



Rzeczpospolita Polska

**Krajowy Program Reform
na lata 2005-2008**

na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej

Przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r.

Warszawa, 28 grudnia 2005 r.





SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	3
OBSZARY, PRIORYTETY I DZIAŁANIA	5
Obszar polityki makroekonomicznej i budżetowej.....	5
<i>Priorytet 1. Konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi.....</i>	<i>6</i>
Obszar polityki mikroekonomicznej i strukturalnej	13
<i>Priorytet 2. Rozwój przedsiębiorczości</i>	<i>13</i>
<i>Priorytet 3. Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw.....</i>	<i>17</i>
<i>Priorytet 4. Rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych.....</i>	<i>20</i>
Obszar polityki rynku pracy	27
<i>Priorytet 5. Tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia.....</i>	<i>27</i>
<i>Priorytet 6. Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki.....</i>	<i>30</i>
WDRAŻANIE ODNOWIONEJ STRATEGII LIZBOŃSKIEJ PRZY WSPARCIU INSTRUMENTÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI	33
ZAŁĄCZNIK – DZIAŁANIA KPR NA LATA 2005-2008 NA TLE ZINTEGROWANEGO PAKIETU WYTYCZNYCH WE.....	35



WSTĘP

Rola Krajowego Programu Reform

Dla zdynamizowania realizacji Strategii Lizbońskiej, wieloletniego programu reform i zmian strukturalnych, mających uczynić obszar UE w perspektywie do 2010 r. wiodącą, najbardziej konkurencyjną gospodarką świata, państwa członkowskie zobowiązały się do przygotowania trzyletnich Krajowych Programów Reform (KPR), akcentując w ten sposób swoją współodpowiedzialność za powodzenie realizacji SL na poziomie krajowym.

Zakres i strukturę polskiego KPR oparto o przedstawiony przez Komisję Europejską Zintegrowany Pakiet Wytycznych na lata 2005-2008¹⁾, tj. połączone w jednym dokumencie Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines*) oraz Wytyczne w Sprawie Zatrudnienia (*Employment Guidelines*). Zintegrowane wytyczne koncentrują się na dwóch podstawowych celach: wzroście gospodarczym oraz zatrudnieniu i obejmują trzy obszary: makroekonomiczny, mikroekonomiczny oraz rynek pracy.

Zgodnie z kompleksowym podejściem do zagadnienia konkurencyjności gospodarki, jakie zakłada odnowiona Strategia Lizbońska, należy dążyć do osiągnięcia efektu synergii wszystkich polityk i działań na poziomie krajowym. W szczególności oznacza to konieczność korelacji pomiędzy działaniami prowadzonymi w ramach polityki gospodarczej, polityki zatrudnienia oraz polityki spójności.

Krajowy Program Reform jest dokumentem przedstawiającym działania, jakie polski Rząd zamierza podjąć w latach 2005-2008 dla realizacji podstawowych celów odnowionej Strategii Lizbońskiej. KPR jest oparty o Program Działania Rządu Premiera Kazimierza Marcinkiewicza, p.t. „*Solidarne Państwo*”, który określa strategię gospodarczą Polski. Jako główne cele wskazano w nim przywrócenie polskiej gospodarce zdolności do tworzenia miejsc pracy, i poprzez szybki wzrost gospodarczy, odzyskanie równowagi finansów publicznych oraz rozładowanie napięć społecznych.

Podstawy rozwoju społeczno-gospodarczego

Fundamentem rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w najbliższych latach musi być wysokie tempo wzrostu gospodarczego rządu co najmniej 5% PKB rocznie. Czynnikiem umożliwiającym wzrost gospodarczy będą dynamiczny eksport oraz inwestycje krajowe (wsparte funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności) i inwestycje zagraniczne, dla których Polska przewiduje pełne otwarcie. Osiągnięcie 5% wzrostu gospodarczego wymaga inwestycji rządu 10 mld USD rocznie. W celu lepszego wykorzystania przyznanych Polsce środków z funduszy unijnych i zminimalizowania ryzyka utraty tych środków, usprawniona zostanie organizacja i zarządzanie środkami unijnymi. Utworzono jeden ośrodek koordynujący programowanie i zarządzanie programami rozwoju współfinansowanymi z funduszy strukturalnych. Przewiduje się zintensyfikowanie inwestycji infrastrukturalnych i mieszkaniowych. Oczekujemy, że umożliwi to wzrost zatrudnienia i zmniejszanie poziomu bezrobocia. Inwestycje w kapitał ludzki i zwiększenie nakładów na naukę, badania i rozwój oraz na innowacje, sprzyjać będą realizacji programu budowania społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnego do sprostania wyzwaniom demograficznym jak i wyzwaniom konkurencji w globalizującej się gospodarce światowej.

Wysoki wzrost gospodarczy stwarza podstawę dla stopniowego usuwania barier rozwoju wynikających z negatywnych cech strukturalnych gospodarki oraz warunki do tworzenia miejsc pracy, nie eliminuje jednak wszystkich problemów. By wyeliminować bariery rozwojowe niezbędne są interwencyjne działania państwa, skoncentrowane na stymulowaniu i utrwalaniu tendencji rozwojowych. A więc tworzenie takich reguł prowadzenia działalności gospodarczej, które obniżą koszty transakcyjne jej wykonywania i zdejmą z przedsiębiorców zbędne obciążenia biurokratyczne i administracyjne. Działania te znajdują odzwierciedlenie w Krajowym Programie Reform na lata 2005-

¹⁾ Wzrost i zatrudnienie – Zintegrowane wytyczne na lata 2005-2008, COM(2005) 141, Bruksela, 12.04.2005 r. (ich ostateczna wersja została przyjęta przez Radę Europejską na szczycie w dniach 16-17.06.2005 r.)



2008 i powinny one wzmocnić konkurencyjność gospodarki i zapewnić niezbędny poziom spójności społecznej.

Cel Krajowego Programu Reform i jego priorytety

W Krajowym Programie Reform uwzględniono cele określone w programie społeczno-gospodarczym nowego Rządu „*Solidarne Państwo*”, jak również, ze względu na ramy czasowe, cele określone w Narodowym Planie Rozwoju 2004-2006. W KPR wzięto pod uwagę kluczowe wyzwania jakie stoją przed polską gospodarką, a więc podniesienie jej konkurencyjności i produktywności, likwidacja barier dla rozwoju przedsiębiorczości, poprawa podstawowej infrastruktury (transportowej, telekomunikacyjnej, mieszkaniowej), polepszenie jakości instytucji publicznych (administracji i sądownictwa) oraz zmniejszenie obciążeń fiskalnych nakładanych na prowadzących działalność gospodarczą.

Tylko sukces w powyższych obszarach umożliwi realizację **głównego celu KPR** jakim jest:

Utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju.

Kierując się celami rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wytycznymi Komisji Europejskiej, zarówno skierowanymi do wszystkich członków UE (*Integrated Guidelines*), jak i specjalnie sformułowanymi dla Polski - **jako priorytety polskiego Krajowego Programu Reform przyjęto:**

W obszarze polityki makroekonomicznej i budżetowej:

1. Konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi.

W obszarze polityki mikroekonomicznej i strukturalnej:

2. Rozwój przedsiębiorczości.
3. Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw.
4. Rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych.

W obszarze polityki rynku pracy:

5. Tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia.
6. Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki.

Wdrażanie KPR

Za przygotowanie Krajowego Programu Reform odpowiedzialny jest Minister Gospodarki, któremu powierzono również rolę koordynatora procesu lizbońskiego w Polsce. Minister Gospodarki będzie odpowiedzialny za koordynację wdrażania i monitorowanie KPR oraz przedkładanie Radzie Ministrów corocznych informacji o jego realizacji.



OBSZARY, PRIORYTETY I DZIAŁANIA

Obszar polityki makroekonomicznej i budżetowej

W 2004 r. wzrost PKB wyniósł 5,3%, a w 2005 r. wzrost ten szacuje się na ok. 3,3%. Zapewnienie długotrwałego wzrostu gospodarczego wymaga m.in. wykorzystania finansów publicznych jako instrumentu oddziałującego na przemiany strukturalne w gospodarce. Konieczne jest w związku z tym zwiększenie efektywności wydatków publicznych i zmiana struktury tych wydatków na kierunki, które decydują o postępie i długotrwałych podstawach wzrostu.

Obecny stan finansów publicznych w Polsce, w szczególności poziom i struktura wydatków publicznych, nadal może stanowić zagrożenie dla spójnej i efektywnej polityki makroekonomicznej. Relacja **deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych** do PKB w okresie od 2000 r. do 2003 r. zwiększyła się z 1,5% do 4,8%. W 2004 r. udało się ograniczyć relację deficytu sektora finansów instytucji rządowych i samorządowych do PKB do poziomu 3,9 %²⁾.

Rezultatem wysokiego deficytu jest wzrastający w latach 2001-2003 poziom **długu sektora instytucji rządowych i samorządowych**. W latach 2000 – 2003 dług w relacji do PKB zwiększył się z 36,9% do 45,3%. Dług ten ukształtował się w 2004 r. na poziomie 43,6% PKB. Szybkie narastanie deficytu sektora finansów instytucji rządowych i samorządowych w ostatnich latach skutecznie ogranicza swobodę kreowania polityki gospodarczej w obszarze fiskalnym. Wprowadzenie wielkość zadłużenia Polski w relacji do PKB w porównaniu do innych krajów UE jest relatywnie mała (np. Niemcy 66,4%, Belgia 95,7%, średnio w UE-25 – 63,4%), to jednak obsługa tego zadłużenia stanowi poważne obciążenie dla budżetu państwa³⁾.

Deficyt sektora finansów publicznych w Polsce ma charakter po części strukturalny i związany jest z konsekwencjami procesu transformacji. Jest on rezultatem istniejącej struktury wydatków budżetu państwa, gdzie dominują wydatki prawnie zdeterminowane (w 2004 r. 71,3%), związane z obsługą długu publicznego, dotacjami dla gmin, wspieraniem funduszy celowych, w tym zwłaszcza FUS i KRUS, co wiąże się z dominującą rolą, jaką w polskim systemie finansów publicznych odgrywają transfery socjalne. Konieczność sfinansowania tych wydatków określają ustawy i zobowiązania ujęte w ramy prawne. Ogranicza to pulę środków budżetowych, które można by przeznaczyć na kierunki prorozwojowe: inwestycje infrastrukturalne, badania i rozwój, poprawę jakości służb publicznych, aktywne polityki rynku pracy.

Konieczna jest również zmiana zasad udzielania **pomocy publicznej** i ukierunkowanie jej na cele horyzontalne, przy zmniejszeniu ogólnego poziomu pomocy publicznej. Specyfiką polskiej gospodarki w jej obecnym stadium rozwoju są trwające procesy restrukturyzacyjne. W 2003 r. miało miejsce nasilenie procesów naprawczych w sektorze górniczym, hutniczym i stoczniowym, w rezultacie na pomoc sektorową przeznaczono ok. 71% ogółu udzielonej pomocy. Od momentu przystąpienia Polski do UE działania związane z udzielaniem pomocy publicznej podlegają w całości regulacjom unijnym. W 2004 r.⁴⁾ pomoc publiczna wyniosła 8,8 mld zł, tj. 1% PKB, wobec 0,44% PKB w UE-25. Na cele horyzontalne przeznaczono ok. 50,5%, a na pomoc sektorową ok. 32% ogółu udzielonej pomocy publicznej (bez transportu i rolnictwa). Pomoc publiczna dotychczas skoncentrowana była w dużych przedsiębiorstwach państwowych. Ukierunkowanie pomocy na cele horyzontalne oraz skojarzenie jej z programami regionalnymi i lokalnymi sprzyjać będzie efektywnej alokacji kapitału.

Inflacja średnioroczna ukształtowała się w 2004 r. na poziomie 3,5% i była wyższa niż w poprzednich dwóch latach, a także wyższa niż w większości krajów UE (średnio w UE-25 inflacja w 2004 r. wyniosła 2,1%). Wzrost inflacji w 2004 r. był skutkiem głównie szoku akcesyjnego (wzrost cen żywności i zwiększenie stawek podatków pośrednich) oraz paliwowego (rekordowy wzrost cen ropy naftowej). Niemniej inflacja w Polsce znajduje się na ścieżce systematycznego obniżania: z

²⁾ Notyfikacja fiskalna GUS, wrzesień 2005 r.

³⁾ Euro-indicators, news release, 26 September 2005.

⁴⁾ Na podstawie „Raportu o pomocy publicznej w Polsce, udzielonej przedsiębiorcom w 2004 r.”, UOKiK, grudzień 2005 r.



10,1% w 2000 r. zmniejszyła się do 0,8% w 2003 r. Po wzroście w 2004 r., następuje jej systematyczny spadek. Przewiduje się, że inflacja średnioroczna w 2005 r. wyniesie 2,2%.

W 2004 i 2005 r. miało miejsce znaczne umocnienie polskiej waluty zarówno wobec euro, jak i wobec dolara, zwłaszcza od maja 2004 r., tj. po przystąpieniu Polski do UE. O kształtowaniu się **kursu walutowego** zdecydowały następujące tendencje w gospodarce: dynamiczny wzrost PKB i wydajności pracy, brak napięć związanych z finansowaniem deficytu na rachunku bieżącym bilansu płatniczego (4,1% PKB w 2004 r. i około 1,6% w końcu 2005 r. - szacunek), który w całości finansowany był napływem kapitału długoterminowego, napływ środków pomocowych UE i kapitału krótkoterminowego oraz wzrost stóp procentowych. W kierunku deprecjacji naszej waluty oddziaływała niepewność co do wprowadzenia reformy finansów publicznych i wysoki dług publiczny.

Polska, jako członek Unii Europejskiej stoi przed zadaniem spełnienia fiskalnych i monetarnych kryteriów konwergencji (zbieżności), warunkujących włączenie Polski do strefy euro. Aby je spełnić niezbędna jest poprawa sytuacji w obszarze finansów publicznych oraz uczestniczenie, minimum przez 2 lata, w Europejskim Mechanizmie Kursowym (ERM II). Generalnie jest to proces złożony i wielopłaszczyznowy, wymagający spełnienia szeregu wymogów proceduralnych. W 2004 r. Polska nie spełniała kryteriów konwergencji: notowano zbyt wysoki deficyt budżetowy w relacji do PKB, zbyt wysoką inflację i stopy procentowe, zbyt duże wahania kursu walutowego. Jedynie poziom zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB mieści się w granicach konwergencji (poniżej 60% PKB). Przebieg zjawisk gospodarczych w 2005 r. pozwala prognozować, że w końcu roku także inflacja ukształtuje się w granicach wymogów konwergencji. W ramach stabilizowania finansów publicznych przewidziane jest ustalenie tzw. *kotwicy budżetowej*, tj. stałego deficytu budżetowego w wysokości 30 mld zł rocznie przez 4 lata kadencji Parlamentu, co przy zakładanym wzroście gospodarczym (PKB) oznacza obniżanie relacji deficytu do PKB.

Obecny Rząd zakłada kontynuowanie reformy finansów publicznych, ich konsolidację i wprowadzenie planowania wieloletniego, tak by stworzyć m.in. lepsze szanse wykorzystania funduszy strukturalnych UE (możliwość zgromadzenia środków na współfinansowanie i prefinansowanie projektów).

