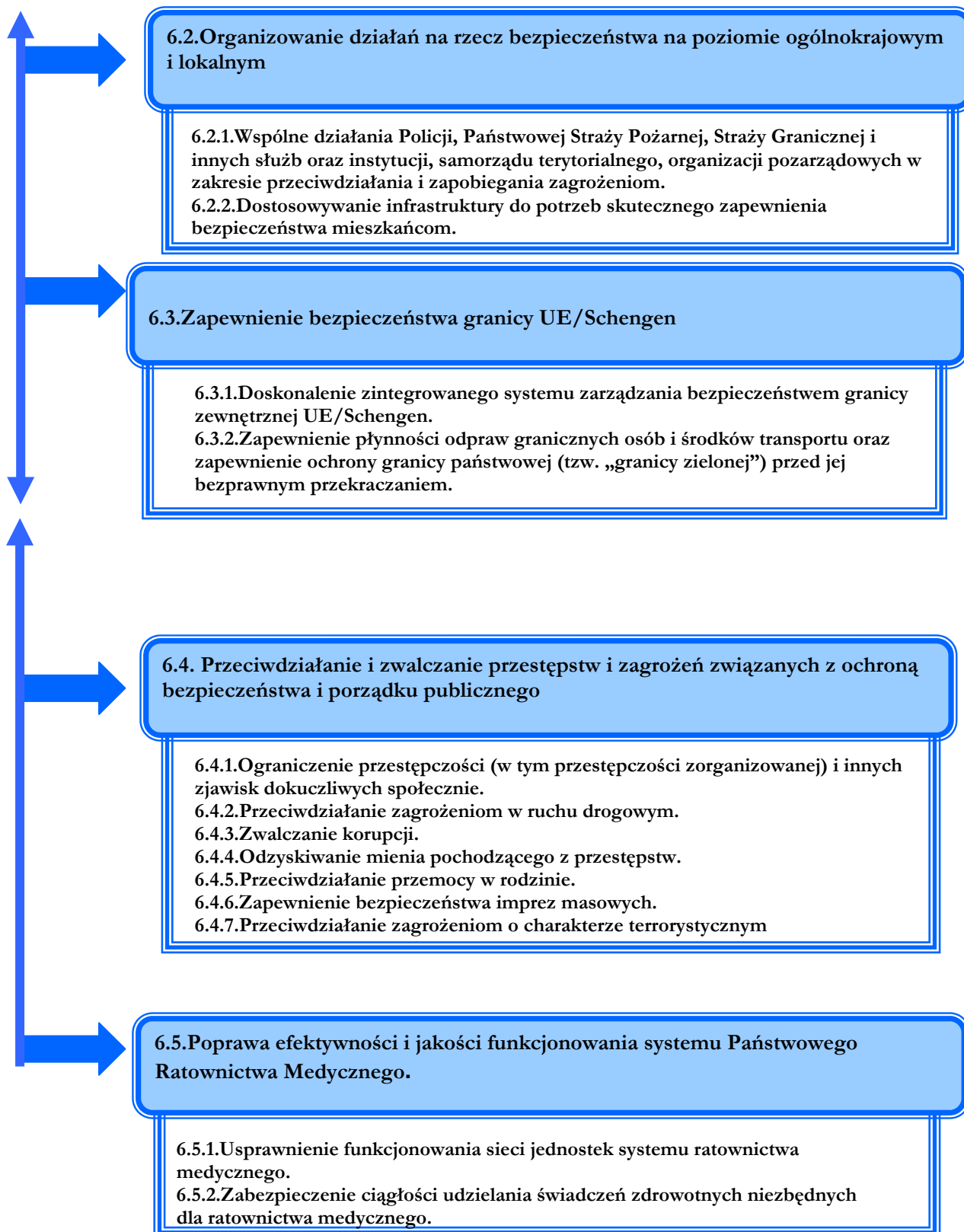
- skracać czas reakcji służb na zgłoszenia obywateli o przestępstwach i wykroczeniach, zakłóceniach porządku publicznego, katastrofach, itd.;

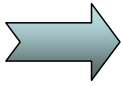
- dążyć do upraszczania procedur zgłaszania przestępstw i prowadzenia postępowań przygotowawczych, które są uciążliwe dla zgłaszających;
- podnosić poziom zaufania społecznego do służb porządku publicznego, w celu zmniejszenia ciemnej liczby przestępstw;
- zachęcać obywateli do udzielania pomocy Policji i innym służbom oraz podnosić zakres i poziom komunikacji służb z obywatelami;
- stale badać i analizować społeczne poczucie bezpieczeństwa i oceny służb porządku publicznego;
- dążyć do ograniczenia liczby wypadków drogowych i ich ofiar;
- prowadzić działania edukacyjne i prewencyjne na temat różnych rodzajów przestępstw oraz innych zagrożeń, a także właściwych zachowań w sytuacji zagrożenia;
- zagwarantować ciągłą modernizację służb porządku publicznego i inwestycje w najnowocześniejsze technologie tak, aby służby porządku publicznego mogły nadążyć za stałym rozwojem i zmianami, co poprawi skuteczność w walce z nowymi rodzajami działalności przestępczej, pozwoli polepszyć sprawność w neutralizowaniu zagrożeń powodowanych przez siły natury lub destrukcyjną działalność człowieka;
- zwiększać wartość zabezpieczanego i odzyskiwanego mienia pochodzącego z czynów przestępczych;
- skutecznie reagować na pojawianie się nowych typów przestępstw;
- doskonalić współpracę wszystkich służb i instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz organizację ratownictwa;
- rozwijać współpracę ze służbami i instytucjami innych krajów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa.

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

KIERUNKI INTERWENCJI W RAMACH CELU 6 OBEJMUJĄ:







Realizacja kierunków interwencji celu szóstego i podejmowanych działań w ich ramach przyczyni się do:

- zwiększenia wykrywalności sprawców przestępstw,
- zwiększenia skuteczności służb i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny,
- wzrostu zaufania obywateli,
- skrócenia reakcji służb na zgłoszenia i interwencje,
- zapewnienia skutecznej ochrony granic,
- szerokiego wykorzystywania nowoczesnych technologii informatyczno-komunikacyjnych

Ad 6.1. Poprawa sprawności, wizerunku i zaufania do instytucji i służb porządku publicznego

6.1.1. Doskonalenie sprawności działania oraz poprawa wyposażenia i infrastruktury Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i innych służb, w tym ABW.

W celu poprawy sprawności, wizerunku i zaufania do instytucji i służb porządku publicznego konieczne są następujące działania:

- doskonalenie systemu naboru kandydatów do służb;
- efektywna edukacja kadr, zarówno szczebla kierowniczego, jak i wykonawczego, w tym podnoszenie kwalifikacji zawodowych (m.in. studia podyplomowe, kursy dokształcające) oraz uzyskiwanie wyższych kwalifikacji zawodowych (m.in. studia pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia);
- skuteczny nadzór;
- odpowiednie wyposażenie funkcjonariuszy służb i wykorzystywanie w służbach najnowszych osiągnięć technicznych;
- skuteczne zwalczanie przestępstw i wykroczeń oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego;
- wymiana doświadczeń z partnerami krajowymi i zagranicznymi;
- ścisła współpraca międzyinstytucjonalna podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- adekwatne reagowanie na wyrażone w badaniach społecznych oczekiwania obywateli w zakresie bezpieczeństwa;
- zapewnienie funkcjonariuszom służb odpowiednich warunków pracy i uposażenia, odpowiednio do wykonywanych przez nich zadań i ponoszonego ryzyka;
- zapewnienie odpowiedniej infrastruktury służb, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury naukowo-badawczej, szkoleniowej służb;
- wspieranie badań i prac rozwojowych nad bezpieczeństwem w celu opracowywania innowacyjnych rozwiązań.

Skuteczność działania poszczególnych służb oraz części administracji funkcjonujących w obszarze bezpieczeństwa, jest zależna od właściwego poziomu przygotowania ich pracowników i funkcjonariuszy oraz racjonalnego finansowania, sprawnego zarządzania 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 i rozwiązania techniczne i technologiczne.**

W celu zwiększenia efektywności działań służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa (Policja, SG, PSP, ABW, Ratownictwo medyczne) niezbędne jest **stworzenie ogólnokrajowego systemu cyfrowej łączności radiowej**, który zapewni zintegrowaną łączność pomiędzy wszystkimi służbami na terenie całego kraju i w każdych warunkach.

W Policji, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz innych służbach i instytucjach odpowiedzialnych za zwalczanie i neutralizację zagrożeń, występują odczuwalne braki logistyczne w wielu

sferach ich działalności, a upływ czasu powoduje konieczność stopniowego wycofywania starzejącego się i wyeksploatowanego w codziennej służbie sprzętu. Koniecznością jest zatem **stała modernizacja wyposażenia służb**, zwłaszcza że sprawcy przestępstw sięgają po coraz to nowocześniejsze technologie (m.in. teleinformatyczne), które mogą utrudniać działania wykrywcze służb. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera **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.

Celowi temu służy także **bieżąca ocena obowiązujących rozwiązań prawnych** w zakresie obowiązków na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego podmiotów gospodarczych branży teleinformatycznej i usług świadczonych drogą elektroniczną. Ocena taka w połączeniu z analizą prawodawstwa UE powinna stanowić podstawę do podejmowania inicjatyw legislacyjnych adekwatnych do wzrastającego zagrożenia przestępstwami popełnianymi przy wykorzystaniu nowych technologii.

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 konieczne jest stale **budowanie zaufania społecznego za pośrednictwem środków masowego przekazu**, tak za pośrednictwem niezależnych mediów, jak i własnych stron internetowych, relacji z działań tych służb, informacji edukacyjnych i prewencyjnych.

Nieodzownymi działaniami zmierzającymi w kierunku **poprawy sprawności działania służb odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego** jest dążenie do stworzenia optymalnych warunków naukowo-badawczych, szkoleniowych. Obecna baza często jest wyeksploatowana, a wyposażenie nie zapewnia możliwości realizacji nowoczesnego kształcenia i rozwoju. Aby zapewnić odpowiednie warunki do rozwoju służb i szkoleń trzeba budować i modernizować, a także doposażać infrastrukturę. Szczególnie istotne jest tworzenie wielozadaniowych stanowisk, służących zarówno do kształcenia jak i diagnozowania poszczególnych kompetencji zawodowych. Istotne znaczenie ma także stworzenie sprawnego systemu doskonalenia zawodowego, umożliwiającego uzupełnianie wiedzy i umiejętności oraz podnoszenie kwalifikacji.

6.1.2. Zapewnienie szybkiej reakcji służb na zgłoszenia obywateli.

Szybka reakcja 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 natychmiastową ochronę oraz pozwala na szczegółowe ustalenie przebiegu zdarzenia. Konieczne jest położenie nacisku na **sprawną reakcję odpowiednich służb na zgłoszenia obywateli**. Stąd jednym z mierników w ocenie powinny być czas i sposób reakcji na zgłaszane przez obywateli zagrożenia.

Podnoszenie gotowości operacyjnej służb, a w szczególności ich dyspozycyjność, zależy w głównej mierze od wyposażenia w nowoczesny i specjalistyczny sprzęt oraz stopnia wyszkolenia funkcjonariuszy i dostępności informacji przestrzennej określającej położenie obiektów, zjawisk i ich wzajemnych relacji. Konieczne są zatem długoletnie inwestycje w **doposażenie służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy, gwarantujące ich skuteczną i szybką reakcję na zgłoszenia obywateli**. Spełnienie powyższych warunków pozwoli ponadto na wdrożenie mechanizmów oceny prowadzonych szkoleń i ćwiczeń, które są niezbędnym elementem utrzymania i poprawy jakości reakcji służb.

Istotną rolę w zapewnieniu szybkiej reakcji służb na zgłoszenia obywateli odgrywają także jasne i przejrzyste procedury postępowania dotyczące współdziałania służb i podmiotów ratowniczych w czasie organizowania i prowadzenia działań, uwzględniające rodzaj i skalę zagrożenia.

6.1.3. Zapewnienie zauważalnej dla obywateli obecności patroli Policji i innych służb w miejscach publicznych.

Obecność umundurowanych funkcjonariuszy służb porządku publicznego znacząco wpływa na wzrost bezpieczeństwa na ulicach, osiedlach, w okolicach lokali gastronomicznych, w środkach komunikacji, na akwenach czy szlakach turystycznych i wszelkich innych miejscach publicznych. W celu **zapewnienia zauważalnej dla obywateli obecności patroli Policji i innych służb** na ulicach konieczne jest:

- konieczne jest zapewnienie 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,
- stała współpraca Policji ze Strażami Miejskimi i Gminnymi, Żandarmerią Wojskową, Strażą Graniczną oraz ze służbami ochrony,
- zapewnienie wspomagania informatycznego w zakresie organizacji i zarządzania służbą prewencyjną.

6.1.4. Zapewnienie przyjaznego kontaktu przedstawicieli Policji i innych służb z obywatelami, w tym szczególnie z ofiarami przestępstw.

