Uwaga:
skład graficzny dokumentu zostanie wykonany po uzgodnieniu jego finalnej treści.

Projekt po konsultacjach publicznych i uzgodnieniach międzyresortowych.

Strategia Rozwoju Polski do 2035 r.

Spis treści

Wprowadzenie ... 4
Synteza ... 8
Cel demograficzny ... 8
Cel gospodarczy ... 9
Cel bezpieczeństwa ... 10
Cel horyzontalny: zrównoważony rozwój terytorialny ... 11
Cześć diagnostyczna ... 14
Warunki dla nowej równowagi ... 15
Konkurencyjność gospodarki ... 16
Spójność społeczna ... 26
Bezpieczeństwo państwa i obywateli ... 37
Procesy społeczno-gospodarcze w ujęciu przestrzennym ... 42
Część kierunkowa ... 52
Cel 1: Łagodzenie zmian demograficznych i adaptacja do nich ... 53
Cel 2: Tworzenie warunków dla konkurencyjnej i sprawiedliwej gospodarki, z poszanowaniem dla środowiska i klimatu ... 54
Cel 3: Wzmocnienie bezpieczeństwa, odporności i sprawności państwa ... 55
Cel horyzontalny: Zrównoważony rozwój terytorialny oparty na policentrycznej sieci osadniczej ... 56
Część wdrożeniowa ... 58
Cel 1: Łagodzenie zmian demograficznych i adaptacja do nich ... 59
Priorytet 1.1: Zwiększenie dostępności mieszkań ... 60
Priorytet 1.2: Tworzenie warunków sprzyjających rodzicielstwu ... 66
Priorytet 1.3: Odpowiedzialna polityka migracyjna ... 74
Priorytet 1.4: Rynek pracy włączający różne grupy społeczne ... 82
Priorytet 1.5: Dobre zdrowie i aktywne starzenie się ... 90
Cel 2: Tworzenie warunków dla konkurencyjnej i sprawiedliwej gospodarki, z poszanowaniem dla środowiska i klimatu ... 105
Priorytet 2.1: Wysokie kompetencje obywateli ... 106
Priorytet 2.2: Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej ... 121
Priorytet 2.3: Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm ... 141
Priorytet 2.4: Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii ... 155
Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna ... 168

Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu 180
Priorytet 2.7: Dbanie o jakość życia wszystkich obywateli 195
Cel 3: Wzmocnienie bezpieczeństwa, odporności i sprawności państwa 207
Priorytet 3.1: Systematyczny wzrost pozycji międzynarodowej Polski 208
Priorytet 3.2: Wzmocnienie potencjału obronnego kraju 213
Priorytet 3.3: Budowa odporności państwa i społeczeństwa na kryzysy 224
Priorytet 3.4: Wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego 236
Priorytet 3.5: Skutecznie działająca administracja 246
Cel horyzontalny: Zrównoważony rozwój terytorialny oparty na policentrycznej sieci osadniczej 261
Model struktury funkcjonalno-przestrzennej 262
Ustalenia dla polityki przestrzennej na poziomie regionalnym 284
Działania na poziomie krajowym na rzecz kształtowania polityki przestrzennej 289
Działania na rzecz utrzymania zrównoważonego modelu rozwoju kraju 293
Obszary strategicznej interwencji (OSI) 299
System realizacji Strategii 317
Narzędzia i monitorowanie 318
Ramy finansowe 322
Wykaz załączników 330
Wykaz skrótów 331

Wprowadzenie

Dlaczego powstała nowa Strategia?

Strategia jest odpowiedzią państwa na zmieniające się otoczenie. Wydarzenia ostatniej dekady – kryzys migracyjny, pandemia COVID-19 czy pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę – naruszyły poczucie stabilności i przekonanie o możliwości długofalowego planowania rozwoju. Odpowiedzią państwa na tego typu wydarzenia nie jest jednak odwrót od myślenia strategicznego, lecz jego wzmocnienie w taki sposób, by zapewniać elastyczność celów i planowanych działań. W takich okolicznościach szczególnego znaczenia nabierają niektóre funkcje państwa, jak np. jego zdolność do mobilizacji zasobów na wypadek kryzysu. Wyzwaniem jest takie budowanie odporności i bezpieczeństwa, żeby nie tylko nie zakłócało to procesów gospodarczych, lecz stało się jednym z katalizatorów rozwoju.

Średniookresowa strategia rozwoju kraju jest kluczowym dokumentem strategicznym polskiego państwa. Wizja rozwoju Polski została określona w Koncepcji Rozwoju Kraju do 2050 r. Średniookresowa strategia rozwoju kraju zawiera operacjonalizację tej wizji w horyzoncie do 2035 r. Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198, 1846), średniookresowa strategia rozwoju kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Jest także istotnym punktem odniesienia dla strategii sektorowych, ponadregionalnych i regionalnych, które powinny, zgodnie z ww. ustawą, zachowywać z nią spójność.

Jaki jest główny przekaz Strategii?

Przewodnim motywem Strategii jest poszukiwanie nowej równowagi między konkurencyjnością gospodarki, spójnością społeczną oraz bezpieczeństwem kraju. Ostatnie dekady były okresem szybkiego wzrostu gospodarczego Polski. Jednocześnie, mimo dołączenia do najwyżej rozwiniętych państw świata pod względem PKB na osobę, w wielu dziedzinach życia społecznego Polska wciąż przypomina kraje o umiarkowanym poziomie rozwoju. Dotyczy to m.in.: zdrowia obywateli, jakości powietrza, dostępu do usług społecznych, w tym do opieki instytucjonalnej nad dziećmi i transportu zbiorowego, zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli, emisyjności gospodarki czy poziomu nierówności społecznych. Co więcej, rosyjska agresja na Ukrainę podważyła fundamenty poczucia bezpieczeństwa mieszkańców kraju. To stwarza potrzebę zbudowania nowej równowagi opartej o odpowiednie wyważenie pomiędzy:

- **konkurencyjnością gospodarki**, wyrażającą się w jej zdolności do utrzymania wysokiego wzrostu gospodarczego;
- **spójnością społeczną i terytorialną**, rozumianą jako dbanie o dobrą jakość życia wszystkich obywateli niezależnie od ich miejsca zamieszkania, co staje się istotnym wyzwaniem zwłaszcza w obliczu szybkich zmian demograficznych;

- **bezpieczeństwem kraju**, mającym odzwierciedlenie nie tylko w jego sile militarnej, lecz także odporności społeczeństwa i instytucji państwa na sytuacje kryzysowe.

W polityce regionalnej kraju nowa równowaga oznacza dbałość zarówno o rozwój metropolii i dużych aglomeracji miejskich, jak również małych i średnich miast oraz obszarów wiejskich. Polska charakteryzuje się policentryczną strukturą osadniczą – ma równomiernie rozłożoną w przestrzeni kraju sieć miejscowości o zróżnicowanej wielkości i funkcjach. Strategia traktuje tę cechę jako ważny potencjał, który dobrze wykorzystany może przełożyć się na wzmocnienie rozwoju gospodarczego, spójności społecznej oraz bezpieczeństwa i odporności kraju.

W jaki sposób Strategia będzie realizowana?

Strategia jest ambitna, ale na tyle, by być możliwą do wykonania. Została sformułowana w sposób partnerski w środowisku administracji publicznej – w proces jej opracowywania zaangażowały się resorty, urzędnicy szczebla regionalnego oraz przedstawiciele instytucji publicznych. Strategia stanowi zatem przestrzeń dla wspólnego wysiłku administracji publicznej na rzecz jej realizacji. Wyznaczone cele równoważą ambicje rozwojowe państwa w perspektywie najbliższej dekady i pozostające w jego dyspozycji zasoby (ludzkie, organizacyjne, finansowe i przestrzenne) niezbędne do ich urzeczywistnienia.

W Strategii zagwarantowano mechanizmy, które zapewnią jej publiczną rozliczalność oraz elastyczność. Nowym cyklicznym dokumentem będzie Roczna Diagnoza Strategiczna obejmująca opis zmieniających się uwarunkowań dla realizacji Strategii oraz ocenę jej wdrażania. Publikacja Rocznej Diagnozy Strategicznej będzie stanowiła element publicznej rozliczalności z realizacji celów i działań zapisanych w Strategii. Będzie także odpowiedzią na potrzebę stałego myślenia strategicznego w administracji publicznej oraz konieczność dostosowywania działań do nowych okoliczności. Strategia będzie monitorowana przy pomocy wskaźników realizacji w perspektywie 2035 r., z wartościami pośrednimi dla 2030 r. Strategia obejmuje także Plan działań zawierający kluczowe z punktu widzenia jej celów projekty, których realizacja nastąpi w latach 2026-2029.

Ważnym uczestnikiem realizacji Strategii będzie samorząd terytorialny. Strategia wdraża ideę terytorializacji polityk publicznych szczebla krajowego i wskazuje, że warunkiem jej wypełnienia jest współpraca z samorządami i między samorządami różnych poziomów administracyjnych. Argumentem na rzecz ściślejszej współpracy z samorządami jest zgromadzony przez nie potencjał wiedzy i doświadczenia, a także dwie zasadnicze orientacje ich działania: na rozwój i na spójność terytorialną. Jest to szczególnie ważne w czasie, gdy uwaga administracji państwa będzie w większym stopniu niż w poprzednich dekadach skoncentrowana na kwestiach bezpieczeństwa i konkurencyjności w skali międzynarodowej.

Jak zbudowana jest Strategia?

Strategia składa się z czterech części.

W pierwszej – diagnostycznej – przedstawiono najważniejsze wnioski z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej kraju.

W części drugiej – kierunkowej – opisano cztery cele Strategii. Cele te nawiązują do zarysowanej potrzeby budowy nowej równowagi między konkurencyjnością gospodarki, spójnością społeczną w warunkach starzenia się populacji, bezpieczeństwem kraju, a także równowagi między rozwojem metropolii, małych i średnich miast oraz obszarów wiejskich.

Część trzecia – wdrożeniowa – zawiera opis siedemnastu priorytetów, których realizacja jest niezbędna dla osiągnięcia celów Strategii określonych w części kierunkowej. W priorytetach tych określono kluczowe wyzwania w danym obszarze, kierunki działań oraz wskaźniki do osiągnięcia w horyzoncie Strategii. W tej części zdefiniowano także obszary strategicznej interwencji państwa oraz przedstawiono model struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju.

W czwartej części opisano system realizacji Strategi**i.** Składa się on ze wskazanych wyżej narzędzi monitorowania – zestawu wskaźników, czteroletniego Planu działań i Rocznej Diagnozy Strategicznej, a także z opisu ram finansowych Strategii. W przypadku ram finansowych opisano trzy główne komponenty środków na realizację Strategii: krajowe środki sektora finansów publicznych, fundusze unijne oraz środki instytucji rozwoju.

Logika Strategii Rozwoju Polski do 2035 r.

CZĘŚĆ DIAGNOSTYCZNA s. 14-50

GŁÓWNE WYZWANIA W PERSPEKTYWIE 2035 R.

ZMIANY DEMOGRAFICZNE

szybkie starzenie się populacji, niska dzietność

UTRZYMANIE KONKURENCYJNOŚCI GOSPODARKI

wytracanie dotychczasowych przewag konkurencyjnych gospodarki

ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA KRAJU

wzrost napięć międzynarodowych, agresja Rosji na Ukrainę, ataki hybrydowe

CZĘŚĆ KIERUNKOWA s. 51-56

CELE STRATEGII

ŁAGODZENIE ZMIAN DEMOGRAFICZNYCH I ADAPTACJA DO NICH

Co chcemy osiągnąć:
- zwiększyć dzietność
- zwiększyć aktywność zawodową
- poprawić stan zdrowia obywateli
- dostosować usługi publiczne i infrastrukturę publiczną do rosnącej liczby osób starszych

TWORZENIE WARUNKÓW DLA KONKURENCYJNEJ I SPRAWIEDLIWEJ GOSPODARKI, Z POSZANOWANIEM DLA ŚRODOWISKA I KLIMATU

Co chcemy osiągnąć:
- zwiększyć liczbę szybko rosnących krajowych firm prywatnych
- nie tracić talentów w procesie edukacji
- zapewnić stabilne dostawy czystej i taniej energii
- sprawić, by korzyści z rosnącej gospodarki trafiały do wszystkich obywateli

WZMOCNIENIE BEZPIECZEŃSTWA, ODPORNOŚCI I SPRAWNOŚCI PAŃSTWA

Co chcemy osiągnąć:
- być przygotowanym na ataki militarne i hybrydowe
- budować suwerenność w produkcji kluczowych dóbr i usług
- zwiększyć sprawność instytucji państwa

CEL HORYZONTALNY: ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ TERYTORIALNY OPARTY NA POLICENTRYCZNEJ SIECI OSADNICZEJ

Co chcemy osiągnąć: rozwój obejmujący całe terytorium kraju.

Dlaczego to jest cel horyzontalny:
- łatwiej będzie osiągnąć cele główne w kraju mającym wiele ośrodków wzrostu
- przy realizacji każdego z celów głównych będzie brany pod uwagę wpływ na rozwój terytorialny

CZĘŚĆ WDROŻENIOWA s. 57-304

ZAPLANOWANE DZIAŁANIA

Strategia obejmuje około 400 działań w 17 obszarach.

Obszary te łączy polityka regionalna „szyta na miarę": dostosowana do specyfiki różnych terytoriów.

MIESZKALNICTWO
RODZICIELSTWO
MIGRACJE
RYNEK PRACY
ZDROWIE

POZYCJA MIĘDZYNARODOWA
POTENCJAŁ OBRONNY
SYSTEM REAGOWANIA
BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCIOWE
ADMINISTRACJA PUBLICZNA

EDUKACJA
INFRASTRUKTURA
ROZWÓJ FIRM
POLITYKA PRZEMYSŁOWA
ENERGETYKA
ŚRODOWISKO
JAKOŚĆ ŻYCIA

- Poprawa sytuacji demograficznej stworzy lepsze warunki dla gospodarki i wzmocni bezpieczeństwo.
- Silna gospodarka złagodzi skutki zmian demograficznych i będzie fundamentem dla odporności kraju na zagrożenia.
- Bezpieczeństwo jest niezbędnym warunkiem łagodzenia zmian demograficznych i rozwoju gospodarki.

MONITOROWANIE s. 305-317 oraz załączniki 1 i 2

MONITORING STRATEGII

ZESTAW WSKAŹNIKÓW: 64 wskaźniki z celami na 2030 i 2035 r.
PLAN DZIAŁAŃ NA LATA 2026-2029: rozpisane kamienie milowe dla 41 najważniejszych działań Strategii
ROCZNA DIAGNOZA STRATEGICZNA: dokument przyjmowany co roku przez Radę Ministrów, zawierający opis postępów w realizacji Strategii

Synteza

Strategia określa trzy główne cele dla polityki rozwoju państwa w najbliższej dekadzie:

- **cel demograficzny:** Łagodzenie zmian demograficznych i adaptacja do nich;
- **cel gospodarczy:** Tworzenie warunków dla konkurencyjnej i sprawiedliwej gospodarki, z poszanowaniem dla środowiska i klimatu;
- **cel bezpieczeństwa:** Wzmocnienie bezpieczeństwa, odporności i sprawności państwa.

Strategia wskazuje także jeden **cel horyzontalny:** Zrównoważony rozwój terytorialny oparty na policentrycznej sieci osadniczej.

Cel demograficzny

Zmiany demograficzne w Polsce w najbliższej dekadzie znacząco zmienią dotychczasowy porządek ekonomiczny i społeczny. Do 2035 r. nastąpi istotny spadek liczby dzieci oraz osób w wieku produkcyjnym w populacji Polski przy wzroście liczby osób starszych, w tym zwłaszcza w wieku 75+. Zmiany te wpłyną m.in. na popyt na dobra i usługi (prywatne i publiczne), sytuację na rynku pracy oraz relacje społeczne. Państwo powinno odpowiedzieć na zmiany demograficzne dwojako: łagodzić je, czyli spowalniać zmiany struktury wieku populacji, oraz adaptować się do nich, przystosowując usługi publiczne, infrastrukturę i regulacje do nowych okoliczności.

Strategia obejmuje działania, których oczekiwanym efektem jest odwrócenie trendu spadku dzietności. Przyczyny niskiej dzietności są wieloaspektowe, w związku z czym wymagają skoordynowanych działań w różnych obszarach oraz na różnych poziomach zarządzania i programowania strategicznego. Najważniejsze kierunki tych działań obejmują: zwiększenie dostępności mieszkań i poprawę jakości zamieszkiwania, zwiększenie zasięgu opieki instytucjonalnej nad małymi dziećmi, zwiększenie stabilności dochodów młodych rodzin, zmniejszenie różnic edukacyjnych między płciami, zapewnienie lepszej opieki medycznej i psychologicznej oraz kształtowanie pozytywnego wizerunku rodzicielstwa w dyskursie społecznym.

Odpowiedzią na malejące zasoby pracy jest stworzenie warunków do wyższej aktywności zawodowej oraz ciągła adaptacja kompetencji pracowników do zmieniających się warunków. Potencjał wielu grup społecznych na rynku pracy jest wciąż nie w pełni wykorzystany. Dotyczy to w szczególności osób w wieku 50+, z niepełnosprawnościami, młodych, pełniących obowiązki opiekuńcze oraz z tzw. bezrobocia ukrytego w rolnictwie. Dla jego odblokowania zostaną wdrożone zmiany regulacyjne ułatwiające włączenie w rynek pracy i utrzymywanie aktywności zawodowej. Zostaną także przeprowadzone zmiany w działaniu urzędów pracy oraz stworzone skuteczne instrumenty ciągłego uczenia się osób dorosłych. Spadek liczby osób w wieku produkcyjnym może być również częściowo łagodzony kontrolowaną imigracją. Ograniczeniem dla jej skali jest jednak potrzeba zachowania bezpieczeństwa wewnętrznego i spójności społecznej.

Dostosowanie się do zmian demograficznych wymaga także znaczącego rozwoju wybranych usług publicznych i infrastruktury publicznej. Rosnąca liczba osób starszych zwiększy popyt na usługi

zdrowotne, opieki długoterminowej oraz szeroko rozumiane usługi społeczne, takie jak pomoc w codziennych obowiązkach i utrzymywaniu kontaktów społecznych czy organizowanie czasu wolnego i aktywności fizycznej. Za ich zapewnianie będą w dużym stopniu odpowiedzialne samorządy lokalne. Zadanie to będzie szczególnie trudne na obszarach wiejskich poza aglomeracjami, gdzie starzenie się populacji będzie najbardziej dotkliwe. Strategia odpowiada na te wyzwania m.in. poprzez propozycje systemowych zmian w ochronie zdrowia i opiece długoterminowej, a także upowszechnienie Centrów Usług Społecznych. Specjalnym wsparciem – jako obszary strategicznej interwencji – zostaną objęte także te części kraju, w których zmiany demograficzne będą najsilniejsze.

Cel gospodarczy

Polski model gospodarczy powinien ewoluować w kierunku wytwarzania dóbr i usług o wysokiej wartości dodanej. Dotychczasowy model, oparty o przewagę w produkcji dóbr o niskim zaawansowaniu technologicznym, inwestycje zagraniczne i słabą pozycję pracowników, ma ograniczenia, które mogą uniemożliwić dalszą poprawę pozycji gospodarczej Polski i wzrost jakości życia obywateli. Model ten cechuje bowiem tendencja do utrwalania pozycji gospodarki jako konkurującej kosztami pracy, a nie innowacyjnością czy jakością dóbr i usług.

Podstawowym warunkiem ewolucji tego modelu jest rozwój licznych dużych i szybko rosnących krajowych firm prywatnych. Zmiana pozycji polskiej gospodarki w globalnym łańcuchu wartości wymaga częstszego realizowania funkcji przed- i poprodukcyjnych, takich jak badania i rozwój, zarządzanie, marketing czy logistyka. W wysokorozwiniętych gospodarkach funkcje te najczęściej są realizowane w kraju macierzystym przedsiębiorstw. Tymczasem wśród największych firm w Polsce dominują firmy z kapitałem zagranicznym i spółki Skarbu Państwa, natomiast niewiele jest krajowych firm prywatnych.

Taka ewolucja wymaga wyraźnie większego apetytu na ryzyko w gospodarce. Dotyczy to decyzji podejmowanych w sektorze publicznym, w przedsiębiorstwach oraz wśród obywateli poszukujących okazji do inwestycji. Dla polityki gospodarczej państwa oznacza to m.in. odejście od wyboru najprostszych, ale bezpiecznych rozwiązań w programach wsparcia gospodarki oraz większe inwestycje w projekty eksperymentalne, naukę i nowe technologie. Ważne jest projektowanie publicznych zamówień tak, aby budować na nich polskie prywatne przedsiębiorstwa. Szybko rosnące krajowe podmioty będą uzyskiwały silne wsparcie w ekspansji, a bodźce do inwestowania w gospodarce będą kształtowane tak, aby kapitał w jak największym stopniu trafiał na rzecz rozwoju firm.

Tworzenie warunków dla szybkiego wzrostu firm będzie koncentrowało się na pięciu kluczowych obszarach działania państwa:

- **Kształtowanie kompetencji obywateli.** Fundamentem rozwoju we współczesnych gospodarkach jest kapitał intelektualny obywateli, tworzony w dużym stopniu w systemie edukacji formalnej i pozaformalnej. W tym zakresie zaplanowane w Strategii działania mają zmierzać do: (i) rewizji podejścia do nauczania w kierunku większego nacisku na umiejętności przekrojowe, takie jak samokształcenie, krytyczne myślenie, rozwój umiejętności społecznych i współpraca w zespołach; (ii) wzmocnienia pozycji i prestiżu zawodu nauczyciela; (iii) zmniejszenia nierówności edukacyjnych w taki sposób, aby nie tracić talentów; (iv) zwiększenia skali i jakości kształcenia przez całe życie, w tym w zakresie kompetencji cyfrowych.

- **Budowa infrastruktury.** Inwestycje w zakresie infrastruktury umożliwią funkcjonowanie Polski jako jednego z kluczowych węzłów logistycznych w Europie. Obejmują one m.in.: Centralny Port Komunikacyjny, infrastrukturę portową morską i lotniczą, terminale intermodalne oraz rozwinięte połączenia kolejowe i drogowe, w tym transgraniczne.
- **Tworzenie ekosystemu finansowego oraz bazy naukowej.** Strategia obejmuje działania, które ukształtują w Polsce kompletny system finansowania przedsięwzięć biznesowych o różnych poziomach ryzyka oraz na różnych etapach rozwoju firm – od rynku *venture capital* i *private equity*, przez finansowanie giełdowe i bankowe po publiczne wsparcie dla ekspansji zagranicznej firm. Strategia wskazuje także na silny sektor nauki jako na podstawę dla nowoczesnej gospodarki. Działania w tym obszarze skupią się m.in. na udrożnieniu procesu transferu wiedzy między nauką a przedsiębiorstwami.
- **Prowadzenie polityki przemysłowej.** Polityka przemysłowa będzie polegała na świadomym kształtowaniu struktury sektorowej gospodarki z uwzględnieniem potrzeby podnoszenia jej poziomu zaawansowania technologicznego oraz realizacji celów takich jak bezpieczeństwo, stabilność rynku pracy czy dobra jakość usług publicznych. Polityka ta skoncentruje się na wsparciu instytucjonalnym i finansowym dla kluczowych branż i technologii oraz inteligentnych specjalizacji polskiej gospodarki. Ważnym jej elementem będzie dbanie o jak największy udział komponentu krajowego w procesach inwestycyjnych sektora publicznego.
- **Zapewnienie dostaw i stabilnych cen energii.** W perspektywie realizacji Strategii system energetyczny przejdzie diametralną zmianę, której efektem będzie zapewnienie jednocześnie: (i) bezpieczeństwa dostaw; (ii) niższej emisyjności sektora oraz (iii) stabilnych cen energii. Jej podstawą będzie intensywny rozwój odnawialnych źródeł energii połączony z inwestycjami w moce bilansujące, głównie elektrownie gazowe i magazyny energii, a także inwestycjami w energetykę jądrową. Budowa nowych mocy zmieni rozkład geograficzny wytwarzania energii w Polsce. W konsekwencji potrzebna jest istotna przebudowa i modernizacja sieci energetycznych oraz działania łagodzące społeczne skutki transformacji energetycznej.

Zasadniczym efektem wzrostu gospodarczego powinna być poprawa jakości życia obywateli. Wzrost gospodarczy znacząco ułatwia, ale nie gwarantuje dobrej jakości życia wszystkim obywatelom. Dla uzyskania tego efektu w ramach ewolucji polskiego modelu gospodarczego konieczna jest odbudowa dobrych relacji społecznych oraz odejście od słabej jakości miejsc pracy jako czynnika przesądzającego o konkurencyjności gospodarki. W Strategii zaplanowano działania, których celem jest zmniejszanie polaryzacji społecznej, a także wzmocnienie pozycji pracowników oraz lepsza ochrona praw pracowniczych. Dla dobrej jakości życia istotne jest także poradzenie sobie z kluczowymi wyzwaniami środowiskowymi: dekarbonizacją gospodarki, poprawą jakości powietrza, lepszym zarządzaniem wodą oraz ochroną i odbudową zasobów przyrodniczych.

Cel bezpieczeństwa

Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa państwa wymaga podjęcia zdecydowanych i pilnych kroków. Postawa Rosji zwiększa prawdopodobieństwo ataków hybrydowych i bezpośredniej agresji zbrojnej na terytorium RP lub innego państwa członkowskiego NATO. Wiąże się to z koniecznością wzmocnienia zdolności do odstraszania i obrony kraju poprzez: znaczące zakupy sprzętu wojskowego, modernizację i rozbudowę infrastruktury obronnej, zwiększenie potencjału polskiego przemysłu

zbrojeniowego, reformę systemu kierowania i dowodzenia oraz doskonalenie kształcenia żołnierzy. Działania te będą prowadzone w taki sposób, by zapewnić pozytywne efekty zewnętrzne dla gospodarki. Rozwijane będą krajowe zasoby produkcyjne i serwisowe oraz finansowane prace badawczo-rozwojowe w obszarach powiązanych z obronnością.

Wzmocnienie bezpieczeństwa nie ogranicza się jedynie do modernizacji sił zbrojnych. Ważna jest gotowość społeczeństwa do odpowiedniej reakcji na różnego rodzaju zagrożenia. W tym celu zbudowany zostanie nowoczesny system ochrony ludności i obrony cywilnej, obejmujący system reagowania, system komunikacji, budowę infrastruktury ochronnej oraz edukację, w tym w zakresie odporności na dezinformację. Zostaną także podjęte działania na rzecz zabezpieczenia infrastruktury krytycznej, zwiększenia poziomu cyberbezpieczeństwa oraz utrzymania bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Będą również prowadzone na szeroką skalę inwestycje obejmujące infrastrukturę transportową podwójnego, cywilno-wojskowego (*dual-use*), zastosowania.

Fundamentem bezpiecznego i zamożnego państwa są silne instytucje. Strategia stawia trzy warunki dla stworzenia sprawnej administracji publicznej w Polsce. Po pierwsze, administracja musi być zdolna do przyciągania osób z dobrym wykształceniem, wiedzą i doświadczeniem, w tym konkurowania o te osoby z biznesem w aspekcie finansowym i pozafinansowym. Po drugie, w działalności administracji publicznej powinno nastąpić znacznie większe wykorzystanie danych i nowych technologii. Po trzecie, konieczne jest wzmocnienie współpracy zarówno międzyresortowej, jak i między administracją centralną a regionalną i lokalną. Zaplanowane w Strategii działania zmierzają do spełnienia tych trzech warunków. Partnerem administracji publicznej w realizacji jej zadań powinien być sektor pozarządowy.

Cel horyzontalny: zrównoważony rozwój terytorialny

Ważnym wyróżnikiem i potencjałem rozwojowym Polski jest policentryczna struktura osadnicza. Polska posiada równomiernie rozłożoną w przestrzeni kraju sieć miejscowości o zróżnicowanej wielkości i wzajemnie dopełniających się funkcjach. W Europie niewiele jest państw o podobnej charakterystyce. Policentryczność sprzyja dekoncentracji i terytorialnemu równoważeniu procesów rozwojowych. Dzięki temu osłabia wewnętrzną presję migracyjną i nadmierny rozrost metropolii prowadzący do ich dysfunkcjonalności. Dobrze wykorzystana daje szansę na rozwijanie talentów dzieci i młodzieży mieszkających poza wielkimi miastami. Policentryczna struktura osadnicza zwiększa także odporność państwa na wypadek konfliktu militarnego.

Celem Strategii jest utrzymanie policentrycznego charakteru kraju, co wymaga działań dostosowanych do specyfiki różnych terytoriów. Dla policentryczności ważne jest zachowanie rozbudowanej siatki ośrodków miejskich. W Strategii wyznaczono sieć ok. 80 miast – metropolii, ośrodków regionalnych oraz subregionalnych – które wraz ze swoimi obszarami funkcjonalnymi mają zapewnić dostęp do określonego standardu usług publicznych i dobrej jakości życia mieszkańcom całego kraju. To wymaga m.in. dobrego skomunikowania tych ośrodków między sobą oraz z otaczającymi je subregionami i regionami. Policentryczność oznacza także zachowanie wrażliwości na potrzeby lokalnych społeczności, w tym bliskość wybranych usług niezbędnych dla rozwoju i realizacji życiowych potrzeb. Polityka regionalna oparta o policentryczność będzie prowadzona zgodnie z zasadą pomocniczości, uwzględniając potrzebę współpracy między władzą centralną i wspólnotami samorządowymi.

Logika zrównoważonego rozwoju terytorialnego zostanie wpisana w różne polityki publiczne. Horyzontalność tego celu Strategii oznacza, że w każdym wymiarze polityki państwa bierze się pod uwagę terytorialne aspekty rozwoju, w tym potrzebę utrzymania policentrycznej struktury osadniczej. Szczególna uwaga zostanie przypisana czterem czynnikom, których terytorialne zrównoważenie warunkuje rozwój policentryczny, są to: rozwinięta baza ekonomiczna, dostępne mieszkania, silne powiązania komunikacyjne oraz dobra jakość usług publicznych.

Osią spinającą policentryczność będzie spójna, zrównoważona terytorialnie, rozbudowana i niezawodna sieć publicznego transportu zbiorowego. Dostęp do usług oraz rynku pracy w ośrodkach miejskich wymaga silnego ograniczenia zjawiska wykluczenia transportowego w całym kraju. Stanie się to przez jednoczesny intensywny rozwój sieci kolejowej, która połączy, w miarę możliwości, wszystkie miasta istotne z punktu widzenia zachowania policentrycznej struktury osadniczej kraju, oraz przez rozprowadzenie od węzłów kolejowych odpowiednio gęstej sieci połączeń autobusowych, z ustanowieniem minimalnych standardów częstotliwości połączeń.

Ważnym narzędziem realizacji celu horyzontalnego Strategii jest określenie obszarów strategicznej interwencji państwa. To obszary kraju, do których zostanie skierowana szczególna interwencja państwa w związku z występującymi tam barierami lub potencjałami rozwojowymi. Interwencja ta może mieć charakter finansowy, regulacyjny oraz doradczy. Zdefiniowane w Strategii typy obszarów strategicznej interwencji przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Obszary strategicznej interwencji do 2035 r.

NAZWA	ZASIĘG	CEL INTERWENCJI
OSI obszaru funkcjonalnego Centralnego Portu Komunikacyjnego	Gminy znajdujące się w obszarze funkcjonalnym Centralnego Portu Komunikacyjnego	Wykorzystanie impulsów wynikających z budowy i eksploatacji Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz przeciwdziałanie ewentualnym negatywnym skutkom inwestycji
OSI elektrowni jądrowej i morskiej energetyki wiatrowej	Gminy znajdujące się w otoczeniu budowy elektrowni jądrowej oraz miejsc odbioru mocy z morskiej energetyki wiatrowej	Wykorzystanie impulsów wynikających z realizacji inwestycji w elektrownię jądrową oraz powstania dużych nadwyżek mocy energetycznych na północy kraju, a także przeciwdziałanie ewentualnym negatywnym skutkom tych inwestycji
OSI transformacji energetycznej	Gminy, w których w związku z transformacją energetyczną może nastąpić skokowe zmniejszenie liczby miejsc pracy i problemy środowiskowe	Łagodzenie społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków wygaszanych kopalń i elektrowni węglowych oraz zapewnienie nowych źródeł energii
OSI odporności i rozwoju obszarów przy zewnętrznej granicy UE	Gminy położone wzdłuż zewnętrznej granicy UE	Budowanie zdolności do przewidywania i reagowania na problemy o charakterze społecznym, gospodarczym i środowiskowym związane ze specyficznym położeniem geograficznym
OSI wsparcia dla policentrycznej sieci miast i ich obszarów funkcjonalnych	Metropolie, ośrodki regionalne i subregionalne wraz z obszarami funkcjonalnymi	Wzmocnienie funkcji pełnionych przez miasta dla mieszkańców poszczególnych regionów i subregionów w taki sposób, aby zapewnić dobry standard życia i jakość usług publicznych w całym kraju
OSI wsparcia dla obszarów wiejskich wymagających większego włączenia w procesy rozwojowe	Obszary wiejskie, które w perspektywie realizacji Strategii będą wymagały szczególnego wsparcia m.in. ze względu na procesy demograficzne	Tworzenie warunków dla zapewnienia żywotności obszarów wiejskich, budowa odporności na kryzysy oraz adaptacja do procesu dezagraryzacji i zmian demograficznych

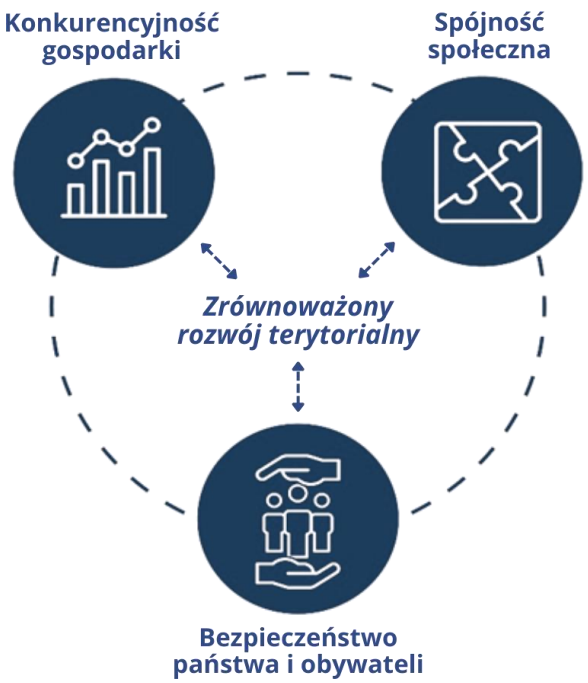
Cześć diagnostyczna

1

Warunki dla nowej równowagi

Nowe uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne wymagają postawienia na równowagę między konkurencyjnością, spójnością i bezpieczeństwem państwa. Ostatnie 35 lat w Polsce to okres silnej koncentracji polityki państwa na konkurencyjności gospodarki. Efektem była szybka konwergencja gospodarcza z wyżej rozwiniętymi krajami, która doprowadziła do znaczącego wzrostu przeciętnego standardu życia obywateli. W momencie tworzenia nowej średniookresowej strategii rozwoju kraju istnieją jednak dwie kluczowe przesłanki, które wymuszają postawienie obok konkurencyjności także kwestii bezpieczeństwa oraz spójności społecznej w ścisłym centrum działań państwa. Po pierwsze, rosyjska agresja na Ukrainę sprawiła, że dotychczasowe działania na rzecz bezpieczeństwa stały się nieadekwatne do skali istniejącego zagrożenia. Po drugie, szybko postępujące zmiany demograficzne w najbliższych latach będą osłabiały spójność kraju w wymiarze ekonomicznym, społecznym i przestrzennym.

Rysunek 1. Schemat nowej równowagi



Źródło: opracowanie własne.

Proponowaną w Strategii równowagę między konkurencyjnością, spójnością i bezpieczeństwem można interpretować na dwa sposoby:

- **jako konkurujące ze sobą cele**, które walczą o ograniczone zasoby – w takim ujęciu zwiększenie wydatków na jeden cel zmniejsza nakłady na pozostałe, a państwo podejmuje wybór, godząc się z takimi konsekwencjami;
- **jako wzajemnie wzmacniające się wymiary polityki państwa**, tworzące synergiczne efekty – w tym ujęciu inwestycje w obronność ukierunkowywane są tak, aby podnosiły wzrost i innowacyjność gospodarki, a silna gospodarka tworzy bazę dla rozwijania zdolności obronnych; spójne społeczeństwo ułatwia rozwijanie talentów będących podstawą nowoczesnej gospodarki, a rosnąca gospodarka daje możliwość podnoszenia dobrobytu

wszystkich obywateli; dbanie o bezpieczeństwo staje się fundamentem spójności społecznej, a spójne społeczeństwo jest bardziej odporne na zagrożenia.

Strategia kładzie nacisk na synergię między poszczególnymi elementami nowej równowagi. Strategia nie abstrahuje od podejścia pierwszego, wymuszającego decyzje o dysponowaniu ograniczonymi zasobami, stara się jednak w możliwie największym stopniu przyjmować podejście drugie, w którym konkurencyjność, spójność i bezpieczeństwo nie są przeciwstawne, lecz mogą się nawzajem uzupełniać i wzmacniać. Kluczem do nowej równowagi jest realizacja polityki, która umożliwi uzyskanie synergicznych efektów między tymi trzema wymiarami, tak aby jednocześnie stały się one filarami trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju.

Warunkiem dla zbudowania nowej równowagi jest utrzymanie zrównoważonego terytorialnie modelu rozwoju kraju. Strategia wskazuje policentryczną strukturę osadniczą jako ważny pozytywny wyróżnik Polski. Utrzymanie policentryczności będzie sprzyjało osiągnięciu nowej równowagi. Dla konkurencyjności oznacza ona różnorodność ścieżek rozwojowych w poszczególnych regionach kraju, co pomaga w kształtowaniu potencjału gospodarczego w wielu branżach. Dla spójności jest ułatwieniem w zapewnieniu dostępu do usług publicznych i dobrej jakości życia wszystkim obywatelom. Z kolei z punktu widzenia bezpieczeństwa rozproszenie sieci osadniczej zwiększa odporność kraju na ataki militarne, hybrydowe oraz innego rodzaju zagrożenia, np. klęski żywiołowe.

Konkurencyjność gospodarki

Definicja konkurencyjności

Konkurencyjna gospodarka jest zdolna do rywalizowania na globalnym rynku coraz bardziej zaawansowanymi technologicznie dobrami i usługami. W takiej gospodarce przedsiębiorstwa osiągają przewagi komparatywne w wytwarzaniu dóbr o wysokiej wartości dodanej, to znaczy wytwarzają je bardziej wydajnie (przy niższych kosztach) oraz zapewniają wyższą innowacyjność i jakość niż w innych krajach. Ważne jest przy tym nie tylko to, co produkuje się w danej gospodarce, ale także na jakim etapie łańcucha dostaw – najmniejsza wartość dodana powstaje zazwyczaj w fazie produkcji dóbr, natomiast największa na etapie przed- i poprodukcyjnym. W wysoce konkurencyjnej gospodarce przedsiębiorstwa intensywnie realizują więc także funkcje takie jak badania i rozwój, zarządzanie, marketing czy logistyka.

Diagnoza konkurencyjności

Polska gospodarka jest konkurencyjna. Polska jest często wskazywana jako przykład udanej transformacji gospodarczej – takiej, która pozwoliła na szybkie przejście od statusu kraju o średnim dochodzie do statusu kraju o wysokim dochodzie[1]. Transformacja ta doprowadziła do skokowego wzrostu produktywności w wielu sektorach, co przełożyło się na poprawę konkurencyjności gospodarki i znaczące zwiększenie jej udziału w światowej wymianie handlowej. W 2024 r. udział Polski w światowym eksporcie towarów wyniósł ok. 1,7%, ok. trzykrotnie więcej niż na początku XXI

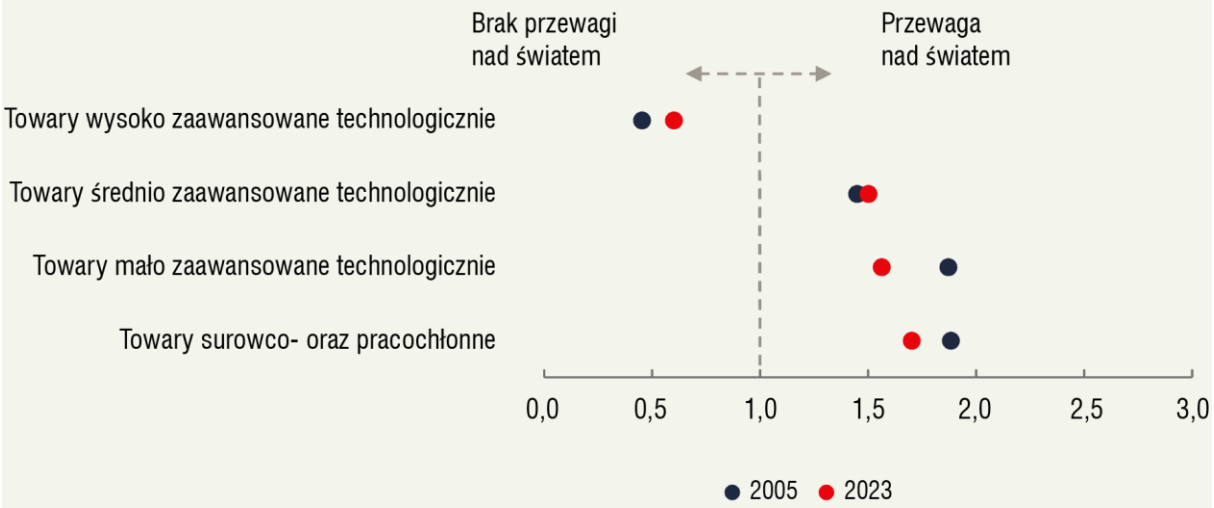
[1] World Bank, Lessons from Poland, Insights for Poland: A Sustainable and Inclusive Transition to High Income Status, Washington, D.C. 2017. M. Piątkowski, Europe's Growth Champion: Insights from the Economic Rise of Poland, Oxford University Press, Oxford 2018.

wieku. W porównaniu z 2001 r. Polska awansowała o 10 miejsc w rankingu największych globalnych eksporterów, z 32. na 22. miejsce (dane PFR).

Przewagi komparatywne Polski dotyczą jednak przede wszystkim dóbr o niskim i średnim poziomie zaawansowania technologicznego. Analiza przewag eksportowych Polski wskazuje, że polska gospodarka ma stosunkowo wysoki udział w globalnym handlu dobrami o niskim i średnim poziomie zaawansowania technologicznego. Polska częściej niż inne kraje dostarcza także na rynek światowy towary surowco- i pracochłonne. Słaba jest natomiast pozycja Polski w handlu towarami wysoko zaawansowanymi technologicznie (wykres 1). Taki stan jest wynikiem modelu konkurowania opartego w dużym stopniu o niskie koszty pracy, które zazwyczaj mają tym większe znaczenie, im niższy poziom zaawansowania produkcji dóbr. Koszty pracy w przetwórstwie przemysłowym wciąż są w Polsce jednymi z najniższych wśród państw UE, mimo iż w ostatnich latach nastąpił ich znaczący wzrost (wykres 2).

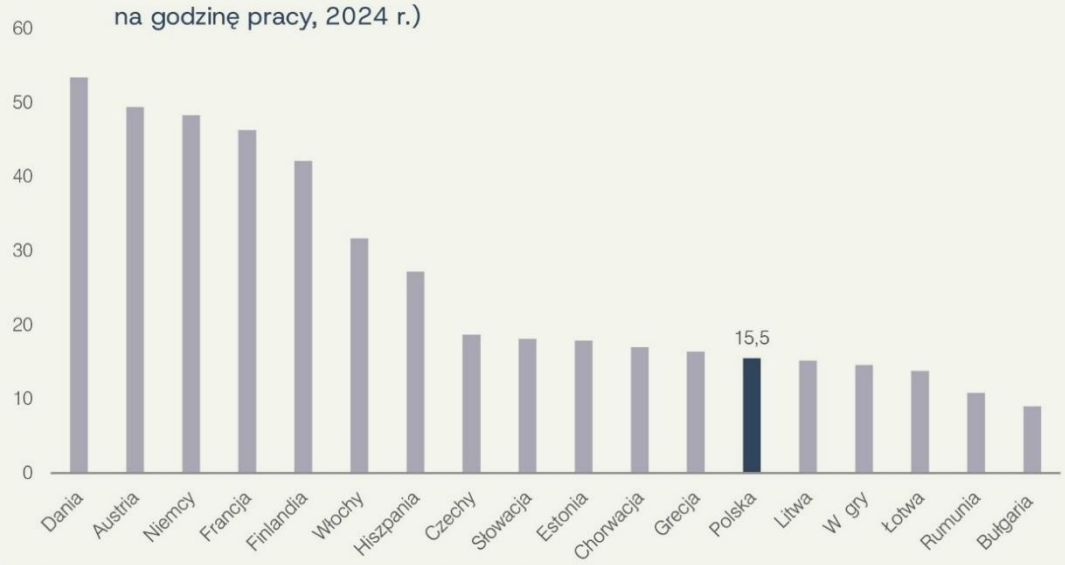
Polska ma silną pozycję na etapie produkcji dóbr, umiarkowaną w fazie poprodukcyjnej oraz słabą w fazie przedprodukcyjnej. Polska gospodarka w globalnych łańcuchach wartości realizuje przede wszystkim funkcję produkcyjną oraz poprodukcyjną. Niewielka jest natomiast obecność Polski w zarządzaniu globalnymi przedsiębiorstwami oraz prowadzeniu działalności badawczej i rozwojowej. Z jednej strony, wyraźnie odróżnia to Polskę od wyżej rozwiniętych państw Europy Zachodniej, gdzie dominują funkcje przed- i poprodukcyjne. Z drugiej strony, podobnymi do Polski specjalizacjami charakteryzują się także inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Na ich tle Polska wyróżnia się jednak relatywnie silnie rozwiniętą specjalizacją w sprzedaży, marketingu i logistyce (wykres 3).

Wykres 1. Wskaźnik przewag komparatywnych Polski względem innych państw świata w handlu towarami



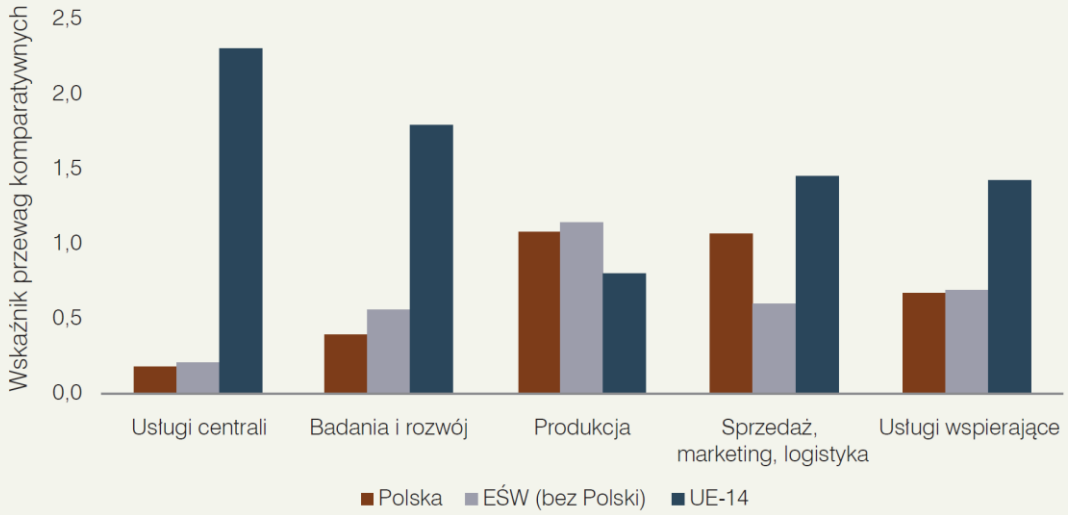
Źródło: P. Bartkiewicz, A. Beśka, K. Mrówczyński, K. Łuczkowski, E. Pytlarczyk, S. A. Roy, T. Wałęga, K. Pogorzelski, *Czy Polska jest i czy będzie konkurencyjna?,* K. Pogorzelski (red.), Bank Pekao, Warszawa 2024.

Wykres 2. Koszt pracy w przetwórstwie przemysłowym w wybranych państwach UE (w euro na godzinę pracy, 2024 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 3. Specjalizacja funkcjonalna państw UE w globalnych łańcuchach wartości (lata 2010–2023)



Uwaga: do grupy UE-14 zaliczono państwa należące do UE przed 2004 r. z wyłączeniem Wielkiej Brytanii. Grupa EŚW obejmuje państwa Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do UE po 2004 r.

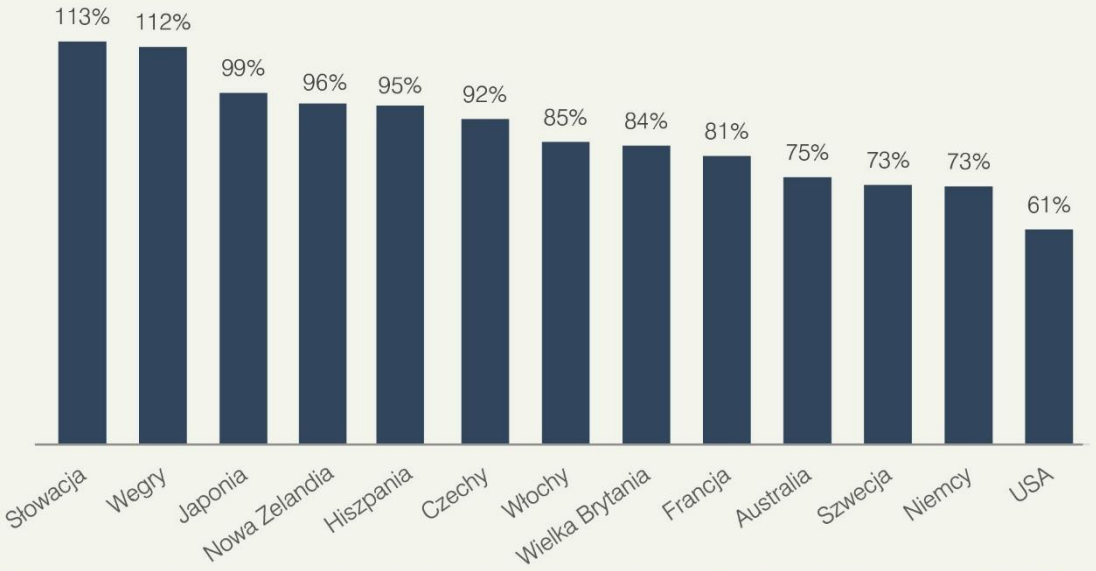
Źródło: dane opracowane na podstawie bazy *fDI Markets Crossborder Investment Monitor* przez A. Kordalską i M. Olczyk (Politechnika Gdańska) na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Utrzymanie wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego w Polsce wymaga stopniowej zmiany przedstawionej charakterystyki jej konkurencyjności. Poziom rozwoju Polski jest już zbliżony do poziomu państw takich jak Japonia, Hiszpania czy Czechy, choć dystans do Niemiec czy Stanów Zjednoczonych wciąż jest znaczący (wykres 4). Kluczowe czynniki wzrostu gospodarczego w ostatnich dekadach – korzyści z integracji z Unią Europejską, napływ inwestycji zagranicznych, upowszechnienie szkolnictwa wyższego i sprzyjająca struktura demograficzna – stopniowo wytracają jednak swój potencjał. Przykładowo prognozy Komisji Europejskiej sugerują spadek dynamiki PKB w Polsce do

poziomu ok. 2% rocznie już od 2028 roku[2]. Aby uniknąć spowolnienia procesu konwergencji, potrzeba systematycznej budowy konkurencyjności gospodarki w podobnym do najbardziej rozwiniętych państw kierunku, to znaczy opartej na przewagach w wytwarzaniu wysoko zaawansowanych dóbr i usług oraz realizowaniu funkcji przed- i poprodukcyjnych przez krajowe przedsiębiorstwa.

Jednym z fundamentów konkurencyjności Polski jest członkostwo w UE. Jednolity rynek, swobodny przepływ kapitału, osób i technologii oraz dostęp do programów wspierających innowacje i transformację energetyczną tworzą warunki dla dalszego wzrostu gospodarczego. Polska, jako część UE, korzysta z efektów skali i integracji rynków, a jednocześnie współkształtuje regulacje i standardy, które wpływają na globalną pozycję europejskiej gospodarki.

Wykres 4. PKB per capita Polski jako procent PKB per capita wybranych państw (dane w parytecie siły nabywczej, 2024 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego – World Economic Outlook 2025.

Polska gospodarka ma zarówno atuty, jak i wady, które będą odpowiednio ułatwiały i utrudniały wzmacnianie jej konkurencyjności. W dalszym fragmencie części diagnostycznej opisano kluczowe zagrożenia dla tego procesu. Przedtem jednak Strategia identyfikuje trzy unikatowe cechy polskiej gospodarki, które powinny wzmacniać dalszy wzrost jej konkurencyjności.

1) Zdywersyfikowana struktura gospodarki

Polska ma jedną z najbardziej zdywersyfikowanych gospodarek na świecie. Wytwarzane w kraju dobra i usługi nie koncentrują się tylko w jednej lub kilku branżach. Trzy największe branże odpowiadają łącznie za 35% eksportu Polski. Dla porównania w Czechach jest to 55%, na Słowacji 50%, a w Niemczech 42% (dane *Observatory of Economic Complexity*). Według publikowanych przez UNCTAD wskaźników koncentracji i zróżnicowania eksportu Polska należy do państw o najbardziej zdywersyfikowanej strukturze produktowej na świecie[3].

Dywersyfikacja ma dwie ważne zalety:

[2] European Commission, Debt Sustainability Monitor 2024, Brussels 2025.
[3] UN Trade and Development, Product concentration and diversification indices of exports and imports.

a) **Sprawia, że gospodarka jest dobrze przygotowana na szoki zewnętrzne.** Zaleta ta była widoczna w trakcie obu globalnych kryzysów w ostatnich dwóch dekadach (2008+ oraz 2020 r.). Przykładowo kryzys wywołany pandemią COVID-19 charakteryzował się gwałtowną zmianą preferencji konsumentów. Polska gospodarka szybko się do nich przystosowała, zwiększając produkcję w jednych branżach, a zmniejszając w innych. W konsekwencji Polska zanotowała relatywnie płytką recesję w 2020 r. oraz silne odbicie w 2021 r., a także wykorzystała zmiany w globalnych łańcuchach dostaw do poprawy pozycji w globalnym handlu.

b) **Może ułatwić gospodarce przystosowanie się do zmian technologicznych.** Dywersyfikacja oznacza, że w kraju istnieją kompetencje w różnych dziedzinach, które mogą stanowić dobry punkt wyjścia do włączenia się przedsiębiorstw w nowo powstające łańcuchy wartości. Adaptacja do zmian technologicznych jest łatwiejsza w gospodarce, która nie ma wąskich specjalizacji.

Kolejnym krokiem może być specjalizacja gospodarki w branżach o wysokiej wartości dodanej. Historia państw wysokorozwiniętych wskazuje, że od pewnego momentu zaczynają one specjalizować się w branżach charakteryzujących się wysoką wartością dodaną[4]. Polska prawdopodobnie znajduje się w pobliżu tego etapu rozwoju. Specjalizacja gospodarki wymaga jednak zmiany akcentów w polityce gospodarczej – nastawienia na branże wysokich technologii oraz otwartości na tak zwaną kreatywną destrukcję, czyli zmniejszenie znaczenia pewnych branż i biznesów oraz tworzenie się nowych.

2) Wysoka stabilność makroekonomiczna

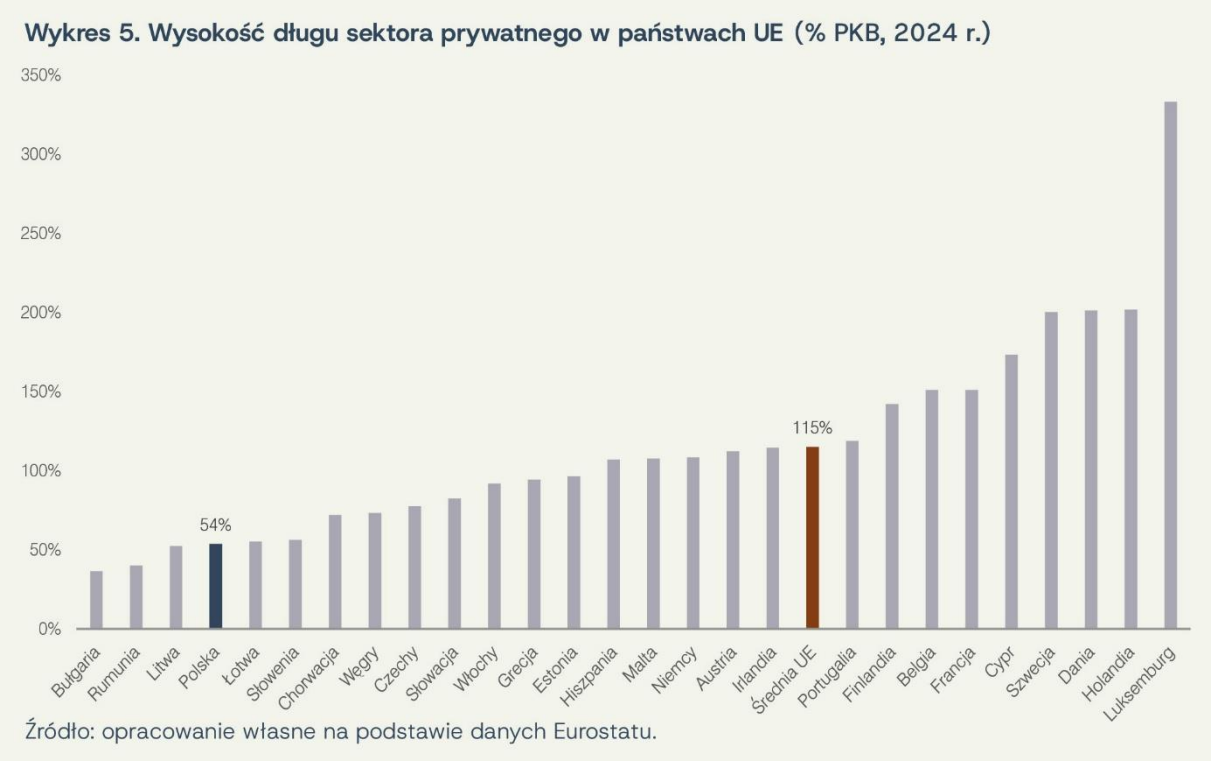
Polska jest jednym z najbardziej stabilnych makroekonomicznie państw Unii Europejskiej. Od 2011 r. Komisja Europejska ocenia państwa członkowskie pod względem szeregu wskaźników dotyczących równowagi zewnętrznej, konkurencyjności kosztowej, zadłużenia sektora prywatnego i publicznego, stabilności rynku mieszkaniowego, bezpieczeństwa sektora bankowego i sytuacji na rynku pracy. W przypadku Polski ani razu nie wskazano, że zagrożona jest stabilność gospodarki i konieczna jest jej pogłębiona analiza. Polska jest pod tym względem wyjątkiem na tle państw UE – wszystkie inne państwa przynajmniej raz zostały poddane takiej procedurze (dane Eurostatu).

Szczególną uwagę należy zwrócić na niskie zadłużenie polskiej gospodarki – zarówno publiczne, jak i prywatne. Wśród 14 monitorowanych przez KE wskaźników znajduje się wysokość długu publicznego i prywatnego, z dopuszczalnymi progami wynoszącymi odpowiednio 60% PKB oraz 133% PKB. Polska w obu przypadkach znajduje się poniżej tych wartości (choć jednocześnie prognozy wskazują na szybki wzrost zadłużenia publicznego do końca najbliższej dekady). Niskie jest zwłaszcza zadłużenie sektora prywatnego – w 2024 r. wyniosło 54% PKB. To czwarty najniższy wynik w Unii Europejskiej (wykres 5).

Niski dług prywatny z jednej strony zmniejsza podatność gospodarki na kryzysy, ale z drugiej – stanowi jej niewykorzystany potencjał. Instrumenty dłużne są kluczowym źródłem finansowania inwestycji rozwojowych w przedsiębiorstwach. Tymczasem w ostatnich latach zadłużenie przedsiębiorstw niefinansowych w relacji do PKB w Polsce spadało – z poziomu 46% PKB w 2017 r. do 38% PKB w 2024 r. – co było prawdopodobnie jedną z przyczyn niskiej i spadającej w tym okresie stopy inwestycji prywatnych. Niski udział długu prywatnego w PKB zostawia przestrzeń dla istotnego

[4] H. Assem, R. Gatti, D. Lederman, Stages of Diversification Redux, Policy Research Working Paper nr 10709, World Bank, Washington, D.C. 2024.

impulsu rozwojowego w polskiej gospodarce, o ile zostaną ograniczone bariery w korzystaniu z finansowania dłużnego przez przedsiębiorstwa.



3) Wysoka jakość kapitału ludzkiego

Polska w okresie transformacji znacząco zwiększyła jakość i zasięg edukacji, a korzyści z tego tytułu będą widoczne przez kilka kolejnych dekad. Młodsze pokolenia są przeciętnie lepiej wykształcone niż ich poprzednicy, a różnice w tym zakresie są w przypadku Polski większe niż w większości państw OECD. Wśród osób w wieku od 25 do 45 r.ż. ponad 40% ma wykształcenie wyższe, podczas gdy w starszych grupach wieku jest to mniej niż 1/4 (wykres 6). Oznacza to, że wraz ze starzeniem się populacji przeciętny poziom wykształcenia osób w wieku produkcyjnym będzie rósł, dając podstawę do utrzymania szybkiego wzrostu produktywności.

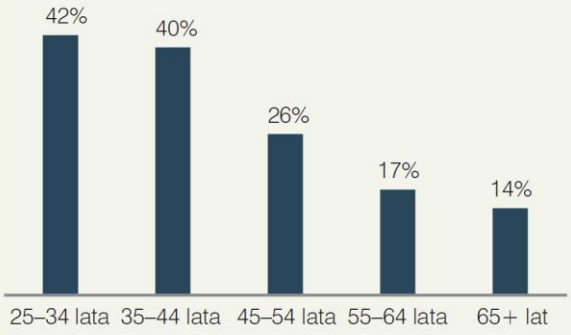
Polscy uczniowie osiągają bardzo wysokie wyniki w międzynarodowych badaniach umiejętności. W badaniu PISA w 2022 r. polscy uczniowie utrzymali relatywnie wysokie wyniki, wyższe niż średnia dla krajów OECD (wykres 7). W zakresie umiejętności matematycznych jedynie pięć państw OECD uzyskało statystycznie istotnie wyższy wynik niż Polska, w naukach przyrodniczych – sześć państw OECD, a rozumieniu czytanego tekstu – osiem. Również w zakresie umiejętności finansowych oraz myślenia kreatywnego polscy 15-latkowie uzyskali wyniki istotnie powyżej średniej dla krajów OECD.

Wysokie kompetencje są podstawą do rozwoju w Polsce nowoczesnych branż, w tym branży IT i powiązanych. Poprawa jakości kapitału ludzkiego w ostatnich dekadach wpłynęła m.in. na wysoki napływ inwestycji zagranicznych w sektorze usług. W konsekwencji Polska odnotowuje obecnie wysoką i stale rosnącą nadwyżkę w handlu usługami (5,3% PKB w 2023 r., dane NBP), a w dużym stopniu odpowiadają za nią charakteryzujące się wysoką wartością dodaną usługi biznesowe i informatyczne. Pod względem konkurencyjności sektora IT Polska należy do grona liderów w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, osiągając trzecie miejsce w rankingu ogólnym i pierwsze w komponencie konkurencyjności talentów w sektorze IT[5]. Wciąż jednak udział personelu sektora ICT

[5] Emerging Europe, Future of IT report. The ultimate guide for IT buyers, investors and experts, London 2023

(3,2% w 2022 r.) w całkowitym zatrudnieniu w Polsce należy do najniższych w UE (21. miejsce), podobnie jak udział sektora ICT w wartości dodanej brutto (4,0% w 2022 r. przy średniej UE 5,5%; dane Eurostatu). Tymczasem dobrze rozwinięty rynek pracy IT mógłby być dobrą bazą do wdrażania nowoczesnych rozwiązań w wielu innych sektorach gospodarki.

Wykres 6. Odsetek osób z wyższym wykształceniem, w podziale na wiek (Polska, 2021 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2021 r.

Wykres 7. Średnie wyniki 15-latków w testach umiejętności PISA (w punktach, 2022 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Zagrożenia dla konkurencyjności

1) Spadek podaży pracy

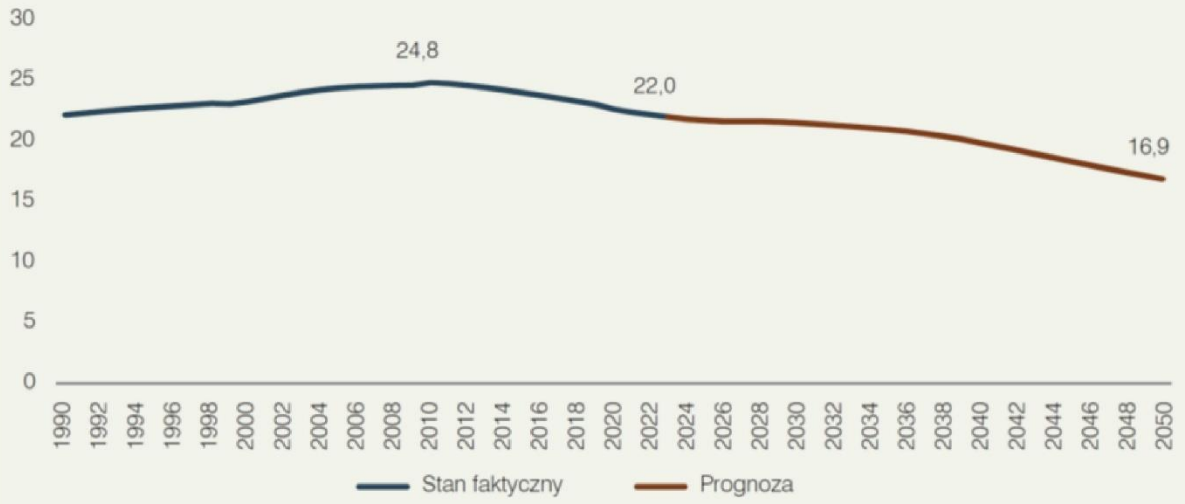
W najbliższych dekadach w Polsce prawdopodobny jest znaczący spadek liczby osób pracujących. Polska osiągnęła szczyt liczby ludności w wieku produkcyjnym, wynoszący 24,6 mln osób, w 2010 r. Do 2024 r. liczba ta zmniejszyła się o ok. 2 mln (wykres 8). Spadek ten był jednak do tej pory kompensowany stosunkowo szybkim wzrostem aktywności zawodowej oraz poprawiającą się sytuacją na rynku pracy. W konsekwencji liczba osób pracujących w gospodarce rosła. Możliwe jednak, że jej najwyższa wartość została już osiągnięta w latach 2023-2025 (blisko 17,4 mln). Rezerwy podaży pracy wciąż istnieją, lecz są mniejsze niż w przeszłości. Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 20-64 lata wynosi już 80,6%, czyli nieco ponad średnią unijną (80,4%). A stopa bezrobocia w wysokości poniżej 3% jest jedną z najniższych w UE. Tymczasem liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się o kolejne ok. 1,5 mln do 2035 r. oraz o ok. 6 mln do 2050 r. Spadek podaży pracy wydaje się więc nieuchronny.