Priorytet 1. Konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi

1.1. Optymalizowanie dostępu do świadczeń prowadzących do wcześniejszej dezaktywacji pracowników

Stan obecny: Jednym z celów wdrażanej od 1999 r. reformy systemu ubezpieczeń społecznych, a w jej ramach nowego systemu emerytalnego, jest stopniowe optymalizowanie aktywności zawodowej pracowników. Aby zrealizować ten cel, zgodnie z założeniami nowego systemu, od 1 stycznia 2008 r. ulegają likwidacji dotychczasowe uprawnienia do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Od tej daty w Polsce obowiązywać będzie w zasadzie tylko jeden powszechny wiek emerytalny 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet. Jednakże dla osób pracujących w szczególnie trudnych warunkach lub wykonujących prace o szczególnym charakterze zostanie stworzony przejściowy system tzw. emerytur pomostowych.

Innym rozwiązaniem przyczyniającym się do wczesnej dezaktywacji na rynku pracy są liberalne zasady przyznawania rent rodzinnych. Renty rodzinne przysługują między innymi wdowom i wdowcom w wieku 50 lat. W efekcie osoby uprawnione do rent rodzinnych wcześniej kończą swoją aktywność zawodową.

Dodatkowym, pozaubezpieczeniowym świadczeniem umożliwiającym wcześniejsze wycofywanie się z rynku pracy są świadczenia przedemerytalne. Rząd będzie dążył do stosowania polityki aktywnego starzenia się.



Kolejny czynnik, którego konsekwencją jest dezaktywizacja, stanowi krótsza aktywność zawodowa kobiet. O 5 lat krótszy wiek emerytalny kobiet niż mężczyźni spowoduje w przyszłości otrzymywanie przez kobiety niższego niż mężczyźni świadczenia emerytalnego, gdyż nowy system powiązał bardzo ściśle wysokość emerytury z sumą składek opłacanych przez cały okres aktywności zawodowej.

Przedmiotem dialogu społecznego w Polsce będzie kwestia wprowadzenia nowych rozwiązań zmierzających do wyrównania i uelastycznienia wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** optymalizacja listy rodzajów prac w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze; wprowadzenie od 2008 r. tzw. emerytur pomostowych dla osób z nowego wykazu; wprowadzenie rekompensat (powiększających kapitał początkowy) dla pozostałych osób; przygotowanie ZUS do wypłaty świadczeń, utworzenie Funduszu Emerytur Pomostowych; dokończenie reformy emerytalnej (promowanie dobrowolnych oszczędności emerytalnych, odbiurokratyzowanie Indywidualnych Kont Emerytalnych oraz Pracowniczych Programów Emerytalnych); opracowanie docelowej koncepcji wypłaty emerytur z II filaru emerytalnego; przygotowanie debaty w sprawie procedur stopniowego uelastycznienia wieku emerytalnego, pozwalającego na łagodne przechodzenie od aktywności zawodowej do otrzymywania emerytury; debata nad przesunięciem granicy wieku uprawniającego wdowy i wdowców do otrzymania rent rodzinnych, połączone z systemem aktywizacji zawodowej tych wdów i wdowców, którzy nie są aktywni zawodowo;

- **legislacyjne:** nowelizacja ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych i rekompensatach dla osób pracujących w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze (w tym także dla górników); nowelizacja ustawy o świadczeniu przedemerytalnym, opracowanie nowej ustawy o emeryturach dożywotnich nabywanych ze środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

Spodziewane skutki: Wzrost aktywności zawodowej (w tym kobiet). Zmniejszenie różnic w wysokości emerytur kobiet i mężczyzn, mniejsze dopłaty budżetowe do systemu ubezpieczeń społecznych (po okresie przejściowym, kiedy wydatki mogą wzrosnąć). Większe wpływy podatkowe.

1.2. Doskonalenie systemu ubezpieczeń społecznych rolników

Stan obecny: Rolnicy indywidualni wraz z rodzinami i domownikami ubezpieczeni są w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) i płacą składki niższe od składek ubezpieczonych w systemie powszechnym. Składki te są równe dla wszystkich ubezpieczonych, bez względu na osiągnięte dochody. W efekcie wszyscy rolnicy mają w równym stopniu dotowane świadczenia. Struktura organizacyjna i finansowa KRUS i zarządzanych przez nią funduszy jest skomplikowana i wymaga uproszczenia. Niewielki zakres finansowania KRUS ze składek oznacza, że większość wydatków na renty i emerytury rolników pokrywana jest z dotacji z budżetu państwa.

W dalszym ciągu prowadzone będą prace związane z doskonaleniem systemu, a w szczególności dotyczące uszczelnienia systemu, tak aby objąć nim osoby, dla których rolnictwo jest podstawowym źródłem utrzymania. Zróżnicowane zostaną składki według dochodów uzyskiwanych w gospodarstwie. Rząd będzie dążył do usunięcia dysproporcji pomiędzy świadczeniami rolników a świadczeniami przyznawanymi na zasadach ogólnych.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** zróżnicowanie składek rolników w zależności od dochodu uzyskiwanego w gospodarstwie oraz w konsekwencji tego opracowanie i wdrożenie zmian instytucjonalnych; zmiana zasad przyznawania i ustalania wymiaru świadczeń dla rolników; uproszczenie gospodarki finansowej KRUS; wdrożenie nowoczesnego systemu informatycznego w KRUS; nadanie osobowości prawnej KRUS;

- **legislacyjne:** przygotowanie i uchwalenie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.



Spodziewane skutki: Dalsze uszczelnianie systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Zmiany w strukturze organizacyjnej KRUS oraz zarządzanych przez nią funduszy. Wprowadzenie zróżnicowania składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników. Utrzymanie aktualnie stosowanego systemu dotacji budżetowej na KRUS do czasu wypracowania zmian w zakresie różnicowania składek.

1.3. Reforma systemu rentowego

Stan obecny: Bardzo wysokie (szczególnie na tle innych krajów) wydatki państwa na finansowanie systemu rentowego powodują konieczność dalszego reformowania tej sfery. Liczba osób otrzymujących renty z tytułu niezdolności do pracy maleje stopniowo od 1999 r., jednak nadal liczba rencistów jest wyższa niż w innych krajach. Obecnie znaczna część beneficjentów pobiera renty przyznane na czas nieokreślony. Ponadto, zasady ustalania wymiaru rent z tytułu niezdolności do pracy nie są zharmonizowane z zasadami ustalania emerytur w nowym systemie. Renty z tytułu niezdolności do pracy powinny pozostawać we właściwej relacji do wysokości nowych emerytur. Tymczasem wysokość renty obliczana jest w sposób analogiczny jak wysokość emerytury w starym systemie emerytalnym.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wprowadzenie nowej formuły ustalania wysokości rent, skorelowanej z zasadami ustalania wysokości emerytury w nowym systemie; rozbudowanie systemu prewencji i rehabilitacji przedrentowej; nowe zasady funkcjonowania rent szkoleniowych, uzupełnione o system szkoleń i przekwalifikowania; zwiększenie współpracy z publicznymi i prywatnymi instytucjami rynku pracy celem przywrócenia rencistów na rynek pracy; wprowadzenie badań kontrolnych dla osób z orzeczoną stałą niezdolnością do pracy;

- **legislacyjne:** nowelizacja ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Spodziewane skutki: Lepsze adresowanie świadczeń rentowych i zmniejszenie wydatków FUS. Wzrost aktywności zawodowej rencistów. Ujednoczenie zasad funkcjonowania systemu rentowego z emerytalnym w zakresie wyznaczania wysokości świadczeń.

1.4. Kontynuacja reformy organizacji ochrony zdrowia

Stan obecny: Zadłużenie części samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (spzoz) jest wysokie. Według danych Ministerstwa Zdrowia wartość zobowiązań wymagalnych spzoz ogółem wyniosła w końcu września 2005 r. 6,1 mld zł i po raz pierwszy nastąpił spadek wartości zobowiązań w porównaniu do poprzedniego kwartału (o 2,5%). Ponadto 45% zakładów nie wykazało zobowiązań wymagalnych, natomiast spośród spzoz zatrudniających powyżej 50 osób, udział niezadłużonych jednostek wyniósł 25%. Wysokie zadłużenie powoduje: trudności w działaniu na rynku usług zdrowotnych, dekapitalizację infrastruktury, ograniczenie dostępu do kosztownych technologii medycznych i ogranicza dostępność obywateli do świadczeń zdrowotnych. W oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 78, poz. 684) około 80% zadłużonych szpitali i przychodni złożyło wnioski o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego, część z nich otrzymała pożyczkę z Banku Gospodarstwa Krajowego. 303 zakłady otrzymały dotacje na sumę 200 mln zł.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wzmocnienie funkcji kontrolnej Ministra Zdrowia i wojewodów w stosunku do zakładów opieki zdrowotnej; wprowadzenie koordynującej roli wojewodów w zakresie zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych na terenie województwa; usprawnienie działania zakładów opieki zdrowotnej poprzez umożliwienie ich łączenia bez przeprowadzania procedury ich likwidacji, dokonanie zmian w zakresie przekazywania środków finansowych w formie dotacji dla spzoz; wprowadzenie jawności gospodarki finansowej publicznych zoz – przejrzystości finansowej; wprowadzenie koszyka świadczeń gwarantowanych, co umożliwi uzupełnienie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego o ubezpieczenia dodatkowe, a w dalszej perspektywie – o ubezpieczenia alternatywne; przeprowadzenie analizy efektów realizacji ustawy o pomocy publicznej i



restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej; wzmocnienie kontroli wydatków na leki poprzez wdrożenie przez Narodowy Fundusz Zdrowia pełnego monitoringu ordynacji lekarskiej; wypracowanie narodowego rachunku zdrowia.

- **legislacyjne:** nowelizacja ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, przygotowanie systemowej ustawy o ustroju ochrony zdrowia.

Spodziewane skutki: Wyższy poziom usług zdrowotnych i bardziej efektywne wykorzystanie zasobów publicznej ochrony zdrowia. Racjonalizacja kosztów działalności placówek medycznych. Zwiększenie przejrzystości przepływów finansowych w sektorze ochrony zdrowia.

1.5. Racjonalizacja wydatków publicznych na administrację oraz zwiększenie kontroli nad środkami publicznymi, będącymi w dyspozycji funduszy celowych i agencji państwowych

Stan obecny: Administracja publiczna w Polsce jest mało efektywna, droga i podatna na korupcję. Fundusze celowe i agencje rządowe, wyłączone spod reżimu budżetu państwa dysponują znaczną częścią środków publicznych. Ich finanse podlegają kontroli i procedurom audytu, jednak nie ma miejsca weryfikacji efektywności wydatków tych instytucji. Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (podpisana przez Prezydenta RP 13 grudnia 2005 r.), zawiera regulacje dot. m.in. państwowych funduszy celowych, które umożliwią szerszą kontrolę przepływu środków publicznych i poprawią efektywność wydatkowania tych środków.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** uproszczenie struktury administracji, wyeliminowanie dublujących się kompetencji i zadań, połączenie instytucji o zbliżonych zadaniach; dokonanie przeglądu funduszy celowych i agencji państwowych opartego o pogłębioną analizę efektywności zrealizowanych zadań oraz skutków działalności tych instytucji dla budżetu państwa i w zależności od wyników przeglądu: ich ewentualna likwidacja, połączenie, włączenie do budżetu państwa lub przekazanie zadań funduszy celowych wraz ze środkami do jednostek samorządu terytorialnego; realizacja programu „*Tanie i Sprawne Państwo*”;

- **legislacyjne:** zmiana odpowiednich ustaw regulujących działalność administracji publicznej oraz funduszy i agencji; wejście w życie nowej ustawy o finansach publicznych.

Spodziewane skutki: Znaczące oszczędności budżetowe: stworzenie taniej, efektywnej i przyjaznej dla obywateli administracji, konsolidacja finansów publicznych na szczeblach rządowym oraz samorządowym. Zmniejszenie wielkości przepływu środków publicznych poza kontrolą parlamentu i poprawa efektywności ich wydatkowania.

1.6. Dalsza decentralizacja wydatków publicznych

Stan obecny: Występuje niespójność między decentralizacją zadań i decentralizacją finansów między szczeblem centralnym i samorządem terytorialnym. Obecnie dochodami jednostek samorządu terytorialnego (jst) są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Pomimo wzrostu znaczenia dochodów własnych jst w ostatnich latach (m.in. dzięki zmianom w zakresie partycypacji jst w dochodach z podatków tak od osób fizycznych, jak i prawnych) pozostałe pozycje dochodowe nadal odgrywają ważną rolę.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wypracowanie koncepcji dalszej decentralizacji wydatków publicznych w powiązaniu z podziałem zadań obejmującej: ograniczenie kompetencji wojewódzkiej administracji rządowej i przekazanie samorządowi wojewódzkiemu zadań administracji świadczącej, przy pozostawieniu wojewodzie zadań administracji nadzorczo-inspekcyjnej i kontroli porządku prawnego; uczynienie z zadań przekazanych obecnie jako zadania z zakresu administracji rządowej zadań własnych odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonanie stosownych zmian



w zakresie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (wzrost udziału w dochodach z podstawowych podatków);

- **legislacyjne:** nowelizacja ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nowelizacja ustawy o finansach publicznych.

Spodziewane skutki: Zwiększenie udziału dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego i ograniczenie dotacji oraz subwencji z budżetu państwa. Zwiększenie zdolności absorpcji funduszy unijnych. Wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wzrost samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu i realizacji polityki rozwojowej na szczeblu lokalnym i regionalnym poprzez swobodne dysponowanie dostatecznie dużymi środkami własnymi.

1.7. Wdrażanie systemu wieloletniego planowania budżetowego

Stan obecny: Trzyletni scenariusz fiskalny prezentowany jest w aktualizowanym corocznie Programie Konwergencji. Jednak podstawą planowania budżetowego w Polsce są okresy roczne. Forma wieloletniego planowania została przewidziana w ustawie o finansach publicznych. Wykraczające poza horyzont jednoroczny przedsięwzięcia ujmowane są jako programy wieloletnie w załączniku do ustawy budżetowej. Innym instrumentem, który jest uwzględniany przy określaniu limitów wieloletnich zobowiązań oraz wydatków budżetu państwa, mającym na celu usprawnienie wykorzystania środków unijnych jest decyzja o zapewnieniu dofinansowania realizacji przedsięwzięcia, która została wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych dotyczących dokonywania wydatków budżetu państwa na programy i projekty realizowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi (Dz.U. Nr 140, poz. 1174).

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** coroczna aktualizacja Programu Konwergencji zawierająca 3-letnią prognozę fiskalną uwzględniającą możliwe do sfinansowania wydatki przewidziane w ramach programów wieloletnich;

- **legislacyjne:** ustawa budżetowa, nowelizacja ustawy o Narodowym Planie Rozwoju.

Spodziewane skutki: Poprawa efektywności wykorzystania środków publicznych (krajowych i unijnych). Zwiększenie roli planowania strategicznego w finansach publicznych. Usprawnienie finansowania programów wieloletnich.