W celu zapewnienia przyjaznego kontaktu przedstawicieli Policji i innych służb z obywatelami, w tym szczególnie z ofiarami przestępstw, jako niezbędne należy uznać **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, a także monitorowanie ilości potwierdzonych skarg na funkcjonariuszy, a także doskonalenie służb z udzielania różnych form wsparcia ofiarom przestępstw.

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

6.1.5. Doskonalenie procedur związanych ze zgłaszaniem różnego rodzaju zdarzeń, przestępstw i wykroczeń, prowadzeniem postępowań przygotowawczych.

Długotrwałość i uciążliwość procedur zgłaszania przestępstw jest jedną z przyczyn istnienia ciemnej ich liczby. Dlatego konieczne jest **doskonalenie przepisów, upraszczanie procedur związanych ze zgłaszaniem wszelkiego rodzaju zdarzeń, przestępstw i wykroczeń, ograniczanie od niezbędnego minimum czynności procesowych z udziałem ofiar przestępstw, szczególnie dzieci i młodzieży,** oraz właściwe funkcjonowanie komunikacji wewnętrznej w jednostkach Policji i innych służb. Koniecznym jest stworzenie funkcjonalnych narzędzi wraz z całą infrastrukturą techniczną wspomagających służby w wykonywaniu czynności dochodzeniowo-śledczych oraz rejestracyjnych dotyczących postępowania przygotowawczego oraz odpowiednie przeszkolenie służb w tym zakresie. Istotnym zagadnieniem jest ochrona ofiar przestępstw przed sprawcami.

Niezbędne jest także **informowanie społeczeństwa o aktualnych przepisach,** wymaganych prawem sposobach zgłaszania zawiadomień o przestępstwach, o kompetencjach konkretnych instytucji i służb (np. na stronach internetowych, ulotki udostępnianie w miejscach publicznych, plakaty).

Ad.6.2. Organizowanie działań na rzecz bezpieczeństwa na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym

6.2.1. Wspólne działania Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej i innych służb oraz instytucji, samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania zagrożeniom.

Warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa jest współdziałanie. Konieczne jest inicjowanie, zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym, programów aktywizujących społeczność, jednostki samorządu terytorialnego, służby powołane do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz inne instytucje, do wspólnych działań na rzecz bezpieczeństwa. Niezbędne jest sprawne funkcjonowanie administracji zespolonej.

Niezbędnym działaniem rozwoju będzie dążenie do **zapewnienia usługi eCall** na potrzeby podniesienia skuteczności działania służb ratowniczych.

Istotne jest **prowadzenie działań profilaktycznych i edukacyjnych** w dziedzinie bezpieczeństwa, z udziałem mediów ogólnokrajowych i lokalnych. Instytucje odpowiedzialne za porządek i bezpieczeństwo,

muszą angażować do wspólnych działań, szczególnie profilaktycznych informacyjnych i edukacyjnych władze samorządowe, społeczności lokalne, środowiska naukowe i organizacje pozarządowe.

Wspólne działania powinny opierać się o następujące przesłanki:

- spójność i ciągłość procesu ratowania życia i zdrowia ludzi,
- uwzględnianie zasadniczej roli działań profilaktycznych i edukacyjnych,
- wyspecyfikowany pakiet uprawnień, obowiązków i zadań dla organów administracji publicznej oraz służb i podmiotów ratowniczych, a także innych uczestników systemu ratowniczego w zależności od dziedziny ratownictwa,
- doskonalenie procedur współdziałania służb i podmiotów w czasie organizowania i prowadzenia działań, z uwzględnieniem rodzaju i skali zagrożenia,
- wyznaczone standardy szkoleniowe i sprzętowe dla uczestników systemu ratowniczego,
- nadzór nad jakością prowadzonych działań, jako element weryfikacji gotowości operacyjnej,
- mechanizmy finansowania systemu ratowniczego powinny być oparte o budżet państwa, z pozostawieniem możliwości pozyskiwania środków z budżetów samorządów, funduszy ubezpieczeniowych, a także międzynarodowych organizacji finansowych,
- stosowanie dobrych praktyk służących poprawie bezpieczeństwa oraz stosowania zasad partnerstwa podmiotów,
- integrowanie systemów ratowniczych i podmiotów oraz dziedzin ratowniczych.

Zasadnym jest także – zgodnie z zapisami Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE – **zapewnienie jednolitych norm dla funkcjonariuszy Policji, sędziów, prokuratorów i ekspertów** z dziedziny kryminalistyki prowadzących działania dochodzeniowo-śledcze w sprawach związanych z cyberprzestępczością.

6.2.2. Dostosowywanie infrastruktury do potrzeb skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom.

Lokalne władze, obywatele i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo, na podstawie aktualizowanych lokalnych „map zagrożeń” i reagując na zapotrzebowanie lokalnych środowisk, powinny **dążyć do wykorzystania środków technicznych służących poprawie bezpieczeństwa na ulicach, osiedlach, w innych miejscach**. Dotyczy to zarówno np. nowoczesnych systemów monitoringu miejskiego, jak i sprawdzonych elementów infrastruktury, np. oświetlenia ulic.

Niezbędne jest także dodatkowe oznakowanie siedzib Policji, Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Pogotowia Ratunkowego, straży miejskich, ustawiane np. przy skrzyżowaniach czy punktach przesiadkowych, wskazujące kierunek dojścia/dojazdu do siedziby organu oraz odległość. Istotnym jest także podejmowanie działań zmierzających do popularyzacji systemów monitoringu, instalowania domofonów, itp.

Ad 6.3. Zapewnienie bezpieczeństwa granicy UE/Schengen

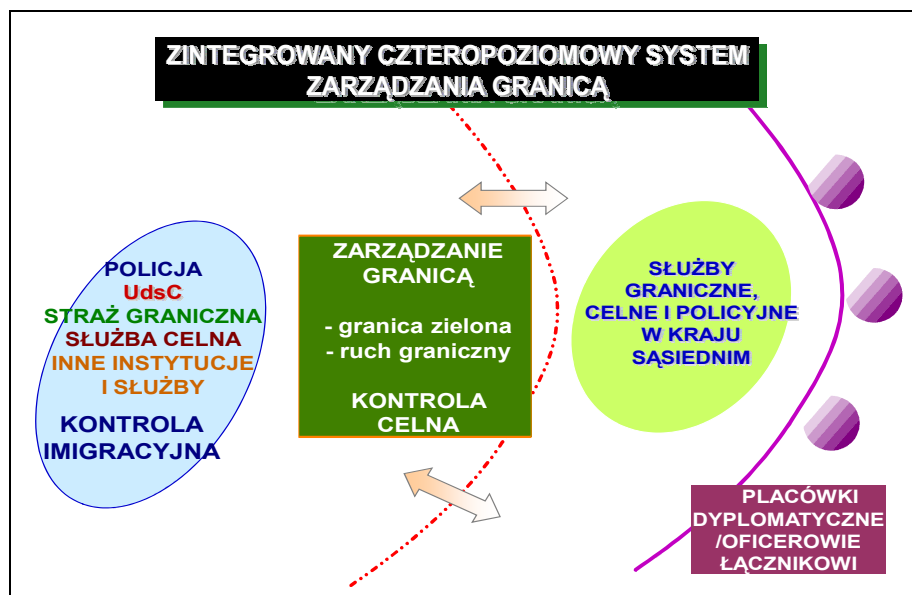
6.3.1. Doskonalenie zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem granicy zewnętrznej UE/Schengen.

Przyjęty w Polsce system ochrony granicy państwowej (zewnętrznej granicy UE/Schengen) oparty jest na współdziałaniu służb krajowych, ze szczególnym uwzględnieniem wiodącej roli Straży Granicznej. System ten jest dostosowany do czteropozomowego zintegrowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem granicy zewnętrznej UE i jest stosowanym także w pozostałych Państwach Członkowskich. W modelu tym wyodrębnia się 4 komplementarne strefy ochrony granicy:

- 1) system wydawania wiz oraz wykorzystanie sieci oficerów łącznikowych,
- 2) współpraca z krajami trzecimi (zwłaszcza sąsiednimi) w zakresie przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz zagrożeniom bezpieczeństwa granicy,

- 3) ochrona granicy państwowej i kontrola ruchu granicznego, wykonywana przez krajowe służby graniczno-immigracyjne, celne i inne,
- 4) kontrole imigracyjne (legalność pobytu, pracy i zatrudnienia cudzoziemców), prowadzone na terytorium Państwa Członkowskiego przez służby graniczno-immigracyjne lub/oraz inne uprawnione do tego służby i instytucje (Policję, służby kontroli legalności zatrudnienia).

Rysunek 11. Zintegrowany czteropoziomowy system zarządzania granicą



Źródło: Komenda Główna Straży Granicznej

Zasadnym jest podejmowanie działań w celu **dostosowania 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 granicznych, w tym Straży Granicznej, przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Niezbędne jest również prowadzenie badań i prac rozwojowych w przedmiotowym zakresie, a także doskonalenie procesu kształcenia.

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

Straż Graniczna jest jedyną służbą odpowiedzialną za fizyczne zabezpieczenie granicy państwowej pomiędzy przejściami przed jej nielegalnym przekraczaniem. Na bieżąco prowadzona jest analiza ryzyka, uwzględniająca m.in.: informacje związane z presją migracyjną obywateli państw trzecich (uzyskiwane z różnych kanałów informacyjnych oraz własnej działalności służbowej), informacje uzyskiwane od organów ochraniających granice państwową państwa sąsiedniego, meldunki i informacje własne uzyskiwane w trakcie służby, warunki naturalne ochranianego odcinka granicy państwowej, plany współdziałania z innymi podmiotami krajowymi odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa kraju, charakter i typ ludności zamieszkującej rejony przygraniczne, na podstawie których organizowana i planowana jest służba w ochronie granicy państwowej. Straż Graniczna w swojej działalności wykorzystuje zarówno sprzęt techniczny (np. statki powietrzne, kamery termowizyjne, pojazdy obserwacyjne, wieże obserwacyjne), jak również współpracuje z ludnością zamieszkującą tereny przygraniczne.

W celu zapewnienia sprawności odpraw granicznych zarówno w ruchu osobowym, jak i transportowym przy zachowaniu skuteczności wykrywania przestępstw i wykroczeń związanych z przekraczaniem granicy państwowej konieczne jest **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 w przejściach granicznych w związku z

występującymi zagrożeniami. W większym stopniu zasadnym jest wykorzystywać analizę ryzyka realizowaną według modelu CIRAM (ang. *Common Integrated Risk Analysis Model*)⁷², której celem jest zwiększenie efektywności działania granicznych jednostek organizacyjnych Straży Granicznej.

Istotnym jest współdziałanie Straży Granicznej zarówno ze służbami krajowymi, jak również państw sąsiednich. Konieczny jest **bieżący monitoring sytuacji w przejściach granicznych oraz analiza 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.

Niezbędne jest zapewnienie właściwej kontroli towarów przewożonych przez granice (towarów nielegalnych: w tym np. broni, narkotyków, szkodliwych odpadów, towarów akcyzowych: np. wyroby alkoholowe i tytoniowe).

Wobec perspektywy wzrastającego zagrożenia naruszalności granicy państwowej przez grupy zorganizowane, szczególnym nadzorem obejmowane powinny być miejsca naturalnie dogodne do przekroczenia granicy poza czynnym przejściem granicznym, bądź też dogodne do dokonania przemytu. W tym celu zasadnym jest **doskonalenie zautomatyzowanego systemu radarowego nadzoru** polskich obszarów morskich. Niezbędne jest ponadto stale doposażanie Straży Granicznej 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.

Ad 6.4. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw i zagrożeń związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego

6.4.1. Eliminacja przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej i innych zjawisk dokuczliwych społecznie.

Dla osiągnięcia odpowiedniego poziomu społecznego poczucia bezpieczeństwa konieczne jest przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw, w tym szczególnie dokuczliwych społecznie, jak kradzieże, włamania, uszkodzenia mienia, bójk i pobicia, przestępstwa rozbójnicze. Równoległe niezbędne jest **zwalczanie innych rodzajów przestępczości, której przejawy mogą być poważnym zagrożeniem dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa:** (np. przestępczość zorganizowana, gospodarcza, narkotykowa, cyberprzestępczość, łamanie praw autorskich i pokrewnych, handel ludźmi i nielegalna migracja).

W celu skutecznej walki ze wszystkimi rodzajami zagrożeń bezpieczeństwa i porządku powszechnego konieczne jest **zapewnienie skutecznego prawa, wykorzystywanie doświadczeń krajowych i międzynarodowych, właściwy dobór i szkolenie kadr, prowadzenie badań i prac rozwojowych, stworzenie odpowiedniego zaplecza logistycznego i technicznego oraz wykorzystanie zasobów wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych.**

Niezbędne są **działania profilaktyczne**, ukierunkowane na ochronę osób narażonych na wiktymizację, jak również narażonych na demoralizację, w tym szczególnie dzieci i młodzieży.

Konieczne jest **stworzenie kompleksowego systemu ochrony prawnej funkcjonariuszy Policji i innych służb**, w szczególności tych, którzy są szczególnie narażeni na pomówienia i fałszywe oskarżenia.