Mniejsza podaż pracy wymusi zmiany strukturalne w gospodarce. Spadek liczby osób pracujących można złagodzić wyraźnym wzrostem produktywności pracowników wynikającej z ich kompetencji oraz wyposażenia w kapitał fizyczny. Badania wskazują, że mniejsza podaż pracowników może być bodźcem dla firm do inwestycji w automatyzację i nowe technologie[6]. Rezerwy w tym zakresie są w Polsce duże – po ponad trzech dekadach transformacji Polska nadal pozostaje krajem o stosunkowo niskich zasobach materialnych wykorzystywanych w procesie produkcji, takich jak budynki, maszyny, komputery czy narzędzia. Ma to odzwierciedlenie m.in. w niskiej robotyzacji firm. W polskim

[6] D. Acemoglu, P. Restrepo, Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor, „Journal of Economic Perspectives" 2019, t. 33, nr 2, s. 3–30. E. Brynjolfsson, A. McAfee, The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies, WW Norton & Company, New York, London 2014.

przetwórstwie przemysłowym na 10 tys. pracowników przypada 78 robotów przemysłowych. To wyraźnie mniej niż średnio w państwach UE (219) oraz ponad pięciokrotnie mniej niż w będących unijnym liderem Niemczech (429; dane IFR za 2023 r.). W warunkach spadku łącznej podaży pracy, a w konsekwencji zaostrzającej się konkurencji o pracowników, możliwa jest także realokacja pracowników z branż o niższej produktywności (płacach) do branż o wyższej produktywności (płacach).

Wykres 8. Liczba ludności w wieku produkcyjnym w Polsce (wiek 18–59/64, w mln)



Uwaga: prognoza GUS – scenariusz główny (średni).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

2) Niska innowacyjność gospodarki

Polska gospodarka jest mniej innowacyjna niż wynikałoby to z jej poziomu rozwoju. Innowacyjność gospodarek jest powiązana z poziomem rozwoju – państwa o wysokim PKB na osobę są zazwyczaj bardziej innowacyjne od państw o niskim lub średnim PKB na osobę. Relacja ta jest dwukierunkowa, to znaczy zamożność kraju ułatwia inwestycje w innowacyjność, a jednocześnie innowacyjność sprzyja wzrostowi PKB. Polska słabo wpisuje się w te zależności. W Globalnym Indeksie Innowacyjności Polska zajmuje 40. miejsce i jest określana jako państwo „osiągające wyniki poniżej oczekiwań w stosunku do poziomu rozwoju" (wykres 9). Państwa, których dogonienie pod względem PKB na osobę można uznać za realną aspirację Polski w perspektywie najbliższej dekady, charakteryzują się wyraźnie wyższą innowacyjnością. Należą do nich Izrael i Japonia, a w mniejszym stopniu także Hiszpania i Włochy.

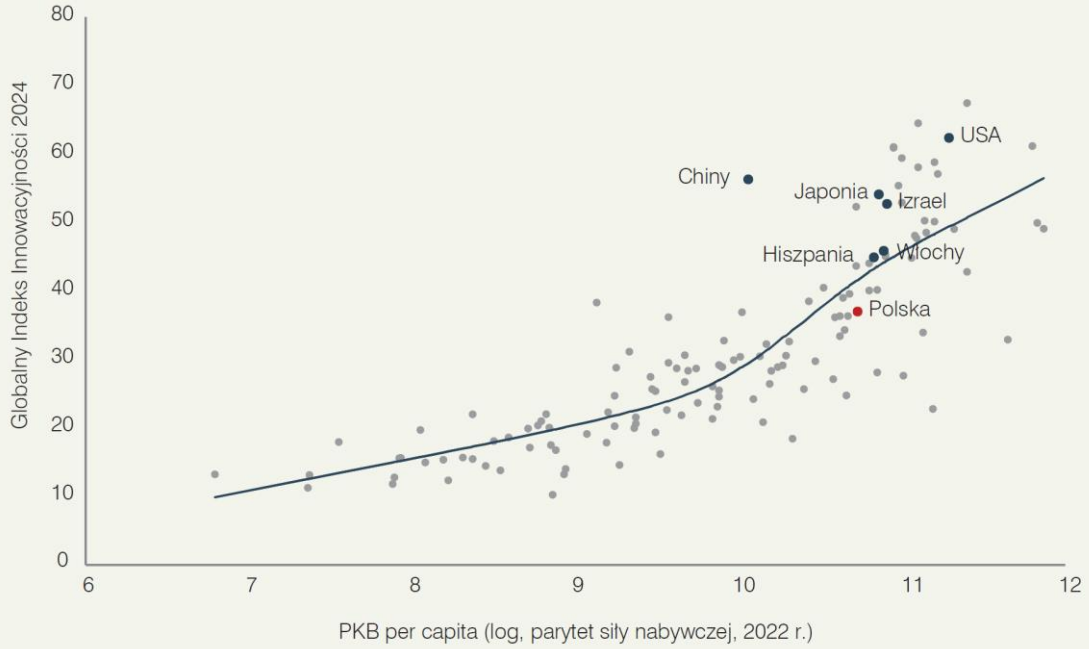
W Polsce szczególnie niską innowacyjnością charakteryzują się małe i średnie przedsiębiorstwa. W 2022 r. jakąkolwiek innowację produktową wprowadziło 27% przedsiębiorstw małych oraz 43% przedsiębiorstw średnich. Dla porównania średnia w 22 państwach UE objętych badaniem wyniosła odpowiednio 55% oraz 59%, a w krajach Europy Środkowo-Wschodniej odpowiednio 55% oraz 57% (dane Eurostatu). Podobnie niskie wyniki firmy MŚP w Polsce osiągają w zakresie wprowadzania innowacji procesowych oraz współpracy innowacyjnej z innymi podmiotami, w tym np. z jednostkami badawczymi[7].

[7] European Commission, European Innovation Scoreboard 2024, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2024.

Niedostateczna innowacyjność będzie hamowała proces konwergencji do najbardziej rozwiniętych państw. Polska jako kraj znajdujący się w pewnej odległości od światowej granicy technologicznej wciąż zwiększa produktywność przede wszystkim przez imitację technologii. Innowacyjność krajowych podmiotów gospodarczych jest jednak niezbędna z dwóch powodów. Po pierwsze, badania naukowe wskazują, że w innowacyjnym środowisku proces imitacji technologii przebiega znacznie sprawniej. Po drugie, im bliżej granicy technologicznej będzie znajdowała się gospodarka, tym potencjał jej wzrostu wynikający z prostej imitacji będzie coraz bardziej ograniczony[8].

Wydatki na B+R w Polsce są umiarkowane i rosną, ale nie przekładają się w zadowalającym stopniu na efekty. Wydatki na B+R w Polsce wzrosły z 0,9% PKB w 2013 r. do 1,6% PKB w 2023 r. Polska zbliżyła się tym samym do średniej w państwach UE (2,3% PKB w 2023 r.). Pod względem wyników – takich jak odsetek firm wdrażających innowacje, liczba złożonych wniosków patentowych czy sprzedaż innowacyjnych dóbr i usług – Polska wyróżnia się jednak negatywnie. Wyzwaniem jest więc lepsze przełożenie rosnących nakładów na ich efekty rynkowe.

Wykres 9. Oczekiwane a faktyczne wyniki w zakresie innowacji



Uwaga: linia trendu wskazuje oczekiwane wyniki w zakresie innowacji w zależności od poziomu dochodu. Gospodarki znajdujące się powyżej linii trendu radzą sobie lepiej niż oczekiwano, a te poniżej radzą sobie poniżej oczekiwań.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych World Intellectual Property Organization.

3) Zmiany technologiczne i ewolucja gospodarczej mapy świata

W ostatnich latach Unia Europejska straciła pozycję gospodarczego wicelidera na świecie na rzecz Chin, słabnie także wobec USA. W 1995 r. PKB USA było wyższe od PKB krajów UE w obecnym kształcie o 9%, podczas gdy w 2023 r. było to już 44%. Jednocześnie nastąpił znaczący wzrost PKB Chin, wskutek czego w drugiej dekadzie XXI wieku wielkość gospodarki Chin przewyższyła wielkość gospodarek krajów Unii i znacząco przybliżyła się do wielkości gospodarki USA (wykres 10).

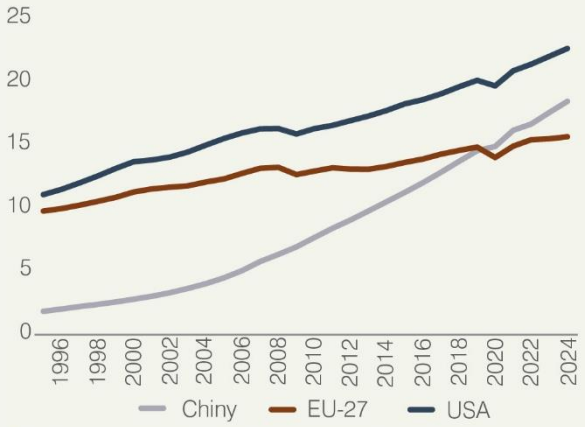
[8] P. M. Romer, Endogenous Technological Change, „Journal of Political Economy" 1990, t. 98, nr 5, cz. 2, s. S71– S102.

Rozwinięte kraje Zachodu wciąż łącznie pozostają największą siłą gospodarczą świata, ale ich przewaga nad resztą świata, w tym zwłaszcza państwami azjatyckimi, systematycznie maleje.

Prace nad przełomowymi technologiami mogą pogłębić zmiany globalnego porządku gospodarczego. Rozwój przełomowych technologii, w tym sztucznej inteligencji, może przyczynić się do znaczącego wzrostu produktywności. Jednocześnie w tym obszarze istnieje znacząca konkurencja między USA, krajami Azji (szczególnie Chinami) a państwami UE. Osiągnięcie przewagi w rozwoju i zastosowaniach technologii przełomowych przez któryś z tych bloków doprowadzi do istotnych zmian w systemie gospodarczym świata oraz globalnym układzie sił. Punkt startowy UE w tym wyścigu jest jednak stosunkowo słaby. Przykładowo zaledwie jedna na dziesięć największych spółek technologicznych na świecie pochodzi z państw członkowskich (wykres 11).

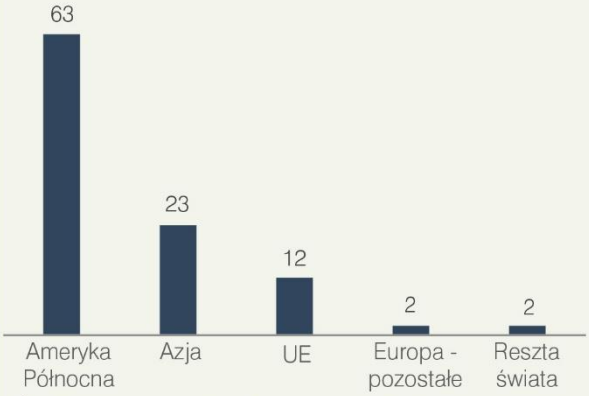
Opisane zmiany mogą być decydujące dla konkurencyjności polskiej gospodarki w najbliższych dekadach. Po pierwsze, pozycja Polski jest silnie zależna od pozycji całej Unii Europejskiej. Państwa UE są wyraźnie najważniejszym partnerem handlowym Polski – odpowiadają za 74% krajowego eksportu oraz 62% importu z wyłączeniem nośników energii (dane GUS). Po drugie, w takich okolicznościach tym ważniejsza dla konkurencyjności polskiej gospodarki wydaje się być jej zdolność do absorpcji i adaptacji szybko zmieniających się technologii.

Wykres 10. PKB Unii Europejskiej, USA oraz Chin (biliony USD, ceny stałe z 2015 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Wykres 11. Pochodzenie 100 największych według kapitalizacji giełdowej – spółek technologicznych na świecie (styczeń 2025 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie companiesmarketcap.com.

4) Wysoka emisyjność gospodarki

Polska gospodarka należy do najbardziej emisyjnych w Europie. W 2023 r. znalazła się na czwartym miejscu wśród państw członkowskich o najwyższym poziomie emisji gazów cieplarnianych – po największych gospodarkach, takich jak Niemcy, Francja i Włochy. Emisyjność względem wytwarzanego PKB również jest na jednym z najwyższych poziomów w UE – większa jest jedynie w Bułgarii i Estonii[9]. Wynika to w dużym stopniu z wysokiej zależności od węgla w sektorze energii. W 2023 r. udział węgla w produkcji energii elektrycznej wynosił 61% (dane GUS). Polska posiada także stosunkowo silnie rozwinięty przemysł opierający się na energochłonnych procesach produkcyjnych.

[9] European Commission, GHG emissions of all world countries, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024.

Wysoka emisyjność obniża konkurencyjność gospodarki dwoma kanałami: przez wysokie ceny energii oraz trudność w realizacji celów klimatycznych. Wysoka emisyjność przekłada się – m.in. poprzez opłaty za uprawnienia do emisji CO2 – na wysokie ceny energii. Te z kolei stanowią barierę dla rozwoju części firm oraz znacząco obciążają gospodarstwa domowe. Średnia cena energii elektrycznej na rynku hurtowym w III kw. 2024 r. wynosiła w Polsce 101 euro za MWh wobec średniej unijnej na poziomie 78 euro za MWh. Co więcej, wysoka emisyjność staje się bezpośrednią barierą w realizowaniu przedsięwzięć biznesowych, gdyż kontrahenci w globalnych łańcuchach dostaw coraz częściej stawiają wymogi dotyczące realizowania transformacji klimatycznej przez przedsiębiorstwa.

Dekarbonizacja krajowej i globalnej gospodarki jest niezbędna dla ochrony klimatu, a sprawnie przeprowadzona może być także korzystna dla wzrostu gospodarczego i jakości życia obywateli. Od końca lat 70. XX wieku średnia temperatura na Ziemi rośnie, a badania naukowe wskazują, że przyczyną jest wzrost emisji gazów cieplarnianych wywołany działalnością człowieka[10]. Obecnie przeciętna globalna temperatura jest o blisko 1,5°C wyższa niż w drugiej połowie XIX wieku. Zmiany klimatu powodują coraz częstsze występowanie ekstremalnych zjawisk naturalnych takich jak fale gorąca, susze, pożary, gwałtowne cyklony czy intensywne opady – generuje to coraz wyższe koszty społeczne. W celu zmniejszenia negatywnego wpływu gospodarki na klimat Unia Europejska przyjęła Europejski Zielony Ład, czyli plan osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., a następnie pakiet Fit for 55, zakładający do 2030 r. redukcję emisji w UE o 55% w stosunku do 1990 r. Elementem działań w tym kierunku jest rozszerzanie systemu handlu uprawnieniami do emisji na kolejne sektory, tj. budowlany, transportu drogowego i inne sektory dodatkowe. Badania wskazują, że dla osiągnięcia celów w zakresie dekarbonizacji polskiej gospodarki konieczna jest intensyfikacja działań w tym obszarze. Jednocześnie działania te mogą przyspieszyć dynamikę PKB w Polsce, m.in. ze względu na stosunkowo silną pozycję krajowych firm w wiodących łańcuchach wartości czystych technologii[11]. W obliczu problemów z dostępnością oraz wahaniami cen surowców energetycznych związanymi m.in. z konfliktami, sankcjami czy decyzjami politycznymi zmniejszenie zależności od paliw kopalnych przełoży się na poprawę bezpieczeństwa energetycznego, stabilności gospodarczej oraz wzrost niezależności geopolitycznej.

Spójność społeczna

Definicja spójności

Spójne społeczeństwo to takie, w którym zapewniony jest długoterminowy dobrobyt dla wszystkich jego członków. Strategia wyróżnia trzy wymiary spójności społecznej: (i) ekonomiczny, który dotyczy równego dostępu do zasobów, możliwości rozwoju i uczestnictwa w życiu gospodarczym – spójność społeczna w tym aspekcie oznacza umiarkowane nierówności dochodowe i majątkowe, niskie nierówności szans oraz niskie zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym; (ii) społeczno-kulturowy, który odnosi się do relacji między jednostkami i grupami w społeczeństwie i obejmuje poziom wzajemnego zaufania, siłę więzi międzyludzkich oraz stopień integracji różnych grup – społeczeństwo spójne w tym wymiarze charakteryzuje się solidarnością, współpracą i poczuciem wspólnoty; (iii) terytorialny, który został omówiony w dalszym fragmencie części diagnostycznej (diagnoza przestrzenna).

[10] Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change. Synthesis Report 2023, Geneva 2023.
[11] Bank Światowy, Krajowy raport klimatyczno-rozwojowy, Waszyngton 2024. World Bank, Clean Tech Value Chains: Using Trade Data to Guide a Complex Policy Space – Part Two, Washington, D.C. 2024.

Diagnoza spójności

1) Wymiar ekonomiczny

Nierówności dochodowe są w Polsce wysokie. Uboższe 50% społeczeństwa ma do dyspozycji mniejszą część dochodu niż 10% najlepiej zarabiających. W 2019 r. ci pierwsi dysponowali 27,5% całkowitego dochodu w gospodarce, a ci drudzy – 31%. Co więcej, do 1% najlepiej zarabiających trafiało niemal 12% całkowitego dochodu – wśród krajów UE jedynie Bułgaria odnotowała wyższą wartość tego wskaźnika[12]. Zróżnicowane są także źródła dochodu: uboższe 50% społeczeństwa prawie całość swoich dochodów czerpie z pracy i emerytur, podczas gdy najlepiej zarabiający częściej czerpią dochody głównie z działalności gospodarczej[13].

Na tle innych państw nierówności majątkowe w Polsce są umiarkowane. Pomiar nierówności majątkowych jest trudny ze względu na problemy z dokładnym szacowaniem majątku najbogatszych. Badania wskazują, że nierówności majątkowe w Polsce prawdopodobnie osiągnęły poziom porównywalny do poziomu w Hiszpanii, jednak wciąż niższy niż obserwowany we Francji czy w Niemczech. Szacuje się, że w 2014 r. 10% najbogatszych osób posiadało niemal 50% całego majątku w Polsce[14]. Polskę charakteryzuje przede wszystkim silnie rozpowszechniona własność domów i mieszkań. Około 75% gospodarstw domowych posiada na własność (bez kredytu) dom lub mieszkanie, w którym zamieszkuje – to nie tylko więcej niż średnio w UE, ale także o kilka punktów procentowych więcej niż w samym regionie Europy Środkowo-Wschodniej[15]. Co czwarte gospodarstwo domowe w Polsce jest jednak obciążone kredytem hipotecznym lub wynajmuje mieszkanie. Problemy z dostępnością mieszkań dotyczą częściej osób młodych, które niejednokrotnie opóźniają moment wyprowadzki od rodziców, założenia własnej rodziny i posiadania potomstwa.

Niepokojącym zjawiskiem jest pogłębianie się nierówności szans w Polsce w ostatnich latach. Przez nierówności szans rozumie się nierówności w dochodach wynikające z czynników, które są niezależne od danej osoby, takich jak miejsce urodzenia, płeć czy status ekonomiczno- społeczny rodziców (m.in. poziom wykształcenia i zawód). O ile pewien poziom nierówności dochodowych czy majątkowych można uznać za uzasadniony, odzwierciedlający różnice między ludźmi w wysiłku wkładanym w pracę, o tyle nierówności szans są postrzegane jako niesprawiedliwe, prowadzą do utraty talentów w gospodarce i obniżają wzrost gospodarczy[16]. Według szacunków Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju nierówności szans wyjaśniały ok. 50% nierówności dochodowych w Polsce w 2022 r. Wskaźnik ten wzrósł w porównaniu z 2016 r. o ok. 10 pkt. proc. Wyraźnie najważniejszym czynnikiem tworzącym nierówności szans w Polsce jest status społeczno-ekonomiczny rodziców[17].

---

[12] Dane World Inequality Database, [online] https://wid.world/data/ [dostęp: listopad 2024]. Wyliczenia opierają się na połączonych danych z ankiet oraz ze źródeł administracyjnych – taka metoda pomiaru nierówności uznawana jest za bardziej precyzyjną niż pomiar oparty wyłącznie na ankietach. W przypadku Polski dane WID wskazują na wyraźnie wyższe nierówności niż w przypadku danych ankietowych.

[13] P. Bukowski, P. Chrostek, F. Novokmet, M. Skawiński, Income Inequality in the 21st Century Poland, MF Working Paper Series nr 40-2023, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2023.

[14] M. Brzeziński, K. Sałach, M. Wroński, Wealth Inequality in Central and Eastern Europe: Evidence from Household Survey and Rich Lists' Data Combined, „Economics of Transition and Institutional Change" 2020, t. 28, nr 4, s. 637–660. Autorzy badania połączyli dane ankietowe z rankingami najbogatszych Polaków – badanie zostało przeprowadzone jednorazowo, na danych za 2014 r. – bardziej aktualne dane nie są dostępne.

[15] Polski Instytut Ekonomiczny, „Tygodnik gospodarczy" nr 31/2024, Warszawa.

[16] G. A. Marrero, J. G. Rodríguez, Inequality of Opportunity and Growth, „Journal of Development Economics" 2013, t. 104, s. 107–122. S. Aiyar, C. Ebeke, Inequality of Opportunity, Inequality of Income and Economic Growth, „World Development" 2020, t. 136, s. 105-115.

[17] European Bank for Reconstruction and Development, Life in Transition IV. Household resilience in a turbulent world, London 2024.

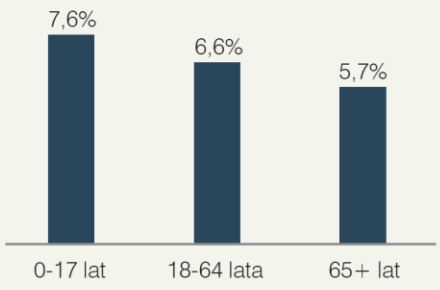
Choć warunki życia w Polsce uległy istotnej poprawie w ostatnich dekadach, wciąż zauważalny jest problem ubóstwa. Szczególnie dotkliwe jest ubóstwo skrajne – gdy poziom wydatków jest niższy niż granica minimum egzystencji. Kategoria ta wyznacza bardzo niski poziom zaspokojenia potrzeb – konsumpcja poniżej tego poziomu utrudnia przeżycie i stanowi zagrożenie dla psychofizycznego rozwoju człowieka[18]. W 2023 r. dotyczyło ono 6,6% populacji – oznacza to, że co 15. osoba w Polsce żyła w skrajnym ubóstwie. W największym stopniu skrajnym ubóstwem zagrożone są pary z dziećmi, w szczególności z co najmniej trojgiem dzieci na utrzymaniu. Wśród wszystkich grup wieku w Polsce ubóstwo skrajne jest najbardziej rozpowszechnione właśnie wśród dzieci (wykres 12)[19].

Dostępne dane nie pozwalają na jednoznaczną ocenę skali problemu wykluczenia społecznego w Polsce. Wielowymiarowy charakter wykluczenia społecznego sprawia, że jego pomiar wymaga stosowania różnych miar, co utrudnia uzyskanie syntetycznego i pełnego obrazu zjawiska. Z jednej strony, według danych Eurostatu, Polska – oceniana przez pryzmat jednego z kluczowych wskaźników, jakim jest pogłębiona deprywacja społeczna i materialna – należy do państw o poziomie wykluczenia społecznego niższym niż przeciętny w UE. Z drugiej strony, wykluczenie społeczne wykracza poza wymiar ekonomiczny, co utrudnia pozyskanie pełnych i miarodajnych danych. Osoba wykluczona społecznie doświadcza trudności w partycypacji w życiu społecznym i ma utrudniony dostęp do zasobów, dóbr lub instytucji. Może doświadczać ubóstwa, bezrobocia, deprywacji potrzeb, ale może także mieć trudności w realizacji swoich praw społecznych ze względu na np. niepełnosprawność i stan zdrowia. Grupą narażoną na wykluczenie społeczne są osoby z niepełnosprawnościami i inne osoby ze szczególnymi potrzebami. Wyzwaniem pozostaje pełne wdrożenie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Jedną z tego przyczyn pozostaje niepełne zapewnienie dostępności – zasady horyzontalnej dla wszystkich polityk publicznych. Szczególnym przypadkiem wykluczenia społecznego jest także bezdomność. W momencie realizacji ogólnopolskiego badania w lutym 2024 r. zdiagnozowano 31 tys. osób w kryzysie bezdomności w Polsce – jednak ze względu na trudności z dotarciem do tych osób liczba ta jest prawdopodobnie zaniżona[20]. Utrzymywanie się jakiejkolwiek grupy osób trwale wykluczonych z podstawowych struktur życia społecznego – takich jak rynek pracy, system ochrony zdrowia czy edukacja – narusza zasadę solidarności społecznej.

Istotnym problemem w Polsce są także nierówności w zdrowiu. Osoby o niższym statusie społeczno-ekonomicznym często żyją krócej i zmagają się z większą liczbą problemów zdrowotnych. Głównymi czynnikami różnicującymi zdrowie w Polsce są poziom dochodów, pozycja zawodowa, wykształcenie i miejsce zamieszkania. Dla przykładu w 2017 r. 30-letni mężczyzna z wykształceniem wyższym mógł oczekiwać, że będzie żył aż o 11 lat dłużej niż mężczyzna z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym. Dla kobiet różnica w przeciętnym dalszym trwaniu życia ze względu na poziom wykształcenia nie była aż tak znaczna – wynosiła ok. 3,5 roku (wykres 13). Istotnym wskaźnikiem jest także oczekiwane dalsze trwanie życia w zdrowiu. W Polsce oczekiwane trwanie życia w zdrowiu w momencie narodzin istotnie różni się nie tylko pomiędzy płciami, ale także pomiędzy województwami. W 2023 r. różnica pomiędzy województwem z najwyższą wartością tego wskaźnika a tym z najniższą wynosiła 3,6 roku dla mężczyzn i 3,4 roku dla kobiet[21].

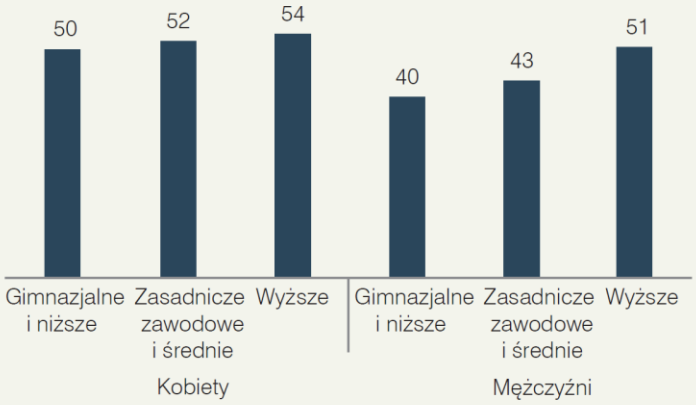
[18] Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Informacja o poziomie i strukturze minimum egzystencji w 2023 r. (na podstawie danych średniorocznych), Warszawa 2024.
[19] GUS, Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2023 r. Informacje Sygnalne, Warszawa 2024.
[20] Wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – Edycja 2024, MRPiPS, 28 czerwca 2024, [online] https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych---edycja-2024 [dostęp: listopad 2024].
[21] GUS, Trwanie życia w zdrowiu w 2023 r. Informacje sygnalne, Warszawa 2024.

Wykres 12. Ubóstwo skrajne, w podziale na wiek (% osób, 2023 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Zasięg ubóstwa ekonomicznego *w Polsce w 2023 r. Informacje Sygnalne*, Warszawa 2024.

Wykres 13. Przeciętne dalsze trwanie życia osób w wieku 30 lat, w podziale na poziom wykształcenia (w latach, 2017 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego. *Nierówności w zdrowiu i znaczenie ich pomiaru w ramach realizacji Narodowego Programu Zdrowia (NPZ)*, Warszawa 2021.

2) Wymiar społeczno-kulturowy

Polaryzacja społeczna jest w Polsce wysoka. Polaryzacja społeczna polega na istnieniu silnych podziałów w społeczeństwie – ich źródłem są odmienne wartości, nastawienia, ideologie czy poglądy, w tym poglądy polityczne. Według badania *Digital Society Project*, które bada zmiany społeczne wywołane działalnością mediów społecznościowych, Polska jest jednym z najbardziej spolaryzowanych krajów w Europie[22]. Rośnie liczba osób przyjmujących skrajne poglądy przy jednocześnie malejącej frakcji osób o poglądach umiarkowanych. Pogłębia się także dystans ideologiczny między partiami politycznymi oraz między wyborcami różnych partii.

Polacy stosunkowo rzadko angażują się w formalną aktywność społeczną i polityczną. Frekwencja wyborcza w wyborach parlamentarnych wykazuje tendencję rosnącą – w 2023 r. wyniosła rekordowe dla Polski 74%. Znacznie niższa jest natomiast frekwencja w wyborach samorządowych (w 2024 r. 52%) i do Parlamentu Europejskiego (w 2024 r. 41%). Jedynie 4% osób angażowało się w 2022 r. w działania obywatelskie (które obejmują udział w działalności partii politycznej lub grupy interesów, udział w konsultacjach publicznych, podpisanie petycji, udział w demonstracji, napisanie listu/e-maila do polityka lub mediów). W UE odsetek ten wyniósł 8,1%. Również stosunkowo mało osób angażuje się w formalny wolontariat – definiowany jako wszelka nieodpłatna i nieobowiązkowa działalność, która jest organizowana przez organizację, grupę formalną lub klub, w tym organizacje charytatywne i religijne. W 2022 r. odsetek zaangażowanych osób wyniósł 7%, dla porównania w UE – 12% (dane Eurostatu).

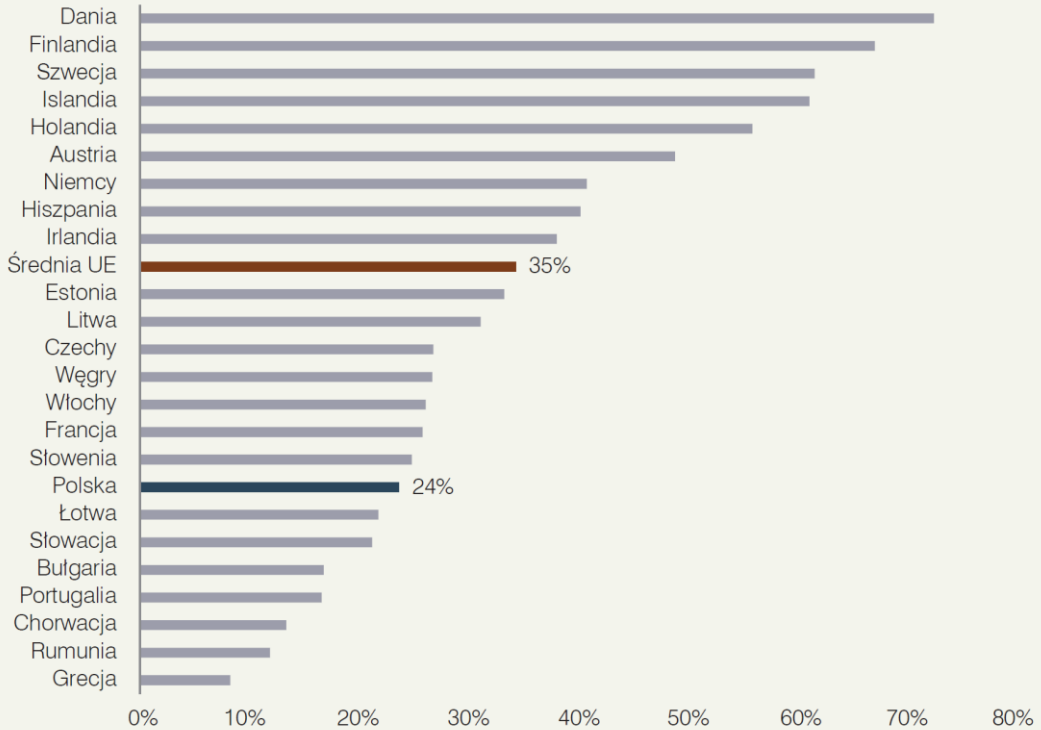
Jednocześnie wyraźnie wyższe jest zaangażowanie nieformalne, w tym zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. Nieformalne działania wolontariackie obejmują pomoc innym osobom (w tym członkom rodziny niemieszkającym w tym samym gospodarstwie domowym) np. poprzez gotowanie, opiekę nad dzieckiem lub chorą osobą, robienie zakupów czy pomoc zwierzętom. W 2022 r. takie działania deklarowało w Polsce 22% osób, zaś w UE – 14% (dane Eurostatu). Wyraźnie widoczna jest również silna mobilizacja społeczna w sytuacjach kryzysowych. Szczególnym przykładem było

[22] Dane Digital Society Project, [online] https://v-dem.net/graphing/graphing-tools/ [dostęp: listopad 2024].

szerokie zaangażowanie w pomoc uchodźcom z Ukrainy bezpośrednio po rosyjskiej inwazji na Ukrainę. W ciągu pierwszych trzech miesięcy 77% osób w Polsce wzięło udział w różnego rodzaju nieformalnych działaniach wolontariackich – od zakupu niezbędnych artykułów, wsparcia finansowego i pomocy w załatwianiu spraw, po udostępnianie mieszkań i organizowanie transportu z granicy[23].

Poziom zaufania społecznego w Polsce jest niski. Zaledwie ok. ¼ mieszkańców Polski sądzi, że większości ludzi można ufać (wykres 14). To jeden z niższych odsetków wśród państw Unii Europejskiej. W państwach o najwyższym poziomie zaufania społecznego – Danii, Finlandii, Szwecji i Islandii – z takim stwierdzeniem zgadza się ponad 60% obywateli.

Wykres 14. Odsetek osób zgadzających się ze stwierdzeniem, że większości ludzi co do zasady można ufać (2018–2022 r.)



Uwaga: dane z siódmej fali badania, która w większości krajów była przeprowadzana w latach 2018–2020, a w niektórych krajach – w latach 2020–2022.

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Values Survey.

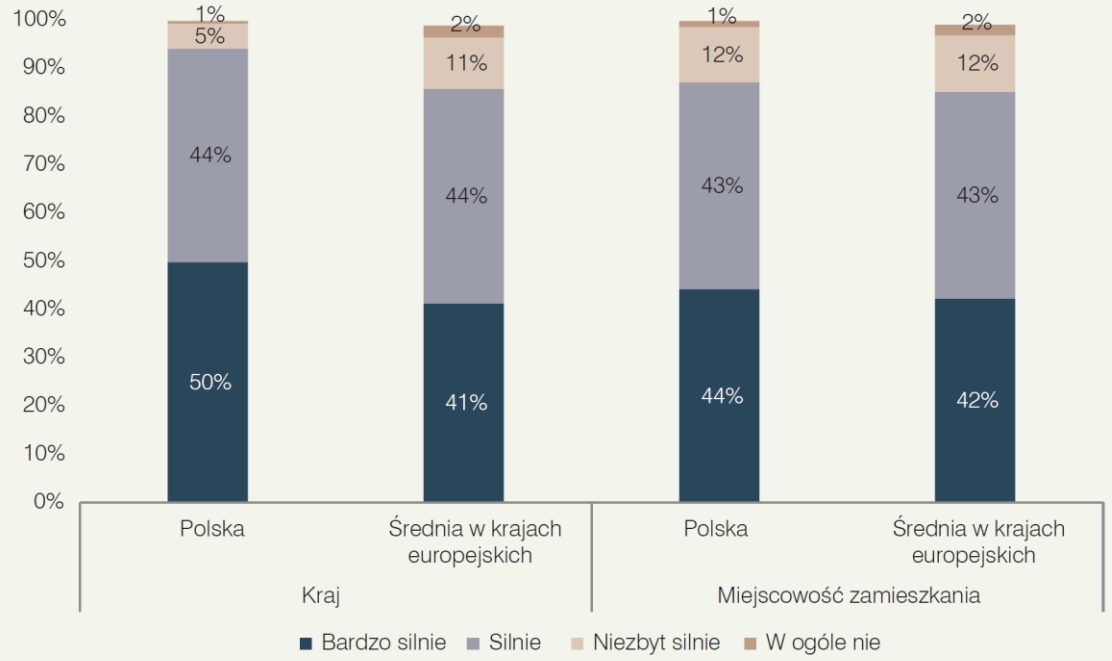
Niskie jest także zaufanie do instytucji, zwłaszcza poziomu centralnego. Z jednej strony, ponad 75% mieszkańców Polski darzy zaufaniem wojsko, 70% ufa NATO, a policja oraz władze lokalne miasta lub gminy cieszą się zaufaniem ponad 60% mieszkańców. Z drugiej strony, zaledwie 1/3 ma zaufanie do sądów, a mniej niż 1/4 ufa Sejmowi i Senatowi oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu[24]. Zaufanie do rządu w Polsce również jest na niskim poziomie. W 2023 r. 38% mieszkańców w wieku powyżej 15 lat odpowiadało twierdząco na pytanie, czy ufają swojemu rządowi. Dla porównania w krajach skandynawskich, jak Finlandia czy Norwegia, było to odpowiednio 76% i 61% (dane OECD).

Integracja społeczna i poczucie wspólnoty są w Polsce na umiarkowanym poziomie na tle krajów europejskich. Z jednej strony nieco wyższy niż średnio w krajach europejskich jest odsetek osób,

[23] Ł. Baszczak, A. Kiełczewska, P. Kukołowicz, A. Wincewicz, R. Zyzik, Pomoc polskiego społeczeństwa dla uchodźców z Ukrainy, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2022.
[24] CBOS, Zaufanie społeczne, „Komunikat z badań" nr 37/2022, Warszawa 2022.

które deklarują silne lub bardzo silne poczucie przywiązania do miejscowości zamieszkania oraz kraju (wykres 15). Z drugiej strony niski jest poziom zaufania do innych grup (rodziny, sąsiadów oraz ogółem osób, które zna się osobiście), a relatywnie często zdarza się, że obywatele odczuwają samotność – cały czas lub przez większość czasu odczuwa ją ok. 10% osób w Polsce wobec 7% średnio w UE[25].

Wykres 15. Odpowiedzi dotyczące poczucia przywiązania do miejscowości zamieszkania i kraju (2018–2022 r.)



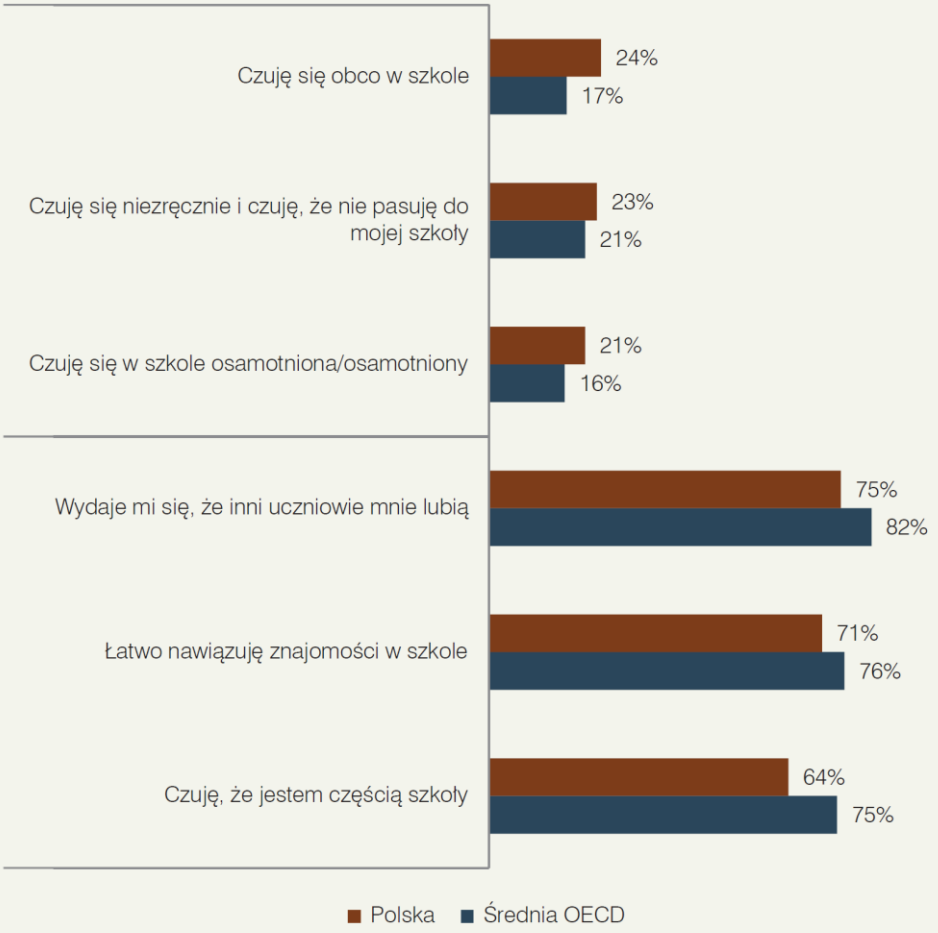
Uwaga: na wykresie pominięto odpowiedź „nie wiem" i brak odpowiedzi. Dane z siódmej fali badania, która w większości krajów była przeprowadzana w latach 2018–2020, a w niektórych krajach – w latach 2020–2022.

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Values Survey.

Trudności w zakresie relacji społecznych i integracji społecznej są widoczne wśród osób młodych. Prawie co czwarty 15-latek czuje się obco w szkole, a blisko 30% ma trudności w nawiązywaniu relacji (wykres 16). Wartość wskaźnika poczucia przynależności – skonstruowanego na podstawie sześciu pytań przedstawionych na wykresie 16 – jest dla Polski wyraźnie niższa niż średnio dla krajów OECD. Wśród krajów UE Polska, obok Czech, zajmuje ostatnią, najniższą pozycję. Trudności te mogą mieć przełożenie na nawiązywanie relacji osobistych, a w konsekwencji na sytuację demograficzną i mniejszy wskaźnik urodzeń pogłębiający proces starzenia się społeczeństwa.

[25] Dane z Europejskiego Sondażu Społecznego za 2023 r.

Wykres 16. Odpowiedzi 15-latków na pytania dotyczące ich poczucia przynależności w szkole – suma odpowiedzi „zgadzam się" i „zdecydowanie się zgadzam" (2022 r.)

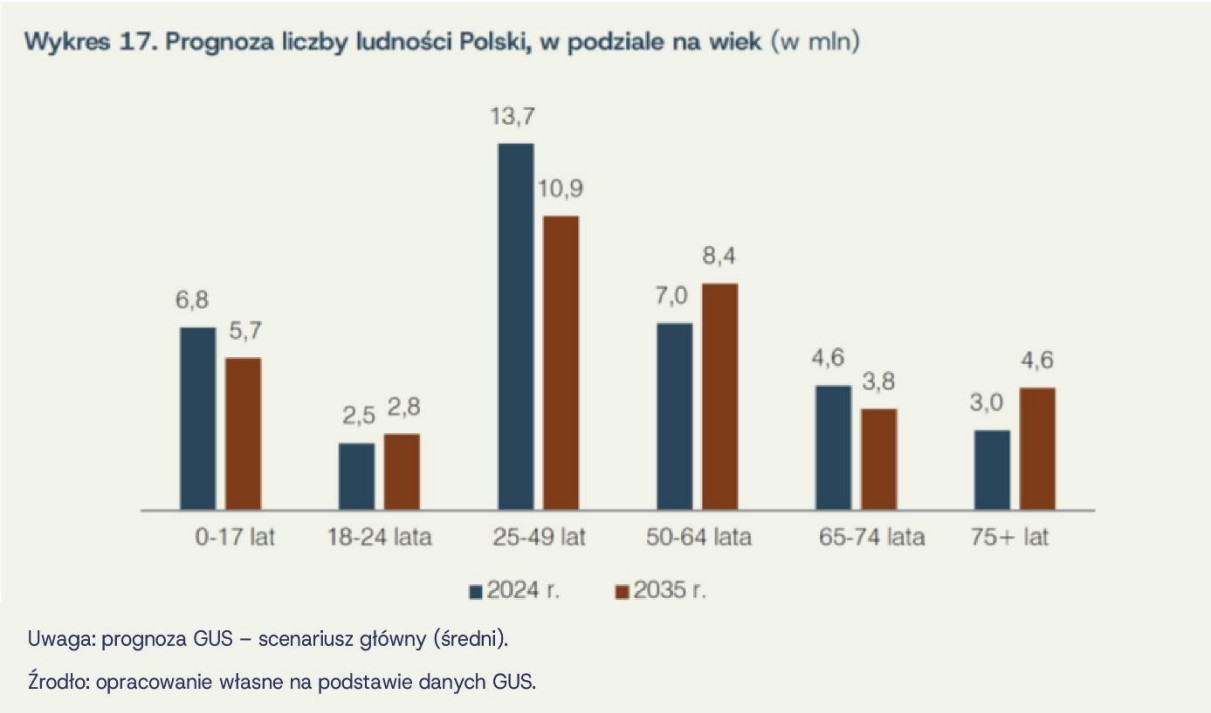


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD (PISA).

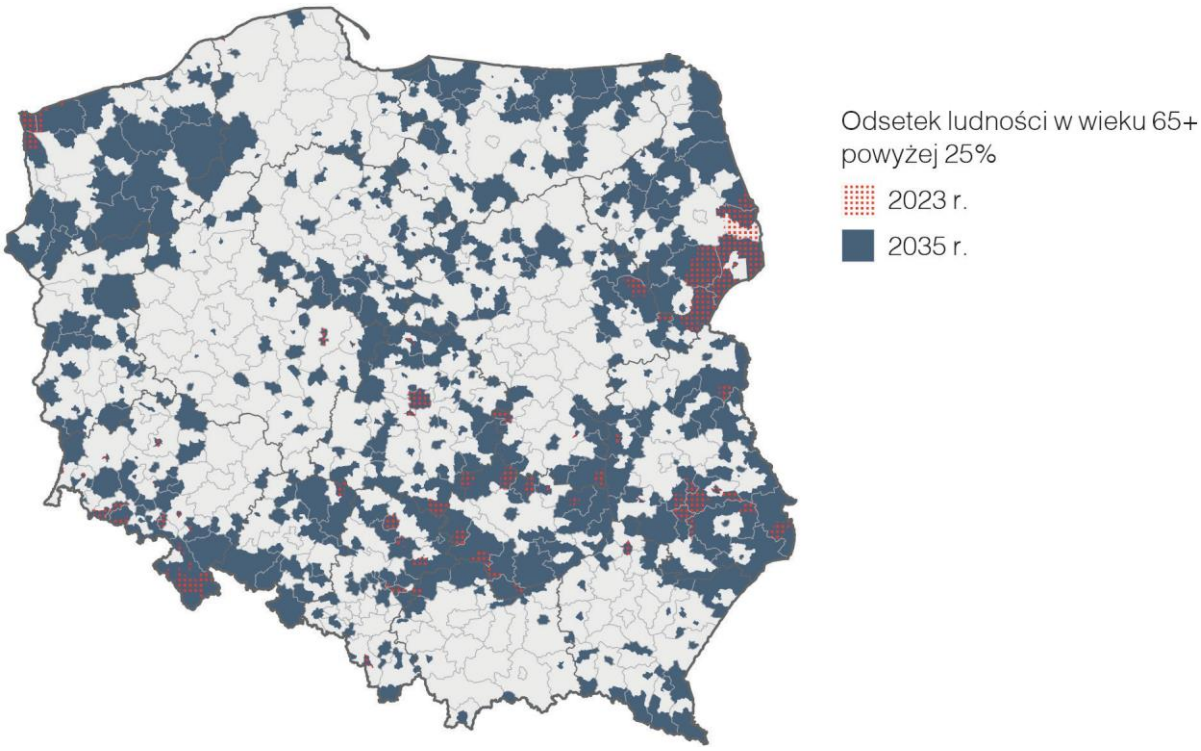
Zagrożenia dla spójności

1) Zmiana struktury wieku populacji

W perspektywie realizacji Strategii Polska doświadczy gwałtownych zmian demograficznych. Do 2035 r. liczba ludności spadnie o 1,4 mln osób. Wyraźnie zmniejszy się przy tym liczba dzieci i osób w wieku produkcyjnym, a wzrośnie liczba osób starszych (wykres 17). W ujęciu regionalnym znacząco wzrośnie udział osób starszych w populacji wielu gmin. Liczba gmin, w których osoby w wieku 65+ stanowią ponad 1/4 populacji, zwiększy się z 95 w 2023 r. do blisko 1000 w 2035 r. (mapa 1). Według obecnych prognoz po 2035 r. zmiany te będą nadal postępowały w podobnym kierunku.



Mapa 1. Gminy z udziałem osób w wieku 65+ w populacji wyższym niż 25% w 2023 r. oraz 2035 r.



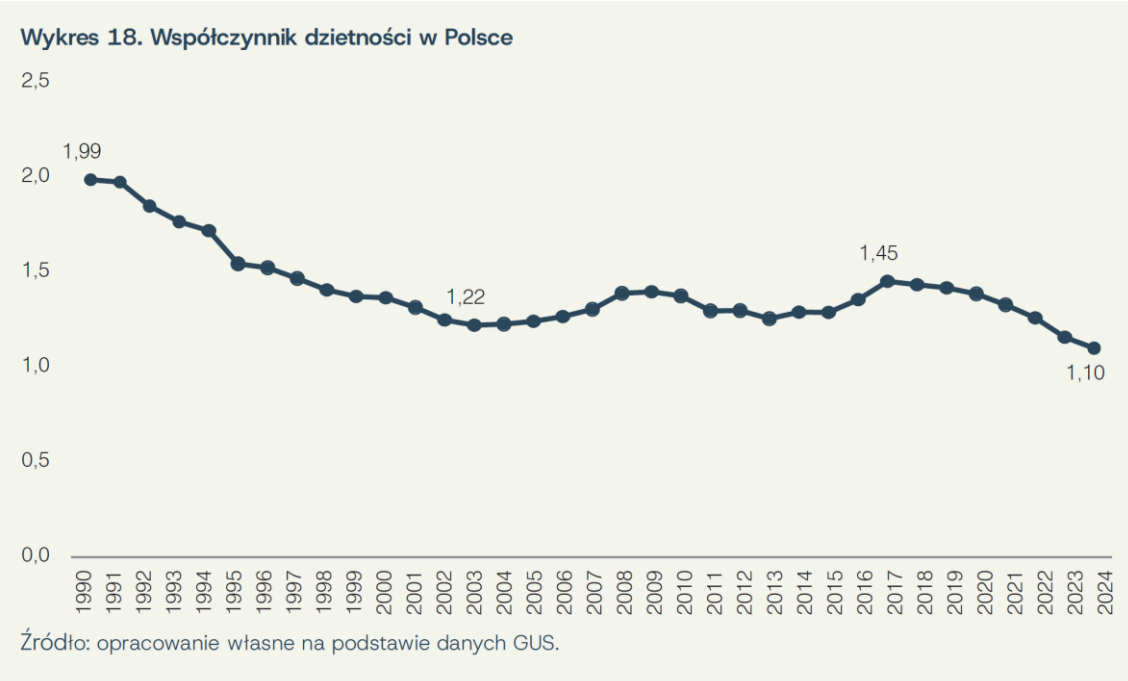
Uwaga: prognoza GUS – scenariusz główny (średni).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Skala tych zmian będzie na tyle duża, że dostosowanie się do nich będzie ogromnym wyzwaniem. W najbliższej dekadzie konsekwencje starzenia się ludności będą dotykały większości państw rozwiniętych. W Polsce zmiany te będą jednak wyjątkowo szybkie. Między 2022 a 2035 r. mediana wieku wzrośnie z 42 do 47 lat, co będzie stanowiło największą zmianę wśród wszystkich państw UE (prognoza Eurostatu). W ciągu nieco ponad dekady Polska zmieni status z jednego z młodszych na jedno ze starszych państw UE pod względem wieku ludności. To niesie ze sobą potencjalne zagrożenia:

- **W wymiarze ekonomicznym poprzez rosnące obciążenie systemów zabezpieczenia społecznego i zdrowotnego oraz możliwe pogłębianie się nierówności międzypokoleniowych.** Zwiększająca się liczba osób starszych wiąże się z rosnącym zapotrzebowaniem na usługi opieki zdrowotnej i pomocy społecznej oraz świadczenia, co może prowadzić do konieczności przesunięcia zasobów w ramach systemu finansów publicznych. Spadająca liczba osób w wieku produkcyjnym będzie utrudniała zapewnianie podaży usług na rzecz rosnącej liczby osób starszych. Spadek bazy podatkowej i jednoczesny wzrost popytu na jedne usługi publiczne (np. opiekuńcze, transportowe) i ograniczenie popytu na inne (np. edukacyjne) może też skutkować problemami budżetowymi części samorządów, zwłaszcza na terenach oddalonych od większych miast. Jednocześnie będzie rosło ryzyko ubóstwa i wykluczenia wśród seniorów. Procesy te mogą także prowadzić do napięć społecznych.
- **W wymiarze społeczno-kulturowym poprzez możliwe osłabienie więzi międzyludzkich oraz wzrost dystansu międzypokoleniowego.** Zmniejszająca się liczba osób młodszych i coraz większa liczba seniorów może wpływać na rozluźnienie tradycyjnych struktur rodzinnych i ograniczenie kontaktów między pokoleniami – w efekcie może dojść do osłabienia poczucia wspólnoty i solidarności społecznej. Jednocześnie malejąca liczba dzieci i młodzieży może również prowadzić do ich stopniowego zaniku w przestrzeni publicznej – to może sprzyjać narastaniu dystansu wobec rodzicielstwa i pogłębianiu się społecznej niechęci do dzieci jako „zakłócających porządek". Może to osłabiać akceptację dla roli rodzin z dziećmi w życiu społecznym oraz utrudniać tworzenie środowiska przyjaznego wychowaniu i integracji najmłodszych pokoleń.

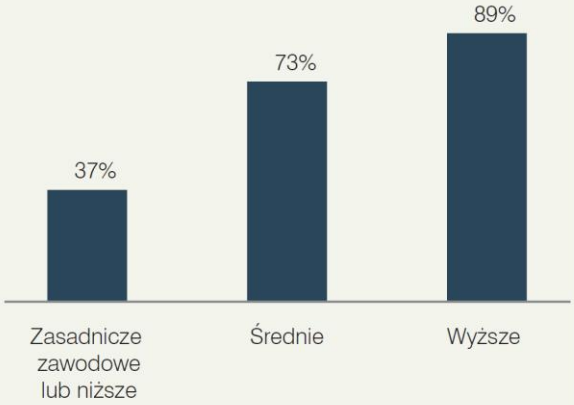
Główną przyczyną gwałtownych zmian demograficznych w Polsce jest długi – blisko 30-letni – okres utrzymywania się wskaźnika dzietności na bardzo niskim poziomie. W latach 1997-2022 wskaźnik dzietności w Polsce wynosił między 1,2 a 1,5. W 2023 i 2024 r. spadł nawet poniżej wartości z tego przedziału, do odpowiednio 1,16 oraz 1,10 (wykres 18). Spadek dzietności wyraźnie poniżej poziomu zastępowalności pokoleń (2,1) jest zjawiskiem obserwowanym w niemal wszystkich państwach rozwiniętych. Wartości notowane w Polsce należą jednak do najniższych nie tylko w UE, ale także na świecie.



2) Błędne koło nierówności ekonomicznych i polaryzacji społecznej

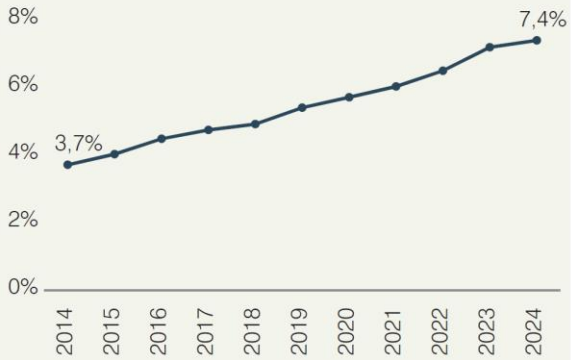
Nierówności ekonomiczne mają tendencję do powielania się w kolejnych pokoleniach. Podstawą spójności społecznej jest przekonanie, że wysiłek wkładany w edukację i pracę przekłada się na wzrost zamożności. Mechanizm ten może być jednak zaburzany przez wysokie nierówności w dochodach i majątku, kiedy to status ekonomiczno-społeczny rodziców staje się główną determinantą powodzenia w życiu. Jak wskazano we wcześniejszych fragmentach, nierówności dochodowe w Polsce są stosunkowo wysokie, a rosnąca ich część wynika z nierówności szans. Istnieje znaczące ryzyko, że stan ten będzie się pogłębiał. Przykładowo to, czy uczeń uczęszcza na płatne zajęcia dodatkowe, uzupełniające jego edukację szkolną, w wysokim stopniu koreluje z wykształceniem jego rodziców: w 2024 r. 89% rodziców posiadających wyższe wykształcenie deklarowało opłacanie zajęć dodatkowych swoich dzieci. Wśród rodziców z wykształceniem zasadniczym zawodowym lub niższym ten odsetek wynosił jedynie 37% (wykres 19). Jednocześnie rośnie w Polsce odsetek uczniów uczęszczających do szkół niepublicznych: w roku szkolnym 2014/2015 było to 3,7%, a dekadę później, w roku szkolnym 2024/2025, już dwukrotnie więcej: 7,4% (wykres 20).

Wykres 19. Odsetek rodziców posyłających dzieci w wieku szkolnym na płatne zajęcia dodatkowe, w podziale na poziom wykształcenia rodzica (2024 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie CBOS, *Wydatki rodziców na edukację dzieci w roku szkolnym 2024/2025*. „Komunikat z badań" nr 111/2024, Warszawa 2024.

Wykres 20. Odsetek uczniów uczęszczających do szkół niepublicznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej *Szkoły i uczniowie według organów prowadzących*.

Pogłębianie się różnic między obywatelami może dotyczyć także poglądów i wartości. Media społecznościowe i algorytmy rekomendacji sprawiają, że ludzie otaczają się treściami, które potwierdzają ich poglądy – to może prowadzić do pogłębiania podziałów ideologicznych, politycznych i społecznych. Dodatkowo technologie oparte na sztucznej inteligencji mogą wzmacniać te podziały, personalizując treści i kreując wrażenie, że istnieje jedna „prawda" odpowiadająca indywidualnym preferencjom, a inne opinie są marginalizowane. Tego rodzaju polaryzacja technologiczna może osłabić poczucie wspólnoty i solidarności społecznej, prowadząc do wzrostu napięć i konfliktów wewnętrznych. Podziały społeczne mogą być także skutkiem świadomych działań dezinformacyjnych prowadzonych przez państwa trzecie.

3) Trudności w adaptacji do szybkiego rozwoju technologii

Postęp technologiczny, w tym rozwój sztucznej inteligencji, może istotnie przeobrazić rynek pracy. Wpływ postępu technologicznego na nierówności dochodowe nie jest możliwy do przewidzenia, przy czym badacze rozważają scenariusz, w którym nierówności się pogłębią. Stanowiska wymagające wysokich kwalifikacji zazwyczaj korzystają na zmianach technologicznych w nieproporcjonalnie dużym stopniu[26]. Jednocześnie będzie rosła niestabilność na rynku pracy – charakter pracy będzie zmieniał się dla coraz większej liczby zawodów. Coraz większej części pracowników będzie brakowało kompetencji, przez co wzrośnie ich niepewność zatrudnienia.

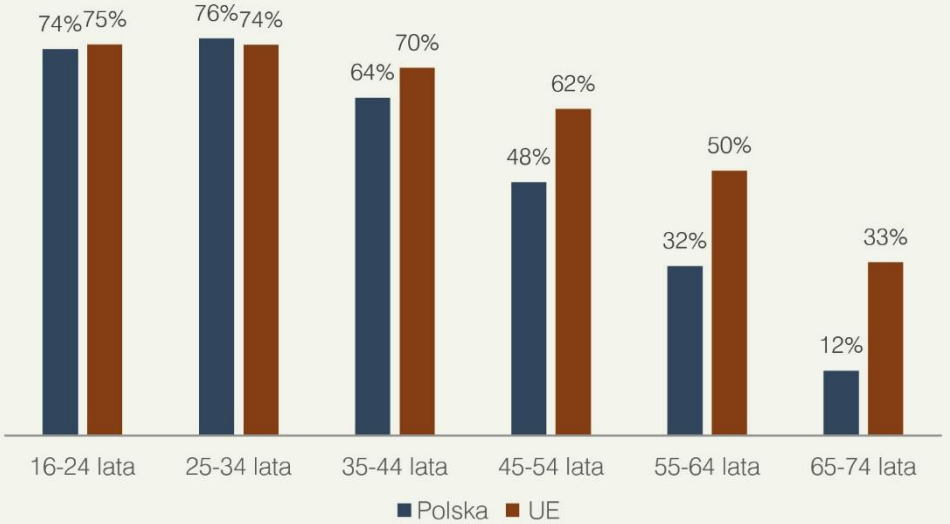
Adaptacja do zachodzących zmian technologicznych może być szczególnym wyzwaniem ze względu na niski poziom uczenia się dorosłych. W 2022 r. 24% osób w wieku 25-64 lata uczestniczyło w edukacji formalnej (np. w szkołach lub na uczelniach) lub pozaformalnej (różnego rodzaju kursy czy szkolenia) w ciągu ostatnich 12 miesięcy przed badaniem. Jest to prawie dwukrotnie mniej niż w UE, w której odsetek ten wyniósł 47% (dane Eurostatu).

Dostosowanie się do zmian technologicznych może być trudne zwłaszcza dla osób starszych posiadających niskie kompetencje cyfrowe. Coraz większa część życia zawodowego, społecznego i

[26] M. Cazzaniga, F. Jaumotte, L. Li, G. Melina, A. J. Panton, C. Pizzinelli, E. Rockall, M. M. Tavares, Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work, International Monetary Fund, Washington, D.C. 2024.

gospodarczego odbywa się w przestrzeni cyfrowej. Osoby nieposiadające odpowiednich kompetencji cyfrowych będą napotykać coraz większe trudności w korzystaniu z usług publicznych i funkcjonowaniu w życiu zawodowym i społecznym. Dotyczy to zwłaszcza osób w starszych grupach wieku. Wśród osób w wieku 55-64 lata jedynie 32% posiada co najmniej podstawowy poziom kompetencji cyfrowych, zaś wśród osób w wieku 65-74 lata – jedynie 12% (wykres 21).

Wykres 21. Odsetek osób z co najmniej podstawowym poziomem kompetencji cyfrowych, w podziale na wiek (2024 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Bezpieczeństwo państwa i obywateli

Definicja bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo państwa to jego zdolność do skutecznej obrony terytorium oraz ochrony ludności przed zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Wśród zagrożeń tych znajdują się m.in. ataki o charakterze militarnym, cybernetycznym czy hybrydowym oraz zakłócenia wewnętrznego porządku publicznego. Zagrożeniem są także nieprzewidziane, nagłe zdarzenia wywołujące kryzys w określonym obszarze, np. zdrowotnym, środowiskowym czy w zakresie dostępności do podstawowych dóbr. Bezpieczeństwo w Strategii obejmuje więc także odporność, rozumianą jako umiejętność radzenia sobie przez państwo i społeczeństwo z nietypowymi sytuacjami i zdolność do sprawnego powrotu do normalnego funkcjonowania. Szczególnym wymiarem bezpieczeństwa jest bezpieczeństwo łańcuchów dostaw przejawiające się w możliwie najniższej zależności importowej w łańcuchu produkcji kluczowych dóbr.

Diagnoza bezpieczeństwa

Z powodu wzrostu poziomu zagrożenia Polska znajduje się w procesie znaczącego zwiększania potencjału militarnego. Do 2022 r. zarówno liczebność armii, jak i stopniowy proces jej modernizacji wydawały się adekwatne do potrzeb. Rosyjska agresja na Ukrainę znacząco zwiększyła jednak skalę zagrożenia konfliktem militarnym na terytorium Polski, co wymaga wyraźnego zwiększenia potencjału militarnego kraju. Według stanu na 2024 r. Polska dysponuje jedną z największych pod

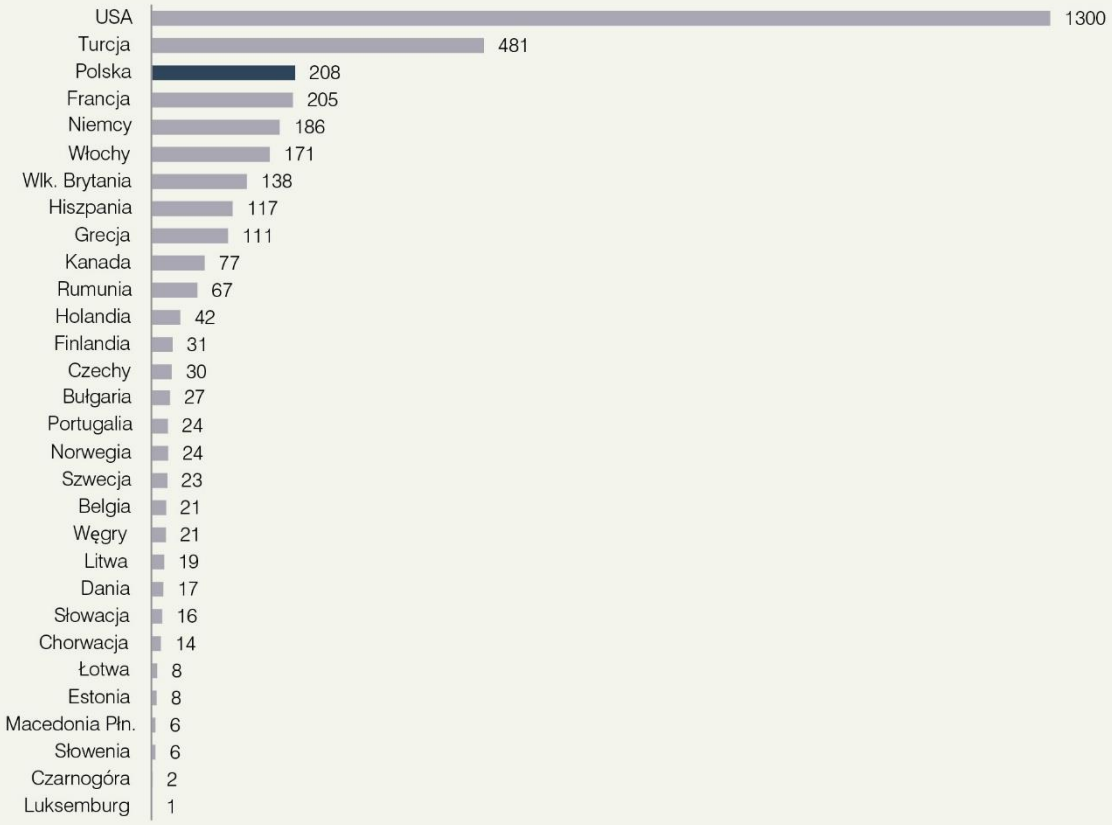
względem liczebności armii w NATO oraz UE (wykres 22). W grudniu 2024 r. liczba żołnierzy w służbie przekroczyła 208 tys. (w tym 142 tys. żołnierzy zawodowych). Siły Zbrojne RP przechodzą także proces szybkiej modernizacji technicznej. Tylko w 2024 r. podpisano 110 umów związanych z modernizacją na łączną kwotę ok. 125 mld zł[27].