1.8. Przejęcie standardów unijnych (ESA'95) w zakresie statystyki oraz prognoz z zakresu sektora finansów publicznych

Stan obecny: Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej zobowiązana jest do prezentacji danych statystycznych oraz prognoz z zakresu sektora finansów publicznych zgodnie ze standardami ESA'95 – jednolitymi dla wszystkich członków UE. Podczas oceny Programu Konwergencji z maja 2004 r. oraz jego aktualizacji z listopada 2004 r. Komisja Europejska stwierdziła, że dane o dochodach i wydatkach sektora nie są w pełni zgodne ze standardami ESA'95. Problemem, który zasadniczo związany jest z metodologią ESA'95 jest klasyfikacja Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE). Polska zreformowała w 1999 r. swój system ubezpieczeń emerytalnych. W efekcie tej reformy narastające dotychczas poza bilansem zobowiązania emerytalne zaczęły pojawiać się w bilansie państwa, ze względu na transfer części składki do OFE. Tuż przed rozszerzeniem UE, 2 marca 2004 r. Eurostat podjął decyzję, w konsekwencji której OFE zostały wyłączone dla celów statystycznych z systemu zabezpieczenia społecznego. Polska nie akceptuje tego rozstrzygnięcia, uważając, że OFE są częścią systemu zabezpieczenia społecznego. ESA'95, która opracowana została na początku lat 90-tych nie przewiduje istnienia kapitałowych funduszy emerytalnych. Decyzja Eurostatu prowadzi więc w sposób całkowicie nieuzasadniony do podwyższenia wysokości deficytu sektora, a tym samym do ukarania państw, które zdecydowały się na wprowadzenie reformy emerytalnej mającej na celu długoterminową stabilność finansów publicznych. Z tych przyczyn niezbędne jest ponowne



rozpoczęcie rozmów w tej kwestii w celu uzyskania zmiany stanowiska Unii Europejskiej i jej instytucji.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** kontynuacja prac międzyresortowego Zespołu ds. statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych, który odpowiada za implementację metodologii ESA'95;
- **legislacyjne:** w przypadku stwierdzenia przez ww. Zespół takiej potrzeby, nowelizacja odpowiednich aktów prawnych.

Spodziewane skutki: Poprawne zastosowanie standardów ESA'95 przy opracowywaniu statystyki oraz prognoz z zakresu sektora finansów publicznych.

1.9. Informatyzacja finansów publicznych

Stan obecny: Obecnie tworzony jest informatyczny system obsługi budżetu państwa, którego celem jest wspomaganie realizowanego przez państwowe jednostki budżetowe i Ministerstwo Finansów, procesu budżetowego, tj. planowania, wykonania i sprawozdawczości budżetu państwa.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** zintegrowanie współpracy pomiędzy jednostkami budżetowymi różnego szczebla; wdrożenie systemu we wszystkich jednostkach budżetowych;
- **legislacyjne:** zapewnienie ram prawnych niezbędnych dla działania systemu.

Spodziewane skutki: Usprawnienie systemu zarządzania finansami publicznymi w zakresie budżetu państwa.

1.10. Dalsze wprowadzanie obowiązkowego audytu wewnętrznego w instytucjach publicznych

Stan obecny: Audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych wprowadzono ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 102, poz. 1116). Uchwalona przez Sejm RP 30 czerwca 2005 r. nowa ustawa o finansach publicznych (podpisana przez Prezydenta RP 13 grudnia 2005 r.) wprowadza jednolitą, zgodną z międzynarodowymi standardami definicję audytu wewnętrznego oraz rozszerza katalog jednostek sektora finansów publicznych objętych obowiązkowym audytem wewnętrznym, pełnym zakresem koordynacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, realizowanej przez Ministra Finansów przy pomocy Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** powołanie komórek audytu wewnętrznego w kolejnych jednostkach sektora finansów publicznych; koordynacja kontroli finansowej i audytu wewnętrznego realizowana przez Ministra Finansów przy pomocy Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego oraz komórki organizacyjnej wyodrębnionej w tym celu w strukturze Ministerstwa Finansów;
- **legislacyjne:** ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Spodziewane skutki: Racjonalizacja wydatków jednostek sektora finansów publicznych. Pełniejsza ocena oraz usprawnienie funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. Usprawnienie kontroli gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz gospodarowania mieniem.

1.11. Ukierunkowanie pomocy publicznej na cele horyzontalne

Stan obecny: Pomimo wzrostu udziału środków kierowanych na cele horyzontalne (w 2004 r. 50,5%) oraz w ramach pomocy regionalnej – znaczna część pomocy publicznej kierowana jest do



restrukturyzowanych sektorów. Relatywnie niski pozostaje poziom pomocy publicznej na B+R, na ochronę środowiska, na rozwój MSP oraz na szkolenia.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wypracowanie i wdrożenie efektywnych systemów udzielania, koordynowania i monitorowania pomocy publicznej; stworzenie baz danych o udzielonej pomocy publicznej i o realizowanych programach pomocowych; ukierunkowanie udzielania gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa i Banku Gospodarstwa Krajowego na najważniejsze cele polityki rządu, tj. innowacyjność, mieszkalnictwo, budowa dróg i autostrad, rozwój infrastruktury, absorpcja środków unijnych, fundusze kapitałowe;

- **legislacyjne:** nowelizacja aktów prawnych regulujących udzielanie pomocy publicznej (zgodnie z zasadami przyjętymi na poziomie wspólnotowym); akty prawne wprowadzające programy pomocowe.

Spodziewane skutki: Redukcja skali pomocy publicznej, w szczególności ograniczenie pomocy publicznej na restrukturyzację z jednoczesnym zwiększeniem pomocy publicznej na cele horyzontalne i rozwój regionalny. Obniżenie wydatków budżetowych. Lepsza alokacja środków publicznych i poprawa efektywności ich wykorzystania.



Obszar polityki mikroekonomicznej i strukturalnej

Priorytet 2. Rozwój przedsiębiorczości

Cechą charakterystyczną polskich przedsiębiorstw, podobnie jak w krajach UE-15, jest dominacja mikroprzedsiębiorstw, zatrudniających do 9 osób (95% ogółu firm w Polsce). Udział firm małych (10-49 pracowników) wynosi 4%, średnich firm (50-249 pracowników) ok. 0,8%, a firm dużych (250 i więcej pracowników) 0,1%. W UE-15 mikroprzedsiębiorstwa stanowią 92,4%, małe 6,5%, średnie 0,9%, a duże 0,2%. Niemniej polskie przedsiębiorstwa działają w mniej korzystnym otoczeniu i są znacznie słabsze od działających w UE-15, zarówno pod względem kapitałowym, jak i skali prowadzonej działalności oraz uzyskiwanej wartości dodanej.

W otoczeniu przedsiębiorców w ostatnim okresie doszło do pozytywnych zmian. Wprowadzenie przepisów ustawy z 2 lipca 2004 r o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr.173, poz. 1807, z późn. zm.) było istotnym krokiem w kierunku ułatwienia działalności gospodarczej. Uproszczone i przyspieszone **proces rejestracji** działalności, usprawniając obsługę przedsiębiorców. W zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników wprowadzono **nowe przepisy do Kodeksu pracy**, które dotyczyły elastycznej organizacji czasu pracy, ograniczenia kosztów pracy. Dokonano również redukcji obciążeń biurokratycznych (np. w procesie zamówień publicznych wprowadzono możliwość komunikacji elektronicznej, umożliwiającą szybsze i prostsze dokonywanie czynności i zmniejszenie ilości dokumentacji papierowej).

Niemniej w dalszym ciągu istnieją **bariery** utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej.

Jedną z poważniejszych barier rozwoju, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, jest trudny **dostęp do kapitału**. Niejednokrotnie banki postrzegają inwestycje sektora MSP jako przedsięwzięcia ryzykowne i kłopotliwe w obsłudze, obciążone relatywnie wysokim kosztem weryfikacji i monitorowania klienta w stosunku do generowanych zysków. Przedsiębiorcy rezygnują z kredytów ze względu na uciążliwe, w ich opinii, procedury bankowe oraz brak odpowiednich zabezpieczeń majątkowych.

Nie sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości również niesprawne funkcjonowanie **wymiaru sprawiedliwości** spowodowane jego przeciążeniem. Niedoskonałe prawo, a także brak rzetelności w prowadzeniu działalności gospodarczej (m.in. nieterminowe regulowanie należności, niespłacanie długów) zmuszają przedsiębiorców do częstego odwoływania się do sądów.

Trudności finansowe, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców, stwarzają bariery dla procesów **inwestycyjnych**. W ocenie przedsiębiorców podjęcie inwestycji wiąże się z wysokim ryzykiem, długim czasem realizacji, nadmiernymi kosztami administracyjnymi. Obok obciążeń finansowych istotne są: brak planów zagospodarowania przestrzennego i aktualnych map, nieuregulowane stosunki własnościowe nieruchomości, zbyt długie oczekiwanie na uzyskanie pozwoleń na budowę.

Pomimo uzyskiwanych ostatnio bardzo dobrych wyników **w eksporcie**, Polskę charakteryzuje relatywnie niska wartość eksportu na mieszkańca oraz względnie rozdrobniony asortyment towarowy. Wśród barier utrudniających eksport poza wymienionymi we wcześniejszych akapitach, przedsiębiorcy wskazują na niedostatek informacji o rynkach zagranicznych oraz o potencjalnych kontrahentach i ich wiarygodności.

Stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości w ramach KPR opiera się na dwóch filarach: z jednej strony proponowane są mechanizmy służące tworzeniu lepszych warunków dla powstawania nowych firm i sprzyjającego środowiska instytucjonalnego dla prowadzenia działalności gospodarczej, jak i na rzecz sprawnej administracji publicznej, z drugiej strony wprowadza się rozwiązania ułatwiające dostęp przedsiębiorców do kapitału.



2.1. Poprawa jakości regulacji prawnych

Stan obecny: Obowiązujące regulacje prawne są często niejednoznaczne i odmiennie interpretowane przez administrację, zakłócają funkcjonowanie rynków i obniżają pozycję konkurencyjną polskich przedsiębiorstw. Warunki działania przedsiębiorców wymagają poprawy, zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym. Ma temu służyć uproszczenie i usprawnienie regulacji prawnych oraz otoczenia instytucjonalnego przedsiębiorców. Od 2001 r. istnieje w Polsce system oceny skutków regulacji (OSR). Podejmowane są działania mające na celu wypracowanie systemu pomiaru i eliminacji obciążeń regulacyjnych, w tym obciążeń administracyjnych (programy pilotażowe w zakresie stosowania holenderskiego modelu *Standard Cost Model*), upraszczanie prawa krajowego (np. wprowadzone ustawą o swobodzie działalności gospodarczej).

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** określenie priorytetowych aktów prawnych wymagających uproszczenia; wprowadzenie systemu pomiaru i eliminacji obciążeń regulacyjnych oraz oceny wpływu regulacji na konkurencję w gospodarce; stworzenie zdolności administracyjnej do opracowywania wysokiej jakości OSR;

- **legislacyjne:** nowelizacja aktów prawnych przeznaczonych do uproszczenia.

Spodziewane skutki: Zmniejszenie barier administracyjnych. Poprawa otoczenia regulacyjnego dla prowadzenia działalności gospodarczej, powstawania nowych firm i zwiększania zatrudnienia.

2.2. Uproszczenie procedur administracyjnych i obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej

Stan obecny: W zakresie uproszczenia procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej uzyskano pewną poprawę. Dzięki ustawie z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej znacznie skrócono i uproszczono proces rejestracji, zmniejszono liczbę koncesji i zezwoleń, wprowadzono przepis o wiążącej urzędy skarbowe interpretacji zdarzeń podatkowych oraz zmniejszono liczbę kontroli w firmach i skrócono ich czas trwania. Wprowadzony zostanie: jeden zintegrowany wniosek o rejestrację z możliwością składania drogą elektroniczną, jeden numer, jedno okienko, gdzie przedsiębiorcy będą mogli załatwiać wszelkie formalności związane z rejestracją oraz skrócony zostanie czas oczekiwania na uzyskanie wpisu do rejestru. Jednocześnie warunki w jakich funkcjonują polskie przedsiębiorstwa w porównaniu z krajami UE są relatywnie trudniejsze. Przedsiębiorcy skarżą się na zbyt wysokie opłaty związane z rejestracją działalności, związane z obowiązkiem uzyskiwania zezwoleń, pozwoleń czy licencji, wysokie koszty ogłoszeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, a także na brak przejrzystości procedury podatkowej.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** pełne wdrożenie zmian przewidzianych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej; dalsze działania na rzecz ograniczenia liczby wymaganych koncesji i zezwoleń; wdrożenie w ciągu najbliższych 5 lat elektronicznej platformy usług dla przedsiębiorców, (która ma obejmować m.in. obsługę procesu ubezpieczeń społecznych dla osób fizycznych zatrudnionych przez pracodawcę, rozliczanie podatku dochodowego od osób prawnych, rozliczanie podatku VAT, rejestrację działalności gospodarczej, przekazywanie danych statystycznych do GUS, przekazywanie deklaracji celnych, uzyskiwanie zezwoleń i realizację płatności za korzystanie ze środowiska, obsługę zamówień publicznych oraz rozliczanie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych), kontynuacja przeglądu przepisów prawnych pod kątem ich uciążliwości dla przedsiębiorców, w tym w szczególności usprawnienie procedur pozyskiwania funduszy unijnych.

- **legislacyjne:** pełne wdrożenie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nowelizacja odpowiednich aktów prawnych wybranych w wyniku przeprowadzonej analizy.

Spodziewane skutki: Eliminacja barier administracyjnych związanych z rozpoczynaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej; obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej prowadząca do wzrostu



przedsiębiorczości. Korzystne przepisy i stabilne prawo działalności gospodarczej to również większe zainteresowanie inwestorów zagranicznych.

2.3. Usprawnienie sądownictwa gospodarczego

Stan obecny: Rozszerzeniu właściwości sądów powszechnych w sprawach gospodarczych i rosnącej wraz z rozwojem gospodarki rynkowej liczbie spraw rozpatrywanych przez sądy, nie towarzyszył ich należyty rozwój kadrowy i organizacyjny. W 2004 r. w większości kategorii spraw skróceniu uległ przeciętny czas trwania postępowania, a także czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy przez przedsiębiorców, np. w sprawach gospodarczych procesowych czas oczekiwania wynosi około 6 miesięcy, nakazowych - 1 miesiąc, rejestrowych - 0,5 miesiąca. Dłuższym czasem trwania charakteryzują się postępowania upadłościowe, ponieważ są one bardzo często skomplikowane zarówno pod względem faktycznym, jak i prawnym.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** uproszczenie procedury o wpis zastawów rejestrowych; zwiększenie dostępności do zawodów prawniczych; wzmocnienie kadry orzeczniczej i administracyjnej sądów gospodarczych; zwiększenie liczby asystentów sędziów orzekających w sprawach gospodarczych; usprawnienie obsługi techniczno-administracyjnej; wzmocnienie nadzoru w postępowaniu upadłościowym; promowanie i rekomendowanie zalet sądownictwa polubownego (sprawniejsza, tańsza i szybsza obsługa);

- **legislacyjne:** nowelizacja Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu karnego skarbowego, Prawa upadłościowego, ustawy o prokuraturze, ustawy o sądach powszechnych, ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

Spodziewane skutki: Przyspieszenie i zmniejszenie kosztu postępowań w sprawach gospodarczych. Poprawa prawnej pewności obrotu gospodarczego. Szybsze eliminowanie z rynku podmiotów stosujących nieuczciwe praktyki.

2.4. Zakończenie głównych procesów prywatyzacyjnych

Stan obecny: W minionych latach w wyniku działań prywatyzacyjnych zdecydowanie zmieniła się struktura polskiej gospodarki. Jednak nadal Skarb Państwa pozostaje właścicielem znacznej części majątku podmiotów gospodarczych. Potencjalne zasoby majątku państwowego do prywatyzacji znajdują się głównie w sektorach: elektroenergetycznym, gazowniczym, paliwowo-naftowym, farmaceutycznym, przemyśle obronnym, górnictwa węgla kamiennego, transportu, stoczniowym i poligraficznym.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** procedury prywatyzacyjne.