⁷² Model CIRAM został wypracowany w 2003 r. przez zespół ekspertów z PC UE jako odpowiedź na założenia do *Planu Zarządzania Zewnętrznyimi Granicami UE potwierdzony przez Radę JHA i Radę Europejską w czerwcu 2002 w Sewilli*. Ideą stworzenia wspólnego/jednolitego modelu analizy ryzyka (CIRAM) było umożliwienie PC UE podejmowania wspólnych działań na podstawie wspólnej analizy ryzyka (tj. wykorzystywania przez PC wskaźników do oceny ryzyka i zagrożenia, rozumianych/interpretowanych i weryfikowanych jednakowo we wszystkich PC, dzięki czemu wyniki analiz byłby porównywalne a podejmowane działania bardziej efektywne i skoordynowane).

Model CIRAM zakłada m.in.:

- funkcjonowanie analizy ryzyka (CIRAM) na trzech poziomach (taktycznym, operacyjnym, strategicznym), które mają odpowiadać strukturze organizacyjnej służb krajowych, odpowiedzialnych za ochronę granicy,
- istnienie wzajemnych interakcji między poziomami.

Model ten został potwierdzony (przyjęty) także w Katalogu Schengen – *EU Schengen Catalogue on External borders control, Return and readmission doc. 7864/09 SCG-EVAL 48 FRONT 21 COMIX 252*.

Istotnym jest także wprowadzenia surowych sankcji za zaatakowanie funkcjonariusza nie tylko na służbie, ale również poza służbą, jeśli dokonuje on koniecznej interwencji informując o tym, że jest funkcjonariuszem. Powinno się to przyczynić do przywracania poszanowania dla służb a pośrednio – również do spadku przestępczości

W przyjętym w Polsce modelu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej funkcjonują niezależne od siebie służby i instytucje właściwe w zakresie zwalczania różnych obszarów tej formy przestępczości, brak jest natomiast jednolitego dokumentu stanowiącego strategię przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej. Z tego powodu zasadnym jest opracowanie strategicznego dokumentu, w formie planu zwalczania przestępczości zorganizowanej, którego celem jest usprawnienie działania służb i podmiotów, realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej.

Ponadto zasadnym będzie dążenie do realizacji zapisów Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE w zakresie opracowania – we współpracy z Europejską Agencją ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) – **krajowego planu awaryjnego i przeprowadzania regularnych ćwiczeń w zakresie obrony przed atakami cybernetycznymi i odzyskiwania danych w przypadku awarii.**

6.4.2. Przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym.

W celu przeciwdziałania zagrożeniom w ruchu drogowym konieczne jest **zwiększenie liczby policjantów pełniących służbę na drodze** oraz poprawa stanu wyposażenia jednostek Policji, szczególnie w sprzęt umożliwiający rejestrowanie zachowań kierowców naruszających przepisy prawa. Niezbędne jest odpowiednie planowanie i realizowanie działań kontrolnych na drogach, szczególnie ukierunkowane na ujawnianie kierujących pod wpływem alkoholu i narkotyków oraz pojazdów niesprawnych technicznie. Istotne jest zapewnienie policjantom dostępu do zasobów i baz danych, w których gromadzi się i na bieżąco aktualizuje dane na temat kierujących dopuszczających się naruszeń prawa.

Należy **prowadzić działania edukacyjne i prewencyjne** skierowane do wszystkich uczestników ruchu drogowego, bez względu na wiek, a także badań i prac rozwojowych w przedmiotowym zakresie.

Rekomenduje się podjęcie działań w kierunku **opracowania krajowego programu bezpieczeństwa ruchu drogowego** – dokumentu mającego na celu m.in. zmianę nieprawidłowych zachowań uczestników ruchu drogowego; rozpowszechnianie wiedzy o bezpieczeństwie ruchu drogowego; pozyskiwanie i przetwarzanie danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego; stworzenie systemu finansowania inwestycji w bezpieczeństwo ruchu drogowego.

6.4.3. Zwalczanie korupcji.

W celu skutecznego przeciwdziałania korupcji potrzebne jest prowadzenie antykorupcyjnych działań profilaktycznych, kierowanych zarówno do ogółu społeczeństwa, jak i do przedstawicieli zawodów szczególnie zagrożonych sytuacjami korupcyjnymi, skuteczne rozpoznawanie i ściganie sprawców przestępstw korupcyjnych, ujawnianie i eliminowanie czynników korupcyjogennych występujących w instytucjach publicznych.

Podstawą skuteczności działań państwa w tej dziedzinie jest współdziałanie różnych instytucji i służb powołanych do walki z korupcją (Policja, ABW, CBA, MSWiA, Pełnomocnik ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i inni) a także partnerstwo z organizacjami społecznymi i pozarządowymi oraz prywatnym sektorem w celu budowania kultury antykorupcyjnej oraz edukacji i dialogu z obywatelami.

Działania skierowane na przeciwdziałanie korupcji będą ujęte w **programie przeciwdziałania korupcji**. Plan jest kolejnym etapem wdrażania Strategii Antykorupcyjnej, istniejącej od września 2002 roku. Cele strategiczne planu działań antykorupcyjnych skupią się przede wszystkim na zmniejszaniu poziomu korupcji w Polsce poprzez stanowienie lepszego i przejrzystego prawa, skuteczniejszemu zwalczaniu przestępczości korupcyjnej, poprawie jakości pracy administracji publicznej, zmniejszeniu tolerancji wobec korupcji oraz podniesieniu poziomu świadomości społecznej. Działania programu winny zatem zakładać nie tylko wzmocnienie służb odpowiedzialnych za zwalczanie przestępczości korupcyjnej, lecz także wsparcie systemu kształcenia, badań i prac rozwojowych, intensyfikację profilaktyki antykorupcyjnej

poprzez nowelizację odpowiednich przepisów prawnych, poprawę jakości działania administracji publicznej oraz zwiększenie efektywności ścigania przestępstw korupcyjnych.

6.4.4. Odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw.

Pozbawianie sprawców korzyści majątkowych, pochodzących z popełnianych przez nich przestępstw stanowi istotny element w walce z przestępczością, szczególnie zorganizowaną. W celu skutecznego odzyskiwania i zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstw konieczne jest dalsze udoskonalanie 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 przedmiotowym zakresie. Niezbędna jest sprawna wymiana informacji pomiędzy instytucjami, urzędami oraz organami władzy publicznej na potrzeby prowadzonych czynności służbowych, w tym m.in. z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej w zakresie danych obejmujących transakcje podejrzane i ponadprogowe, mogące mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. W celu skutecznej budowy systemu odzyskiwania mienia konieczne jest dokonanie zmian w obowiązującym prawie celem umożliwienia zaangażowanym służbom i instytucjom skutecznej wymiany informacji na temat składników majątkowych sprawców przestępstw. Należy **zorganizować wspólny system gromadzenia danych na temat odzyskiwanego i zabezpieczanego mienia** przez wszystkie instytucje i służby, które wykonują tego typu zadania. Celowym będzie także do 2014r. – zgodnie ze Strategią Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE – podjąć decyzje o **utworzeniu biur ds. odzyskiwania mienia**, wyposażonych w niezbędne środki i kompetencje.

6.4.5. Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.

W celu skutecznego przeciwdziałania przemocy w rodzinie konieczne jest zapewnienie sprawnych reakcji Policji na zgłaszane interwencje dotyczące przemocy w rodzinie, budowanie sieci współpracy międzyinstytucjonalnej, m.in. z samorządami, z instytucjami pomocy społecznej, z lokalnymi ośrodkami wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Niezbędne jest podejmowanie ogólnokrajowych i lokalnych przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, a także z organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Ważne jest, aby istniała komplementarność wszystkich programów rządowych obejmujących zadania w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie, tak aby uniknąć powielania się zadań. Głównym celem administracji rządowej powinno być wspieranie lokalnych inicjatyw ukierunkowanych na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.

6.4.6. Zapewnienie bezpieczeństwa imprez masowych.

Konieczne jest osiągnięcie takiego poziomu bezpieczeństwa, w którym przebieg widowisk sportowych, jak również imprez kulturalno-rozrywkowych umożliwi skupienie uwagi widzów wyłącznie na sportowej rywalizacji czy też wrażeniach artystycznych. Do osiągnięcia tego celu niezbędne są następujące działania:

- ścisła współpraca Policji z organizatorami imprez masowych,
- skuteczne egzekwowanie obowiązujących przepisów oraz ich udoskonalanie,
- odpowiednie rozpoznanie przez Policję środowisk pseudokibiców,
- zwiększanie efektywności działania spottersów.

Konieczne jest **podnoszenie 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, a także doposażenie policjantów w sprzęt techniki policyjnej. Winno dążyć się do objęcia szkoleniami wszystkich podmiotów de facto odpowiedzialnych za bezpieczeństwo imprez masowych, a w szczególności organizatorów.

Niezbędne jest także **podejmowanie działań profilaktycznych skierowanych do najmłodszych** propagujących ideę czystości rywalizacji sportowej (ang. *fair play*). Edukacja najmłodszych ukierunkowana na poszanowanie drugiego człowieka bez względu na wyznanie, rasę i narodowość, poszanowaniu 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**, w których zabezpieczeniu uczestniczy także ABW. Ważna rola przypada Centrum Antyterrorystyczne ABW (CAT), będące jednostką koordynacyjno-analityczną w zakresie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu współpracująca z MSZ, RCB, PSP. Istnieje zatem konieczność zapewnienia ścisłej współpracy, koordynacji i bieżącego przepływu informacji pomiędzy właściwymi instytucjami, w szczególności w zapewnieniu bezpieczeństwa imprez i wydarzeń o charakterze masowym, łączących się z zagrożeniami terrorystycznymi.

6.4.7. Przeciwdziałanie zagrożeniom o charakterze terrorystycznym.

Choć w Polsce zagrożenie terrorystyczne utrzymuje się na stosunkowo niskim poziomie, podejmowanych jest szereg przedsięwzięć o charakterze systemowym zmierzających do wypracowania skutecznych mechanizmów przeciwdziałania bieżącym zagrożeniom terrorystycznym, a także dostosowania krajowych rozwiązań do międzynarodowych standardów.

W polskim systemie antyterrorystycznym istnieje wiele niezależnych od siebie służb i instytucji realizujących zadania w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych, a także neutralizacji skutków ewentualnych zamachów terrorystycznych, współpracujących ze sobą na poziomie wykonawczym, operacyjnym i strategicznym, istnieje jednak potrzeba stworzenia spójnego dokumentu wyznaczającego podstawowe kierunki polityki antyterrorystycznej. Rekomenduje się przygotowanie **programu przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym** w Polsce – dokumentu, który w sposób kompleksowy określi kierunki działań, mających na celu skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym.

Ponadto będą podjęte działania związane z przeciwdziałaniem cyberterroryzmowi, jako wzrastającemu zagrożeniu w kontekście szybko postępującej informatyzacji życia, gospodarki i administracji.

Istnieje konieczność przeciwdziałania i walki z różnymi przejawami terroryzmu: szkolenia, wymiana doświadczeń i wiedzy na płaszczyźnie międzynarodowej, wypracowywanie wspólnych algorytmów, ochrona infrastruktury krytycznej (energetyka, telekomunikacja, transport, bankowość, system zaopatrzenia w wodę).

Ad.6.5. Poprawa efektywności i jakości funkcjonowania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego

6.5.1. Usprawnienie funkcjonowania sieci jednostek systemu ratownictwa medycznego.

W celu rozwoju sieci jednostek ratownictwa medycznego należy przede wszystkim dążyć do **wyposażania zespołów ratownictwa medycznego** w ambulanse odpowiadające Polskim Normom oraz dostosowania szpitalnych oddziałów ratunkowych, a także centrów urazowych do obowiązujących przepisów.

Realizacja tego celu zakłada m.in.: bieżącą wymianę zużytych oraz zakup nowych ambulansów ratunkowych oraz ujednoczenie ich standardów pozwalające na spełnienie wymagań zawartych w Polskich Normach i zapewnienie parametrów czasów dotarcia na miejsce zdarzenia dla zespołu ratownictwa medycznego, licząc od chwili przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora medycznego, utworzenie nowych szpitalnych oddziałów ratunkowych oraz doposażenie już funkcjonujących szpitalnych oddziałów ratunkowych do wymagań zawartych w przepisach⁷³ ze szczególnym uwzględnieniem całodobowych lądowisk dla śmigłowców, wzrost liczby centrów urazowych spełniających wymagania zawarte w przepisach⁷⁴.

Działaniem niezbędnym do podjęcia jest przede wszystkim konieczność **stałego monitorowania funkcjonowania systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne**, a tym samym reagowania na zmieniające się zapotrzebowanie podmiotów systemu – zarazem w zakresie finansowania działalności

⁷³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego (Dz. U. z 2007 r. Nr 55, poz. 365)

⁷⁴ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2009 r. Nr 122, poz. 1007) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie centrum urazowego (Dz. U. z 2010 r. Nr 118, poz. 803)

bieżącej oraz nakładów inwestycyjnych z nią związanych, jak również inicjatyw legislacyjnych, służących zapewnieniu właściwej realizacji zadań systemu.