Jednym z gwarantów bezpieczeństwa Polski jest zaangażowanie w sojusze międzynarodowe. Podstawą jest członkostwo Polski w NATO oraz liczne wspólne inicjatywy na rzecz bezpieczeństwa wschodniej flanki Sojuszu. Polska podejmuje również aktywne działania na rzecz wzmacniania bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej, w tym na rzecz realizacji wspólnej obrony powietrznej i przeciwrakietowej. Wspólnie z państwami nadbałtyckimi realizowane są działania na rzecz obrony granicy z Białorusią i Rosją polegające na budowie umocnień, wałów, magazynów i miejsc schronienia.

Poziom bezpieczeństwa wewnętrznego kraju jest wysoki. Jedynie 3% Polaków dostrzega występowanie przestępczości, przemocy i wandalizmu w swoim miejscu zamieszkania (wykres 23). To trzeci najlepszy wynik w Unii Europejskiej. Średnio wśród mieszkańców Unii Europejskiej problemy te zauważa 9% ankietowanych. Subiektywne odczucia obywateli są potwierdzane przez obiektywne wskaźniki. Polska znajduje się przykładowo w czołówce krajów o najniższym odsetku zabójstw w stosunku do wielkości populacji – w 2022 r. była to 17. lokata na 151 państw (dane ONZ). Ograniczając porównanie do 45 państw europejskich, Polska jest siódmym krajem o najniższym wskaźniku zabójstw w przeliczeniu na wielkość populacji.

[27] MON, Sprawozdanie Ministerstwa Obrony Narodowej 2024, Warszawa 2025.

Wykres 22. Liczebność personelu wojskowego w państwach NATO (tys. osób, 2024 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania MON za 2024 r. (dla Polski) oraz danych szacunkowych z raportu: *NATO, The Secretary General's Annual Report 2024*, Bruksela 2025 (dla pozostałych państw).

Wykres 23. Odsetek osób dostrzegających występowanie przestępczości, przemocy i wandalizmu w swoim miejscu zamieszkania (2023 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego kraju jest nielegalna imigracja przez granicę Polski z Białorusią. Imigracja ta, stymulowana przez wsparcie rosyjskich i białoruskich służb, jest próbą destabilizacji sytuacji wewnętrznej w Polsce. Działania te dotyczą nie tylko Polski, lecz całej wschodniej granicy UE. Zgodnie z danymi Frontexu w latach 2021-2024 zanotowano 37 tys. prób

nielegalnych przekroczeń wschodniej granicy lądowej UE. To ponad dziesięciokrotnie więcej niż w latach 2017-2020.

W części ważnych łańcuchów dostaw Polska jest silnie uzależniona od importu produktów spoza UE, co obniża odporność kraju na kryzysy. Analiza Polskiego Instytutu Ekonomicznego wskazuje na blisko 900 produktów, w przypadku których istnieje wysoki stopień uzależnienia Polski od ich importu spoza UE (na ok. 5300 analizowanych). Do najbardziej wrażliwych na import spoza UE ekosystemów produkcji należą energochłonne gałęzie przemysłu, cyfryzacja i elektronika oraz zdrowie (tabela 2).

Tabela 2. Ekosystemy produkcji w Polsce o wysokim stopniu uzależnienia od importu spoza UE w 2021 r.

Nazwa ekosystemu	Liczba produktów	Udział w imporcie spoza UE	Przykłady produktów
Energochłonne gałęzie przemysłu	240	10,9%	Rudy i koncentraty miedzi, żelaza, chromu, tytanu, antracyt, gaz ziemny, krzem, fosfor, tlenek i wodorotlenek litu, węglan baru, substancje chemiczne różnego rodzaju, superfosfaty, drewno różnego rodzaju, wiele wyrobów stalowych oraz innych metali
Cyfryzacja i elektronika	53	6,0%	Komputery i laptopy, telefony komórkowe, odbiorniki TV, części do urządzeń elektronicznych
Zdrowie	26	0,2%	Witamina B1, B6, C, rutyna, pseudoefedryna, streptomycyny, tetracykliny, gotowe leki
Odnawialne źródła energii	7	1,3%	Prądnice wiatrowe, części do ogniw i baterii galwanicznych, akumulatory niklowo-kadmowe, akumulatory elektryczne oraz części do nich, elementy półprzewodnikowe światłoczułe
Pozostałe	553	11,1%	-
Ogółem	884	29,5%	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ł. Ambroziak, P. Arak, Ł. Baszczak, A. Juszczak, D. Kopiński, P. Leszczyński, M. Maj, M. Wąsiński, *Dekada bezpieczeństwa ekonomicznego. Od offshoringu do częściowego friendshoringu*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2022.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa

1) Konflikt militarny z Rosją

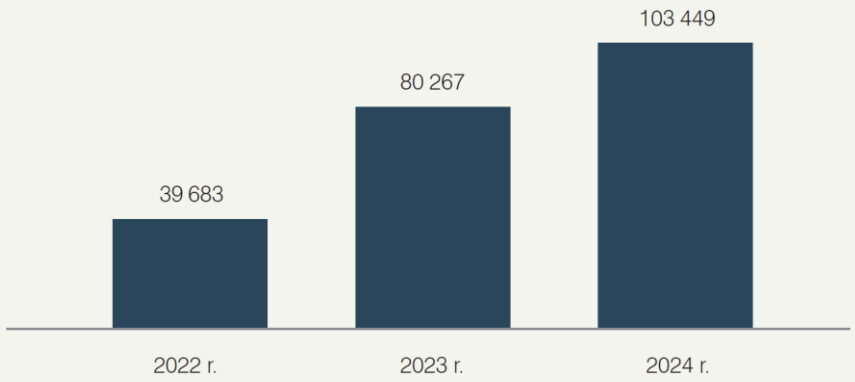
Agresywna polityka Rosji stanowi systemowe i długofalowe zagrożenie dla Polski i wielu krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Działania Rosji dążą do marginalizacji Ukrainy jako suwerennego

podmiotu, utworzenia strefy buforowej z okrojoną suwerennością państw Europy Środkowej oraz do osłabienia lub dezintegracji NATO i UE. Z jednej strony długofalowe niekorzystne trendy gospodarcze, energetyczne i demograficzne w Rosji wskazują na możliwość jej znacznego osłabienia, co jest czynnikiem, który powinien wzmacniać determinację szeroko rozumianego Zachodu do aktywnych działań w najbliższych latach. Z drugiej strony możliwe, że w przypadku niewystarczająco skutecznego zamrożenia wojny w Ukrainie Rosja wraz z sojusznikami przejdzie najpierw do zaostrzenia wojny hybrydowej przeciwko Zachodowi, a następnie do działań zbrojnych wobec państw północno-wschodniej flanki NATO.

2) Ataki o charakterze niemilitarnym

W horyzoncie Strategii prawdopodobna jest intensyfikacja niektórych elementów wojny hybrydowej przeciwko Polsce. Należą do nich m.in. wykorzystywanie presji migracyjnej, ataki cybernetyczne, ataki na infrastrukturę krytyczną, w tym energetyczną, oraz szerzenie dezinformacji mającej na celu pogłębienie polaryzacji w społeczeństwie. Od momentu rozpoczęcia pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę w 2022 r. widoczny jest wyraźny wzrost skali stosowania tego typu działań. Przykładowo od lutego 2022 r. do kwietnia 2023 r. odnotowano wzrost wykorzystania słów kluczowych z potencjałem dezinformacyjnym w polskich mediach społecznościowych o 346%[28]. Między 2022 a 2024 r. nastąpił także prawie trzykrotny wzrost liczby incydentów cyberbezpieczeństwa wymierzonych w Polskę (wykres 24).

Wykres 24. Liczba incydentów cyberbezpieczeństwa obsłużonych przez CSIRT NASK



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Cyfryzacji.

3) Rosnący protekcjonizm mogący skutkować przerwaniem łańcuchów dostaw

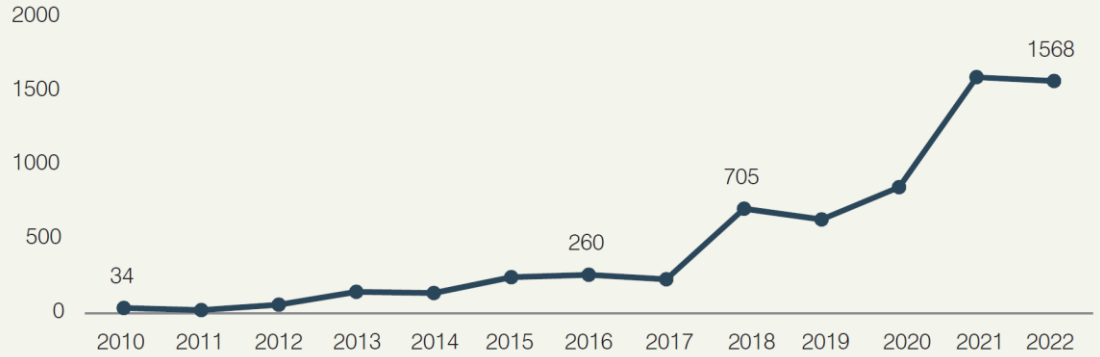
W gospodarce światowej zauważalne są tendencje do większego protekcjonizmu i skracania łańcuchów dostaw. Państwa są znacznie bardziej skłonne do stosowania instrumentów protekcjonistycznych, np. ceł. Dotyczy to także relacji między największymi blokami gospodarczymi: UE, USA i Chinami. Wyraźnie rośnie skala interwencji polityki przemysłowej – między 2012 a 2022 r. liczba takich działań na świecie wzrosła kilkudziesięciokrotnie (wykres 25). Biorąc pod uwagę okoliczności polityczne, wydaje się, że trend ten będzie się utrzymywał również w najbliższej dekadzie.

Zaostrzające się wojny handlowe mogą doprowadzić do znaczącego wzrostu cen niektórych dóbr, a w skrajnym scenariuszu do przerwania łańcuchów dostaw. Taka sytuacja byłaby szczególnie

[28] A. Gwozdowska, O. Doleśniak-Harczuk, G. Rutke, J. Biernat, P. Oksińska, I. Jarka, M. Gromada, A. Majka, Wojna informacyjna 2022-2023. Przebieg i wnioski, NASK, Warszawa 2023.

dotkliwa w sektorze ochrony zdrowia, gdzie mogłaby skutkować niedostępnością wybranych leków, a także w sektorze energii, gdzie konsekwencją byłby wzrost cen energii, ryzyko przerw w dostawach surowców energetycznych czy surowców strategicznych i krytycznych istotnych dla procesu transformacji energetycznej. Utrzymanie bezpieczeństwa wymaga także posiadania rozwiniętego krajowego łańcucha dostaw w zakresie dostarczania i serwisowania sprzętu wojskowego oraz produkcji amunicji.

Wykres 25. Liczba interwencji polityki przemysłowej na świecie



Uwaga: interwencje polityki przemysłowej obejmują wsparcie finansowe (np. subsydia), regulacyjne (np. cła) i działania koordynacyjne (np. polityka konsolidacji danego sektora gospodarki).

Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Juhász, N. Lane, D. Rodrik, *The New Economics of Industrial Policy*, „Annual Review of Economics" 2024, vol. 16.

Procesy społeczno-gospodarcze w ujęciu przestrzennym

Policentryczność jako uwarunkowanie rozwoju przestrzennego kraju

Polska jest krajem o policentrycznej strukturze osadniczej. Oznacza to, że posiada wykształconą, kilkustopniową strukturę hierarchiczną ośrodków miejskich – relatywnie dużą liczbę silnych miast poza stolicą i jednocześnie gęstą siatkę miast małych i średnich. Udział Warszawy w populacji jest stosunkowo niewielki – ok. 8% w grupie wszystkich miast oraz ok. 5% w ludności Polski, a duże miasta (powyżej 200 tys. mieszkańców) są dość równomiernie rozmieszczone na terytorium kraju. Z punktu widzenia spójności społeczno-gospodarczej i regionalnych struktur osadniczych kluczową rolę pełni łącznie kilkadziesiąt ośrodków o zasięgu regionalnym i subregionalnym.

Policentryczna struktura osadnicza jest istotną cechą wyróżniającą Polskę w Europie. Badania ESPON przeprowadzone w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej wskazywały, że wyższy poziom policentryczności mają jedynie Cypr, Irlandia i Słowenia, a nieznacznie niższy – Holandia i Niemcy (ESPON 1.1.1, tabela 3). Kilka lat później przeprowadzone zostało badanie, którego wynik odzwierciedlał przede wszystkim kwestie związane z wielkością ośrodków (ESPON 1.4.3, tabela 3), ale potwierdzał wysoki poziom policentryczności kraju. Zaletą polskiego systemu osadniczego jest nie tylko rozkład wielkości miast, ale także równomierne rozmieszczenie terytorialne. Słabością tego

systemu jest sieć połączeń między kluczowymi ośrodkami sieci osadniczej, choć od czasu przeprowadzenia badania uległa ona dość istotnej poprawie.

Tabela 3. Wskaźnik policentryczności w państwach UE liczących ponad 10 mln mieszkańców

	Badanie ESPON 1.1.1 (2004)				Badanie ESPON 1.4.3 (2007)
	Indeks wielkości	Indeks rozmieszczenia	Indeks połączeń	Indeks policentryczności	
Polska	84,1	83,1	58,7	74,0	85,6
Holandia	86,0	60,2	73,8	72,2	90,8
Niemcy	86,4	56,1	75,2	71,2	93,4
Belgia	86,6	60,5	67,1	70,3	69,6
Francja	66,4	77,3	60,9	67,6	62,4
Rumunia	78,3	80,9	46,6	66,3	77,2
Włochy	87,5	52,0	65,0	66,3	86,2
Czechy	79,2	51,7	63,5	63,6	74,2
Szwecja	80,4	37,3	69,0	58,9	71,8
Portugalia	49,0	55,8	73,3	58,3	54,4
Grecja	36,6	95,9	73,6	56,1	38,6
Hiszpania	81,6	30,7	62,3	53,6	77,6

Źródło: E. Meijers, *Measuring Polycentricity and Its Promises*, „European Planning Studies" 2008, Vol. 16, Iss. 9, s. 1313–1323; European Spatial Planning Observation Network, *ESPON 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe. Project report*, Stockholm 2005, s. 73.

Policentryczna struktura osadnicza ma określone zalety z punktu widzenia konkurencyjności gospodarki, spójności społecznej oraz bezpieczeństwa państwa:

- **Wymiar konkurencyjności gospodarki:** z jednej strony policentryczność ułatwia tworzenie się różnorodnych ścieżek rozwojowych w gospodarce. Wiąże się z tym wskazany w diagnozie konkurencyjności wysoki stopień dywersyfikacji polskiej gospodarki. Z drugiej strony koncentracja działalności gospodarczej pozwala na korzystanie z powiązań sieciowych i efektów skali. Z punktu widzenia konkurencyjności kluczowe jest więc zachowanie równowagi między tymi dwiema tendencjami.
- **Wymiar spójności społecznej:** policentryczność ułatwia dostęp do usług publicznych i infrastruktury mieszkaniowej, społecznej i technicznej szerokiej grupie obywateli. Daje także szansę na pełniejsze rozwijanie talentów dzieci i młodzieży mieszkających poza dużymi miastami. Różnorodność funkcji poszczególnych ośrodków miejskich i posiadanie własnej ścieżki rozwojowej przez małe i średnie osłabia wewnętrzną presję migracyjną w kraju i nadmierny rozrost metropolii prowadzący do ich dysfunkcjonalności.

- **Wymiar bezpieczeństwa państwa:** model policentryczny wzmacnia odporność państwa i jego regionów. W przypadku koncentracji wszystkich istotnych funkcji w jednym mieście następuje wzrost ryzyka na wypadek konfliktu militarnego związany z możliwością załamania się istotnych funkcji państwa i jego gospodarki. Różnorodność ścieżek rozwojowych dużych ośrodków miejskich wzmacnia także odporność ekonomiczną, co pozwala na amortyzowanie konsekwencji kryzysów w wybranych sektorach gospodarki. Wielość centrów życia społecznego zwiększa również odporność w obliczu zagrożeń naturalnych i epidemicznych.

Wartość policentrycznego modelu rozwoju została podkreślona w unijnej *Agendzie Terytorialnej 2030*. Zachęca ona „decydentów wszystkich szczebli do propagowania modeli rozwoju policentrycznego, w których wszystkie obszary będą odgrywały swoją rolę”[29], a poprzez wzmocnienie drugoplanowych ośrodków wzrostu zmniejszać się będą nierówności między ludźmi i między obszarami. W przypadku Polski nie jest potrzebne rozwijanie tej cechy naszego systemu osadniczego, a jedynie wzmacnianie jej naturalnej struktury poprzez odpowiednią politykę miejską i regionalną. Istotność tego zagadnienia była wskazywana już we wcześniejszych krajowych dokumentach strategicznych i planistycznych[30].

Cztery kluczowe procesy społeczno-gospodarcze w przestrzeni kraju

Rozwój w wymiarze terytorialnym przebiega między dwoma biegunami przeciwstawnych tendencji koncentracji i dekoncentracji osadnictwa (ludności) i działalności gospodarczej[31]. W powyższe tendencje wpisują się cztery kluczowe procesy społeczno-gospodarcze widocznie zaznaczające się w przestrzeni Polski. Są nimi:

- **postępująca metropolizacja:** koncentracja mieszkańców i pozostałych czynników rozwoju w głównych obszarach metropolitalnych;
- **nasilająca się suburbanizacja na obszarach wiejskich wokół miast:** dynamiczny rozwój ludnościowy, gospodarczy i przestrzenny, a jednocześnie opóźniony rozwój usług publicznych w strefach podmiejskich;
- **pogłębiający się kryzys miast średnich:** kurczenie się demograficzne wraz z utratą różnych funkcji przez ośrodki subregionalne i ponadlokalne;
- **dezagraryzacja wsi[32] oraz utrata żywotności wiejskich obszarów pozaaglomeracyjnych:** zmniejszenie znaczenia rolnictwa w gospodarce i zatrudnieniu na wsi, wynikające ze wzrostu wydajności pracy (nie oznacza to spadku znaczenia rolnictwa dla bezpieczeństwa żywnościowego, lecz przekształcenie funkcji wsi w kierunku wielofunkcyjności; dezagraryzacja sprzyja modernizacji i dywersyfikacji gospodarki wiejskiej, ale w warunkach braku alternatywnych funkcji może prowadzić do depopulacji i utraty żywotności społecznej).

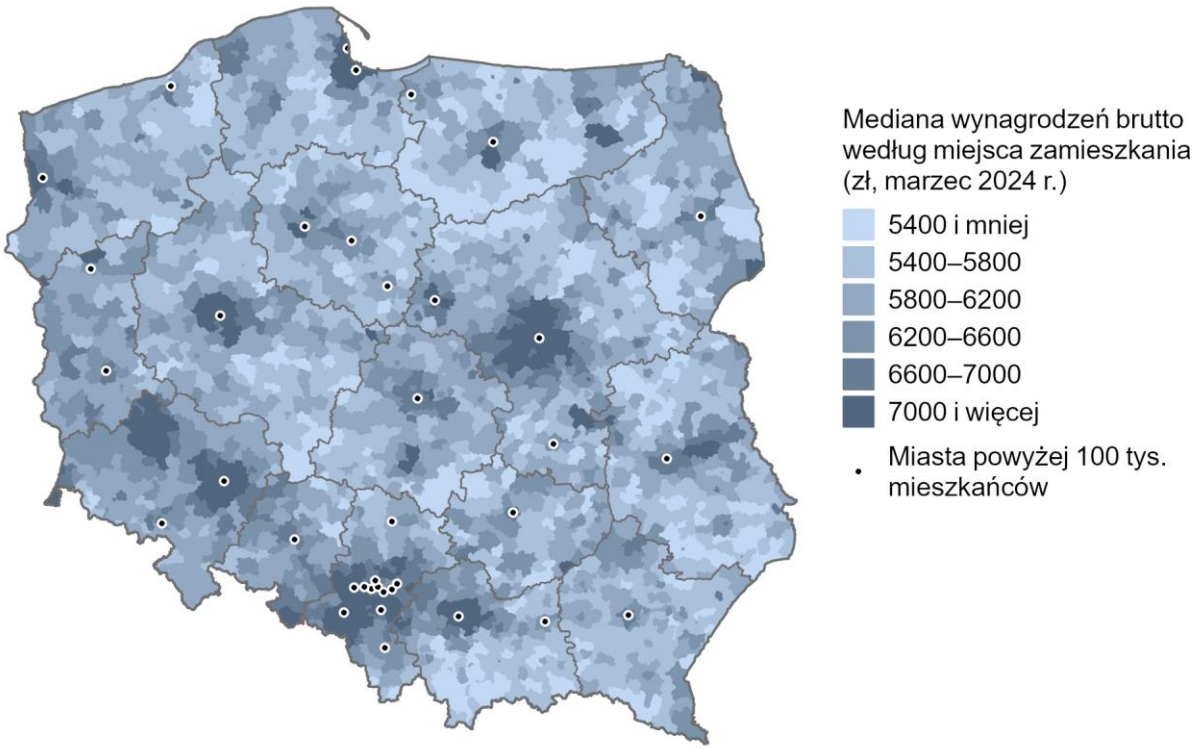
[29] Agenda Terytorialna 2030. Przyszłość dla wszystkich obszarów, 2020.
[30] M.in. w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, która podkreślała, iż policentryczność sprzyja realizacji celów rozwoju zrównoważonego oraz wskazywała jako jej zaletę fakt, iż ułatwia wypełnianie funkcji sektora publicznego, ogranicza skalę procesów przestrzennej polaryzacji życia gospodarczego i społecznego (s.22).
[31] G. Gorzelak, Fakty i mity rozwoju regionalnego, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 2(36), s. 5-27.
[32] Rosner, A., Stanny, M. (2018). Rozważania o pojęciu i procesie dezagraryzacji polskiej wsi. Wieś i Rolnictwo, (2 (179)), 281-292.

Wskazane procesy są jednocześnie uwarunkowaniem i wyzwaniem dla polityki rozwoju – w tym polityki regionalnej – zwłaszcza z punktu widzenia utrzymania zrównoważonego modelu rozwoju kraju. Policentryczny system osadniczy, czyli równomiernie rozłożona w przestrzeni kraju sieć miast o zróżnicowanej wielkości i wzajemnie dopełniających się funkcjach, jest ważnym wyróżnikiem i potencjałem rozwojowym Polski. Sprzyja on dekoncentracji i terytorialnemu równoważeniu procesów rozwojowych w przestrzeni kraju. Istotnym zagrożeniem dla utrzymania policentryczności Polski są migracje osób młodych z obszarów pozaaglomeracyjnych i starzenie się ludności.

Metropolizacja

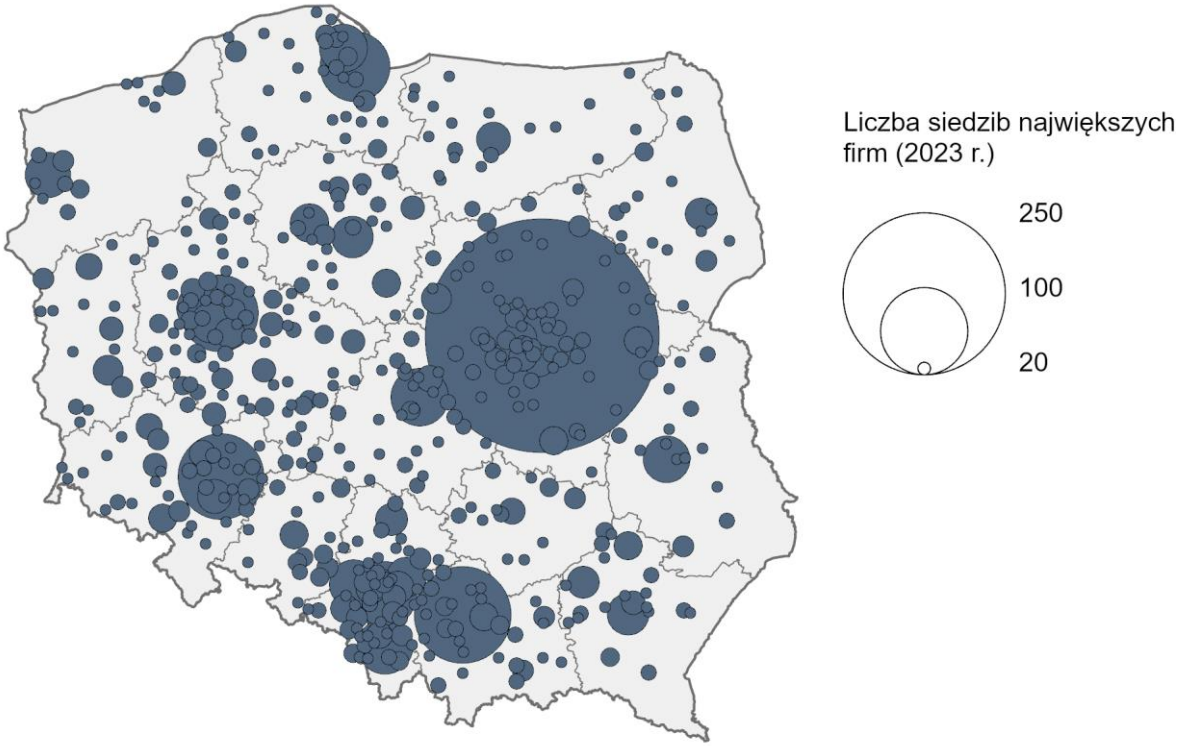
Jednym z najbardziej widocznych w przestrzeni Polski procesów rozwojowych jest postępująca metropolizacja. Jej istotą jest wzrost liczby ludności i skupienie istotnych zasobów ekonomicznych w największych ośrodkach. W metropoliach w coraz większym stopniu nasila się koncentracja działalności gospodarczej, kapitału zagranicznego, działalności naukowej i badawczej, usług wyższego rzędu, inwestycji mieszkaniowych i niemieszkaniowych. Obszary te charakteryzuje także największy poziom wynagrodzeń oraz stosunkowo duża liczba największych firm (mapa 2, mapa 3). W 2023 r. obszary metropolitalne obejmowały ponad 30% ludności (w 2010 – 28%), 43% przedsiębiorstw (w 2010 – 39%) i prawie 75% spółek z kapitałem zagranicznym (67% w 2010). Zmiany te pokazują, że koncentracja ludności i działalności gospodarczej na tych obszarach się nasila. Według prognoz GUS w kolejnej dekadzie obszary wzrostu demograficznego stanowić będą przede wszystkim największe metropolie – przy średnim spadku liczby ludności w Polsce do 2035 r. na poziomie 4%, na obszarach metropolitalnych tzw. wielkiej piątki prognozowany jest wzrost o 4%.

Mapa 2. Mediana wynagrodzeń brutto według miejsca zamieszkania (zł, marzec 2024 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Mapa 3. Lokalizacja siedzib największych firm w Polsce (2023 r.)



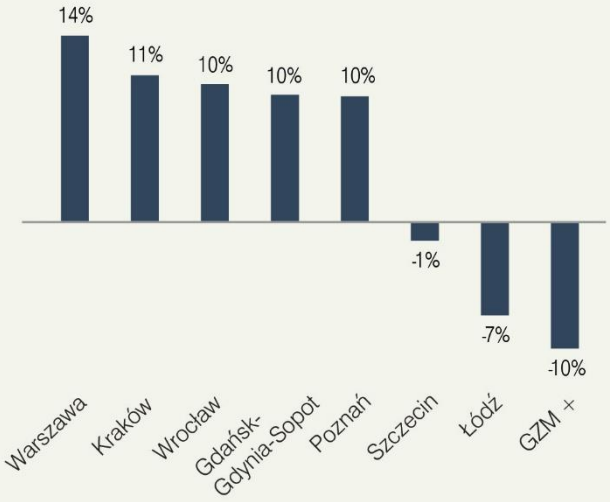
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Listy 2000* dziennika „Rzeczpospolita".

Istotną cechą polskich metropolii jest duże zróżnicowanie:

- **Pierwsza grupa obejmuje metropolie dynamicznie rosnące o wysokiej zdolności do konkurowania w skali europejskiej.** Należą do niej aglomeracje warszawska, krakowska, trójmiejska, wrocławska i poznańska. W największym stopniu skupiają one kluczowe czynniki rozwoju, m.in. potencjał ekonomiczny i naukowo-badawczy oraz różnego rodzaju funkcje decyzyjne i kontrolne, zarówno publiczne, jak i gospodarcze. Metropolie te wyróżniają się znacznym wzrostem demograficznym (w latach 2010-2024 o ponad 11%). Skupiają łącznie ponad 23% ludności Polski, ponad 41% inwestycji mieszkaniowych (mieszkań oddanych do użytku w latach 2010-2024), ponad 30% przedsiębiorstw i 66% spółek z kapitałem zagranicznym – przy tym należy zwrócić uwagę, że zjawiska te zachodzą w największym stopniu w Warszawie.
- **W drugiej grupie metropolii widoczne są negatywne trendy demograficzne, niższa od pozostałych dynamika wzrostu gospodarczego oraz niższy udział inwestycji mieszkaniowych**. Do grupy tej należą metropolie górnośląsko-zagłębiowska (GZM+[33]), łódzka i szczecińska. W obszarach metropolitalnych wskazanych trzech ośrodków odnotowano spadek liczby ludności w latach 2010-2024 oraz niewielki wzrost lub spadek liczby spółek z kapitałem zagranicznym. Wszystkie obszary odnotowały wzrost liczby podmiotów gospodarczych, jednak dynamika tego zjawiska była poniżej średniej krajowej – w GZM+ wzrost o 16%, w OM Szczecina o 19%, w OM Łodzi o 24% przy średniej dla kraju na poziomie 32%. Wskazane obszary metropolitalne charakteryzują się też niższym udziałem w krajowych inwestycjach mieszkaniowych (wykresy 26 i 27).

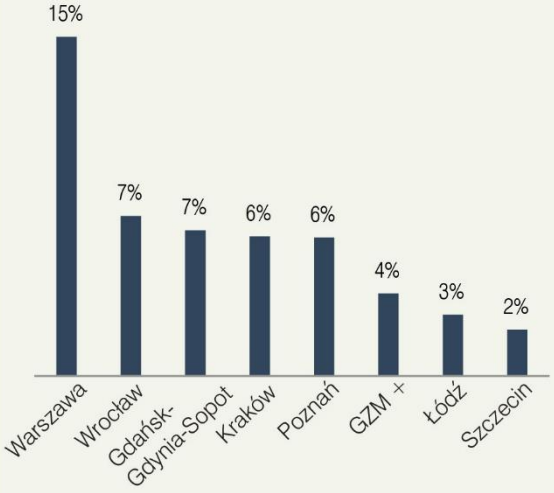
[33] Dane przytoczone w tym rozdziale opisane jako GZM+ odnoszą się do obszaru miejskiego GZM poszerzonego o Jaworzno.

Wykres 26. Zmiana liczby ludności metropolii między 2010 a 2024 r.



Uwaga: dane dotyczą obszarów metropolitarnych.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykres 27. Udział mieszkań oddanych do użytku w metropoliach na tle kraju (średnioroczna wartość z lat 2010–2024)



Uwaga: dane dotyczą obszarów metropolitarnych.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Suburbanizacja

Do kluczowych procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w przestrzeni Polski należy nasilająca się suburbanizacja. Przejawia się ona przede wszystkim wzrostem zaludnienia w strefach zewnętrznych obszarów funkcjonalnych miast, określanych też jako strefy podmiejskie, wobec spadku lub wolniejszego wzrostu w miastach-rdzeniach. Zjawisko to jest w głównej mierze skutkiem migracji z rdzeni do stref zewnętrznych osób w wieku produkcyjnym mobilnym (18–44 lata), w tym często rodzin z dziećmi.

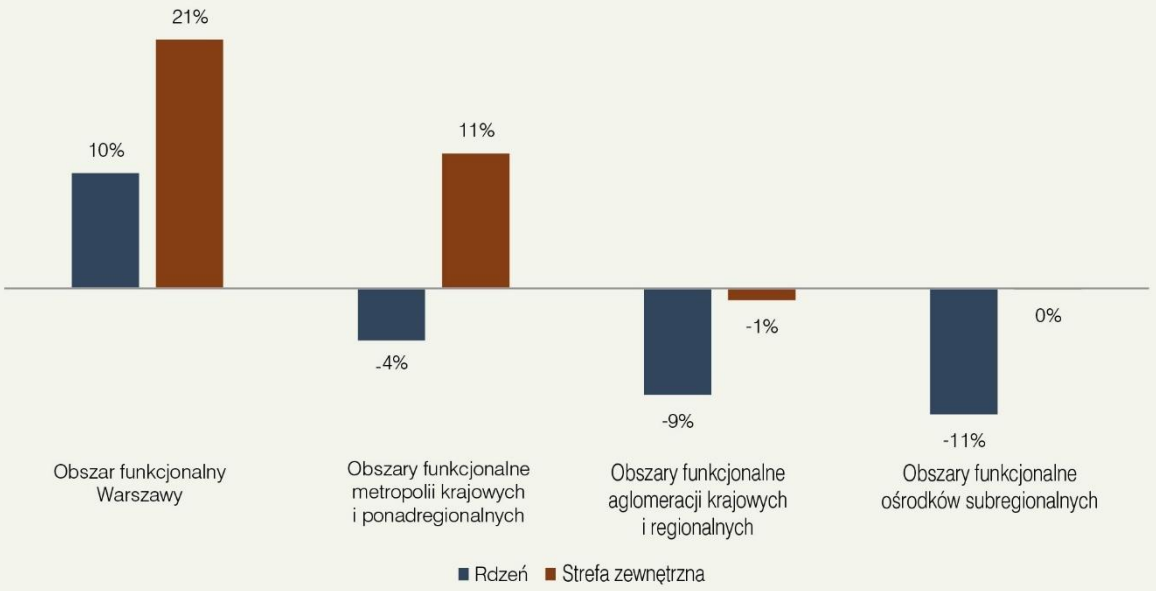
Suburbanizacja zachodzi nie tylko w otoczeniu metropolii, lecz także mniejszych miast. W przypadku Warszawy, mimo znaczącego przyrostu liczby mieszkańców w rdzeniu w latach 2010-2024 na poziomie 10%, dynamika wzrostu zaludnienia w strefie podmiejskiej w tym okresie była ponad dwukrotnie wyższa i wyniosła 21%. Z kolei większość metropolii, aglomeracji ponadregionalnych oraz ośrodków subregionalnych odnotowała spadek liczby ludności w rdzeniach, a jednocześnie tylko strefy zewnętrzne metropolii cechowały się rozwojem demograficznym – o dynamice wynoszącej 11%. Obszary funkcjonalne aglomeracji oraz miast subregionalnych odnotowały spadek liczby ludności (wykres 28).

Jednym z istotnych elementów procesu suburbanizacji jest intensyfikacja działalności budowlanej w strefach podmiejskich. Najwięcej mieszkań na obszarach suburbanizacji powstaje w wyniku inwestycji indywidualnych, a dominującym rodzajem jest budownictwo jednorodzinne. W niektórych strefach podmiejskich można jednak odnotować ponadprzeciętny udział deweloperskiego budownictwa jednorodzinnego (m.in. na obszarach funkcjonalnych Krakowa, Białegostoku i Gorzowa

Wielkopolskiego), a także deweloperskich osiedli wielorodzinnych (m.in. w strefach podmiejskich Trójmiasta, Wrocławia, Poznania, Szczecina i Olsztyna)[34].

Suburbanizacja wywołuje szereg konsekwencji zarówno dla miast-rdzeni, jak i stref zewnętrznych obszarów funkcjonalnych. W pierwszym przypadku przeważają efekty negatywne, takie jak spadek liczby mieszkańców i związanych z nimi dochodów podatkowych oraz przeciążenie sieci transportowej. W odniesieniu do stref podmiejskich sytuacja jest bardziej zróżnicowana. Z jednej strony następuje wzrost liczby mieszkańców prowadzący do odmłodzenia struktury demograficznej i przyrostu lokalnej bazy podatkowej, a ponadto rozwija się przedsiębiorczość i rośnie atrakcyjność lokalnego rynku pracy. Jednocześnie wzrasta przeciążenie infrastruktury transportowej, społecznej i technicznej oraz niedopasowanie lokalnych usług publicznych do skali zapotrzebowania, a intensywna aktywność budowlana może prowadzić do chaosu przestrzennego, utraty walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz utrudnień w prowadzeniu działalności rolniczej[35].

Wykres 28. Zmiana liczby ludności w obszarach funkcjonalnych miast między 2010 a 2024 r.



Uwaga: Klasyfikacja miast będzie wg modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej przedstawionego w Strategii.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Kryzys miast średnich

Polska w coraz większym stopniu boryka się z problemem postępującego kryzysu miast średnich. Większość polskich miast podlega procesowi systematycznej depopulacji. Niewielką grupę miast rosnących demograficznie tworzą niemalże wyłącznie małe i średnie ośrodki położone w największych obszarach metropolitalnych i miejskich obszarach funkcjonalnych stolic województw – będące swego rodzaju beneficjentami procesów metropolizacji i suburbanizacji. W 2023 r. ponad

[34] Ł. Sykała, M. Dawid, W. Dawid, J. Koj, K. Kudłacz, M. Mróz, N. Stelmaszewska, Procesy suburbanizacji w Polsce w świetle rozwoju budownictwa mieszkaniowego i niemieszkaniowego w strefach podmiejskich, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2023.
[35] Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł., 2023, Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.

80% wszystkich miast średnich w Polsce, definiowanych przez GUS jako miasta pomiędzy 20 a 100 tys. mieszkańców, cechowała ujemna zmiana liczby ludności. Ponadto średni spadek liczby ludności w latach 2010-2023 w miastach średnich położonych poza zasięgiem dużych ośrodków miejskich sięgał 15%.

Zjawisko depopulacji z jednej strony jest konsekwencją ogólnopolskiego kryzysu demograficznego, z drugiej – jest związane ze zjawiskiem koncentracji talentów w metropoliach. Jest to proces polegający na migracji młodych utalentowanych osób do większych miast o lepszej ofercie kształcenia czy bardziej atrakcyjnym i chłonnym rynku pracy. W skali kraju blisko 90% miast średnich w 2023 r. miało ujemny współczynnik salda migracji dla osób w wieku produkcyjnym. Wyjazd młodych bezpośrednio wpływa na niższą liczbę urodzeń. W konsekwencji oznacza to zarówno mniejsze dochody do budżetu miasta, ale także, ze względu na niewystarczające zasoby pracowników dla nowych inwestorów, mniejszą atrakcyjność inwestycyjną gminy. W dalszej kolejności powoduje też niedobór innowacyjnych branż i tym samym stwarza niewystarczające perspektywy rozwoju dla absolwentów studiów wyższych, co wpływa na ich niechęć do powrotu do rodzinnego miasta po studiach. Kryzysowi demograficznemu miast średnich towarzyszy także spadek popytu na różnorodne usługi, szczególnie edukacyjne, zdrowotne, administracyjne i handlowe. Prowadzi również do pogłębiania się zróżnicowań społecznych i przestrzennych, w tym koncentracji deficytów społecznych w części dzielnic oraz spadku aktywności obywatelskiej. Zjawisko to prawdopodobnie pogłębi się wskutek zmian demograficznych. W następstwie procesów starzenia się ludności ubywać może czynników miasto- i kulturotwórczych.

Dezagraryzacja wsi i utrata żywotności wiejskich obszarów pozaaglomeracyjnych

Na obszarach wiejskich zmniejsza się znaczenie funkcji rolniczych. Dezagraryzacja wsi[36] to długofalowy proces przemian społeczno-gospodarczych i demograficznych, polegający na stopniowym zmniejszaniu znaczenia rolnictwa w strukturze zatrudnienia, źródeł dochodu i tożsamości mieszkańców wsi, prowadzący do kształtowania się wsi wielofunkcyjnej. Jest wynikiem wzrostu wydajności pracy w rolnictwie, rozwoju pozarolniczych miejsc pracy oraz zmian społecznego podziału pracy, a nie tylko spadku opłacalności rolnictwa czy presji inwestycyjnej. Współcześnie dezagraryzacja zachodzi w warunkach kurczących się zasobów pracy i depopulacji wsi, co w przypadku braku alternatywnych funkcji prowadzi do utraty żywotności. Według danych Powszechnego Spisu Rolnego 2020 w Polsce funkcjonowało 1,3 mln gospodarstw rolnych, a ich liczba w porównaniu z Powszechnym Spisem Rolnym z 2010 zmalała aż o 191,7 tys. (tj. o 13%). W 2020 r., podobnie jak 10 lat wcześniej, najwięcej gospodarstw rolnych odnotowano na terenach województw: mazowieckiego (208,1 tys.) i lubelskiego (161,4 tys.) – stanowiących łącznie 28% gospodarstw rolnych w kraju. W porównaniu z wynikami z 2010 r. liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się w każdym województwie, a najbardziej w śląskim (o 23%)[37]. W konsekwencji zmienia się również sposób zapewnienia godziwych dochodów wśród mieszkańców wsi – coraz częściej dojeżdżają oni do pracy poza granice gminy czy powiatu. Czas związany z codziennymi dojazdami i ich koszt ekonomiczny oraz

[36] Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł., 2023, Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, s. 55-65.
[37] GUS, Obszary wiejskie w Polsce w 2022 r., Olsztyn 2024.

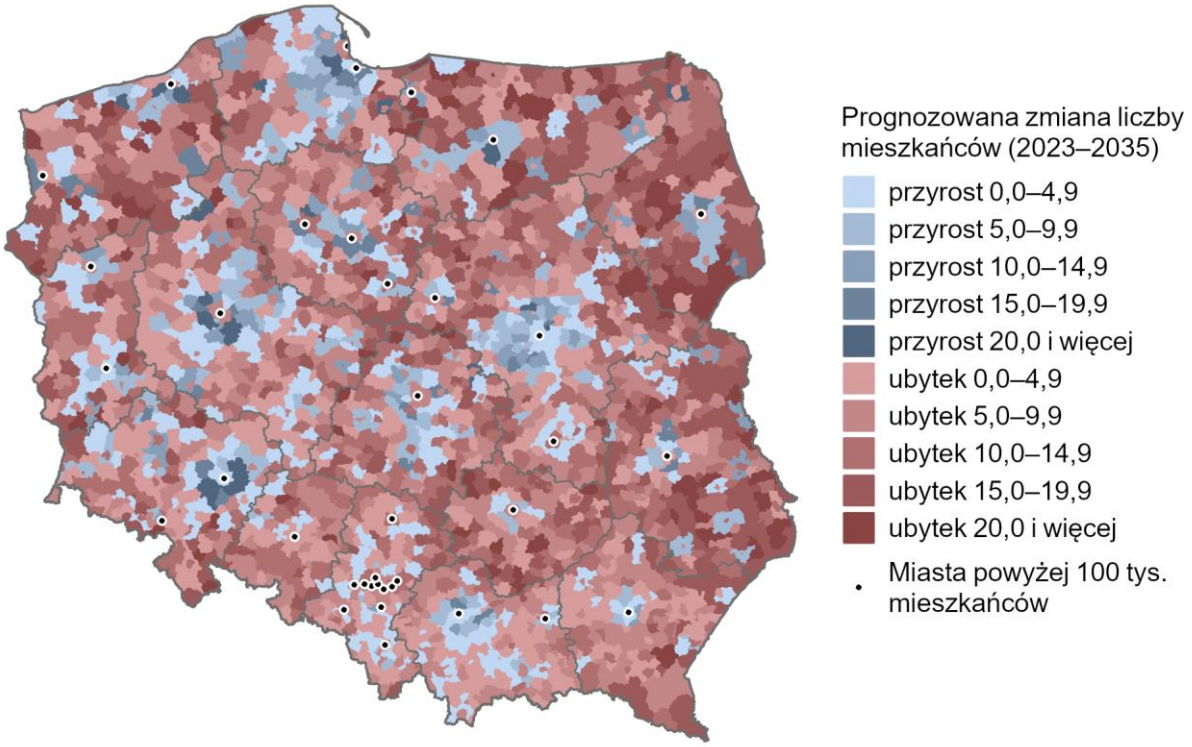
społeczny nierzadko powoduje osłabienie poczucia wspólnoty i potrzeby uczestnictwa w życiu lokalnych społeczności.

Wciąż zauważalne są wyraźne dysproporcje w dostępie do usług publicznych wśród mieszkańców obszarów wiejskich i miejskich. Dotyczy to dostępu m.in. do usług medycznych (w tym ratownictwa medycznego oraz specjalistycznej diagnostyki i terapii medycznej), szkolnictwa wyższego, wymiaru sprawiedliwości (zwłaszcza na poziomie sądu okręgowego), dóbr kultury (np. teatrów, muzeów) czy instytucji otoczenia biznesu. Ponadto w wielu przypadkach dostęp do usług publicznych wymaga od mieszkańców obszarów wiejskich dotarcia do różnych ośrodków miejskich ze względu na różnice we właściwościach poszczególnych miejscowych usług[38]. Ograniczony dostęp do dóbr i usług publicznych, a także ich nieodpowiednia jakość wpływają na wzrost procesów depopulacyjnych na obszarach wiejskich oraz na powstawanie problemów społecznych i spadek żywotności obszarów wiejskich. W wielu przypadkach znaczącym problemem jest brak sprawnie funkcjonującej komunikacji publicznej. To stanowi ograniczenie także dla podejmowania aktywności zawodowej bez potrzeby zmiany miejsca zamieszkania.

Pozaaglomeracyjne obszary wiejskie dotknięte są silnym procesem depopulacji. W latach 2010-2023 na obszarach tych odnotowano spadek liczby ludności o ponad 6%, podczas gdy w całym kraju spadek wyniósł 2,3%. Procesy depopulacji najmocniej zachodzą na terenach wiejskich Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego i Zachodniego, północnej części Mazowsza, południowych części województw opolskiego i dolnośląskiego, a także w gminach leżących przy granicach niektórych województw (głównie świętokrzyskiego, lubelskiego i warmińsko-mazurskiego), uwidaczniając tzw. peryferie wewnętrzne[39]. Proces depopulacji zmienił charakter dominującej w poprzednich dekadach linii podziału na Polskę Wschodnią i Zachodnią, przekształcając ją w kontinuum centrum – peryferie. Obszary koncentracji ludności i potencjału rozwojowego widoczne są głównie w strefach suburbanizacyjnych miast regionalnych, podczas gdy obszary peryferyjne mierzą się z nasilającym się odpływem ludności i starzeniem demograficznym (mapa 4).

[38] P. Łysoń, Projekt spójnej sieci ośrodków podregionalnych ukierunkowanej na wypełnienie luki w dostępie do ponadlokalnych usług publicznych i wspomaganie równomiernego rozwoju Polski, ekspertyza dla Biura Analiz Sejmowych.
[39] Rządowa Rada Ludnościowa, Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2022-2023, GUS, Warszawa 2024.

Mapa 4. Prognozowana zmiana liczby mieszkańców (%, 2023-2035)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Pozaaglomeracyjne obszary wiejskie zmagają się nie tylko ze spadkiem liczby ludności, lecz także z deformacją struktury wieku populacji. Niska dostępność pozarolniczych miejsc pracy oraz konieczność wyjazdu w celu kontynuowania edukacji sprawia, że odpływ ludności jest selektywny. Obszary wiejskie opuszczają częściej osoby młode, utalentowane (kontynuujące naukę na studiach wyższych) oraz kobiety. Depopulacja pogłębia więc procesy starzenia się, a odpływ młodych kobiet powoduje spadek przyrostu naturalnego. Z kolei niska dynamika powstawania pozarolniczych miejsc pracy może w dłuższej perspektywie przynieść wzrost deprywacji materialnej i bezrobocia na obszarach wiejskich. W 2023 r. dochód rozporządzalny na jedną osobę w gospodarstwach domowych na wsi wynosił 2313 zł i był o 21% niższy niż w miastach.

Według prognoz GUS do 2035 r. proces depopulacji obszarów pozaaglomeracyjnych będzie postępował. W ciągu dekady prognozuje się ubytek liczby ludności na tych obszarach o 6%. Największe spadki spodziewane są na terenach Polski Wschodniej, Pomorza, Sudetów oraz w gminach położonych przy granicach województw. Szacuje się, że w 2035 r. gminy poniżej 5 tys. mieszkańców będą stanowiły ponad 34% wszystkich gmin w Polsce. Obszary o największej skali depopulacji charakteryzować się będą wysokim odsetkiem osób starszych oraz bardzo niskim udziałem osób w wieku 0-14 lat. Liczba seniorów powyżej 80 r.ż. wzrośnie na obszarach pozaaglomeracyjnych o ponad 71%, a liczba dzieci zmniejszy się o niemal 27%.

Część kierunkowa 2

Ramowy układ celów przedstawiono na schemacie 1. Wyznaczone cele wynikają z najważniejszych wyzwań dla konkurencyjności gospodarki, spójności społecznej i bezpieczeństwa państwa zarysowanych w części diagnostycznej, a także dla umiejscowienia zjawisk w każdym z tych wymiarów w przestrzeni kraju. W dalszym fragmencie części kierunkowej opisano każdy ze wskazanych celów.

Schemat 1. Cele Strategii

Źródło: opracowanie własne.

Cel 1: Łagodzenie zmian demograficznych i adaptacja do nich

Łagodzenie zmian demograficznych obejmuje działania, które wpływają na liczebność i strukturę wieku populacji. Głównym celem jest spowolnienie procesu starzenia się ludności rozumianego jako rosnący udział osób starszych w ogólnej liczbie ludności. Strategia zakłada, że cel ten zostanie osiągnięty przez trzy grupy działań:

- **Stymulowanie wzrostu dzietności.** Dla uniknięcia konieczności permanentnego mierzenia się z konsekwencjami szybko rosnącego odsetka osób starszych niezbędne jest istotne podniesienie wskaźnika dzietności. Biorąc pod uwagę wartość tego wskaźnika w momencie publikacji Strategii, jego ewolucję w ostatnich dekadach oraz naturalną powolność procesów demograficznych, za odpowiedni poziom wskaźnika w 2035 r. uznać należy co najmniej 1,45. Jednocześnie należy mieć na uwadze dwie kwestie. Po pierwsze, na dzietność oddziałuje wiele czynników, a państwo powinno zajmować się tymi, na które może mieć znaczący wpływ – tak aby wspierać obywateli w realizacji ich planów rodzicielskich (obecnie na poziomie deklaracji wyraźnie wyższych niż faktycznie realizowane). Po drugie, efekty działań podjętych na rzecz wzrostu dzietności w ramach Strategii dla struktury wieku całej populacji będą widoczne głównie poza jej horyzontem czasowym.

- **Odpowiedzialną politykę migracyjną.** Metodą łagodzenia zmian demograficznych może być także wspieranie powrotów Polaków zza granicy oraz imigracja obywateli innych państw. Strategia uwzględnia przy tym dwa aspekty. Po pierwsze, dla zahamowania procesu starzenia się ludności konieczna byłaby imigracja w skali, która zagrażałaby spójności kulturowej kraju – w konsekwencji instrument ten należy traktować tylko jako uzupełnienie

wobec innych działań. Po drugie, polityka migracyjna musi uwzględniać wpływ imigracji na bezpieczeństwo kraju.

- **W ujęciu terytorialnym: zmniejszanie migracji wewnętrznych przez wzmacnianie atrakcyjności mniejszych ośrodków.** Ten obszar działań jest powiązany z horyzontalnym celem Strategii: utrzymaniem zrównoważonego terytorialnie rozwoju kraju, co zostało opisane w dalszej części Strategii.

Nawet w przypadku realizacji celów związanych z łagodzeniem zmian demograficznych pełne zatrzymanie procesu starzenia się ludności w horyzoncie obowiązywania Strategii nie jest możliwe. Malejąca liczba osób w wieku rozrodczym sprawia, że nawet przy osiągnięciu skokowego wzrostu dzietności nowe roczniki wciąż będą mniejsze niż roczniki w starszych pokoleniach. Osób starszych będzie przybywać także ze względu na duże liczbowo roczniki urodzone w wyżach z lat 50. i przełomu lat 70. i 80.

Z tego powodu konieczna jest także adaptacja do zmian demograficznych. Obejmuje ona dwie grupy działań:

- **Zwiększenie aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym**. Przy kurczącej się populacji osób w wieku produkcyjnym trzeba zadbać o to, by w jak największym stopniu wykorzystywać dostępne zasoby pracy. Dotyczy to zwłaszcza wydłużania aktywności zawodowej osób w wieku okołoemerytalnym, ale także wzrostu aktywności zawodowej osób młodych, rodziców chcących wrócić na rynek pracy czy osób z niepełnosprawnościami.
- **Dostosowanie polityk publicznych do znaczącego wzrostu liczby osób starszych.** Zmiana struktury wieku populacji znacząco zmieni zapotrzebowanie na niektóre usługi publiczne. Zachowanie dobrej jakości życia wszystkich obywateli będzie wymagało sprawnej reakcji instytucji państwa na te zmiany – tym bardziej, że będą one następowały znacznie szybciej na obszarach odległych od centrów gospodarczych kraju.

Cel 2: Tworzenie warunków dla konkurencyjnej i sprawiedliwej gospodarki, z poszanowaniem dla środowiska i klimatu

Zgodnie z diagnozą w poprzedniej części Strategii budowa konkurencyjnej gospodarki w Polsce w perspektywie 2035 r. będzie polegać na podejmowaniu działań, które:

- przekształcają gospodarkę w kierunku wytwarzania dóbr i usług o coraz wyższej wartości dodanej;
- zwiększają częstotliwość występowania funkcji przed- i poprodukcyjnych w gospodarce;
- przesuwają gospodarkę od konkurowania kosztami pracy w kierunku konkurowania innowacyjnością oraz jakością dóbr i usług.

Podstawowym zadaniem państwa jest tworzenie warunków do tego, żeby gospodarka była konkurencyjna. Działania te będą obejmować różne obszary opisane w części wdrożeniowej: od kształtowania wysokich kompetencji obywateli, przez budowanie dobrej jakości infrastruktury transportowej i energetycznej, po tworzenie przyjaznego otoczenia regulacyjnego.

Konkurencyjna gospodarka – jeśli ma zapewniać wysoki i rosnący standard życia mieszkańcom – musi być sprawiedliwa. Rozumie się przez to dwie kwestie. Po pierwsze, w sprawiedliwej gospodarce efekty wzrostu gospodarczego trafiają do wszystkich grup społecznych. Co ważne, efekty te należy rozumieć nie tylko przez pryzmat wzrostu dochodów obywateli, lecz szerzej – wzrostu ich dobrobytu. Po drugie, sprawiedliwa gospodarka to taka, która daje dobre szanse na rozwój wszystkim mieszkańcom, bez względu na ich wiek, płeć, zamożność, pochodzenie, sprawność fizyczną czy miejsce zamieszkania. Dzięki temu gospodarka uzyskuje pozytywne sprzężenie zwrotne: nie marnując talentów, staje się bardziej konkurencyjna.

Poprawa konkurencyjności gospodarki powinna odbywać się z poszanowaniem dla środowiska naturalnego i klimatu. Działania w tym zakresie będą prowadzić, po pierwsze, do obniżenia emisyjności polskiej gospodarki w horyzoncie oddziaływania Strategii. Po drugie, nie tylko do utrzymania, lecz poprawy stanu środowiska naturalnego w Polsce.

Cel 3: Wzmocnienie bezpieczeństwa, odporności i sprawności państwa

Celem jest stworzenie systemu bezpieczeństwa zdolnego do szybkiego i skutecznego reagowania na współczesne wyzwania i zagrożenia. W odniesieniu do zagrożenia konfliktem militarnym Polska będzie podnosić poziom bezpieczeństwa poprzez integrację działań w czterech kluczowych obszarach:

- **obronności** – przez znaczącą modernizację sił zbrojnych, ochronę wschodnich i północnych granic kraju, przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym oraz rozwój infrastruktury wspierającej potencjalne działania ochronno-obronne;
- **dyplomacji** – przez wzmacnianie sojuszy, które umożliwią Polsce skuteczne wpływanie na międzynarodowe decyzje i stabilizację sytuacji w Europie Środkowo-Wschodniej;
- **gospodarki** – przez rozbudowę zdolności krajowych przedsiębiorstw do zaspokajania potrzeb obronnych kraju, a jednocześnie tworzenie pozytywnych efektów zewnętrznych dla gospodarki i społeczeństwa wynikających ze znaczących nakładów na obronność;
- **społeczeństwa** – przez rozbudowę odpowiednich kadr i ich rezerw oraz szeroko rozumianą edukację obywateli, w tym w zakresie odporności na dezinformację.

System bezpieczeństwa obejmuje też budowanie odporności – umiejętności reakcji państwa i społeczeństwa na negatywne, nagłe wydarzenia. Tego typu reakcji mogą wymagać bardzo różne zdarzenia – od klęsk żywiołowych, przez pandemie, po ataki hybrydowe i cyberataki. Budowanie gotowości społeczeństwa na takie wyzwania wymaga wieloaspektowych działań, takich jak rozwój systemów ochrony ludności (w tym wczesnego ostrzegania i alarmowania), zapewnienie dostępu do niezawodnych usług komunikacyjnych, modernizacja i budowa systemu ochrony infrastruktury krytycznej czy wzmacnianie cyberbezpieczeństwa. Odporności sprzyja także budowanie krajowych łańcuchów dostaw w kluczowych branżach, do których należą m.in. produkcja leków czy żywności.

Dla osiągnięcia bezpieczeństwa i odporności, a także pozostałych celów Strategii, konieczne jest sprawne państwo, czyli instytucje zdolne do budowania długoterminowego dobrobytu. Sprawny system instytucjonalny stanowi narzędzie realizacji wyznaczonych celów rozwojowych kraju oraz prawidłowego reagowania na sytuacje kryzysowe i zagrożenia. Dla uzyskania takiego systemu

konieczne jest wzmocnienie administracji publicznej oraz współpracy na różnych jej szczeblach, a także ochrona podstawowych norm i zasad życia publicznego.

Cel horyzontalny: Zrównoważony rozwój terytorialny oparty na policentrycznej sieci osadniczej

Celem horyzontalnym Strategii jest utrzymanie zrównoważonego terytorialnie rozwoju kraju. Horyzontalność tego celu oznacza, że w realizacji każdego z opisanych trzech celów głównych bierze się pod uwagę terytorialne aspekty rozwoju, w tym potrzebę utrzymania policentrycznej struktury osadniczej. Taki cel wymaga działań dostosowanych do specyfiki różnych terytoriów. Dla policentrycznego rozwoju kluczowe są miasta zdolne pełnić funkcje metropolitalne oraz ośrodki regionalne. Szeroka dostępność usług publicznych wyższego rzędu możliwa jest dzięki stosunkowo gęstej sieci ośrodków subregionalnych. Polski model państwa policentrycznego współtworzą ośrodki powiatowe będące ponadlokalnymi centrami oświaty, zdrowia, sądownictwa, siedzibami struktur policyjnych i pożarniczych oraz zarządzania kryzysowego, a także ośrodki gminne gwarantujące dostęp do podstawowych usług publicznych.

Osiągnięcie tego celu wymaga wzmocnienia rozbudowanej siatki ośrodków miejskich, tak aby dostęp do nich zapewniał określony standard usług publicznych i rynkowych mieszkańcom całego kraju. Są cztery podstawowe czynniki, które warunkują rozwój miast i ich obszarów funkcjonalnych jako węzłów policentrycznego charakteru kraju:

- Baza ekonomiczna i rynek pracy. Stanowią one przedmiot troski lokalnych i regionalnych władz samorządowych tworzących warunki dla nowych inwestycji. Wyzwanie dla znaczącej części miast stanowi już obecnie brak kadr o odpowiednich kwalifikacjach oraz perspektywa transformacji energetycznej.

- Mieszkalnictwo i polityka przestrzenna. Dostępność mieszkań, atrakcyjnych pod względem ceny oraz jakości technicznej i urbanistycznej, w dobrze zaprojektowanej i atrakcyjnej estetycznie przestrzeni, z dostępem do usług, komunikacji publicznej i obszarów zieleni może stanowić odpowiedź na zjawiska metropolizacji i suburbanizacji.

- Dostępność komunikacyjna, w szczególności przy użyciu środków transportu zbiorowego. Cel horyzontalny Strategii będzie realizowany przez zrównoważony rozwój transportu. W przypadku połączeń między miastami wskazanymi jako kluczowe dla sieci osadniczej dostępność ta powinna opierać się na efektywnych połączeniach kolejowych, realizowanych w konkurencyjnych wobec jazdy samochodem czasie, komforcie i kosztach przejazdu. Drugim istotnym wymiarem dostępności tych miast jest efektywny transport zbiorowy łączący te ośrodki z miejskim obszarem funkcjonalnym i sąsiednimi powiatami. Szczególnie ważne jest zapewnienie transportu na obszarach wiejskich, zwłaszcza tych oddalonych od większych ośrodków miejskich.

- Dostępność usług określonego rzędu. Usługi te służą nie tylko mieszkańcom miasta, ale również mieszkańcom całego obszaru, na który dane miasto oddziałuje. Z tego punktu widzenia kluczowe jest zapewnienie w miastach subregionalnych i regionalnych określonego standardu usług publicznych – w szczególności zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalnych. Standard ten powinien – w przypadku usług edukacyjnych i kulturalnych – określać także perspektywę wyrównywania szans życiowych dzieci i młodzieży bez względu

na ich miejsce zamieszkania. Zasadą powinna być również inkluzywność terytorialna miast, poprawa dostępności transportowej dla mieszkańców okolicznych gmin i powiatów oraz tworzenie rozwiązań realizujących prawo do miasta także dla tych jego użytkowników, którzy nie są mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego.

Polityka na rzecz zrównoważonego terytorialnie rozwoju kraju będzie służyła także mieszkańcom małych miast i obszarów wiejskich. Polityka państwa powinna zachować szczególną wrażliwość na potrzeby lokalnych społeczności, w tym dostępność wysokiej jakości infrastruktury i miejsc pracy oraz bliskość wybranych usług niezbędnych dla rozwoju i realizacji życiowych potrzeb. Szczególną rolę w tej polityce będzie odgrywało zachowanie ustrojowo przypisanej roli ośrodkom powiatowym, które są lokalnymi centrami dla wielu podmiotów realizujących zadania państwa. Istotne jest także umożliwienie mieszkańcom obszarów wiejskich rozwoju, w tym edukacyjnego i zawodowego, jak najbliżej miejsca zamieszkania.

Cel horyzontalny Strategii będzie realizowany z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady pomocniczości. Wsparciu z poziomu państwa dla ośrodków o oddziaływaniu regionalnym i subregionalnym – określonemu w części wdrożeniowej niniejszej Strategii – powinna towarzyszyć polityka spójności i policentryczności realizowana przez samorządy województw, adresowana także do mniejszych ośrodków, istotnych dla rozwoju regionu i jego wspólnot lokalnych. Wsparciem dla policentryczności powinny być nie tylko środki europejskie, ale także odpowiednia – poddana kryterium terytorializacji polityk publicznych – struktura wydatków budżetowych.

Część wdrożeniowa 3

Cel 1: Łagodzenie zmian demograficznych i adaptacja do nich

Cel 2: Tworzenie warunków dla konkurencyjnej i sprawiedliwej gospodarki, z poszanowaniem dla środowiska i klimatu

Cel 3: Wzmocnienie bezpieczeństwa, odporności i sprawności państwa

Cel horyzontalny: Zrównoważony rozwój terytorialny oparty na policentrycznej sieci osadniczej

Cel 1: Łagodzenie zmian demograficznych i adaptacja do nich

Priorytet 1.1: Zwiększenie dostępności mieszkań

Priorytet 1.2: Tworzenie warunków sprzyjających rodzicielstwu

Priorytet 1.3: Odpowiedzialna polityka migracyjna

Priorytet 1.4: Rynek pracy włączający różne grupy społeczne

Priorytet 1.5: Dobre zdrowie i aktywne starzenie się

Priorytet 1.1: Zwiększenie dostępności mieszkań

Priorytet zakłada realizację **trzech głównych kierunków działań**:

1. Rozwój zasobu mieszkań na wynajem.
2. Rozwój rynku mieszkań na własność.
3. Poprawa warunków mieszkaniowych.

Kluczowe wyzwania

Polska jest krajem o relatywnie niewielkich zasobach mieszkaniowych. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców wynosi 420, podczas gdy przykładowo w Czechach 473, na Węgrzech 478, a w Niemczech 516[40]. W ostatnich latach Polska znajdowała się w czołówce państw w Europie pod względem liczby nowo oddawanych mieszkań na 1000 mieszkańców, jednak wciąż nie zaspokaja to rosnących potrzeb. Wpływ na to mają m.in. migracje wewnętrzne i zewnętrzne (kumulacja potrzeb mieszkaniowych w miastach, zwłaszcza średnich i dużych) oraz rosnąca liczba gospodarstw domowych przy spadającej średniej ich wielkości. Niezadowalający jest także stan techniczny części zasobów mieszkaniowych w Polsce, w tym części zasobów użytkowanych przez gospodarstwa domowe o szczególnych potrzebach mieszkaniowych (np. rodziny wielodzietne, osoby starsze). Co prawda niektóre wskaźniki jakości budynków, dotyczące np. cieknących dachów, zawilgoconych przegród budowlanych, dostępu do światła czy wyposażenia w instalacje sanitarne, kształtują się w Polsce korzystniej niż średnia dla Unii Europejskiej, niemniej jednak 34% mieszkań w Polsce jest wciąż uznawanych za przeludnione, przy średniej dla UE na poziomie 17% (dane Eurostatu za 2024 r.).

Problemem jest zwłaszcza niewielka liczba mieszkań społecznych oraz słabo rozwinięty rynek najmu. W Polsce oddaje się do użytku bardzo niewielką liczbę nowych mieszkań społecznych ze wsparciem państwa. Łącznie w 2024 r. było to 4 469 mieszkań komunalnych i społecznych czynszowych, co stanowiło zaledwie 2,3% oddanych w tym roku mieszkań. Wiele z mieszkań w zasobie gminnym dodatkowo nie spełnia standardów jakościowych, a blisko 10% jest niezamieszkanych[41]. W Polsce jest także słabo rozwinięty rynek najmu rynkowego – w takiej formule mieszka w zależności od źródła informacji od 4% do 10% gospodarstw domowych[42]. Wpływa to negatywnie także na możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób migrujących do dużych ośrodków miejskich w celu dalszej nauki, szczególnie w sytuacji niskiej dostępności miejsc w akademikach.