- **legislacyjne:**

Spodziewane skutki: Zbliżenie struktury własnościowej gospodarki polskiej do struktury krajów UE. Podniesienie efektywności gospodarowania i konkurencyjności podmiotów gospodarczych na rynku wewnętrznym UE, jak i na rynkach zewnętrznych. Zwiększenie skuteczności działania nadzoru właścicielskiego. Rozwój rynku kapitałowego.

2.5. Zakończenie procesu przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych działających na podstawie ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych

Stan obecny: W rejestrze REGON było zarejestrowanych 1306 przedsiębiorstw państwowych, a w Krajowym Rejestrze Sądowym 853 - dla których funkcje organu założycielskiego pełnią Minister Skarbu Państwa lub inni ministrowie oraz wojewodowie (wg stanu na 31 grudnia 2004 r.). Znaczna



część tych przedsiębiorstw znajduje się w stanie likwidacji lub upadłości. Działalność gospodarczą prowadzi tylko 390 przedsiębiorstw.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych w celu prywatyzacji lub komunalizacji;

- **legislacyjne:** nowelizacja ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

Spodziewane skutki: Pobudzenie przedsiębiorczości. Podniesienie efektywności gospodarowania i konkurencyjności podmiotów gospodarczych na rynku wewnętrznym UE, jak i na rynkach zewnętrznych. Zwiększenie skuteczności działania nadzoru właścicielskiego.

2.6. Wzmocnienie finansowe funduszy pożyczkowych, poręczeniowych i kapitałowych

Stan obecny: Istniejący system funduszy jest zbyt słaby i niekompletny. W 2004 r. w Polsce działały 74 fundusze pożyczkowe oraz 61 funduszy poręczeń kredytowych, z łącznym kapitałem odpowiednio 438 mln i 187 mln zł. Brak jest funduszy kapitału ryzyka (*venture capital*) inwestujących w małe projekty (do 2 mln euro w jeden projekt).

Instrumenty realizacji:

- **stytucjonalne/organizacyjne:** poza Państwową Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości i Bankiem Gospodarstwa Krajowego, już realizującymi zadania z obszaru tego działania, rozpoczęcie działalności przez Krajowy Fundusz Kapitałowy będący „funduszem funduszy” typu *venture capital*.

- **legislacyjne:** notyfikacja rozporządzeń dotyczących udzielania pomocy publicznej w zakresie związanym z funkcjonowaniem systemu funduszy.

Spodziewane skutki: Ułatwienie dostępu MSP do źródeł finansowania sprzyjające szybszemu rozwojowi tego sektora i poprawie jego konkurencyjności, w wyniku powstawania nowych oraz kapitałowego wzmocnienia istniejących lokalnych i regionalnych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, a także dzięki powstaniu funduszy *venture capital* inwestujących w przedsiębiorstwa na wczesnych etapach rozwoju, w tym funduszy typu *seed-capital* i *start-up*.

2.7. Uproszczenie budowlanego procesu inwestycyjnego

Stan obecny: Najistotniejsze bariery dla budowlanego procesu inwestycyjnego są rezultatem braku obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, niespójnych przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego i budownictwa oraz braku aktualnej polityki przestrzennej Państwa. W odbiorze potencjalnych inwestorów jako szczególnie uciążliwe odbierane jest, wymagane przepisami, uzyskanie szeregu zezwoleń oraz opinii, co wpływa na przedłużenie całego procesu inwestycyjnego. Występujący w wielu gminach brak obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego utrudnia potencjalnym inwestorom, a także gminom, podjęcie decyzji o realizacji inwestycji.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** opracowanie modelu planowania rozwoju kraju oraz modelu planowania przestrzennego; sformułowanie polityki przestrzennej państwa w Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju oraz polityki państwa wobec miast; określenie aktów prawnych wymagających nowelizacji (w tym także uproszczenia) w celu wdrożenia wybranego modelu;

- **legislacyjne:** uchwalenie nowych oraz nowelizacja wybranych, w wyniku przeprowadzonej analizy, aktów prawnych.

Spodziewane skutki: Uproszczenie budowlanego procesu inwestycyjnego. Podniesienie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.



2.8. Wsparcie systemu promocji gospodarki Polski oraz systemu obsługi eksporterów

Stan obecny: Corocznie administracja publiczna realizuje szereg inicjatyw mających na celu promocję bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w Polsce oraz polskiego eksportu. Na rzecz zwiększania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski oraz kreowania pozytywnego wizerunku Polski w świecie działają także wyspecjalizowane agencje. Pomimo poprawy sytuacji w zakresie wymiany towarowej w ostatnich dwóch latach (wyraźne zmniejszenie ujemnego salda towarowego i płatniczego) nadal strukturalnie uwarunkowany wysoki import niezbędny dla unowocześnienia gospodarki, nie znajduje dostatecznego pokrycia w eksporcie. Brak jest wiodących produktów eksportowych. Dotychczas Polska nie wykreowała także silnej marki narodowej. Wsparcia promocyjnego wymaga turystyka, stanowiąca ważny sektor gospodarki.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wzmocnienie instytucjonalne systemu promocji gospodarczej Polski; efektywne wykorzystanie różnych źródeł finansowania i koordynacja działań w zakresie promocji gospodarczej; zmiana zasad działania Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych;

- **legislacyjne:** opracowanie ustawy o agencji promocji gospodarczej.

Spodziewane skutki: Dalszy wzrost produkcji eksportowej. Poprawa wizerunku Polski i rozpoznawalności polskich produktów na rynku międzynarodowym. Rozwój turystyki. Większy napływ inwestycji zagranicznych i szybszy wzrost produktywności polskiej gospodarki.

Priorytet 3. *Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw*

Nadal niedostateczny jest poziom **innowacyjności** polskich przedsiębiorstw. Wskaźnik innowacyjności określający udział przedsiębiorstw, które prowadziły działalność innowacyjną w przemyśle w 2003 r. wyniósł 39,3% (dla przedsiębiorstw o liczbie zatrudnionych powyżej 49 osób, które w danym roku poniosły nakłady na inwestycje). W krajach UE wartość tego wskaźnika wynosiła średnio około 51%. Utrzymywanie się tego stanu w dłuższym okresie doprowadzi do pogorszenia pozycji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw w przyszłości.

Jednocześnie utrzymują się bariery utrudniające przedsiębiorcom, w tym szczególnie małym i średnim, wprowadzanie rozwiązań innowacyjnych. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim wysokie koszty opracowania i wdrożenia innowacji, znacznie przekraczające możliwości kapitałowe większości przedsiębiorców, oraz słabo rozwiniętą infrastrukturę komercjalizacji nauki i techniki, co powoduje, że inwestowanie w nowe technologie i tworzenie nowych firm opartych na tych technologiach jest związane ze zbyt wysokim ryzykiem.

O poziomie innowacyjności przedsiębiorstw w wysokim stopniu decyduje wielkość i struktura nakładów na działalność innowacyjną. W Polsce w 2003 r. nakłady na działalność innowacyjną wzrosły w stosunku do 2002 r. o 12,0%, ale struktura tych nakładów nie zmieniła się w sposób istotny od szeregu lat. Nadal dominujący udział miały nakłady inwestycyjne (budynki, budowle, maszyny, urządzenia) – 78,9%, przy niewielkim udziale wydatków na B+R – 11,1%.

Analogicznie jak procesy innowacyjne w przedsiębiorstwach, mierzone są procesy innowacyjne w ich otoczeniu. Do podstawowych wskaźników w tym zakresie zalicza się m.in.: udział nakładów brutto na działalność B+R w PKB, bilans płatniczy w dziedzinie techniki, handel wyrobami wysokiej techniki gospodarki danego kraju z zagranicą oraz liczba zgłoszeń patentowych. W Polsce wartości tych wskaźników odbiegają zdecydowanie na niekorzyść w stosunku do większości krajów UE-25 i OECD.

Nakłady na działalność B+R w gospodarce narodowej w relacji do PKB (w latach 1995-2003) utrzymywały się na niskim poziomie z tendencją spadkową (1995 r.: 0,65%, 2003 r.: 0,56%). W 2004 r. relacja ta nieco wzrosła do 0,58%. W krajach OECD w 2002 r. wyniosła 2,28%, a w krajach UE-25 – 1,83%. Zakłada się, że w 2008 r. osiągnie ona poziom 1,65%.



Ważnym wskaźnikiem trendu procesów innowacyjnych jest liczba zgłoszeń patentowych przypadająca na 10 tys. mieszkańców czyli tzw. współczynnik wynalazczości. W Polsce wskaźnik ten systematycznie malał z 1,4 w 1989 r. do 0,6 w 1996 r. i utrzymuje się na tym poziomie do chwili obecnej. Średnio dla krajów OECD wynosił 6,0, a dla krajów UE-15 2,6 (w 1998 r.).

Brak jest rozwiniętej infrastruktury instytucjonalnej wspierającej innowacyjność i transfer technologii do przedsiębiorstw. Istniejące inicjatywy zmierzające do powstania tego typu instytucji (np. parki naukowo-technologiczne, klastry) w większości znajdują się na wczesnym etapie rozwoju. Nie wypracowano spójnej wizji rozwoju tego typu instytucji, uwzględniającej również uwarunkowania lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego. Ważną rolę w rozwoju infrastruktury instytucjonalnej powinny odegrać parki inwestycyjne.

Celem Rządu jest znaczące podniesienie wydatków na B+R oraz tworzenie takich mechanizmów instytucjonalnych, które zachęcałyby przedsiębiorstwa do przeznaczania większych środków na badania i innowacje oraz służyły transferowi technologii do firm. Równolegle podejmowane będą działania o charakterze regulacyjnym, których celem będzie wzrost podaży rozwiązań aplikacyjnych ze strony nauki. Lokomotywą procesów wzrostu innowacyjności gospodarki musi być sektor prywatny, a rolą państwa będzie przede wszystkim jego wspieranie poprzez odpowiednie działania regulacyjne i w mniejszym stopniu transfery finansowe.

3.1. Rozwój rynku innowacji oraz otoczenia instytucjonalnego służącego współpracy między sferą B+R a gospodarką

Stan obecny: Sektor prywatny w niedostatecznym stopniu angażuje się w działalność i finansowanie sfery B+R. Wysokie koszty oraz istotne ryzyko stanowią barierę dla angażowania się w tego typu działalność. Brak jest regulacji w zakresie finansowania publiczno-prywatnego w sferze B+R. Powiązania sfery B+R i nauki z gospodarką w Polsce są słabe. Brak jest skutecznego otoczenia instytucjonalnego ułatwiającego współpracę między sferą B+R a gospodarką.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wspieranie finansowania publiczno-prywatnego dla rozwoju prywatnego rynku usług B+R; wspieranie powstawania nowych firm innowacyjnych; wspieranie finansowania przedsięwzięć innowacyjnych przez fundusze kapitału podwyższonego ryzyka przy wykorzystaniu Krajowego Funduszu Kapitałowego; wsparcie budżetowe badań naukowych i prac rozwojowych prowadzonych przez przedsiębiorstwa; powiązanie finansowania badań stosowanych i prac rozwojowych z wykorzystaniem ich wyników w przedsiębiorstwach; rozwój sieci instytucji pomostowych w zakresie transferu technologii do przedsiębiorstw; wspomaganie rozwoju parków naukowo-technologicznych, klastrów i parków inwestycyjnych; wdrażanie regionalnych strategii innowacji;

- **legislacyjne:** wdrożenie ustawy z 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz.U. Nr 179, poz. 1484), wprowadzającej instrumenty ekonomiczno-finansowe: odliczenia podatkowe, kredyt technologiczny, bezpośrednie wsparcie budżetowe, wspierające udział przedsiębiorstw w finansowaniu B+R; wdrożenie ustawy z 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. Nr 238, poz. 2390, z późn. zm.) oraz ustawy z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. Nr 169, poz. 1420). Wprowadzenie rozwiązań prawnych umożliwiających wdrożenie koncepcji parków inwestycyjnych.

Spodziewane skutki: Zwiększenie zakresu finansowania sfery B+R przez sektor prywatny. Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw. Ułatwienie absorpcji rozwiązań innowacyjnych i wyników prac B+R przez przedsiębiorstwa. Wzrost transferu wyników prac B+R do gospodarki.

3.2. Wspieranie sfery badawczo-rozwojowej

Stan obecny: Nakłady na działalność B+R w Polsce są bardzo niskie, w przeważającej części (około 2/3) pochodzą ze środków budżetowych. Szereg jednostek badawczo-rozwojowych nie zostało zrestrukturyzowanych. Efektywność tych instytucji naukowych jest niska, zaś poziom powiązań z



przedsiębiorcami bardzo niski. Niewykorzystany jest także potencjał polskich naukowców w zakresie współpracy międzynarodowej, a w szczególności udziału w europejskich projektach i programach badawczych.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** restrukturyzacja jednostek badawczo-rozwojowych, w szczególności poprzez konsolidację i przekształcenia własnościowe; realizacja polityki naukowej państwa (w szczególności programu Foresight) ukierunkowanej na rozwój badań i technologii w dziedzinach zapewniających szybki wzrost gospodarczy; wspieranie międzynarodowej współpracy badawczej i rozwojowej oraz promowanie udziału przedsiębiorców w programach i inicjatywach europejskich; inwestycje w infrastrukturę badawczo-rozwojową służące prowadzeniu użytecznych gospodarczo prac B+R, realizowanych przez jednostki naukowe; rozwój szkoleń i doradztwa w zakresie dużych projektów badawczych, procesów inwestycyjnych oraz praw własności intelektualnej;

- **legislacyjny:** zwiększanie w kolejnych ustawach budżetowych wydatków na prace badawczo-rozwojowe, nowelizacja ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych, wdrożenie ustawy z 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. Nr 238, poz. 2390, z późn. zm.) oraz ustawy z 29 lipca 2005 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz.U. Nr 179, poz. 1484).

Spodziewane skutki: Lepsze dostosowanie sfery B+R do potrzeb przedsiębiorców. Podniesienie poziomu produktywności polskiej gospodarki.

3.3. Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce i administracji

Stan obecny: Obecnie poziom wykorzystania technologii informacyjnych w administracji (*e-government*), biznesie (*e-business*), edukacji (*e-learning*) i sektorze ochrony zdrowia (*e-health*) jest znacznie niższy niż średnia UE-15 oraz nowych państw członkowskich. Stopień rozwoju usług publicznych realizowanych drogą elektroniczną należy do najniższych w Europie (UE-15 – 68%, Polska – 35%).

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wdrożenie informatycznych systemów wspomagania procesów decyzyjnych w gospodarce i administracji; unowocześnienie infrastruktury telekomunikacyjnej i budowa infrastruktury szerokopasmowego dostępu do internetu w układzie krajowym i regionalnym; upowszechnienie stosowania komunikacji elektronicznej w gospodarce i administracji oraz ochronie zdrowia;

- **legislacyjny:** dostosowywanie rozwiązań legislacyjnych do szybkiego rozwoju nowoczesnych technologii informacyjnych; wdrożenie ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565), która ustanawia Plan Informatyzacji Państwa, dając ministrowi właściwemu ds. informatyzacji narzędzie koordynacji i kontroli realizowanych projektów, a także wprowadza ramy interoperacyjności systemów teleinformatycznych, stwarzając warunki dla rozwoju ICT w Polsce; pełne wdrożenie nowelizacji Ordynacji podatkowej; dostosowanie do standardów europejskich w zakresie ICT i e-Zdrowia.