Wyzwaniem stojącym przed systemem ratownictwa medycznego w Polsce jest także **skrócenie okresu reakcji zespołów ratownictwa medycznego** 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. Standardem docelowym jest tzw. „złota godzina”, tj. okres do 60 min. od wystąpienia pierwszych objawów, w którym wobec osoby w stanie nagłego zagrożenia powinno być wdrożone niezbędne leczenie, co daje największe szanse przeżycia i uniknięcia trwałych następstw stanów nagłego zagrożenia zdrowotnego (tj. niepełnosprawności).

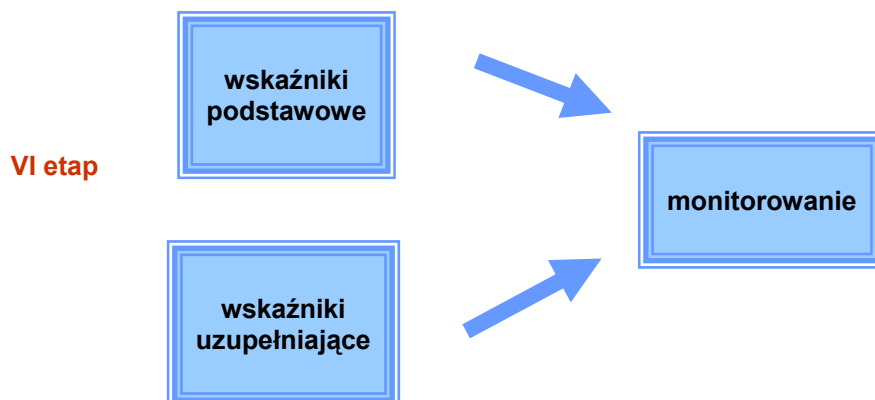
6.5.2. Zabezpieczenie ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego.

System Państwowe Ratownictwo Medyczne powinien być oparty na zasadzie ciągłości udzielania świadczeń. Powyższe oznacza udzielenie świadczeń osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego w niezbędnym zakresie w możliwie szybkim czasie. Ważną rolę w tej kwestii odgrywa koordynacja działań mająca bezpośredni wpływ na **współpracę zespołów ratownictwa medycznego, szpitalnych oddziałów ratunkowych, centrów urazowych oraz jednostek organizacyjnych szpitali** wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego. Osoby w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego powinny trafić za pośrednictwem zespołu ratownictwa medycznego do szpitala udzielającego świadczeń w niezbędnym zakresie, bez pośrednictwa innych jednostek. Do zadań dyspozytora medycznego i członków zespołów ratownictwa medycznego należy ocena stanu zdrowia pacjenta, zadysponowanie na miejsce zdarzenia właściwego typu zespołu ratownictwa medycznego, a następnie transport do odpowiedniego zakładu opieki zdrowotnej. Ambulanse ratunkowe z uwagi na dynamiczną ich eksploatację, a także sytuacje wypadkowe oraz konieczność pokonywania tras w trudnych wiejskich warunkach drogowych, często ulegają trwałym uszkodzeniom. Możliwość odtworzenia taboru ambulansów zapewni ciągłość udzielania świadczeń zdrowotnych na zakładanym w ustawie poziomie.

5.3. Wskaźniki monitorowania strategii

Opracowanie kierunków interwencji i działań dało podstawę do wyboru wskaźników monitorowania realizacji celów strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”, a także sprecyzowanie systemu monitorowania.

Rysunek 12. Etapy VI strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”



Dane za rok 2009 – w miarę dostępności - będą wskaźnikami bazowymi (wyjściowymi) do analiz wdrażania celów strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”. Pierwsze porównanie wskaźników nastąpi w pierwszym sprawozdaniu (tzw. wyjściowym) z wdrażania strategii w 2012r.

Przez koordynatora strategii zostanie stworzona baza wskaźników w formie elektronicznej bazy danych, która będzie zawierać wskaźniki istotne z punktu widzenia diagnozowania, monitorowania i ewaluacji.

Wskaźniki monitorowania zostały podzielone na 2 grupy, tzn. na wskaźniki o charakterze podstawowym i wskaźniki o charakterze uzupełniającym (łącznie 28 wskaźników). Przedstawione w tabelach wartości docelowe wskaźników w roku 2015 i 2020 mają charakter orientacyjny i poglądowy, a jednocześnie są osiągalne. Do wyznaczonych wartości będzie się dążyć, jednakże ich osiągnięcie uzależnione jest od wielu czynników, np. ekonomicznych, politycznych, postępów w innych państwach Unii Europejskiej. Z chwilą podjęcia prac nad aktualizacją strategii weryfikacji będą ulegać także wartości wskaźników.

Wskaźniki podstawowe

Nazwa wskaźnika	Jednostka miary	Przekrój terytorialny	Wartość w roku bazowym (2009r.)	Wartość w roku 2015	Wartość w roku docelowym 2020	Źródło	Pomiary wskaźników
Wskaźnik efektywności rządzenia ⁷⁵	wg metodologii Banku Światowego	Polska	0,64	0,8	0,9	Bank Światowy	co rok
Wskaźnik - jakość stanowionego prawa	wg metodologii Banku Światowego	Polska	0,93	0,95	1,0	Bank Światowy	co rok
Wskaźnik-rzeczywistości prawa	wg metodologii Banku Światowego	Polska	0,68	0,8	0,9	Bank Światowy	co rok

⁷⁵ 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; rzeczą 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

Wskaźnik postrzeganej korupcji ⁷⁶	wg metodologii Transparency International	Polska	5,0	7,0	8,0	Transparency International	co rok
Dostępność usług e-government on-line ⁷⁷	% z 20 podstawowych usług wg metodologii eGov Benchmark	Polska na tle UE	53	71 (osiągnięcie średniej dla UE)	100 (osiągnięcie wartości sytuującej Polskę w pierwszej dziesiątce krajów UE)	Eurostat/M SWiA	co rok
Dostępność usług e-government on-line dla obywateli ⁷⁸	% z 12 podstawowych usług wg metodologii eGov Benchmark	Polska na tle UE	27	66 (osiągnięcie średniej dla UE)	100 (osiągnięcie wartości sytuującej Polskę w pierwszej dziesiątce krajów UE)	Komisja Europejska	co rok
Stopień zaawansowania usług e-administracji	wg metodologii eGov Benchmark	Polska na tle UE	74%	95%	100%	Komisja Europejska	co rok
Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw	%	Polska	67,1	67,5	68	KGP	co rok
Odsetek obywateli, którzy uważają, że w Polsce żyje się bezpiecznie	wg metodologii CBOS	Polska	69%	73%	75%	CBOS	co roku
Odsetek obywateli, którzy czują się bezpiecznie w miejscu zamieszkania	wg metodologii CBOS	Polska	88%	90%	92%	CBOS	co roku

Wskaźniki uzupełniające

Nazwa wskaźnika	Jednostka miary	Przekrój terytorialny	Wartość w roku bazowym (2009r.)	Wartość w roku 2015	Wartość w roku docelowym 2020	źródło	Pomiar wskaźników
Odsetek obywateli korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną	%	Polska na tle Europy	25	38 (osiągnięcie średniej dla UE)	48 (osiągnięcie wartości sytuującej Polskę w pierwszej dziesiątce krajów UE)	GUS / Eurostat	co rok
Odsetek obywateli mających szerokopasmowy dostęp do Internetu i wykorzystujących go w kontaktach z administracją publiczną	%	Polska na tle Europy	37	53 (osiągnięcie średniej dla UE)	58 (osiągnięcie wartości sytuującej Polskę w pierwszej dziesiątce krajów UE)	GUS / Eurostat	co rok
Odsetek przedsiębiorstw korzystających z Internetu do kontaktu z administracją publiczną w celu	%	Polska na tle Europy	57	54 (osiągnięcie średniej dla UE)	61 (osiągnięcie wartości sytuującej Polskę w pierwszej dziesiątce krajów UE)	GUS / Eurostat	co rok

⁷⁶ wskaźnik postrzegania korupcji wg Transparency International:10 – całkowity brak korupcji

⁷⁷ Wskaźnik będzie mierzony na potrzeby Europejskiej Agendy Cyfrowej, tym niemniej zakres wskaźnika może być przez KE zmieniana odnośnie doboru usług podstawowych.

⁷⁸ Polskę cechuje bardzo duża dysproporcja pomiędzy wskaźnikiem dostępności usług dla przedsiębiorców (88% powyżej średniej UE) i dla obywateli (27% przy średniej 66%)

przesłania wypełnionych formularzy							
Odsetek przedsiębiorstw korzystających z Internetu do składania ofert w elektronicznym systemie składania zamówień publicznych	%	Polska na tle Europy	7	11 (osiągnięcie średniej dla UE)	12 (osiągnięcie wartości sytuującej Polskę w pierwszej dziesiątce krajów UE)	GUS / Eurostat	co rok
Odsetek urzędów administracji publicznej korzystających z elektronicznego systemu zarządzania dokumentami z funkcjonalnością wymiany korespondencji z systemami zewnętrznymi	%	Polska	19	50	80	MSWiA	co rok
Odsetek osób uczestniczących w konsultacjach on-line lub głosujących przez Internet w sprawach społecznych i politycznych (planowanie przestrzenne, składanie petycji)	%	Polska na tle Europy	brak danych ⁷⁹	brak danych (osiągnięcie średniej dla UE)	brak danych (osiągnięcie wartości sytuującej Polskę w pierwszej dziesiątce krajów UE)	GUS / Eurostat	co rok
Czas trwania postępowania egzekucyjnego w sprawach o egzekucję świadczeń innych niż świadczenia powtarzające się i należności sądowe (Km)	miesiące	Polska	14,7	12	8	MS	co rok
Dostępność do egzekucji sądowej (komorników sądowych) na 100 tys. mieszkańców	liczba komorników sądowych	Polska	2,0	3,9	6,5	MS, GUS (ludność i prognoza demograficzna)	co rok
Liczba adwokatów i radców prawnych wykonujących zawód na 100 tys. mieszkańców	liczba	Polska	70,8	137	185	MS, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych	co rok
Liczba notariuszy na 100 tys. mieszkańców	liczba	Polska	5,4	6,5	7,9	MS GUS (ludność i prognoza demograficzna)	co rok
Liczba przeprowadzanych OSR Ex-post w skali roku	liczba	Polska	0	20	50	MG Audyty zlecone – informacja z Karm lub badanie własne	co rok

⁷⁹ Informacja będzie dostępna po raz pierwszy - za rok 2010, dane będą uzupełnione w 2011 r.

Liczba (udział procentowy) inicjatyw (legislacyjnych) które zostały przeprowadzone przy użyciu wystandaryzowanych narzędzi komunikacji (n. system konsultacji on-line)	procent	Polska	0	20 %	50 %	Audyt zlecony - badania własne - informacje z systemu	co rok
Liczba przeszczepień narządów na 1 mln mieszkańców	liczba	Polska	28,3	37,5	57,5	Poltransplant GUS (ludność i prognoza demograficzna)	co rok
Ilość donacji krwi wydanej do leczenia na 1000 mieszkańców	KKCz na 1000 mieszkańców	Polska	26,37	30,70	34,91	Narodowe Centrum Krwi GUS (ludność i prognoza demograficzna)	co rok
Liczba wyjazdów ratownictwa medycznego spełniających parametry czasu dotarcia w stosunku do całkowitej liczby wyjazdów do stanów nagłego zagrożenia zdrowia lub życia	%	Polska	91%	94%	96%	województwie	co rok
Stosunek nakładów na oficjalną pomoc rozwojową (ODA) do dochodu narodowego brutto	%	Wszystkie państwa – partnerzy we współpracy rozwojowej	0,08%	0,33%	0,5%	MSZ GUS (DNB)	co rok
Średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji Policji od momentu zgłoszenia	minuty	Polska	13,7 min w terenie miejskim 18,5 min w terenie wiejskim	12 min w terenie miejskim, 15 min w terenie wiejskim	11 min w terenie miejskim, 14 min w terenie wiejskim	KGP	co rok
Średni czas oczekiwania na podjęcie interwencji podmiotów ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego od momentu przyjęcia zgłoszenia	minuty	Polska	9 min 3 sek.	8 min 50 sek.	8 min 25 sek.	KG PSP	co rok

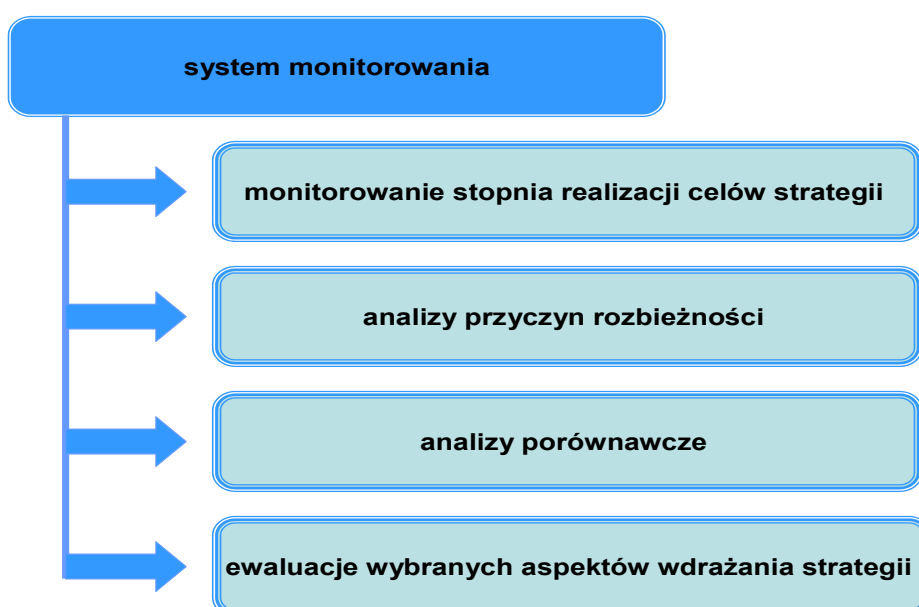
5.4. System monitorowania

System monitorowania strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” będzie dostarczał rzetelnych informacji na temat skuteczności podejmowanych działań w kontekście realizacji zakładanych celów.