Część mieszkań na rynku jest nabywana w celach inwestycyjnych, co podbija ceny mieszkań na rynku w ogóle i ogranicza ich dostępność. Blisko 10% mieszkań na rynku pierwotnym i ponad 15% na rynku wtórnym w Polsce jest nabywanych w celach odsprzedaży z zyskiem[43]. Część mieszkań jest

[40] Deloitte, Property Index Overview of European Residential Markets, 13th edition, 2024.
[41] Obliczenia na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.
[42] Dane Eurostatu za 2023 r. oraz obliczenia własne MRiT na podstawie danych MF, GUS oraz raportu ThinkCo, Budowane na wynajem. Perspektywy rozwoju rynku najmu w Polsce, Warszawa 2020.
[43] NBP, Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2023 r., Warszawa 2024.

także przeznaczana na pełniący funkcje hotelowe najem krótkoterminowy. Zmniejsza to dostępność mieszkań dla osób chcących zakupić lub wynająć mieszkanie na potrzeby własne i sprzyja jednocześnie wzrostowi cen. Ponadto uciążliwość najmu krótkoterminowego obniża jakość życia w sąsiedztwie.

W konsekwencji wysokich cen oraz niskiej dostępności mieszkań społecznych wielu obywateli znajduje się w tzw. luce czynszowej. Znaczna część osób z niezaspokojoną potrzebą mieszkaniową nie spełnia warunków, by przy obecnej wysokości cen oraz kryteriach oceny zdolności kredytowej kwalifikować się do uzyskania kredytu hipotecznego. To zjawisko, połączone z niewielką liczbą mieszkań społecznych o obniżonym czynszu, stanowi bazę do pojawienia się tzw. luki czynszowej. Chodzi o sytuację, w której dochody gospodarstwa domowego są zbyt niskie na zakup lub najem mieszkania na warunkach rynkowych, ale zbyt wysokie na uzyskanie mieszkania od gminy lub innej formy wsparcia w najmie lub nabyciu lokalu. W luce czynszowej znajduje się ponad 40% rodzin tworzonych przez osoby w wieku 18-44 lata[44].

Niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych dotyczy zwłaszcza osób młodych. Luka czynszowa jest jedną z przyczyn zjawiska gniazdownictwa, czyli sytuacji, w której dorosła, bezdzietna osoba będąca panną lub kawalerem mieszka z rodzicami. W Polsce zjawisko gniazdownictwa dotyczy 54% osób w wieku 25-34 lata. Polska należy tym samym do pięciu państw UE o najwyższym wskaźniku, wyraźnie przewyższając unijną średnią wynoszącą 30% (wykres 29). W ostatnich latach zjawisko gniazdownictwa znacząco wzrasta – jeszcze w 2019 r. wynosiło 44%.

Wykres 29. Odsetek osób w wieku 25–34 lata mieszkających z rodzicami (2024 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Brak odpowiednich warunków mieszkaniowych jest istotną barierą dla wzrostu dzietności. W odniesieniu do dzietności mają miejsce dwa procesy:

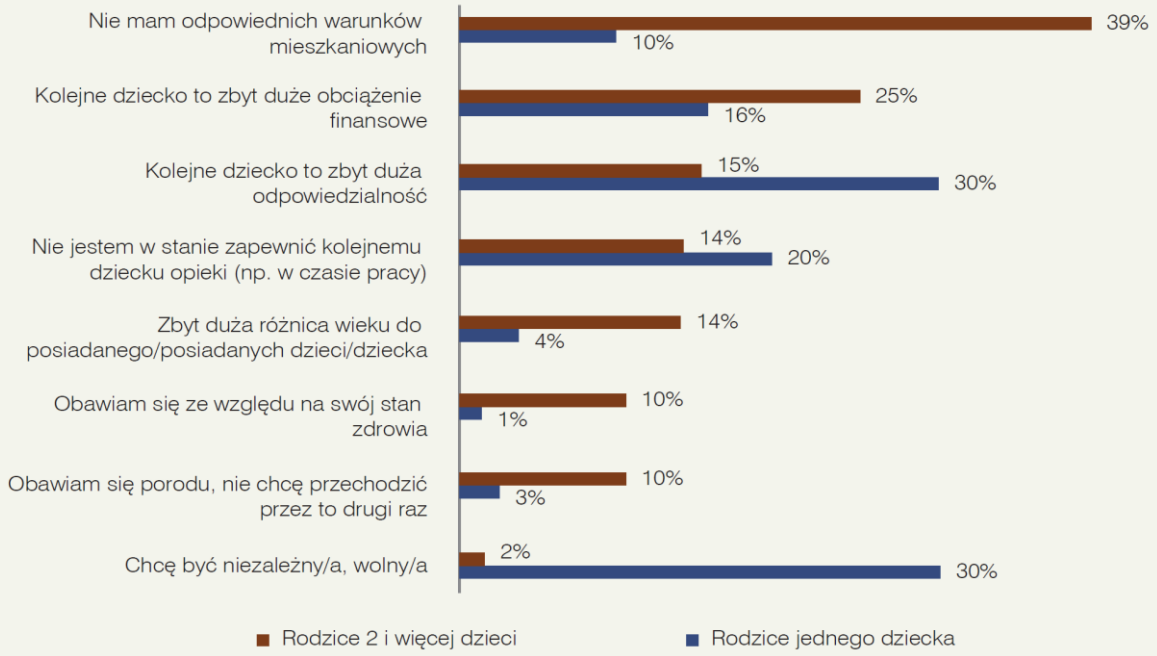
- Po pierwsze, by para starała się o **pierwsze dziecko**, zasadnicze jest zamieszkiwanie we własnym mieszkaniu – własnościowym lub wynajmowanym. Szansa urodzenia dziecka jest o

[44] A. Czerniak, J. Kroszka, Jak rozwiązać problemy mieszkaniowe młodych Polek i Polaków. Polityka Insight Research, Warszawa 2024.

18% większa, jeśli para mieszka we własnym mieszkaniu, niż jeśli mieszkałaby u rodziców lub teściów[45].

- Po drugie, by para starała się o **drugie lub kolejne dziecko**, każdorazowo znacząco wzrasta rola powierzchni użytkowanego mieszkania i unikanie sytuacji mieszkania w lokalu przeludnionym. 10% rodziców jednego dziecka wskazuje, że brak odpowiednich warunków mieszkaniowych powstrzymuje ich od powiększenia rodziny. Odsetek ten wzrasta do blisko 40% dla rodziców co najmniej dwójki dzieci; w tej grupie warunki mieszkaniowe stają się najważniejszą deklarowaną barierą dla decyzji o kolejnym dziecku (wykres 30).

Wykres 30. Deklarowane bariery decyzji o kolejnym dziecku (odsetki odpowiedzi, 2020 r.)



Uwaga: suma przekracza 100% ze względu na możliwość zaznaczenia więcej niż 1 odpowiedzi.
Źródło: E. Dąbrowska, E. Baryła-Zapała, M. Pietrzyk, Ł. Groblewski, *Zbadanie i określenie warunków do poprawy kondycji demograficznej Polski (...)*, MRPiPS, Kutno 2021.

Brak odpowiednich warunków mieszkaniowych jest także istotną barierą dla poprawy jakości życia gospodarstw domowych o szczególnych potrzebach mieszkaniowych (np. osób starszych, osób z niepełnosprawnościami).

Kierunki działań

1. Rozwój zasobu mieszkań na wynajem

A. Zwiększenie publicznego wsparcia dla społecznego budownictwa czynszowego, w tym komunalnego

[45] A. Matysiak, Posiadanie własnego mieszkania a rodzicielstwo w Polsce. „Studia Demograficzne", 2011, nr 1(159), s. 37–55.

Znacznie zwiększony zostanie poziom publicznego wsparcia finansowego na realizację inwestycji mieszkaniowych służących powiększeniu zasobu mieszkań dostępnych dla gospodarstw domowych o średnich i niższych dochodach, użytkowanych w różnych formułach czasowego używania mieszkania. Dotyczy to zarówno wsparcia o charakterze bezzwrotnym, jak i o charakterze zwrotnym, udzielanego przy wykorzystaniu środków budżetu państwa oraz środków europejskich. Działania te umożliwią zwiększenie skali inwestycji podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz towarzystwa budownictwa społecznego/społeczne inicjatywy mieszkaniowe, a także aktywizację spółdzielni mieszkaniowych. Uzupełniająco podejmowane będą inne działania służące rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego i mieszkalnictwa spółdzielczego, w tym działania na rzecz zwiększenia dostępności gruntów publicznych, w szczególności nieruchomości Skarbu Państwa, na potrzeby realizacji takiego budownictwa.

B. Upowszechnienie działalności społecznych agencji najmu

Wzmocnione zostaną zachęty do nawiązywania przez gminy współpracy ze społecznymi agencjami najmu (SAN) w celu tworzenia warunków do zaspokajania lokalnych potrzeb mieszkaniowych oraz do angażowania się w działalność SAN. Zachęty do włączania się w działalność SAN obejmują zarówno korzyści dla podmiotów zainteresowanych prowadzeniem działalności SAN, jak i dla właścicieli oddających SAN mieszkania w dzierżawę oraz najemców tych mieszkań.

C. Rozwój zasobu zaspokajającego potrzeby mieszkaniowe studentów i doktorantów

Wdrożone zostaną rozwiązania ułatwiające zwiększanie zasobu zaspokajającego potrzeby mieszkaniowe studentów i doktorantów oraz poprawę warunków mieszkaniowych w tym zasobie. Obejmą one bezzwrotne finansowe wsparcie przyznawane uczelniom w ramach publicznego systemu nauki i szkolnictwa wyższego, które w przypadku budowy nowych powierzchni dla studentów i doktorantów uwzględni potrzebę zapewnienia wysokich standardów energooszczędności inwestycji i niższych kosztów eksploatacji.

D. Wsparcie w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych

Realizowane będą działania wspierające gospodarstwa domowe w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych. Na działania te składają się różne formy przejściowego wsparcia finansowego w pokrywaniu wydatków z tytułu szeroko rozumianego najmu mieszkania.

E. Zwiększenie kontroli nad rozwojem rynku najmu krótkoterminowego

Stworzony zostanie centralny rejestr wszystkich lokali, w których są świadczone usługi najmu krótkoterminowego. Rejestracja będzie opierać się na oświadczeniu dotyczącym spełniania odpowiednich wymogów, a następnie kontroli *ex post*. Odpowiednie organy będą nadawały numery identyfikacyjne takim obiektom.

2. Rozwój rynku mieszkań na własność

A. Wsparcie w nabyciu mieszkania

Wdrażane będą rozwiązania wspierające gospodarstwa domowe, w tym gospodarstwa domowe mające trudności w samodzielnym nabyciu mieszkania na zasadach rynkowych lub mające szczególne potrzeby mieszkaniowe (np. rodziny wielodzietne, osoby z niepełnosprawnościami), w zakupie mieszkania lub domu. Obejmują one w szczególności rozwiązania w zakresie ochrony nabywców (Deweloperski Fundusz Gwarancyjny), zwiększenia transparentności rynku mieszkaniowego

(uruchomienie Portalu Danych o Obrocie Mieszkaniami) oraz wsparcia kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji.

B. Upowszechnienie alternatywnych formuł dochodzenia do własności

Podjęte zostaną działania na rzecz upowszechnienia wiedzy o alternatywnych modelach dochodzenia do własności w celu zwiększenia ich popularności wśród osób fizycznych. Dotyczy to w szczególności formuły kooperatywy mieszkaniowej jako modelu wspólnej realizacji przez grupę osób fizycznych inwestycji mieszkaniowej na własne potrzeby mieszkaniowe.

C. Wsparcie oszczędzania na cele mieszkaniowe

Wspierane będą pożądane społecznie i gospodarczo zachowania w sferze mieszkaniowej takie jak systematyczne i długofalowe oszczędzanie przez gospodarstwa domowe na cele mieszkaniowe. Dotyczy to w szczególności wsparcia dla oszczędzania na kontach mieszkaniowych przez dopłaty ze środków publicznych, umożliwiające szybsze zgromadzenie kapitału niezbędnego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

3. Poprawa warunków mieszkaniowych

A. Wsparcie realizacji przedsięwzięć remontowych w budynkach wielorodzinnych, ze szczególnym uwzględnieniem zasobów gminnych

Zapewnione zostanie finansowe wsparcie dla właścicieli i zarządców budynków wielorodzinnych, ze szczególnym uwzględnieniem samorządów gminnych, na realizację inwestycji służących poprawie jakości zamieszkiwania w tego rodzaju budynkach. Wsparcie obejmie przede wszystkim przedsięwzięcia prowadzące do poprawy stanu technicznego budynku i jego estetyki, w tym rewitalizacji zabudowy mieszkaniowej o wartości historycznej. Szczególnego wsparcia wymaga zasób w złym stanie technicznym (m.in. wybudowany w technologii wielkopłytowej lub objęty ochroną konserwatorską), ze względu na jego wysoki udział w całości zasobu wielorodzinnego (w tym komunalnego) i konieczność jego modernizacji.

B. Wsparcie dostosowania zasobu mieszkaniowego do potrzeb gospodarstw domowych o szczególnych potrzebach mieszkaniowych

Zapewnione zostanie finansowe wsparcie na realizację przedsięwzięć poprawiających dostępność techniczną i dostosowanie do współczesnych standardów budynków dla osób o szczególnych potrzebach i problemach mieszkaniowych, takich jak osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami lub rodziny z małymi dziećmi. W szczególności uwagi wymaga wyposażenie w windy budynków wielorodzinnych w celu redukcji efektu tzw. więźniów czwartego piętra.

C. Wzmocnienie rozwiązań prawnych zapewniających projektowanie nowego zasobu mieszkaniowego z uwzględnieniem potrzeb osób o szczególnych potrzebach mieszkaniowych

Rozwiązania prawne zabezpieczać będą dobrą jakość nowych budynków i ich otoczenia, w tym z punktu widzenia potrzeb rodzin wielopokoleniowych i z uwzględnieniem wymogów uniwersalnego projektowania, niezbędnego w perspektywie wzrostu liczby osób starszych. Architektura będzie zapewniać odpowiednią dostępność, umożliwiającą jak najszerszy udział w życiu społecznym osób o różnych potrzebach, w tym osób z niepełnosprawnościami, osób starszych lub osób z czasowymi ograniczeniami mobilności.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Udział mieszkań komunalnych i społecznych czynszowych w liczbie mieszkań, których budowę rozpoczęto	1,64% (2024)	> 10%	> 10%	GUS
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkań na osobę	32,2 m^2 (2024)	> 36 m^2	> 40 m^2	GUS
Udział mieszkań przeludnionych w zasobie mieszkaniowym	33,7% (2024)	< 26%	< 21%	Eurostat

Zobacz także w Strategii:

Ze zwiększeniem dostępności mieszkań powiązane są też: przeciwdziałanie bezdomności (s. xx), wymiana źródeł ciepła i termomodernizacja budynków (s. xx).

Priorytet 1.2: Tworzenie warunków sprzyjających rodzicielstwu

Priorytet zakłada realizację **sześciu głównych kierunków działań**:

1. Poprawa dostępności wysokiej jakości opieki formalnej nad dziećmi.
2. Zwiększenie stabilności dochodów młodych dorosłych.
3. Rozwój kompleksowej ochrony zdrowia prokreacyjnego.
4. Przeciwdziałanie polaryzacji ze względu na płeć w okresie dorastania.
5. Kształtowanie w dyskursie społecznym narracji sprzyjającej rodzicielstwu.
6. Rozwój systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej.

Kluczowe wyzwania

Liczba dzieci rodzących się w Polsce jest niższa niż liczba dzieci, jaką kobiety i mężczyźni chcieliby mieć. Prawie połowa osób w wieku 18-40 lat chciałaby mieć dwoje dzieci (49% takich wskazań wśród mężczyzn i 46% wśród kobiet). Troje lub więcej dzieci chciałoby mieć 22% mężczyzn i 23% kobiet. Wśród osób w wieku 35-40 lat 37% ma mniej dzieci, niż wskazuje, że chciałoby mieć[46]. Wśród osób, które na przełomie 2010/2011 r. odpowiedziały, że w ciągu trzech lat zdecydowanie planują zostać rodzicem, po czterech latach jedynie połowa zrealizowała ten zamiar[47].

Bariery dla posiadania dzieci są zróżnicowane. Ważnym aspektem chęci posiadania dzieci są warunki do łączenia rozwoju zawodowego z obowiązkami opiekuńczymi. Istotnym czynnikiem zniechęcającym do decyzji o dziecku jest niskie poczucie stabilności ekonomicznej, w tym dotyczące sytuacji mieszkaniowej oraz pewności i stabilności zatrudnienia. Znaczenie mają także zmiany kulturowe oraz trudności w nawiązywaniu relacji. Dodatkowo ograniczeniami dla posiadania dzieci bywają problemy natury medycznej. Do zagadnień związanych z rynkiem pracy Strategia odnosi się również w priorytecie „Rynek pracy włączający różne grupy społeczne", zaś do wyzwań związanych z sytuacją mieszkaniową w priorytecie „Zwiększenie dostępności mieszkań". W tym priorytecie skupia się na pozostałych elementach.

Opieka formalna nad małymi dziećmi wciąż nie jest w pełni dostępna. Wiele gmin w Polsce nie zapewnia żadnego miejsca opieki formalnej nad dziećmi do trzeciego r.ż. – z końcem 2024 r. taka sytuacja występowała w aż 37,9% gmin. W miejscach, w których tego rodzaju opieka jest świadczona, barierami przed korzystaniem z niej bywają postrzegana jakość i wysokość opłat. Liczba miejsc opieki

[46] CBOS, Bariery zamierzeń prokreacyjnych, „Komunikat z badań" nr 87/2023, Warszawa 2023.
[47] I. E. Kotowska, A. Matysiak, M. Mynarska, Od opuszczenia domu rodzinnego do przejścia na emeryturę. Życie Polaków w świetle danych z badania ankietowego „Generacje i Rodziny", Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2016

nad dziećmi do lat trzech na koniec 2024 r. wynosiła 237 321[48]. Jednocześnie liczba dzieci zapisanych wyniosła 192 042, co oznacza, że obsadzenie dostępnych miejsc jest na poziomie 81%.

Problemem jest także niewielkie poczucie stabilności dochodów wśród młodych osób. W Polsce wysoki odsetek osób między 20. a 30. r.ż. pracuje na umowach czasowych. Stabilizacja zatrudnienia jest osiągana zazwyczaj w stosunkowo późnym wieku (wykres 31). Osoby niepewne przyszłych dochodów są mniej skłonne do decydowania się na dziecko[49]. Z tego powodu decyzje o dziecku są odkładane do czasu stabilizacji pozycji przyszłych rodziców na rynku pracy. Znaczenie ma też wysokość uzyskiwanych dochodów, zarówno przez okres pierwszych lat po urodzeniu dziecka, jak i w sytuacji chęci posiadania więcej niż jednego dziecka. Ze względu na ograniczony biologicznie czas na decyzje prokreacyjne, odraczanie poczęcia często prowadzi do mniejszej niż zakładana liczby urodzeń.

Wyzwaniem jest niechętny stosunek części pracodawców do zatrudniania kobiet mogących zajść w ciążę lub posiadających małe dzieci. Przyszli rodzice, zwłaszcza kobiety, ze względu na plany związane z rodzicielstwem, bywają postrzegani przez pracodawców jako potencjalne obciążenie. Dotyczy to zarówno nieobecności w czasie ciąży, jak i opieki nad chorym dzieckiem, a także samej przerwy na urlop macierzyński i rodzicielski. Brak poczucia bezpieczeństwa na rynku pracy w zakresie utrzymania zatrudnienia i osiągniętego statusu zawodowego, w przypadku zajścia w ciążę i urodzenia dziecka, nie sprzyja podejmowaniu decyzji prokreacyjnych – pomimo tego, że polski ustawodawca obecnie szeroko chroni trwałość zatrudnienia pracowników-rodziców, np. korzystających z pracowniczych uprawnień rodzicielskich, jak i powracających do pracy po urlopach czy zwolnieniach związanych z rodzicielstwem.

Dla możliwości poczęcia dziecka znaczenie ma również sytuacja zdrowotna potencjalnych rodziców. Prowadzony styl życia, wiek, przebyte lub aktualne choroby w znaczny sposób wpływają na płodność, prowadząc niekiedy do płodności obniżonej. WHO szacuje, że w krajach o wysokich dochodach problem niepłodności – rozumianej jako trudności w uzyskaniu ciąży w ciągu 12 miesięcy od rozpoczęcia starań – dotyka ok. 18% osób dorosłych[50]. Problemy z płodnością wymagają starannej diagnozy oraz indywidualnie dopasowanego, specjalistycznego podejścia do przyszłych rodziców – od chwili podjęcia decyzji o powiększeniu rodziny aż po moment narodzin dziecka.

W kontekście decyzji o posiadaniu drugiego dziecka, istotne jest to, jakie rodzice mieli doświadczenia po narodzinach pierwszego dziecka. Jeżeli początek rodzicielstwa oznaczał dla nich duży spadek ogólnego dobrostanu, to z mniejszym prawdopodobieństwem zdecydują się oni na kolejne dziecko. Znaczenie mają zarówno opisane wcześniej zmiany w sytuacji zawodowej i ekonomicznej, jak i poczucie dobrostanu psychicznego, które po narodzeniu pierwszego dziecka bywa zachwiane z różnych powodów: trudnego przechodzenia ciąży, doświadczeń w trakcie porodu, stresu związanego z opieką nad nowo narodzonym dzieckiem, poczucia izolacji społecznej[51].

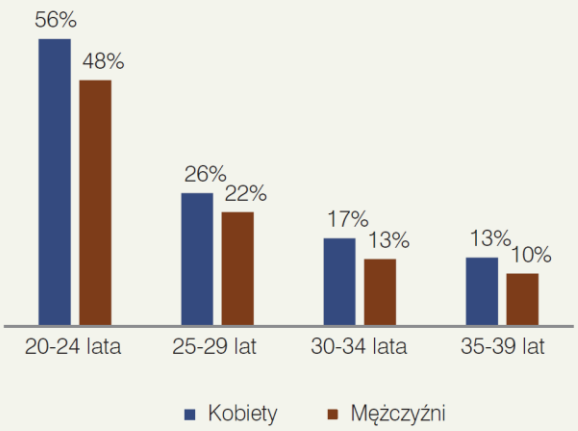
Rodzicielstwo wiąże się z licznymi wyzwaniami psychospołecznymi, których pokonanie wymaga różnorodnych kompetencji, a czasem także zewnętrznego wsparcia. Nie wszystkie osoby dysponują wystarczającymi zasobami, by sprostać trudnościom, np. zdrowotnym czy wychowawczym, pojawiającym się w toku życia rodzinnego. Dlatego istotne jest nie tylko tworzenie odpowiednich warunków materialnych i instytucjonalnych, lecz także psychologiczno-społecznych i zdrowotnych dla

[48] Sprawozdania z wykonywania zadań z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 za 2024 r.
[49] G. Alderotti, D. Vignoli, M. Baccini, A. Matysiak, Employment Instability and Fertility in Europe: A Meta-Analysis, „Demography" 2021, Iss. 58 (3), s. 871-900.
[50] WHO, Infertility prevalence estimates, 1990-2021, Genewa 2023.
[51] R. Margolis, M. Myrskylä, Parental Well-Being Surrounding First Birth as a Determinant of Further Parity Progression, „Demography" 2015, Vol. 52, Iss. 4, s. 1147–1166.

rodzicielstwa. Ponadto potrzeba także zapewnienia narzędzi podnoszących kompetencje wychowawczo-opiekuńcze oraz wsparcia i doradztwa w obliczu potencjalnych sytuacji trudnych – zarówno bezpośrednio po porodzie, jak i na kolejnych etapach rozwoju dziecka.

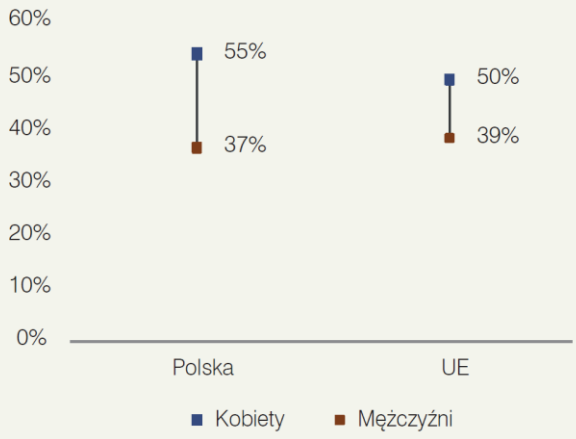
Znaczenie dla możliwości posiadania dzieci ma również sama możliwość znalezienia odpowiedniego partnera. W Polsce obserwuje się wyraźne różnice w rozmieszczeniu ludności ze względu na płeć – mężczyźni częściej pozostają na wsiach, podczas gdy kobiety migrują do miast, co zmniejsza szanse powstawania związków. Kluczową przyczyną tego zjawiska jest przebieg procesu edukacji – metodyka dydaktyczna i wychowawcza nie uwzględnia w dostatecznym stopniu różnic rozwojowych i różnorodnych predyspozycji uczniów i uczennic. W rezultacie po ukończeniu szkoły kobiety częściej decydują się na studia wyższe, co skłania je do wyjazdu do dużych ośrodków akademickich. W Polsce wyższe wykształcenie ma 37% mężczyzn w wieku 25-34 lata i 55% kobiet. Oznacza to różnicę 18 pkt. proc., podczas gdy średnio w UE jest to 11 pkt. proc. (wykres 32).

Wykres 31. Odsetek pracujących na czas określony wśród wszystkich zatrudnionych w danej grupie wieku w Polsce (2024 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykres 32. Odsetek osób z wyższym wykształceniem wśród osób w wieku 25–34 lata, w podziale na płeć (2024 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Na indywidualne decyzje o posiadaniu dzieci mogą wpływać narracje dotyczące rodzicielstwa obecne w dyskursie społecznym. Media rywalizujące o uwagę odbiorców podejmują tematy wywołujące poczucie zagrożenia, w tym takie, które mogą negatywnie wpływać na chęć posiadania dzieci. W obliczu niskiej dzietności istotne jest więc także równoważenie negatywnych narracji pozytywnym wizerunkiem rodzicielstwa. Aby potencjalni rodzice chętniej decydowali się na dzieci, warto zadbać o to, by przekaz był pozytywny.

Istotnym wyzwaniem pozostaje również system pieczy zastępczej nad dziećmi pozbawionymi opieki rodzicielskiej. Obecnie więcej niż jedno na sto dzieci w Polsce wychowuje się poza rodziną biologiczną. Pomimo rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej, znaczną część systemu nadal stanowią instytucjonalne formy pieczy, co ogranicza możliwości budowania trwałych więzi i stwarza ryzyko długotrwałego pobytu dzieci w instytucjach. Poprzez zapewnienie wspierającego rodzinnego środowiska zastępczego dzieciom pozbawionym opieki rodziców biologicznych, zwiększa się ich szanse na prawidłowe funkcjonowanie emocjonalne, społeczne i zawodowe w dorosłym życiu. Jedną

z barier w rozwoju rodzicielstwa zastępczego jest niska znajomość społeczna tej tematyki – prawie 64% badanych nigdy nie spotkało się z terminem „rodzic zastępczy zawodowy”[52].

Kierunki działań

1. Poprawa dostępności wysokiej jakości opieki formalnej nad dziećmi

A. Zapewnienie dostępności opieki formalnej nad dziećmi do trzeciego r.ż. dla rodziców z każdej gminy

Rozwinięta zostanie sieć opieki formalnej nad dziećmi do trzeciego r.ż. ws taki sposób, by rodzice w każdej gminie w Polsce mieli możliwość skorzystania z niej. Dostępność różnych form opieki będzie dostosowana do potrzeb danej gminy. W każdej gminie dostępna będzie co najmniej jedna placówka/jeden punkt opieki formalnej (żłobek, klub dziecięcy lub opiekun dzienny). Będą realizowane i monitorowane programy pozwalające na obniżenie opłat za pobyt dzieci w instytucjach opieki. W ramach zadania przewidziane są także działania dotyczące wczesnego wspomagania rozwoju dzieci i wykrywania na wczesnym etapie występowania u dzieci nieprawidłowości rozwojowych, a także rozwój systemu doradczego i konsultacyjnego dla rodziców dzieci do lat trzech, z uwzględnieniem potrzeb i charakteru danej gminy.

B. Wdrożenie wysokich standardów jakości opieki formalnej nad dziećmi do trzeciego r.ż.

Wdrożone zostaną standardy placówek oraz opieki w zakresie m.in. rozwoju psychomotorycznego dziecka i rozwoju kompetencji, przy zachowaniu dostępności finansowej form opieki. Część standardów będzie obligatoryjna dla wszystkich instytucji, a część fakultatywna dla instytucji chcących podwyższyć swoją jakość. W standardach uwzględnione zostaną potrzeby dzieci z rodzin defaworyzowanych i rodzin z trudnościami.

C. Wzmocnienie opiekuńczo-wychowawczej roli przedszkola i szkoły podstawowej

Zaproponowane zostaną rozwiązania legislacyjne i pozalegislacyjne ukierunkowane na uelastycznienie organizacji przedszkoli i szkół podstawowych, których celem będzie wzmocnienie ich funkcji opiekuńczo-wychowawczej w stałej współpracy z rodzicami (np. zmiany w opiece świetlicowej, w tym zwłaszcza w okresach przerw świątecznych lub w dni wolne od zajęć dydaktyczno-wychowawczych). Rozwiązania te będą umożliwiały szybsze reagowanie na współczesne potrzeby rodziców i lokalnej społeczności oraz sprzyjały poprawie warunków uczenia się, wychowania i opieki nad dziećmi z różnymi potrzebami edukacyjnymi.

2. Zwiększenie stabilności dochodów młodych dorosłych

A. Zwiększenie powszechności wykorzystywania umów na czas nieokreślony

Zwiększona zostanie powszechność wykorzystywania umów na czas nieokreślony w obszarach, w których charakter wykonywanej pracy oraz wymóg poznania kompetencji pracownika nie uzasadniają

[52] Ruszkowska M., Zmysłowska M., Broża P., Hauser A., Raport Rodzicielstwo Zastępcze w Polsce. Wyzwania i rozwiązania, Happy Kids, Łódź 2024.

wykorzystywania umów czasowych. Proces tworzenia rozwiązań w tym obszarze zostanie przeprowadzony w dialogu z przedstawicielami organizacji pracowników i pracodawców.

B. Zabezpieczenie dochodów rodziców o słabej pozycji na rynku pracy

W ramach finansowego wsparcia rodziców po narodzinach dziecka szczególna uwaga zostanie poświęcona osobom o nieugruntowanej pozycji na rynku pracy. Celem tego działania jest przeciwdziałanie sytuacji, w której stabilna praca obojga rodziców jest warunkiem do planowania dzieci. Ważne będzie, aby wsparcie finansowe dla rodziców było na bieżąco dostosowywane do zmieniających się warunków ekonomicznych.

C. Zwiększenie szans zawodowych rodziców dzieci do lat trzech

Zostaną podjęte działania promujące rozwój zawodowy, możliwości przekwalifikowania i podnoszenia kompetencji zawodowych pracowników będących rodzicami, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet, w okresie pierwszych trzech lat życia ich dziecka. W szczególności działania te będą dotyczyć rodziców dzieci między 12. a 35. miesiącem życia dziecka, a więc w okresie pomiędzy końcem urlopu rodzicielskiego a osiągnięciem przez dziecko wieku przedszkolnego. Zrealizowane zostaną działania skierowane do pracodawców na rzecz poprawy postrzegania młodych kobiet mogących zostać matkami, kobiet w ciąży oraz rodziców z małymi dziećmi. Wspierane będzie upowszechnianie dobrych praktyk pracodawców sprzyjających posiadaniu dzieci i równowadze między pracą zarobkową a życiem rodzinnym.

3. Rozwój kompleksowej ochrony zdrowia prokreacyjnego

A. Upowszechnienie profilaktyki i leczenia niepłodności

Prowadzona będzie promocja stylu życia zmniejszającego ryzyko niepłodności, upowszechnione też zostanie leczenie chorób prowadzących do obniżenia płodności, szczególnie endometriozy, zespołu policystycznych jajników i otyłości. Zostanie utworzona sieć ośrodków o wysokim stopniu referencyjności zajmujących się zdrowiem prokreacyjnym, w tym leczeniem endometriozy. Rozbudowane zostaną możliwości leczenia niepłodności u pary jeszcze przed korzystaniem z technik wspomaganego rozrodu. Zwiększony zostanie dostęp do technik, które powinny być zastosowane jeszcze przed wdrożeniem leczenia niepłodności metodą in vitro. Upowszechniona zostanie wiedza na temat możliwości zabezpieczenia materiału rozrodczego na przyszłość dla osób poddanych leczeniu onkologicznemu. Dla par niemogących zajść w ciążę w sposób naturalny kontynuowana będzie możliwość prokreacji wspomaganej medycznie.

B. Wzmacnianie opieki prekoncepcyjnej i okołoporodowej

Rozszerzona zostanie profilaktyka i edukacja zdrowotna młodych osób dotycząca zachowania zdrowia prokreacyjnego na przyszłość. Kontynuowane będą działania umożliwiające uzyskanie indywidualnych porad zwiększających szansę na powstanie ciąży. W ramach edukacji prekoncepcyjnej przekazywane będą informacje o właściwym stylu życia i koniecznych działaniach profilaktycznych. Rozszerzona zostanie edukacja przedporodowa o zagrożeniach dla matki i dziecka, powikłaniach wczesnych i późnych po cięciu cesarskim. Zwiększona zostanie dostępność do znieczuleń zewnątrzoponowych lub (w uzasadnionych przypadkach) znieczuleń podpajęczynówkowych w porodach drogami natury. Wprowadzone zostaną zmiany w standardzie organizacyjnym opieki okołoporodowej poprawiające dostęp do opieki laktacyjnej, opieki nad kobietą i noworodkiem w sytuacjach przedłużonej hospitalizacji noworodka, opieki nad kobietą w sytuacji

niepowodzeń położniczych. Zwiększony zostanie dostęp do opieki dla kobiet z niepełnosprawnościami. Kontynuowane będą działania upowszechniające wśród przyszłych rodziców znajomość przepisów standardu organizacyjnego opieki okołoporodowej, ponadto zostaną także zrealizowane działania informacyjne skierowane do świadczeniodawców w tym zakresie. Zwiększone zostanie także wsparcie psychologiczne rodziców bezpośrednio po narodzinach dziecka.

C. Rozwój kompetencji rodzicielskich oraz wsparcie psychologiczne rodziców w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych

Realizowane będą działania wspierające więzi rodzinne, w tym sprzyjające budowaniu relacji rodzin ze środowiskiem społecznym oraz wzmacnianiu prawidłowych więzi wewnątrzrodzinnych. Ponadto podjęte zostaną inicjatywy zapewniające rodzinom dostępne i zindywidualizowane wsparcie o charakterze poradniczym i psychologicznym.

4. Przeciwdziałanie polaryzacji ze względu na płeć w okresie dorastania

A. Dostosowanie metodyki nauczania do zróżnicowanych potrzeb uczniów i uczennic

W szkołach podstawowych i ponadpodstawowych (w tym branżowych) metodyka dydaktyczna i wychowawcza w większym stopniu będzie uwzględniać różnice rozwojowe i różnorodne predyspozycje uczniów oraz uczennic. Różne grupy uczniów i uczennic mają odmienne potrzeby, których uniwersalny model edukacyjny i wychowawczy może nie uwzględniać, co prowadzi do ograniczenia rozwoju ich potencjału. Szczególna uwaga zostanie poświęcona uczniom osiągającym słabsze wyniki. Wdrożone zostaną rozwiązania sprzyjające sprawczości i autonomii w uczeniu się wszystkich uczniów. W sytuacjach, w których standardowe zabiegi pedagogiczne nie będą przyczyniać się do postępu określonych uczniów, łatwo dostępne będzie wsparcie w ramach pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

B. Upowszechnienie w szkołach edukacji w zakresie kompetencji emocjonalnych i społecznych

W szkołach zostanie zwrócona uwaga na poprawę kompetencji emocjonalnych i społecznych uczniów, zarówno w formie bieżącej pracy z uczniami i zintegrowane działania nauczycieli, jak i poprzez zwiększenie partycypacji w zajęciach rozwijających kompetencje emocjonalno- społeczne. Szczególna uwaga poświęcona zostanie uczniom z rodzin defaworyzowanych, dysfunkcyjnych oraz uczniom z innymi trudnościami. Podkreślona zostanie rola programu wychowawczo-profilaktycznego, szczególnie w zakresie wzmacniania kompetencji emocjonalno- społecznych i innych obszarów dobrostanu psychicznego uczniów.

5. Kształtowanie w dyskursie społecznym narracji sprzyjającej rodzicielstwu

A. Poprawa wizerunku rodzicielstwa w dyskursie społecznym

Działania będą skupiać się na poprawie społecznego postrzegania rodzicielstwa, w tym rodzin wielodzietnych. Ważnym elementem przedsięwzięć promujących rodzicielstwo będzie zmiana stereotypów dotyczących roli kobiety i mężczyzny w opiece nad dziećmi i ich wychowaniu. Przekaz będzie koncentrować się na możliwościach łączenia rodzicielstwa z rozwojem osobistym, realizacją zawodowych ambicji, a także poczuciem spełnienia i szczęścia. Działania będą ukierunkowane także na zwiększanie zaufania społecznego wobec instytucji wspierających rodziny, wzmocnienie poczucia

wspólnoty oraz podniesienie jakości życia dzieci i dorosłych. Obejmą one kształtowanie pozytywnego wizerunku rodzicielstwa w mediach, w tym treści dotyczących zabawy, dostępności przestrzeni do zabawy i odpoczynku oraz roli lokalnych społeczności w ich tworzeniu. Przedsięwzięcia będą realizowane m.in. poprzez wspieranie samorządów, instytucji kultury i organizacji pozarządowych w tworzeniu przyjaznych, dostępnych przestrzeni do zabawy, odpoczynku i wspólnego spędzania czasu. Istotne będzie również upowszechnianie wiedzy o przysługujących rodzicom i kobietom w ciąży prawach oraz dostępnych formach wsparcia, tak aby mogli świadomie z nich korzystać. Działania na rzecz poprawy wizerunku rodzicielstwa w dyskursie społecznym obejmą zarówno rodzicielstwo biologiczne, zastępcze jak i adopcyjne. Kształtowany też będzie pozytywny wizerunek wspierania przyszłych i obecnych rodziców małych dzieci przez osoby starsze. Całość inicjatyw przyczyni się do budowania postrzegania rodzicielstwa jako wartościowej i różnorodnej część życia, a nie źródła ograniczeń i wyrzeczeń.

B. Promocja opieki formalnej nad dziećmi w wieku do lat trzech

Prowadzone będą kampanie medialne mające na celu kształtowanie pozytywnego wizerunku powierzania opiece formalnej dzieci do lat trzech, przy zapewnieniu wysokiej jakości tej opieki, oraz pozytywnego wpływu wczesnej edukacji na rozwój dzieci w tym wieku. W przekazach podkreślane będą korzyści płynące z profesjonalnej opieki, wczesnej edukacji, bezpieczeństwa oraz wartości wspólnego czasu rodziców i dzieci. Działania komunikacyjne uwzględnią zróżnicowanie grup odbiorców.

6. Rozwój systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej

A. Rozwój systemu wsparcia rodziny

Wzmocniony zostanie system wspierania rodziny, mający na celu pracę z rodziną przeżywającą trudności opiekuńczo-wychowawcze, tak aby dzieci mogły wychowywać się w bezpiecznym środowisku rodzinnym.

B. Wsparcie rodzicielstwa zastępczego i adopcyjnego

Wdrożone zostaną działania mające na celu polepszenie warunków realizacji zadań rodzica zastępczego, w tym dostęp do kompleksowego poradnictwa skierowanego zarówno do dzieci, jak i do rodziców zastępczych i osób prowadzących rodzinne domy dziecka, dostęp do usług w zakresie pomocy terapeutów i specjalistów, oraz dostęp poza kolejnością do świadczeń opieki zdrowotnej, w tym dla dzieci przysposobionych. Uwzględni się także wzmocnienie jakości procesu usamodzielnienia i wsparcie w okresie wchodzenia w dorosłość.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Współczynnik dzietności	1,10 (2024)	≥ 1,30	≥ 1,45	GUS
Udział dzieci objętych opieką formalną w ogólnej liczbie dzieci w wieku od 1 roku do 2 lat	41% (2024)	> 60%	> 65%	MRPiPS
Odsetek porodów drogami natury ze znieczuleniem	23% (2024)	> 32%	> 40%	NFZ
Liczba urodzeń dzięki przeprowadzonej w danym roku procedurze in vitro w ramach rządowego programu leczenia niepłodności*	7 755 (2024)	≥ 9 440	≥ 9 440	MZ

* Finansowanie leczenia niepłodności metodą in vitro odbywa się obecnie w ramach Programu pn. Leczenie niepłodności obejmujące procedury medycznie wspomaganej prokreacji, w tym zapłodnienie pozaustrojowe prowadzone w ośrodku medycznie wspomaganej prokreacji, na lata 2024-2028.

Zobacz także w Strategii:

Z tworzeniem warunków sprzyjających rodzicielstwu powiązane są też: polityka mieszkaniowa (s. xx), profilaktyka zdrowotna (s. xx), zdrowie psychiczne (s. xx), ułatwienia dla godzenia pracy zawodowej z życiem prywatnym (s. xx).

Priorytet 1.3: Odpowiedzialna polityka migracyjna

Priorytet zakłada realizację **czterech głównych kierunków działań**:

1. Rozwój zrównoważonych instrumentów polityki imigracyjnej.
2. Włączenie się Polski w międzynarodową konkurencję o przyciąganie osób o ponadprzeciętnych zdolnościach.
3. Wsparcie integracji imigrantów z polskim społeczeństwem.
4. Zwiększenie skali migracji powrotnych.

Kluczowe wyzwania

W ostatnich latach Polska stała się atrakcyjnym krajem dla imigrantów, a wojna w Ukrainie dodatkowo zmusiła do przyjazdu wielu uchodźców wojennych. Według danych GUS, w 2016 r. wielkość imigracji do Polski po raz pierwszy przekroczyła wielkość emigracji. Od tego czasu ten dodatni bilans migracji się utrzymuje. Jednocześnie agresja Rosji na Ukrainę, począwszy od lutego 2022 r., spowodowała, że wiele osób stało się uchodźcami wojennymi. W 2022 r. 9,1 mln obywateli Ukrainy przekroczyło granicę ukraińską w kierunku Polski[53]. W marcu 2025 r. zarejestrowanych było 994 tys. osób posługujących się numerem PESEL-UKR[54].

Rosja i Białoruś wykorzystują przeciw Polsce, jako krajowi Zachodu z NATO i Unii Europejskiej, sztucznie wykreowaną presję migracyjną. Od połowy 2021 r. Polska zmaga się z presją migracyjną na granicy z Białorusią. Próby nielegalnych przekroczeń dokonywane są przez obywateli państw Azji Środkowej i Bliskiego Wschodu, ale także z Afryki, przy widocznym zaangażowaniu w ich organizację rosyjskich i białoruskich służb. Próby te są w kolejnych okresach ponawiane. Zgodnie z danymi Frontexu w latach 2021-2024 zanotowano 37 tys. prób nielegalnych przekroczeń wschodniej granicy lądowej UE, wobec 3,4 tys. prób w latach 2017-2020. Wywoływanie presji migracyjnej jest wykorzystywane jako środek nacisku w konfliktach hybrydowych[55]. W Polsce próby przekroczeń i ich powstrzymywania spotkały się z ożywioną dyskusją społeczną mającą charakter polaryzujący, doprowadziły do zakłócenia planów ćwiczeń wojsk operacyjnych, wywołały zapotrzebowanie na finansowanie środków zaradczych oraz silne zaangażowanie służb państwowych – Straży Granicznej, Policji i Sił Zbrojnych RP, a także wprowadzenie zmian prawnych.

Starzenie się kadr i spadek liczby ludności w Polsce kreują niedobory pracowników w wielu kluczowych dla rozwoju obszarach. Osiągnięcie rozwoju gospodarczego i zachowanie sprawności funkcjonowania państwa i jego instytucji w sytuacji spadku liczby ludności i starzenia się

[53] Straż Graniczna, Informacja statystyczna za 2022 r., Warszawa 2023.
[54] Otwarte Dane, Szczegółowe statystyki dot. osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy. Stan na 11.03.2025 r. [dostęp: kwiecień 2025].
[55] K. M. Greenhill, Weapons of Mass Migration. Forced Displacement as an Instrument of Coercion, „Strategic Insights" 2010, Vol. 9, Iss. 1, s. 116–159.

demograficznego wymaga wysokiej jakości ekspertów na kluczowych stanowiskach. Przykładowo w Polsce liczba praktykujących lekarzy na 1000 mieszkańców wynosi 3,5, podczas gdy średnia UE wynosi 4,2[56]. Polska też mało inwestuje w rozwój najwyższej klasy kompetencji – liczba doktorantów na 1000 osób w wieku 25-34 lata wynosi w Polsce 5,6, podczas gdy średnia UE wynosiła 13,1 (dane Eurostatu). Czynnikiem sprzyjającym rozwojowi nauki jest jej umiędzynarodowienie, a na polskich uczelniach wciąż mało jest zagranicznych naukowców światowej klasy. Jednocześnie wielu Polaków z wcześniejszych fal emigracji to uznani eksperci w swoich dziedzinach na zagranicznych uczelniach, przyczyniający się do rozwoju dorobku naukowego i prestiżu kraju zamieszkania.

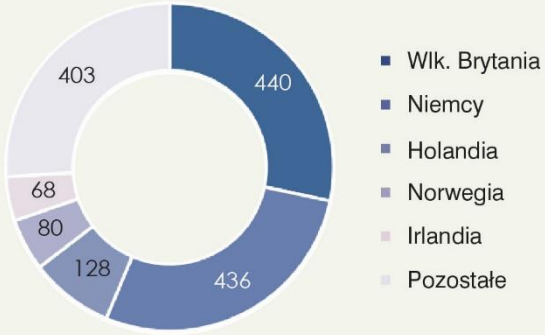
Rosnąca liczba cudzoziemców niemających przed przyjazdem związków z Polską wymaga systematycznego podejścia do włączenia ich w społeczeństwo – tak, by zmniejszyć ryzyko powstania społeczności równoległych. Zgodnie z danymi ZUS, według stanu na koniec 2024 r. ubezpieczonych w ZUS było ponad 1 192 tys. cudzoziemców. Liczba ta wzrosła prawie siedmiokrotnie w stosunku do 2015 r. (wykres 33). Ponad 75% tej ludności to obywatele Ukrainy i Białorusi. Imigranci na drodze do stania się zintegrowanymi członkami społeczności mierzą się z różnymi wyzwaniami, do najważniejszych należy najczęściej nieznajomość języka polskiego. Jest to skuteczna bariera do tworzenia więzi z polską społecznością, awansu zarobkowego i zrozumienia polskiej kultury i obyczajów.

Emigracja z Polski, szczególnie w XXI wieku, istotnie obniżyła potencjał demograficzny kraju. Zgodnie z danymi GUS w 2023 r. za granicą Polski przebywa czasowo 1,56 mln osób z polskim obywatelstwem, przede wszystkim w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Holandii i innych krajach UE (wykres 34). Liczba ta wzrastała od 2004 do 2017 r., po czym zaczęła spadać, by ponownie wzrosnąć po 2020 r. Jednocześnie szacuje się, że poza granicami Polski żyje blisko 21 mln osób polskiego pochodzenia, głównie w Stanach Zjednoczonych oraz krajach Europy Zachodniej, a także na terenach byłego Związku Radzieckiego[57].

Wykres 33. Cudzoziemcy w Polsce w ubezpieczeniu emerytalno-rentowym, w podziale na kraj pochodzenia (w tys.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

Wykres 34. Migranci czasowi z Polski za granicą, w podziale na kraj emigracji (w tys., 2023 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

[56] OECD/European Commission, Health at a Glance: Europe 2024: State of Health in the EU Cycle, OECD Publishing, Paris 2024.
[57] R. Wyszyński, Atlas Polaków na świecie, Instytut Pokolenia, Warszawa 2023.

Za najważniejsze bariery dla realizacji odpowiedzialnej polityki migracyjnej Strategia uznaje:

- **Konsekwencje braku dostatecznej kontroli nad procesami migracyjnymi.** W ostatnich latach znaczący wzrost imigracji z krajów Azji, Bliskiego Wschodu i Ameryki Południowej był spowodowany liberalnym podejściem do migracji i w dużej części „prywatyzacją" polityki migracyjnej. Wskutek tego pracodawcy i pośrednicy w zakresie zatrudnienia w stosunkowo łatwy sposób mogli pozyskiwać pracowników za granicą. Podobnie uczelnie oferowały miejsca dla studentów z zagranicy bez dostatecznej weryfikacji kwalifikacji oraz kontroli nad ich procesem edukacji, w tym obecności na zajęciach i faktycznego podjęcia studiów bądź zaangażowania w studia. W konsekwencji nie tylko w sposób niekontrolowany zwiększyła się w Polsce liczba cudzoziemców, ale także Polska stała się krajem, przez który cudzoziemcy pragnący dotrzeć do innych krajów UE pozyskiwali dostęp do Wspólnoty.

- **Wykorzystywanie migracji jako broni w konfliktach międzynarodowych i nadużywanie systemów azylowych państw Unii Europejskiej.** Presja migracyjna, zagrożenie migracjami oraz faktyczne uruchomienie procesów migracyjnych przez państwa trzecie ma potencjał destabilizacyjny dla kraju docelowego migracji i wspólnot międzynarodowych, do których należy. W przypadku Polski, będącej krajem położonym na wschodniej granicy UE, presja migracyjna na granicy z Białorusią i potencjalnie Rosją ma zdolność do uruchomienia procesów destabilizacji wewnętrznej oraz wzrostu napięć z innymi krajami UE. Podobny potencjał ma presja migracyjna na inne kraje Unii, w szczególności położone na granicy południowej Wspólnoty, której przekroczenie przez imigrantów stwarza im faktyczne możliwości poruszania się po terytorium strefy Schengen, pomimo środków podejmowanych przez państwa członkowskie w celu ograniczenia tego rodzaju ruchów wtórnych.

- **Niedostatecznie rozwinięty system integracji imigrantów z polskim społeczeństwem.** Obecnie imigranci przybywający do Polski w znacznej mierze nie uzyskują wsparcia w zakresie integracji. W szczególności ograniczone są możliwości nauki języka polskiego. Znaczna część działań integracyjnych realizowana jest przez organizacje pozarządowe, jednakże ich wsparcie dociera do niewielkiej grupy imigrantów. Powoduje to, że istotna część imigrantów jest wykluczona z możliwości integracyjnych, co stwarza ryzyko wykluczenia i powstania społeczności równoległych.

- **Charakter, dynamika i złożoność zjawisk migracyjnych niesie w sobie duży potencjał polaryzacyjny** i wymaga zbiorowej pracy nad odpornością społeczeństwa na działania destabilizacyjne (szczególnie w przestrzeni medialnej), nastawione na wytwarzanie napięć i wzmacnianie podziałów społecznych.

- **Ograniczone wykorzystywanie potencjału selektywnej imigracji osób o kwalifikacjach odpowiadających na potrzeby rynku pracy**. Wiele krajów rozwiniętych aktywnie pozyskuje imigrantów dla zaspokojenia potrzeb w zawodach, które są deficytowe, oraz dla przyspieszenia rozwoju kapitału ludzkiego społeczeństwa. W tym celu realizują szereg polityk nakierowanych na ułatwienie imigracji dla osób spełniających określone kryteria. Dotychczas poprzez instrument oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi Polska ułatwiała dostęp do swojego rynku pracy obywatelom niewielkiej liczby krajów, ale ten mechanizm, nakierowany terytorialnie, nie uwzględniał kryterium jakościowego potencjalnego imigranta. Jednocześnie elementem rozwoju zrównoważonej, selektywnej migracji, by zapewnić osoby o umiejętnościach pożądanych na rynku pracy, mogą stać się

rozwijane w ramach UE narzędzia i mechanizmy wspierające możliwości podejmowania pracy na terytorium Unii Europejskiej przez osoby o wysokich kwalifikacjach.

- **Koncentrowanie się imigracji w aglomeracjach**, w konsekwencji czego nie rozwiązuje ona problemów związanych z depopulacją i starzeniem się mniejszych miast i wsi.

Kierunki działań

1. Rozwój zrównoważonych instrumentów polityki imigracyjnej

A. Stworzenie modelu dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy w zawodach deficytowych

Zostaną stworzone warunki dla bezpiecznej i kontrolowanej imigracji zarobkowej, szczególnie w zakresie wypełniania luk w zawodach deficytowych. W ramach tych działań powstaną także specjalne regulacje nakierowane na zawody długotrwale deficytowe. Szczególny nacisk położony zostanie na pozyskiwanie pracowników posiadających unikatowe, wysokospecjalistyczne umiejętności. Stworzone również zostaną ułatwienia dla pracodawców realizujących inwestycje o strategicznym znaczeniu dla gospodarki lub obronności państwa.

B. Rewizja funkcjonowania instrumentu oświadczeń o zamiarze powierzenia zatrudnienia

Zostanie przeprowadzona analiza dotychczasowego funkcjonowania instrumentu oświadczeń o zamiarze powierzenia zatrudnienia cudzoziemcowi i podjęcie decyzji o ewentualnym rozszerzeniu lub zawężeniu liczby państw, których obywatele korzystają z tego instrumentu, bądź zmiany zasad jego funkcjonowania – z zachowaniem istotnej roli publicznych służb zatrudnienia w procesie legalizacji zatrudnienia cudzoziemców.

C. Wypracowanie nowego modelu dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy

Zostanie przeprowadzona ewaluacja dotychczasowego modelu dopuszczania cudzoziemców do polskiego rynku pracy, która posłuży jako podstawa do rozstrzygnięcia kwestii ewentualnego wprowadzenia zmian w kierunku modelu opartego o system punktowy.

D. Modyfikacja modelu funkcjonowania w Polsce agencji pracy tymczasowej

Przygotowane zostaną zmiany legislacyjne, które będą miały na celu eliminację przypadków łamania prawa i działania na szkodę pracownika i państwa, m.in. w obszarze outsourcingu pracowniczego jak również zwiększenie efektywności agencji, m.in. w zakresie procedur uzyskiwania zezwoleń na pracę czy wsparcia cudzoziemców w legalizacji pobytu. Celem będzie zaostrzenie kar za nieprzestrzeganie prawa oraz przyspieszenie procedur usuwania agencji pracy tymczasowych z rejestru, jeśli nie spełniają wymogów przewidzianych prawem.

E. Budowanie pozytywnego odbioru Polski wśród obywateli innych krajów i zwiększenie skuteczności działań w zakresie dyplomacji publicznej

Polska będzie wykorzystywać swoją wzrastającą atrakcyjność jako kraju bezpiecznego o dobrych perspektywach rozwojowych. Rozstrzygnięta zostanie kwestia powołania do życia nowej instytucji realizującej cele dyplomacji publicznej czy wzmocnienia w tym celu którejś z istniejących instytucji. Jednocześnie kontynuowane będą projekty zachowania i promocji polskiego dziedzictwa znajdującego się poza granicami Polski. Nastąpi zacieśnienie współpracy z Polonią, by ta w większym stopniu promowała Polskę wśród społeczeństwa państw przyjmujących oraz wśród lokalnych

polityków i angażowała się na rzecz bezpieczeństwa i interesów polityki zagranicznej RP. Modyfikacji ulegną priorytety programów polonijnych. Większy nacisk zostanie położony na edukację obywatelską, w tym promocję Polski w kontekście jej członkostwa w Unii Europejskiej oraz NATO.

F. Opracowanie krajowego programu powrotowego dla cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP został uznany za niepożądany

Stworzony zostanie program powrotowy uzupełniający działania podejmowane na poziomie UE i realizowany przy wykorzystaniu kompetencji UE oraz organizacji międzynarodowych. Program będzie zawierać komponent dobrowolny i przymusowy. Polska będzie także podpisywać umowy o powrotach migrantów do krajów tranzytu oraz pochodzenia oraz wspierać podpisywanie takich umów przez podmioty UE.

2. Włączenie się Polski w międzynarodową konkurencję o przyciąganie osób o ponadprzeciętnych zdolnościach

A. Wykorzystanie systemu edukacji ponadpodstawowej i wyższej oraz instytucji polskich działających za granicą do pozyskania talentów

Zwiększona zostanie aktywność Polski w zakresie pozyskiwania zagranicznych talentów. Pozyskiwanie talentów jest jednym z kluczowych czynników znacząco zwiększających kapitał intelektualny państwa w kluczowych obszarach do rozwoju, a przejście przez system edukacji znacząco ułatwia stworzenie relacji z polskimi rówieśnikami, praktyczne poznanie języka i włączenie w społeczeństwo. Dla aktywnego pozyskiwania talentów zostaną wykorzystane polskie instytucje działające za granicą, które mogą wykorzystać m.in. rosnącą atrakcyjność Polski jako nowoczesnego państwa. W szkołach zapewnione zostaną działania integracyjne.

B. Stworzenie zasad pozyskiwania wiz dla zagranicznych naukowców wspierających rozwój polskiej nauki oraz uproszczenie postępowania w sprawie wydania zezwolenia na pobyt czasowy

Zostanie wprowadzony system szybkiego wydawania wiz oraz nastąpi uproszczenie postępowania w sprawie wydania zezwolenia na pobyt czasowy dla naukowców zrekrutowanych do realizacji grantów przyznawanych przez wiodące agencje wykonawcze (np. Narodowe Centrum Nauki, Europejska Rada do Spraw Badań Naukowych), cudzoziemców przyjętych do szkoły doktorskiej albo uczestniczących w prowadzeniu działalności naukowej w uczelniach akademickich, instytutach naukowych Polskiej Akademii Nauk lub instytutach badawczych. Z tej ścieżki będą mogli korzystać również naukowcy zrekrutowani do podmiotów szkolnictwa wyższego, które w danej dyscyplinie naukowej otrzymały ocenę ewaluacyjną A+.

C. Modyfikacja systemu rekrutacji studentów zagranicznych

Monitorowane będzie wdrażanie przez uczelnie zmienionego modelu rekrutacji zagranicznych studentów oraz osób zainteresowanych prowadzeniem badań naukowych w Polsce w celu zapewnienia utrzymania wysokiej jakości polskiej oferty edukacyjnej. Zmodyfikowany system sprzyjać będzie umiędzynarodowieniu polskich uczelni oraz badań naukowych, a także zapewnieniu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zaktualizowany zostanie katalog certyfikatów znajomości języka wykładowego, których znajomość będzie weryfikowana. Monitorowana będzie implementacja wymogu potwierdzenia pozytywnego zakończenia kształcenia na wcześniejszym etapie edukacji oraz przestrzegania limitu cudzoziemców kształcących się na studiach w danej uczelni.

D. Zwiększenie zaangażowania podmiotów szkolnictwa wyższego

W przypadku wszystkich studentów zostanie przeprowadzona analiza możliwości rozliczenia półrocznego zamiast rocznego w zakresie nieobecności na zajęciach. Analizie poddana będzie również możliwość wprowadzenia regulacji w zakresie odpowiedzialności podmiotów szkolnictwa wyższego za weryfikację legalności pobytu studentów zagranicznych w czasie studiów w Polsce.

3. Wsparcie integracji imigrantów z polskim społeczeństwem

A. Upowszechnienie znajomości języka polskiego wśród migrantów na terytorium Polski

Dostępność kursów języka polskiego zostanie uznana za priorytet, ponieważ znajomość języka jest kluczowa dla integracji. Rozbudowane zostaną programy wsparcia organizacji pozarządowych prowadzących kursy języka polskiego. Znajomość języka będzie należała do kluczowych kryteriów przy ubieganiu się o obywatelstwo.

B. Modyfikacja nauczania w systemie edukacji za granicą

System nauczania języka polskiego za granicą poddany zostanie analizie pod kątem funkcjonowania administracyjnego i programów nauczania, a także wykorzystania narzędzi cyfrowych i nowych technologii. Zostanie zaproponowany model kształcenia lektorów języka polskiego.

C. Powiązanie możliwości uzyskania polskiego obywatelstwa ze zintegrowaniem z polskim społeczeństwem

Zostaną zaproponowane zmiany w procedurze uznawania cudzoziemca za obywatela polskiego. Doprecyzowane zostaną kryteria posiadania źródła utrzymania i miejsca zamieszkania oraz znajomości języka polskiego. Zostanie usunięta możliwość poświadczenia znajomości języka polskiego na podstawie świadectwa ukończenia szkoły z wykładowym językiem polskim. Jako przesłanka uznania cudzoziemca za obywatela polskiego zostanie wprowadzony „test obywatelski", zawierający pytania dotyczące kultury i norm społecznych obowiązujących w Polsce. Zostaną zwiększone wymagania wobec nabywania obywatelstwa przez uchodźców i posiadaczy Karty Polaka, a także cudzoziemców przebywających nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej rok na podstawie zezwolenia na pobyt stały uzyskany w związku z polskim pochodzeniem.

D. Wprowadzenie kompleksowych programów integracyjnych dla cudzoziemców objętych ochroną krajową lub międzynarodową

Cudzoziemcy, którzy otrzymają zgodę na jedną z form ochrony krajowej lub międzynarodowej, zostaną objęci kompleksowymi, obowiązkowymi programami integracyjnymi, których celem będzie włączenie ich do polskiego społeczeństwa. Od postępów integracyjnych zależeć również będzie możliwość uzyskania przez nich zezwolenia na pobyt stały, czy w dalszej perspektywie – nabycie obywatelstwa polskiego. Kluczowa rola w budowaniu nowego modelu udzielania ochrony krajowej i międzynarodowej zostanie powierzona Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców z udziałem Straży Granicznej oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Instytucje te zostaną odpowiednio wzmocnione.

E. Stworzenie systemu na rzecz włączenia i integracji cudzoziemców w miejscu pracy

Przyjęta zostanie zasada pierwszeństwa dostępu do rynku pracy dla obywateli polskich i obywateli innych państw członkowskich UE (zgodnie z zasadą swobodnego przepływu pracowników).

Jednocześnie zostaną stworzone narzędzia na rzecz integracji cudzoziemców dostępne w miejscu pracy, np. poprzez organizowanie i finansowanie kursów języka polskiego czy znajomości polskiej kultury.

F. Utrzymanie instytucjonalnych rozwiązań wspomagających integrację cudzoziemców

W perspektywie kolejnych lat kontynuowana będzie praca nad zapewnieniem efektywnego funkcjonowania instytucjonalnych rozwiązań wspomagających integrację cudzoziemców. Celem tych instytucji będzie utrzymywanie kontaktu z cudzoziemcami, kompleksowa obsługa, a jednocześnie wspieranie polskich urzędników, pracowników socjalnych, ekspertów organizacji pozarządowych, nauczycieli czy funkcjonariuszy publicznych. Instytucje te zbierać będą informacje o lokalnych środowiskach cudzoziemców, co pozwoli na działalność zgodnie z najaktualniejszymi potrzebami oraz szybką reakcję w razie pojawienia się wyzwań społecznych w danym regionie. Instytucje te będą nakierowane na lokalne potrzeby i zarządzane przez województwa w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi.

4. Zwiększenie skali migracji powrotnych

A. Upowszechnienie wiedzy wśród polskiej diaspory o osiągnięciach i przewagach Polski jako nowoczesnego państwa

Kluczowym elementem polityki będzie podtrzymywanie związków z Polską zarówno wśród Polek i Polaków zamieszkałych za granicą, jak i cudzoziemców o polskich korzeniach. W tym zakresie rozbudowane zostaną możliwości nauki i poprawy znajomości języka polskiego, także w formie zdalnej. Przeprowadzony też zostanie dialog z diasporą na temat czynników, jakie mogłyby ją w większej skali zachęcić do powrotu. Zostanie dokonany przegląd regulacji w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych zdobytych za granicą, w szczególności w zawodach trwale deficytowych, a proces zostanie cyfryzowany.

B. Zwiększenie efektywności działań na rzecz repatriacji

Program repatriacji oraz przyznawania Karty Polaka będzie poddany szczegółowej analizie, czy nadal realizuje założone cele i jak długo uzasadniona jest konieczność jego kontynuowania. Zostaną zaproponowane rozwiązania stanowiące odpowiedź na zgłaszane nadużycia w procesie repatriacji i przyznawania Kart Polaka, w szczególności polegające na posługiwaniu się przez wnioskodawców sfałszowanymi dokumentami na potwierdzenie pochodzenia polskiego. Zostanie określony krąg osób uprawnionych do repatriacji, w kontekście kryteriów, które powinna spełnić dana osoba. Samorządom zostaną zaproponowane rozwiązania zachęcające do przyjmowania repatriantów i ich integracji w lokalnych społecznościach. Osobom gotowym do repatriacji do Polski zostaną zaproponowane kursy języka polskiego w większym niż obecnie zakresie, także on-line.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Liczba osób z obywatelstwem polskim przebywających za granicą na pobyt czasowy powyżej 12 miesięcy	1 555 tys. (2023)	< 1 500 tys.	< 1 400 tys.	GUS
Odsetek zezwoleń na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji w ogólnej liczbie zezwoleń na pobyt czasowy	2,3% (2023)	≥ 2,5%	≥ 2,8%	UdsC

Zobacz także w Strategii:

Z odpowiedzialną polityka migracyjną powiązane są też: wspieranie edukacji i adaptacji uczniów z doświadczeniem migracyjnym (s. xx), włączający rynek pracy (s. xx).

Priorytet 1.4: Rynek pracy włączający różne grupy społeczne

Priorytet zakłada realizację **pięciu głównych kierunków działań**:

1. Wsparcie dla aktywności zawodowej osób w wieku 50+.
2. Wsparcie dla aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami.
3. Ułatwienia dla godzenia pracy zawodowej z życiem prywatnym.
4. Dopasowanie działalności urzędów pracy do potrzeb rynku pracy.
5. Wsparcie rozwoju ekonomii społecznej.

Kluczowe wyzwania

Stosunkowo wysoki udział biernych zawodowo w niektórych grupach społecznych wskazuje na niewykorzystany potencjał na rynku pracy. Dotyczy to w szczególności: (i) osób w wieku 50+; (ii) osób z niepełnosprawnościami; (iii) osób młodych; (iv) osób pełniących obowiązki opiekuńcze – względem dzieci lub innych osób dorosłych (np. starszych rodziców). Do przyczyn bierności zawodowej, poza emeryturą, uczeniem się czy chorobą, należą także zniechęcenie wynikające z nieskuteczności w poszukiwaniu pracy oraz niedopasowanie kwalifikacji i potrzeb pracowników z potrzebami pracodawców.