Spodziewane skutki: Obniżenie kosztów transakcyjnych w gospodarce i podniesienie sprawności administracji publicznej. Poprawa wykorzystania zasobów ochrony zdrowia i zmniejszenia kosztów. Zmniejszenie wykluczenia informacyjnego, rozwój nowoczesnych technologii telemedycznych i wzrost poziomu świadomości technologicznej obywateli poprzez rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej oraz szerokopasmowego dostępu do internetu.

3.4. Ułatwienie wykorzystania eko-technologii, wspieranie efektywności energetycznej oraz kogeneracji

Stan obecny: W Polsce nadal duży udział mają materiało-, energo- i wodochłonne technologie, co powoduje niską efektywność gospodarowania zasobami środowiska. Przeszkodą uniemożliwiającą



pełne wykorzystanie potencjału eko-technologii są w szczególności ograniczone możliwości przedsiębiorstw w zakresie finansowania kosztów oraz ryzyka w dziedzinie eko-innowacji, a także niewystarczające nakłady na prace badawczo-rozwojowe w tym zakresie.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wdrożenie Krajowego Planu Działań na rzecz Technologii Środowiskowych (ETAP); szersze wykorzystywanie instrumentów finansowania ryzyka w dziedzinie eko-innowacji; stosowanie kryteriów środowiskowych w zamówieniach publicznych; utworzenie bazy danych eko-technologii; prowadzenie kampanii informacyjnych na temat celowości i opłacalności stosowania wyrobów najbardziej efektywnych energetycznie; wspieranie rozwoju lokalnych systemów ciepłowniczych z preferencjami dla kogeneracji;

- **legislacyjne:** nowelizacja ustawy Prawo energetyczne, wdrożenie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Spodziewane skutki: Poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw przez podnoszenie poziomu innowacyjności, w tym transfer proekologicznych rozwiązań technologicznych, produktowych i organizacyjnych. Poszerzenie rynku eko-technologii. Wprowadzenie na rynek i do użytkowania wyrobów o najwyższych klasach efektywności energetycznej. Rozwój przemysłu na potrzeby innowacyjnych technologii. Zmniejszenie negatywnego oddziaływania gospodarki na środowisko.

Priorytet 4. *Rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych*

Istotną barierą rozwoju gospodarczego pozostaje nadal stan **infrastruktury**. Obecnie istniejący układ sieci transportowej w Polsce charakteryzuje się brakiem kompleksowej sieci autostrad, dróg ekspresowych i szybkich kolei oraz rozwiniętych i kompleksowych systemów transportu publicznego, stanowiąc istotne utrudnienie przepływu osób, towarów i usług, przyczyniając się do spowolnienia rozwoju gospodarczego i ograniczając spójność terytorialną zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym. Istniejąca sieć dróg nie odpowiada standardom europejskim.

Łączna długość **dróg** o dopuszczalnym nacisku 11,5 t/oś wynosi 1446 km (koniec 2004 r.), a więc zaledwie 8% długości sieci dróg krajowych. Do końca 2004 r. oddano do użytku 552 km autostrad, 106 km dróg ekspresowych, wybudowano 20 obwodnic. W trakcie budowy jest 288 km autostrad, 197 km dróg ekspresowych, 19 obwodnic. Około 30% odcinków dróg krajowych wymaga niezwłocznego remontu, a dalszych 30% kwalifikuje się do remontu w najbliższych latach. Stan infrastruktury drogowej utrudnia komunikację międzynarodową, ogranicza możliwości przyciągania kapitału zagranicznego i zmniejsza mobilność siły roboczej.

Stan **infrastruktury kolejowej** jest również zły, co powoduje wydłużenie czasu przewozu towarów, zmniejszając konkurencyjność kolei w stosunku do transportu drogowego. Tory na około 35% linii kolejowych w Polsce kwalifikują się do wymiany - w 2004 r. długość zmodernizowanych linii kolejowych wyniosła 179,8 km. Na ponad 9 tysiącach km linii (niemal połowa długości całej sieci kolejowej) dopuszczalna prędkość nie przekracza 60 km/godz.

Wsparcia wymaga rozwój **transportu publicznego**, w celu utrzymania, względnie zwiększenia, jego udziału w rynku oraz przyczynienia się do zwiększenia mobilności siły roboczej.

Poprawy wymaga też **infrastruktura portów morskich oraz lotniczych** w celu zwiększenia konkurencyjności tych dziedzin transportu oraz ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko.

Niesatysfakcjonująca jest sytuacja **mieszkaniowa** kraju. Wpływa to negatywnie na komfort życia, spowalnia procesy demograficzne i przyczynia się do niskiej mobilności siły roboczej. Istotne bariery sektorowe to nadal ograniczona podaż gruntów pod nowe budownictwo mieszkaniowe (brak planów miejscowych, deficyt gruntów uzbrojonych), zły stan techniczny i wieloletnie zaległości remontowe, niewielkie zasoby mieszkań socjalnych w komunalnym zasobie mieszkaniowym, duża dysproporcja występująca pomiędzy możliwościami dochodowymi potencjalnych nabywców a stosunkowo wysoką ceną mieszkań. Spora część gospodarstw domowych napotyka na bariery



ograniczające dostępność kredytów mieszkaniowych (wysoki koszt kredytu, brak skutecznych zabezpieczeń spłaty). Podejmowane względem sektora mieszkaniowego działania legislacyjne często nie miały charakteru rozwiązań kompleksowych, pomimo wielu pozytywnych efektów, jakie przyniosły zmiany legislacyjne i funkcjonujące instrumenty wsparcia. W 2004 r. wprowadzony został pilotażowy program wsparcia finansowego gmin w tworzeniu zasobu lokali socjalnych, ale nadal brak w tym zakresie rozwiązań systemowych. Z kolei po 10 latach funkcjonowania programu społecznego budownictwa na wynajem, finansowanego w oparciu o system preferencyjnych kredytów udzielanych ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, coroczna podaż tych zasobów nie przekracza 10 tys. mieszkań. W przypadku mieszkań własnościowych wydaje się, że odwołujące się do kredytów hipotecznych instrumenty wsparcia gospodarstw domowych wprowadzone w 2002 r. (ulga odsetkowa, kredyt mieszkaniowy o stałej stopie procentowej) były niewystarczające dla pobudzenia popytu na kredyty mieszkaniowe. Rząd zamierza podjąć kompleksowe działania na rzecz wsparcia sektora mieszkaniowego.

Dla zapewnienia warunków **efektywnej konkurencji w sektorach sieciowych** konieczna jest dalsza liberalizacja w sektorze energetycznym, transporcie, telekomunikacji, usługach pocztowych. Niezbędne jest kształtowanie warunków umożliwiających powstanie konkurencyjnych podmiotów na tych rynkach oraz stopniowe zmniejszanie bezpośredniego wpływu organów państwa na funkcjonowanie przedsiębiorstw w tych sektorach.

W procesie budowy **liberalnego rynku w sektorze energetycznym** kontynuowano działania mające doprowadzić do jego restrukturyzacji oraz modernizacji technologicznej i organizacyjnej, a tym samym doprowadzić do spełnienia wymogów Unii Europejskiej. Konkurencyjny rynek **energii elektrycznej** rozwija się w oparciu o obowiązujący model rynku z regulowanym dostępem do sieci (tj. przy wykorzystaniu TPA – dostępu stron trzecich do sieci). W procesie wdrażania konkurencyjnego rynku energii elektrycznej utworzono rynek bilansujący, zarządzany przez niezależnego operatora przesyłowego, wyodrębnionego w ramach Grupy Kapitałowej Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. Uruchomiono także rynek giełdowy, zarządzany przez Towarową Giełdę Energii S.A. W procesie liberalizacji rynku w **sektorze gazowniczym** wydzielono z Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa S.A. spółki dystrybucyjne oraz operatora systemu przesyłowego.

Proces liberalizacji rynków energetycznych napotyka na ograniczenia, wśród których kluczowe znaczenie mają: w elektroenergetyce kontrakty długoterminowe na zakup mocy i energii elektrycznej, zawarte między Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi S.A. a wytwórcami energii elektrycznej, a w gazownictwie kontrakty na zakup gazu ziemnego z zobowiązaniami typu „bierz lub płać”. Kontrakty długoterminowe ograniczają funkcjonowanie mechanizmów rynkowych w całym sektorze energetycznym.

Liberalizacja **ryнку telekomunikacyjnego** oraz zwiększenie konkurencyjności polskiego rynku są priorytetami ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800, z późn. zm.). Ustawa określa m.in. zasady wykonywania i kontroli działalności polegającej na świadczeniu usług telekomunikacyjnych, prawa i obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych, prawa i obowiązki użytkowników i użytkowników końcowych, warunki podejmowania i prowadzenia działalności polegającej na dostarczeniu sieci i świadczeniu usług telekomunikacyjnych, warunki regulowania rynków telekomunikacyjnych, warunki świadczenia usługi powszechnej i ochrony użytkowników usług, warunki gospodarowania częstotliwościami oraz numeracją, warunki przetwarzania danych w telekomunikacji i ochrony tajemnicy telekomunikacyjnej. Kwestie wysokości cen reguluje rynek przy współdziałaniu Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTIP) oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK).

Nastąpił istotny krok w liberalizacji rynku **usług pocztowych**. Granica obszaru usług zastrzeżonych dla operatora publicznego została z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej zmniejszona. Limit wagowy przesyłek znajdujących się w wyłącznej kompetencji Poczty Polskiej obniżono z 500 g do 350 g, a granicę cenową z pięciokrotności do trzykrotności opłaty określonej w cenniku Poczty Polskiej za przesyłkę z korespondencją najniższego przedziału wagowego najszybszej kategorii. Granica wagowa - wyższa niż obowiązująca w innych krajach członkowskich zgodnie z Dyrektywą 97/67/WE - wynika z Traktatu Akcesyjnego, w którym ustalono okres przejściowy dla Polski obowiązujący do końca 2005 r.



Nastąpił istotny wzrost liczby operatorów, świadczących usługi pocztowe poza Poczta Polska, z 80 (stan na 30 czerwca 2004 r.) do 97 (stan na 30 czerwca 2005 r.). Podejmowaniu działalności przez nowych operatorów sprzyjało uproszczenie procedur związanych z uzyskaniem uprawnień do prowadzenia działalności w dziedzinie poczty, polegające na zmniejszeniu zakresu działalności objętej obowiązkiem uzyskania zezwolenia na rzecz uzyskania wpisu do rejestru operatorów pocztowych. Zmiany te zaczęły obowiązywać w związku z wejściem w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Infrastruktura

4.1. Tworzenie nowoczesnej sieci transportowej (drogi, lokalny transport publiczny, koleje, porty lotnicze, porty morskie)

Stan obecny: Brak kompleksowej sieci autostrad, dróg ekspresowych, szybkich kolei, systemów transportu publicznego o właściwym standardzie, a także rozwiniętej infrastruktury lotnisk (wraz z infrastrukturą okołolotniskową połączoną z siecią kolejową i drogową) i portów morskich, stanowi obecnie bardzo poważną barierę rozwojową polskiej gospodarki. Wzrasta negatywne oddziaływanie transportu (emisje, hałas, zatłoczenie) na jakość środowiska i zdrowie ludzi, a jednocześnie zmniejsza się potencjał przestrzenny do tworzenia nowych inwestycji infrastrukturalnych ze względu na obejmowanie coraz większych obszarów szczególną ochroną.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** realizacja projektów drogowych i kolejowych, infrastruktury dostępu do portów morskich, finansowanych z udziałem środków unijnych w ramach programów dotyczących transportu oraz projektów z zakresu infrastruktury kompleksowych systemów transportu publicznego w ramach programów dotyczących rozwoju regionalnego; uczestnictwo Polski w programie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej; doskonalenie modelu zarządzania infrastrukturą lotniczą, budowanie współpracy z władzami samorządowymi; połączenie istniejących organów bezpieczeństwa poszczególnych gałęzi transportu w jedną, spójną strukturę zarządzającą zintegrowanym systemem bezpieczeństwa transportu w Polsce; opracowanie Programu rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych z uwzględnieniem lotnisk obsługujących aglomerację warszawską oraz portów regionalnych; optymalizacja systemu transportowego przy uwzględnieniu kosztów zewnętrznych jakie płaci gospodarka i społeczeństwo;

- **legislacyjne:** doskonalenie ram prawnych funkcjonowania sektora transportu lotniczego zgodnie z potrzebami rynku; porządkowanie stanu prawnego lotnisk współużytkowanych z wojskiem; wprowadzenie rozwiązań prawnych pozwalających na właściwe finansowanie ze środków publicznych inwestycji infrastruktury kolejowej; wdrożenie mechanizmów pozwalających na pokrycie ze środków publicznych kosztów jej utrzymania, remontów i modernizacji; ustawa o zintegrowanym systemie bezpieczeństwa transportu dostosowująca polskie prawodawstwo do uwarunkowań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej oraz innych regulacji międzynarodowych.

Spodziewane skutki: Zwiększenie spójności krajowego systemu transportowego z systemem europejskim. Zmniejszenie kosztów transportu i zużycia taboru, w szczególności kolejowego. Poprawa jakości i zwiększenie liczby przewozów towarowych i osobowych. Zmniejszenie negatywnego oddziaływania transportu na środowisko.

4.2. Restrukturyzacja i przekształcenia własnościowe sektora paliwowo-energetycznego

Stan obecny: Polski sektor paliwowo-energetyczny cechuje się dużym zróżnicowaniem struktur w ramach poszczególnych podsektorów: od dominacji jednego przedsiębiorstwa w sektorze gazowym do struktur cechujących się dużym stopniem demonopolizacji w sektorze paliw ciekłych (obrót, dystrybucja) czy elektroenergetycznym.



Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wydzielenie pod względem prawnym operatorów systemów dystrybucyjnych w elektroenergetyce i gazownictwie; konsolidacja kapitałowa przedsiębiorstw sektora; prywatyzacja przedsiębiorstw, z wyjątkiem operatorów przesyłowych; restrukturyzacja zatrudnienia do potrzeb produkcyjnych, z jednoczesnym zapewnieniem wzrostu wydajności i efektywności pracy w przedsiębiorstwach górniczych i elektroenergetycznych;
- **legislacyjne:** implementacja dyrektyw rynkowych WE.

Spodziewane skutki: Ukształtowanie struktury podmiotów, zapewniającej sprawne funkcjonowanie rynków paliw i energii oraz zdolnych do konkurowania z przedsiębiorstwami zagranicznymi w wyniku restrukturyzacji w sektorze paliwowo-energetycznym.

4.3. Wsparcie budowy i modernizacji infrastruktury energetycznej

Stan obecny: Jakość i struktura funkcjonującej infrastruktury energetycznej i połączeń transgranicznych nie zapewnia efektywnego funkcjonowania rynku energii elektrycznej i rynku gazu ziemnego, ani też wykorzystania tranzytowego położenia Polski dla dostaw paliw do krajów UE. Niska efektywność wykorzystania energii pierwotnej, wytwarzania i wykorzystania energii powoduje wysoką energochłonność sfery gospodarczej i społecznej, a struktura wykorzystania zasobów energetycznych niekorzystnie wpływa na wielkość emisji zanieczyszczeń.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wsparcie ze środków publicznych realizacji wybranych projektów infrastrukturalnych;
- **legislacyjne:** uchwalenie ustaw i aktów wykonawczych zapewniających realizację zadań.

Spodziewane skutki: Zwiększenie mocy przesyłowych wewnątrz kraju i połączeń transgranicznych. Podniesienie efektywności wytwarzania, przesyłu i wykorzystania energii, jak również wykorzystania zasobów odnawialnych. Racjonalizacja wykorzystania zasobów energetycznych. Ograniczenie emisji zanieczyszczeń oraz zmniejszenie kosztów społecznych.