Monitorowanie będzie stałym i ciągłym procesem obserwacji zachodzących zmian i będzie obejmowało:

- monitorowanie stopnia realizacji celów strategii,
- analizy przyczyn rozbieżności oraz identyfikację obszarów wymagających podjęcia określonych działań interwencyjnych,
- analizy porównawcze w zakresie wybranych aspektów rozwoju,
- ewaluacje wybranych aspektów wdrażania strategii mające na celu pozyskiwanie wiedzy niezbędnej do optymalizacji tego procesu.

Rysunek 13. System monitorowania strategii



Monitorowanie będzie opierać się na systemie wskaźników przedstawionych w części 5.3 strategii, planie działań oraz planach rocznych, analitycznych i rocznych planach ewaluacji, a także innych materiałach umożliwiających zbieranie danych świadczących o wdrażaniu strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”. Tryb, sposób i forma monitorowania zostaną określone przez Koordynatora strategii.

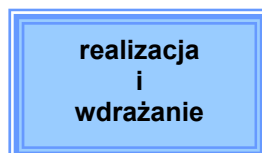
Bieżące działania podejmowane w ramach monitorowania przedstawiać będą osiągany postęp zakładanych celów. W perspektywie długofalowej proces monitorowania umożliwi obserwacje zachodzących zmian pod kątem skuteczności i efektywności podjętych interwencji. Wyniki prowadzonych analiz i wnioski z nich wynikające będą wykorzystywane m.in. do przygotowywania cyklicznych raportów i informacji przedstawiających stopień realizacji strategii, obserwacji dynamiki realizacji celów strategii, wyznaczania nowych kierunków działań.

6. SYSTEM REALIZACJI I WDRAŻANIA

Zidentyfikowane w poprzednich częściach strategii cele, kierunki interwencji i działania determinują wprowadzenie efektywnego systemu realizacji i wdrażania, tak skonstruowanego, by zapewniał spójność działań podejmowanych przez różne organy administracji publicznej. W tym celu system realizacji strategii będzie budowany w oparciu o zasady: **partnerstwa, współpracy i koordynacji**.

Rysunek 14. Etapy VII strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”

VII etap



W pierwszym okresie wdrażania strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” ważną rolę będzie odgrywać właściwa koordynacja podejmowanych inicjatyw w zakresie wdrażania wybranych aspektów strategii w celu zapewnienia rzetelnej analizy i oceny zjawisk, a jednocześnie efektywność wydawanych na ten cel środków.

6.1. Podmioty zaangażowane w realizację strategii.

Podmiotami zaangażowanymi w realizację strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” będą wszystkie podmioty podejmujące decyzje w zakresie zarządzania strategicznego dotyczącego rozwoju kraju w poszczególnych obszarach kompetencyjnych oraz wdrażające strategię, a w szczególności Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, ministrowie, szefowie urzędów centralnych, wojewodowie, organy jednostek samorządu terytorialnego.

Rada Ministrów w zakresie:

- przyjęcie Strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”,
- przyjęcie planu działań strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”.

Prezes Rady Ministrów/Rada Ministrów/Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie:

- podjęcia inicjatywy dotyczącej opracowania i wdrożenia koncepcji uproszczenia struktur ministerstw, wzmocnienia mechanizmów koordynacji poziomej w rządzie i administracji, szybkiego dostępu do informacji i obiegu informacji,
- egzekwowania zgodności wybranych inicjatyw regulacyjnych z celami strategicznego rozwoju kraju sformułowanymi w dokumentach strategicznych,
- stworzenia instytucjonalnych platform współpracy i wymiany doświadczeń,
- poprawy wiarygodności instytucji publicznych poprzez ograniczenie korupcji i transparentność państwa,
- oceny efektów powstałych w wyniku zastosowania standardów metodologicznych, merytorycznych i procedur organizacyjnych procesu programowania rozwoju kraju,
- stworzenia przejrzystych i elastycznych reguł współpracy między administracją rządową a parlamentem i komunikacji między jednostkami administracji,
- stworzenia reguł dialogu i komunikacji ze społeczeństwem,
- stworzenia reguł dialogu z interesariuszami przy wykorzystaniu istniejących instytucji,
- ujednoczenia metod publicznego przekazu przez instytucje rządowe, reguł udziału w debacie i prezentacji wyników debaty publicznej,
- ustanowienia we współpracy z Prezesem Rządowego Centrum Legislacji standardowych form komunikacji poszczególnych ministerstw z Parlamentem,

- wzmocnienia centralnego ośrodka koordynacyjnego i informacyjnego rządu,
- uporządkowania form zatrudnienia w administracji rządowej,
- opracowanie założeń nowego, motywacyjnego systemu wynagrodzeń w administracji państwowej.

Z kolei na poziomie ministerstw, urzędów centralnych i urzędów jednostek samorządu terytorialnego zakres zadań będzie polegał na:

- uproszczeniu struktur organizacyjnych i wewnętrznego obiegu informacji,
- monitorowaniu postępów w realizacji wyznaczonych kierunków interwencji strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” i programów rozwoju w zakresie swojej właściwości,
- ewaluacji polityk sektorowych pod kątem ich oddziaływania na sprawność i efektywność państwa,
- podejmowaniu inicjatyw zmierzających do uproszczenia procedur administracyjnych,
- udziale w przygotowaniu Wieloletnich Planów Finansowych Państwa/Wieloletniej Perspektywie Finansowej oraz budżetu w układzie zadaniowym,
- podwyższaniu standardów sprawnego zarządzania wspieranych technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi,
- dostępności i efektywności świadczonych usług poprzez wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych,
- wprowadzeniu nowoczesnego systemu zarządzania usługami publicznymi, mechanizmów ułatwiających korzystanie z usług publicznych,
- zwiększeniu poziomu wiedzy o działalności danej instytucji.

Szczególne zadania w usprawnieniu funkcjonowania państwa przypadają:

Ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej/Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie:

- opracowania we współpracy z właściwymi ministrami lub we współpracy z zainteresowanymi ministrami przejrzystych i efektywnych struktur organizacyjnych służb, inspekcji i straży,
- przeprowadzenia analiz podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego,
- uproszczenia procedur administracyjnych,
- opracowania programu podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz procesów zarządzania kadrami w administracji samorządowej.

Ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji/Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie:

- programowania, nadzorowania i monitorowania postępów w zakresie informatyzacji działalności podmiotów administracji publicznej (w rozumieniu *ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*),
- opracowania technicznych i prawnych założeń elektronicznego przepływu informacji między resortami,
- wspierania rozwoju usług o zasięgu paneuropejskim poprzez działania na rzecz likwidacji technicznych i prawnych barier ponadgranicznej interoperacyjności,
- koordynacji działań na rzecz upowszechnienia usług administracji elektronicznej wśród obywateli i przedsiębiorców (edukacyjne, informacyjne, aktywizujące).

Ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych i budżetu/Ministerstwu Finansów w zakresie:

- synchronizacji procesu programowania strategicznego z planowaniem budżetowym,
- poprawy skuteczności planowania strategicznego i zarządzania budżetem, w tym wprowadzenie budżetu zadaniowego,
- wprowadzenia mechanizmów zapewniających koncentrację środków budżetowych na wybranych sferach istotnych dla rozwoju kraju,
- opracowania przebudowy instrumentów finansowych,

- stworzenia, we współpracy z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i dyrektorem RCB, skutecznego mechanizmu finansowania systemu zarządzania kryzysowego umożliwiającego właściwą realizację zadań, w tym likwidację strat w sytuacjach kryzysowych.

Ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego/Ministerstwu Rozwoju Regionalnego w zakresie:

- stworzenia warunków dla wielopoziomowego systemu zarządzania rozwojem,
- zapewnienia właściwej identyfikacji potrzeb rozwojowych kraju oraz synchronizacji procesu programowania strategicznego z planowaniem budżetowym,
- zwiększenia spójności w ramach systemu dokumentów strategicznych,
- stworzenia jednolitego systemu koordynacji i realizacji działań strategicznych,
- wypracowania i ukształtowania skutecznych mechanizmów współpracy i koordynacji międzyresortowej, międzyregionalnej, samorządowej oraz mechanizmów udziału partnerów społecznych i gospodarczych,
- przygotowania i upowszechnienia standardów monitorowania i ewaluacji,
- podjęcia działań zapewniających zdolność instytucjonalną zarządzania rozwojem kraju,
- udostępniania informacji związanych z programowaniem strategicznym,
- prowadzenia badań diagnostycznych, ewaluacji i postępów realizacji poszczególnych strategii i programów,
- rozwijania mechanizmów współpracy między władzą publiczną a innymi podmiotami.

Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki/Ministerstwu Gospodarki w zakresie:

- opracowania systemowego podejścia do deregulacji (optymalizacji obciążeń regulacyjnych i biurokratycznych),
- wprowadzenia we współpracy z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Prezesem Rządowego Centrum Legislacji mechanizmów dogłębnej analizy skutków regulacji prawnych dla gospodarki, budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa/Ministerstwu Skarbu Państwa w zakresie:

- przygotowywania propozycji rozwiązań w zakresie docelowego udziału Skarbu Państwa w gospodarce,
- wypracowania mechanizmów, standardów oraz zasad zwiększających efektywność nadzoru właścicielskiego nad spółkami i podmiotami z udziałem Skarbu Państwa,
- wdrożenia szczególnych instrumentów nadzoru właścicielskiego wobec podmiotów o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa,
- dążenia do wprowadzenia jednolitych standardów wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach kapitałowych, przedsiębiorstwach państwowych i innych podmiotach,
- opracowywania kierunków i programów prywatyzacji oraz sprawozdań z ich realizacji.

Ministrowi Sprawiedliwości/Ministerstwu Sprawiedliwości w zakresie:

- wypracowania mechanizmów ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości poprzez usprawnienie postępowań przygotowawczych i sądowych,
- rozpowszechnienia alternatywnych metod rozwiązywania sporów,
- opracowania mechanizmów umożliwiających szerszy dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej,
- przygotowania i przeprowadzenia programu pilotażowego nieodpłatnej pomocy prawnej,
- usprawnienia funkcjonowania sądownictwa poprzez wprowadzenie zarządzania menadżerskiego, odciążenie sędziów od obowiązków administracyjnych niezwiązanych bezpośrednio z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości i zadań z zakresu ochrony prawnej, zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych funkcjonowania sądów,
- podjęcia działań dotyczących upraszczania procedur i skrócenia czasu postępowań sądowych,

- zwiększenia liczby spraw załatwianych drogą elektroniczną oraz wprowadzenie informatyzacji urzędzeń ewidencyjnych w sądach,
- opracowania systemu oceny pracy sędziów opartego na obiektywnych kryteriach,
- rozpowszechnienia i przyspieszenia dostępu do rejestrów sądowych,
- podjęcia działań w celu wprowadzania nowoczesnej i efektywnej probacji, likwidacji przeludnienia w jednostkach penitencjarnych,
- poszerzenia zakresu i zwiększenia możliwości stosowania Systemu Dozoru Elektronicznego,
- opracowania mechanizmów umożliwiających zwiększenie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz systemu pomocy pokrzywdzonym przestępstwem.

Ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych/Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie:

- wypracowania mechanizmów skutecznego działania Policji, Państwowej Straży Pożarnej i innych instytucji, samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania zagrożeniom,
- opracowania we współpracy z Dyrektorem RCB skutecznego systemu powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności na wypadek zagrożeń,
- stworzenia systemu ochrony ludności i przejrzystych procedur w zakresie zarządzania kryzysowego.

Ministrowi właściwemu do spraw środowiska/Ministerstwu Środowiska w zakresie:

- opracowania koncepcji reformy służb ochrony środowiska.