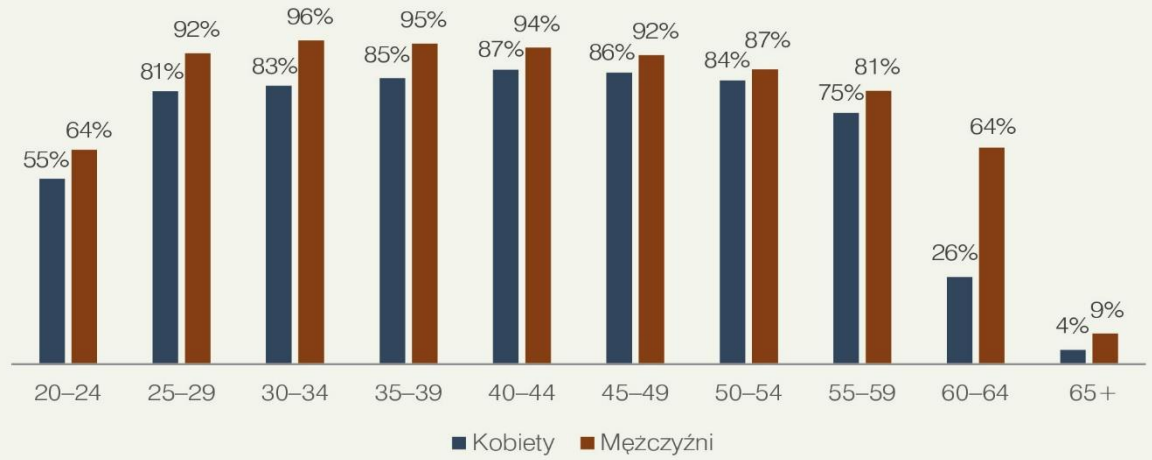
Aktywność zawodowa osób w wieku 50+ jest w Polsce relatywnie niska. Problem w szczególności dotyczy kobiet, których aktywność zawodowa jest wyraźnie niższa po 55. r.ż. (wykres 35). Tradycyjny podział ról w wielu rodzinach oraz przeciętnie niższe zarobki kobiet niż mężczyzn sprawiają, że w sytuacji konieczności opieki nad starszymi rodzicami to kobiety — zwłaszcza mieszkające na wsi — częściej rezygnują z pracy zawodowej i przejmują tę odpowiedzialność. Im dłuższy czas pozostawania poza rynkiem pracy, tym trudniejszy powrót. Nie bez znaczenia jest także stan zdrowia: ponad 60% aktywnych zawodowo osób w wieku 50+ obawia się, że stan zdrowia może ograniczyć ich zdolność do pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego[58].

Większość pracowników korzysta z uprawnień emerytalnych od razu po ich nabyciu. Udział osób, którym przyznaje się emeryturę w okresie poniżej jednego roku od osiągnięcia wieku emerytalnego, wynosi blisko 90%[59]. Jednocześnie 45% obywateli byłoby skłonnych kontynuować aktywność zawodową po osiągnięciu wieku emerytalnego w mniejszym wymiarze czasu pracy, np. na pół etatu[60]. Dłuższa aktywność zawodowa osób w wieku 60/65+ przyniosłaby korzyści nie tylko gospodarce – dzięki wolniejszemu spadkowi podaży pracy – ale także samym osobom starszym, w

[58] I. Magda, A. Kiełczewska, Praca a zdrowie i umiejętności poznawcze pokolenia 50+, [w:] Pokolenie 50+ w Polsce na tle Europy: aktywność, zdrowie i jakość życia. Wyniki na podstawie badania SHARE, red. M. Myck, M. Oczkowska, Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA, Szczecin 2017.
[59] ZUS, Świadczenia emerytalno-rentowe w latach 2019-2021, Warszawa 2022. Dotyczy tylko emerytur nowo systemowych.
[60] Eurofound, Extending working lives through flexible retirement schemes: Partial retirement, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2016.

postaci wyższej emerytury w przyszłości oraz potencjalnie lepszego zdrowia psychicznego wynikającego z utrzymywania kontaktu z ludźmi i poczucia przynależności. Wprawdzie liczba pracujących emerytów wzrosła na przestrzeni ostatnich kilku lat, jednak kluczowym wyzwaniem pozostaje zachęcanie pracujących do wydłużania okresu zatrudnienia po osiągnięciu wieku emerytalnego.

Wykres 35. Współczynnik aktywności zawodowej, w podziale na płeć i wiek (2024 r.)



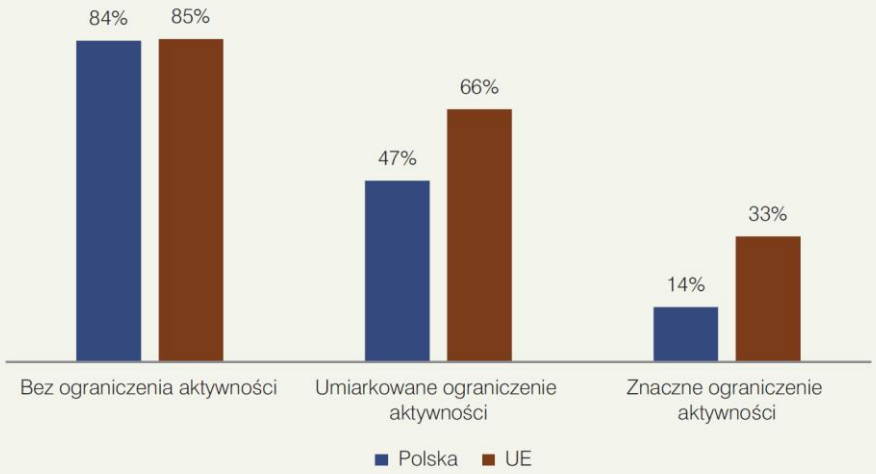
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Niska jest także aktywność zawodowa osób z niepełnosprawnościami. Mimo znacznej poprawy na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, wciąż niewiele osób z niepełnosprawnościami uczestniczy w rynku pracy w Polsce. W I kwartale 2025 r. zaledwie niespełna 35% osób w wieku 18-59/64 lata posiadających orzeczenie o niepełnosprawności było aktywnych zawodowo (dane GUS). Wśród osób w wieku 20-64 lata, które deklarują umiarkowane ograniczenie aktywności ze względu na niepełnosprawność, współczynnik aktywności zawodowej wynosił 47% (przy średniej unijnej 66%), a wśród osób deklarujących znaczne ograniczenie aktywności odsetek ten wynosił tylko 14% (przy średniej unijnej 33%) (wykres 36). Osoby z niepełnosprawnościami nie otrzymują wystarczającego wsparcia w podejmowaniu aktywności zawodowej. W szczególnie niesprzyjającej sytuacji są osoby zamieszkujące na obszarach wiejskich.

Aktywność zawodowa osób do 25. r.ż. jest stosunkowo niska. W dużej mierze wynika to z dwóch czynników: (i) w porównaniu ze średnią unijną w Polsce stosunkowo dużo osób studiuje; (ii) relatywnie rzadko, na tle UE, studenci w Polsce łączą naukę z pracą[61]. Z jednej strony nie należy postrzegać tego w kategoriach problemu – wysoki poziom wykształcenia jest wartością, a brak konieczności łączenia studiów z pracą może pozytywnie wpływać na wyniki w nauce i prawdopodobieństwo ukończenia studiów. Z drugiej strony warto tworzyć otoczenie instytucjonalne, które ułatwi młodym podejmowanie pracy i da możliwość rozpoczęcia zatrudnienia jeszcze w trakcie studiów.

[61] K. Kutwa, Odroczona dorosłość?, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2023.

Wykres 36. Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 20–64 lata, w podziale na stopień ograniczenia aktywności (2024 r.)



Uwaga: dane odnoszą się do niepełnosprawności biologicznej określanej na podstawie samooceny respondenta.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Możliwości świadczenia pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy są w Polsce ograniczone. Odsetek osób w wieku 20-64 lata pracujących na część etatu to zaledwie 5,5%, przy średniej unijnej 17,1% (dane GUS za rok 2023). Z jednej strony wynika to z relatywnie niskich wynagrodzeń w Polsce w porównaniu z zamożniejszymi państwami UE, w których praca na część etatu jest bardziej rozpowszechniona – w Polsce części pracujących nie stać na zmniejszenie wymiaru czasu pracy, nawet gdyby mieli taką możliwość. Z drugiej strony część osób preferowałaby zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, a nie ma takiej możliwości. Pomimo obaw, że upowszechnienie pracy w niepełnym wymiarze może prowadzić do zmniejszenia wymiaru czasu pracy osób już pracujących, korzyścią może być aktywizacja osób biernych zawodowo.

Elastyczność w możliwości świadczenia pracy jest ważna w kontekście umożliwienia łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi. Badania pokazują, że co trzeci pracujący na pełen etat rodzic dziecka w wieku 1-9 lat chciałby zmniejszyć wymiar czasu pracy – przy świadomości, że wiązałoby się to z proporcjonalnie niższymi zarobkami[62]. Do najczęściej wskazywanych barier utrudniających kobietom powrót na rynek pracy po urodzeniu dziecka należą: brak elastycznych godzin pracy, brak możliwości pracy zdalnej oraz brak ofert zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy[63]. Brak elastyczności w możliwości świadczenia pracy może stanowić barierę do podjęcia zatrudnienia również dla wszystkich innych opisanych grup społecznych o niskim poziomie aktywności zawodowej.

Nierównowaga na rynku pracy między kobietami a mężczyznami jest powiązana z nierównowagą w obowiązkach opiekuńczych i domowych. Nierzadko nierównowaga ta nie wynika z osobistych preferencji par, lecz z utrwalonych stereotypów oraz z niewiedzy na temat praw przysługujących obojgu rodzicom. Powszechne jest przekonanie, że rola ojca jako opiekuna jest mniej ważna i sprowadza się do wspierania matki – taka postawa w otoczeniu zniechęca do przełamywania stereotypów. Jednocześnie świadomość rodziców odnośnie do zasad funkcjonowania urlopów

[62] A. Kiełczewska, P. Kukołowicz, A. Wincewicz. Praca a dom. Wyzwania dla rodziców i ich konsekwencje. Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2022.
[63] E. Dąbrowska, E. Baryła-Zapała, M. Pietrzyk, Ł. Groblewski, Zbadanie i określenie warunków do poprawy kondycji demograficznej Polski wraz z rekomendacjami zmian w obszarze godzenia życia zawodowego i prywatnego z wykorzystaniem środków z EFS w perspektywie finansowej 2021-2027. MRPiPS 2021, Kutno. Odpowiednio: pierwsza, trzecia i czwarta najczęściej wskazywana odpowiedź.

macierzyńskich i rodzicielskich, pomimo że rośnie, jest niewielka. Jedną z możliwych przyczyn mogą być wyzwania związane ze zrozumieniem obowiązujących regulacji prawnych. 20% ojców nie skorzystało z urlopu ojcowskiego w 2020 r., bo nie wiedziało, że ma takie prawo, a w 25% placówek prowadzących szkoły rodzenia ojcowie nie mogli uczestniczyć w żadnych zajęciach[64]. Dane te dotyczą jednak okresu przed zmianami Kodeksu pracy w zakresie urlopu rodzicielskiego (m.in. wydłużenie wymiaru) oraz ojcowskiego (np. umożliwienie składania wniosku o urlop ojcowski w postaci papierowej i postaci elektronicznej), mającymi na celu ułatwienie pracownikom łączenia życia zawodowego z prywatnym i zlikwidowanie obciążeń biurokratycznych.

W dobie niskiego bezrobocia potrzebne jest nowe podejście publicznych służb zatrudnienia[65]do aktywizacji zawodowej. Zmiany w gospodarce związane z postępem technologicznym i procesami demograficznymi sprawiają, że dotychczasowe działania realizowane przez urzędy pracy, dotyczące obsługi i aktywizacji już zarejestrowanych osób bezrobotnych, powinny być unowocześnione i uzupełnione o docieranie z ofertą do osób biernych zawodowo.

Kierunki działań

1. Wsparcie dla aktywności zawodowej osób w wieku 50+

A. Stworzenie warunków do „łagodnego" przejścia na emeryturę

Zostanie opracowana koncepcja rozwiązań legislacyjnych umożliwiających pracownikom nabywającym prawo do emerytury zmniejszenie wymiaru czasu pracy. Ewentualne zmiany legislacyjne w tym zakresie będą poprzedzone konsultacjami publicznymi, w toku których dookreślone zostaną szczegółowe parametry rozwiązania, w tym m.in. minimalny wymiar czasu pracy, długość trwania ochrony przed zwolnieniem, czy możliwość odmowy po stronie pracodawcy w szczególnych przypadkach.

B. Wspieranie reintegracji zawodowej osób w wieku 50+

Publiczne służby zatrudnienia w większym stopniu zapewnią wsparcie w znalezieniu zatrudnienia oraz nabywaniu umiejętności i kwalifikacji zawodowych osobom w wieku 50+. W ramach tych działań będą prowadzone czynności (np. przez powiatowe urzędy pracy) mające na celu pokazanie możliwości uzyskania zatrudnienia oraz wsparcie w tym procesie (wskazanie miejsc pozyskania ogłoszeń o pracę, analiza ofert pracy, przygotowanie i pomoc w wysłaniu CV, wsparcie w procesie rekrutacji i zmiany pracy, zatrudnienie w przedsiębiorstwach społecznych). Będą także organizowane kursy ukierunkowane na tę grupę wieku, rozwijające umiejętności potrzebne na rynku pracy, takie jak obsługa nowych technologii, zarządzanie projektami czy języki obce.

C. Promowanie zatrudnienia osób w wieku 50+

W ramach swoich ustawowych zadań publiczne służby zatrudnienia będą prowadziły działania informacyjne promujące znaczenie doświadczenia zawodowego i wiedzy osób w wieku 50+. Pracodawcy będą zachęcani do wdrażania programów mentoringowych, w których osoby starsze wspierają młodszych pracowników w firmie.

[64] Fundacja Share the Care, ZUS, Tata na rodzicielskim. Co mówią liczby o ojcostwie w Polsce, Warszawa 2024.
[65] Publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą.

2. Wsparcie dla aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami

A. Wypracowanie i wdrożenie zatrudnienia wspomaganego

Zostanie opracowany model zatrudnienia wspomaganego – instrument wspierania aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Model będzie służył ujednoliceniu sposobu świadczenia usługi zatrudnienia wspomaganego oraz wzmocnieniu jej stosowania w praktyce instytucji rynku pracy. Usługa będzie kierowana do osób z niepełnosprawnościami nieaktywnych zawodowo, którym najtrudniej jest wejść na rynek pracy i utrzymać się na nim. Beneficjentami tej usługi będą osoby ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Usługa zatrudnienia wspomaganego będzie realizowana przy udziale doradcy zawodowego, trenera pracy, psychologa, pośrednika pracy, agencji zatrudnienia wspomaganego, instytucji rynku pracy (m.in. powiatowych urzędów pracy). Działania podejmowane w poszczególnych etapach zatrudnienia wspomaganego obejmą przede wszystkim wsparcie dopasowane do potrzeb i możliwości osoby z niepełnosprawnościami, adekwatne do etapu zatrudnienia.

B. Wsparcie pracodawców w zatrudnianiu osób z niepełnosprawnościami

Zwiększenie zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami wymaga także wzmacniania gotowości pracodawców do tworzenia dostępnych i włączających miejsc pracy. Wsparcie w tym obszarze (np. działania edukacyjne, sieciowanie, usługi rekrutacyjne) będzie kierowane do pracodawców zarówno otwartego, jak i chronionego rynku pracy oraz realizowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi, które pomagają łączyć potrzeby pracodawców i osób z niepełnosprawnościami. Szczegółowe narzędzia wsparcia zostaną doprecyzowane w dokumentach wykonawczych.

3. Ułatwienia dla godzenia pracy zawodowej z życiem prywatnym

A. Zwiększenie dostępności zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy

Zostaną podjęte działania prowadzące do zwiększenia możliwości znalezienia zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy – to umożliwi części osób nieaktywnych zawodowo wejście lub powrót na rynek pracy. Zmiany zostaną przeprowadzone w oparciu o analizę rozwiązań krajów o wysokim odsetku osób aktywnych zawodowo w formie pracy na część etatu, takich jak np. Holandia, Niemcy, Francja czy Szwecja. Przeprowadzony zostanie monitoring ukierunkowany na identyfikację barier utrudniających pracodawcom wprowadzanie zatrudnienia w niepełnym wymiarze. Jednocześnie zrealizowany zostanie program edukacyjny skierowany do kadry kierowniczej i właścicieli zakładów pracy wspierający większą otwartość na zatrudnianie na część etatu – w proces ten zostaną włączone urzędy pracy (w ramach rozszerzenia ich zakresu opisanego w punkcie czwartym). Działaniom promującym pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy będzie towarzyszyć monitorowanie ich odziaływania na poziom zatrudnienia.

B. Elastyczna organizacja pracy jako wsparcie dla osób pełniących obowiązki opiekuńcze wobec najbliższych

Zostanie przeanalizowane ewentualne poszerzenie kręgu uprawnionych pracowników do korzystania z elastycznej organizacji pracy, w tym ruchomego czasu pracy i pracy w niepełnym wymiarze, np. o osoby opiekujące się nie w pełni samodzielnym członkiem rodziny (innym niż małe dzieci, np. rodzicem czy współmałżonkiem).

C. Tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich poza rolnictwem

Wspierane będzie powstawanie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich i w małych miejscowościach. Działania będą obejmowały wsparcie dla przedsiębiorczości i aktywności zawodowej mieszkańców tych obszarów. Szczególnie wspierane będzie zakładanie mikroprzedsiębiorstw tworzących miejsca pracy także dla osób innych niż właściciel. Upowszechniane będzie zatrudnienie w usługach, co jednocześnie ułatwi mieszkańcom obszarów wiejskich dostęp do części usług blisko miejsca zamieszkania.

D. Stwarzanie warunków do większego zaangażowania ojców w opiekę nad małymi dziećmi

Zostaną podjęte działania, które przyczynią się do kształtowania norm sprzyjających uczestnictwu ojców w obowiązkach wychowawczych. Zostaną podjęte działania edukacyjne zachęcające ojców do korzystania z urlopu rodzicielskiego, aby budować więź z dzieckiem i pewność siebie w roli rodzica. Ojcowie zostaną także w pełni włączeni w edukację okołoporodową – szkoły rodzenia nie będą mogły odmówić ojcom uczestnictwa w zajęciach, a także będą zachęcane do włączenia w zakres edukacji informacji o uprawnieniach rodzicielskich.

E. Utworzenie rządowego portalu informacyjnego o prawach rodziców

Powstanie rządowy portal informacyjny o prawach rodziców napisany przystępnym językiem. Będą na nim dostępne przydatne informacje dotyczące uprawnień po narodzinach dziecka i później, przedstawione w klarowny sposób.

4. Dopasowanie działalności urzędów pracy do potrzeb rynku pracy

A. Aktywizacja zawodowa jako ważny obszar działań publicznych służb zatrudnienia

Działalność publicznych służb zatrudnienia – w tym przede wszystkim urzędów pracy – zostanie uzupełniona o działania na rzecz aktywizacji osób biernych zawodowo. Będzie temu służyć wdrożenie reformy rynku pracy, której głównym elementem jest ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz.U. z 2025 poz. 620). Obejmuje ona między innymi finansowe, organizacyjne i szkoleniowe wzmocnienie publicznych służb zatrudnienia. Utrzymujący się relatywnie niski poziom stopy bezrobocia w Polsce[66] powoduje, że możliwe jest poszerzenie działań urzędów pracy o zachęcanie osób biernych zawodowo do wejścia lub powrotu na rynek pracy. Szczególne wsparcie kierunkowe otrzymają osoby młode, usamodzielniający się wychowankowie pieczy zastępczej i innych placówek dla młodzieży, seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami, osoby pełniące obowiązki rodzinne/opiekuńcze, osoby wracające na rynek pracy po zmniejszeniu lub zakończeniu obowiązków rodzinnych/opiekuńczych oraz osoby pracujące w rolnictwie pragnące się przekwalifikować. Służby zatrudnienia staną się bardziej elastyczną i skuteczną organizacją w podejmowaniu działań na rzecz szerokiego grona odbiorców swych usług. W celu zwiększenia aktywności zawodowej urzędy pracy podejmować będą także współpracę z ośrodkami wsparcia ekonomii społecznej.

B. Rozwój kwalifikacji i kompetencji osób korzystających z usług urzędów pracy

Działania publicznych służb zatrudnienia skoncentrują się także na wspieraniu nabywania kwalifikacji i rozwoju kompetencji osób korzystających z usług urzędów pracy. Postęp technologiczny sprawia, że

[66] Wciąż jednak istnieją powiaty o wysokiej stopie bezrobocia – są zgrupowane przy granicach zewnętrznych UE, na obszarach słabiej zaludnionych i mało zurbanizowanych, w regionach, gdzie jest niewiele dużych zakładów pracy.

posiadane kwalifikacje szybko ulegają dezaktualizacji. W celu przeciwdziałania temu problemowi zostanie zapewnione wsparcie w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego obejmujące nie tylko, jak do tej pory, pracodawców i pracowników, ale także samozatrudnionych i osoby pracujące w oparciu o umowy cywilnoprawne. Podejmowane działania będą również finansowane ze środków europejskich. Wspieranie rozwoju kompetencji obejmie także kompetencje cyfrowe.

C. Wsparcie zatrudnienia osób młodych

W stosunku do osób młodych, poza instrumentami ogólnymi kierowanymi do wszystkich grup wieku, zostaną wprowadzone rozwiązania wspierające kompleksową i profesjonalną obsługę w urzędach pracy, a także podnoszenie kompetencji cyfrowych zgodnie ze wzmocnionymi Gwarancjami dla Młodzieży.

5. Wsparcie rozwoju ekonomii społecznej

A. Doskonalenie systemu wsparcia zatrudnienia w przedsiębiorstwach społecznych

Elementem budowania włączającego rynku pracy będzie wspieranie rozwoju ekonomii społecznej – w szczególności przez zapewnienie stabilnego finansowania tworzenia i utrzymania w przedsiębiorstwach miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Zadanie to realizować będą ośrodki wsparcia ekonomii społecznej zapewniające przedsiębiorstwom społecznym, poza wsparciem finansowym, dostęp do kompleksowego doradztwa – a także powiatowe urzędy pracy. Rozwijana będzie również współpraca tych ośrodków z innymi instytucjami zaangażowanymi w politykę rynku pracy i politykę społeczną – w szczególności z powiatowymi urzędami pracy, ośrodkami polityki społecznej i centrami usług społecznych. Uzupełnieniem tego systemu będzie zapewnienie podmiotom ekonomii społecznej, a szczególnie przedsiębiorstwom społecznym, dostępu do instrumentów (zwrotnych i bezzwrotnych) umożliwiających finansowanie inwestycji i rozwój.

B. Wspieranie reintegracji zawodowej i społecznej

Osoby zagrożone wykluczeniem społecznym będą mogły skorzystać z różnorodnego wsparcia w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej. Wsparcie to świadczone będzie zarówno przez podmioty zatrudnienia socjalnego, jak i przez przedsiębiorstwa społeczne w stosunku do pracowników znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

C. Wspieranie udziału podmiotów ekonomii społecznej w realizacji usług społecznych

Ważnym obszarem rozwoju dla ekonomii społecznej będzie rynek usług społecznych. Podmioty ekonomii społecznej powinny być istotnym partnerem dla jednostek samorządu terytorialnego w realizowaniu usług społecznych. W celu rozwijania tej współpracy modyfikowane będą zasady zlecania zadań publicznych, a także warunki udzielania zamówień publicznych, tak aby lepiej wykorzystać potencjał podmiotów ekonomii społecznej. Zwiększanie udziału podmiotów ekonomii społecznej w realizacji usług społecznych pomoże zapewnić, aby usługi te świadczone były blisko mieszkańców i w odpowiedzi na ich konkretne potrzeby.

D. Nowe kierunki rozwoju ekonomii społecznej

Definicja ekonomii społecznej zostanie poszerzona, tak aby wśród jej celów, obok zatrudnienia i reintegracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz realizowania usług społecznych, uwzględniony został także rozwój lokalny. Ponadto poszerzony zostanie też katalog podmiotów

ekonomii społecznej, tak aby w pełniejszy sposób obejmował on podmioty sektora spółdzielczego. Takie zmiany będą miały pozytywny wpływ na wzmocnienie szans na zatrudnienie w podmiotach ekonomii społecznej, ale także na włączenie tych podmiotów w działania na rzecz rozwoju lokalnego.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 60/65-74 lata	12,5% (2024)	≥ 14,6%	≥ 16,0%	GUS
Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym (18-59/64 lata)	81,5% (2024)	≥ 84%	≥ 86%	GUS
Współczynnik aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym (18-59/64 lata)	34,6% (I kw. 2025)	≥ 45%	≥ 55%	GUS

Zobacz także w Strategii:

Z rynkiem pracy włączającym różne grupy społeczne powiązane są też: wzmocnienie pozycji pracowników (s. xx), zwiększenie stabilności dochodów młodych dorosłych (s. xx), cudzoziemcy a polski rynek pracy (s. xx).

Priorytet 1.5: Dobre zdrowie i aktywne starzenie się

Priorytet zakłada realizację **dziewięciu głównych kierunków działań**:

1. Promowanie zdrowego stylu życia.
2. Profilaktyka chorób i promocja zdrowia.
3. Wzmocnienie zdrowia psychicznego.
4. Aktywne starzenie się.
5. Rozwój opieki długoterminowej i wspierającej.
6. Zmiany w modelu zarządzania i organizacji systemu ochrony zdrowia.
7. Wsparcie rozwoju kadr systemu ochrony zdrowia.
8. Cyfryzacja i innowacje w ochronie zdrowia.
9. Wzmocnienie bezpieczeństwa lekowego.

Kluczowe wyzwania

Dobre zdrowie obywateli jest podstawowym elementem spójnego rozwoju społecznego. Brak znaczących ograniczeń w życiu, wynikający z dobrego stanu zdrowia, przyczynia się do wyższej i dłuższej aktywności zawodowej, większej aktywności i samodzielności osób starszych. Zły stan zdrowia oznacza większy popyt na usługi z obszaru ochrony zdrowia, czy świadczeń społecznych, w tym także opieki instytucjonalnej. Skutkuje to wzrostem wydatków z budżetu państwa oraz niedostosowaniem skali usług do zgłaszanych potrzeb.

Aktywne starzenie się to polityki publiczne uwzględniające perspektywę cyklu życia. To system opieki zdrowotnej z silnym komponentem promocji zdrowia oraz równy dostęp do wysokiej jakości podstawowej opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. To także stwarzanie warunków do uczestnictwa w życiu społecznym dla osób starszych, polityki zatrudnienia promujące i wspierające dłuższą aktywność zawodową (priorytet 1.4) czy włączający system edukacji uwzględniający potrzeby i możliwości uczestnictwa w edukacji z uwzględnieniem wieku (priorytet 2.1).

Głównym celem koncepcji aktywnego starzenia się jest wydłużenie lat, w których ludzie mogą żyć w dobrym zdrowiu i pełnej niezależności oraz umożliwienie im czerpania z życia satysfakcji i realizowania swojego potencjału, niezależnie od wieku czy stanu zdrowia. Zachowanie autonomii i niezależności w miarę starzenia się jest kluczowym celem w obliczu zmian demograficznych, którym podlega Polska. Badania coraz częściej wskazują, że ryzyko chorób przewlekłych, takich jak cukrzyca i choroby serca, ma swój początek na wiele lat przed wystąpieniem pierwszych objawów i rośnie wraz z wiekiem. Ryzyko to jest modyfikowane przez czynniki takie jak status społeczno-ekonomiczny i doświadczenia w całym okresie życia, w tym zachowania prozdrowotne, palenie tytoniu, aktywność fizyczna, nieodpowiednia dieta.

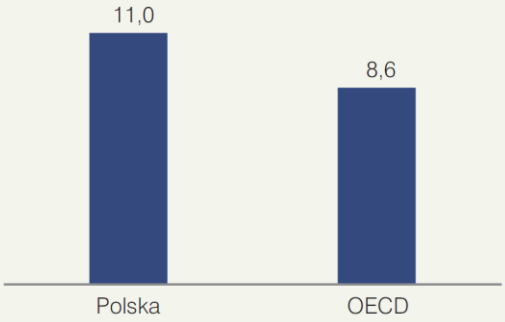
Jedną z podstawowych przyczyn problemów zdrowotnych Polaków jest niezdrowy styl życia. Wśród czynników negatywnie oddziałujących na stan zdrowia mieszkańców Polski najważniejszą rolę odgrywają czynniki behawioralne, do których należą: złe nawyki żywieniowe, spożywanie alkoholu, palenie papierosów i niski poziom aktywności fizycznej. Szacuje się, że łącznie odpowiadają one za 44% zgonów w Polsce oraz 49% utraconych lat życia w zdrowiu[67]. Polska negatywnie wyróżnia się na tle innych państw rozwiniętych pod względem wskaźników pokazujących zdrowotne aspekty stylu życia (wykresy 37 i 38). W ramach każdego z tych czterech czynników Strategia zwraca uwagę na następujące elementy:

- nawyki żywieniowe: współczesny styl życia i łatwy dostęp do wysokoprzetworzonej żywności sprawiają, że trudno utrzymać zdrową dietę – niewłaściwe nawyki, w tym nadmierne spożycie soli, mięsa czerwonego i przetworzonych produktów mięsnych, cukru oraz napojów słodzonych, prowadzą do otyłości, która znacząco zwiększa ryzyko wielu chorób;
- alkohol: to jedno z kluczowych zagrożeń dla zdrowia społeczeństwa – jego spożywanie prowadzi do wielu chorób (fizycznych i psychicznych), w tym uzależnień, zwiększa ryzyko wypadków, podejmowania zachowań ryzykownych oraz przyczynia się do przemocy, rozkładu więzi rodzinnych i innych problemów społecznych;
- wyroby tytoniowe oraz wyroby powiązane: szczególnym wyzwaniem jest rosnąca popularność papierosów elektronicznych, zwłaszcza wśród młodych osób – stanowią one atrakcyjny, pozornie bezpieczny wariant wejścia w uzależnienie nikotynowe;
- aktywność fizyczna: wciąż brakuje powszechnej świadomości jej znaczenia dla zdrowia, mimo że odgrywa kluczową rolę w profilaktyce chorób – ważne jest kształtowanie już od najmłodszych lat nawyku regularnej aktywności fizycznej i utrzymanie tego nawyku przez całe życie.

Działania z zakresu profilaktyki i wczesnego wykrywania chorób wymagają ciągłego wzmacniania. Udział wydatków na opiekę profilaktyczną w bieżących wydatkach na ochronę zdrowia w Polsce wynosi zaledwie 2% – to relatywnie niski odsetek w porównaniu ze wszystkimi państwami UE (dane Eurostatu). Niski zasięg profilaktyki dotyczy m.in. wczesnego wykrywania nowotworów oraz prewencji chorób kardiologicznych, czyli najczęstszych przyczyn zgonów w Polsce. W Polsce odnotowuje się rocznie ponad 160 tys. nowych zachorowań na nowotwory złośliwe oraz ok. 100 tys. zgonów z nimi związanych. Liczba zgonów na 100 tys. mieszkańców z powodu nowotworów była w Polsce w 2022 r. o 25% wyższa niż średnia unijna. Prognozy do 2028 r. wskazują na ciągły wzrost liczby zgonów, chorobowości i zapadalności na nowotwory.

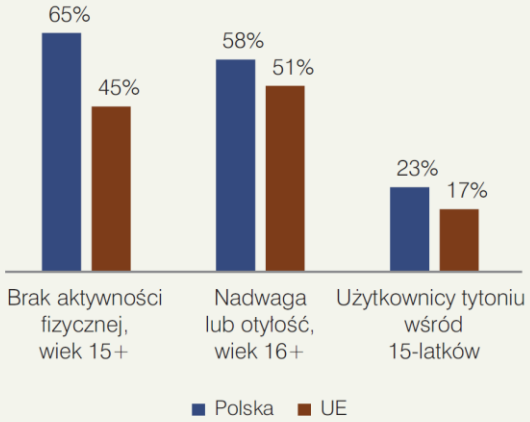
[67] Dane Global Burden of Disease, [online] https://www.healthdata.org/research-analysis/gbd [dostęp: luty 2025].

Wykres 37. Średnie roczne spożycie czystego alkoholu przez osoby w wieku 15+ (w litrach, 2021 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Wykres 38. Odsetek osób niepodejmujących aktywności fizycznej, osób z nadwagą lub otyłością i 15-latków sięgających po wyroby tytoniowe (2022 r.)



Źródła: opracowanie własne na podstawie danych Eurobarometru (aktywność fizyczna), Eurostatu (nadwaga lub otyłość) oraz OECD (tytoń).

System opieki psychologicznej i psychiatrycznej wymaga ciągłego wsparcia. Szacuje się, że 26% polskiego społeczeństwa przynajmniej raz w życiu doświadczyło jakichkolwiek objawów zaburzeń psychicznych, z czego niemal 8% w ostatnich 12 miesiącach[68]. Depresji choć raz w życiu doświadczyło 4% Polaków. Najczęściej sprawozdawanymi jednostkami chorobowymi w polskim systemie ochrony zdrowia w 2023 r. były zaburzenia lękowe, zaburzenia nastroju, uzależnienia, zaburzenia organiczne oraz schizofrenia. Z opieki psychiatrycznej korzysta coraz więcej osób, szczególnie dzieci i młodzieży. Jednocześnie obserwowany jest problem z dostępem do lekarzy specjalistów. Dalszego wzmocnienia wymagają koordynacja opieki oraz działania w obszarze profilaktyki. Dla odpowiedniego wsparcia dzieci wymagana jest koordynacja między systemem edukacji, ochrony zdrowia i pomocy społecznej.

Dużym wyzwaniem dla systemu opieki zdrowotnej jest postępujące starzenie się ludności. Powoduje ono konieczność zmian w zakresie organizacji, funkcjonowania i finansowania systemu opieki zdrowotnej. Liczba osób najstarszych (powyżej 80 r.ż.) gwałtownie wzrasta, a wraz z wiekiem zwiększa się zapotrzebowanie na usługi zdrowotne i usługi w zakresie wsparcia w życiu codziennym. Istotnym problemem jest także wzrost odsetka osób z ograniczeniami funkcjonalnymi i niepełnosprawnościami, zarówno w zakresie mobilności, jak i funkcji poznawczych. W wymiarze jednostkowym kluczem do minimalizowania negatywnych skutków starzenia się i utraty sprawności jest szeroko rozumiana aktywność: społeczna, fizyczna, kulturalna, edukacyjna i obywatelska. Regularna aktywność wspiera zachowanie dobrej kondycji organizmu oraz radzenie sobie z codziennymi wyzwaniami. Systemowe wsparcie seniorów w zachowaniu aktywności może nie tylko przyczynić się do poprawy ich zdrowia, samodzielności oraz jakości życia, ale też odciążyć system opieki zdrowotnej i pomocy społecznej.

W warunkach starzenia się ludności konieczny jest znaczący rozwój systemu opieki długoterminowej. Obecnie pojęcie opieki długoterminowej funkcjonuje w systemie prawnym w ochronie zdrowia w zakresie świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych udzielanych w instytucji lub w miejscu zamieszkania. Pojęcie to nie jest używane w odniesieniu do usług i świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, w tym pomocy społecznej. Powoduje to, że cały system usług i

[68] Kompleksowe badanie stanu zdrowia psychicznego społeczeństwa i jego uwarunkowań (EZOP II), [online] https://ezop.edu.pl/wyniki-badania/ [dostęp: grudzień 2024].

świadczeń jest złożony i skomplikowany, a dostęp do nich rozproszony i nierównomierny pomiędzy poszczególnymi regionami kraju. Brak jednolitego rozumienia czym jest opieka długoterminowa prowadzi do trudności w zakresie określenia skali udzielanych usług i świadczeń w ramach tej opieki i wydatków na ten cel oraz utrudnia tworzenie skutecznych narzędzi zarządzania i koordynacji udzielania tych usług i świadczeń w sektorach ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Opieka długoterminowa może mieć charakter zarówno formalny, jak i nieformalny. Opieka formalna w Polsce stanowi jednak jedynie 20% całości udzielanej opieki długoterminowej, zaś 80% to opieka nieformalna świadczona przez bliskich[69]. Zazwyczaj opiekunami nieformalnymi są osoby w wieku produkcyjnym. W konsekwencji, prowadzi to do trudności w godzeniu ról zawodowych i rodzinnych opiekunów nieformalnych i stanowi barierę dla wzrostu aktywności zawodowej, a także zwiększa ryzyko wykluczenia społecznego zarówno opiekunów, jak i osób, które tej opieki potrzebują. Lukę po ubywającej liczbie opiekunów nieformalnych będzie musiała wypełnić opieka formalna. Do najczęściej podnoszonych problemów opieki długoterminowej w Polsce należą: złożony system organizacji i finansowania tej opieki, ograniczona koordynacja tej opieki pomiędzy systemami ochrony zdrowia i pomocy społecznej oraz pomiędzy poszczególnymi formami opieki, niewystarczająca liczba i kompetencje personelu opiekuńczego oraz ograniczone monitorowanie jakości udzielanej opieki[70]. Ważnym elementem odpowiedzi na te wyzwania będzie wzmacnianie kadr zawodów pomocowych, w tym personelu opiekuńczego i asystentów osób z niepełnosprawnościami, poprzez rozwój ich kompetencji i poprawę warunków pracy. Prowadzony będzie też rozwój publicznych usług wsparcia (opiekuńczych) dla osób sędziwych (75+).

Dostęp do usług i świadczeń opieki długoterminowej jest nierówny zwłaszcza między obszarami miejskimi a wiejskimi. Wynika to ze specyficznych uwarunkowań obszarów wiejskich, między innymi niższej gęstości zaludnienia, niższych dochodów własnych gmin wiejskich oraz niedoborów wykwalifikowanych kadr. Może to prowadzić do wykluczenia wielu seniorów z możliwości korzystania z usług i świadczeń opieki długoterminowej.

System ochrony zdrowia zbyt mocno opiera się na lecznictwie szpitalnym. W Polsce stosunkowo duża część świadczeń jest realizowana w ramach opieki szpitalnej, gdzie koszt leczenia pacjenta jest wyższy niż w ramach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej (AOS) i podstawowej opieki zdrowotnej (POZ). W konsekwencji wskaźnik udziału lecznictwa szpitalnego w ogólnych nakładach na ochronę zdrowia wyraźnie przewyższa średnią dla państw Unii Europejskiej.

Problemem jest nierównomierna podaż kadr medycznych. W 2022 r. liczba lekarzy praktykujących w Polsce, w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców, wynosiła 35, co jest wynikiem poniżej średniej unijnej[71]. Jednocześnie rozkład liczby lekarzy w Polsce jest silnie zróżnicowany zarówno regionalnie, jak i ze względu na specjalizacje. W specjalizacjach z zakresu m.in. chorób wewnętrznych, rehabilitacji medycznej i chirurgii ogólnej liczba lekarzy osiągających wiek emerytalny przewyższa liczbę lekarzy w trakcie szkolenia specjalistycznego. Kolejnym wyzwaniem jest prognozowany niedobór pielęgniarek. Mimo odnotowanego wzrostu liczby studentów pielęgniarstwa i pielęgniarek wchodzących na rynek pracy nadal średni wiek pielęgniarek aktywnych zawodowo w Polsce wynosi ok. 50 lat. Jednocześnie systematycznie rośnie odsetek pracujących pielęgniarek w wieku emerytalnym. Do 2030 r. aż 65% obecnie zatrudnionych pielęgniarek i 60% położnych będzie w wieku uprawniającym do świadczeń emerytalnych[72]. Liczba absolwentów kierunków pielęgniarskich rośnie, jednak nadal jest

[69] Bank Światowy, Przegląd strategiczny systemu opieki długoterminowej w Polsce, Waszyngton 2024.
[70] Bank Światowy, Opieka długoterminowa w Polsce. Raport z konsultacji społecznych, Waszyngton 2024.
[71] OECD/European Commission, Health at a Glance: Europe 2024: State of Health in the EU Cycle, OECD Publishing, Paris 2024.
[72] Raport o stanie pielęgniarstwa i położnictwa w Polsce przygotowany przez MedMedia Sp. z o.o. na zlecenie Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych, 2023.

niewystarczająca, by zrekompensować braki kadrowe spowodowane odchodzeniem obecnych pracowników na emeryturę.

Bezpieczeństwo lekowe w Polsce wymaga wzmocnienia. Bezpieczeństwo lekowe to zapewnienie ciągłej dostępności skutecznych, bezpiecznych i dobrej jakości leków dla społeczeństwa niezależnie od kryzysów rynkowych czy geopolitycznych. Obejmuje ono ciągłość dostaw, produkcję krajową, dystrybucję, odpowiednie regulacje oraz nadzór nad nimi. Polska nie posiada pełnej niezależności w produkcji leków na poziomie krajowym ani wystarczających zapasów produktów leczniczych. Obecnie bardzo duża część globalnej produkcji aktywnych substancji farmaceutycznych i leków gotowych pochodzi z krajów azjatyckich, głównie z Chin i Indii, co spowodowane jest trwającym od lat outsourcingiem produkcji w poszukiwaniu optymalizacji kosztowej przez firmy farmaceutyczne (przy czym dotyczy to nie tylko Polski, lecz ogólnie państw UE). Inwestowanie w krajowy przemysł farmaceutyczny służy zarówno wzrostowi innowacyjności gospodarki, jak i odporności państwa na kryzysy zdrowotne, stanowiąc element bezpieczeństwa publicznego.

Dalsza cyfryzacja i innowacje w ochronie zdrowia mogą znacząco zmniejszyć obciążenie systemu w przyszłości. Pandemia COVID-19 stała się katalizatorem wdrażania kolejnych elektronicznych usług publicznych w Polsce i pokazała, że rozwój e-zdrowia jest kluczowym i pożądanym kierunkiem zmian. Szybki rozwój nowych technologii, w tym sztucznej inteligencji, może pomóc zaspokoić rosnący popyt na usługi zdrowotne w starzejącej się populacji, pod warunkiem utrzymania dużej otwartości w sektorze ochrony zdrowia na wdrażanie pojawiających się nowych rozwiązań.

Kierunki działań

1. Promowanie zdrowego stylu życia

A. Promowanie prawidłowego sposobu odżywiania

Zostaną podjęte działania upowszechniające wiedzę na temat żywności o wysokiej wartości odżywczej. Dla dorosłych, w szczególności dla mężczyzn, istotne jest podkreślanie roli zbilansowanej diety w profilaktyce chorób cywilizacyjnych takich jak cukrzyca typu 2 czy choroby układu krążenia. W przypadku dzieci kluczowe jest budowanie właściwych nawyków żywieniowych od najmłodszych lat. W promowaniu zdrowych nawyków żywieniowych szczególny nacisk zostanie położony na kształtowanie wzorców zakładających zwiększenie udziału żywności roślinnej oraz produktów lokalnych i sezonowych. Działania będą wspierane i realizowane przez kampanie informacyjne wykorzystujące narzędzia sztucznej inteligencji oraz nowe technologie, wielokierunkową edukację społeczeństwa, w tym m.in. warsztaty, promowanie wiarygodnych źródeł informacji żywieniowej w Internecie (zweryfikowane strony internetowe i portale). Nawiązana zostanie także współpraca z organizacjami pozarządowymi i jednostkami samorządu terytorialnego w celu koordynacji działań prewencyjnych i edukacyjnych, co zapewni spójność przekazu oraz wzmocni lokalne inicjatywy wspierające zdrowie publiczne.

B. Ograniczenie spożycia alkoholu i przeciwdziałanie paleniu papierosów

Zostaną podjęte działania mające na celu ograniczenie spożycia alkoholu oraz palenia tradycyjnych wyrobów tytoniowych, wyrobów nowatorskich i papierosów elektronicznych. Kontynuowany będzie proces zwiększania obciążeń podatkowych na te produkty, tak by ich dostępność finansowa spadła. Obecnie jest to ważne zwłaszcza w przypadku napojów alkoholowych, które stały się stosunkowo tanie w relacji do innych artykułów spożywczych. Wprowadzane będą ograniczenia, które sprawią, że

fizyczna dostępność alkoholu oraz wyrobów tytoniowych i powiązanych w sprzedaży detalicznej zmaleje. Zostaną wypracowane nowe rozwiązania, które ograniczą reklamę i promocję alkoholu, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania na dzieci i młodzież. Wymagają one aktualizacji ze względu na postępujące zmiany technologiczne i społeczne. Kampanie społeczne i programy edukacyjne w szkołach będą modyfikowane, aby odpowiadały zmieniającym się wyzwaniom – obecnie w szczególności jest to rosnąca powszechność papierosów elektronicznych wśród młodzieży. W związku z tym zostaną wprowadzone zmiany legislacyjne, które ograniczą dostępność elektronicznych papierosów i alkoholu dla osób poniżej 18. r.ż. Koordynacja działań prewencyjnych i edukacyjnych będzie prowadzona we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi.

C. Upowszechnianie aktywności fizycznej w społeczeństwie

Zostaną podjęte działania profilaktyczne, interwencyjne i projektowe mające na celu zwiększenie aktywności fizycznej społeczeństwa poprzez zmianę nawyków u jak największej liczby osób. Współpraca pomiędzy wszystkimi partnerami (jednostkami samorządu wszystkich szczebli, organizacjami pozarządowymi, urzędami administracji rządowej) będzie wzmacniana tak, aby powszechna aktywność fizyczna stała się jednym z filarów życia społecznego. Działania w obszarze aktywności fizycznej będą kierowane do wszystkich, bez względu na status społeczny, płeć, miejsce zamieszkania, wiek czy stan zdrowia. Nie będzie wprowadzony również w tym zakresie podział na sporty olimpijskie i nieolimpijskie. Kontynuowane będą działania na rzecz zwiększania dostępności miejsc, w których można podejmować aktywność fizyczną, w tym rozbudowa przyjaznych miejsc do spacerów, biegania i jazdy na rowerze. Lokalnymi centrami aktywności fizycznej będą mogły się stawać szkoły.

D. Zmiany w sposobie organizacji szkolnych zajęć wychowania fizycznego

Zmiany w organizacji szkolnych lekcji WF-u mają zachęcić do aktywności fizycznej wszystkich uczniów – zarówno tych, którzy osiągają sukcesy sportowe, jak i tych najmniej aktywnych. Wprowadzone zostaną – w zależności od możliwości danej szkoły – bardziej zróżnicowane zajęcia uwzględniające m.in. sporty indywidualne, taniec czy treningi funkcjonalne. Szkoły, zwłaszcza ponadpodstawowe, będą zachęcane do oferowania uczniom możliwości wyboru spośród kilku bloków tematycznych dostosowanych do ich zainteresowań i sprawności. Zrewidowane zostanie podejście do oceniania z dbałością o to, by nie demotywować mniej wysportowanych uczniów. Na lekcjach WF-u promowana będzie współpraca, wsparcie i pozytywne podejście do ruchu.

E. Wspieranie aktywności fizycznej uczniów

Aktywność fizyczna uczniów będzie wspierana na różne sposoby, również poza lekcjami WF-u. Szkoły będą zachęcane do udostępniania uczniom podstawowego sprzętu sportowego, w tym również poza godzinami pracy szkół. Oferowanych będzie więcej sportowych zajęć pozalekcyjnych i różnorodnych sekcji sportowych. Promowane będą aktywne dojazdy, zapewnienie stojaków rowerowych i bezpiecznych tras. W szkołach organizowane będą wydarzenia sportowe, turnieje i wyzwania ruchowe, w tym w warunkach bezpośredniego kontaktu z przyrodą. Kontynuowana będzie modernizacja boisk szkolnych i sal gimnastycznych.

F. Wzmocnienie zachowań prozdrowotnych wśród dzieci i młodzieży

Profilaktyka chorób wśród dzieci i młodzieży będzie szła w parze z edukacją w zakresie zdrowia, promocją postaw prozdrowotnych i tworzeniem środowiska szkolnego sprzyjającego zdrowemu stylowi życia. Zostaną zintensyfikowane działania, które zwiększają wiedzę o zdrowiu i czynnikach

wpływających na jego stan, a także kształtują postawy prozdrowotne i umiejętności poruszania się po systemie ochrony zdrowia. W ramach przedmiotu „Edukacja zdrowotna" przekazywana będzie szeroka wiedza o zdrowiu, profilaktyce chorób, zdrowym stylu życia oraz kształtowane będą postawy prozdrowotne. Kampanie profilaktyczne i edukacyjne prowadzone będą również w przestrzeni internetowej i metawersum.

2. Profilaktyka chorób i promocja zdrowia

A. Zwiększenie zgłaszalności na badania przesiewowe oraz wykorzystanie nowych metod badań przesiewowych

Dostęp do badań profilaktycznych zostanie poprawiony poprzez zmiany w organizacji udzielania świadczeń z wykorzystaniem e-rozwiązań powiązane ze spójną polityką informacyjną w zakresie promowania zdrowego stylu życia i korzystania z medycyny opartej na dowodach, uwzględniającą specyfikę docelowego odbiorcy. Zostaną podjęte działania zachęcające wszystkich dorosłych do zgłaszania się na badania przesiewowe, w tym mężczyzn do poddawania się regularnym badaniom m.in. w kierunku raka jelita grubego, a także kobiety do zgłaszania się na badania przesiewowe w kierunku raka szyjki macicy i raka piersi. Powołane zostaną kolejne programy przesiewowe oraz rozszerzony zostanie program profilaktyki chorób układu krążenia, z wykorzystaniem narzędzi oferowanych przez bezpłatne aplikacje rządowe. Zostaną podjęte działania w celu wzmocnienia skuteczności diagnostyki na wczesnym etapie choroby. Do programów badań przesiewowych będą włączone badania wykorzystujące nowe metody diagnostyczne. W dalszej kolejności nastąpi włączenie badania niskodawkowej tomografii komputerowej w profilaktyce raka płuca. Zakłada się także silniejsze włączenie medycyny pracy w działania profilaktyczne.

B. Prowadzenie systematycznych bilansów zdrowia

Promowany i monitorowany będzie wprowadzony w 2025 r. program profilaktyczny „Moje zdrowie" – bilans zdrowia osoby dorosłej dostępny dla wszystkich osób od 20 r.ż. – mający na celu podniesienie świadomości zdrowotnej społeczeństwa, wczesne wykrywanie chorób, identyfikację indywidualnych zagrożeń dla zdrowia, a także zwiększenie zgłaszalności na badania profilaktyki wtórnej oraz profilaktyki pierwotnej (szczepienia). Bilanse będą prowadzone cyklicznie, z wykorzystaniem e-rozwiązań, a ich efektem będzie ułożenie dla każdego badanego Indywidualnego Planu Zdrowotnego, który będzie zawierał m.in. informację o zidentyfikowanych czynnikach ryzyka czy zalecane interwencje prozdrowotne.

C. Modernizacja systemu szczepień

Zostanie zwiększona liczba osób uprawnionych do kwalifikacji i wykonywania szczepień ochronnych. Kontynuowane i wzmocnione będą także projekty informacyjne i promocyjne dotyczące realizacji szczepień oraz walczące z dezinformacją na temat szkodliwości szczepień, co wpłynie na większą wyszczepialność w populacji. Kontynuowane będą działania w zakresie zwiększenia dostępu do szczepień przeciw wirusowi HPV, zarówno dla kobiet jak i mężczyzn, aby zminimalizować ryzyko zachorowania na raka szyjki macicy i inne nowotwory. Działania te będą skierowane głównie do dzieci i młodzieży, kontynuowane będzie zaangażowanie szkół. Rozszerzany będzie kalendarz szczepień dla seniorów oraz zintensyfikowane zostaną działania skierowane do kobiet planujących ciążę lub w okresie ciąży dotyczące rekomendowanych szczepień mających na celu ochronę zdrowia dziecka. Jednocześnie uruchomione zostaną narzędzia poprawiające dokumentowanie wykonywania szczepień i monitorowanie procesu zaszczepienia (elektronizacja karty szczepień).

D. Wzmocnienie skuteczności działań prozdrowotnych

Działania prozdrowotne podejmowane przez Państwową Inspekcję Sanitarną oraz jednostki samorządu terytorialnego zostaną wzmocnione poprzez utworzenie jednostek koordynujących w ramach Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych i w szkołach. Zostaną wdrożone mechanizmy systemowe pozwalające na lepszą koordynację tych działań na poziomie powiatów i gmin.

3. Wzmocnienie zdrowia psychicznego

A. Poprawa dostępu do kompleksowej i skoordynowanej opieki psychiatrycznej, zwłaszcza dla dzieci i młodzieży

Zostanie zapewniony dalszy rozwój środowiskowego modelu opieki – zapewniającego opiekę psychiatryczną i psychologiczną blisko miejsca zamieszkania pacjenta oraz jej koordynację ze środowiskiem szkolnym i rodzinnym. Kontynuowane będzie wsparcie, w tym infrastrukturalne dla podmiotów leczniczych zaangażowanych w opiekę psychiatryczną i leczenie uzależnień we wszystkich formach – stacjonarnej, ambulatoryjnej i dziennej. Jakość realizowanych świadczeń przez świadczeniodawców zostanie poprawiona, a dzieci i młodzież z całej Polski zyskają lepszy dostęp do opieki psychiatrycznej na wszystkich trzech poziomach referencyjnych. W zakresie opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży w każdym powiecie lub ich grupie dostępna będzie podstawowa opieka psychologiczna, psychoterapeutyczna i środowiskowa (I poziom), na poziomie grup powiatów funkcjonować będą ośrodki oferujące opiekę ambulatoryjną i dzienną (II poziom), a w każdym województwie co najmniej jeden ośrodek III poziomu zapewni całodobową, wyspecjalizowaną pomoc. Równolegle wdrażane będą formy kształcenia przeddyplomowe i podyplomowe oraz rozwijane programy szkoleniowe dla kadry medycznej, psychologicznej, pedagogicznej, jak również pracowników oświaty i opieki społecznej. Celem będzie podniesienie kompetencji w zakresie wczesnego rozpoznawania zaburzeń, skutecznego reagowania oraz pracy w zintegrowanym środowiskowym modelu wsparcia.

B. Rozwój Centrów Zdrowia Psychicznego

Celem tego działania jest zapewnienie dostępu do Centrów Zdrowia Psychicznego (CZP) każdemu mieszkańcowi Polski. Obecnie CZP – podmioty świadczące skoordynowaną i kompleksową opiekę psychiatryczną i psychologiczną dla dorosłych w oparciu o założenia modelu środowiskowego – obejmują swoim obszarem połowę powierzchni Polski. Zostanie zapewnione wsparcie infrastrukturalne dla nowych i istniejących CZP dla dorosłych tak, aby zapewnić funkcjonowanie CZP w każdym powiecie.

C. Rozbudowa systemu wsparcia psychologiczno-pedagogicznego w szkołach

Liczba specjalistów (psychologów i pedagogów) zatrudnionych w szkołach zostanie zwiększona. W szkołach realizowane będą programy wsparcia emocjonalnego dla uczniów i nauczycieli, obejmujące m.in. radzenie sobie ze stresem, a także działania promujące zdrowie psychiczne.

D. Badanie i przeciwdziałanie chorobom otępiennym

Zachodzące procesy demograficzne prowadzą do wzrostu częstości występowania chorób otępiennych, które zazwyczaj dotykają osób starszych, co stwarza poważne wyzwanie dla systemu

zdrowia publicznego. Polityki publiczne będą uwzględniały perspektywę osób z tymi chorobami, w tym w zakresie informowania i badań na temat tych chorób oraz ograniczania ryzyka ich wystąpienia.

4. Aktywne starzenie się

A. Aktywność społeczna, edukacyjna i kulturalna osób starszych

Zostaną podjęte działania zmierzające do wzrostu uczestnictwa seniorów w życiu społecznym, kulturalnym, wolontariacie oraz zwiększenia aktywności edukacyjnej. Zostaną wprowadzone programy wspierające podmioty publiczne i niepubliczne w aktywizacji społecznej i edukacyjnej osób starszych poprzez realizację spotkań, warsztatów i innych wydarzeń, a także poprzez działalność informacyjną i wsparcie np. w rozwiązywaniu drobnych problemów dnia codziennego, czy też otrzymanie wsparcia w formie wolontariatu. Prowadzona będzie specjalizacja instytucjonalna wsparcia polityki na rzecz aktywizacji seniorów.

B. Promowanie aktywności fizycznej seniorów

Aktywność fizyczna seniorów będzie wspierana poprzez organizację bezpłatnych, regularnych zajęć ruchowych dla osób starszych (np. gimnastyka, nordic walking, taniec) oraz przebudowę przestrzeni publicznych, aby móc takie zajęcia prowadzić w przyjaznych i bezpiecznych warunkach. Zostaną wprowadzeni lokalni koordynatorzy dbający o regularność i dostępność zajęć. Będą tworzone kluby aktywnego seniora integrujące uczestników. Ważne będzie także łączenie aktywności fizycznej z aspektami społecznymi, aby sport stał się naturalnym elementem stylu życia seniorów.

C. Integracja i wymiana międzypokoleniowa

Zostaną podjęte działania mające na celu zmniejszenie negatywnych stereotypów dotyczących osób starszych, przybliżenie młodszym pokoleniom procesów starzenia się, dzielenie się wiedzą i doświadczeniem. Uczestnictwo osób młodszych i starszych we wspólnych inicjatywach pozwala na poznanie innej perspektywy i uczy otwartości. Będą to działania edukacyjne oraz inicjatywy zmierzające do tworzenia infrastruktury społecznej sprzyjającej wymianie międzypokoleniowej (np. dzienne domy pobytu, miejsca spotkań osób starszych łączone z placówkami oświatowymi).

5. Rozwój opieki długoterminowej i wspierającej

A. Przyjęcie definicji opieki długoterminowej w polskim prawodawstwie

Zostanie wypracowana i przyjęta definicja opieki długoterminowej, opieki nieformalnej i opiekuna nieformalnego, wspólna dla systemu ochrony zdrowia i systemu pomocy społecznej. Jest to krok niezbędny dla dalszych prac nad wypracowaniem całościowego systemu opieki długoterminowej. Zostanie określony katalog świadczeń i usług oraz standardów jakości w zakresie opieki długoterminowej obejmujący świadczenia zdrowotne i usługi społeczne, w tym wybrane usługi w obszarze pomocy społecznej. Obejmować on będzie opiekę instytucjonalną świadczoną w warunkach stacjonarnych, wsparcie dzienne oraz usługi i świadczenia opiekuńcze w miejscu zamieszkania.

W nowym rozumieniu opieka długoterminowa to system usług i świadczeń dla osób wymagających wsparcia w codziennym funkcjonowaniu lub w realizacji zaleceń terapeutycznych, ustalany indywidualnie na podstawie kryteriów kwalifikacyjnych właściwych dla określonych usług lub świadczeń. Celem jest zmniejszenie utraty, utrzymanie lub poprawa sprawności i samodzielności oraz

zwiększenie niezależności tych osób, zgodnie z ich potrzebami i z poszanowaniem godności, a także wsparcie opiekunów nieformalnych i osób bliskich.

Wprowadzenie definicji opieki długoterminowej w systemie prawa umożliwi realizacje działań zmierzających do koordynacji usług i świadczeń w tym obszarze, budowę systemu monitorowania sytuacji w tym zakresie oraz ewaluacji jakości usług.

B. Profesjonalizacja opieki długoterminowej i inwestycja w kształcenie kadr

Zostaną wypracowane mechanizmy inwestycji w kształcenie kadr w opiece długoterminowej. Zostaną także wprowadzone zachęty finansowe oraz pozafinansowe mające na celu zwiększenie atrakcyjności zawodów w sektorze pomocy społecznej. Zostanie także zapewnione wsparcie edukacyjne i informacyjne opiekunów nieformalnych w zakresie zasad właściwego udzielania opieki w domu.

C. Budowa skoordynowanego systemu opieki długoterminowej i wprowadzenie funkcji koordynatorów

Wsparcia wymaga zarówno opieka świadczona w domu i środowisku lokalnym (deinstytucjonalizacja opieki), jak i ta świadczona w placówkach stacjonarnych. Zostanie wypracowany mechanizm współpracy między instytucjami zaangażowanymi w opiekę długoterminową. W tym celu zostaną wdrożone zasady koordynacji usług i świadczeń w ramach opieki długoterminowej, w tym w zakresie kryteriów dostępu do usług różnego typu. Zostanie wprowadzona funkcja koordynatorów opieki długoterminowej. Działania te pozwolą na zbudowanie systemu zarządzania systemem opieki długoterminowej umożlwiającego lepsze rozpoznanie potrzeb oraz możliwego do realizacji wsparcia na poziomie powiatu oraz koordynacji usług i świadczeń w ramach tej opieki. Ponadto wzmacniany będzie udział sektora ekonomii społecznej w systemie świadczenia zdeinstytucjonalizowanych usług z zakresu opieki długoterminowej.

D. Zapewnienie finansowania opieki długoterminowej i monitorowanie jej jakości

Na podstawie przeprowadzonego przeglądu wydatków publicznych na opiekę długoterminową zostaną zaproponowane rozwiązania oddziałujące na efektywność wydatków publicznych w obszarze opieki długoterminowej. Zostaną opracowane zasady zbierania i analizowania danych z obszaru opieki długoterminowej i wprowadzone mechanizmy monitorowania jej jakości.

E. Wsparcie rozwoju infrastruktury podmiotów leczniczych udzielających świadczeń

Poprawa dostępności stacjonarnej opieki długoterminowej zostanie zapewniona m.in. poprzez przekształcenie części łóżek w szpitalach powiatowych, w których nie są one w pełni wykorzystywane, w miejsca opieki długoterminowej. Zostaną także podjęte działania mające na celu modernizację i doposażenie infrastruktury podmiotów leczniczych udzielających świadczeń opieki paliatywnej i hospicyjnej w warunkach stacjonarnych. Poszerzony zostanie zakres diagnoz umożliwiających kwalifikację do świadczeń tej opieki.

F. Rozwój lecznictwa uzdrowiskowego

W ramach działań na rzecz utrzymania zdrowia lub powrotu do zdrowia rozwijane będzie także lecznictwo uzdrowiskowe jako istotny element w procesie odzyskiwania sprawności po przebytej chorobie lub urazie. W odpowiedzi na wzrost liczby osób starszych będą podejmowane działania na rzecz zwiększenia dostępności i uelastycznienia form leczenia uzdrowiskowego. Przestrzeń uzdrowisk będzie kształtowana z priorytetyzacją funkcji prozdrowotnych.

G. Spójny system opieki całodobowej

Zostaną zweryfikowane i odpowiednio dostosowane zasady funkcjonowania obecnie istniejących instytucji opieki całodobowej, tj. zakładów opiekuńczo-leczniczych i zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych w systemie ochrony zdrowia oraz domów pomocy społecznej w systemie pomocy społecznej, w tym zasady finansowania pobytu w tych placówkach. Nastąpi to w sposób uwzględniający potrzeby społeczne i zdrowotne osób w nich przebywających, z jednoczesnym ukierunkowaniem na wzrost efektywności wydatków publicznych w tym obszarze. Zostaną doprecyzowane cele i zakresy działania każdego z tych podmiotów, kryteria umożliwiające dostęp do usług i świadczeń w nich udzielanych oraz zasady odpłatności za pobyt w tych placówkach – w taki sposób, by mechanizm dostępu do usług i świadczeń całodobowej opieki długoterminowej był przejrzysty i komplementarny.

6. Zmiany w modelu zarządzania i organizacji systemu ochrony zdrowia

A. Odciążenie systemu szpitalnego dzięki odwróceniu piramidy świadczeń

Zostanie poprawiona dostępność świadczeń medycznych m.in. dzięki odwróceniu piramidy świadczeń, tj. przeniesieniu ciężaru realizacji świadczeń na niższe poziomy opieki zdrowotnej. Wykorzystanie zasobów ambulatoryjnej opieki specjalistycznej (AOS) zostanie zracjonalizowane dzięki wdrożeniu pakietów diagnostyczno-terapeutycznych, co przyczyni się do skrócenia czasu oczekiwania na pierwszą wizytę. Wzmocnienie i usprawnienie funkcjonowania AOS pozwoli również na odciążenie lecznictwa szpitalnego w zakresie hospitalizacji zachowawczych. Kontynuowany będzie także proces rewizji produktów rozliczeniowych w ramach lecznictwa szpitalnego. Ponadto dzięki wdrożeniu elementu współpracy pomiędzy podstawową opieką zdrowotną (POZ), AOS i leczeniem szpitalnym, pacjenci uzyskają dostęp do procesu diagnostycznego i terapeutycznego zgodnego z optymalną ścieżką kliniczną. W oparciu o opracowane Standardy Dostępności dla AOS będą realizowane projekty podnoszące dostępność placówek w obszarze architektonicznym, cyfrowym oraz informacyjno-komunikacyjnym. Działania te będą prowadzone głównie z myślą o osobach ze szczególnymi potrzebami, w tym osobach z niepełnosprawnościami, seniorach oraz kobietach w ciąży, którym łatwiej będzie korzystać z bardziej dostępnych placówek AOS.

B. Konsolidacja i poprawa efektywności podmiotów leczniczych

Najważniejsze zadania w ramach tego działania to: (i) reforma struktury i funkcjonowania systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej (tzw. sieci szpitali); (ii) wdrożenie rozwiązań umożliwiających konsolidację podmiotów leczniczych; (iii) wsparcie procesów konsolidacyjnych i restrukturyzacyjnych szpitali w celu poprawy sytuacji finansowej szpitali. Celem planowanych zmian jest efektywniejsze wykorzystanie zasobów: racjonalizacja kosztów funkcjonowania bez utraty jakości leczenia i dostępności do świadczeń. Mechanizm kwalifikowania szpitali do sieci szpitali będzie upraszczany. Zasady regulujące udzielanie świadczeń przez świadczeniodawców również zostaną zoptymalizowane. Proces transformacji pozwoli na uporządkowanie sieci oddziałów realizujących świadczenia na poziomie podstawowym, specjalistycznym, wysokospecjalistycznym oraz strategicznym.

C. Optymalizacja i rozwój opieki koordynowanej w POZ w zakresie dostępności i rozszerzenia o kolejne obszary medycyny

Zostaną podjęte działania dążące do objęcia modelem opieki koordynowanej większej liczby świadczeniodawców POZ oraz wprowadzenia jej dla kolejnych dziedzin medycznych. Opieka koordynowana nad pacjentem w POZ to model organizacji leczenia, który ma na celu zapewnienie

pacjentom spójnej i skutecznej opieki, szczególnie osobom z wieloma potrzebami związanymi ze stanem zdrowia. Została ona wprowadzona w Polsce od 1 października 2022 r. i obejmuje obecnie diabetologię, endokrynologię, kardiologię, pulmonologię i nefrologię. Zostanie przeprowadzona ewaluacja aktualnego modelu funkcjonowania opieki koordynowanej i na jej podstawie zostaną wprowadzone niezbędne zmiany.

D. Kontynuacja wdrażania Krajowej Sieci Onkologicznej oraz wprowadzenie Krajowej Sieci Kardiologicznej

Zostaną wzmocnione i zmodyfikowane działania mające na celu zagwarantowanie sprawnej opieki nad pacjentami onkologicznymi. Wprowadzona zostanie Krajowa Sieć Kardiologiczna. W celu poprawy organizacji i jakości opieki wdrożone zostaną obowiązkowe elektroniczne karty e-DILO i e-KOK, zawierające „ścieżkę pacjenta" i pozwalające na koordynację i mierzenie jakości opieki na każdym etapie. Wprowadzane zmiany systemowe uwzględniają rolę koordynatora, odpowiednio przeszkolonego z zakresu systemu opieki zdrowotnej i umiejętności psychospołecznych. Każdy pacjent, niezależnie od miejsca zamieszkania, otrzyma opiekę opartą o jednakowe standardy diagnostyczno-terapeutyczne. Cyklicznie będzie przeprowadzana weryfikacja w zakresie zakwalifikowania podmiotów leczniczych na odpowiednie poziomy Specjalistycznych Ośrodków Leczenia Onkologicznego (I, II lub III poziomu) oraz poziomy zabezpieczenia opieki kardiologicznej przez Ośrodki Kardiologiczne (I, II lub III).