4.4. Wspomaganie rozwoju odnawialnych źródeł energii

Stan obecny: Wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE) wspierany jest głównie poprzez instrumenty legislacyjne, np. preferencje dla sprzedaży energii elektrycznej wytwarzanej z OZE. Efekty tych działań nie są wystarczające dla osiągnięcia zakładanych wskaźników udziału tych źródeł w energii pierwotnej oraz elektrycznej. Udział energii odnawialnej w bilansie zużycia energii pierwotnej w Polsce w 2003 r. wyniósł 1,6% wobec 13,7% średnio w UE-15. Zakłada się zwiększenie tego udziału w Polsce do 7,5% w 2010 r. zgodnie z „Polityką energetyczną Państwa do roku 2025”, przyjętą przez RM 4 stycznia 2005 r.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wdrożenie systemu obrotu certyfikatami pochodzenia energii; wspomaganie wykorzystywania biomasy, energetyki wodnej i wiatrowej; zwiększenie udziału biokomponentów na rynku paliw ciekłych;
- **legislacyjne:** implementacja dyrektyw WE; wdrożenie „Strategii rozwoju energetyki odnawialnej”, przyjętej przez RM w 2000 r.

Spodziewane skutki: Rozwój produkcji rolnej, wzrost zatrudnienia oraz rozwój przemysłu i usług na potrzeby energetyki odnawialnej. Obniżenie emisji zanieczyszczeń, a szczególnie gazów cieplarnianych oraz bardziej racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych.



4.5. Poprawa dostępności mieszkań dla obywateli oraz budowa i modernizacja infrastruktury sanitacji

Stan obecny: Niedostateczny rozwój budownictwa mieszkaniowego wpływa m.in. na obniżenie jakości życia, przyczynia się do ograniczenia mobilności na rynku pracy i pogłębiania różnic w poziomie bezrobocia między poszczególnymi województwami, sprzyja utrwalaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego, zaś w wymiarze długofalowym stanowi czynnik pogłębiający negatywne obecnie tendencje demograficzne.

Niski stopień obsługi społeczeństwa przez oczyszczalnie ścieków, istnienie w wielu przypadkach niekontrolowanych wysypisk, nieracjonalna gospodarka odpadami, braki ilościowe i jakościowe w zakresie zaopatrzenia w wodę wpływają na niski stopień sanitacji kraju.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wspieranie rozwoju zasobu dostępnych mieszkań przeznaczonych dla średnich grup dochodowych (w tym zasobu mieszkań własnościowych), renowacja istniejących zasobów mieszkaniowych oraz podnoszenie ich jakości, ograniczanie kosztów zamiany mieszkań, tworzenie efektywnego systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego, między innymi w oparciu o działania poprawiające dostępność kredytów mieszkaniowych i wzrost znaczenia sekurytyzacji⁵⁾ aktywów hipotecznych oraz tworzenie rynku wtórnego wierzytelności hipotecznych, wspieranie tworzenia zasobu socjalnych lokali mieszkaniowych, rozwój systemu dodatków mieszkaniowych, wspieranie gospodarstw domowych w uzyskiwaniu własnego mieszkania; wspieranie inwestycji mieszkaniowych podejmowanych wspólnie przez samorządy wojewódzkie i gminne, tworzenie przez gminy rezerw uzbrojonych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, wspieranie działań w zakresie zapewnienia ludności odpowiedniej jakości wody, oczyszczania ścieków, gospodarki odpadami, zapewnienie bezpiecznych sanitarnie warunków odpoczynku.

- **legislacyjne:** nowelizacja odpowiednich aktów prawnych, opracowanie i wdrożenie nowych ustaw realizujących rządowy program społecznego budownictwa mieszkaniowego oraz systemowego wsparcia gmin w tworzeniu zasobu lokali socjalnych.

Spodziewane skutki: Poprawa warunków życia rodzin i mobilności przestrzennej ludności. Ograniczanie zjawiska wykluczenia społecznego w aspekcie mieszkaniowym.

4.6. Upowszechnienie i rozwój Partnerstwa Publiczno-Prywatnego

Stan obecny: Do tej pory realizowane były jedynie pilotażowe przedsięwzięcia w systemie PPP, szczególnie w sektorze transportu (budowa i eksploatacja odcinków autostrad).

W dniu 7 października 2005 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz. U. Nr 169, poz. 1420), zwana dalej „ustawą o PPP”.

Ustawa o PPP ma na celu usunięcie barier dotyczących roli i funkcji administracji w realizacji zadań publicznych przy udziale partnera prywatnego. Ustawa ta upoważnia podmioty publiczne i partnerów prywatnych do nawiązania współpracy w formie umowy o PPP w celu wykonywania zadań publicznych. Ma ona też zapobiec sytuacjom, w których przedsięwzięcie PPP staje się instrumentem politycznym lub podatnym na polityczne naciski.

Upowszechnienie PPP powinno spowodować zmianę filozofii w finansowaniu zadań publicznych.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** stworzenie systemu upowszechniania dobrych praktyk i wzorców dla przedsięwzięć PPP oraz podniesienie poziomu wiedzy w instytucjach publicznych w zakresie przygotowania i oceny przedsięwzięć PPP, stworzenie mechanizmów monitorowania i nadzorowania przedsięwzięć PPP;

⁵⁾ Sekurytyzacja – refinansowanie określonej kategorii aktywów na rynku kapitałowym poprzez emisję papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami dłużnika



- **legislacyjne:** wdrożenie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i aktów wykonawczych do ustawy.

Spodziewane skutki: Potencjalne korzyści sektora publicznego z upowszechnienia PPP wiążą się z przejściem finansowania nakładów koniecznych do realizacji zadań publicznych przez partnerów prywatnych. Szczególnie w warunkach niedoboru finansów publicznych jest to skuteczny środek pozyskania kapitału.

PPP powinno jednocześnie sprzyjać absorpcji środków pomocowych UE (biorąc pod uwagę przykłady innych Państw Członkowskich UE). Partner publiczny starający się o wsparcie finansowe UE powinien mieć możliwość wskazania na wkład inwestora prywatnego jako na wymagane współfinansowanie projektu. Tym samym powinno nastąpić zmniejszenie napięć w budżetach samorządów i budżecie państwa.

Długookresowy charakter umów o PPP sprzyjać będzie wprowadzeniu wieloletniego planowania finansowego.

Liberalizacja rynków sieciowych

4.7. Wprowadzenie konkurencyjnego rynku energii i gazu ziemnego

Stan obecny: Obecnie trwa proces eliminacji barier rozwoju konkurencyjnych rynków energii elektrycznej i gazu, zgodnie z polityką energetyczną Unii Europejskiej. Opracowywany jest program mający na celu eliminację bariery wdrażania konkurencyjnego rynku jaką są kontrakty długoterminowe na zakup mocy i energii elektrycznej zawarte między PSE S.A. a wytwórcami energii elektrycznej oraz trwa dostosowanie zasad działania rynku bilansującego do warunków rynku konkurencyjnego.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** stworzenie systemu instytucjonalnego dla realizacji środka umożliwiającego eliminację bariery w postaci umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej; decyzje administracyjne Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki;

- **legislacyjne:** stosownie do uzgodnień i wyników notyfikacji z KE.

Spodziewane skutki: Redukcja kosztów funkcjonowania energetyki oraz poprawa efektywności energetycznej we wszystkich dziedzinach wytwarzania, przesyłu oraz wykorzystania energii. Racjonalizacja cen.

4.8. Liberalizacja transportu kolejowego

Stan obecny: W zakresie liberalizacji transportu kolejowego wprowadzono zmiany, wynikające z I i II pakietu kolejowego, tworząc warunki do właściwego funkcjonowania transportu kolejowego na rynku usług transportowych w Polsce. Powołano Urząd Transportu Kolejowego, który sprawuje nadzór na regulacją transportu kolejowego i niezależnego nadzoru technicznego nad działalnością przewoźników kolejowych i zarządców infrastruktury. UTK jako krajowy regulator rynku kolejowego będzie współpracować z powołaną Europejską Agencją Kolejową (ERA).

W związku z tymi reformami, przewozy koleją realizowane są na podstawie licencji na wykonywanie przewozów osób, rzeczy i udostępnianie pojazdów trakcyjnych udzielonej przez Urząd Transportu Kolejowego. Licencję na przewóz osób posiada 25 przewoźników, na przewóz rzeczy - 59 przewoźników, na udostępnianie pojazdów trakcyjnych - 38 przewoźników.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wprowadzenie instrumentów dotyczących finansowania infrastruktury;



- **legislacyjne:** ustawa o Funduszu Kolejowym, ustawa o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym, nowelizacja ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”.

Spodziewane skutki: Zwiększenie konkurencji. Poprawa konkurencyjności transportu kolejowego. Obniżenie cen usług.

4.9. Stworzenie warunków dla efektywnej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym

Stan obecny: Unijne regulacje prawne dotyczące łączności elektronicznej zostały implementowane w drodze ustawy z 16 lipca 2005 r. - Prawo telekomunikacyjne. Tworzy ona podstawy prawne do skutecznej regulacji rynku telekomunikacyjnego przez Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** wzmocnienie roli organu regulacyjnego (a docelowo utworzenie nowego organu regulacyjnego integrującego regulacje mediów i telekomunikacji), udoskonalenie narzędzi regulacyjnych;

- **legislacyjne:** nowelizacje obowiązujących regulacji prawnych; nowe rozwiązania legislacyjne.

Spodziewane skutki: Zwiększenie konkurencji, niższe ceny usług.

4.10. Przejęcie z nadawania analogowego na cyfrowe w radiofonii i telewizji

Stan obecny: W maju 2005 r. Rada Ministrów przyjęła *Strategię przejścia z techniki analogowej na cyfrową w zakresie telewizji naziemnej*. Obecnie realizowany jest harmonogram działań określony w *Strategii...*, zmierzający do stopniowego uruchamiania nadawania cyfrowego w telewizji naziemnej oraz wyłączenia nadawania analogowego. Całkowite wyłączenie nadawania analogowego przewidywane jest na koniec 2014 r. Planuje się opracowanie analizy możliwości uruchomienia w Polsce radiofonii cyfrowej.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** powołanie Międzyresortowego Zespołu ds. Wprowadzenia Radiofonii i Telewizji Cyfrowej w Polsce;

- **legislacyjne:** nowelizacje obowiązujących regulacji prawnych, nowe rozwiązania legislacyjne.

Spodziewane skutki: Lepsza jakość odbioru, bogatsza oferta programowa. Możliwość korzystania z usług dodatkowych.

4.11. Rozwój usług rynku pocztowego

Stan obecny: Od 1 stycznia 2006 r., zgodnie z ustaleniami z negocjacji Kopenhaskich, obszar zastrzeżony dla operatora publicznego w Polsce zostanie obniżony w zakresie granicy wagowej przesyłek do 50 g, a w zakresie granicy cenowej do 2,5 krotności opłaty pobieranej przez operatora za przesyłkę o najniższym przedziale wagowym najszybszej kategorii. Pełna liberalizacja rynku usług pocztowych planowana jest od 1 stycznia 2009 r.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** komercjalizacja państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”;

- **legislacyjne:** nowelizacja ustawy o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” i ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw.

Spodziewane skutki: Zwiększenie konkurencji. Poprawa jakości usług.



Obszar polityki rynku pracy

Priorytet 5. Tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia

Sytuacja na rynku pracy w Polsce, w stosunku do obserwowanej w pozostałych krajach Unii Europejskiej, jest wyjątkowo niekorzystna. Stopa bezrobocia (19% wg BAEL, średnia w 2004 r. i 18,1% w II kwartale 2005 r.) dwukrotnie przewyższa średnią unijną, niski pozostaje poziom wskaźników aktywności zawodowej (64,2%) i zatrudnienia (51,9%) w grupie wiekowej 15-64. Duże bezrobocie prowadzi do narastania problemu wykluczenia społecznego i bierności, a pewne grupy społeczne są nim szczególnie zagrożone (osoby długotrwale bezrobotne i słabo wykształcone, niepełnosprawni). Zakłada się redukcję stopy bezrobocia w 2008 r. do poziomu 14,6%.

Problem bezrobocia dotyka w szczególności **młode osoby** wkraczające na rynek pracy (w wieku 15-24 lata), licznych absolwentów szkół średnich i wyższych, którzy ze względu na ogólnie trudną sytuację oraz brak doświadczenia zawodowego mają problem ze znalezieniem pierwszego zatrudnienia. Brak pracy częściej dotyczy także **osób starszych** (50-64 lata), które w dużej mierze opuściły rynek pracy w wyniku prowadzonej polityki dezaktywizacyjnej, przyczyniając się do obniżenia wskaźnika aktywności zawodowej w tej grupie, zwłaszcza osób o niskich wykształceniu i kwalifikacjach. Na niezadowolającym poziomie pozostaje też stopień aktywności kobiet na rynku pracy, m.in. z powodu braku odpowiednich rozwiązań organizacyjnych i prawnych, m.in. pozwalających na godzenie pracy zawodowej z życiem pozazawodowym.

Wyzwanie dla polityki zatrudnienia w Polsce stanowią **obszary wiejskie** oraz **regiony słabiej rozwinięte**, gdzie do złej sytuacji na rynku pracy przyczynia się szereg czynników, obejmujących niski poziom rozwoju infrastruktury, niski poziom kapitału ludzkiego i niewielka skala działalności gospodarczej.

Sytuacja na rynku pracy uwarunkowana jest także istniejącymi rozwiązaniami w zakresie **prawa pracy**. Polskie regulacje są już w znacznym stopniu przystosowane do nowoczesnych standardów, w tym sprzyjających zwiększaniu różnicowania form zatrudnienia, jednak w dalszym ciągu elastyczność zatrudniania postrzegana jest jako zagrażająca jego bezpieczeństwu.

Zakres i efektywność prowadzonych **aktywnych polityk rynku pracy**, połączone z brakiem odpowiedniego monitoringu i oceny zakresu adresowania i rzeczywistej skuteczności podejmowanych działań, wymagają zdecydowanej poprawy.

Jedną z barier szybszego wzrostu zatrudnienia w Polsce stanowią wysokie pozapłacowe **koszty pracy**, wynikające przede wszystkim z obciążenia płac wysokimi składkami na ubezpieczenia społeczne.

Wzrost gospodarczy w ostatnich latach w Polsce związany był przede wszystkim z szybkim wzrostem wydajności pracy. Przemiany technologiczne i procesy restrukturyzacyjne zachodzące w gospodarce przyczyniają się do zmian w strukturze **popytu na pracę**, co wymaga dostosowań ze strony podaży - ciągłego podnoszenia kwalifikacji, tworzenia i popularyzowania nowych, elastycznych form zatrudnienia. Tylko w ten sposób można obniżyć poziom bezrobocia strukturalnego.

Podkreślić należy, że tworzeniu nowych miejsc pracy sprzyjać będą działania wskazane w Priorytecie 2, *Rozwój przedsiębiorczości* oraz Priorytecie 4 *Rozwój infrastruktury*. Kwestia reformy systemu zabezpieczeń społecznych, mająca przyczynić się do utrzymania pracowników w zatrudnieniu oraz zmniejszenia bierności zawodowej w wieku niemobilnym jest działaniem w ramach Priorytetu 1 *Konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi*.