Ministrowi właściwemu do spraw zdrowia/Ministerstwu Zdrowia w zakresie:

- stworzenia mechanizmów promujących poprawę standardów i jakości opieki zdrowotnej,
- zastosowania rozwiązań organizacyjno-prawnych stabilizujących ekonomicznie podmioty świadczące usługi medyczne,
- stymulowania mechanizmów zapewniających właściwą alokację zasobów ochrony zdrowia obejmującą także nowe inwestycje infrastrukturalne,
- zwiększenia dostępności do zabiegów ratujących życie,
- wypracowania mechanizmów zapewniających samowystarczalność kraju w krew i jej składniki,
- wzmocnienia sieci jednostek systemu ratownictwa medycznego,
- usprawnienia rozliczania świadczeń medycznych,
- stworzenia mechanizmów zapewniających efektywne zarządzanie wykazami leków refundowanych,
- stworzenia mechanizmów zwiększających dostęp do innowacyjnych, efektywnych kosztowo terapii lekowych oraz dostępności do leków,
- stworzenia systemu efektywnego zarządzania informacją medyczną,
- zmniejszenia nierówności w dostępie do usług medycznych,
- wdrożenia Programu Wieloletniego na lata 2011 – 2020 pod nazwą „Narodowy Program Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej”.

Ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych oraz Ministrowi właściwemu do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej/Ministerstwu Spraw Zagranicznych w zakresie:

- wzmocnienia koordynacji polityki zagranicznej i skuteczności udziału w procesie decyzyjnym UE i organizacjach międzynarodowych,
- wypracowania skutecznych mechanizmów monitorowania wdrażania unijnych aktów prawnych,
- wypracowania mechanizmów koordynacji współpracy zagranicznej i wymiany informacji między organami administracji rządowej,

- ustanowienia mechanizmów zapewniających spójność i koordynację działań właściwych resortów i instytucji w ramach międzynarodowej współpracy rozwojowej oraz wzmocnienie zdolności reagowania Polski na kryzysy humanitarne z wykorzystaniem pomocy bilateralnej i wielostronnej,
- wzmocnienia zaplecza eksperckiego państwa w stosunkach zagranicznych,
- ustanowienia skutecznych mechanizmów monitorowania i wspierania zatrudnienia obywateli polskich w instytucjach i agendach UE oraz innych organizacjach międzynarodowych,
- ustanowienia mechanizmów efektywnej współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach europejskich,
- podjęcia we współpracy z właściwymi ministrami działań mających na celu stworzenie systemu promocji Polski oraz podniesienia poziomu edukacji obywatelskiej i zawodowej na rzecz nowoczesnej promocji, a także ustanowienia mechanizmów koordynacji rządowego systemu promocji,
- podjęcia działań we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki i ministrem właściwym do spraw informatyzacji zmierzających do rozwoju systemu portali informacyjnych promujących Polskę za granicą,
- wzmocnienia służby konsularnej i skutecznego funkcjonowania konsulatów,
- rozwoju systemu współpracy z Polonią i Polakami za granicą,
- wypracowania mechanizmów koordynujących współpracę zagraniczną samorządu terytorialnego,
- określenia mechanizmu monitorowania i wspierania działalności międzynarodowej organizacji pozarządowych, a także usprawnienia i racjonalizacji systemu informowania o aktywności zagranicznej podmiotów samorządowych.

Prokuratorowi Generalnemu/Prokuraturze Generalnej w zakresie:

- poprawy skuteczności prowadzonych postępowań,
- wypracowania koncepcji i inicjowania działań zmierzających do wsparcia eksperckiego w prowadzonych postępowaniach,
- opracowania skutecznych mechanizmów zarządzania i optymalizacji kosztów funkcjonowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury,
- wypracowania standardów i metod efektywnego zarządzania zasobami kadrowymi w prokuraturze,
- podjęcia inicjatyw zmierzających do poprawy wizerunku i zaufania do prokuratury.

Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji/Rządowemu Centrum Legislacji w zakresie:

- opracowania efektywnego procesu tworzenia regulacji prawnych uwzględniającego elastyczne procedury postępowania, stosowanie alternatywnych rozwiązań,
- wzmocnienia dyskusji merytorycznej na etapie tworzenia regulacji, w tym na etapie opracowywania oceny skutków regulacji,
- wprowadzenia skutecznych mechanizmów weryfikacji obowiązujących przepisów pod kątem zachodzących zmian i ich zasadności pozostawiania w obiegu prawnym,
- stworzenia we współpracy z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przejrzystych i elastycznych regul współpracy między administracją rządową a parlamentem.

Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów/Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie:

- rozwoju bezpiecznego i pro-konsumenckiego rynku – monitorowanie rynku dóbr i usług konsumenckich,
- wypracowania skutecznych mechanizmów nadzoru i przeprowadzania kontroli w obszarze bezpieczeństwa produktów,
- podniesienia świadomości uczestników obrotu odnośnie przysługujących konsumentom praw oraz stymulacji aktywności konsumenckiej w obszarze ochrony tych praw,
- rozwoju dialogu konsumenckiego oraz wzmocnienia mechanizmów samoregulacyjnych,
- wdrożenia efektywnego poradnictwa i dochodzenia roszczeń konsumenckich,

- stworzenia spójnych i efektywnych mechanizmów służących ochronie praw konsumentów,
- opracowania mechanizmów koordynacji i współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów.

Szefowi Służby Cywilnej w zakresie:

- opracowania i wdrożenia programu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Dyrektorowi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w zakresie:

- wypracowania we współpracy z Szefem KPRM i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych mechanizmów koordynacji i podejmowania decyzji oraz procesu planowania cywilnego w różnych zagrożeniach,
- usprawnienia we współpracy z Szefem KPRM i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych systemu zarządzania kryzysowego uwzględniającego uporządkowanie kompetencji organów administracji publicznej,
- wypracowania we współpracy z Szefem KPRM i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej mechanizmów współpracy cywilno-wojskowej w sytuacjach kryzysowych,
- opracowania i wdrożenia systemu szkoleń organów i pracowników instytucji zaangażowanych w proces zarządzania kryzysowego,
- przygotowania i realizacji we współpracy z Szefem KPRM i ministrem właściwym do spraw wewnętrznych systemu ćwiczeń pozwalających na rzeczywistą weryfikację procedur i sprawdzenie sprawności systemu zarządzania kryzysowego.

Głównemu Geodecie Kraju/Głównemu Urzędowi Geodezji i Kartografii w zakresie:

- zapewnienia dostępu do aktualnych, referencyjnych danych przestrzennych poprzez utrzymanie i rozwój krajowej infrastruktury informacji przestrzennej,
- zapewnienia rozwiązań dotyczących informacji przestrzennej dla systemów dziedzicznych administracji.

Wojewodom w zakresie:

- optymalizacji struktur organizacyjnych urzędów wojewódzkich i wewnętrznego obiegu informacji,
- podwyższania standardów sprawnego zarządzania wspieranych technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi,
- wprowadzenia systemu zarządzania przez cele,
- dostępności i efektywności usług administracyjnych poprzez wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych,
- opracowania mechanizmów przejrzystej komunikacji wewnątrz urzędów wojewódzkich, a także z urzędami administracji zespolonej i samorządu terytorialnego.

Dyrektorom generalnym/kierownikom urzędów w zakresie:

- wprowadzenia mechanizmów optymalnego zatrudnienia i organizacji funkcji zarządzania zasobami ludzkimi, w szczególności z uwzględnieniem zasady równości,
- wprowadzenia wewnętrznego ruchu kadr uwzględniającego potrzeby organizacji,
- uwzględniania aspektów ekologicznych w procedurach przetargowych oraz wzmacnianie postaw prośrodowiskowych w podległych jednostkach.

Organom jednostek samorządu terytorialnego w zakresie:

- wprowadzenia szybkiego dostępu do informacji i upraszczania procedur,
- wdrożenia przejrzystych metod komunikacji wewnątrz urzędów,
- wzmocnienia mechanizmów koordynacji poziomej w urzędach,
- podwyższania standardów sprawnego zarządzania wspieranych technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi,

- wzrostu dostępności i efektywności usług poprzez wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych,
- wprowadzenia optymalnej struktury zatrudniania i organizacji zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie, z uwzględnieniem zasady równości,
- wprowadzenia skutecznych mechanizmów motywacji i wynagradzania,
- wprowadzenia systemu zarządzania przez cele,
- poprawy skuteczności planowania strategicznego i zarządzania budżetem.

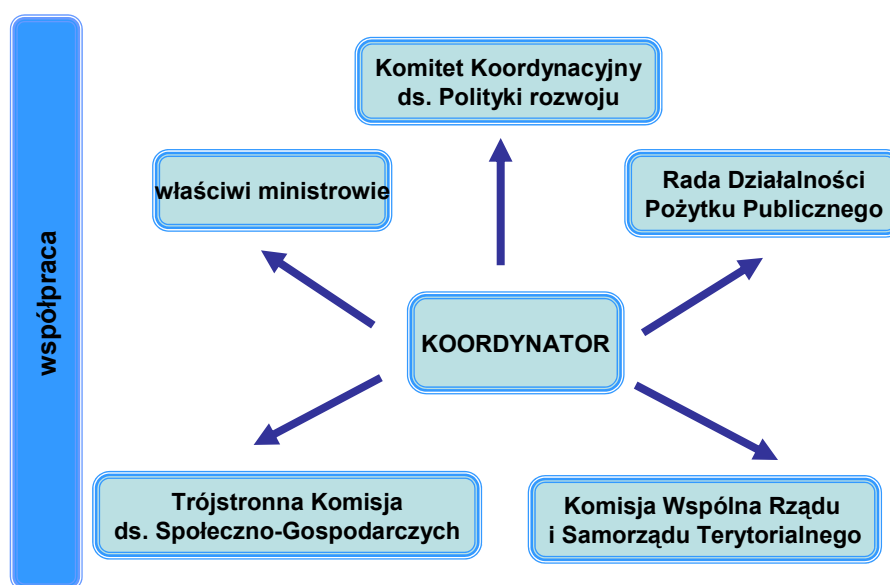
6.2. Mechanizm współpracy i koordynacji wdrażania

Koordynacja wdrażania i realizacji strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” spoczywać będzie na **Ministrze Spraw Wewnętrznych i Administracji (Koordynator)**, który corocznie będzie przekazywał Ministrowi Rozwoju Regionalnego sprawozdanie o postępach wdrażania strategii za rok poprzedni. Pierwsze sprawozdanie (tzw. wyjściowe) będzie przedstawione w 2012r. Przy czym strategia „Sprawne Państwo 2011-2020” będzie podlegać okresowej aktualizacji, co najmniej raz na 4 lata. Sprawozdania będą publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Podstawę do aktualizacji stanowić będzie przygotowywany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym wskazany w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

Koordynator zarządzając całym procesem wdrażania strategii będzie współpracował z:

- Komitetem Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju⁸⁰,
- Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- Trójstronną Komisją ds. Społeczno-Gospodarczych,
- Radą Działalności Pożytku Publicznego,
- właściwymi ministrami.

Rysunek 15. Współpraca przy wdrażaniu strategii



Współpraca z Komitetem Koordynacyjnym ds. Polityki Rozwoju będzie polegała m.in. na przedstawianiu informacji o postępach z zakresu wdrażania niniejszej strategii rozwoju oraz przedstawiania do akceptacji planu działań wdrażania strategii. Z kolei współpraca z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, Trójstronną Komisją ds. Społeczno-Gospodarczych, Radą Działalności Pożytku Publicznego, właściwymi ministrami będzie polegać m.in. na przekazywaniu informacji o podejmowanych działaniach w ramach wdrażania strategii.

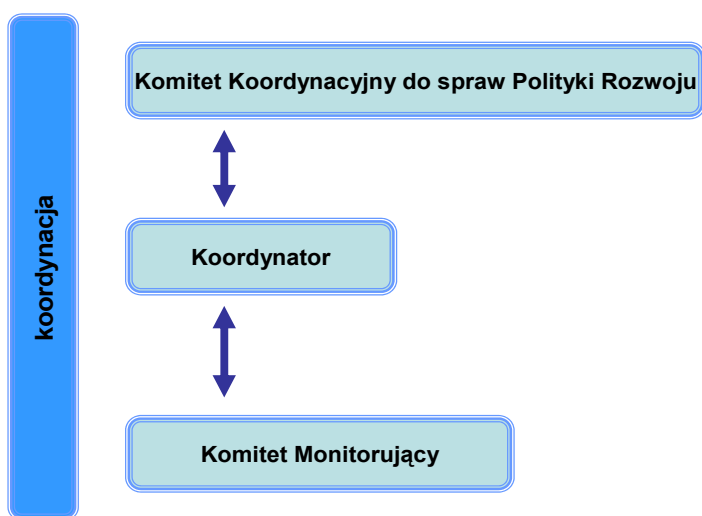
⁸⁰ Zadania Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju określa ustawa z dnia 6 grudnia 2006r. o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. z 2009r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.) oraz zarządzenie Nr 21 Prezesa RM z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju. Głównym zadaniem Komitetu jest wytyczanie kierunków rozwoju kraju, monitorowanie oraz ocena realizowanych instrumentów polityki rozwoju.

W celu usprawnienia procesu wdrażania strategii zostanie powołany przez koordynatora strategii **Komitet Monitorujący**, którego zadaniem będzie m.in.:

- ustalanie propozycji priorytetowych działań na dany rok w celu zapewnienia spójnego wdrażania wybranych aspektów strategii,
- określanie potrzeb i inicjowanie działań w zakresie programowania i ich realizacji, monitorowanie realizacji strategii,
- formułowanie opinii i rekomendacji dotyczących kształtowania oraz realizacji poszczególnych obszarów strategii.