E. Wprowadzenie systemu oceny jakości udzielanych świadczeń

Ministerstwo Zdrowia będzie dążyć do poprawy jakości świadczeń udzielanych w szpitalach, AOS i POZ poprzez wprowadzenie stałej, corocznej oceny jakości udzielanych świadczeń w aspektach: klinicznym, zarządczym i konsumenckim. Osiągane wartości wskaźników umożliwią ocenę efektów leczenia i będą powiązane z wysokością wynagrodzenia za świadczenia. Zostanie także wzmocniona rola akredytacji w ochronie zdrowia przy zapewnieniu aktualizacji jej standardów. Zarówno ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o Krajowej Sieci Onkologicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1208), jak i ustawa z dnia 4 czerwca 2025 r. o Krajowej Sieci Kardiologicznej (Dz.U. z 2025 r. poz. 779), wprowadzą system monitorowania jakości opieki świadczonej w ramach sieci na podstawie wskaźników jakości opieki. Ma to na celu zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa pacjenta i efektywności opieki. Brak osiągniecia minimalnej wartości wskaźnika jakości opieki może w konsekwencji prowadzić od wykreślenia podmiotu z wykazu podmiotów należących do sieci.

F. Zmniejszanie nierówności w zdrowiu

Kontynuowane będą działania zmierzające do ciągłej poprawy dostępności do wysokiej jakości usług zdrowotnych, co jest kluczowe dla zrównoważonego rozwoju terytorialnego i eliminacji dysproporcji w dostępie do świadczeń wśród mieszkańców obszarów wiejskich i miejskich. Jej elementem będzie przede wszystkim zapobieganie tzw. „białym plamom" w ramach dostępności POZ poprzez wsparcie małych, wiejskich świadczeniodawców POZ oraz wyrównywanie szans w dostępie pacjentów do systemu ochrony zdrowia. Wspierane będą zwłaszcza innowacyjne rozwiązania służące poprawie dostępności i jakości opieki zdrowotnej w wymiarze społecznym i terytorialnym.

G. Aktualizacja i przegląd koszyka świadczeń gwarantowanych

Ministerstwo Zdrowia będzie kontynuowało stałą i cykliczną analizę koszyka świadczeń gwarantowanych w oparciu o głosy pacjentów i środowiska profesjonalistów medycznych, tak aby koszyk świadczeń wspierał optymalne wykorzystanie zasobów podmiotów leczniczych poprzez odwrócenie piramidy świadczeń, a także wdrażanie efektywnych kosztowo rozwiązań.

H. Wzmocnienie bezpieczeństwa zdrowotnego

Kontynuowane będą działania z zakresu wsparcia systemu ratownictwa medycznego oraz rozwijane będą mechanizmy reagowania na pandemie, konflikty i katastrofy oraz koordynacji działań międzysektorowych, w tym współpracy cywilno-wojskowej. Wsparciem w kontekście przygotowania na sytuacje kryzysowe zostanie objęta infrastruktura medyczna, w tym krytyczna tj. szpitale czy laboratoria, w szczególności rozwiązania podwójnego zastosowania.

7. Wsparcie rozwoju kadr systemu ochrony zdrowia

A. Zwiększenie liczby pielęgniarek

Zostanie zwiększona liczba osób studiujących pielęgniarstwo. Będą kontynuowane działania mające na celu powrót do wykonywania zawodu pielęgniarki osób, które zrezygnowały z jego wykonywania przed przejściem na emeryturę. Zostanie zapewniona kontynuacja ciągłego monitorowania „zastępowalności pokoleń" wśród lekarzy, lekarzy specjalistów i pielęgniarek.

B. Promowanie kształcenia lekarzy w najbardziej potrzebnych specjalizacjach

Zostaną podjęte działania mające na celu zwiększenie wykorzystania akredytowanych miejsc specjalizacyjnych dla lekarzy, w szczególności w najbardziej deficytowych dziedzinach medycyny. Wspierany będzie rozwój kierunków w zawodach medycznych na terenach o największych deficytach kadrowych.

C. Poprawa efektywności i jakości kształcenia kadr medycznych

Poprawa efektywności i jakości kształcenia kadr medycznych zostanie zrealizowana m.in. poprzez: (i) wzmocnienie narzędzi informatycznych; (ii) rozwój stanowisk symulacji w kształceniu podyplomowym lekarzy, w szczególności w dziedzinach zabiegowych; (iii) wdrożenie mechanizmów ogólnokrajowej standaryzacji egzaminu praktycznego na ostatnim roku studiów oraz (iv) zwiększenie roli umiejętności zawodowych kadry medycznej w systemie kształcenia podyplomowego. Nastąpi poprawa jakości kształcenia także poprzez zwiększenie roli egzaminów medycznych.

8. Cyfryzacja i innowacje w ochronie zdrowia

A. Dalszy rozwój centralnych usług cyfrowych ochrony zdrowia

Ministerstwo Zdrowia będzie kontynuowało prace nad rozwojem centralnych usług cyfrowych ochrony zdrowia. W szczególności prace będą dotyczyły rozwoju elektronicznych usług publicznych w ramach Internetowego Konta Pacjenta. Jednocześnie podjęte zostaną działania na rzecz cyfryzacji dokumentacji medycznej i dalszego rozwoju usługi jej wymiany, wzmocnienia cyberbezpieczeństwa w ochronie zdrowia oraz rozbudowy centralnego systemu e-rejestracji, który umożliwi pacjentom rejestrację na świadczenia medyczne.

B. Stymulowanie innowacji w medycynie i budowa przewag konkurencyjnych

Wykorzystywany będzie potencjał aplikacji zdrowotnych. Tworzone będą połączone instrumenty wsparcia finansowego i technologicznego dla innowatorów tworzących aplikacje zdrowotne – zgodne z kompetencjami poszczególnych resortów i instytucji finansujących. Zostaną także podjęte działania

na rzecz rozwoju branży cyfrowych wyrobów medycznych, ze szczególnym uwzględnieniem telemedycyny. Zakłada się także wsparcie dla kluczowych innowacji produktowych i usługowych w obszarze profilaktyki, diagnostyki laboratoryjnej oraz terapii (w tym zaawansowanych technologii farmaceutycznych). Dotyczy to w szczególności produktów i usług, które wykazują największy potencjał komercjalizacji oraz bezpośrednio odpowiadają na globalny i krajowy popyt w zakresie walki z chorobami cywilizacyjnymi i rzadkimi.

C. Usprawnienie procedur w podmiotach leczniczych w oparciu o narzędzia cyfrowe

Zostaną wytworzone i wdrożone narzędzia do automatyzacji procedur: zarówno dla profesjonalistów medycznych, jak i dla zaplecza administracyjnego. Podmioty lecznicze będą dążyć do wykorzystania technologii cyfrowych w procesach zarządczych w jak największej skali. Publiczny system ochrony zdrowia będzie w większym stopniu wykorzystywał dane – o zdrowiu i dane kontekstowe – do bieżącej analizy indywidualnego stanu zdrowia pacjenta.

9. Wzmocnienie bezpieczeństwa lekowego

A. Monitorowanie dostępności rynkowej leków

Minister Zdrowia oraz jednostki podległe, we współpracy z konsultantami krajowymi, podmiotami odpowiedzialnymi i hurtowniami farmaceutycznymi będzie kontynuował stałe monitorowanie dostępności lekowej. Rozwijana będzie działalność Zespołu ds. przeciwdziałania brakom w dostępności produktów leczniczych w analizie sytuacji rynkowej leków. Kontynuowane będą działania prewencyjne poprzez publikowanie tzw. „listy antywywozowej". Ogranicza ona możliwość sprzedaży poza granice Polski określonych produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, co mogłoby prowadzić do powstawania niedoborów niektórych produktów na polskim rynku farmaceutycznym. Aktualizowana będzie Krajowa Lista Leków Krytycznych, zawierających substancje, których nie można łatwo zastąpić innymi produktami leczniczymi.

B. Wzmocnienie działań rozwojowych w ramach bezpieczeństwa lekowego

Zostaną podjęte działania wspierające transformację gospodarki w kierunku większej niezależności przemysłowej w obszarze farmaceutycznym. Zostaną stworzone zachęty, tak aby wytwórcy leków lub podmioty odpowiedzialne podjęły lub utrzymały produkcję zarówno substancji czynnych, jak i leków gotowych, w Polsce. Zostaną również wprowadzone mechanizmy wsparcia zarówno na etapie badań i rozwoju produkcji substancji czynnych, produktów pośrednich oraz leków gotowych, jak również zachęty do inwestowania w rozwój produkcji na terytorium Polski.

C. Wsparcie dla branży biotechnologii medycznej i przemysłu farmaceutycznego

Wspierana będzie konsolidacja współpracy w ramach sektora zdrowia m.in. poprzez tworzenie klastrów biomedycznych, wzmocnienie instytucjonalne ekosystemu innowacji, działania na rzecz podniesienia jakości nauki i umiędzynarodowienia jej, poprawę procesu wyboru projektów B+R do finansowania i zachęty do współpracy nauki z biznesem. Wspierany będzie rozwój nowych technologii medycznych, w tym własnych innowacyjnych terapii, np. rozwój terapii genowych, immunoterapii onkologicznych czy nowych antybiotyków jako obszarów o strategicznym znaczeniu.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Oczekiwane trwanie życia w zdrowiu osób w wieku 65 lat [w latach] **1) mężczyźni** **2) kobiety**	1) 8,4 2) 9,3 (2024)	1) ≥ 8,8 2) ≥ 9,6	1) ≥ 9,5 2) ≥ 10,0	GUS
Liczba łóżek/miejsc w długoterminowej opiece stacjonarnej finansowanej ze środków publicznych na 100 tys. ludności	395	> 463	> 539	GUS, MZ, MRPiPS
Liczba osób korzystających z opieki długoterminowej finansowanej ze środków publicznych na 100 tys. ludności	1078	> 1594	> 1854	GUS, MZ, MRPiPS
Odsetek populacji osób dorosłych mających zapewniony dostęp do opieki Centrów Zdrowia Psychicznego	50% (2024)	> 80%	100%	NFZ

Zobacz także w Strategii:

Z dobrym zdrowiem i aktywnym starzeniem się powiązane są też: profilaktyka i leczenie niepłodności, opieka prekoncepcyjna i okołoporodowa (s. xx), zdrowa żywność (s. xx), higiena cyfrowa (s. xx), opieka wytchnieniowa (s. xx), dostępność przestrzeni publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami (s. xx).

Cel 2: Tworzenie warunków dla konkurencyjnej i sprawiedliwej gospodarki, z poszanowaniem dla środowiska i klimatu

Priorytet 2.1: Wysokie kompetencje obywateli

Priorytet 2.2: Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacji

Priorytet 2.3: Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm

Priorytet 2.4: Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii

Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna

Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu

Priorytet 2.7: Dbanie o jakość życia wszystkich obywateli

Priorytet 2.1: Wysokie kompetencje obywateli

Priorytet zakłada realizację **siedmiu głównych kierunków działań**:

1. Nowy kształt podstaw programowych kształcenia ogólnego.
2. Podniesienie prestiżu zawodu nauczyciela i efektywności pracy nauczycieli.
3. Zmniejszenie nierówności w dostępie do edukacji wysokiej jakości.
4. Stworzenie lepszych warunków do uczenia się przez całe życie i uczenia się dorosłych.
5. Wzmacnianie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym.
6. Rozwój kształcenia zawodowego we współpracy z biznesem i przemysłem.
7. Rozwój kompetencji cyfrowych i dbanie o higienę cyfrową.

Kluczowe wyzwania

System edukacji formalnej w Polsce nie sprzyja harmonijnemu rozwojowi kompetencji przekrojowych. Kompetencje przekrojowe można podzielić na trzy grupy: kompetencje poznawcze, kompetencje społeczne i kompetencje osobiste. W porównaniu z rówieśnikami z innych krajów OECD 15-latkowie w Polsce mają stosunkowo dobrze rozwinięte kompetencje poznawcze: rozwiązywanie problemów, krytyczne myślenie i kreatywne myślenie. Z kolei in minus wyróżniają się we wszystkich najistotniejszych kategoriach kompetencji społecznych (współpraca i empatia) i osobistych (kierowanie sobą i dbanie o siebie). W wytrwałości i kontroli emocjonalnej uczniowie w Polsce uzyskali ostatni, najniższy wynik. Jedna z ostatnich lokat dotyczy też ciekawości (tabela 4).

Ważnym wyzwaniem dla systemu edukacji formalnej jest zapewnienie, by jak największa liczba uczniów osiągała minimalny poziom umiejętności w kluczowych dziedzinach. To niezbędne, by młodzi ludzie mogli skutecznie kontynuować naukę oraz radzić sobie w dorosłym życiu. W Polsce w 2022 r. 23% 15-latków miało niski poziom umiejętności w zakresie myślenia matematycznego, w rozumieniu tekstów było to 22%, a w zakresie rozumowania w naukach przyrodniczych – 19%. Choć w każdej z tych dziedzin odsetki te były niższe niż średnia w krajach OECD (wykres 39), wciąż widać potrzebę dalszego wzmacniania podstawowych umiejętności uczniów w kluczowych obszarach kształcenia. Dodatkowo wśród 15-latków widoczne jest bardzo duże zróżnicowanie w poziomie umiejętności między uczniami różnego typu szkół – najwyższe charakteryzują uczniów liceów, niższe techników, a najniższe uczniów branżowych szkół I stopnia[73]. Te ostatnie dwie grupy wymagają szczególnej uwagi.

[73] Wnioski z badania PISA dla 15-latków. Źródło: J. Kaźmierczak, K. Bulkowski (red.), *Umiejętności polskich piętnastolatków*. Najważniejsze wyniki badania OECD PISA 2022, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2023.

Tabela 4. Kompetencje przekrojowe – 15-latkowie w Polsce na tle krajów OECD (2022 r.)

Grupa	Najistotniejsze kompetencje w danej grupie	Wskaźnik powiązany z daną kompetencją	Lokata Polski / liczba krajów OECD uwzględnionych w badaniu
Kompetencje poznawcze	Rozwiązywanie problemów	Umiejętności matematyczne	11/37
		Rozumienie czytanego tekstu	12/36
	Krytyczne myślenie	Rozumowanie w naukach przyrodniczych	12/36
	Kreatywne myślenie	Kreatywne myślenie	10/28
Kompetencje społeczne	Współpraca	Współpraca	26/29
	Dbanie o innych	Empatia	21/28
Kompetencje osobiste	Kierowanie sobą	Pewność siebie	25/30
		Wytrwałość	33/33
		Ciekawość	31/33
	Dbanie o siebie	Kontrola emocjonalna	30/30
		Odporność na stres	18/30

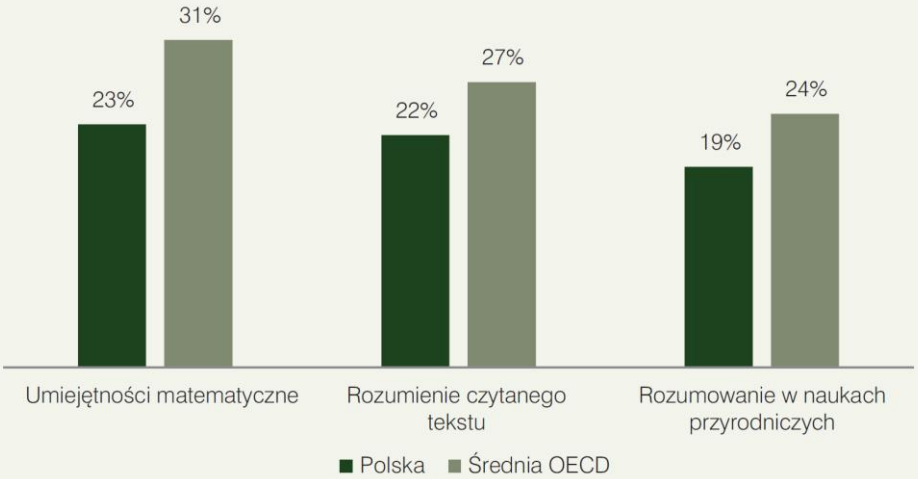
Źródło: opracowanie własne na podstawie: (i) K. Bulkowski, W. Dobosz-Leszczyńska, J. Kaźmierczak, *Umiejętności polskich piętnastolatków. Najważniejsze wyniki badania PISA 2022*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2023; (ii) W. Dobosz-Leszczyńska, J. Kaźmierczak, A. Weremiuk, *Myślenie poza schematami. Wyniki badania myślenia kreatywnego PISA 2022*. Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2024.

Jakość edukacji formalnej zależy w dużym stopniu od dobrze przygotowanych i zmotywowanych nauczycieli. Na ich zaangażowanie wpływają prestiż zawodu, zarobki i warunki pracy. Tymczasem, według międzynarodowego badania PIRLS[74], polscy nauczyciele mają niskie poczucie satysfakcji zawodowej. Wynagrodzenia nauczycieli wciąż nie są konkurencyjne w stosunku do wynagrodzeń w innych zawodach wymagających wyższego wykształcenia. Wpływa to negatywnie nie tylko na decyzję nauczycieli o pozostaniu w zawodzie, ale także na napływ nowych, wykwalifikowanych specjalistów. Nadal wyzwaniem są niewystarczające instytucjonalne mechanizmy wspierające nauczycieli, umożliwiające ich lepszą współpracę i wymianę doświadczeń. Programy kształcenia nauczycieli nie nadążają za wyzwaniami współczesnej dydaktyki – brakuje w nich przygotowania do innowacyjnych

[74] Wnioski z badania PIRLS 2021 – dotyczy nauczycieli uczniów czwartej klasy podstawowej. Źródło: J. Kaźmierczak, K. Bulkowski (red.), Przeczytać i zrozumieć. Wyniki międzynarodowego badania osiągnięć czwartoklasistów w czytaniu – PIRLS 2021, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2023. Badanie to wskazuje, że również niskie poczucie satysfakcji zawodowej deklarują nauczyciele z Francji, Hongkongu, Czech, Norwegii, Singapuru, Finlandii, Anglii i Niemiec, a najwyższy poziom satysfakcji osiągają nauczyciele z Kosowa, Omanu, Gruzji, Albanii, Azerbejdżanu, Macedonii Północnej.

metod nauczania, indywidualizacji, interdyscyplinarności i konstruktywnego spojrzenia na globalny wymiar edukacji.

Wykres 39. Odsetek 15-letnich uczniów z niskimi osiągnięciami w umiejętnościach podstawowych (2022 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD (PISA).

Istotnym wyzwaniem są nierówności w dostępie do edukacji wysokiej jakości. Wyniki uczniów wciąż wyraźnie zależą od miejsca zamieszkania oraz statusu społeczno-ekonomicznego rodziny[75]. Rodzice o wyższym poziomie wykształcenia i większych zasobach finansowych częściej inwestują w dodatkowe zajęcia dla dzieci (co opisujemy w części diagnostycznej). Istotnym wyzwaniem jest także efektywna edukacja i integracja uczniów, którzy pobierali naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw, w tym niebędących obywatelami polskimi oraz należących do drugiego i kolejnych pokoleń Polonii i Polaków za granicą.

Istnieją również wyzwania związane z budowaniem edukacji włączającej. Problemem pozostaje niewystarczające wsparcie specjalistyczne dla dzieci i młodzieży z uwzględnieniem zróżnicowania ich potrzeb. Dotyczy to w szczególności dzieci z tzw. specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym dzieci z niepełnosprawnościami – potrzeba odpowiedniego przygotowania wszystkich nauczycieli, wykwalifikowanych specjalistów, kadry pedagogicznej odpowiednio przygotowanej do pracy z różnorodną grupą uczniów, właściwych materiałów dydaktycznych, wsparcia metodycznego, niwelowania innych barier w edukacji.

Ważnym aspektem dostępu do edukacji wysokiej jakości jest tworzenie równych szans w dostępie do technologii. Każdy, niezależnie od miejsca zamieszkania, wieku, dochodu, wykształcenia czy niepełnosprawności, powinien mieć realną możliwość korzystania ze sprzętu (np. komputerów, smartfonów, Internetu), uczenia się obsługi nowych technologii (szkolenia, kursy, wsparcie techniczne), korzystania z nowoczesnych usług (e-administracji, telemedycyny, bankowości online itd.), rozwijania kompetencji cyfrowych, czyli umiejętności nie tylko użytkowania, ale też tworzenia treści (w sposób dostępny cyfrowo) czy rozumienia zagrożeń (np. bezpieczeństwo w sieci). Równe szanse to także projektowanie technologii dostępnych np. dla osób niewidomych, niesłyszących czy z innymi wyzwaniami – również w kontekście edukacji.

[75] Wnioski z badania PISA dla 15-latków. Źródło: J. Kaźmierczak, K. Bulkowski (red.), Polscy piętnastolatkowie w perspektywie międzynarodowej. Wyniki badania PISA 2022, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2024.

Doradztwo edukacyjno-zawodowe w polskiej oświacie mierzy się z brakiem kompleksowego podejścia i ograniczonym dostępem do profesjonalnych doradców. W wielu szkołach działania ograniczają się do jednorazowych spotkań informacyjnych, bez rozwijania kompetencji zarządzania karierą. Niewielka liczba godzin, słaba współpraca z instytucjami rynku pracy, niska integracja doradztwa z nauczaniem przedmiotowym oraz ograniczony dostęp dla młodszych uczniów i osób dorosłych znacząco obniżają skuteczność wsparcia. Szczególnym problemem jest brak indywidualnego podejścia do uczniów o zróżnicowanych potrzebach edukacyjnych, co utrudnia równe szanse w planowaniu ścieżek rozwoju zawodowego. Brakuje również powiązania działań doradczych z długofalowymi trendami gospodarczymi oraz ścieżkami podnoszenia kwalifikacji poza edukacją formalną, co osłabia przygotowanie młodych ludzi do przyszłych wyzwań rynku pracy. W tym kontekście szkoła powinna pełnić strategiczną rolę, wspierając świadome wybory edukacyjne i zawodowe jako fundament rozwoju społecznego i gospodarczego.

Rozwój kompetencji po zakończeniu formalnej edukacji to obszar wymagający dalszego wspierania przy wykorzystaniu funkcjonujących już, ale wciąż na niezadowalającą skalę, rozwiązań i narzędzi. Dzieje się tak z kilku przyczyn. Tradycyjny system nauczania działa demotywująco, osłabiając ciekawość i chęć do dalszego rozwoju, a także nie zachęca do przyjmowania postawy „uczę się przez całe życie". Brakuje świadomości z korzyści płynących z udziału w edukacji pozaformalnej dla rozwoju osobistego i zawodowego. Informacje o dostępnej ofercie edukacyjnej (kursach i szkoleniach) są rozproszone, a osoby zainteresowane mają ograniczone możliwości oceny ich jakości i wartości. Brakuje również świadomości, że kompetencje nabyte poprzez samodzielne uczenie się (w miejscu pracy, w ramach wolontariatu lub poprzez hobby) mogą być potwierdzane (poprzez stosowny certyfikat) tak samo, jak te nabyte w zorganizowanych formach. Tymczasem aktualizacja oraz zdobywanie nowych kompetencji, zwłaszcza po zakończeniu edukacji formalnej, są kluczowe w obliczu dynamicznych zmian społecznych i technologicznych, w tym na rynku pracy. Edukacja pozaformalna i samodzielne uczenie się odgrywają kluczową rolę w rozwoju osobistym i zawodowym dorosłych, a wraz z wiekiem stają się dla nich kluczowymi sposobami rozwijania umiejętności i dostosowywania się do zmian na rynku pracy.

Do zawodu nauczyciela akademickiego trudno przyciągnąć najbardziej utalentowane osoby. Wynika to z jednej strony z dysproporcji atrakcyjności zatrudnienia w sektorze nauki i szkolnictwa wyższego w porównaniu z innymi sektorami, a z drugiej z mechanizmów oceniania skoncentrowanych na nauce (punkty za publikacje), które nie premiują osiągnięć dydaktycznych. Osoby zajmujące się dydaktyką nie zawsze mają okazję do zdobycia pełnego przygotowania pedagogicznego i umiejętności związanych z nowoczesnymi metodami nauczania. Brakuje także zachęt do podnoszenia kompetencji dydaktycznych przez nauczycieli akademickich. Istotnym problemem pozostaje też starzejąca się kadra akademicka.

Wyzwania, z jakimi mierzy się szkolnictwo wyższe, wynikają z dynamicznie zmieniających się uwarunkowań kulturowych oraz przemian społecznych i gospodarczych w XXI w. Są to m.in. głęboka transformacja cyfrowa, zmiany demograficzne i rosnące zróżnicowanie potrzeb edukacyjnych, umiędzynarodowienie wiedzy i mobilność akademicka, rosnąca rola nauki w przeciwdziałaniu kryzysom demograficznym, klimatycznym, zdrowotnym i społecznym, narastająca konkurencja międzynarodowa oraz potrzeba budowy trwałej przewagi intelektualnej i gospodarczej Polski. W dobie sztucznej inteligencji uczelnie stają przed wyzwaniem redefinicji swojej misji. Nie mogą konkurować z technologią w zakresie dostępu do informacji – ich przewagą staje się kształtowanie postaw poznawczych, etycznych i społecznych, w tym rozwijanie krytycznego myślenia, refleksyjności oraz umiejętności oceny wiarygodności źródeł wiedzy. Zmiany te wymagają także przemyślenia sposobów oceniania – większą wagę należy przypisać procesowi uczenia się i krytycznej refleksji niż samemu efektowi końcowemu pracy studenta lub doktoranta. Wyzwaniem pozostaje

także dostęp osób z niepełnosprawnościami (i innych osób ze szczególnymi potrzebami) do edukacji na poziomie wyższym – odsetek osób z niepełnosprawnościami w uczelniach jest niemal dwukrotnie niższy niż w szkołach ponadpodstawowych.

Kształcenie zawodowe wymaga stałego dostosowania do zmieniających się realiów rynku pracy i zapotrzebowania gospodarki. System edukacji powinien uwzględniać rozwój w zakresie oferty kształcenia zawodowego o zawody lub kierunki studiów odpowiadające na potrzeby kluczowych sektorów gospodarki – w taki sposób, aby skuteczniej łączyć nauczanie i uczenie się z praktyką i wspierać rozwój umiejętności poszukiwanych przez pracodawców. Kluczowe jest także zwiększenie elastyczności ścieżek kształcenia oraz umożliwienie lepszej współpracy szkół i uczelni z przedsiębiorstwami i przemysłem.

Kompetencje cyfrowe są niezbędne we współczesnym świecie, a ich poziom pozostaje niewystarczający. Odsetek osób w Polsce posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe w 2023 r. wyniósł 44% – to trzeci najniższy wynik wśród krajów UE (dane Eurostatu). Wskaźnik ten jest niższy niż ogółem w UE we wszystkich grupach wieku, ale największe różnice występują wśród starszych grup wieku. Rozwój kompetencji cyfrowych jest niezbędny w obliczu dynamicznych zmian technologicznych, automatyzacji rynku pracy i rosnącej roli gospodarki opartej na danych. W przypadku starszych osób szczególnie istotne jest rozwijanie umiejętności umożliwiających korzystanie z elektronicznych usług publicznych, systemów opieki zdrowotnej, bankowości oraz rozwiązań poprawiających komfort życia.

Integralną częścią kompetencji cyfrowych jest też umiejętność dbania o higienę cyfrową. Rozwój technologii stawia przed użytkownikami urządzeń ekranowych i Internetu wiele wyzwań. Zbyt częste lub zbyt długie korzystanie z sieci może powodować problemy ze snem, problemy z koncentracją, zaniedbywanie obowiązków i tzw. stres cyfrowy. Jednocześnie ograniczanie czasu spędzanego przed ekranami jest trudnym zadaniem – cyfrowe technologie oferują natychmiastową gratyfikację, łatwy dostęp do informacji i rozrywki, a także stymulują uzależniające mechanizmy w mózgu, takie jak nagrody w postaci powiadomień czy lajków.

Szczególnej uwagi wymaga temat korzystania z technologii cyfrowych przez dzieci. Z komputera korzysta 44% dzieci w wieku 3-9 lat i 81% w wieku 10-15 lat, a ze smartfonu odpowiednio 53% i 91%[76]. Z serwisów społecznościowych i komunikatorów dozwolonych od 13. r.ż. aktywnie korzysta w Polsce aż 1,4 mln dzieci w wieku 7-12 lat. Najintensywniej dzieci korzystają z aplikacji TikTok – spędzają w niej średnio 2 godziny i 11 minut dziennie i w większości przypadków uruchamiają ją kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt razy w ciągu jednego dnia (dotyczy aktywnych użytkowników aplikacji)[77]. Nadmierne korzystanie z Internetu przez dzieci wpływa negatywnie na ich rozwój poznawczy i społeczno-emocjonalny.

Kierunki działań

1. Nowy kształt podstaw programowych kształcenia ogólnego

A. Zmiana podstaw programowych kształcenia ogólnego

[76] GUS, Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w gospodarstwach domowych w 2024 r.
[77] M. Bigaj, K. Ciesiołkiewicz, K. Mikulski, A. Miotk, J. Przewłocka, M. Rosa, A. Załęska, Internet dzieci. Raport z monitoringu obecności dzieci i młodzieży w internecie, Fundacja „Instytut Cyfrowego Obywatelstwa", Państwowa Komisja ds. przeciwdziałania wykorzystywaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15, Warszawa 2025.

Bazą do zmiany podstaw programowych – dla przedszkoli, szkół podstawowych i szkół ponadpodstawowych – będą wyniki badań międzynarodowych, analizy dotychczasowych podstaw programowych oraz postulaty środowisk nauczycielskich i dziedzinowych zgłaszane w konsultacjach społecznych. Zmiana podstaw programowych wiąże się z przyjęciem nowego formatu podstawy programowej, która w większym stopniu będzie łączyć cele ogólne z wymaganiami szczegółowymi. Nowe podstawy programowe będą ukierunkowane na praktyczne zastosowania wiedzy i informacji – w celu dbania o harmonijny rozwój wszystkich kompetencji przekrojowych, nie tylko poznawczych, ale także społecznych i osobistych, umożliwiających głębokie uczenie się i wykorzystanie zdobytych w szkole umiejętności i wiedzy przedmiotowej w realnych sytuacjach. Ponadto, w związku z przechodzeniem do nowego modelu gospodarki wzmocnione będzie kształcenie w naukach ścisłych i technicznych opierające się na praktycznych metodach nauczania, wykorzystaniu nowoczesnych technologii oraz zaangażowaniu uczniów w projekty i eksperymenty.

B. Wprowadzenie modułów tematycznych w podstawach programowych kształcenia ogólnego do poszczególnych przedmiotów

Moduły tematyczne to wydzielone w podstawie programowej przedmiotu zestawy efektów uczenia się wraz ze wskazaniem minimalnej liczby godzin przeznaczonej na ich realizację. Poświęcone są konkretnym zjawiskom, które ze swojej natury mają interdyscyplinarny charakter (np. moduł finansowy w edukacji obywatelskiej, matematyce, edukacji wczesnoszkolnej i technice). Dzięki ich wprowadzeniu uczniowie w łatwiejszy sposób dostrzegą powiązania pomiędzy różnymi przedmiotami, dziedzinami i zagadnieniami oraz będą mieć możliwość analizy współczesnych problemów z różnych punktów widzenia.

C. Poprawa środowiska szkoły

Szkoła będzie tworzyć dla młodych ludzi przyjazne i wymagające środowisko wszechstronnego rozwoju, budowania relacji i przygotowania do życia w dorosłość. Będzie promować uczenie się przez całe życie poprzez tworzenie programów i inicjatyw zachęcających dzieci i młodzież do ciągłego rozwoju i zdobywania nowych umiejętności dostosowanych do zmieniających się warunków życia. Budowane będą rozwiązania wynikające z badań dobrostanu poprawiające relacje wśród uczniów, wśród nauczycieli oraz między uczniami a nauczycielami. Szkoły będą też organizować zajęcia w warunkach bezpośredniego kontaktu z przyrodą.

D. Doświadczenia szkolne budujące sprawczość dzieci i młodzieży

Rozwijanie sprawczości – jako część działalności dydaktycznej i wychowawczej szkoły – znajdzie swoje odzwierciedlenie w nowych podstawach programowych oraz komentarzach metodycznych. Rozwijanie sprawczości będzie obejmować: przejmowanie odpowiedzialności przez uczniów za proces uczenia się i podejmowanie decyzji w sprawach związanych z uczeniem się, samodzielne lub zespołowe prowadzenie obserwacji, badań i eksperymentów, prezentowanie własnej wiedzy i umiejętności oraz efektów swojej pracy, dzielenie się wiedzą i umiejętnościami, w tym wzajemne nauczanie, zaangażowanie w realizację indywidualnych lub grupowych projektów edukacyjnych, aktywności w samorządzie uczniowskim (w klasie i szkole) lub radzie szkoły, wolontariat i inne formy zaangażowania na rzecz dobra wspólnego.

2. Podniesienie prestiżu zawodu nauczyciela i efektywności pracy nauczycieli

A. Podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli

Wynagrodzenia nauczycieli, powiązane z jasnymi kryteriami rozwoju zawodowego oraz jakością pracy dydaktycznej, będą stopniowo zwiększane. Zostaną dokonane zmiany przepisów regulujących czas pracy i wynagrodzenia nauczycieli m.in. w celu poprawy efektywności organizacji czasu pracy oraz wzmocnienia zachęt finansowych do podejmowania pracy w szkole, rozwoju zawodowego i zaangażowania w proces dydaktyczno-wychowawczy zgodnie z potrzebami szkoły.

B. Poprawa warunków pracy nauczycieli w szkołach

Zostaną ustanowione standardy organizacji pracy w szkołach, które zminimalizują obciążenia biurokratyczne, co pozwoli nauczycielom skupić się na pracy dydaktycznej. Dyrektorzy będą otrzymywali wsparcie w zakresie zarządzania dobrostanem kadry pedagogicznej poprzez dostęp do programów wsparcia i rozwoju zawodowego dla kadry w oświacie. Dyrektorzy będą mieli zapewnione narzędzia umożliwiające optymalne planowanie obowiązków nauczycieli. Zostaną rozważone mechanizmy, które pozwolą na większą elastyczność w wykonywaniu pracy dydaktycznej oraz zapewnią nauczycielom realny wpływ na organizację pracy w szkole.

C. Zmodernizowanie programów wsparcia dla nauczycieli

Zostanie rozwinięty system mentoringu, tutoringu i superwizji dla nauczycieli, który umożliwi im rozwój zawodowy oraz zwiększy odporność psychiczną na stres. W placówkach edukacyjnych zostaną wdrożone programy wsparcia psychologicznego, aby nauczyciele mieli możliwość korzystania z profesjonalnej pomocy w sytuacjach wypalenia zawodowego. Rozwijane będą systematyczne szkolenia i grupy wsparcia dla nauczycieli, które umożliwią wymianę doświadczeń i wypracowanie strategii radzenia sobie z wyzwaniami zawodowymi. Nauczyciele będą też wspierani w relacji z rodzicami i społecznością lokalną. Rozwijane będą również programy mentorskie dla nauczycieli kształcenia zawodowego, w ramach którego doświadczeni nauczyciele będą wspierać kolegów z krótszym stażem, a praktycy z branży dzielić się aktualnymi trendami i rozwiązaniami stosowanymi w przedsiębiorstwach. Nauczyciele będą mieli możliwość potwierdzania nowo nabytych kompetencji poprzez zdobywanie certyfikatów i mikropoświadczeń, ważnych m.in. w procesie starania się o awans zawodowy.

D. Unowocześnienie programów kształcenia nauczycieli

Programy kształcenia nauczycieli zostaną zaprojektowane na nowo – tak, aby bazowały na umiejętnościach przekrojowych, uwzględniały nowoczesne strategie dydaktyczne, ocenianie kształtujące oraz edukację włączającą, a także perspektywę globalną i wielokulturową. Jakość praktyk nauczycielskich zostanie poprawiona. Wzmocniony zostanie system mentoringu, który zapewni przyszłym nauczycielom rzeczywiste przygotowanie do pracy w szkole. Rozwijane będą umiejętności cyfrowe i technologiczne nauczycieli. Rozwijane będą moduły dotyczące pracy z uczniami o zróżnicowanych potrzebach, w tym z osobami z trudnościami w nauce, z doświadczeniem migracyjnym oraz uczniami o wysokim potencjale edukacyjnym. Opracowane zostaną nowe programy kształcenia nauczycieli przedmiotów zawodowych, uwzględniające zarówno kompetencje dydaktyczne, jak i aktualne umiejętności branżowe, z obowiązkowym komponentem praktycznym realizowanym w rzeczywistym środowisku pracy.

E. Odpowiednie przygotowanie kadry dydaktycznej kształcącej przyszłych nauczycieli

Rozbudowana zostanie oferta doskonalenia zawodowego wykładowców akademickich kształcących przyszłych nauczycieli, z uwzględnieniem rozwoju umiejętności w zakresie najnowszych teorii pedagogicznych, psychologicznych, socjologicznych oraz wyników badań edukacyjnych. Wzmacniane będą kompetencje w zakresie dydaktyki akademickiej, w tym umiejętność stosowania nowoczesnych

i skutecznych metod nauczania, wykorzystujących ICT i AI. Wspierana będzie mobilność krajowa i międzynarodowa wykładowców, co pozwoli na wymianę doświadczeń i wdrażanie najlepszych praktyk stosowanych w kształceniu nauczycieli w różnych systemach edukacyjnych.

F. Przebudowa wizerunku zawodu nauczyciela

Zostaną opracowane i wdrożone ogólnopolskie kampanie społeczne podkreślające znaczenie zawodu nauczyciela oraz informujące o rzeczywistych zmianach poprawiających warunki pracy i wynagrodzenia. Wzmacniana będzie pozycja nauczycieli jako ekspertów w swojej dziedzinie – poprzez promocję ich osiągnięć dydaktycznych, działalności innowacyjnej oraz ścieżek rozwoju zawodowego. Wzmocnione zostaną nagrody i wyróżnienia dla najlepszych nauczycieli. W kształtowanie pozytywnego wizerunku nauczycieli, jako kluczowych aktorów w procesie budowania umiejętności przyszłych pokoleń, angażowane będą środowiska akademickie, organizacje społeczne oraz media.

3. Zmniejszenie nierówności w dostępie do edukacji wysokiej jakości

A. Rozwój wsparcia uczniów z trudnościami w uczeniu się i edukacji dostępnej dla wszystkich

Zostaną wprowadzone efektywne rozwiązania w zakresie wczesnego identyfikowania potrzeb rozwojowych i edukacyjnych dzieci przedszkolnych i uczniów. Wprowadzenie spójnych standardów oceny potrzeb edukacyjnych pozwoli na lepsze dostosowanie wsparcia do indywidualnych możliwości ucznia (badania skriningowe, ocena funkcjonalna jako standard w pracy szkoły/przedszkola). Zostaną zapewnione odpowiednie programy i materiały umożliwiające wdrożenie założeń edukacji włączającej w pracy z uczniami o zróżnicowanych potrzebach w obszarze metodycznym, postdiagnostycznym. Szkoły będą wyposażone w odpowiednie zasoby, które będą wykorzystywane w sytuacjach występowania trudności w uczeniu się – w tym wsparcie kompetencyjne od nauczycieli specjalistów i doradców metodycznych, przewodniki metodyczne i zasoby organizacyjne, np. programy wsparcia rówieśniczego, czy elastyczne formy oceniania. Szkoły będą wspierane w zastosowaniu uniwersalnego projektowania procesu uczenia się, zastosowaniu sprawnych procedur reagowania na poziomie szkoły, jak i we współpracy z innymi instytucjami. Wsparciu szkół i nauczyciel będzie służyło wzmacnianie i rozwój Specjalistycznych Centrów Wspierających Edukację Włączającą.

B. Poprawa standardów jakościowych w placówkach edukacyjnych

Zostaną wprowadzone ogólnopolskie standardy jakościowe dla placówek edukacyjnych w zakresie wyposażenia w nowoczesne technologie. Monitorowana będzie jakość nauczania w obszarze umiejętności cyfrowych oraz dostęp do edukacji i do infrastruktury o określonym standardzie w tym zakresie. Jednocześnie zapewnione zostanie równomierne finansowanie szkół i inwestowanie w infrastrukturę okołoedukacyjną w różnych regionach – aby każda placówka miała dostęp do nowoczesnych zasobów i infrastruktury (w tym technologicznej) na wysokim poziomie.

C. Wsparcie w procesie przejścia między kolejnymi etapami edukacji i kariery uczniów ze zróżnicowanymi potrzebami edukacyjnymi

Systemowo wdrożone zostaną indywidualne plany edukacyjno-zawodowe oraz doradztwa zawodowego, co pozwoli na płynniejsze przejścia między kolejnymi etapami edukacji i w momencie wejścia na rynek pracy – zmiana poziomu edukacji czy przejście do dorosłości to momenty, w których uczniowie ze zróżnicowanymi potrzebami często tracą dostęp do odpowiedniego wsparcia. Opracowane zostaną specjalistyczne narzędzia diagnostyczne i programy doradcze dostosowane do

potrzeb młodzieży z różnorodnymi wyzwaniami rozwojowymi (np. ADHD, spektrum autyzmu). Zostanie zapewnione wsparcie doradców zawodowych przez specjalistów przeszkolonych do pracy z grupami o szczególnych potrzebach edukacyjnych.

D. Wspieranie edukacji i adaptacji uczniów z doświadczeniem migracyjnym

Rozwijane będzie systemowe wsparcie obejmujące organizowanie i prowadzenie doskonalenia zawodowego na rzecz podniesienia kompetencji kadry systemu oświaty w celu skutecznej integracji uczniów z różnych systemów edukacyjnych, zapewnienia im równych szans rozwojowych oraz budowania otwartego i wspierającego środowiska szkolnego.

4. Stworzenie lepszych warunków do uczenia się przez całe życie i uczenia się dorosłych

A. Promocja potwierdzania umiejętności i mikrouczenia

Wspierany będzie rozwój Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji i Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji. Propagowane będzie potwierdzanie kompetencji za pomocą kwalifikacji wolnorynkowych i kwalifikacji sektorowych włączonych do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, a także mikropoświadczeń. Tworzone będą kampanie informacyjne dotyczące mikrouczenia – nauki opartej na krótkich, skoncentrowanych modułach wiedzy, które mogą być zakończone mikropoświadczeniem w formie odznaki cyfrowej. Działania te będą skierowane zarówno do dzieci i młodzieży oraz rodziców (np. mikropoświadczenia dla uczniów, kwalifikacje wolnorynkowe/sektorowe dla uczniów szkół ponadpodstawowych), jak i osób dorosłych. Wzmocnione zostaną mechanizmy przyznawania dofinansowania do potwierdzania kompetencji nabytych poza edukacją formalną.

B. Rozpowszechnienie Branżowych Centrów Umiejętności

Rozpowszechnione zostaną Branżowe Centra Umiejętności (BCU) – nowe (publiczne lub niepubliczne) jednostki systemu oświaty, będące zaawansowanymi technologicznie placówkami kształcenia, szkolenia i egzaminowania. BCU mają prowadzić działalność w zakresie jednej z dziedzin zawodowych – określonej w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania – właściwej dla danej branży. BCU będą organizować kursy umożliwiające uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub zmianę kwalifikacji zawodowych. Obejmie to również kursy przygotowujące do nabywania adekwatnych do potrzeb danej branży kwalifikacji sektorowych, firmowane przez organizację branżową właściwą dla danej dziedziny zawodowej, w tym szkolenia dostosowane do potrzeb danej branży, opracowane we współpracy z odpowiednimi organizacjami branżowymi.

C. Rozwój Systemu Rad Sektorowych do spraw Kompetencji

System Rad Sektorowych do spraw Kompetencji to mechanizm służący budowaniu współpracy między biznesem, edukacją i administracją publiczną. Zadaniem Rad – skupiających przedstawicieli branżowych, pracodawców i instytucji edukacyjnych – jest analizowanie potrzeb rynku pracy i tworzenie rekomendacji dotyczących kształcenia i doskonalenia zawodowego w poszczególnych branżach w Polsce. Rady Sektorowe zostaną włączone w budowę i rozwój branżowych centrów umiejętności, sieci współpracy pracodawców i gremiów na poziomie administracji różnego szczebla, działających na rzecz uczenia się przez całe życie.

D. Rozwój systemu Indywidualnych Kont Rozwojowych

Indywidualne Konta Rozwojowe (IKR) to mechanizm finansowania uczenia się osób dorosłych polegający na tym, że dana osoba otrzymuje fundusze, z których – według własnego wyboru – może sfinansować udział w szkoleniach. W pierwszym kroku nastąpi opracowanie koncepcji systemu IKR, a następnie zostanie przeprowadzony pilotaż wypracowanego rozwiązania – celem jest wdrożenie IKR na większą skalę w przyszłości. Konta będą zasilane ze środków publicznych, z możliwością wpłacania na nie również środków pracodawcy oraz pracownika. W ramach systemu przewidziano komponent doradczy ukierunkowany na wspieranie użytkowników IKR w identyfikacji potrzeb edukacyjnych i doborze adekwatnej oferty szkoleniowej.

E. Rozpowszechnienie korzystania z Bazy Usług Rozwojowych

Upowszechnione zostanie korzystanie z Bazy Usług Rozwojowych (BUR) jako centralnej platformy wspierającej rozwój kompetencji osób dorosłych. BUR stanowi kluczowe narzędzie wspierające rozwój kompetencji dorosłych poprzez zapewnienie dostępu do zweryfikowanych i wysokiej jakości usług edukacyjnych. Działania obejmą promocję BUR oraz rozwój funkcjonalności zapewniających wysoką jakość i dopasowanie ofert szkoleniowych do potrzeb rynku pracy, w tym wdrożenie modułu obsługi Indywidualnych Kont Rozwojowych.

F. Wspieranie pracodawców w weryfikacji kompetencji

Wśród pracodawców rozpowszechnione zostaną sprawdzone rejestry (np. Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji powiązany z Bazą Usług Rozwojowych) i narzędzia (Metoda Bilansu Kompetencji, Moje Portfolio, Kompas Szkolnictwa Branżowego, Ścieżki rozwoju czy chatbot Zeterka). Doradcy kariery będą współpracować z pracodawcami, by pomagać im podnosić wiedzę na temat tego, jak sprawdzić poziom kompetencji obecnych i przyszłych pracowników, w tym kompetencji kluczowych, przekrojowych (w tym cyfrowych) oraz kompetencji zawodowych.

G. Stworzenie sieci współpracy na rzecz uczenia się przez całe życie

Zostanie zbudowana sieć współpracy pracodawców (w tym z sektora MŚP) z publicznymi służbami zatrudnienia oraz instytucjami uprawnionymi do nadawania kwalifikacji, mikropoświadczeń i odznak cyfrowych. Sieć ma dać wsparcie w zakresie rozwijania i wykorzystywania narzędzi oraz rozwiązań do potwierdzania umiejętności i osiągnięć zawodowych pracowników, w tym stworzenia systemu zachęt dla pracodawców do takiej współpracy (jego ram finansowych, organizacyjnych i prawnych oraz mechanizmów dofinansowania). Sieć rozwijana będzie we współpracy z Wojewódzkimi Zespołami Koordynacji do spraw polityki umiejętności i instytucjami odpowiedzialnymi za realizację ewaluacji regionalnej polityki uczenia przez całe życie.

H. Zrównoważona międzyresortowa i międzysektorowa polityka wspierająca uczenie się przez całe życie

Zostaną wypracowane skuteczne i trwałe mechanizmy współpracy i koordynacji międzyresortowej, międzysektorowej i regionalnej w zakresie rozwoju polityki wspierającej uczenie się przez całe życie. Mechanizmy te będą działać w oparciu lub z uwzględnieniem istniejących i rozwijanych sieci współpracy, jak sektorowe rady do spraw kompetencji. Kontynuowane będzie wsparcie działań Wojewódzkich Zespołów Koordynacji. Rozwijane będą badania, które dadzą podstawę do bardziej skutecznych kierunków inwestowania w uczenie się dorosłych, dla których kierunki wyznaczać będą wnioski płynące z ewaluacji regionalnych polityk uczenia się przez całe życie. Docelowo działać będzie system efektywnego przetwarzania danych z różnych źródeł na temat edukacji formalnej, pozaformalnej i uczenia się nieformalnego, umożliwiającego łączenie i wzajemne zestawianie tych danych, prowadzenie wieloczynnikowych analiz w obszarze edukacji, a także prezentowanie

wniosków z tych analiz na rzecz prowadzenia polityki wspierającej uczenie się przez całe życie opartej na danych. Kontynuowane i rozwijane będą działania nakierowane na zintegrowanie dostępnych platform w krajowy system informacyjny na temat uczenia się przez całe życie, uwzględniający dane regionalne zebrane podczas samooceny regionalnych polityk uczenia się przez całe życie.

I. Promowanie edukacji pozaformalnej dorosłych realizowanej w lokalnych społecznościach

Wspierane będzie tworzenie sieci współpracy na poziomie regionalnym i lokalnym oraz działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe, także w zakresie rozwoju edukacji pozaformalnej i uczenia się nieformalnego dorosłych. Rozwijane będą uniwersytety ludowe oraz wzory współpracy tworzące się w projekcie Lokalnych Ośrodków Wiedzy i Edukacji. Zadaniem tych ośrodków jest aktywizowanie edukacyjne dorosłych oraz mobilizowanie lokalnych instytucji i organizacji na rzecz rozwoju ich umiejętności. Treści tej edukacji opierają się na diagnozach potrzeb dorosłych w lokalnych społecznościach. Umiejętności uniwersalne są określane tak, by mieszkańcy widzieli potrzebę angażowania się w zajęcia. Rozwijana i wspierana będzie działalność uniwersytetów trzeciego wieku, kluczowych dla aktywności osób starszych.

J. Doradztwo edukacyjno-zawodowe ukierunkowane na całożyciowe zarządzanie karierą

Na każdym etapie edukacji formalnej uwzględnione będą odpowiednie treści w podstawach programowych dotyczące rozwijania umiejętności, planowania i zarządzania karierą. Treści te poza zawodoznawstwem koncentrować się będą na pracy ucznia nad identyfikowaniem swoich kompetencji, na ich dokumentowaniu i podejmowaniu dalszych decyzji edukacyjno-zawodowych na tej podstawie. Uczniowie nauczani będą możliwości wynikających z uczenia się przez całe życie, np. nabywania kwalifikacji (Zintegrowany System Kwalifikacji), mikropoświadczeń oraz samodzielnego lub przy pomocy doradcy korzystania z dostępnych narzędzi. W każdej szkole będzie zatrudniony doradca zawodowy posiadający odpowiednie kwalifikacje i kompetencje do pracy z różnymi grupami uczniów, w tym z uczniami ze szczególnymi potrzebami (np. z uczniami z niepełnosprawnościami, migrantami czy uczniami o szczególnych uzdolnieniach). Opracowany i wdrożony zostanie system szkoleń dla doradców zawodowych i nauczycieli z zakresu doradztwa edukacyjno-zawodowego w celu dopasowania ich kompetencji do bieżących wyzwań (z wykorzystaniem technologii informacyjnych). Rozwijane będą metody zwiększania zaangażowania rodziców w proces doradztwa zawodowego.

5. Wzmacnianie jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym

A. Zróżnicowanie zadań uczelni o różnym charakterze

Zostaną podjęte wielotorowe działania ukierunkowane na rozwój uczelni publicznych poza dużymi i średnimi miastami tak, by charakter kształcenia na tych uczelniach odpowiadał potrzebom lokalnych rynków pracy. Uczelnie zawodowe będą w dalszym ciągu skupiać się na wysokiej jakości kształcenia prowadzonej w ramach studiów o profilu praktycznym, włączając w proces kształcenia praktyków – ich rolą jest dostarczanie przede wszystkim lokalnemu i regionalnemu rynkowi pracy specjalistów, zwłaszcza w deficytowych obszarach. Jednocześnie w odniesieniu do najlepszych polskich uczelni, o potencjale międzynarodowym, kontynuowany będzie program „Inicjatywa doskonałości - uczelnia badawcza”, opisany w priorytecie „Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm”.

B. Łączenie potencjałów uczelni w celu przeciwdziałania skutkom depopulacji

W projektach przepisów prawa przygotowywanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki zawarte zostaną dodatkowe ułatwienia i zachęty finansowe dla uczelni publicznych, które zdecydują się na konsolidację, przy jednoczesnym zachowaniu celu nadrzędnego odnoszącego się do policentrycznego rozwoju kraju.

C. Weryfikacja organizacji kształcenia i programów studiów

Wspierane będzie tworzenie programów, które będą akcentowały interdyscyplinarność i elastyczne ścieżki rozwoju, oraz metod uczenia się sprzyjających rozwijaniu umiejętności współpracy, kreatywności i krytycznego myślenia. Działania będą wspierać także przeciwdziałanie *drop-outowi* (przedwczesnemu kończeniu studiów).

D. Wspieranie kształcenia w naukach ścisłych i technicznych

Zostaną podjęte działania mające na celu zwiększenie liczby miejsc na kierunkach ścisłych i technicznych, przy zachowaniu jakości kształcenia. Uczelnie będą dbały o to, by wśród wykładowców znajdowały się osoby mające doświadczenie w prowadzeniu badań dla przemysłu i biznesu. W obliczu nowych wyzwań w szczególności promowane będzie kształcenie w zakresie sztucznej inteligencji, algorytmiki, inżynierii danych, odnawialnych źródeł energii, zarządzania środowiskowego i projektowania gospodarki o obiegu zamkniętym.

E. Tworzenie mechanizmów reagowania na deficyty na rynku pracy

Potencjalni przyszli pracodawcy – lokalne firmy, sektor publiczny, trzeci sektor – będą w większym stopniu angażowani w tworzenie i aktualizowanie programów studiów. Planowane jest zwrócenie szczególnej uwagi uczelniom na konieczność rozwijania i zacieśniania współpracy z przedsiębiorcami. Nacisk zostanie położony na rozwój studiów wspólnych (w tym – zwiększenie ukierunkowania prac dyplomowych na potrzeby gospodarcze). Kontynuowana będzie realizacja projektów zmierzających do opracowania przez uczelnie we współpracy z przedsiębiorcami krótkich form kształcenia (kursów) na platformie NAVOICA nastawionych na podnoszenie kompetencji oczekiwanych na rynku pracy.

F. Wzmacnianie dostępności szkolnictwa wyższego

Zostaną podjęte działania mające na celu wzmacnianie dostępności kształcenia i prowadzenia działalności naukowej dla osób z niepełnosprawnościami i innych osób ze szczególnymi potrzebami, w tym pełnego udziału w życiu akademickim. Zostanie położony nacisk na wdrażanie zasad projektowania uniwersalnego, w tym w nauczaniu, oraz rozwój i profesjonalizację struktur uczelni odpowiedzialnych za dostępność. Jednocześnie istotne będzie włączanie do programów kształcenia modułów dotyczących uniwersalnego projektowania i dostępności.

G. Kontynuacja i zwiększenie inwestycji w budowanie potencjału szkolnictwa wyższego i nauki

Wspierany będzie dalszy rozwój bazy dydaktycznej i naukowej uczelni, co z jednej strony służyć będzie wzmocnieniu jakości kształcenia oraz prowadzonych badań naukowych, a z drugiej pozwoli zachować dostępność kształcenia na poziomie wyższym także w mniejszych ośrodkach miejskich. Kontynuowane będą inwestycje w rozwój potencjału podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki – w tym najlepszych uczelni badawczych, instytutów PAN i Sieci Badawczej Łukasiewicz – poprzez zapewnienie stabilnego finansowania bazowego oraz dodatkowych środków na infrastrukturę badawczą, pozyskiwanie talentów i projekty o strategicznym znaczeniu.

6. Rozwój kształcenia zawodowego we współpracy z biznesem i przemysłem

A. Celowe włączenie biznesu i przemysłu do tworzenia oferty programowej kształcenia formalnego

Jakość kształcenia będzie podnoszona poprzez dostosowanie go do zapotrzebowania gospodarki. Szczególna uwaga w tym zakresie zostanie poświęcona szkołom prowadzącym kształcenie zawodowe. Zostaną podjęte działania w celu budowania prestiżu szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe. Współpraca szkół prowadzących kształcenie zawodowe będzie dotyczyła kwestii kształcenia przyszłych specjalistów dla rynku pracy i doskonalenia zawodowego osób funkcjonujących już na rynku pracy. Podobna współpraca będzie nawiązywana również z uczelniami na etapie tworzenia programów doktoranckich i doktoratów wdrożeniowych.

B. Promowanie partnerstwa szkół z przedsiębiorstwami

Wspierane będzie tworzenie partnerstw między szkołami i placówkami a lokalnymi przedsiębiorstwami i biznesem, w tym rozwój kształcenia w systemie dualnym. Prowadzony będzie monitoring tych działań.

C. Doskonalenie szkolnictwa branżowego

Doskonalenie szkolnictwa branżowego będzie koncentrować się na rozwijaniu kształcenia praktycznego i wykorzystaniu nowoczesnych technologii. Jednocześnie istotne będzie zapewnienie harmonijnego rozwoju wszystkich rodzajów kompetencji poprzez realizację treści kształtujących ogólne predyspozycje do wykonywania zawodu. Organizowane będą kampanie społeczne promujące korzyści wynikające z wyboru ścieżki kształcenia zawodowego, również na poziomie szkolnictwa wyższego. Dodatkowo zostanie zwiększony dostęp do edukacji zawodowej uczniów z różnymi niepełnosprawnościami, m.in. przez rozwijanie oferty kształcenia zawodowego, w tym w zawodach pomocniczych. Doskonalony będzie system monitoringu kształcenia zawodowego i przebiegu karier absolwentów publicznych i niepublicznych szkół ponadpodstawowych – w celu prowadzenia polityki oświatowej państwa na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym dostosowywania kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy oraz przygotowywania uczniów do wyboru zawodu i kierunku kształcenia.

D. Wprowadzenie mechanizmów płynnego przechodzenia między różnymi poziomami edukacji

Zostaną wprowadzone mechanizmy płynnego przechodzenia między różnymi poziomami edukacji formalnej oraz mechanizmy promujące różnorodne formy uznawania nabytych kompetencji. Istotnym elementem tej transformacji będzie wprowadzenie uznawania osiągnięć uczniów i słuchaczy szkół prowadzących kształcenie zawodowe w przypadku kontynuacji nauki w szkołach wyższych – pozwoli to na budowanie spójnych ścieżek edukacyjnych i zapobieganie powielaniu treści kształcenia.

E. Rozwój poziomu 5. Polskiej Ramy Kwalifikacji

Rozwijany będzie poziom 5. Polskiej Ramy Kwalifikacji (PRK) w kształceniu zawodowym. Zostanie poszerzona oferta zawodów nauczanych w szkole policealnej uwzględniających poziom 5. PRK – będzie to stanowiło kolejny istotny krok wypełniający lukę między zawodami możliwymi do uzyskania bezpośrednio po ukończeniu szkoły podstawowej a zawodami możliwymi do uzyskania na poziomie kształcenia specjalistycznego lub policealnego. Wzmacniana będzie rozpoznawalność zawodów kształconych w szkołach policealnych uwzględniających poziom 5. PRK – poprzez kampanie informacyjne i dostosowanie oferty edukacyjnej szkół policealnych do aktualnych potrzeb gospodarki.

7. Rozwój kompetencji cyfrowych i dbanie o higienę cyfrową

A. Rozwój kompetencji cyfrowych nauczycieli i uczniów

Rozwój kompetencji cyfrowych nauczycieli i uczniów będzie szczególnie uwzględniał obsługę nowoczesnych technologii oraz bezpieczne korzystanie z nich. Opracowane zostaną standardy kompetencji cyfrowych nauczycieli, które będą podstawą do realizacji projektów służących rozwojowi kompetencji cyfrowych wszystkich nauczycieli. Kompetencje cyfrowe uczniów, jako kompetencje fundamentalne, będą rozwijane na różnych zajęciach. W szczególności będą obejmować kwestie higieny cyfrowej i bezpiecznego oraz odpowiedzialnego korzystania z nowoczesnych technologii, otwartych danych i elektronicznych usług publicznych. Aby wesprzeć rozwój kompetencji cyfrowych uczniów i nauczycieli, szkoły zostaną wyposażone w nowoczesny sprzęt: laptopy, tablety, zestawy do nauczania zdalnego i pracownie naukowo-techniczne.

B. Tworzenie przestrzeni do rozwijania kompetencji cyfrowych, w tym możliwości przekwalifikowania się do zawodów cyfrowych

Na poziomie lokalnym będą tworzone Kluby Rozwoju Cyfrowego (KRC) dla wszystkich osób dorosłych zainteresowanych rozwojem umiejętności cyfrowych, a w szczególności dla osób wykluczonych cyfrowo. Oferta KRC będzie przygotowywana w sposób dostępny, z możliwością korzystania z technologii asystujących i dostosowanych form nauki. W KRC obywatele będą mogli nabywać i podnosić umiejętności cyfrowe stosownie do swoich potrzeb, jak również będą mogli otrzymać poradę w zakresie wykorzystywania narzędzi cyfrowych, w tym elektronicznych usług publicznych i komercyjnych. Organizowane będą centralne i regionalne konkursy umiejętności zawodowych wykorzystujących nowoczesne technologie, na wzór międzynarodowych zawodów WorldSkills promujących doskonałość w kształceniu zawodowym i innowacyjne podejście do rozwiązywania problemów branżowych. Zostaną opracowane szybkie ścieżki przekwalifikowania się do zawodów ICT oraz zaplanowane zostaną działania wspierające w tym zakresie. Planowane są inwestycje w edukację formalną (studia I, II stopnia i podyplomowe) oraz specjalistyczne programy reskillingu i upskillingu (szkolenia) mające na celu wzrost liczby specjalistów w zakresie ICT. Koniecznie jest jednocześnie podniesienie kompetencji cyfrowych osób projektujących i realizujących polityki publiczne, w szczególności pracowników administracji publicznej wszystkich szczebli, m.in. poprzez: szkolenia z zakresu nowoczesnych technologii (np. AI, dane, cyberbezpieczeństwo), studia podyplomowe i specjalistyczne programy szkoleniowo-edukacyjne, a także budowę kompetencji strategicznych (zarządzanie transformacją cyfrową, etyka i odpowiedzialne wykorzystanie AI).

C. Edukacja dotycząca cyberbezpieczeństwa i higieny cyfrowej

Będą prowadzone działania wspierające funkcjonowanie w świecie cyfrowym, z uwzględnieniem profilaktyki cyberprzemocy i uzależnień, szerzenia świadomości zagrożeń i umiejętności reagowania na nie, promowania świadomego korzystania z technologii cyfrowych we wszystkich grupach wieku. Działania skierowane do uczniów i nauczycieli będą prowadzone w ramach systemu oświaty. Działania edukacyjne wśród osób dorosłych będą podejmowane m.in. w Klubach Rozwoju Cyfrowego. Programy o dostosowanej treści zostaną przygotowane dla seniorów, dla których korzystanie z technologii cyfrowych jest stosunkowo nowym doświadczeniem, oraz rodziców, którzy poprzez swoje zachowania modelują obecne i przyszłe zachowania swoich dzieci.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Odsetek 15-letnich uczniów z niskimi osiągnięciami w umiejętnościach podstawowych: **1) rozumienia tekstów** **2) myślenia matematycznego** **3) rozumienia nauk przyrodniczych**	1) 22,2% 2) 23,0% 3) 18,6% (2022)	1) < 20% 2) < 20% 3) < 15% (2029)*	1) < 14% 2) < 14% 3) < 13% (2033)*	OECD
Odsetek 15-letnich uczniów z wysokimi osiągnięciami w umiejętnościach podstawowych: **1) rozumienia tekstów** **2) myślenia matematycznego** **3) rozumienia nauk przyrodniczych**	1) 8,8% 2) 9,4% 3) 8,0% (2022)	1) > 9,5% 2) > 10% 3) > 9% (2029)*	1) > 12% 2) > 13% 3) > 10% (2033)*	OECD
Odsetek niedawnych absolwentów kształcenia zawodowego, którzy korzystali z uczenia się w rzeczywistych warunkach pracy	61,9% (2024)	> 64%	> 66%	GUS
Odsetek osób, które posiadają podstawowe i ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe	49% (2024)	≥ 80%	≥ 85%	GUS

* Ponieważ badanie umiejętności 15-latków nie jest przeprowadzane co roku (kolejne edycje: 2022 r., 2025 r., 2029 r., 2033 r.), cel na 2030 r. dotyczy 2029 r., a cel na 2035 r. dotyczy 2033 r.

Zobacz także w Strategii:

Z wysokimi kompetencjami obywateli powiązane są też: przeciwdziałanie polaryzacji ze względu na płeć w okresie dorastania (s. xx), wzmocnienie edukacji ekologicznej (s. xx), budowanie zaufania społecznego i przeciwdziałanie polaryzacji poglądów (s. xx), zdrowie psychiczne (s. xx), rozszerzanie funkcji szkół na obszarach wiejskich (s. xx).

Priorytet 2.2: Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej

Priorytet zakłada realizację **pięciu głównych kierunków działań**:

1. Rozwój spójnej infrastruktury transportowej.
2. Reforma systemu publicznego transportu zbiorowego.
3. Racjonalny rozwój mobilności zero- i niskoekomisyjnej.
4. Poprawa bezpieczeństwa oraz cyfryzacja i automatyzacja w transporcie.
5. Unowocześnienie infrastruktury łączności cyfrowej.

Kluczowe wyzwania

Inwestycje w infrastrukturę mają coraz istotniejsze znaczenie dla bezpieczeństwa Polski i powinny być rozpatrywane nie tylko w sensie czysto ekonomicznym. Konieczne jest wzmocnienie koordynacyjnej roli resortu infrastruktury w zakresie skonsolidowanego nadzoru nad podmiotami sektora transportowego realizującymi strategiczne założenia polityki transportowej RP. Aby wykorzystać rosnącą zdolność przeładunkową w portach morskich i lotniczych oraz rozszerzyć zakres ich oddziaływania, niezbędne są inwestycje w polepszenie dostępu i zwiększanie przepustowości kolejowej i drogowej w połączeniach z sąsiadami – m.in. z Czechami, ze Słowacją i z Ukrainą. Dobrze funkcjonujące połączenia transportowe oraz infrastruktura o wysokiej przepustowości powinny wypełniać również funkcję obronną polityki transportowej. Dlatego też Polsce potrzebne jest stabilne i odpowiednio elastyczne finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, zapewniające niezakłócony dopływ środków na realizację tych inwestycji, niezależnie od dostępności budżetu UE. W polskim systemie transportowym każda gałąź transportu ma swoją rolę do odegrania, co w perspektywie najbliższych lat powinno przełożyć się na ukształtowanie w naszym kraju realnie zrównoważonej polityki transportowej, również w wymiarze terytorialnym. Nakłady finansowe przeznaczone na projekty transportowe muszą zostać zwiększone m.in. poprzez maksymalną absorpcję pieniędzy ze źródeł unijnych, w tym środków pochodzących ze źródeł takich jak Fundusz Modernizacyjny czy Społeczny Fundusz Klimatyczny, jak i większe zaangażowanie środków krajowych. Na kolej zostaną skierowane odpowiednio wysokie środki, dzięki czemu stanie się ona kręgosłupem sprawnej logistyki i efektywnego transportu, a w rezultacie – pierwszym wyborem dla pasażera. W najbliższych latach istotne środki zostaną skierowane również na wspieranie transportu publicznego, zaś znaczna część polityki transportowej państwa skupi się na rozwoju przewozów pasażerskich. Równolegle kontynuowane będą działania ukierunkowane na przeniesienie ładunków na bardziej ekologiczne środki transportu oraz wyrównanie dysproporcji międzygałęziowych. Wzmocniona zostanie także rola transportu morskiego, który integruje gospodarkę narodową z siecią globalnych połączeń i relacji handlowych.