5.1. Obniżenie obciążeń nakładanych na pracowników o najniższych dochodach

Stan obecny: Na tle państw OECD Polska charakteryzuje się relatywnie wysokimi pozapłacowymi kosztami pracy, sytuującymi nasz kraj w grupie państw o wysokich obciążeniach pracy najmniej. Jednocześnie efektywna progresja podatkowa (tzn. po uwzględnieniu kosztów pozapłacowych i składek na ubezpieczenia społeczne) jest w Polsce najniższa wśród państw OECD – łączne obciążenia podatkowe są niemal liniowe. Prowadzi to do względnie wysokiego opodatkowania pracy osób najmniej produktywnych, czyli zwykle tych, które ze względu na wiek, wykształcenie lub stan zdrowia znajdują się w bardzo trudnej sytuacji na rynku pracy.

Relacja wysokości minimalnego wynagrodzenia do przeciętnego wynagrodzenia jest umiarkowana i waha się obecnie w granicach 35-36%. Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę i zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 157, poz. 1314) wprowadziła istotne modyfikacje w sposobie ustalania wynagrodzenia minimalnego. W konsekwencji należy spodziewać się w długim okresie wzrostu wynagrodzenia minimalnego do ok. 50% przeciętnego wynagrodzenia.

Instrumenty realizacji:

- instytucjonalne/organizacyjne:

- legislacyjne: wprowadzenie instrumentu obniżającego opodatkowanie pracy osób o najniższych dochodach tj. do 50% przeciętnego wynagrodzenia; korekta zmian wprowadzonych ustawą z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę i zmianie innych ustaw.

Spodziewane skutki: Wzrost dochodów netto osób o najniższych wynagrodzeniach bez podwyższania kosztów pracodawców. Wzrost aktywności zawodowej (podaży pracy) i zatrudnienia w tej grupie.

5.2. Wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjno-finansowych zapewniających zwiększenie dostępu do usług rynku pracy świadczonych na rzecz bezrobotnych, poszukujących pracy i pracodawców

Stan obecny: W Polsce funkcjonuje 16 wojewódzkich urzędów pracy, ponad 350 powiatowych urzędów pracy oraz kilkadziesiąt filii tych urzędów. W urzędach pracy zatrudnionych jest blisko 18 tys. pracowników. Ponadto w różnym zakresie i w różnym stopniu działaniami na rzecz osób bezrobotnych i poszukujących pracy zajmuje się szereg innych instytucji, takich jak: agencje zatrudnienia, gminne centra informacji, akademickie biura karier, liczne punkty kontaktowe w gminach, centra pomocy rodzinie. Potencjał tych instytucji nie jest w dostateczny sposób wykorzystywany a ich działania skoordynowane.

Instrumenty realizacji:

- instytucjonalne/organizacyjne: zastosowanie przez urzędy pracy jednakowych standardów usług; wprowadzenie jasnego podziału kompetencji i koordynacji między poszczególnymi instytucjami rynku pracy; zlecenie usług instytucjom zewnętrznym wobec publicznych służb zatrudnienia, które działają na lokalnych rynkach pracy (na terenie gminy, osiedla, miasta); wprowadzenie zasady finansowania instytucji rynku pracy w powiązaniu z efektywnością działalności;

- legislacyjne: nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Spodziewane skutki: Zwiększenie możliwości korzystania z usług rynku pracy przez szerszą grupę osób zainteresowanych. Poprawa organizacji pracy instytucji rynku pracy oraz wdrożenie takich zasad współdziałania, które przynoszą większe korzyści dla rynku pracy i jego uczestników.

5.3. Wzbogacenie oferty i podwyższenie jakości usług świadczonych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy

Stan obecny: Potencjał kadrowy publicznych służb zatrudnienia oraz możliwość ich efektywnego działania nie są satysfakcjonujące. Na koniec 2004 r., średnio w Polsce na jednego pośrednika pracy przypadało około 1850 bezrobotnych (w innych państwach Unii Europejskiej średnio na jednego pośrednika pracy przypada około 300 bezrobotnych). Niezadowolający jest również poziom



wykształcenia pracowników publicznych służb zatrudnienia (mniej niż 50% legitymuje się wykształceniem wyższym). Z uwagi na to znacznie ograniczona jest oferta świadczonych usług publicznych służb zatrudnienia. Po przystąpieniu Polski do UE w ramach publicznych służb zatrudnienia rozpoczęły funkcjonowanie komórki sieci EURES.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** zwiększenie znaczenia pośrednictwa i doradztwa w działaniach służb zatrudnienia; rozwijanie usług na rzecz poszukujących pracy i pracodawców; zwiększenie współpracy urzędów pracy ze szkołami ponadgimnazjalnymi; podnoszenie kwalifikacji pracowników urzędów pracy; monitorowanie efektywności świadczonych usług; rozszerzenie formuły indywidualizacji świadczonych usług;

- **legislacyjne:** nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Spodziewane skutki: Usprawnienie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia oraz zwiększenie efektywności świadczonych usług, w szczególności w zakresie pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego.

5.4. Poprawa informacji o rynku pracy

Stan obecny: Obecnie wdrażany jest monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych na potrzeby efektywnych polityk rynku pracy. Doskonalony jest system prognozowania popytu na pracę. Ponadto opracowano propozycję stworzenia tzw. Krajowego Systemu Monitoringu Rynku Pracy (hurtownia danych) wraz z programem komputerowym umożliwiającym gromadzenie szeregu danych. Jednocześnie administracyjne źródła danych na temat rynku pracy pozostają niewystarczające, uniemożliwiając dokładną analizę sytuacji na niższych szczeblach agregacji.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** rozbudowa systemów informatycznych publicznych służb zatrudnienia oraz ich integracja z systemami informatycznymi MPiPS, ZUS oraz Systemem Informacji Oświatowej (SIO), tak by możliwe było uzyskanie danych zagregowanych (na różnych poziomach agregacji) oraz nieidentyfikowalnych danych jednostkowych nie tylko o osobach bezrobotnych, ale także pracujących, biernych oraz absolwentów;

- **legislacyjne:** doskonalenie przepisów prawa dotyczących statystyki publicznej.

Spodziewane skutki: Wzrost precyzji w pomiarze skuteczności aktywnych polityk rynku pracy oraz trafności identyfikowania grup podwyższonego ryzyka. Regularne określanie kierunków i natężenia zmian zachodzących w strukturze zawodowej i kwalifikacyjnej na regionalnych i krajowym rynku pracy. Usprawnienie zarządzania kapitałem ludzkim poprzez dostarczanie informacji o możliwościach zatrudnienia. Lepsze adresowanie środków i profilowanie aktywnych polityk rynków pracy do potrzeb lokalnego i regionalnego rynku pracy.

5.5. Aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy

Stan obecny: Jedną z podstawowych charakterystyk bezrobocia w Polsce jest wysoki udział osób o niskich kwalifikacjach zawodowych (osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym lub niższym stanowiły 66,9% ogółu bezrobotnych), liczną grupę stanowią także gorzej wykształcone osoby młode mające trudności z wejściem na rynek pracy. Ponadto ponad połowa bezrobotnych poszukuje pracy ponad 12 miesięcy od momentu zarejestrowania się. W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶⁾ m.in. bezrobotni do 25 roku życia, jak również długotrwale bezrobotni, bezrobotni powyżej 50 roku życia i bez kwalifikacji zawodowych uznani zostali za osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy, do których kierowane są specjalne programy rynku pracy. Pewnym

⁶⁾ art. 49 pkt. 1



problemem pozostaje jednak zbyt częste adresowanie tych programów do osób, które i bez wsparcia służb zatrudnienia znalazłyby pracę (kosztem bezrobotnych o mniejszych szansach).

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** położenie nacisku na realizację programów aktywizacji zawodowej osób szczególnie zagrożonych bezrobociem, również przy udziale organizacji pozarządowych, działających w obrębie lokalnych rynków pracy, monitorowanie skuteczności podejmowanych działań; rozwój zatrudnienia socjalnego; tworzenie Centrów Integracji Społecznej;

- **legislacyjne:** kontynuacja prac nad ustawą o spółdzielniach socjalnych.

Spodziewane skutki: Wzrost udziału osób długotrwale bezrobotnych oraz osób szczególnie zagrożonych bezrobociem strukturalnym objętych aktywnymi politykami rynku pracy. Lepsze adresowanie działań publicznych służb zatrudnienia.

5.6. Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych

Stan obecny: Pomoc dla osób niepełnosprawnych w Polsce kierowana jest przede wszystkim do pracodawców jako refundacja podwyższonych kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych, przy czym jej wysokość jest zróżnicowana w zależności od statusu pracodawcy.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** zmiany legislacyjne w kierunku racjonalizacji funkcjonowania zakładów pracy chronionej i wzrostu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy; wprowadzenie powszechnej, jednakowej dla otwartego i chronionego rynku pracy zasady rekompensaty ze środków publicznych podwyższonych kosztów zatrudniania osób niepełnosprawnych, z wyłączeniem pracodawców zobowiązanych do wpłat na PFRON, celem zwiększenia liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych, w szczególności na otwartym rynku pracy.

- **legislacyjne:** uchwalenie nowej ustawy o wspieraniu zatrudnienia oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Spodziewane skutki: Wyrównanie poziomu wsparcia osób niepełnosprawnych bez względu na status pracodawców.

Priorytet 6. Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kapitał ludzki

Jakość **kapitału ludzkiego** w Polsce, rozumianego jako poziom wykształcenia i umiejętności, w porównaniu z innymi krajami UE jest niska. W 2004 r. wciąż około 55% osób w wieku 15 lat i więcej posiadała wykształcenie co najwyżej zasadnicze zawodowe, a jedynie 12% wykształcenie wyższe. Jednocześnie coraz więcej młodych ludzi uzyskuje pełne wykształcenie średnie oraz decyduje się na kontynuację nauki na poziomie wyższym. W latach 1995-2004 liczba studentów uczelni wyższych wzrosła ponad dwukrotnie. Jednakże tylko niespełna 12% ogółu studentów kształci się na kierunkach technicznych i informatycznych (w roku akademickim 2003/2004 na kierunkach inżyniersko-technicznych kształciło się 9% studentów, a na kierunkach informatycznych 3% studentów).

Udział w kształceniu ustawicznym osób w wieku 25-64 lat kształtuje się na jednym z najniższych poziomów w Unii Europejskiej (5,0% wg BAEL, przeciętna w 2004 r.). W różnych formach doksztalcania w Polsce biorą udział zazwyczaj osoby z wysokim poziomem wykształcenia, posiadający już pracę. Osoby najbardziej zagrożone bezrobociem (tj. osoby z niskim poziomem kwalifikacji zawodowych, osoby starsze) w bardzo niewielkim stopniu angażują się w podnoszenie lub zmianie swoich kwalifikacji zawodowych.



W Polsce, w odróżnieniu od większości krajów UE, mamy do czynienia ze stałym wzrostem liczby osób w wieku produkcyjnym oraz z bardzo powolnym wzrostem liczby osób w wieku poprodukcyjnym. Wynika to z faktu, iż w ostatnich latach w wiek produkcyjny zaczęły wchodzić roczniki z wyżu demograficznego z przełomu lat 70 i 80., a osoby urodzone w okresie wyżu powojennego jeszcze nie osiągnęły wieku emerytalnego. Jednakże w najbliższych latach możemy spodziewać się odwrócenia tego trendu. Przewiduje się, że liczba ludności w wieku produkcyjnym (15-64) będzie zwiększać się do 2010 r., kiedy to osiągnie maksimum na poziomie około 27,3 mln osób (obecnie – 26,7 mln). Dopiero po 2010 r. zmiany demograficzne będą czynnikiem sprzyjającym ograniczeniu natężenia bezrobocia oraz wzrostowi wskaźnika zatrudnienia. Jednocześnie wskaźnik obciążenia ludności w wieku produkcyjnym (15-64) ludnością w wieku poprodukcyjnym (65 i więcej) zwiększy się z 18,9% w 2006 r. do 20,9% w 2013 r.

Rozwiązywaniu aktualnych i przyszłych problemów rynku pracy nie sprzyja również tradycyjny model zatrudnienia, którego głównym elementem jest umowa o pracę zawierana w pełnym wymiarze i na czas nieokreślony. Niewielki odsetek zatrudnionych w Polsce podejmuje pracę w formach nietypowych. Wynika to głównie z przyczyn ekonomicznych. Konieczne są więc rozwiązania, które spowodują, że zatrudnienie w formach niekonwencjonalnych (samozatrudnienie, część etatu, działalność zarobkowa w oparciu o umowy cywilno-prawne, telepraca) stanie się bardziej atrakcyjne i dostępne dla większej grupy osób.

Działania Rządu będą koncentrować się w dwóch obszarach: uelastycznienia form zatrudnienia oraz inicjatywach na rzecz zwiększenia zasobu i jakości kapitału ludzkiego.

6.1. Zwiększanie elastyczności i różnicowania form zatrudnienia i organizacji pracy

Stan obecny: W Polsce ostatnie nowelizacje Kodeksu pracy (w latach 2002-2004) umożliwiły bardziej elastyczne podejście do czasu pracy oraz stosowania różnicowanych form zatrudnienia. Jednocześnie elastyczne formy są w Polsce mniej popularne niż na świecie.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** upowszechnianie wiedzy na temat możliwości podejmowania pracy w różnych formach zatrudniania; szerokie stosowanie elastycznych form zatrudnienia;

- **legislacyjne:** istniejące rozwiązania legislacyjne pozwalają na wykorzystywanie elastycznych form zatrudnienia i wdrażanie nowych form organizacji pracy; kolejne zmiany zostaną wprowadzone wraz ze zmianami ustawodawczymi (nowy Kodeks Pracy).

Spodziewane skutki: Wzrost mobilności zawodowej, przestrzennej i transgranicznej, pracujących oraz poszukujących pracy.

6.2. Inwestowanie w kapitał ludzki

Stan obecny: Poziom wykształcenia społeczeństwa nie odpowiada wymogom gospodarki opartej na wiedzy. Zbyt niski jest odsetek osób z wykształceniem średnim i wyższym. Poziom kwalifikacji zawodowych i ogólnych potencjalnych pracowników jest w wielu przypadkach niewystarczający do znalezienia zatrudnienia i samozatrudnienia. Także struktura kwalifikacji nie odpowiada potrzebom rynku pracy. Wskazuje to na nieadekwatność oferty edukacyjnej w tym zakresie. Ponadto, wskaźnik udziału dorosłych Polaków w kształceniu ustawicznym jest bardzo niski, czego powodem jest w dużej mierze niedostrzeżenie potrzeby podnoszenia kwalifikacji przez osoby pracujące. Z kształcenia ustawicznego w niewielkim stopniu korzystają osoby o niskich kwalifikacjach, zamieszkałe na wsi, starsze, bezrobotne, niepełnosprawne. Ponad połowa pracodawców, zwłaszcza z małych firm, nie inwestuje w szkolenia pracowników. Ponadto, szkolenia bezrobotnych charakteryzują się niską efektywnością.