Skład, zadania oraz tryb działania Komitetu zostaną szczegółowo określone przez Koordynatora strategii.

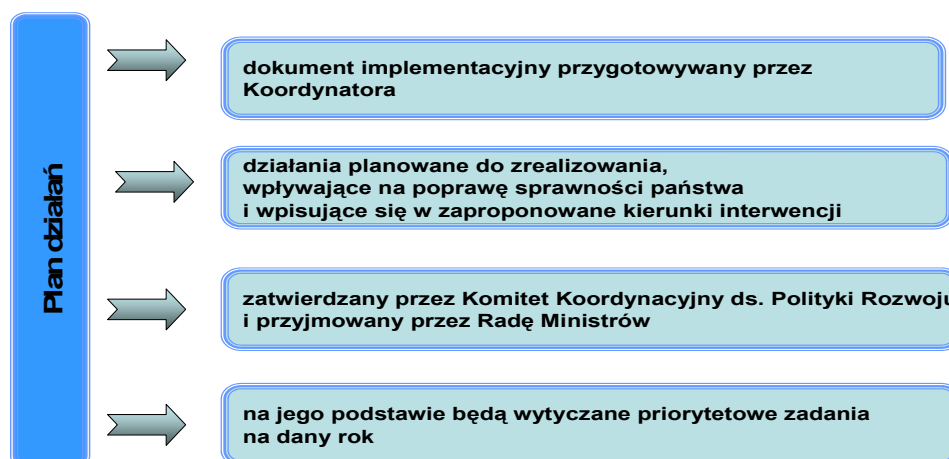
Rysunek 15. Koordynacja wdrażania strategii



6.3. Wdrażanie strategii

Ograniczone środki finansowe, konieczność wypracowania koncepcji wprowadzanych zmian i przeprowadzania przeglądu przepisów ustaw, które będą wymagały ewentualnej nowelizacji, a także czasochłonność procesu legislacyjnego oznaczają, iż wdrażanie strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” będzie przebiegać etapami, zgodnie z dokumentem implementacyjnym - **planem działań**.

Rysunek 17. Plan działań strategii



W ww. planie będą wskazane działania planowane do zrealizowania, wpływające na poprawę sprawności państwa i wpisujące się w zaproponowane kierunki interwencji.

Plan ten będzie przygotowany przez Koordynatora przy współpracy z właściwymi ministrami. Będzie on kompatybilny z planami legislacyjnymi, planami działalności⁸¹ oraz innymi dokumentami strategicznymi. Plan działań będzie zatwierdzany przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju i przyjmowany przez Radę Ministrów. Plan będzie zawierał m.in. uzasadnienie podjęcia działań, sposób realizacji, harmonogram prac. Na jego podstawie będą także wytyczane priorytetowe zadania na dany rok, tym samym corocznie dokonywana będzie ocena wdrażania planu. **Dokumentami wdrażającymi będą:** ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, uchwały, wytyczne, decyzje, programy rozwoju, programy wieloletnie, itp.

Rysunek 18. Dokumenty wdrożeniowe strategii



⁸¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania (Dz.U. Nr 187, poz. 1254)

Proponowane w strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” programy służące realizacji celów operacyjnych:

Lp.	Program	Cel operacyjny kierunek interwencji
1.	program zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej	Cel 2 kierunek: 2.3.4.
2.	program podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników samorządowych oraz procesów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej	Cel 2 kierunek: 2.3.4.
3.	centralny program kształcenia europejskiego	Cel 2 kierunek: 2.6.2.
4.	program współpracy z Polonią i Polakami za granicą	Cel 2 kierunek: 2.6.5.
5.	program obejmujący udzielanie pomocy prawnej	Cel 4 kierunek: 4.4.1.
6.	program zmian organizacyjnych w sądownictwie powszechnym	Cel 5 kierunek: 5.1.3.
7.	program readaptacji osób pozbawionych wolności	Cel 5 kierunek: 5.3.2.
8.	program edukacji rozwoju dostosowany do potrzeb specjalizacji prokuratorów	Cel 5 kierunek: 5.5.4.
9.	program szkoleniowy e-learning	Cel 5 kierunek: 5.5.4.
10.	program modernizacji Policji, Straży granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu	Cel 6 kierunek: 6.1.1.
11.	program ochrony cyberprzestrzeni RP na lata 2011-2016	Cel 6 kierunek: 6.4.1.
12.	program przeciwdziałania narkomanii	Cel 6 kierunek: 6.4.1.
13.	krajowy program bezpieczeństwa ruchu drogowego	Cel 6 kierunek: 6.4.2.
14.	program przeciwdziałania korupcji	Cel 6 kierunek: 6.4.3.
15.	program przeciwdziałania przemocy w rodzinie	Cel 6 kierunek: 6.4.5.
16.	program przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym w Polsce	Cel 6 kierunek: 6.4.7.

Koordinator we współpracy z podmiotami odpowiedzialnymi za poszczególne obszary będzie dążył do zapewnienia spójnego wdrażania wybranych aspektów strategii. Wdrażanie strategii będzie odbywać się z zachowaniem zasad: partnerstwa, współpracy i koordynacji oraz przebiegać w trzech horyzontach czasowych. W pierwszej kolejności działania winny zostać ukierunkowane przede wszystkim na zwiększenie efektywności funkcjonowania systemów zarządzania, w drugim etapie - do usprawnienia funkcjonowania struktur organizacyjnych państwa oraz realizacji funkcji państwa na rzecz ochrony praw obywatela, z kolei trzeci – zmian ustrojowych.

W etapie pierwszym etapie wdrażania strategii, **tzw. horyzoncie efektywnościowym**, działania będą skupiać się na zmianach przepisów prawnych czy procedur, bez ingerencji w przepisy rangi ustawowej, i będą podejmowane w krótkim horyzoncie czasowym obejmującym od roku do 2 lat. Będą to zatem: rozporządzenia, zarządzenia, uchwały, decyzje czy wytyczne, projekty realizowane ze środków unijnych.

W drugim etapie wdrażania strategii, **tzw. horyzoncie usprawniającym**, będą podejmowane działania na przestrzeni 3–4 lat, które uzależnione są od opracowania analiz, konsultacji społecznych czy wprowadzenia zmian legislacyjnych przy równoczesnym zapewnieniu finansowania ich realizacji. Będą to zatem: ustawy, programy rozwoju, programy wieloletnie.

W trzecim etapie wdrażania strategii, **tzw. horyzoncie ustrojowym**, zasadne jest podjęcie prac zmierzających do analizy Konstytucji RP pod względem efektywności i sprawności z uwzględnieniem zachodzących zmian (w tym na arenie międzynarodowej), stworzenie listy spraw do dyskusji i

przeprowadzenie szerokiej debaty społecznej, w wyniku której przyjęte zostałyby rozwiązania satysfakcjonujące wszystkie strony dialogu społecznego.

Rysunek 19. Obszary priorytetowe strategii

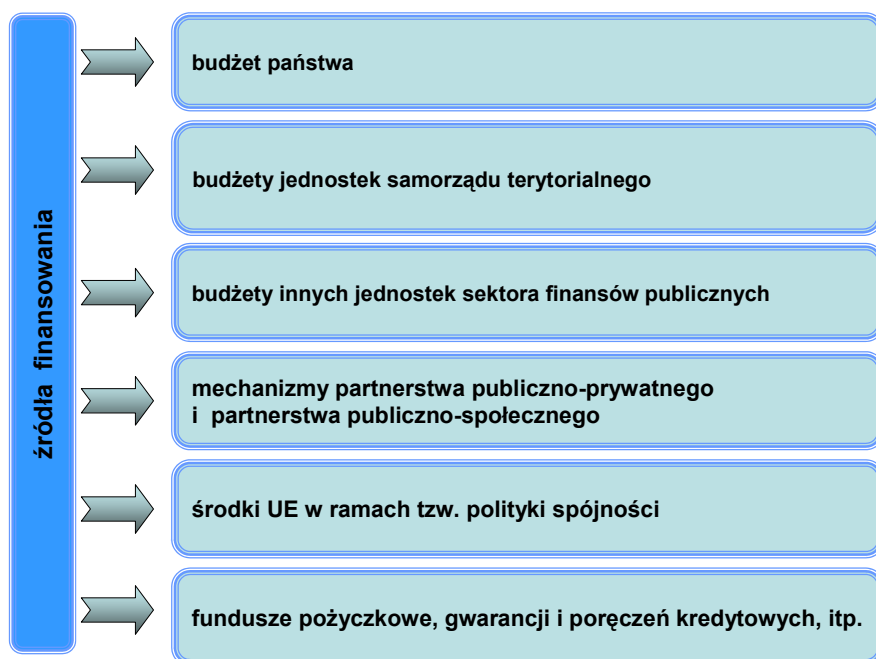


7. RAMY FINANSOWE

Zgodnie z art. 14d ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁸² zasady wieloletniego finansowania realizacji polityki rozwoju określają przepisy o finansach publicznych. W myśl art. 136 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁸³ ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na programy wieloletnie, natomiast ust. 2 stanowi, iż programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów.

Finansowanie zadań wynikających ze strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”, przy wykorzystaniu środków publicznych, będzie odbywać się na podstawie m.in. programów wieloletnich. W zakresie nowego paradygmatu polityki rozwoju wynika, iż finansowanie będzie wymagało zaangażowania nie tylko środków pochodzących z **budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego czy innych jednostek sektora finansów publicznych, ale także ze środków pochodzących z różnych mechanizmów i form partnerstwa publiczno-prywatnego oraz partnerstwa publiczno-społecznego, środków UE w ramach tzw. polityki spójności, funduszy pożyczkowych, gwarancji i poręczeń kredytowych, itp.**

Rysunek 20. Źródła finansowania strategii



Uchwałą Nr 119 Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2010r., opublikowaną w Monitorze Polskim Nr 57 pod poz. 773, został po raz pierwszy uchwalony Wieloletni Plan Finansowania Państwa na lata 2010 – 2013. Zasadnicza rola Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w polskim systemie finansów publicznych polega na powiązaniu kierunków wydatkowania środków budżetowych z celami państwa określonymi w dokumentach strategicznych. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest dokumentem sporządzanym w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji i uwzględnia:

- cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, o której mowa w ustawie *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*;

⁸² Dz. U. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.

⁸³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

- kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów.

Zaplanowanie w ramach Wieloletniego Planu Finansowego Państwa wielkości wydatków dla poszczególnych funkcji i określenie zadań priorytetowych w ramach zadaniowego układu budżetu państwa umożliwi przełożenie tych kwot lub limitów na poszczególne cele, obszary, bądź programy wynikające ze strategii rozwojowych. Przy czym precyzyjne określenie wysokości środków na realizację celów strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” nie jest możliwe, bowiem będą kształtować się w wyniku:

- efektywnej koordynacji i reorientacji wydatków wynikających ze zmian porządkowania i upraszczania struktur organizacyjnych państwa,
- szerokiego wprowadzenia rozwiązań w zakresie budżetu zadaniowego,
- przeprowadzenia reformy finansów publicznych oraz efektywnego stosowania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa jako mechanizmu zapewniającego 4-letnią alokację środków na priorytetowe obszary interwencji rozwojowej państwa oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego,
- wzmocnienia zdolności administracji publicznej do programowania, monitorowania i zarządzania rozwojem kraju,
- wyników negocjacji z Komisją Europejską przyszłej perspektywy finansowej.

Zgodnie z uzasadnieniem przedstawionym do ustawy budżetowej na rok 2011 odnoszącym się do wydatków państwa w układzie zadaniowym dla strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” przewidziano, w związku z zakresem tematycznym dokumentu „Plan uporządkowania strategii rozwoju” z dnia 24 listopada 2009r., iż będzie ona realizowana w ramach 54 zadań mieszczących się w zaprezentowanych w WPF i budżecie zadaniowym następujących funkcjach państwa:

Funkcja 1 - Zarządzanie państwem,

Funkcja 2 - Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny

Funkcja 4 - Zarządzania finansami państwa

Funkcja 5 - Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa

Funkcja 6 - Polityka gospodarcza kraju

Funkcja 7 - Gospodarki przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo,

Funkcja 15 - Polityka zagraniczna,

Funkcja 16 - Sprawy obywatelskie

Funkcja 18 - Sprawiedliwość

Funkcja 22 - Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna.

Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy budżetowej na rok 2011 (tom II omówienie – wydatki państwa w układzie zadaniowym) na zadania realizowane w ramach strategii Sprawne Państwo w 2011 roku zaplanowano kwotę **194 343,8 mln zł**, w tym z budżetu środków europejskich 37 298,4 mln zł, z czego na zadania priorytetowe planuje się przeznaczyć odpowiednio:

- 5 795,3 mln zł (w tym 37,1 mln z BŚE) na „Ochronę obywateli i utrzymanie porządku publicznego”,
- 100,3 mln zł na „Gospodarowanie Mieniem Skarbu Państwa”,
- 5 554,5 mln zł na „Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez sądy powszechne i wojskowe”
- 264,6 mln zł na „Reprezentowanie i ochronę międzynarodową interesów RP i jej obywateli za granicą.