Rozwój systemu transportowego w Polsce wymaga w pierwszej kolejności istotnych nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę kolejową, w tym dużych prędkości. W Polsce w ostatnich latach ponoszono znaczne nakłady inwestycyjne na rozwój infrastruktury transportowej. W dalszym ciągu jednak zaległości inwestycyjne i utrzymaniowe oraz pojawiające się nowe potrzeby i wyzwania wymagają zwiększenia finansowania transportu kolejowego. Kolej jest najbardziej ekologicznym środkiem transportu zbiorowego. Powinna zatem stanowić priorytet w regionalnych, dalekobieżnych i transgranicznych przewozach pasażerskich i towarowych. Tymczasem z powodu braków inwestycyjnych i organizacyjno-logistycznych kolej nie jest w stanie w pełni konkurować z transportem drogowym i lotniczym. Konieczne jest zwiększenie roli kolei w przewozach towarowych poprzez przeniesienie części ładunków z transportu drogowego na transport szynowy. Obecnie ponad 75% przewozów towarowych w Polsce odbywa się transportem drogowym, co skutkuje znacznymi emisjami CO_2, degradacją infrastruktury drogowej oraz wzrostem zatłoczenia na głównych szlakach komunikacyjnych. W Polsce nie ma linii kolejowych o prędkości powyżej 200 km/h, które są istotnym czynnikiem zwiększającym konkurencyjność transportu kolejowego. Konieczna jest także rozbudowa kolejowej infrastruktury dostępowej do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki jako głównych hubów logistycznych Polski. Ważnym elementem jest utrzymywanie konkurencyjnych stawek za dostęp do infrastruktury kolejowej, w tym stosowanie odpowiadającej na uwarunkowania ulgi intermodalnej. Uwarunkowania realizacji inwestycji kolejowych zostaną ustalone w oparciu o podejście zakładające maksymalizację efektu dla pasażera. Premiowane będą projekty, które pozwolą uzyskać maksymalny efekt w postaci poprawy parametrów, np. podniesienia prędkości oraz skrócenia czasu przejazdu czy też podniesienia komfortu podróży (np. projekty dotyczące stacji[78]). Równolegle z dużymi inwestycjami liniowymi realizowane będą zadania o mniejszej skali, które pozwolą zoptymalizować wykorzystanie infrastruktury kolejowej bez konieczności ponoszenia wielkich nakładów inwestycyjnych. Ważnym celem jest zapewnienie transportu kolejowego docierającego do każdego powiatu lub – w przypadku występujących obiektywnych przeszkód – obsługa skoordynowana z transportem autobusowym. Wyzwaniem w kontekście rozwoju infrastruktury pozostaje konieczność dostosowania jej parametrów również do zmieniających się uwarunkowań demograficznych w Polsce i Europie (zakres realizowanych inwestycji w poszczególnych gałęziach transportu powinien uwzględniać potoki pasażerów i towarów).

W Polsce brakuje nowoczesnego węzłowego, centralnego lotniska (typu hub). Ze względu na bliskość aglomeracji generujących duży ruch lotniczy istnieje potrzeba budowy lotniska zlokalizowanego pomiędzy Warszawą i Łodzią, przystosowanego do obsługi ponad 30 mln pasażerów rocznie. Przewiduje się, że Lotnisko Chopina w Warszawie po modernizacji, która potrwa do 2029 r., będzie mogło obsłużyć maksymalnie ok. 30 mln pasażerów rocznie. Natomiast zgodnie z prognozami Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Powietrznych (IATA) już w 2040 r. nowy port lotniczy między Warszawą i Łodzią będzie mógł obsłużyć ok. 40 mln pasażerów[79]. Węzłowy port lotniczy (typu hub) będzie też obsługiwał połączenia dalekodystansowe, w tym wykonywane samolotami szerokokadłubowymi, łącząc Polskę z różnymi regionami świata i zagęszczając siatkę połączeń lotniczych. Powiązanie lotniska z siecią drogową i kolejową, z dodatkową funkcją logistyczną, stworzy dobre warunki do obsługi frachtu lotniczego. Zarazem w Europie Środkowo-Wschodniej brakuje silnego węzła przesiadkowego porównywalnego z hubami na zachodzie Europy, co stanowi

[78] Komfort i poczucie bezpieczeństwa w podróży budowane jest poprzez czytelne i zintegrowane węzły przesiadkowe, czy inaczej – przez wielofunkcyjne centra mobilności w danym ośrodku miejskim będące punktem dostępu do usług przewozowych transportem zbiorowym. Należy wspierać projekty kompleksowo obejmujące infrastrukturę węzłów przesiadkowych i integracji różnych środków transportu na rzecz komfortowej przesiadki między nimi.

[79] Prognoza Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Powietrznych z 2025 r. (IATA Consulting), Centralny Port Komunikacyjny, 22 stycznia 2025, [online] https://www.cpk.pl/pl/aktualnosci-2/nowa-prognoza-iata-dla-lotniska-cpk-potwierdza-zasadnosc-inwestycji-na-mazowszu [dostęp: kwiecień 2025].

ograniczenie potencjału rozwoju rynku lotniczego. W 2028 r. Polskie Linie Lotnicze „LOT" mają przewieźć 17 mln pasażerów, a w kolejnych latach ta wartość powinna systematycznie wzrastać. W związku z tym niezbędne jest kontynuowanie przez narodowego przewoźnika lotniczego rozbudowy floty wraz z równoległym rozszerzeniem siatki połączeń w celu zachowania konkurencyjności na rynku. Dlatego celem głównym Programu Centralnego Portu Komunikacyjnego jest stworzenie uniwersalnego systemu transportu pasażerskiego poprzez wybudowanie i eksploatację rentownego, innowacyjnego węzła transportowego, który uzyska miejsce w pierwszej piętnastce najlepszych portów lotniczych świata, a ponadto przyczyni się do przebudowy krajowego systemu transportu kolejowego, a także przebuduje regionalny układ dróg na zachodnim Mazowszu, zapewniając jednocześnie rozwój i trwałą integrację aglomeracji warszawskiej i łódzkiej.

W portach morskich występuje niedobór infrastruktury adekwatnej do ich przewidywanej roli w systemie gospodarczym, energetycznym i bezpieczeństwa. W momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej polskie porty morskie odgrywały marginalną rolę w międzynarodowym handlu morskim. Od tego momentu więcej niż podwoił się wolumen przeładunków i w 2025 r. polskie porty morskie obsłużyły około 140 mln ton ładunków[80]. Niemniej w portach morskich w dalszym ciągu występuje niedobór odpowiedniej infrastruktury i suprastruktury, co sprawia, że ich potencjał nie jest w pełni wykorzystywany. Porty morskie pełnią rolę węzłów w globalnych łańcuchach dostaw, wpływają na konkurencyjność importu i eksportu towarów, rośnie ich znaczenie w handlu międzynarodowym. Z multimodalnych hubów łączących morze z lądem w łańcuchach dostaw przekształcają się w centra wspomagające rozwój zrównoważonych źródeł wytwarzania energii (morska energetyka wiatrowa), klastry gospodarki, a także ważne filary geopolitycznej odporności[81]. Z prognoz dotyczących projektów portowych w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu wynika, że inwestycje w infrastrukturę portową i dostępową do portów, w tym systemy teleinformatyczne pozwalające na jej efektywne wykorzystanie, są kluczowym czynnikiem zapewniającym wzrost przeładunków oraz dostosowanie ich do specyficznych wymagań (np. terminale instalacyjne dla morskiej energetyki wiatrowej). Wartym odnotowania przykładem w tym zakresie jest m.in. decyzja o budowie terminalu zbożowego w porcie w Gdańsku. Porty morskie pod wieloma względami są ogniwami strategicznymi, co dodatkowo potwierdzają aktualne bardzo wymagające uwarunkowania natury geopolitycznej. Odpowiadają one nie tylko za obsługę znacznej części całego systemu gospodarczego państwa, lecz również jego systemu bezpieczeństwa i obrony. Istotne jest także wzmocnienie efektywności wykorzystania istniejących zasobów w żegludze śródlądowej (infrastruktura odcinków dostępowych dróg wodnych, cyfryzacja sektora, transformacja floty i wykorzystanie dostępnego wykwalifikowanego kapitału ludzkiego). Korzystne z perspektywy pełnego wykorzystania potencjału sektora portowo-morskiego w Polsce będzie jeszcze lepsze zintegrowanie z systemem transportowym RP regionalnych portów morskich, odpowiednio zaktywizowanych i w większym stopniu wykorzystywanych, niż dotychczas. Mogą być one uzupełnieniem największych struktur portowych, zlokalizowanych w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu. Dobrym przykładem jest zaangażowanie Portu Kołobrzeg w obsługę zboża eksportowanego z Ukrainy. Istotną rolę, po zrealizowaniu wszystkich potrzebnych inwestycji, będzie pełnił także Port Elbląg, usytuowany na zapleczu portów Trójmiejskich. Również inne mniejsze porty morskie mogą być źródłem wielu korzyści dla gospodarki. Zwiększony zostać musi także nacisk na badania i rozwój w transporcie morskim, który podniesie jego jakość i niezawodność.

Niewystarczająco rozwinięte są także połączenia różnych rodzajów transportu towarowego za pomocą terminali multimodalnych. Korzystanie z transportu multimodalnego pomaga zwiększyć

[80] Dane źródłowe: zarządy portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu.
[81] European Sea Ports Organisation, Peter de Langen, Port Investments Study 2024: The Investment Pipeline and Challenges of European Ports, Brussel 2024.

liczbę możliwych wariantów przewozowych, przyczynić się do obniżenia globalnego kosztu procesu transportowego i podniesienia jakości usługi. Jednocześnie rozwój handlu elektronicznego wpływa na zmianę w strukturach konsumpcji oraz wzrost wolumenu dostaw. Potęguje to konieczność rozbudowy punktowej infrastruktury multi- i intermodalnej wraz z dostosowaniem jej do obsługi składów pociągów o długości 740 metrów oraz nacisków 22,5 tony na oś.

Występowanie „białych plam komunikacyjnych" na mapie Polski ogranicza dostęp do podstawowych usług i miejsc pracy. Stanowi to poważną barierę w dostępie do oferty edukacyjnej i kulturalnej dzieci i młodzieży. Osoby młode rezygnują z wybranej szkoły na rzecz placówki oświatowej znajdującej się bliżej miejsca zamieszkania. Z problemem wykluczenia transportowego zmagają się także osoby o ograniczonej mobilności z obszarów wiejskich, w szczególności osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby starsze. W obszarach oddalonych od aglomeracji miejskich transport publiczny dociera w ograniczonym zakresie, a oferta przewozowa jest często niedostosowana do potrzeb lokalnych społeczności. Wyzwaniem jest zapewnienie odpowiedniego dostępu do usług transportu publicznego mieszkańcom obszarów znacznie oddalonych od zwartej zabudowy miejskiej. Na ten problem składają się następujące czynniki:

- **Deficyt linii autobusowych.** Fundusz rozwoju przewozów autobusowych nie spełnia w obecnym kształcie wszystkich oczekiwań strony rządowej i samorządowej, m.in. ze względu na brak właściwej weryfikacji osiąganych rezultatów. Nowe linie autobusowe nie są uruchamiane ze względu na: (i) brak stabilnego finansowania przewozów regionalnych i lokalnych oraz przeniesienie ciężaru organizacji transportu na samorządy, które często nie mają wystarczających środków; (ii) niskie zainteresowanie przewoźników prywatnych obsługą nierentownych tras; (iii) wzrost kosztów paliwa i pracy kierowców; (iv) brak integracji taryfowej. Aktualnie zidentyfikowane rozwiązania wprowadzą w życie szereg usprawnień wspierających transport na obszarach, które rzeczywiście tego potrzebują (np. tereny wiejskie).
- **Ograniczony dostęp do transportu kolejowego w wielu regionach.** Dotyczy to zwłaszcza województw we wschodniej Polsce. Wskaźnik podróży koleją w Polsce, pomimo wzrostu, na tle innych krajów europejskich jest niewielki. Statystyczny mieszkaniec Polski podróżuje koleją rzadziej niż średnio w UE (w Polsce 10,8 podróży koleją na rok[82], średnio w UE – 19,5[83]).
- **Postępująca suburbanizacja oraz niewystarczająco spójne zarządzanie planowaniem przestrzennym, planowaniem mobilności oraz polityką rozwoju na poziomie lokalnym.**
- **Wybór indywidualnego transportu samochodowego jako podstawowego środka przemieszczania się.**

Często transport publiczny nie stanowi atrakcyjnej alternatywy dla pojazdów indywidualnych. W obszarach oddalonych od centrów aglomeracji miejskich zależność od indywidualnego transportu samochodowego jest zazwyczaj wysoka, co istotnie utrudnia mobilność niektórym grupom społecznym, zwłaszcza nieposiadającym zdolności, uprawnień lub możliwości do samodzielnego kierowania pojazdami. Przeszkodą nie tylko w obszarach oddalonych pozostaje niewystarczający rozwój taboru komunikacji publicznej dla osób z niepełnosprawnościami[84]. Mimo że zgodnie z art. 21

[82] Urząd Transportu Kolejowego, Podsumowanie roku 2024. Przewozy pasażerskie i towarowe, Warszawa 2025.
[83] Dane Eurostatu (2024 r.). Biorąc pod uwagę dane dla 25 krajów UE z siecią kolejową (dane roczne i kwartalne tam gdzie nie ma danych rocznych)
[84] Wciąż jest to wyzwaniem – średni wiek autobusu wynosi 16 lat: ACEA, Vehicles in use. Europe 2023, Brussels 2023.

ust. 1a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2025 r., poz. 285) przy udzielaniu zamówienia publicznego na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego organizator jest zobowiązany do uwzględnienia konieczności zapewnienia w środkach transportu rozwiązań technicznych służących zapewnieniu ich dostępności dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej.

Poprawa efektywności transportu publicznego stanowi warunek realizacji celu horyzontalnego Strategii – zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Podstawą dla utrzymania policentrycznej sieci osadniczej kraju jest zapewnienie obywatelom możliwości dojazdu przede wszystkim do miast powiatowych i miast wiodących w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych oraz z tych miast do miast wojewódzkich, a także do systemu kolei dalekobieżnej bezpośrednio przez kolejowe połączenia dalekobieżne, albo za pomocą kolejowej lub autobusowej linii dowozowej. Wykorzystanie różnych aspektów dostępności (infrastrukturalnej i eksploatacyjnej) lokalnego węzła przesiadkowego w ośrodku subregionalnym wzmacnia działania na rzecz funkcjonalnej infrastruktury pasażerskiej, która uwzględnia powiązania przestrzenne i zasięg oddziaływania węzła na jego otoczenie i region. Dzięki temu punkt dostępu do usług transportowych może funkcjonować jako zintegrowane, wielofunkcyjne centrum mobilności podróżnych. Istotą jest w tym przypadku odejście od kalkulacji wyłącznie w kategoriach rachunku ekonomicznego ograniczonego po stronie korzyści do przychodów ze sprzedaży biletów, na rzecz uwzględniania „zewnętrznych" korzyści dla lokalnych społeczności, np. dzięki mobilności pracowniczej czy edukacyjnej.

Transport publiczny realizowany transportem kolejowym wymaga wymiany taboru konwencjonalnego i zapewnienia taboru kolei dużych prędkości. W związku ze starzejącym się taborem konwencjonalnym (średni wiek ponad 30 lat) istnieje konieczność jego dalszej wymiany na nowy, dostosowany do oczekiwań i potrzeb pasażerów. Z uwagi na budowę linii kolejowych dużych prędkości (KDP) konieczny jest zakup odpowiedniej ilości taboru KDP, który będzie zapewniał realizację zakładanych czasów przejazdów pomiędzy miastami. Za dalsze wzmacnianie parku taborowego na potrzeby obsługi KDP odpowiadać będą PKP Intercity S.A. posiadająca duże doświadczenie oraz zaplecze techniczne oraz spółka typu ROSCO zależna od CPK Sp. z o.o. Konieczne jest zapewnienie odpowiedniego finansowania tego zadania.

Wyzwaniem jest wysoka wypadkowość transportu drogowego. Spośród wszystkich rodzajów transportu transport drogowy odpowiada za największą liczbę ofiar śmiertelnych oraz osób odnoszących poważne obrażenia na skutek wypadków. Mimo pozytywnych zmian i sukcesywnego spadku liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych w Polsce od 2004 r. wskaźnik zagrożenia mieszkańców tymi wypadkami utrzymuje się na wysokim poziomie. W 2024 r. odnotowano 1 896 ofiar śmiertelnych, co daje wskaźnik 5,2 ofiar śmiertelnych na 100 tys. mieszkańców (w UE: 4,4)[85]. Do najczęstszych przyczyn wypadków drogowych zalicza się: nadmierną prędkość, nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu, wpływ substancji psychoaktywnych (w tym alkoholu), niezachowanie bezpiecznej odległości oraz nieprawidłowe wyprzedzanie[86]. W tym kontekście ważną rolę odgrywa prowadzenie stałego nadzoru nad ruchem drogowym i egzekwowanie przepisów, realizacja działań informacyjno-edukacyjnych, prowadzenie działań inwestycyjnych poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz wdrażanie szeregu cyfrowych rozwiązań w transporcie, które mogą wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa, efektywność, niezawodność i komfort podróży oraz zapewnią płynną i wydajną eksploatację całego systemu transportowego.

[85] EU road fatalities drop by 3% in 2024, but progress remains slow, Mobility and transport European Commission, 18 marca 2025 r., [online] https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/eu-road-fatalities-drop-3-2024-progress- remains-slow-2025-03-18_en [dostęp: kwiecień 2025].
[86] Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, Wypadki drogowe w Polsce w 2023 roku, Warszawa 2024.

Wciąż słabo rozwinięty jest transport niskoemisyjny. Jego znaczenie rośnie w wyniku realizacji priorytetów polityki energetyczno-klimatycznej oraz z powodu stale obniżających się kosztów zakupu pojazdów o niższej emisji oraz niższych kosztów eksploatacji tych pojazdów względem pojazdów o tradycyjnym napędzie spalinowym. Upowszechnienie transportu niskoemisyjnego pomoże zarówno zrealizować cele klimatyczne, jak i poprawić jakość powietrza. W Polsce transport jest jedynym sektorem, z którego emisje gazów cieplarnianych w ciągu ostatniego ćwierć wieku nie ulegają zmniejszeniu. Od 1990 r. emisje z sektora transportu w Polsce wzrosły prawie trzyipółkrotnie i osiągnęły w 2023 r. poziom 70 mln ton CO_2eq, czyli 20% całkowitej emisji krajowej. Należy mieć również na uwadze, że przestawienie systemu transportu na zasilanie elektryczne (samochody elektryczne, kolej, tramwaje) będzie wymagało dodatkowych inwestycji w podaż energii elektrycznej. Priorytetem w rozwoju będą najbardziej efektywne formy transportu, obejmujące transport publiczny. Dla upowszechnienia niskoemisyjnego transportu w Polsce istotne znaczenie będzie miał więc także rozwój technologii hybrydowych.

Dynamiczny ilościowy i jakościowy rozwój sieci drogowej pociąga za sobą wyzwania związane z zapewnieniem jej prawidłowego utrzymania bieżącego. Wyzwaniem i koniecznością w najbliższych latach będzie wypracowanie proaktywnej strategii i wzmocnienie systemu zarządzania, które pozwolą optymalnie zaplanować działania związane z utrzymaniem dróg tak, by zapewnić ich odpowiedni stan przy jak najmniejszym koszcie całkowitym. Nowym celem będzie zapewnienie odpowiednich środków finansowych. Po 2030 r. nakłady dla stale rosnących potrzeb utrzymania będą sukcesywnie zwiększane przy jednoczesnym określeniu formuły wsparcia dla docelowej sieci drogowej, w tym zapewnienie narzędzi informatycznych do zarządzania utrzymaniem.

Rozwój systemu transportowego musi brać pod uwagę uwarunkowania w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Dobrze funkcjonujące połączenia transportowe oraz infrastruktura o wysokiej przepustowości powinny wypełniać również funkcję obronną polityki transportowej. Podejmując inwestycje, należy brać pod uwagę potencjalną potrzebę ich podwójnego zastosowania, tj. dla celów cywilnych i wojskowych.

Jednocześnie istotnym wyzwaniem infrastrukturalnym jest zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do bardzo szybkiego Internetu. Rozwój szybkich, wydajnych i bezpiecznych usług telekomunikacyjnych stanowi jeden z kluczowych warunków umożliwiających rozwój cyfrowy, istotnie wpływających na inne sektory funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa. Chociaż dostęp do szerokopasmowego Internetu stale się poprawia i Polska plasuje się powyżej średniej UE, to wciąż na jej obszarze występują tzw. białe plamy cyfryzacji. W 2024 r. odsetek gospodarstw domowych objętych zasięgiem stacjonarnych sieci o bardzo dużej przepustowości (VHCN) wynosił 84%[87]. Niski poziom dostępności do nowoczesnych łączy światłowodowych występuje głównie na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia, rozproszonej zabudowie, w małych i średnich miastach oraz na obszarach wiejskich. Jednocześnie uwagi wymaga niski poziom korzystania przez gospodarstwa domowe z usług bardzo szybkiego internetu. W 2024 r. jedynie 9% gospodarstw domowych korzystających z łączy szerokopasmowych wykorzystywało łącze o prędkości przynajmniej 1 Gb/s – to poniżej średniej UE wynoszącej 22%. Przyspieszenia wymaga również wdrażanie technologii 5G, chociaż należy podkreślić, że w związku z przeprowadzonymi w 2023 r. i 2025 r. postępowaniami aukcyjnymi na częstotliwości z pasm 3,6 GHz oraz 700 MHz zasięg sieci 5G w Polsce uległ znacznej poprawie. W 2024 r. podmioty, wśród których rozdysponowano zakres częstotliwości 3,4-3,8 GHz, po uruchomieniu stacji bazowych według stanu na 30 czerwca 2024 r. objęły zasięgiem sieci 5G 60%

[87] Dane pochodzą z Raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2024 roku, Urząd Komunikacji Elektronicznej 2025 r.

gospodarstw domowych[88] (wartość ta jest wyższa przy dodatkowym uwzględnieniu innych pasm niż 3,6 GHz, które jest pasmem pionierskim dedykowanym technologii 5G). Wysokiej jakości łączność powinna być też zapewniona wzdłuż szlaków transportowych – kolejowych i drogowych.

Kierunki działań

1. Rozwój spójnej infrastruktury transportowej

A. Inwestycje w ramach transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T)

Kontynuowane będą inwestycje obejmujące infrastrukturę sieci TEN-T w zakresie sieci bazowej (realizacja do końca 2030 r.), rozszerzonej sieci bazowej (do końca 2040 r.) oraz kompleksowej (do końca 2050 r.). Dodatkowo wspierane będą węzły miejskie. Bez planowanych inwestycji sieć ta nie będzie spełniać wymagań UE nałożonych dla sieci TEN-T. Jej kluczowe elementy powinny spełniać wymogi odpornej infrastruktury, w tym dostosowanie jej do podwójnego wykorzystania cywilno-wojskowego (*dual-use*). Pomimo osiągnięcia ponad 5 tys. km długości sieci autostrad i dróg ekspresowych, nadal niezbędne jest ukończenie podstawowej sieci drogowej, w celu zapewnienia spójności systemu transportowego. Docelowo sieć drogowa zapewni skomunikowanie drogowej sieci europejskiej z krajami bałtyckimi, wschodnią granicą UE, portami i lotniskami w wymiarze cywilnym i wojskowym.

B. Wprowadzenie systemowego podejścia do prognozowania i planowania rozwoju infrastruktury kolejowej opartego o zaawansowane modele analityczne wykorzystywane na potrzeby administracji publicznej

W celu odpowiedniego zaplanowania siatki połączeń oraz oferty połączeń zgodnych z analizami popytu na ruch oraz zapotrzebowaniem i preferencjami pasażerów niezbędne jest podejście systemowe do planowania sieci i połączeń kolejowych. Efektem przygotowania Zintegrowanej Sieci Kolejowej (ZSK) będzie opracowanie długoterminowego, stabilnego planu rozwoju infrastruktury i połączeń kolejowych w Polsce. Zgodnie z założeniami koncepcja ta będzie oparta na modelu równomiernego rozwoju sieci transportowej w regionach w połączeniu z ośrodkami miejskimi generującymi największe potoki pasażerskie. ZSK będzie długoterminowym planem rozwoju sieci kolejowej, składającym się ze zbioru ciągów kolejowych tworzących spójną sieć. W ZSK priorytetowo będą traktowane linie kolejowe o wysokim potencjale pasażerskim i towarowym, zwłaszcza te umożliwiające transport intermodalny oraz zwiększenie udziału kolei w przewozach towarowych. Jednocześnie nie wyklucza to potrzeb infrastrukturalnych w zakresie połączeń regionalnych i międzyregionalnych. ZSK będzie uwzględniać potrzeby województw o utrudnionym dostępie do kolei. W celu wsparcia procesu planistycznego w ramach projektu Horyzontalnego Rozkładu Jazdy (HRJ) zostanie zaplanowany ogólnopolski rozkład jazdy, który będzie odpowiadał zidentyfikowanym potrzebom przewozowym i stanowił rezultat konsultacji ze społeczeństwem i interesariuszami branżowymi (organizatorzy przewozów, przewoźnicy). HRJ będzie podstawą do stworzenia sieci połączeń dalekobieżnych (międzywojewódzkich i międzynarodowych) o charakterze użyteczności publicznej oraz zdefiniuje ramy dla połączeń komercyjnych. HRJ będzie długoterminowy, jednak uwzględni ewolucję rozkładu jazdy wynikającą z rozbudowy i modernizacji sieci oraz zmian potrzeb przewozowych.

[88] Dane pochodzą z raportu Digital Decade 2025: Country reports, [online] https://digital strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2025-country-reports [dostęp: styczeń 2026].

C. Stworzenie spójnego krajowego systemu kolejowego

Krajowy system kolei dalekobieżnej będzie systematycznie rozwijany, aby zapewnić jak najlepszą siatkę połączeń, najwyższy komfort, optymalne czasy przejazdu oraz ograniczać negatywny wpływ transportu na środowisko. W tym celu prowadzone będą zarówno inwestycje infrastrukturalne, modernizacja parku taborowego, cyfryzacja usług czy też doskonalenie przepisów i procedur. Podróż koleją przez cały kraj zajmie co do zasady ok. trzech godzin (poza skrajnymi przypadkami). Szybkie połączenia kolejowe między największymi aglomeracjami nie będą przekraczać 100 minut.

Realizowane będą działania usprawniające połączenia kolejowe pomiędzy miastami subregionalnymi. Działania te obejmą: (i) modernizację i rozbudowę infrastruktury kolejowej w dużych węzłach transportowych; (ii) budowę nowych oraz przekształcenia już istniejących w zintegrowane węzły przesiadkowe (kolej, autobus, samochód) z uwzględnieniem powiązań funkcjonalnych z otoczeniem; (iii) zwiększenie przepustowości i eliminację wąskich gardeł; (iv) budowę sieci połączeń multimodalnych. Wspierane będą inwestycje kolejowe o znaczeniu regionalnym i lokalnym, w tym inwestycje w linie, dworce, stacje i przystanki kolejowe oraz budowę bezkolizyjnych skrzyżowań ruchu kolejowego i drogowego.

Realizowane będą także projekty budowy nowych linii kolejowych dużych prędkości w pierwszej kolejności łączących Warszawę z planowanym nowym lotniskiem krajowym, Łodzią, Poznaniem i Wrocławiem (tzw. Y) oraz równolegle realizowany będzie projekt linii Katowice – Ostrawa, co w połączeniu z istniejącą linią CMK i zakładaną budową nowej linii CMK Północ umożliwi diametralne polepszenie oferty na osi północ-południe. Zakończenie powyższych projektów kolejowych umożliwi akcelerację ruchu przekładającą się na skrócenie czasu przejazdów, lepsze trasowanie i zwolnienie przepustowości na innych kierunkach. Równolegle będą prowadzone analizy dotyczące rozwoju KDP w innych obszarach RP w ramach projektu ZSK.

W ramach zwiększenia przepustowości i eliminacji wąskich gardeł kontynuowane będą działania na ciągach o dużym natężeniu ruchu oraz ciągach istotnych dla gospodarki krajowej, zwłaszcza tych obsługujących transport towarowy. Modernizacja i rozbudowa infrastruktury kolejowej pozwalającej na poprawę jej parametrów umożliwi przeniesienie większej liczby ładunków na kolej. Wspierane będą projekty związane z poprawą dostępności kolejowej obszarów peryferyjnych i obszarów zidentyfikowanych jako „białe plamy transportowe". Sieć kolejowa będzie rozbudowywana w celu zapewnienia połączeń kolejowych na wielu kierunkach (w tym transgranicznych). Aby utrzymać efekty osiągnięte dzięki realizowanym inwestycjom należy zadbać o utrzymanie infrastruktury kolejowej. Zagwarantowanie odpowiedniego poziomu jakości infrastruktury kolejowej i zachowanie sieci linii kolejowych wymagać będą zapewnienia stabilnego systemu finansowania. Możliwe będzie to dzięki wsparciu zadań zarządców infrastruktury kolejowej ze środków publicznych. Na rzecz rozwoju transportu kolejowego do 2032 r. zostanie zainwestowanych 180 mld zł. Analiza potrzeb inwestycyjnych wskazuje, że nakłady na kolej w najbliższych latach będą wymagały co najmniej podwojenia.

D. Preferowanie połączeń kolejowych w transporcie multimodalnym

Reorganizacja transportu multimodalnego będzie mieć na celu preferencyjne traktowanie przewoźników kolejowych prowadzących przewozy intermodalne. Inwestycje z tym związane obejmą: rozbudowę infrastruktury kolejowej w portach morskich (w rejonach portów) i ich otoczeniu oraz budowę sieci terminali intermodalnych i bocznic kolejowych w powiązaniu z liniami kolejowymi, a także uzupełnianie o niezbędną infrastrukturę w celu zapewnienia przepustowości sieci kolejowej, zapewniając czas transportu kontenerów koleją konkurencyjny wobec transportu drogowego.

Kompleksowe projekty multimodalne będą służyć szerszemu wykorzystaniu transportu intermodalnego w łańcuchu transportowym.

Komplementarnie do rozwoju kolejowej infrastruktury dostępowej do portów morskich i terminali intermodalnych realizowane będą także inwestycje dostępowe obejmujące drogi samochodowe i drogi wodne śródlądowe – również na odcinkach tzw. „pierwszej i ostatniej mili". Niezbędne jest także zapewnienie rozwoju sieci terminali intermodalnych na zapleczu polskich portów morskich, z możliwym zaangażowaniem polskich struktur portowych. Dopełnieniem powyższego powinna być regularna obsługa przewozów intermodalnych do/z polskich portów morskich. Siatka tego typu połączeń powinna być bardzo gęsta i dobrze rozwinięta, analogicznie jak w przypadku połączeń żeglugowych, a w ich realizację powinny być zaangażowane wiodące podmioty branżowe, w tym najwięksi międzynarodowi przewoźnicy, armatorzy i operatorzy logistyczni.

E. Kontynuacja inwestycji drogowych

W dalszym ciągu będą realizowane inwestycje na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, w tym obwodnice oraz zadania mostowe. Do 2035 r. zostanie zrealizowana zasadnicza sieć dróg najwyższej klasy, tj. autostrad i dróg ekspresowych. Budowane będą dodatkowo kluczowe połączenia regionalne, również o przekrojach dwujezdniowych. Tam, gdzie to możliwe, wyprowadzany będzie ruch tranzytowy oraz ciężarowy z centrów zatłoczonych miast, aby ograniczyć emisję spalin i hałasu. Istniejąca sieć dróg krajowych rozwijana będzie przez dostosowanie do wymaganych przepisami parametrów i oczekiwanego stanu technicznego, a także uzupełniana o elementy infrastruktury zwiększające bezpieczeństwo ruchu drogowego z uwzględnieniem szczególnie zagrożonych jego uczestników. Priorytetem w zakresie ww. działań na poziomie krajowym będzie wdrażanie nowych rządowych programów drogowych.

Należy szczególną uwagę zwrócić na utrzymanie infrastruktury drogowej, bowiem nakłady na ten cel będą systematycznie rosły. Konieczne będzie także przyjęcie proaktywnej strategii i rozwoju systemu zarządzania utrzymaniem. Pozwoli to optymalnie zaplanować działania związane z utrzymaniem i remontami sieci dróg krajowych tak, by zachować odpowiedni stan dróg przy jak najmniejszym koszcie całkowitym w całym cyklu życia infrastruktury.

Wydatki na ww. działania inwestycyjne finansowane pochodzą w ogromnej mierze z Krajowego Funduszu Drogowego. Jednym ze źródeł, które wraz z rozbudową sieci autostrad i dróg ekspresowych będzie z biegiem lat stanowiło stabilne i nabierające na znaczeniu źródło przychodów Krajowego Funduszu Drogowego, są opłaty za przejazd po płatnych odcinkach dróg krajowych (pobierane od pojazdów ciężkich korzystających z dróg krajowych o najwyższym standardzie technicznym). Wzmożone inwestycje będą też prowadzone na drogach samorządowych, które są finansowane w dużej mierze z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Zadania z tego Funduszu będą realizowane do 2030 r., a przewidziane środki to ponad 30 mld zł. Działania będą kontynuowane również po 2030 r. Podjęte zostaną prace mające na celu identyfikację dodatkowych źródeł finansowania dróg samorządowych, w tym szczególnie powiatowych.

F. Rozwój transportu lotniczego w Polsce

Podejmowane będą działania dążące do poprawy skomunikowania portów lotniczych z siecią drogową i kolejową, węzłami transportowymi oraz powiązanie z centrami miast środkami transportu zbiorowego. Równolegle z procesem budowy lotniska hubowego rozwijane będą przez zarządzających lotniskami w sposób zrównoważony i harmonijny regionalne porty lotnicze, pełniące rolę komplementarną względem nowego lotniska krajowego oraz stanowiące istotny element transportu lotniczego w Polsce. Priorytetem będzie też dostosowanie infrastruktury, w

uzasadnionych przypadkach, do podwójnego zastosowania w celu poprawy zarówno mobilności cywilnej, jak i wojskowej. Rozwój tego rodzaju infrastruktury może być szansą szczególnie dla mniejszych portów lotniczych. Ponadto zarządzający portami będą rozbudowywać adekwatną infrastrukturę lotniczą dostosowaną do pasażerskiego ruchu lotniczego oraz cargo lotniczego, a także infrastrukturę okołolotniskową. Zapewniona zostanie infrastruktura lotnicza dostosowana do ruchu lotniczego oraz ograniczane będą pozostałe bariery wpływające na rozwój tej gałęzi.

Istotną rolę w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu lotniczego odegrają zrównoważone paliwa lotnicze. Prowadzone będą też prace nad wdrożeniem nowoczesnego systemu zarządzania ruchem lotniczym realizowanym w ramach programu Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Lotniczym Nowej Generacji. Opracowana zostanie nowa polityka rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce.

G. Projekt Port Polska: budowa nowego lotniska krajowego (d. CPK) i jego zaplecza logistycznego

Do 2032 r. zbudowane zostanie lotnisko z terminalem pasażerskim przystosowanym do obsługi 34 milionów pasażerów rocznie w pierwszym etapie funkcjonowania. Projekt terminala w perspektywie długoterminowej pozwoli na jego elastyczną rozbudowę zgodnie z bieżącymi potrzebami i prognozami rozwoju rynku. Ponadto zbudowany zostanie: (i) węzeł przesiadkowy do transportu publicznego wraz z dworcem kolejowym powiązanym z portem lotniczym; (ii) węzeł kolejowy CPK stanowiący element sieci kolejowej (m.in. nowych linii kolei dużych prędkości) oraz (iii) drogi łączące lotnisko z siecią dróg publicznych. W otoczeniu lotniska powstanie *Airport City* – obszar zapewniający podstawowe funkcje wspierające i uzupełniające, funkcjonalnie powiązane z lotniskiem, m.in. parkingi, budynki biurowe i usługowe, zaplecze hotelowe, obiekty kongresowo-wystawiennicze. Dodatkowo projekt zakłada utworzenie parku technologicznego, który przyciągnie innowacyjne firmy i ośrodki badawcze, wspierając rozwój nowoczesnych technologii i wzmacniając regionalny potencjał innowacyjny. Realizacja tego projektu przyniesie znaczące korzyści społeczno-gospodarcze dla regionu, w tym zwiększenie liczby miejsc pracy, rozwój lokalnego rynku usług oraz wzrost atrakcyjności inwestycyjnej. Takie podejście pozwoli na harmonijną integrację funkcji lotniskowych z potrzebami lokalnych społeczności i gospodarki, czyniąc *Airport City* katalizatorem zrównoważonego rozwoju regionu. Nowe lotnisko krajowe w ramach projektu Port Polska zrealizowane będzie przy uwzględnieniu założenia osiągnięcia neutralności klimatycznej już w momencie uruchomienia, co znajduje potwierdzenie w realizowanej koncepcji holdingu podmiotów energetycznych z kompetencjami obejmującymi: wytwarzanie, magazynowanie, obrót i dystrybucję, a także handel energią elektryczną i cieplną[89]. Spółka CPK realizująca program inwestycyjny Port Polska oraz Polskie Porty Lotnicze (PPL) podpisały umowę inwestycyjną dotyczącą współpracy przy budowie nowego lotniska. Na jej mocy PPL obejmie udziały w spółce operacyjnej Port Polska.Lotnisko, stając się strategicznym partnerem nowego hubu transportowego Polski. To kluczowy krok w konsolidacji polskiego rynku lotniczego, gwarantujący, że zyski z nowej infrastruktury pozostaną w kraju.

Powstanie założeń dotyczących *Cargo City* uwarunkowane zostało potrzebą stworzenia ponadregionalnego hubu logistycznego centralnej Polski oraz koniecznością dywersyfikacji przychodów lotniskowych. *Cargo City* zakłada pełną integrację transportu lotniczego, kolejowego oraz drogowego, co przyczyni się do aktywizacji gospodarczej regionu oraz stworzy infrastrukturę i ekosystem biznesowy. Dzięki temu wspierana będzie realizacja nowych inwestycji logistyczno-produkcyjnych z udziałem i we współpracy ze Spółką CPK. Równolegle będą prowadzone działania w

[89] Zgodnie z powyższym, aby zapewnić minimalizacje negatywnego wpływu na środowisko w ramach systemu zasilania energetycznego inwestycji, zastosowanie znajdą m.in. farmy fotowoltaiczne, magazyny energii, geotermia płytka i głęboka, system Ambient loop 5-generacji, a w dalszej perspektywie farmy wiatrowe oraz szereg dodatkowych rozwiązań gwarantujących dekarbonizację/zeroemisyjność zasilania energetycznego CPK.

ramach *Cargo City Core*, w ramach którego rozwijany będzie obszar i infrastruktura – zlokalizowane bezpośrednio przy płycie lotniska – mające zapewnić optymalną obsługę cargo lotniczego, w tym jego magazynowanie i dystrybucję. Port Polska to projekt gospodarczy i geopolityczny – umożliwi wzrost udziału w rynku lotniczym, co przełoży się m.in. na zwiększenie dochodów państwa.

Podstawą rozwoju zrównoważonej mobilności w obszarze otoczenia lotniska będzie opracowany dla niego Plan Mobilności. Zakłada się rozwój mobilności w oparciu o transport szynowy – budowę nowych przystanków na istniejących liniach kolejowych oraz nowo budowanych liniach kolejowych w obrębie węzła lotniska oraz m.in. przedłużenie Warszawskiej Kolei Dojazdowej z Grodziska Mazowieckiego w kierunku lotniska. Ponadto rozwoju i przebudowy w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego będzie wymagała sieć drogowa, powiązana z transportem kolejowym oraz infrastrukturą ruchu rowerowego i pieszego. Zadania te będą spójne ze Strategią rozwoju obszaru otoczenia CPK do 2044 r. dla objętych nią 18 gmin z pięciu powiatów woj. mazowieckiego. Działania w tym zakresie będą miały również na celu włączenie do tego obszaru kolejnych jednostek samorządu terytorialnego[90]. Szczegółowy opis tego OSI znajduje się w ramce 1 w Celu horyzontalnym.

H. Wzmacnianie transportu morskiego i żeglugi śródlądowej

Kontynuowane będą działania inwestycyjne w celu zapewnienia odpowiedniej infrastruktury portowej oraz dostępowej do polskich portów morskich. Zakłada się realizację zarówno nowych projektów, czyli budowę nowej infrastruktury, jak też modernizację istniejących składników infrastruktury. Za sprawą podjętych działań zwiększone zostaną zdolności przeładunkowe. W Porcie Gdańsk, w którym funkcjonuje największy na Bałtyku głębokowodny terminal kontenerowy, ma nastąpić wzmocnienie funkcji typu „hub" – która ma zostać skutecznie rozwinięta także w pozostałych portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (tj. Gdynia, Szczecin-Świnoujście). Powyższe zapewni m.in. budowa portu zewnętrznego w Gdyni oraz budowa Przylądka Pomerania w Świnoujściu, w ramach którego powstanie Głębokowodny Terminal Kontenerowy przystosowany do obsługi największych oceanicznych kontenerowców wpływających na Bałtyk. Jednocześnie obok żeglugi globalnej rozwijany będzie wymiar żeglugi morskiej bliskiego zasięgu w polskich portach, które będą ważnymi ogniwami Transeuropejskiej Sieci Transportowej spełniającymi jej wymogi.

Inwestycje będą ukierunkowane nie tylko stricte na zaspokojenie potrzeb mających swoje źródło w systemach gospodarczym i społecznym, lecz także w systemie bezpieczeństwa państwa i jego obrony. Rozbudowa polskich portów morskich będzie służyła transformacji energetycznej kraju, jego bezpieczeństwu energetycznemu, jak też tworzeniu potencjału obronnego RP. Dostosowanie portów morskich do celów klimatycznych UE będzie wymagało dużych nakładów finansowych, co wiąże się z przeznaczeniem dodatkowych środków na zmianę funkcji obecnych terminali oraz budowę nowych. Podejmowane będą działania mające na celu zwiększenie znaczenia portów regionalnych o ponadlokalnym zasięgu oddziaływania. Duży nacisk położony zostanie na kwestie zwiększenia odporności – zarówno samych portów, jak też całego systemu państwa, który jest przez nie obsługiwany. Ponadto w polskich portach morskich upowszechnione zostaną paliwa alternatywne, np. inwestycje dotyczyć będą bunkrowania LNG, jak też dostarczania energii elektrycznej z lądu do

[90] Biorąc pod uwagę dynamicznie zmieniające się środowisko, zmiany granic obszaru otoczenia CPK będą poprzedzone działaniami analitycznymi wynikającymi z procedury ewaluacji Strategii rozwoju obszaru otoczenia CPK do roku 2044 (SR CPK), jak również uzgodnieniami z partnerami samorządowymi, którzy są współautorami SR CPK. Analizą objęte zostaną co najmniej gmina Mszczonów, powiat skierniewicki i miasto na prawach powiatu Skierniewice, powiat łowicki, powiat brzeziński, powiat rawski oraz kolejne w przyszłości – z uwzględnieniem potrzeby zachowania spójności ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

cumujących jednostek pływających (instalacje typu OPS/*cold-ironing*). Działania te będą wpisywać się w proces dekarbonizacji oraz redukcji emisji z transportu.

Większe wsparcie zostanie przekazane na sektor B+R oraz na edukację kadr w transporcie morskim, dzięki czemu sektor ten uzyska nowy impuls do rozwoju oraz zapewniony zostanie napływ nowych, wyspecjalizowanych kadr. W realizację tych działań wpisuje się także plan zapewnienia dwóch nowych statków (szkoleniowego – następca Daru Młodzieży i naukowo-badawczego), których łączny koszt wyniesie ok. 1 mld zł.

Podejmowane będą też działania w otoczeniu regulacyjnym (prawnym) służące rozwojowi działalności żeglugowej w Polsce oraz powrotowi statków pod polską banderę, co przełoży się na poprawę warunków pracy marynarzy i wzmocnienie pozycji Polski w transporcie morskim, oraz zwiększenie bezpieczeństwa państwa poprzez większą kontrolę nad flotą statków morskich. Ponadto realizowane będą działania w celu wsparcia transformacji energetycznej polskich przedsiębiorstw żeglugowych, jak również inwestycje służące odnowie polskiej floty, w tym floty masowej zapewniające bezpieczeństwo surowcowe kraju oraz rozbudowę potencjału w innych segmentach. Istotny wkład w zrównoważenie polskiego systemu transportowego wniesiony zostanie za sprawą rozwoju transportu intermodalnego z wykorzystaniem polskich portów morskich, m.in. poprzez rozwój infrastruktury dostępowej od strony morza i lądu (kolej, drogi, potencjalnie drogi wodne – także na odcinkach tzw. ostatniej mili). Warunkiem *sine qua non* dalszego dynamicznego rozwoju polskich portów jest zapewnienie kompletnych wysokiej przepustowości szlaków transportowych prowadzących od nich aż do granic RP z państwami sąsiadującymi, wraz z ich przedłużeniem poza terytorium Polski. Inwestycje będą realizowane też w samych przejściach granicznych, m.in. pomiędzy Polską a Ukrainą w celu zwiększenia ich przepustowości.

Porty morskie rozwijane będą w sposób systemowy, tj. z uwzględnieniem wielu komponentów wspólnie determinujących ich działanie, przy zaangażowaniu wielu interesariuszy sektora portowo – morskiego w Polsce. Spółki operatorskie wprowadzą nowoczesne urządzenia przeładunkowe, które będą służyć dalszemu zwiększaniu możliwości operacyjnych i zdolności przeładunkowych w portach. Obok urządzeń przeładunkowych, do eksploatacji trafią kolejne środki transportu wewnętrznego. Ponadto inwestycje obejmą też suprastrukturę.

W celu zwiększenia skali działania polskich portów morskich na skutek dodatkowego zainteresowania nimi eksporterów i importerów krajowych i zagranicznych wprowadzone będą dalsze ułatwienia obsługi celno-podatkowej związanej z przeładunkiem towarów. W ramach działania dalszemu usprawnieniu będą podlegały czynności kontrolne dokonywane na ładunkach kierowanych przez polskie porty (m.in. kontrole sanitarne, weterynaryjne, itp.).

Zagospodarowane zostaną tereny dotychczas niewykorzystane i zostaną przygotowane pod nowe inwestycje. Dzięki temu zwiększy się efektywność wykorzystania terenów portowych, które stanowią „dobro rzadkie" i są ograniczone. Dalszy dynamiczny rozwój polskich portów morskich istotnie determinują także działania handlowe oraz promocyjne na rynkach zlokalizowanych na południe od Polski (obszar tzw. „zaplecza spornego"[91] obejmującego swoim zasięgiem m.in. Czechy, Słowację, Węgry, Ukrainę i Austrię) – służące pozyskaniu dodatkowych potoków ładunków oraz wzmocnieniu pozycji rynkowej polskich struktur portowych.

W transporcie wodnym śródlądowym celem inwestycji będzie zwiększenie roli sektora żeglugi śródlądowej w wymiarze krajowym i lokalnym poprzez jego systemowe i strukturalne wzmocnienie –

[91] Obszar lądowy (regionu, kraju), na którym różne porty morskie (często z innych krajów) konkurują ze sobą o obsługę ładunków eksportowanych i importowanych.

przy wykorzystaniu istniejących zasobów dostępnych w sektorze. Kluczowa będzie wzmocnienie funkcji transportowych infrastruktury hydrotechnicznej dróg wodnych wykorzystywanej w transporcie oraz wsparcie finansowe, regulacyjne i programowe dla funkcjonowania rynku żeglugowego. Nastąpi poprawa warunków nawigacyjnych na użytkowanych transportowo odcinkach dróg wodnych umożliwiająca wykorzystanie miejsc przeładunkowych i portów śródlądowych, w szczególności na bezpośrednim zapleczu portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Inwestycje pozwolą również na stworzenie warunków rozwoju sektora uwzględniających potrzeby obronne państwa i wzmocnienie szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa kraju, w tym m.in. bezpieczeństwa żywnościowego, energetycznego, cyfrowego i przeciwpowodziowego. Priorytetem będzie wzmocnienie połączeń uprzemysłowionych regionów kraju z portami morskimi, z wykorzystaniem transportowych szlaków żeglugowych (w szczególności Odry). Prowadzone będą również działania na rzecz rozwiązania problemu największych „wąskich gardeł" istotnie wpływających na operacje transportowe na największych rzekach (Odra – odcinek poniżej Malczyc, odcinki Dolnej Wisły).

I. Rozwój infrastruktury rowerowej

Wprowadzono już szereg przepisów i wytycznych, które porządkują oraz zwiększają bezpieczeństwo rowerów. Prowadzone będą działania związane z powszechniejszym wykorzystaniem infrastruktury rowerowej oraz roweru jako środka transportu. W tym celu będą prowadzone analizy służące wypracowaniu zintegrowanej koncepcji rozwoju ruchu rowerowego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa na drogach dla pieszych i rowerów. Wraz z dostosowaniem przepisów do występujących potrzeb rozwijana będzie edukacja rowerowa oraz współpraca międzynarodowa w zakresie m.in. turystyki rowerowej i promowania transportu rowerowego jako istotnej części zrównoważonej mobilności, w szczególności w powiązaniu z transportem kolejowym.

2. Reforma systemu publicznego transportu zbiorowego

A. Wprowadzenie regionalnych integratorów przewozów

Przewiduje się zmiany w przepisach prawnych dotyczących publicznego transportu zbiorowego oraz funkcjonowania Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, w ramach których możliwe będzie ustanowienie marszałka województwa koordynatorem i integratorem przewozów na obszarze województwa. Zadaniem integratorów przewozów będzie tworzenie i koordynowanie sieci połączeń autobusowych na danym obszarze. Sieć będzie odpowiadać potrzebom pasażerów z uwzględnieniem prognozowanych zmian demograficznych oraz określonym na poziomie ustawowym wymogom dotyczącym częstotliwości przewozów i jakości taboru. System będzie opierał się na integracji transportu autobusowego i kolejowego. Podstawowym założeniem wprowadzenia integratorów przewozów będzie organizowanie skutecznego publicznego transportu zbiorowego na swoim obszarze. Zadanie to ma na celu walkę z wykluczeniem transportowym i optymalne dostosowanie dostępnych środków finansowych do realnych potrzeb. Funkcjonowanie integratorów przewozów zostanie oparte na trwałym mechanizmie finansowania, który umożliwi długofalowe planowanie i stabilne zarządzanie systemem transportu.

Dodatkowo na poziomie ogólnopolskim przewiduje się powołanie krajowego integratora transportu, który będzie odpowiadał m.in. za planowanie i organizacje kolejowych międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozów dalekobieżnych w ramach służby publicznej. Celem będzie

zapewnienie jednolitych standardów dostępności do systemu transportu dalekobieżnego na terenie całego kraju.

B. Zbudowanie oferty przewozowej w oparciu o narzędzia analityczne

W celu określenia dobrze zaplanowanej z punktu widzenia pasażera kolejowej oferty przewozowej zostaną przeprowadzone analizy. Będzie to stanowić wkład do opracowania Planu Transportowego dla przewozów, w szczególności dalekobieżnych międzywojewódzkich i międzynarodowych. Na jego podstawie zostanie przeprowadzone postępowanie przetargowe na wybór operatorów kolejowych realizujących przewozy w ramach umowy świadczenia usług publicznych (PSC). Zaproponowana oferta będzie spełniała przede wszystkim kryteria konkurencyjnej i atrakcyjnej dla podróżnych. Wybór tras, które będą objęte umową PSC, będzie poparty analizami z wykorzystaniem narzędzi analitycznych. Projekt oferty przewozowej zostanie szeroko skonsultowany ze społeczeństwem oraz interesariuszami branżowymi, w szczególności z wojewódzkimi organizatorami transportu oraz potencjalnymi operatorami. Zakłada się stworzenie spójnego systemu kolejowego, który umożliwi zintegrowanie połączeń komercyjnych realizowanych przez przewoźników z połączeniami o charakterze służby publicznej. Pożądane jest również osiągnięcie spójności pomiędzy ofertą przewozową organizowaną na szczeblu krajowym (ruch dalekobieżny) i regionalnym: połączenia powinny się uzupełniać. W ten sposób zaplanowany rozkład jazdy pociągów będzie też istotnym wkładem w proces planowania infrastruktury kolejowej, aby wynikała ona z faktycznych potrzeb i nie ograniczała możliwości kształtowania oferty przewozowej.

C. Wprowadzenie minimalnych standardów częstotliwości przewozów oraz jakości taboru

Standardy określą minimalną częstotliwość przewozów realizowanych w publicznym transporcie zbiorowym, w szczególności w godzinach porannych, wieczornych oraz w weekendy i święta. Natomiast standardy jakości taboru (wieku pojazdów) będą dotyczyć wyłącznie linii dofinansowanych z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Określenie standardów poprawi komfort i bezpieczeństwo pasażerów korzystających z publicznego transportu autobusowego, co zachęci mieszkańców do regularnego korzystania z tego rodzaju transportu drogowego.

D. Upowszechnienie multimodalnych pasażerskich węzłów przesiadkowych

Multimodalny pasażerski węzeł przesiadkowy będzie miejscem umożliwiającym dogodną zmianę środka transportu (np. autobusu, pociągu, tramwaju, samochodu osobowego, urządzenia transportu osobistego, roweru) i wyposażonym w niezbędną dla obsługi podróżnych infrastrukturę, w tym miejsca postojowe dla samochodów i pojazdów jednośladowych oraz systemy sprzedażowe i informacyjne umożliwiające zapoznanie się w czasie rzeczywistym z rozkładem jazdy, linią i siecią komunikacyjną. Systemy będą dostępne dla osób z różnymi niepełnosprawnościami. Węzeł przesiadkowy zapewni bezpieczeństwo użytkownikom, funkcjonalność oraz czytelne powiązania przestrzenne terenów w ich sąsiedztwie, stając się lokalnym centrum mobilności. Centra będą projektowane z uwzględnieniem dostępności, w tym wymogów poruszania się osób o specjalnych potrzebach.

E. Reforma systemu wsparcia przewozów o charakterze użyteczności publicznej

Reforma obejmie zasady funkcjonowania Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Dopłatą z Funduszu będą objęte linie komunikacyjne wskazane w planie transportowym jako utworzone w celu walki z wykluczeniem transportowym. Ponadto reforma zakłada ewentualne poszukiwanie nowych źródeł finansowania autobusów, co wpłynie na

zwiększenie środków przekazywanych na wieloletnie zadania samorządów związanych z transportem publicznym m.in. w zakresie zakupu autobusów z Planu Społeczno-Klimatycznego.

F. Wprowadzenie usługi „transportu na żądanie"

Wprowadzenie usługi „transportu na żądanie" na obszarach gmin, w których liczba potencjalnych pasażerów jest zbyt mała dla uruchomienia i funkcjonowania autobusowego transportu publicznego, a jednocześnie istnieją potrzeby mieszkańców pozbawionych możliwości transportu indywidualnego. „Transport na żądanie" docelowo powinien być kompatybilny i zintegrowany z innymi środkami transportu publicznego.

G. Integracja systemów taryfowych

Z uwagi na brak kompleksowych regulacji dotyczących systemu ulg ustawowych oraz niedostatek odpowiednich mechanizmów prawnych umożliwiających integrację taryfową, działania w ramach projektu skupiać się będą, w pierwszej kolejności, na uporządkowaniu i kompleksowym podejściu do zagadnienia ulg ustawowych, co docelowo przyczyni się do procesu integracji taryfowo-biletowej z innymi gałęziami transportu. W kolejnych etapach działania skupią się na opracowaniu i przyjęciu pakietu legislacyjnego, który stworzy solidne podstawy prawne dla dalszych działań organizacyjnych i technicznych w zakresie integracji systemów taryfowych.

H. Rozwój miejskiego transportu publicznego

Prowadzone działania będą dotyczyć m.in.: zwiększenia integracji systemu transportu publicznego (w uzasadnionych przypadkach uwzględniając żeglugę śródlądową wykorzystywaną w logistyce miejskiej), wspierania rozwoju narzędzi cyfrowych (informacja, cyfryzacja usług) oraz organizacji transportu publicznego. Równolegle prowadzone będą także działania ukierunkowane na zwiększanie dostępności, m.in. poprzez budowę infrastruktury pieszej i rowerowej. Duży nacisk postawiony zostanie na koordynację mobilności i planowania przestrzeni w miejskich obszarach funkcjonalnych poprzez Plany Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (*Sustainable Urban Mobility Plan* – SUMP). W każdym węźle miejskim sieci TEN-T system mobilności organizowany i monitorowany będzie zgodnie z przyjętym SUMP[92], który jest długookresowym, kompleksowym, zintegrowanym dokumentem stosowanym do strategicznego planowania mobilności w celu poprawy, w sposób zrównoważony, przepływów ludzi i towarów w miejskich obszarach funkcjonalnych.

3. Racjonalny rozwój mobilności zero- i niskoemisyjnej

A. Inwestycje w transport przyjazny środowisku

Inwestycje obejmą budowę infrastruktury ładowania i tankowania pojazdów nisko- i zeroemisyjnych: sieci ładowarek pojazdów elektrycznych, tankowania wodoru i innych paliw alternatywnych oraz magazynów energii. Dotyczy to także infrastruktury dla pojazdów ciężkich w transporcie drogowym oraz wymiany taboru w transporcie zbiorowym na pojazdy zero- i niskoemisyjne. Wspierane będą projekty obejmujące zakup nowoczesnego taboru tramwajowego i autobusowego, inwestycje w postaci budowy, odtworzenia oraz remontów linii tramwajowych o charakterze międzygminnym. Realizacja działań w zakresie infrastruktury ładowania i tankowania paliw alternatywnych będzie prowadzona z uwzględnieniem wymogów rozporządzenia (UE) 2023/1804 (AFIR), w tym wymagań

[92] Zgodnie z art. 41. 1. b) (i) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1679 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/1153 i (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1315/2013.

dotyczących sieci bazowej TEN-T. Dla zapewnienia rozliczalności wdrożenia przyjmuje się monitorowalne wskaźniki oraz coroczne kamienie milowe na lata 2026-2029. Docelowo do 2030 r. zapewniona zostanie ogólnodostępna infrastruktura ładowania o łącznej mocy ok. 1,5 GW, adekwatna do prognozowanej floty ok. 800 tys. pojazdów EV/PHEV.

B. Zapewnienie taboru kolei dużych prędkości (KDP) oraz taboru konwencjonalnego do obsługi linii kolejowych

Niezbędne jest zagwarantowanie środków finansowych przeznaczonych na modernizację i zakup taboru kolejowego pochodzących m.in. ze źródeł takich jak Fundusz Modernizacyjny czy Społeczny Fundusz Klimatyczny. Zwiększone zostaną inwestycje w nowoczesny, niskoemisyjny tabor kolejowy, który oferuje lepszy komfort i wyższe standardy obsługi pasażerów. Pozyskanie nowego taboru wraz z rozwojem usług przewozowych przyczynią się do zwiększenia udziału kolei w przewozach pasażerskich, poprawy komfortu podróży, zwiększenia efektywności energetycznej i redukcji emisji CO_2. Konieczne jest zapewnienie także taboru KDP oraz taboru konwencjonalnego zdolnego do operowania po istniejących i nowo budowanych liniach, zgodnie z przyjętymi harmonogramami ich realizacji.

Pomimo że średni wiek taboru kolejowego systematycznie zmniejsza się, to nadal nie jest on adekwatny do potrzeb i aktualnych standardów[93]. W sposób szczególny doinwestowania wymaga sektor przewozów o charakterze regionalnym w zakresie wymiany najstarszego taboru, którego udział w tym sektorze przewozów jest wciąż znaczący. Zakres wymaganych modernizacji oraz proces wycofywania najstarszego taboru może drastycznie wpłynąć na zdolności przewozowe przewoźników pasażerskich w Polsce. Braki w dostępie do nowoczesnego taboru wpływają głównie na wykluczenie transportowe, ale także na właściwe zarządzanie głównymi punktami wymiany pasażerów.

C. Zwiększenie częstotliwości przewozów kolejowych (osobowych i towarowych)

W celu zwiększenia częstotliwości transportu pasażerskiego realizowane są inwestycje zmierzające do odnowienia parku taborowego, jak też rozwoju oferty dla podróżnych. Do 2030 r. nastąpi ok. dwukrotny wzrost liczby pociągów największego przewoźnika – PKP Intercity (w stosunku do 2021 r.). Oferta przewoźnika zakłada realizację gęstej sieci połączeń o wysokiej częstotliwości. Z kolei na poziomie regionalnym, zwłaszcza na obszarach ubogich transportowo[94], będą uruchamiane nowe lub dodatkowe usługi przewozowe w transporcie kolejowym przez organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Przy planowaniu oferty przewozowej będą uwzględniane uwarunkowania regionalne: stopień zagęszczenia sieci kolejowej, istniejące ograniczenia przepustowości oraz poziom dostępności infrastruktury. Zakłada się, w miarę możliwości, zapewnienie połączeń transportem kolejowym do każdego powiatu, zaś w uzasadnionych przypadkach, uzupełniająco, obsługę zintegrowanymi połączeniami dowozowymi. Zwiększeniu częstotliwości przewozów będą sprzyjać też inwestycje w nowoczesny tabor kolejowy. W przypadku transportu towarowego częstotliwość również ma ulec zwiększeniu dzięki prowadzonym inwestycjom infrastrukturalnym oraz taborowym pochodzącym ze środków krajowych i UE. W tym przypadku istotne jest dążenie do zwiększenia przepustowości sieci i podniesienia prędkości handlowych pociągów, zapewnienie wyższego wskaźnika punktualności – co przełoży się na zwiększenie rentowności świadczonych usług przez podmioty. Konieczna jest także

[93] Czym jeździmy po torach, czyli tabor przewoźników pasażerskich, Urząd Transportu Kolejowego, [online] https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/21510,Czym-jezdzimy-po-torach-czyli-tabor-przewoznikow-pasazerskich.html [dostęp: kwiecień 2025].

[94] Ubóstwo transportowe to niezdolność osób i gospodarstw domowych do pokrycia kosztów transportu prywatnego, publicznego lub trudności w tym zakresie, bądź też brak dostępu lub ograniczony dostęp dla tych osób lub gospodarstw domowych do transportu niezbędnego, aby mieli oni możliwość skorzystania z podstawowych usług i realizacji czynności społeczno-gospodarczych, z uwzględnieniem kontekstu krajowego i przestrzennego.

budowa nowych torów dla ruchu pasażerskiego w układzie południkowym, w tym z/do trójmiejskich portów morskich, które zwolniłyby przepustowość na obecnej infrastrukturze dla pociągów towarowych. Powyższe działania mają szczególne znaczenie w kontekście rozwoju segmentu przewozów intermodalnych.

D. Utrzymanie konkurencyjności branży przewozów drogowych

Ze względu na kluczowe znaczenie sektora transportu, spedycji i logistyki dla polskiej gospodarki podejmowane będą inicjatywy mające na celu wsparcie ze środków UE możliwości dostosowania do warunków związanych z realizacją prowadzenia działalności biznesowej wynikającej z założeń europejskiej polityki transportowej. W tym zakresie obejmie to m.in. wsparcie wymiany floty, co wiązać się będzie z koniecznością identyfikacji i zabezpieczenia środków finansowych na ten cel. Priorytetem w tym zakresie pozostaje także utrzymanie konkurencyjnej pozycji polskich przewoźników drogowych poprzez wprowadzenie przepisów i ogólnodostępnych narzędzi ułatwiających prowadzenie działalności transportowej i zwiększających jej efektywność. Transformację energetyczną transportu będą wspierać nie tylko rozwiązania zeroemisyjne, ale także niskoemisyjne – pojazdy ciężarowe i autobusy napędzane gazem ziemnym będą miały możliwość zastąpienia go biometanem (skroplonym lub sprężonym), bez ponoszenia kosztów przystosowania taboru.

4. Poprawa bezpieczeństwa oraz cyfryzacja i automatyzacja w transporcie

A. Cyfryzacja infrastruktury i usług transportowych

Rozwijany będzie Krajowy System Zarządzania Ruchem (KSZR) z dążeniem do docelowego włączenia do systemu wszystkich dróg w sieci TEN-T. Umożliwi to świadczenie usług dynamicznego zarządzania ruchem i informacją o warunkach ruchu na sieci dróg krajowych, co przełoży się na zwiększenie bezpieczeństwa i podniesienie efektywności ruchu[95]. Przewiduje się możliwość integracji KSZR z regionalnymi rozwiązaniami w ramach tzw. inteligentnego systemu transportowego. Automatyzacja transportu drogowego będzie oparta o systematyczne włączanie możliwości korzystania z systemów zastępujących kierowcę – z preferencją dla transportu zbiorowego i będzie uzależniona od możliwości zapewnienia maksymalnego bezpieczeństwa ruchu. W transporcie kolejowym zostanie rozbudowany Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym zwiększający bezpieczeństwo ruchu i pozwalający na zwiększenie prędkości pociągów oraz przepustowości linii kolejowych.

Procesy z zakresu szeroko rozumianej digitalizacji, automatyzacji i autonomizacji postępować będą także w portach morskich i lotniczych. Polskie porty morskie stawać się będą coraz bardziej zaawansowane technologicznie i nowoczesne na skutek implementacji najnowszych rozwiązań technicznych i informatycznych. Rozwijany będzie Polski PCS, który będzie źródłem licznych korzyści dla wielu interesariuszy polskich portów morskich. Polskie porty morskie będą stopniowo przystosowywane do automatyzacji i autonomizacji. Kluczowe jest zapewnienie sprawnych procesów przeładunku oraz odpraw towarów, co wpłynie na zapewnienie stabilnych i efektywnych łańcuchów dostaw oraz umożliwi płynność funkcjonowania systemu transportu. Nastąpi też rozwój Systemu Usług Informacji Rzecznej i powiązania z innymi systemami wspierającymi przepływ ładunków i informacji oraz systemami zarządzania ruchem.

B. Utworzenie kompletnego elektronicznego systemu przewozów pasażerskich

[95] Wdrażane będą funkcjonalności wynikające z implementacji zmiany Dyrektywy 2010/40/UE.