Instrumenty realizacji:

- **instytucjonalne/organizacyjne:** opracowanie i wdrożenie ponadsektorowej „Strategii uczenia się przez całe życie”; a w szczególności opracowanie i wdrożenie rozwiązań systemowych służących: poprawie jakości i efektywności kształcenia i szkolenia (uwzględnienie kompetencji kluczowych w



standardach kształcenia i egzaminowania, w kształceniu i doskonaleniu kadry nauczycielskiej i szkoleniowej oraz w ewaluacji kształcenia i szkolenia, rozwój systemu akredytacji instytucji kształcenia ustawicznego; utworzenie systemu walidacji i certyfikacji kwalifikacji uzyskanych poza systemem), synchronizacji treści i programów kształcenia i doskonalenia zawodowego z potrzebami rynku pracy w oparciu o standardy kwalifikacji zawodowych oraz ich stałej aktualizacji, poprawie upowszechniania informacji nt. kształcenia ustawicznego i promowaniu idei uczenia się przez całe życie, a także intensyfikacji współpracy z partnerami społecznymi; wdrożenie rozwiązań wspierających rozwój kształcenia na odległość (e-learning) i rozwój systemu doradztwa zawodowego, prowadzących do likwidacji barier w dostępie do edukacji spowodowanych ubóstwem i niepełnosprawnością;

utworzenie Krajowego Systemu Kwalifikacji oraz Krajowych Ram Kwalifikacji, które ułatwią porównywanie poziomu kwalifikacji zawodowych i ogólnych pracowników pochodzących z różnych państw członkowskich UE;

- legislacyjne: wdrażanie rozwiązań prawnych sprzyjających zwiększeniu zapotrzebowania na usługi edukacyjne i zwiększających udział dorosłych w kształceniu ustawicznym, a także rozwiązań służących poprawie jakości kształcenia i szkolenia: nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Spodziewane skutki: Podwyższenie jakości kształcenia i szkolenia zawodowego, a w konsekwencji lepsze przygotowanie absolwentów szkół oraz uczestników szkoleń do zatrudnienia i samozatrudnienia. Zwiększenie udziału dorosłych, zwłaszcza z tzw. grup ryzyka, uczestniczących w kształceniu ustawicznym.



WDRAŻANIE ODNOWIONEJ STRATEGII LIZBOŃSKIEJ PRZY WSPARCIU INSTRUMENTÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI

Krajowy Program Reform nie tworzy odrębnych podstaw prawnych dla programowania instrumentów do pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a jego priorytety i działania są wspierane lub uzupełniane poprzez kierunki rozwoju przewidziane przez Narodowy Plan Rozwoju (NPR) oraz, zgodnie z nową koncepcją realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej, przez Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO), stanowiące podstawę interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce. Z uwagi na ramy czasowe, KPR na lata 2005-2008 obejmuje swoim działaniem NPR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013.

Na podstawie Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 opracowano programy operacyjne (SPO Rozwój zasobów ludzkich, SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb, SPO Transport, Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego, PO Pomoc techniczna), programy inicjatyw wspólnotowych (Equal, Interreg) i Strategię wykorzystania Funduszu Spójności. Łączna suma środków publicznych (zarówno krajowych, jak i wspólnotowych), jakie mogą być zaangażowane w realizację Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, sięga kwoty 17.673 mln euro.

Realizacja założeń KPR w ramach programów operacyjnych NPR 2004-2006 (stan na 31 października 2005 r.)

SPO Rozwój zasobów ludzkich

Założenia KPR znajdują odzwierciedlenie w większości działań SPO RZL, a przede wszystkim w następujących przedsięwzięciach: *Wzmocnienie potencjału publicznych służb zatrudnienia, Rozwój oferty usług instytucji rynku pracy, Wspieranie osób bezrobotnych, w tym długotrwale bezrobotnych, Wsparcie osób o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności na otwartym rynku pracy, Wspieranie osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, Zmniejszenie dysproporcji edukacyjnych pomiędzy wsią a miastem, Rozwój systemu kształcenia ustawicznego, Zwiększenie wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procesie kształcenia, Zwiększenie jakości kształcenia poprzez akredytację instytucji oświatowych, Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki, Promocja rozwiązań systemowych w zakresie potencjału adaptacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy.*

W ramach SPO RZL wartość wszystkich zawartych umów stanowi 56% alokacji całkowitej. Największym zainteresowaniem cieszy się działanie *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki*.

SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw

W ramach powyższego programu kierunki reform nakreślone w KPR realizowane są przede wszystkim poprzez następujące działania: *Wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw, Poprawa dostępności do zewnętrznego finansowania inwestycji przedsiębiorstw, Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju firm, Wzmocnienie współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką, Rozwój systemu dostępu przedsiębiorców do informacji i usług publicznych on-line.*

Wartość wnioskowanego wsparcia z SPO WKP dla projektów pozytywnie ocenionych pod względem formalnym stanowi niemal 214% alokacji na lata 2004-2006 i jest najwyższą spośród wszystkich programów operacyjnych. Łączna wartość podpisanych umów/wydzanych decyzji stanowi 45,1% alokacji całkowitej. Do końca października 2005 r. wypłacono środki w wysokości stanowiącej 1,76% zobowiązań całości programu. Największym zainteresowaniem cieszą się działania priorytetu 2 *Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw*.

SPO Transport

W przypadku powyższego programu jak i Strategii wykorzystania Funduszu Spójności, priorytety KPR realizowane są przede wszystkim poprzez projekty o następujących celach: *Przebudowa linii kolejowych, Poprawa infrastruktury dostępu do portów morskich, Rozwój systemów*



intermodalnych, Budowa i przebudowa autostrad, dróg ekspresowych i krajowych, Usprawnienie przejazdów drogami krajowymi.

W ramach SPO Transport oceniono pozytywnie pod względem formalnym wnioski o wartości stanowiącej ponad 134,5% całości zobowiązań programu. Natomiast podpisane umowy o współfinansowanie stanowią wartość ok. 61,8% alokacji całkowitej oraz blisko 265% alokacji na 2004 r.

Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego

Założenia KPR w ramach powyższego programu realizowane są przede wszystkim poprzez następujące działania: *Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego, Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach, Infrastruktura ochrony środowiska, Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego, Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie, Reorientacja zawodowa osób odchodzących od rolnictwa oraz zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi, Promocja przedsiębiorczości, Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy, Zdegradowane obszary miejskie, wiejskie, przemysłowe i powojkowe oraz podlegające restrukturyzacji.*

W ramach wszystkich działań ZPORR beneficjenci złożyli wnioski poprawne formalnie na kwotę dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) stanowiącą 195% alokacji na cały okres programowania. Łączna wartość podpisanych umów stanowi 55% środków na lata 2004-2006. Z kont programowych wydatkowano ok. 14,16% alokacji na 2004 r. i 3,31% na cały okres programowania.

Kontynuacja realizacji założeń KPR w latach 2007-2013

W wyniku debaty nad stanem realizacji i przyszłością Strategii Lizbońskiej oraz polityki spójności, Unia Europejska zaproponowała odnowioną koncepcję ich realizacji (silniejsze ukierunkowanie Strategii Lizbońskiej na wzrost i zatrudnienie; nowe zdefiniowanie celów polityki spójności: konwergencja, konkurencyjność i współpraca terytorialna), jak i nowy zakres funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

W trosce o efektywną realizację odnowionej Strategii Lizbońskiej, Komisja Europejska zaproponowała zastosowanie zintegrowanego podejścia, obejmującego jednocześnie zagadnienia gospodarcze i społeczne, którego wyrazem jest Zintegrowany Pakiet Wytycznych dla Wzrostu i Zatrudnienia na lata 2005-2008 (ZPW). Pakiet ten stanowi podstawę realizacji w państwach członkowskich programu reform gospodarczych, społecznych i strukturalnych, przewidzianych w Krajowym Programie Reform.

Dokumentem komplementarnym do ZPW, również opracowanym na poziomie wspólnotowym, są Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla wzrostu i zatrudnienia 2007-2013 (SWW). Wytyczne te stanowią podstawę opracowania, na poziomie krajowym, Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (NSRO). W projekcie tego dokumentu, zaakceptowanego przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2005 r., przewidziano zaangażowanie ok. 60% środków wspólnotowych na realizację odnowionej Strategii Lizbońskiej. Tym samym, począwszy od 2007 r., kierunki reform przewidziane w KPR w zakresie polityki makroekonomicznej, strukturalnej oraz rynku pracy będą wspierane w ramach centralnych i regionalnych programów operacyjnych, współfinansowanych z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, ukierunkowanych na wspieranie nowoczesnej gospodarki, zasobów ludzkich, nowoczesnego i partnerskiego sprawowania władzy, infrastruktury oraz środowiska.

Ze względu na trwające prace nad przygotowaniem ostatecznego układu programów operacyjnych oraz stosownych tabel finansowych na lata 2007-2013, niniejszy podrozdział nie zawiera danych dotyczących alokacji środków na poszczególne działania, zaprogramowane w Krajowym Programie Reform na lata 2005-2008.



ZAŁĄCZNIK – DZIAŁANIA KPR NA LATA 2005-2008 NA TLE ZINTEGROWANEGO PAKIETU WYTYCZNYCH WE

Zintegrowany Pakiet Wytycznych	Działania przewidziane w ramach Krajowego Programu Reform na lata 2005 - 2008
I. <u>Obszar makroekonomiczny</u>	Priorytet 1 - <u>Konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi</u>
(1) Zapewnienie stabilności gospodarczej dla trwałego wzrostu	<ul style="list-style-type: none"> Dalsze wprowadzanie obowiązkowego audytu wewnętrznego w instytucjach publicznych Dalsza decentralizacja wydatków publicznych Optymalizowanie dostępu do świadczeń prowadzących do wcześniejszej dezaktywacji pracowników Doskonalenie systemu ubezpieczeń społecznych rolników Reforma systemu rentowego Kontynuacja reformy organizacji ochrony zdrowia
(2) Zapewnienie równowagi gospodarczej i budżetowej jako podstawy wzrostu zatrudnienia	
(3) Promowanie efektywnej alokacji zasobów zorientowanej na wzrost i zatrudnienie	<ul style="list-style-type: none"> Racjonalizacja wydatków publicznych na administrację oraz zwiększenie kontroli nad środkami publicznymi, będącymi w dyspozycji funduszy celowych i agencji państwowych Ukierunkowanie pomocy publicznej na cele horyzontalne Informatyzacja finansów publicznych Upowszechnianie i rozwój Partnerstwa Publiczno-Prywatnego
(4) Zapewnienie, aby wzrost płac stał się czynnikiem równowagi makroekonomicznej i wzrostu	<ul style="list-style-type: none"> Zwiększanie elastyczności i zróżnicowania form zatrudnienia i organizacji pracy Inwestowanie w kapitał ludzki
(5) Propagowanie większej spójności między politykami makroekonomicznymi, strukturalnymi i zatrudnienia	<ul style="list-style-type: none"> Wdrażanie systemu wieloletniego planowania budżetowego Przejęcie standardów unijnych (ESA '95) w zakresie statystyki oraz prognoz z zakresu sektora finansów publicznych
(6) Przyczynianie się do dynamicznego i prawidłowego funkcjonowania Unii Gospodarczo Walutowej	
II. <u>Obszar polityki mikroekonomicznej i strukturalnej</u>	Priorytet 2 - <u>Rozwój przedsiębiorczości</u> Priorytet 3 - <u>Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw</u> Priorytet 4 - <u>Rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych</u>
(7) Zwiększenie i poprawa inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju, realizowanych w szczególności przez sektor prywatny	<ul style="list-style-type: none"> Wspieranie sfery badawczo-rozwojowej
(8) Wspieranie wszelkich form innowacji	<ul style="list-style-type: none"> Rozwój rynku innowacji oraz otoczenia instytucjonalnego służącego współpracy między
(9) Wspieranie upowszechniania i efektywnego	



wykorzystania ICT dla tworzenia społeczeństwa informatycznego	sferą B+R a gospodarką <ul style="list-style-type: none"> Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce i administracji
(10) Wzmocnienie konkurencyjnej przewagi swojej bazy przemysłowej	<ul style="list-style-type: none"> Rozwój rynku innowacji oraz otoczenia instytucjonalnego służącego współpracy między sferą B+R a gospodarką
(11) Wspieranie zrównoważonego wykorzystania zasobów i wzmocnienia synergii pomiędzy ochroną środowiska a wzrostem	<ul style="list-style-type: none"> Ułatwienie wykorzystania eko-technologii, wspieranie efektywności energetycznej oraz kogeneracji
(12) Rozszerzenie i pogłębienie rynku wewnętrznego (13) Zagwarantowanie istnienia otwartych i konkurencyjnych rynków w Europie i poza nią oraz spożytkowanie korzyści wynikających z globalizacji	<ul style="list-style-type: none"> Liberalizacja rynków sieciowych (energii i gazu ziemnego, transportu kolejowego, telekomunikacji, poczty) Ukierunkowanie pomocy publicznej na cele horyzontalne
(14) Stworzenie bardziej konkurencyjnego otoczenia dla działalności gospodarczej i wsparcia prywatnej inicjatywy poprzez lepsze uregulowania prawne	<ul style="list-style-type: none"> Uproszczenie procedur administracyjnych i obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej Poprawa jakości regulacji prawnych Usprawnienie sądownictwa gospodarczego
(15) Promowanie kultury w większym stopniu opartej na przedsiębiorczości i stworzenie otoczenia sprzyjającego rozwojowi MŚP	<ul style="list-style-type: none"> Wzmocnienie finansowe funduszy pożyczkowych, poręczeniowych i kapitałowych Wsparcie systemu promocji gospodarki Polski oraz systemu obsługi eksporterów Uproszczenie budowlanego procesu inwestycyjnego Zakończenie procesu przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych działających na podstawie ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych
(16) Rozbudowywanie, ulepszanie i powiązanie infrastruktury w Europie oraz dokończenie realizacji priorytetowych projektów transgranicznych	<ul style="list-style-type: none"> Tworzenie nowoczesnej sieci transportowej (drogi, lokalny transport publiczny, koleje, porty lotnicze, porty morskie,) Restrukturyzacja i przekształcenia własnościowe sektora paliwowo-energetycznego Wsparcie budowy i modernizacji infrastruktury energetycznej Wspomaganie rozwoju odnawialnych źródeł energii
III. <u>Obszar rynku pracy</u>	<p><u>Priorytet 5 - Tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia</u></p> <p><u>Priorytet 6 -Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz inwestowanie w kapitał ludzki</u></p>
(17) Wdrażanie polityk zatrudnienia ukierunkowanych na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy oraz wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej	<ul style="list-style-type: none"> Wdrożenie nowych rozwiązań organizacyjno-finansowych zapewniających zwiększenie dostępu do usług rynku pracy świadczonych na rzecz bezrobotnych, poszukujących pracy i pracodawców
(18) Promowanie podejścia do pracy zgodnego z cyklem życia człowieka	<ul style="list-style-type: none"> Aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy Zwiększanie elastyczności i zróżnicowania form



	zatrudnienia i organizacji pracy
(19) Zapewnianie rynków pracy sprzyjających integracji, zwiększanie atrakcyjności pracy oraz czynienie pracy opłacalną dla osób jej poszukujących, jak również znajdujących się w gorszym położeniu i zawodowo nieaktywnych (20) Lepsze dostosowanie do potrzeb rynku pracy	<ul style="list-style-type: none"> • Wzbogacenie oferty i podwyższenie jakości usług świadczonych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy • Aktywizacja osób z grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy • Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych • Poprawa informacji o rynku pracy • Poprawa dostępności mieszkań dla obywateli oraz budowa i modernizacja infrastruktury sanitacji
(21) Promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz redukowaniu segmentacji rynku pracy z uwzględnieniem roli partnerów społecznych	<ul style="list-style-type: none"> • Zwiększanie elastyczności i zróżnicowania form zatrudnienia i organizacji pracy
(22) Kształtowanie sprzyjających zatrudnieniu kosztów pracy oraz mechanizmów ustalania płac	<ul style="list-style-type: none"> • Obniżenie obciążeń nakładanych na pracowników o najniższych dochodach
(23) Rozszerzanie i podnoszenie poziomu inwestycji w kapitał ludzki (24) Dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do nowych wymogów dotyczących kompetencji	<ul style="list-style-type: none"> • Inwestowanie w kapitał ludzki