Według Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010-2013 na realizację zadań ww. funkcji przewiduje się wydatkowanie kwoty **141,62 mld zł**. W tabeli 4 zaprezentowano wydatki budżetu państwa dla poszczególnych funkcji. Jednakże – co wymaga podkreślenia - nie wszystkie zadania realizowane w ramach danej funkcji będą wpisywać się w realizację strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”. Ponadto wraz z aktualizacją Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011-2015, jak również ustawy budżetowej na rok 2012 mogą ulec zmianie powyższe kwoty, jak również przypisanie funkcji do strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”.

Tabela 3. Wydatki budżetu państwa (w mld zł) wg Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010-2013

Funkcja	WFPF prognoza 2011-2013
Funkcja 1. Zarządzanie państwem	3,82
Funkcja 2. Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny	41,12
Funkcja 4. Zarządzanie finansami państwa	23,4
Funkcja 5. Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa	0,59
Funkcja 6. Polityka gospodarcza kraju	6,89
Funkcja 16. Sprawy obywatelskie	4,30
Funkcja 18. Sprawiedliwość	27,41
Funkcja 20. Zdrowie	24,35
Funkcja 22. Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna	9,74
ŁĄCZNIE	141,62

Źródło: Uchwała Nr 119 Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2010r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010-2013

Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w realizację celów strategii będzie w decydującej mierze zależało od budżetów tych jednostek i wsparcia finansowego w ramach programów operacyjnych. W uchwałach dotyczących wieloletniej prognozy finansowej, stanowiącej realizację koncepcji stworzenia instrumentu wieloletniego planu finansowego danej jednostki samorządu terytorialnego, będą ujmowane wieloletnie zadania („przedsięwzięcia”), w tym m.in. limity wydatków i zobowiązania na te zadania.

Dla realizacji strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”, a tym samym na ramy finansowe, istotne znaczenie mają strategie o charakterze horyzontalnym wyznaczające główne kierunki rozwoju kraju tj. długookresowa strategia rozwoju kraju i średniookresowa strategia rozwoju kraju; strategie rozwoju województw, powiatów i gmin; Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” oraz już realizowane rządowe strategie i programy wpływające na osiągnięcie celów strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” i generujące środki z budżetu państwa.

Jednoznaczne określenie źródeł i wysokości nakładów na realizację strategii w całym okresie realizacyjnym, tj. do 2020 roku, jest trudne do wykonania. Opracowywane i wdrażane programy rozwoju będą finansowane z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów sektora finansów publicznych. Wykorzystane także będą do 2013 roku środki funduszy PO Infrastruktura i Środowisko, PO Kapitał Ludzki i PO Innowacyjna Gospodarka oraz regionalnych programów operacyjnych. Z kolei po 2013 roku w związku z nowym budżetem Unii Europejskiej (nowa perspektywa finansowa na lata 2014-2020) nie jest możliwe określenie przybliżonych kwot na realizację strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”. Dlatego też z uwagi na ograniczone środki finansowe zaistnieje konieczność ustalenia hierarchii priorytetowych działań i rozłożenia ich realizacji na lata 2011-2014 oraz 2014-2020.

Tabela 4. Realizowane rządowe strategie i programy wpływające na osiągnięcie celów strategii

L.p.	Program
1.	Rządowy program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej” (na lata 2007-2015)
2.	Program modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2011
3.	Program Daphe III na lata 2007-2013 „Zapobieganie i zwalczanie przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet oraz ochrona ofiar i grup ryzyka”
4.	Koncepcja funkcjonowania Straży Granicznej w latach 2009-2015
5.	Kierunki Rozwoju Państwowej Straży Pożarnej i Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego na lata 2008-2015

6.	Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (lata 2006-2016)
7.	Krajowy program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2005-2007-2013 Gambit
8.	Program Prawa Podstawowe i Obywatelstwo (na lata 2007-2013)
9.	Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013
10.	Strategia informatyzacji resortu sprawiedliwości na lata 2009-2014
11.	Polityka konsumencka na lata 2010-2013
12.	Program zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej
13.	Strategia „Służba Celna 2015+”
15.	Kierunki Promocji Polski do 2015r.
16.	Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016
17.	Strategia polityki społecznej na lata 2007-2013
18.	Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009-2015
19.	Program zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2007-2013
20.	Program rozwoju infrastruktury granicznej na polsko-ukraińskiej granicy państwowej w latach 2010-2013
21.	Program Modernizacji Służby Celnej w latach 2009-2011
22.	Program dostosowywania organów administracji państwowej d współpracy z Systemem Informatycznym Schengen (SIS) i Systemem Informacji Wizowej (VIS)
23.	Kierunki informatyzacji e-Zdrowie Polska na lata 2010-2015
24.	Program wieloletni "Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia" (realizacja programu zakończy się w 2011 r.)
25.	Program zdrowotny Zapewnienie samowystarczalności Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie krwi, jej składników i produktów krwiopochodnych na lata 2009-2014
26.	Program Wieloletni na lata 2011 – 2020 pod nazwą „Narodowy Program Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej
27.	Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2011 – 2015
28.	Program wieloletni „Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych” na lata 2006- 2015
29.	Program Wieloletni pod nazwą „Polskie Sztuczne Serce” na lata 2007 -2012

Tabela 5. Finansowanie działań na rzecz dobrego rządzenia w ramach Priorytetu V Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w latach 2007-2013

DZIAŁANIE	Alokacja (euro)		
	Ogółem	EFS	Środki krajowe
Działanie 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej	103 583 000	88 045 550	15 537 450
Działanie 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej	252 200 453	214 370 385	37 830 068
Działanie 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji strategii lizbońskiej	101 286 324	86 093 375	15 192 949
Rezerwa MRR	31 613 498	26 871 474	4 742 024

Źródło: Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Tabela 6. Tabela finansowa zobowiązań dla VII osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013

Oś priorytetowa	Wkład wspólnotowy	Wkład krajowy	Indykatywny podział wkładu krajowego		Finansowanie ogółem	Poziom współfinansowania	Dla celów informacyjnych	
			Krajowe środki publiczne	Krajowe środki prywatne*			Wkład EBI	Inne źródła finansowania**
VII	670 000 000	118 235 294	118 235 294	0	788 235 294	0,85		139 100 346

Źródło: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka

* Wielkość zaangażowanych środków prywatnych nie została wskazana, gdyż zgodnie z zapisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006r., w przypadku gdy zakłada się występowanie pomocy publicznej, udział środków strukturalnych liczony jest w stosunku do środków publicznych.

** Dane przedstawione w tej kolumnie są danymi szacunkowymi i ich wartość może ulegać zmianie w trakcie realizacji Programu. Nie są zobowiązaniem strony polskiej do ich osiągnięcia oraz nie są brane pod uwagę przy obliczaniu stopy dofinansowania.

Tabela 7. Finansowanie infrastruktury zakładów opieki zdrowotnej oraz bazy dydaktycznej uczelni medycznych w latach 2007-2013 w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko [mln PLN]

Priorytet/Alokacja*	ogółem	EFRR	środki krajowe
Priorytet XII Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia**			
	1 632,44	1 387,57	244,87
Działanie 12.1 Rozwój systemu ratownictwa medycznego	1 002,81	852,39	150,42
Działanie 12.2 Inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym	629,63	535,18	94,44
Priorytet XIII Inwestycje w infrastrukturę szkolnictwa wyższego (Działanie 13.1)***			
	329,54	280,11	49,43
Suma	1 961,97	1 667,68	294,30

*wg kursu euro na dzień 24.11.2010 r. (3,9646 PLN)

**źródło: Szczegółowy Opis Priorytetów POIiŚ

***źródło: www.nauka.gov.pl; dane na podstawie informacji o zawartych umowach o dofinansowanie wg stanu na dzień 24.11.2010 r.

Tabela 8. Finansowanie podniesienia jakości zarządzania w ochronie zdrowia w ramach Poddziałania 2.3.3 Priorytetu II Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w latach 2007-2013

PODDZIAŁANIE	Alokacja (euro)		
	Ogółem	EFS	Środki krajowe
Poddziałanie 2.3.3 Podniesienie jakości zarządzania w ochronie zdrowia ⁸⁴	3 121 000	2 652 850	468 150

Tabela 9. Alokacja środków UE na RPO w ramach NSRO/NSS w latach 2007-2013

l.p.	Regionalny Program Operacyjny (RPO)	Środki EFRR (w euro)
1.	RPO WD (<i>Województwo Dolnośląskie</i>)	1 213 144 879
2.	RPO WKP (<i>Województwo Kujawsko-Pomorskie</i>)	951 003 820
3.	RPO WL (<i>Województwo Lubelskie</i>)	1 155 854 549
4.	LRPO (<i>Województwo Lubuskie</i>)	439 173 096
5.	RPO WŁ 2007-2013 (<i>Województwo Łódzkie</i>)	1 006 380 910
6.	MRPO (<i>Województwo Małopolskie</i>)	1 290 274 402
7.	RPO WM (<i>Województwo Mazowieckie</i>)	1 831 496 698
8.	RPO WO 2007-2013 (<i>Województwo Opolskie</i>)	427 144 813
9.	RPO WP 2007-2013 (<i>Województwo Podkarpackie</i>)	1 136 307 823
10.	RPO WP (<i>Województwo Podlaskie</i>)	636 207 883
11.	RPO WP 2007-2013 (<i>Województwo Pomorskie</i>)	885 065 762
12.	RPO WSL (<i>Województwo Śląskie</i>)	1 712 980 303
13.	RPO WŚ (<i>Województwo Świętokrzyskie</i>)	725 807 266
14.	RPO WiM 2007-2013 (<i>Województwo Warmińsko-Mazurskie</i>)	1 036 542 041
15.	WRPO (<i>Województwo Wielkopolskie</i>)	1 272 792 644
16.	RPO (<i>Województwo Zachodniopomorskie</i>)	835 437 299
Suma		16 555 614 188

Źródło: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Strony/O_Programach_Regionalnych.aspx

⁸⁴ W ramach Poddziałania 2.3.3. POKL realizowane są następujące działania:

- wsparcie procesu akredytacji zakładów opieki zdrowotnej, w szczególności szpitali, posiadających umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawartą z oddziałem wojewódzkim Narodowego Funduszu Zdrowia albo udzielające świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych na podstawie innych tytułów
- szkolenia pracowników, w szczególności kadry zarządzającej zakładów opieki zdrowotnej, posiadających umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej zawartą z oddziałem wojewódzkim Narodowego Funduszu Zdrowia albo udzielające świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych na podstawie innych tytułów oraz dysponentów środków publicznych w sektorze ochrony zdrowia, tj. kadry zarządzającej NFZ
- rozwój standardów kwalifikacji dla kadry zarządzającej w sektorze ochrony zdrowia

Tabela 10. Finansowanie wybranych obszarów przedmiotowych strategii z Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013 w podziale na województwa i priorytety

WOJEWÓDZTWO	PRIORYTET	ŚRODKI EFRR (w euro)
Dolnośląskie	Modernizacja infrastruktury ochrony zdrowia na Dolnym Śląsku	52 722 970,00
Pomorskie	Ochrona zdrowia i system ratownictwa	35 402 630,00
Śląskie	Zdrowie i rekreacja	57 759 000,00
Zachodniopomorskie	Rozwój infrastruktury społecznej i ochrony zdrowia	58 480 000,00
Suma		204 364 600,00
WOJEWÓDZTWO	PRIORYTET	ŚRODKI EFRR (w euro)
Dolnośląskie	Poprawa stanu środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa ekologicznego i przeciwpowodziowego Dolnego Śląska	128 759 928,00
Mazowieckie	Środowisko, zapobieganie zagrożeniom i energetyka	197 801 647,00
Podkarpackie	Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom	170 446 174,00
Suma		497 007 749,00
WOJEWÓDZTWO	PRIORYTET	ŚRODKI EFRR (w euro)
Dolnośląskie	Rozwój społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku	97 051 591,00
Kujawsko-Pomorskie	Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego	57 060 229,00
Lubelskie	Społeczeństwo informacyjne	57 792 728,00
Łódzkie	Społeczeństwo informacyjne	70 446 664,00
Mazowieckie	Przyspieszenie e-rozwoju Mazowsza	205 127 627,00
Opolskie	Społeczeństwo informacyjne	25 628 688,78
Podkarpackie	Społeczeństwo informacyjne	67 987 570,00
Podlaskie	Społeczeństwo informacyjne	50 896 631,00
Śląskie	Społeczeństwo informacyjne	150 000 000,00
Świętokrzyskie	Wsparcie innowacyjności, budowa społeczeństwa informacyjnego oraz wzrost potencjału inwestycyjnego regionu	108 871 090,00
Warmińsko-Mazurskie	Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	62 192 522,00
Zachodniopomorskie	Rozwój społeczeństwa informacyjnego	42 000 000,00
Suma		995 055 340,78

Źródło: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Strony/O_Programach_Regionalnych.aspx