Utworzony zostanie elektroniczny system przewozów pasażerskich zarządzany z poziomu krajowego. System będzie wykorzystywany przy usługach transportowych (zakup biletów, informacja pasażerska). Pozwoli na dostęp do mapy oraz wyszukiwarki połączeń autobusowych i kolejowych w całym kraju. Dzięki temu pasażer będzie mógł otrzymać propozycje trasy między dwoma punktami adresowymi, z wykorzystaniem różnych form przemieszczania się, za pomocą mapy oraz wyszukiwarki połączeń kolejowych i autobusowych. Wdrażany będzie również Krajowy Punkt Dostępu do danych o podróżach multimodalnych, w ramach którego stworzone zostanie narzędzie obejmujące m.in. cyfrowy rejestr przystanków i dworców oraz z którego udostępniane będą wszystkie rozkłady jazdy w wersji cyfrowej do ponownego wykorzystywania.

C. Zwiększenie dostępności transportu z zachowaniem jego funkcjonalności i bezpieczeństwa

Działania będą obejmować reformy i inwestycje. Wdrożona zostanie reforma poprawiająca bezpieczeństwo mobilności. Będzie ona dotyczyć zarządców i użytkowników infrastruktury drogowej i kolejowej oraz przewoźników. Inwestycje i inne działania będą ukierunkowane na: (i) wymianę taboru; (ii) zwiększenie ochrony uczestników ruchu; (iii) stworzenie bezpiecznej infrastruktury drogowej; (iv) poprawę dostępności transportu publicznego dla osób z niepełnosprawnościami; (v) dostosowanie dworców, stacji i przystanków do potrzeb osób o ograniczonej mobilności, w tym dla osób z niepełnosprawnością oraz osób starszych, a także cyfryzacji informacji o dostępności na potrzeby usług informacji pasażerskiej[96]; (vi) tworzenie wielofunkcyjnych centrów mobilności/ węzłów przesiadkowych. Działania obejmą też wzmocnienie odporności oraz poprawę bezpieczeństwa portów morskich. Aktywności w najbliższych latach będą zorientowane na zwiększenie szeroko rozumianego bezpieczeństwa portów morskich, także tego w warstwie cyfrowej. Działania podejmowane będą także w celu dostosowania portów do zachodzących zmian klimatu.

D. Wsparcie rozwoju technologii bezzałogowych pojazdów, w tym statków powietrznych (BSP)

Branża BSP będzie udoskonalana zarówno w obszarze legislacyjnym, jak i technologicznym. Jednym z kierunków działań branży będzie zwiększenie świadomości społecznej i akceptacji BSP w środowiskach miejskich (rozwój koncepcji *U-Space*). Rozwijane będą systemy antydronowe, które będą ochraniały porty lotnicze oraz elementy infrastruktury krytycznej przed nieupoważnionym użyciem BSP w takich obszarach, przy jednoczesnym wsparciu dla rozwiązań cywilno-wojskowych.

Równolegle podejmowane będą działania umożliwiające wdrożenie tzw. miejskiej mobilności powietrznej opartej o platformy bezzałogowe i statki elektryczne oraz dostosowane do niej instalacje logistyki i systemy zarządzania ruchem zautomatyzowanym, które staną się częścią przyszłej multimodalnej i inteligentnej mobilności w miastach, a infrastruktura naziemna i powietrzna umożliwiająca świadczenie usług transportowych zostanie wdrożona i zintegrowana.

E. Cyfryzacja procesu wydawania uprawnień i dokumentów transportowych

W ramach działań na rzecz cyfryzacji procesu wydawania uprawnień i dokumentów transportowych, w tym skrócenia terminów ich wydania, Główny Inspektor Transportu Drogowego uzyska bezpośredni dostęp do niezbędnych rejestrów publicznych, z pomocą których organ będzie mógł samodzielnie weryfikować określone dokumenty niezbędne w procesie wydawania uprawnień i dokumentów transportowych, bez konieczności ich przedkładania przez wnioskodawcę. Zakłada się, że uprości to procedury administracyjne, a w konsekwencji usprawni cały proces wydawania uprawnień i dokumentów transportowych, w tym skróci terminy ich wydania. Planowane jest także

[96] Cyfryzacja informacji o dostępności na potrzeby usług informacji pasażerskiej polega na dostosowaniu systemów transportowych do standardów dostępności cyfrowej, aby były użyteczne dla wszystkich pasażerów, w tym osób z niepełnosprawnościami.

rozpoczęcie prac dotyczących cyfryzacji krajowego transportu drogowego, w szczególności procesu udzielania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.

5. Unowocześnienie infrastruktury łączności cyfrowej

A. Zapewnienie powszechnego dostępu do bardzo szybkiego Internetu

Proces inwestycji telekomunikacyjnych zostanie usprawniony poprzez likwidowanie barier prawnych i zapewnienie sektorowi telekomunikacyjnemu odpowiedniego otoczenia prawnego w obszarze procesu inwestycyjnego oraz w obszarze obciążeń publicznoprawnych związanych z utrzymywaniem istniejących sieci. Interwencje ze środków publicznych zostaną skierowane w rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej w obszarach nieatrakcyjnych z punktu widzenia inwestycji komercyjnych. W skrajnie nieatrakcyjnych inwestycyjnie obszarach, w których nie jest możliwe uzyskanie przepustowości gigabitowych za pomocą technologii światłowodowych, wykorzystane zostaną technologie alternatywne. Wspierane będzie wdrażanie sieci nowej generacji (5G i 6G), w tym na szlakach transportowych oraz w ośrodkach przemysłowych. Uzupełnieniem infrastruktury naziemnej, szczególnie na obszarach o niskim zaludnieniu, staną się technologie satelitarne. Łączność satelitarna będzie rozwijana również na potrzeby świadczenia usług dla administracji publicznej, służb odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe i bezpieczeństwo.

B. Inwestycje w infrastrukturę technologiczną szkół

Szkoły będą miały zapewniony dostęp do nowoczesnego sprzętu komputerowego, szybkiego Internetu (o przepustowościach gigabitowych) oraz odpowiedniego oprogramowania edukacyjnego. Systematyczne inwestycje w infrastrukturę cyfrową szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe zapewnią nowoczesne wyposażenia pracowni i warsztatów zgodne ze standardami stosowanymi w przemyśle. Zostaną wdrożone mechanizmy zapewniające regularną aktualizację sprzętu i oprogramowania.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Liczba pasażerów w transporcie kolejowym	407,5 mln (2024)	> 500 mln	> 550 mln	UTK
Liczba obsłużonych pasażerów w portach lotniczych w ruchu krajowym i międzynarodowym (loty regularne i czarterowe)	59,2 mln (2024)	> 73,3 mln	> 94,3 mln	ULC
Potencjał przeładunkowy kontenerów w polskich portach morskich [mln TEU/rok]	4,85 (2023)	≥ 9,3	≥ 11,2	MI
Stopień realizacji inwestycji drogowych (zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych)	66,4% (2024)	≥ 82,8%	≥ 94,5%	MI, GDDKiA
Liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych	1 896 (2024)	< 1 455	< 950	MI
Natężenie ruchu śródlądowych statków towarowych operujących w i na zapleczu portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej [szt./rok]	1 157 (2025)	> 1 330	> 1 504	MI, Centrum RIS
Zapewnienie dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej **a) odsetek gospodarstw domowych objętych zasięgiem stacjonarnych sieci o bardzo dużej przepustowości (VHCN)** **b) odsetek gospodarstw domowych objętych zasięgiem przynajmniej jednej sieci 5G**	a) 83,8% b) 89,3% (2024)	100%	100%	MC*

* Wskaźnik będzie mierzony na podstawie danych z Raportu o stanie cyfrowej dekady.

Zobacz także w Strategii:

Z rozwojem mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej powiązane są też: poprawa dostępności cyfrowej, informacyjno-komunikacyjnej oraz dostępności przestrzeni publicznej (s. xx), rozwój infrastruktury paliwowej (s. xx).

Priorytet 2.3: Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm

Priorytet zakłada realizację **ośmiu głównych kierunków działań**:

1. Likwidacja luk w finansowaniu firm.
2. Wdrożenie ułatwień regulacyjnych dla startupów oraz małych i średnich firm.
3. Wzmocnienie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw, w tym robotyzacji i automatyzacji
4. Wzmocnienie nauki jako fundamentu dla ekosystemu innowacji.
5. Stworzenie bodźców stymulujących współpracę nauki i biznesu.
6. Weryfikacja podejścia w publicznym wsparciu dla wzrostu i innowacyjności firm.
7. Wsparcie dla rozwoju kompetencji sprzyjających powstawaniu, skalowaniu i umiędzynaradawianiu firm.
8. Rozwój nowoczesnej dyplomacji gospodarczej.

Kluczowe wyzwania

Polska powinna dążyć do transformacji modelu gospodarczego w kierunku większego udziału innowacyjnych, szybko rosnących firm. W obliczu dynamicznie zmieniającego się krajobrazu globalnej gospodarki, Polska stoi przed unikalną szansą na odegranie ważnej roli jako hub innowacji Europy Środkowo-Wschodniej i jeden z motorów napędowych innowacyjności w Europie. W tym celu konieczne jest jednak silniejsze ukierunkowanie przedsiębiorstw na rozwój, poprzez budowę trwałego ekosystemu dla innowacji oraz wzrostu przedsiębiorstw. Konieczne jest zwiększenie spójności oraz synergii w zakresie regulacji oraz finansowania, a także poprawa skuteczności ekosystemu we wspieraniu firm w ich aktywności innowacyjnej i skalowaniu działalności, w tym ekspansji na rynki zagraniczne.

Znaczna część firm w Polsce ma trudności w zwiększaniu skali działalności. Polskę cechuje ponadprzeciętnie wysoki udział firm mikro w strukturze wielkościowej firm. Aż 37% pracowników w polskiej gospodarce pracuje w mikrofirmach (1-9 pracowników), wyraźnie więcej niż średnio w państwach UE – 32%. Luka w stosunku do innych państw widoczna jest przede wszystkim w niskim udziale firm małych i średnich w Polsce (10-249 pracowników). Zaledwie co dziesiątą firmę w Polsce można uznać za szybko rosnącą, W najlepszych pod tym względem państwach UE dotyczy to co szóstej firmy (wykres 40).

Wśród największych firm w Polsce wciąż niewiele jest dużych krajowych firm prywatnych. W tym segmencie dominują spółki Skarbu Państwa oraz spółki z przewagą kapitału zagranicznego. Na liście 100 największych przedsiębiorstw w Polsce udział firm z dominującym krajowym właścicielem prywatnym nie przekracza 25%. Dodatkowo niewiele z nich można zaliczyć do sektora wysokich technologii – cechującego się co do zasady wysoką dynamiką wzrostu. W grupie 1000 firm w Europie

z największymi inwestycjami w B+R znalazły się tylko trzy polskie rodzime przedsiębiorstwa z sektorów o wysokim stopniu innowacyjności: CD Projekt, Asseco i Captor Therapeutics. Liczba młodych innowacyjnych firm z wyceną powyżej 1 mld dolarów(tzw. jednorożców) jest również stosunkowo niska jak na potencjał gospodarczy i technologiczny Polski. Choć w Polsce powstaje wiele startupów technologicznych, to niewiele z nich skaluje swój innowacyjny biznes. Częstą praktyką po uzyskaniu początkowego finansowania w kraju jest przenoszenie działalności do bardziej sprzyjających ekosystemów zagranicznych.

Wykres 40. Odsetek firm szybko rosnących w wybranych państwach (2023 r.)

Uwaga: firma szybko rosnąca to taka, która zwiększa zatrudnienie w tempie co najmniej 10% rocznie przez trzy kolejne lata.
Źródło: dane Eurostatu.

Wykres 41. Inwestycje venture capital w wybranych państwach jako % PKB (średnia z lat 2019–2023)

Źródło: P. Bartkiewicz, A. Beśka, K. Mrówczyński, K. Łuczkowski, E. Pytlarczyk, S. A. Roy, T. Wałęga, K. Pogorzelski, *Czy Polska jest i czy będzie konkurencyjna?*, K. Pogorzelski (red.), Bank Pekao, Warszawa 2024.

Głównymi barierami dla rozwoju innowacyjności i zwiększania skali działalności firm są:

- **Płytki i mało zróżnicowany rynek finansowy.** Do wzrostu inwestycji i rozwoju przedsiębiorstw potrzebne jest szerokie spektrum możliwości finansowania przedsięwzięć na różnych etapach i o różnych poziomach ryzyka. Pod tym względem polski rynek finansowy nie spełnia swojej funkcji. Niskie jest kredytowanie sektora prywatnego przez banki oraz korzystanie z obligacji korporacyjnych. Niska jest także kapitalizacja giełdy oraz aktywa zgromadzone w funduszach inwestycyjnych i funduszach emerytalnych[97]. Dla wzrostu innowacyjności gospodarki konieczna jest mobilizacja kapitału na inwestycje o dużej skali oraz wysokim poziomie ryzyka, a także właściwe jego ukierunkowanie. Przykładowo inwestycje *venture capital* w Polsce w relacji do PKB są wielokrotnie mniejsze niż w państwach o podobnym lub wyższym poziomie rozwoju (wykres 41).

- **Nadmierne regulacje i zniekształcona konkurencja na rynku.** Badania wskazują, że małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) w Polsce nie są zdolne do zwiększania udziału w niektórych branżach nawet wtedy, gdy wykazują się większym niż duże firmy wzrostem produktywności[98]. To sugeruje istnienie nieefektywnej konkurencji na niektórych rynkach. Może to być spowodowane kombinacją różnych czynników: barierami wejścia MŚP w zamówienia publiczne, barierami dla MŚP w pozyskiwaniu wsparcia publicznego na rozwój,

[97] P. Bartkiewicz, A. Beśka, K. Mrówczyński, K. Łuczkowski, E. Pytlarczyk, S. A. Roy, T. Wałęga, K. Pogorzelski, Czy Polska jest i czy będzie konkurencyjna?, K. Pogorzelski (red.), Bank Pekao, Warszawa 2024.
[98] World Bank, Paths of productivity growth in Poland – a firm level perspective, Washington, D.C. 2021.

regulacjami utrzymującymi koncentrację w ramach wybranych branż czy wysokimi w stosunku do skali działalności MŚP obciążeniami administracyjnymi.

- **Niskie ucyfrowienie i powolna adaptacja nowych technologii w firmach.** Przedsiębiorstwa w Polsce odbiegają od średniej unijnej w zakresie wykorzystania technologii ICT. W 2024 r. ponad 2/3 firm w Polsce (67%) zostało zaliczonych do grupy o bardzo niskiej lub niskiej intensywności cyfrowej. W najlepszych pod tym względem państwach UE odsetek ten jest prawie dwukrotnie niższy (Finlandia – 38%, Dania – 41%) (dane Eurostatu). Wyjątkowo niska jest adaptacja sztucznej inteligencji w polskich przedsiębiorstwach. W 2025 r. wykorzystywanie tej technologii w działalności biznesowej deklarowało tylko 9% przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 10 pracowników – to drugi najniższy odsetek w UE po Rumunii. W przypadku Polski niepokojący jest nie tylko niski poziom tego wskaźnika, ale także mniejszy niż w większości państw UE wzrost w stosunku do 2024 r. (wykres 42). Polska charakteryzuje się również stosunkowo niskim wykorzystaniem robotów przemysłowych w działalności firm (zob. część diagnostyczna Strategii). Przedsiębiorstwa wykazują niską motywację do zmiany cyfrowej – aż 1/3 firm jest niezainteresowanych wdrażaniem rozwiązań cyfrowych[99].

- **Niski poziom transferu wiedzy i technologii między nauką a biznesem.** Wielkość przychodów jednostek naukowych z komercjalizacji badań czy liczba wspólnych projektów z podmiotami spoza sektora nauki jest znacznie niższa od wielkości w wiodących w tym zakresie krajach. W latach 2021-2022 tylko 4,2% przedsiębiorstw podejmujących działalność innowacyjną współpracowało z jednostkami naukowymi[100]. Brakuje efektywnego modelu współdziałania sektora nauki i biznesu, w którym uczelnie oraz jednostki naukowe będą miały większe bodźce i zdolność do efektywnej współpracy z firmami, a firmy zauważą potencjalne wynikające z niej korzyści. Polskie uczelnie nie sprzyjają powstawaniu innowacyjnych startupów. Wśród polskich startupów, które pozyskały największe finansowanie na rozwój w latach 2019-2024, nie ma projektów z rodowodem z krajowych uczelni.

- **Słaba koordynacja i niedostateczny monitoring efektów publicznego wsparcia dla rozwoju firm i innowacyjności.** Programy wsparcia dla wzrostu i innowacyjności firm finansowane ze środków krajowych i zagranicznych są rozproszone, zarówno między centralnymi instytucjami wsparcia, jak i na poziomie regionalnym, co utrudnia firmom dostęp do nich, a administracji pełną ocenę ich efektywności. W obszarze funduszy unijnych dostępne są systemy monitorowania wsparcia, jednak bez zachowania ciągłości tego monitorowania na przestrzeni kilku perspektyw finansowych. Istotną kwestią jest niska elastyczność instrumentów wsparcia publicznego, co w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu (zwłaszcza technologicznym) powoduje, że stają się one nieaktualne i nieodpowiadające faktycznym potrzebom przedsiębiorstw.

- **Niedostateczne kompetencje do zarządzania, skalowania i umiędzynaradawiania firm, w tym awersja do ryzyka.** Zbyt niski apetyt na ryzyko objawia się na każdym poziomie działania gospodarki: wśród mikro i małych przedsiębiorców, często niedążących do wzrostu firmy; wśród obywateli, utrzymujących znaczną część oszczędności w bezpiecznych aktywach, w tym w dużym stopniu na rachunkach bankowych; wśród instytucji publicznych, unikających wspierania ryzykownych przedsięwzięć. Wpływ na to ma prawdopodobnie

[99] European Commision, Advancing the digital transformation of polish enterprises, 2025.
[100] PARP, Monitoring innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Wyniki IV edycji badania, Warszawa 2022.

kombinacja wielu czynników – od niewystarczającej wiedzy i kompetencji obywateli, przez dające zbyt małą swobodę regulacje, po zakorzenione w administracji publicznej proste schematy działania. Barierą dla wzrostu firm mogą być także niskie kompetencje menedżerskie części przedsiębiorców oraz brak świadomości korzyści z budowania przewag przez innowacje. Badania wskazują na ten czynnik jako ważną barierę dla niskiej adaptacji technologii w polskich firmach (zwłaszcza tych, które są kontrolowane przez krajowy kapitał)[101].

Dodatkowym wyzwaniem dla polskich firm jest także stopniowe wdrażanie regulacji pogłębiających integrację jednolitego rynku UE. Ich celem jest przyspieszenie budowy unii rynków kapitałowych, utworzenie systemu prawnego wspierającego działanie firm ponadnarodowych oraz wzmocnienie wspólnotowych instrumentów finansowania innowacji i przemysłu. Jest to zarówno szansa dla polskich firm na ekspansję i zwiększenie zasobów kapitałowych, jak i zagrożenie w postaci większej presji konkurencyjnej ze strony podmiotów działających w bardziej zaawansowanych ekosystemach unijnych oraz wzrostu wymagań regulacyjnych i inwestycyjnych.

Kierunki działań

1. Likwidacja luk w finansowaniu firm

A. Kontynuowanie publicznego wsparcia dla kształtowania się rynku *venture capital*

Zwiększana będzie podaż kapitału podwyższonego ryzyka w Polsce poprzez wykorzystanie w środków unijnych oraz krajowych, w szczególności w celu mobilizacji kapitału prywatnego. Większy nacisk w strukturze funduszowej zostanie położony na akcelerację startupów oraz *venture building* w celu zbudowania podaży atrakcyjnych projektów pod inwestycje.

B. Rozwój programu *Innovate Poland*

Celem programu Innovate Poland jest uruchomienie na dużą skalę krajowego kapitału rynkowego dla rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw poprzez finansowanie funduszy Venture Capital (VC), Private Equity (PE) i Private Debt (PD). Innovate Poland bazuje na współpracy kapitału rozwojowego i prywatnego, wspiera profesjonalizację rynku oraz wprowadzenie nowych inwestorów instytucjonalnych (banków, ubezpieczycieli, korporacji) do sektora VC/PE/PD. Program realizowany będzie przez PFR Ventures i Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) poprzez 2 wehikuły: (i) Future Tech Poland (FTP) program realizowany przez EFI w oparciu o środki BGK oraz EFI ze strategią w 100% skupioną na VC w fazach pre-seed do serii A/B (portfel wysokiego ryzyka); (ii) Innovate PL Fund of Funds (FoF) – program realizowany w formule funduszu funduszy przez PFR Ventures w oparciu o środki inwestorów instytucjonalnych i prywatnych. Strategia obejmuje inwestycje w funudsze PE, PD oraz VC oraz dopuszcza mechanizm koinwestycji dla inwestorów Innovate PL FoF.

Fundusze VC/PE/PD, w które zainwestuje Innovate PL FoF otrzymują akredytację. Akredytacja dla funduszy to wiarygodny system jakości na rynku. Przyznawana dla wybranych w procesie inwestycyjnym funduszy zapewni wysokie standardy zarządzania i transparentność, a jednocześnie pozwoli zainteresować rynkiem szersze grono prywatnych i instytucjonalnych inwestorów.

[101] World Bank, Drivers of productivity growth in Poland – a firm level perspective on technology adoption and firm capabilities, Washington, D.C. 2022.

C. Zwiększenie zaangażowania w publiczne gwarancje kredytów dla firm

Zwiększona zostanie skala dostępnych instrumentów gwarancyjnych dla przedsiębiorstw. W szczególności wzrośnie znaczenie mechanizmu *Invest EU* z udziałem Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego m.in. poprzez „Gwarancje dla Biznesu". Popyt zgłaszany na tego typu instrumenty przez rynek znacząco przewyższa dotychczas dostępne środki. Schematy gwarancyjne będą udostępniane m.in. firmom podnoszącym swoją konkurencyjność, w tym dla startupów i na projekty innowacyjne oraz dla przedsiębiorstw ze słabszą płynnością finansową.

D. Zwiększenie dostępności kapitału na ekspansję zagraniczną

Zwiększone zostaną zasoby kapitałowe podmiotów finansujących ekspansję zagraniczną polskich przedsiębiorstw w ramach polskich instytucji rozwoju, w tym w szczególności Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Polskiego Funduszu Rozwoju.

E. Promowanie atrakcyjności GPW jako miejsca lokowania kapitału oraz pozyskiwania finansowania na rozwój firm

W ramach działalności GPW zostanie rozwinięty program łączenia potencjalnych emitentów z domami i biurami maklerskimi oraz potencjalnymi inwestorami, a także oferta edukacyjna dla spółek rozważających debiut. Wprowadzone zostaną nowe produkty długoterminowego inwestowania. Rozwinięta zostanie współpraca z interesariuszami w celu budowania skali działalności oraz pracy nad koniecznymi uproszczeniami regulacyjnymi. Szczególny nacisk zostanie położony na podniesienie roli rynku NewConnect jako naturalnego i atrakcyjnego pierwszego wyboru dla innowacyjnych startupów z Polski, poprzez uproszczenie procedur, zwiększenie przejrzystości wymagań oraz aktywne wsparcie w przygotowaniu do debiutu.

F. Zwiększenie elastyczności w zarządzaniu środkami funduszy emerytalnych

Zgodnie z wymogami ustawowymi zostanie dokonany przegląd funkcjonowania Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK), w tym możliwych zmian w polityce inwestycyjnej funduszy zdefiniowanej daty, w których lokowane są aktywa gromadzone w PPK. Określona część tych aktywów mogłaby być inwestowana na niepublicznym rynku kapitałowym w instrumenty o średnim i wysokim poziomie ryzyka, w szczególności w fundusze *private equity, mezzanine, private debt* oraz infrastrukturalne. W zmianach tych należy brać jednak pod uwagę potrzebę zachowania właściwego poziomu bezpieczeństwa całego portfela aktywów funduszy emerytalnych. W tym celu konieczne jest zbudowania odpowiednich kompetencji wśród zarządzających środkami funduszy emerytalnych. W początkowej fazie wsparciem w tym zakresie może być koordynacja procesu inwestycji z instytucjami posiadającymi doświadczenie w lokowaniu środków w takie instrumenty.

2. Wdrożenie ułatwień regulacyjnych dla startupów oraz małych i średnich firm

A. Deregulacja i uproszczenie procedur administracyjnych

Stworzone zostanie sprzyjające środowisko regulacyjne, które będzie wspierać rozwój startupów oraz małych i średnich przedsiębiorstw poprzez uproszczenie procedur administracyjnych oraz ograniczenie barier prawnych utrudniających zakładanie, prowadzenie i rozwijanie działalności gospodarczej. Kluczowe działania koncentrować się będą na zwiększeniu przejrzystości przepisów i ograniczeniu obciążeń biurokratycznych, odpowiadających specyficznym potrzebom młodych firm o wysokim potencjale innowacyjnym. W szczególności niezbędne jest uproszczenie oraz przyspieszenie

procesów uzyskiwania pozwoleń i certyfikacji wymaganych dla startupów (w szczególności *deep tech*), które ze względu na specyfikę działalności związanej z zaawansowanymi, często przełomowymi technologiami napotykają na złożone i długotrwałe procedury administracyjne związane z wprowadzeniem produktu na rynek. Ponadto wprowadzone zostaną mechanizmy szybkiego reagowania oraz regularne konsultacje proponowanych zmian prawnych z przedsiębiorcami, aby zapewnić stałą adaptację regulacji do dynamicznie zmieniających się realiów rynkowych. Realizacja tych działań pozwoli obniżyć ryzyko prawne dla przedsiębiorców oraz zwiększyć atrakcyjność Polski jako miejsca rozwijania innowacyjnych firm.

B. Piaskownice regulacyjne dla testowania innowacyjnych rozwiązań

Wdrożone zostaną piaskownice regulacyjne, które umożliwią czasowe wyłączenie lub dostosowanie wybranych przepisów dla innowacyjnych przedsiębiorstw lub jednostek naukowych działających w sektorach silnie regulowanych takich jak fintech, biotechnologia czy sztuczna inteligencja. Mechanizm ten pozwoli startupom i firmom technologicznym na testowanie nowych modeli biznesowych w kontrolowanych warunkach, przy jednoczesnym nadzorze regulatora. Kluczowe jest stworzenie przejrzystych kryteriów kwalifikacji do piaskownicy oraz mechanizmów monitorowania wpływu regulacji na rozwój innowacji.

C. Rozwijanie zamówień publicznych na innowacje

Działania zmierzające do zwiększania roli sektora publicznego w tworzeniu popytu na innowacyjne rozwiązania będą skupione na rozwoju elastycznego podejścia do zamówień publicznych na innowacje, które będą służyć rozwiązywaniu konkretnych problemów społecznych i technologicznych, a jednocześnie tworzyć pierwsze rynki zbytu dla nowo powstających produktów i usług. Wzorem mogą być rozwiązania stosowane w wybranych systemach zagranicznych, takich jak brytyjski program „*Contracts for Innovation*”, przy jednoczesnym założeniu dostosowania ich do krajowych uwarunkowań oraz specyfiki różnych sektorów. Zamówienia będą mogły być formułowane zarówno przez instytucje publiczne, jak i spółki Skarbu Państwa, co poszerzy katalog potencjalnych zamawiających i zwiększy skalę zastosowań. Zakłada się przetestowanie różnych wariantów podejścia – zależnie od potrzeb i możliwości instytucji – oraz stopniowe ich wdrażanie z równoległym zapewnieniem odpowiednich narzędzi wsparcia operacyjnego, prawnego i organizacyjnego. Celem jest stworzenie środowiska sprzyjającego eksperymentowaniu z formułami zamówień wspierających innowacje, tak aby umożliwić ich wykorzystanie w praktyce.

3. Wzmocnienie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw, w tym robotyzacji i automatyzacji

A. Opracowanie Programu Transformacji Cyfrowej Przedsiębiorstw

Program Transformacji Cyfrowej Przedsiębiorstw będzie zawierał działania wpisujące się w osiągnięcie celów kluczowych w zakresie technologii cyfrowych i cyberbezpieczeństwa. Istotnym elementem Programu będzie również praca nad konieczną zmianą postrzegania cyfryzacji i edukacja w zakresie funkcjonowania w ciągłej zmianie, jaką jest transformacja cyfrowa.

B. Utworzenie Funduszu Transformacji Cyfrowej i Przyjaznej dla Środowiska

Zostanie utworzony fundusz, z którego będą udzielane pożyczki – z opcją częściowego umorzenia – z przeznaczeniem na sfinansowanie procesu cyfrowej i zielonej transformacji przedsiębiorstw.. Fundusz zapewni finansowanie o atrakcyjnych warunkach obejmujące m.in. preferencyjne oprocentowanie, długi okres spłaty oraz możliwość karencji w spłacie pożyczki i jej częściowego

umorzenia. Wsparcie to pozwoli firmom na istotne przyspieszenie ich cyfrowego oraz zielonego rozwoju zgodnie z najnowszymi wymogami i technologiami w tym zakresie, w tym także wdrożenie rozwiązań opartych na krajowych ekoinnowacjach.

C. Wprowadzenie instrumentu „Cyfrowy start dla biznesu"

Instrument będzie wspierał nowo powstałe firmy w rozwoju cyfrowym. Pakiet działań będzie składać się z propozycji rozwiązań cyfryzujących procesy biznesowe już na początkowym etapie działania firmy i ułatwiających jej prowadzenie.

C. Rozwój sieci Europejskich Hubów Innowacji Cyfrowych

Kontynuowany będzie rozwój działalności Europejskich Hubów Innowacji Cyfrowych (EDIH), które zapewniają podmiotom MŚP oraz *mid-caps* doradztwo technologiczne, szkolenia oraz rozwój kompetencji cyfrowych, a także dostęp do infrastruktury w formule *test-before-invest*, wspomagając procesy transformacji cyfrowej tych firm. Sieć EDIH umożliwia przedsiębiorstwom pozyskiwanie oraz implementację nowoczesnych technologii, w tym w obszarach cyberbezpieczeństwa, chmury obliczeniowej oraz sztucznej inteligencji, w efekcie zwiększając ich efektywność operacyjną i konkurencyjność. Realizowane działania zapewnią wzrost zaawansowania cyfrowego oraz zwiększenie odporności polskiej gospodarki, w szczególności w branżach przemysłowych.

E. Rozwój ekosystemu cyfrowych usług dla przedsiębiorstw

Rozwijany będzie system cyfrowych usług dla przedsiębiorstw, opierający się na doradztwie, nowoczesnej infrastrukturze technologicznej, cyfrowych usługach administracji publicznej oraz wsparciu w cyfrowej internacjonalizacji. Moc obliczeniowa dostępna w Fabrykach AI i Gigafabrykach AI oraz zaawansowanych centrach przetwarzania danych umożliwią bezpieczne i szybkie przetwarzanie informacji na dużą skalę. Coraz bardziej zintegrowane e-usługi państwa dla firm oparte o interoperacyjne systemy wesprą dalsze usprawnianie procesów administracyjnych, obniżanie kosztów prowadzenia działalności i zwiększanie efektywności operacyjnej biznesu. Elementem budowy ekosystemu będzie również szerokie wspieranie firm w cyfrowej transformacji, internacjonalizacji i cross-border e-commerce, aby umożliwić im poszerzenie rynków zbytu o inne kraje, w szczególności jednolity rynek UE. Dzięki tym działaniom przedsiębiorstwa zyskają dostęp do nowoczesnych narzędzi cyfrowych wspierających rozwój, automatyzację i globalną konkurencyjność.

F. Opracowanie instrumentów na rzecz zmniejszania długu technologicznego w zakresie automatyzacji oraz robotyzacji przedsiębiorstw

Zostanie przeprowadzony przegląd dotychczasowego instrumentarium oraz polityk w zakresie wspierania automatyzacji i robotyzacji firm oraz audyt bieżącego stanu branż przemysłowych, a następnie zaproponowane działania i mechanizmy zapewniające wzrost zaawansowania w omawianym zakresie, w szczególności w odniesieniu do sektora MŚP. Dotychczasowe instrumenty, takie jak ulga na robotyzację, są niewystarczające do zachowania oczekiwanego tempa wzrostu gęstości robotyzacji czy stopnia automatyzacji branż przemysłu. Polska pod względem adaptacji tych technologii odstaje od liderów światowych i europejskich, stąd istnieje potrzeba zintensyfikowania działań w tym obszarze.

G. Cyfrowa transformacja przemysłu poprzez działania w zakresie Manufacturing-X i wykorzystania przestrzeni danych, a także rozwoju przyszłych koncepcji Przemysłu

Transformacja cyfrowa stanowi kluczowy element polityki przemysłowej, wspierający zarówno efektywność produkcji, jak i cele środowiskowe (tzw. podwójna transformacja). Pogodzenie tych

dwóch kierunków stanowi jedno z kluczowych wyzwań dla utrzymania konkurencyjności przedsiębiorstw. Zostaną podjęte prace nad rozwinięciem i wdrożeniem nowych metod transformacji cyfrowej przemysłu, które obejmą szerszy zakres niż dotychczasowa koncepcja Przemysłu 4.0. Wiąże się to z rozwojem możliwości międzyorganizacyjnej i międzysektorowej współpracy w obszarze przestrzeni danych (*Data Spaces*), co w przemyśle realizowane jest m.in. w ramach koncepcji tzw. Manufacturing-X. Zostanie zaproponowana i wdrożona w partnerstwie branżowym inicjatywa umożliwiająca rozwinięcie oraz zaimplementowanie do polskiego przemysłu innowacji inspirowanych Manufacturing-X. Ponadto agenda działań w tym obszarze będzie obejmowała: monitorowane procesów i polityki cyfrowej oraz zielonej transformacji oraz rozwoju zastosowań nowych koncepcji dla przemysłu, takich jak Przemysł 5.0, który łączy aspekty orientacji na człowieka, zrównoważonego rozwoju oraz budowania odporności.

4. Wzmocnienie nauki jako fundamentu dla ekosystemu innowacji

A. Wzmocnienie najlepszych uczelni badawczych

W odniesieniu do najlepszych polskich uczelni, o potencjale międzynarodowym, będzie kontynuowany program „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza (IDUB)". Celem programu jest podniesienie międzynarodowego znaczenia działalności uczelni, podniesienie poziomu jakości działalności naukowej i poziomu jakości kształcenia. Priorytet programu stanowi wyłonienie i wsparcie uczelni, które będą dążyć do osiągnięcia statusu uniwersytetu badawczego, a także będą w stanie skutecznie konkurować z najlepszymi ośrodkami akademickimi w Europie i na świecie. Laureaci konkursu uzyskują coroczne zwiększenie finansowania w wysokości 10% przyznanej subwencji, natomiast pozostałe uczelnie uczestniczące w konkursie zwiększenie wysokości subwencji o 2%. Laureaci konkursu IDUB będą wyłaniani przez międzynarodowy zespół ekspertów.

B. Maksymalizacja wykorzystania potencjału Sieci Badawczej Łukasiewicz

Sieć Badawcza Łukasiewicz zwiększy zdolności w realizacji celów strategicznych związanych z filarami jej powstania i funkcjonowania, tj. prowadzeniem prac B+R oraz ich komercjalizacją. Nastąpi zwiększenie liczby spółek posiadających zdolność do komercjalizacji innowacji. W krótkim okresie instytuty badawczo-wdrożeniowe będą zwiększać swoje przychody z opłat licencyjnych, z kolei w długiej perspektywie zyski kapitałowe wynikające z dywidend lub wzrostu wartości posiadanych aktywów w postaci udziałów bądź akcji.

C. Zagwarantowanie minimalnego wskaźnika sukcesu w konkursach NCN

Zostanie zapewnione finansowanie Narodowego Centrum Nauki na takim poziomie, aby docelowo przeciętny wskaźnik sukcesu w konkursach NCN nie był niższy niż 25%.

D. Wsparcie w pozyskiwaniu międzynarodowych grantów badawczych przez polskich naukowców oraz finansowanie przez NCN, NCBiR oraz inne instytucje najlepszych projektów nieskierowanych do finasowania w konkursach międzynarodowych

Zespoły badawcze z podmiotów tworzących system szkolnictwa wyższego i nauki uzyskają dodatkowe wsparcie na opracowanie wniosków w konkursach międzynarodowych. W przypadku braku uzyskania finansowania międzynarodowego najlepiej ocenione wnioski uzyskają możliwość aplikowania o finansowanie z krajowych instytucji.

E. Zwiększenie zakresu funkcjonujących programów NAWA i NCN ukierunkowanych na przyciąganie zagranicznych naukowców, w tym Polaków pracujących na zagranicznych uczelniach

Zostanie dokonany przegląd funkcjonujących programów dla naukowców z zagranicy prowadzących badania na najwyższym światowym poziomie oraz dla polskich naukowców pracujących na dobrych zagranicznych uczelniach, w celu zwiększenia zakresu i zasięgu tych programów. Fundamentem programów, których celem będzie przyciągnięcie najlepszych naukowców do pracy w Polsce, powinno być zagwarantowanie wysokiego kapitału startowego (bonus za powrót/relokację) na prowadzenie badań naukowych.

F. Uproszczenie procedur związanych z zakupem sprzętu do badań naukowych

Zostaną wprowadzone uproszczone procedury zakupowe dla instytucji naukowych w przypadku, gdy przedmiotem zakupu jest sprzęt na potrzeby prowadzenia badań naukowych (w tym sprzęt finansowany z krajowych i międzynarodowych grantów badawczych). Celem jest zmniejszenie obciążeń biurokratycznych naukowców oraz skrócenie czasu oczekiwania na wyposażenie niezbędne do prowadzenia badań.

G. Wsparcie rozwoju strategicznej infrastruktury badawczej w wymiarze krajowym i międzynarodowym

Wspierany będzie dalszy rozwój infrastruktury badawczej wpisanej na Polską Mapę Infrastruktury Badawczej, co przełoży się na tworzenie dostępu do wiedzy, narzędzi, danych i usług oferowanych przez infrastrukturę badawczą dla szerokiego grona interesariuszy. Wsparcie obejmie zarówno udział zespołów badawczych z podmiotów tworzących system szkolnictwa wyższego i nauki w międzynarodowych przedsięwzięciach tego typu, jak i budowę i wykorzystanie krajowej infrastruktury badawczej, mającej potencjał oddziaływania na rozwój nauki i technologii w skali nie tylko krajowej, ale i międzynarodowej.

5. Stworzenie bodźców stymulujących współpracę nauki i biznesu

A. Utworzenie funduszy transferu technologii oraz wsparcie dla tworzenia startupów w jednostkach naukowych

Zostaną utworzone fundusze, które zapewnią finansowanie transferu technologii w projektach pochodzących z jednostek naukowych (uczelni wyższych, instytutów badawczych, itp.) w celu ich komercjalizacji. Fundusze będą angażowały równolegle kapitał publiczny i prywatny. Fundusze *venture capital*, które zdecydują się zainwestować w spółki rozwijające projekty wysokotechnologiczne pochodzące z jednostek naukowych, uzyskają dodatkową premię z tego tytułu. Zostaną także opracowane programy, które będą wspierać inkubację i akcelerację innowacji, w tym zwiększą liczbę i potencjał inwestycyjny startupów wywodzących się z jednostek naukowych. Dodatkowo przewiduje się poprawę efektywności działania centrów transferu technologii przy uczelniach oraz rozwój sieci mentorów działających w biznesie, którzy będą wspierać rozwój przedsiębiorczości akademickiej. W konsekwencji ma nastąpić skrócenie czasu komercjalizacji badań naukowych.

B. Zwiększenie znaczenia komercjalizacji wyników badań naukowych i prac rozwojowych w ewaluacji jakości działalności naukowej

Głównym założeniem nowego modelu ewaluacji działalności naukowej podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki będzie oparcie na dwóch filarach: ewaluacji jakości działalności

naukowej prowadzonej w podmiotach w ramach dyscyplin naukowych i artystycznych oraz ocenie potencjału podmiotu w zakresie nauki i kształcenia. Przewiduje się zwiększenie w ewaluacji istotności komercjalizacji wyników prac B+R i ich znaczenia dla gospodarki. Punkty za przychody z komercjalizacji liczone będą oddzielnie od punktów z usług badawczych realizowanych przez podmioty systemu.

C. Utworzenie multidyscyplinarnych platform współpracy, inspirowanych wzorcami międzynarodowymi, które połączą uczelnie, startupy oraz MŚP i duże przedsiębiorstwa

Zostaną uruchomione ponadregionalne, multidyscyplinarne huby innowacji z udziałem przedstawicieli nauki i biznesu, z możliwością finansowania w modelu publiczno-prywatnym. Będą oferowały wspólne laboratoria, programy akceleracyjne oraz *matchmaking* technologiczny, ułatwiając transfer wiedzy i skalowanie innowacji. System grantów na projekty B+R będzie promować wspólne projekty rozwiązujące konkretne wyzwania biznesowe i realizowane wspólnie przez startupy, uczelnie, MŚP i duże firmy, zwiększając ich praktyczne zastosowanie. Dla uproszczenia procedur współpracy między sektorem nauki i biznesu zostanie wdrożona standaryzacja umów.

D. Utworzenie z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury lokalnych hubów innowacyjności, które będą integrować biznes, naukę, podmioty doradcze wspierające rozwój innowacyjności oraz administrację publiczną

W oparciu o istniejącą infrastrukturę uczelni, instytutów badawczych, podmiotów doradczych wspierających rozwój innowacyjności parków technologicznych, ośrodków innowacji, Fabryk AI, specjalnych stref ekonomicznych i izb gospodarczych zostaną utworzone lokalne huby innowacyjności zapewniające fizyczną przestrzeń do współpracy biznesu, nauki i administracji. Rozwijane będą programy mentoringowe, które dadzą startupom i MŚP dostęp do wsparcia eksperckiego w zakresie technologii. Ważnym elementem będzie integracja lokalnych ekosystemów przez sieciowanie przedsiębiorców, inwestorów, badaczy, doradców i urzędników w ramach regularnych wydarzeń branżowych i programów wymiany wiedzy. Aby zapewnić długoterminową efektywność, finansowanie hubów będzie opierało się na modelu hybrydowym łączącym środki finansowe z poziomu centralnego z samorządowymi oraz z przychodami z usług doradczych oraz transferu technologii.

6. Weryfikacja podejścia w publicznym wsparciu dla wzrostu i innowacyjności firm

A. Większa koncentracja na tworzeniu ekosystemu dla innowacji, a mniejsza na zastępowaniu rynku w wyborze innowacyjnych podmiotów i projektów

Publiczne wsparcie dla wzrostu i innowacyjności firm będzie w większym stopniu przeznaczane na kształtowanie ekosystemu dla innowacji, w tym tworzenie funduszy wysokiego ryzyka i akceleratorów innowacji oraz siatki dostępnych instrumentów finansowych. Większa uwaga zostanie skierowana także na rozwój kompetencji zespołów inwestycyjnych (działania w tym zakresie opisano w dalszej części priorytetu). Jednocześnie zostaną podjęte działania na rzecz zwiększenia roli sektora bankowego i finansowania dłużnego w dynamizowaniu dostępu do finansowania dla przedsiębiorstw – poprzez rozwój komercyjnych kredytów inwestycyjnych i współpracę z funduszami publiczno-prywatnymi.

B. Zapewnienie wysokiej klasy specjalistów do oceny projektów współfinasowanych przez instytucje publiczne

Zostanie dokonana analiza obecnego systemu rekrutacji i weryfikacji i form zatrudniania ekspertów pod kątem jego skuteczności w wyłanianiu wysokiej klasy ekspertów i utrzymania wysokiej jakości ocen. Przenalizowane zostaną alternatywne modele angażowania ekspertów, w tym tworzenie rejestrów centralnych na wzór baz ekspertów prowadzonych przez Komisję Europejską (np. pogram Horyzont Europa, Innovation Fund), uwzględniające rozwój i profesjonalizację kadr w instytucjach organizujących konkursy. Przewidywane jest rozszerzenie możliwości zatrudniania ekspertów z zagranicy i prowadzenia procesu naboru i oceny w całości w języku angielskim.

C. Projektowanie elastycznych instrumentów oraz stała ewaluacja efektywności wydatkowania środków publicznych na wsparcie wzrostu firm i innowacyjności

Instrumenty wsparcia wzrostu firm i innowacyjności będą projektowane w taki sposób, aby ich podstawą była elastyczność w dostosowywaniu celów i zakresów wsparcia do zmieniającej się rzeczywistości. Będą one również w trybie ciągłym ewaluowane w wymiarze ich efektywności, trafności, skuteczności i adekwatności. Na podstawie ewaluacji będą dokonywane korekty w programach wsparcia odpowiadające uzyskanym wynikom oceny. Dodatkowo podjęte zostaną działania na rzecz wzmocnienia współpracy międzyresortowej w zakresie prowadzenia polityki w obszarze B+R+I.

D. Program rozwoju kompetencyjnego kadr administracji publicznej

Zostanie przeprowadzony przegląd możliwości rozwoju kadr administracji pod kątem tworzenia programów edukacyjnych i inicjatyw networkingowych pozwalających na wymianę wiedzy między różnymi szczeblami administracji publicznej. Pracownicy instytucji publicznych pracujący bezpośrednio z wnioskodawcami i szeroką grupą odbiorców pomocy powinni posiadać kompetencje analityczne oraz zaawansowaną wiedzę o trendach gospodarczych, technologicznych i możliwościach wykorzystania programów rządowych i unijnych wpływających na obszary działalności podmiotów ubiegających się o środki publiczne.

E. Dalszy rozwój Polskiej Strefy Inwestycji oraz Specjalnych Stref Ekonomicznych

Specjalne Strefy Ekonomiczne, w ramach Polskiej Strefy Inwestycji, będą nadal odgrywały ważną rolę dla rozwoju gospodarczego kraju oraz jego poszczególnych regionów. Dostępność ulgi podatkowej na nową inwestycję będzie w dalszym ciągu ważnym argumentem w procesie przyciągania nowych inwestycji do kraju. Dostępne wsparcie przyczyni się również do rozwoju już istniejących projektów inwestycyjnych (w ramach reinwestycji). Jednocześnie Polska Strefa Inwestycji będzie stale dostosowywana do aktualnych warunków oraz potrzeb gospodarczych kraju, a Specjalne Strefy Ekonomiczne będą dywersyfikować swoją ofertę, aby jak najskuteczniej wspierać przedsiębiorców w Polsce.

7. Wsparcie dla rozwoju kompetencji sprzyjających powstawaniu, skalowaniu i umiędzynaradawianiu firm

A. Stworzenie programu budowy i rozwoju nowoczesnych firm

Celem programu będzie wsparcie przyszłych przedsiębiorców w rozwijaniu kompetencji niezbędnych do tworzenia nowoczesnych firm (w tym startupów) oraz skutecznego skalowania działalności firm na rynku krajowym i międzynarodowym. Program będzie też wspierał pozyskiwanie, łączenie oraz wzajemne uzupełnianie kompetencji osób zaangażowanych w dany biznes. Działania będą obejmowały trzy filary. Po pierwsze, rozwijanie umiejętności inicjowania przedsięwzięć biznesowych,

szczególnie tych opartych na wynikach badań naukowych oraz zaawansowanych technologiach (w tym efektywnego transferu technologii). Po drugie, budowanie kompetencji związanych z przygotowaniem startupów do efektywnego pozyskiwania inwestycji oraz współpracy z funduszami typu *venture capital* już od wczesnych etapów działalności, w tym rozwój umiejętności profesjonalnego prezentowania pomysłów biznesowych (tzw. pitchowania) przed inwestorami. Po trzecie, wzmacnianie kompetencji potrzebnych do aktywnego udziału w globalnym ekosystemie innowacji, takich jak umiejętność pozyskiwania i korzystania z dostępnych mentorów, budowania relacji z inwestorami oraz tworzenia międzynarodowych sieci kontaktów biznesowych. Dzięki temu przedsiębiorcy od początku działalności będą zdolni myśleć globalnie, szybko doskonalić oferowane rozwiązania oraz skutecznie budować partnerstwa strategiczne na arenie międzynarodowej. Dodatkowo program będzie uwzględniał kształtowanie świadomości w zakresie ochrony własności i kontroli nad firmą.

B. Utworzenie programów podnoszących kompetencje brokerów innowacji i centrów transferu technologii w zakresie komercjalizacji technologii

Programy szkoleniowe dla brokerów innowacji i centrów transferu technologii będą obejmować m.in. praktyczne aspekty negocjacji licencyjnych, wycenę technologii, budowanie modeli biznesowych oraz strategie skalowania innowacji. Zostaną wprowadzone staże i mechanizmy wymiany doświadczeń z międzynarodowymi ośrodkami transferu technologii. Zostanie także stworzony system mikropoświadczeń dla brokerów innowacji podnoszący standardy i zwiększający ich wiarygodność w kontaktach z inwestorami i przedsiębiorcami.

8. Rozwój nowoczesnej dyplomacji gospodarczej

A. Koordynacja działań w zakresie promocji gospodarczej Polski

Wsparcie dla polskich eksporterów i inwestorów będzie realizowane w szczególności przez podmioty wchodzące w skład grupy Grupy PFR, której oferta na potrzeby zagranicznej działalności polskich firm prezentowana będzie jako Team Poland. Planowane jest usprawnienie systemu informacji eksportowej, w tym stworzenie „ścieżki rozwoju eksportera", zapewniającej kompleksową obsługę przedsiębiorców na różnych etapach internacjonalizacji. Wsparcie odbywać się będzie w ścisłej współpracy z dyplomacją gospodarczą, której zaangażowanie we wzmacnianie pozycji polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych wymagać będzie odpowiednich kompetencji, adekwatnych do potrzeb i ambicji polskiego biznesu. Koordynację działań podejmowanych przez instytucje zapewni międzyresortowy zespół ds. monitorowania i wdrażania Polityki Promocji Gospodarczej Polski.

B. Konsekwentna budowa Marki Polskiej Gospodarki na rynkach zagranicznych

W celu wspierania polskich przedsiębiorców prowadzona będzie aktywna polityka promocyjna skierowana na rynki krajów i regionów priorytetowych dla polskiej gospodarki, ale również tam, gdzie obecność gospodarcza Polski była dotąd ograniczona lub niewielka. Instrumenty wspierające rozwój i promocję eksportu będą mogły być modyfikowane, w odpowiedzi na zmieniające się warunki na rynkach zagranicznych. Ważną rolę w tym zakresie będzie mieć m.in. bieżąca optymalizacja rozmieszczenia Zagranicznych Biur Handlowych PAIH.

C. Polskie huby innowacji za granicą

W kilku pilotażowych lokalizacjach za granicą zostaną utworzone polskie huby innowacji z kompetencjami umożliwiającymi skuteczne powiązanie polskich firm i innych innowacyjnych podmiotów z najlepszymi ekosystemami innowacji na świecie.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Udział przedsiębiorstw sektora MŚP wykorzystujących na co najmniej podstawowym poziomie technologie cyfrowe	69% (2024)	90%	92%	GUS
Nakłady krajowe brutto na działalność B+R (GERD) w relacji do PKB	1,41% (2024)	≥ 2,0%	≥ 2,5%	GUS
Inwestycje venture capital w relacji do PKB	0,06% (2024)	> 0,2%	> 0,3%	PFR
Liczba funduszy *private equity* i *growth venture capital* posiadających certyfikat *Innovate Poland*	0 (2025)	15	15	PFR
Gęstość robotyzacji – liczba robotów na 10 tys. osób pracujących w przetwórstwie przemysłowym	78 (2023)	> 140	> 210	IFR
Liczba polskich jednorożców (startupów o wartości powyżej 1 mld USD)	14 (2025)	≥ 20	≥ 44	Dealroom
Liczba firm z dominującym krajowym kapitałem prywatnym wśród 100 największych firm w Polsce	22 (2024)	≥ 35	≥ 50	Lista 2000 dziennika „Rzeczpospolita”
Liczba polskich hubów innowacji otwartych za granicą	0 (2025)	1	3	MRiT

Zobacz także w Strategii:

Z kształtowaniem ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm powiązane są też: polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii (s. xx), rozwój krajowych zasobów produkcyjnych i serwisowych w sektorze obronnym (s. xx), badania naukowe na rzecz odporności państwa i rozwoju gospodarki (s. xx), wysokie kompetencje obywateli (s. xx).

Priorytet 2.4: Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii

Priorytet zakłada realizację **pięciu głównych kierunków działań**:

1. Budowa otoczenia instytucjonalnego dla rozwoju kluczowych branż i technologii oraz inteligentnych specjalizacji.
2. Selektywne wsparcie finansowe dla kluczowych branż i technologii oraz inteligentnych specjalizacji.
3. Wsparcie dla dekarbonizacji przedsiębiorstw, w tym przemysłów energochłonnych.
4. Zwiększenie komponentu krajowego w procesach inwestycyjnych sektora publicznego.
5. Kształtowanie ekosystemu dla rozwoju i adaptacji sztucznej inteligencji.

Kluczowe wyzwania

W warunkach zaostrzającej się globalnej konkurencji brak aktywnego wsparcia firm w wybranych branżach będzie skutkował ich zanikiem lub marginalizacją. Opisane w poprzednim priorytecie „Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm" działania mają charakter horyzontalny – dotyczą ogółu firm, bez wskazywania konkretnych branż. Strategia wskazuje bowiem, że podstawowym zadaniem polityki państwa powinno być tworzenie warunków dla swobodnego wyłaniania się „zwycięzców", czyli szybko rosnących firm, niezależnie od branży. Mimo to działania z zakresu polityki przemysłowej opisane w tym priorytecie polegają na świadomym kształtowaniu struktury branżowej gospodarki. W określonych branżach brak aktywnej polityki państwa może skutkować bezradnością wobec globalnej konkurencji. Polityka przemysłowa – rozumiana nie tylko jako działania wobec przemysłu, ale także sektora usług – jest potrzebna dla przenoszenia gospodarki na wyższy poziom zaawansowania technologicznego oraz realizacji innych celów społecznych, takich jak bezpieczeństwo, stabilność rynku pracy czy dobra jakość usług publicznych.

Aktywna polityka przemysłowa jest jednym z elementów budowy bezpieczeństwa kraju. Utrzymanie konkurencyjności wybranych branż jest ważne nie tyko z powodów ekonomicznych, ale również jest ważnym elementem budowania niezależności Polski i UE od zewnętrznych dostaw oraz zachowania dostępu do kluczowych dla gospodarki towarów i usług. Staje się to szczególnie ważne w obecnej sytuacji, w której rośnie presja konkurencyjna ze strony mocarstw, takich jak USA czy Chiny, wzmacniania przez wysokie dotacje publiczne w tych krajach, co zniekształca warunki konkurencyjności na niekorzyść Polski i Europy. Gospodarcze współuzależnienie i umiędzynarodowienie łańcuchów dostaw objawiło w okresie pandemii COVID-19 swoje słabsze strony, stając się coraz istotniejszym elementem geopolitycznej gry. Z uwagi na powyższe, rosnący interwencjonizm i protekcjonizm głównych gospodarek świata powinien być wzięty po uwagę w formułowaniu kierunków polityki gospodarczej w Polsce i UE, a bezpieczeństwo gospodarcze powinno stać się jednym z priorytetów polityki państwa. Obejmuje to zarówno przyciąganie

inwestycji w branżach strategicznych, jak i ochronę gospodarki przed nieuczciwą konkurencją z krajów trzecich.

Strategia polityki przemysłowej opiera się na priorytetowych branżach zgodnych z koncepcją krajowych inteligentnych specjalizacji. Branże te zostały pogrupowane według ich roli w rozwoju gospodarki, zdolności do skalowania, znaczenia dla bezpieczeństwa oraz zdolności do generowania szerokich efektów rozwojowych.

1. Branże z największym potencjałem innowacyjnym i eksportowym

Branże te opierają się na istniejących przewagach Polski w zakresie wiedzy i technologii oraz posiadają realny potencjał konkurencyjny na rynkach międzynarodowych. Ich rozwój pozwala generować nowe łańcuchy wartości w kraju i wzmacnia pozycję Polski jako eksportera zaawansowanych produktów i rozwiązań technologicznych.

2. Branże z potencjałem do szybkiego skalowania

Branże te charakteryzują się możliwością szybkiego wzrostu dzięki rosnącemu krajowemu i globalnemu popytowi, relatywnie niskim barierom skalowania oraz wysokiej intensywności technologicznej. Ich rozwój można przyspieszyć poprzez dostęp do kapitału, infrastruktury testowej i rynków międzynarodowych, co pozwala im dynamicznie zwiększać udział w łańcuchach wartości. Branże te wykazują także zdolność do szybkiego wdrażania innowacji i ekspansji eksportowej, generując trwałe impulsy rozwojowe dla gospodarki.

3. Branże posiadające realną przewagę niszową

Branże te koncentrują się na specjalistycznych technologiach, w których Polska ma już unikalne kompetencje badawcze i biznesowe. Charakteryzują się zdolnością do budowania przewag jakościowych i technologicznych w ograniczonych, ale szybko rosnących segmentach globalnych rynków. Ich potencjał rozwojowy wynika z możliwości osiągnięcia pozycji lidera niszowego w obszarach takich jak technologie pomiarowe, sensoryka, zielone technologie, zaawansowany medtech czy cyberbezpieczeństwo, co wzmacnia międzynarodową rozpoznawalność polskich firm.

4. Branże napędzające transformację gospodarki

Są to branże modernizujące pozostałe branże i zwiększające ich produktywność poprzez cyfryzację, automatyzację, dekarbonizację oraz wdrażanie nowych modeli technologicznych. Mają kluczowy wpływ na przyspieszenie transformacji klimatycznej i energetycznej, pełniąc funkcję dźwigni dla zielonej i cyfrowej modernizacji gospodarki. Obejmują one również technologie ogólnego zastosowania, takie jak sztuczna inteligencja, biotechnologia czy geoinformacja, które kształtują długofalową konkurencyjność całej gospodarki.

5. Branże kluczowe dla bezpieczeństwa i odporności

Branże te są istotne dla bezpieczeństwa narodowego oraz funkcjonowania infrastruktury krytycznej, wzmacniają autonomię technologiczną Polski i ograniczają zależność od importu w obszarach strategicznych, takich jak produkcja zbrojeniowa, ICT, farmacja, żywność czy zaawansowane materiały. Ich rozwój zwiększa odporność państwa na zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw i zapewnia stabilność kluczowych branż gospodarki.

6. Branże generujące szerokie efekty zewnętrzne

To branże, których rozwój przynosi korzyści wielu innym gałęziom gospodarki oraz społeczeństwu dzięki zdolności do tworzenia efektów rozlewania technologii i wiedzy. Ich rozwiązania znajdują

zastosowanie w licznych branżach, wzmacniając innowacyjność całego systemu gospodarczego. Jednocześnie charakteryzują się dużym potencjałem do budowania trwałej współpracy nauki z biznesem, co sprzyja rozwojowi ekosystemów innowacji.

Istotnym wyzwaniem dla polskiej gospodarki jest niewystarczający udział komponentu krajowego (tzw. *local content*) w kluczowych procesach inwestycyjnych realizowanych przez spółki z udziałem Skarbu Państwa. Ograniczona obecność polskich przedsiębiorstw w realizacji dużych projektów inwestycyjnych prowadzi do odpływu wartości dodanej za granicę, osłabiając krajowe łańcuchy dostaw oraz zmniejszając korzyści dla krajowych przedsiębiorstw wynikające z aktywności inwestycyjnej podmiotów kontrolowanych przez Skarb Państwa. Skutkuje to niższą dynamiką rozwoju polskiego przemysłu, wolniejszym wzrostem innowacyjności oraz ograniczonym transferem wiedzy i technologii, które mogłyby stać się impulsem do budowy kompetencji w strategicznych sektorach gospodarki. W dłuższej perspektywie niska obecność polskich dostawców w projektach strategicznych może ograniczać możliwość kreowania trwałych przewag konkurencyjnych gospodarki oraz utrudniać realizację celów polityki gospodarczej państwa nakierowanej na wspieranie przemysłu. Tym samym niewystarczający udział komponentu krajowego może być barierą zarówno dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego, jak i dla wzmacniania suwerenności technologicznej oraz odporności strategicznej państwa, wymagając systemowych działań na poziomie regulacyjnym, inwestycyjnym i organizacyjnym.

Kluczowe wyzwania sektora przemysłu na najbliższe lata związane są w między innymi z wysoką energochłonnością i emisyjnością przetwórstwa przemysłowego. Jest to wypadkowa niekorzystnego miksu energetycznego z dominującym udziałem paliw kopalnych w wytwarzaniu energii oraz struktury gałęziowej samego przemysłu z dużym udziałem branż z początkowych etapów łańcuchów dostaw, takich jak przemysł wydobywczy, chemiczny i petrochemiczny, mineralny, metalowy czy papierniczy. Dla zachowania konkurencyjności przemysłu konieczne jest więc zagwarantowanie dostępu do pewnych dostaw taniej i zielonej energii w możliwie najkrótszej perspektywie – działania w tym zakresie zostały opisane w priorytecie „Transformacja energetyczna". Oprócz zmiany miksu energetycznego na korzyść zielonych źródeł energii istnieje również potrzeba zaadresowania emisyjności związanej z emisjami procesowymi, które stanowią obecnie blisko połowę emisji sektora przemysłowego z uwagi na duży udział w strukturze produkcji produktów emitujących gazy cieplarniane wskutek reakcji chemicznych w procesach technologicznych, takich jak cement, stal czy wodór.

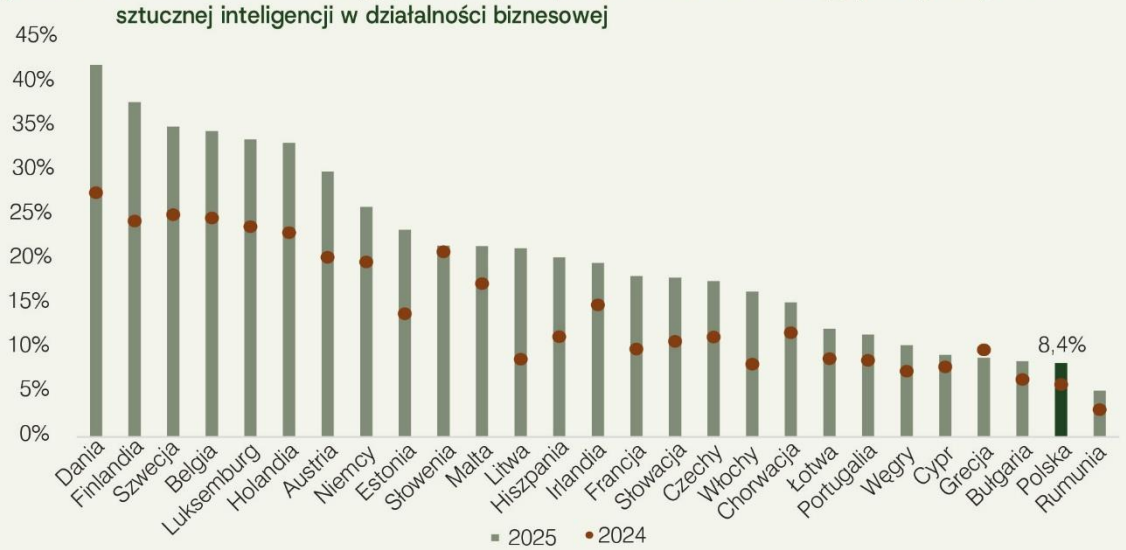
Dekarbonizacja przemysłu w wybranych branżach będzie trudna lub niemożliwa bez partycypacji sektora publicznego. Z uwagi na niekorzystną pozycję wyjściową polskiego przemysłu energochłonnego potrzebne są instrumenty zmniejszające nierówności wobec innych gospodarek tak, żeby zbudować bezpieczny pomost dla firm, które mają konkurencyjny, długoterminowy model biznesowy. Partycypacja sektora publicznego w kosztach operacyjnych i inwestycyjnych związanych z transformacją sektora przemysłowego w obecnej sytuacji jest tym samym kluczowa i niezbędna do odwrócenia negatywnego trendu ograniczenia produkcji lub przenoszenia produkcji do krajów trzecich, gdzie regulacje klimatyczne w mniejszym stopniu oddziałują na konkurencyjność przedsiębiorstw. Odpowiednio zaprojektowane regulacje i instrumenty przejściowe podnoszą szanse polskiego przemysłu na przyszłą przewagę konkurencyjną – istotną w łańcuchach dostaw, w których coraz ważniejszym atutem poszczególnych firm jest jak najniższy ślad węglowy. Ważne jest, aby wsparciem państwa zostały objęte również duże przedsiębiorstwa, których modernizacja, w tym poprzez wdrożenie technologii CCS/CCU, przyniesie największe efekty środowiskowe.

Szczególnym wyzwaniem jest rozwój ekosystemu wokół sztucznej inteligencji oraz adaptacja tej technologii w polskiej gospodarce. Jest to technologia przełomowa, z potencjałem na istotne

zwiększenie produktywności w gospodarce i zastosowanie w wielu dziedzinach życia. Wyzwania w tym obszarze są następujące:

- Kształtowanie ekosystemu dla tworzenia się zespołów badawczych, startupów i dojrzałych przedsiębiorstw działających bezpośrednio w łańcuchu dostaw usług związanych ze sztuczną inteligencją. W tym przypadku wyjściowa pozycja Polski wydaje się umiarkowana. Zaletą jest opisywana wcześniej w Strategii wysoka jakość kapitału ludzkiego (w tym w sektorze IT), wadą natomiast otoczenie instytucjonalne dla rozwoju technologii, w tym m.in. poziom nakładów, dostępność do danych i mocy obliczeniowych oraz ekosystem dla startupów.
- Szeroka adaptacja sztucznej inteligencji w gospodarce, a więc wykorzystanie jej w przedsiębiorstwach, instytucjach publicznych oraz codziennym życiu. W tym zakresie pozycja Polski jest słaba. Wyjątkowo niska jest adaptacja sztucznej inteligencji w polskich przedsiębiorstwach. W 2025 r. wykorzystywanie tej technologii w działalności biznesowej deklarowało tylko 9% przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 10 pracowników – to drugi najniższy odsetek w UE po Rumunii. W przypadku Polski niepokojący jest nie tylko niski poziom tego wskaźnika, ale także mniejszy niż w większości państw UE wzrost w stosunku do 2024 r. (wykres 42).
- Zrównoważenie korzyści związanych z gospodarką oraz suwerennością technologiczną z kosztami społeczno-środowiskowymi funkcjonowania centrów przetwarzania danych. Zapewnienie wydajnych mocy obliczeniowych jest wysoko energochłonne i często wymaga wykorzystania zeroemisyjnych źródeł energii.

Wykres 42. Odsetek firm zatrudniających co najmniej 10 pracowników deklarujących wykorzystanie sztucznej inteligencji w działalności biznesowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Kierunki działań

1. Budowa otoczenia instytucjonalnego dla rozwoju kluczowych branż i technologii oraz inteligentnych specjalizacji

A. Wybór technologii kluczowych i krytycznych

Minister właściwy do spraw gospodarki, przy współpracy z innymi resortami, przedstawicielami samorządu województw oraz partnerami biznesowymi i środowiskiem naukowym, opracuje listę technologii kluczowych z punktu widzenia celów polityki przemysłowej, technologicznej i bezpieczeństwa, w rozwoju których polskie przedsiębiorstwa i sektor nauki mają największy potencjał. Lista zostanie opracowana na bazie wcześniejszych doświadczeń w wyłanianiu krajowych inteligentnych specjalizacji, tj. priorytetów obszarów dla działalności w zakresie badań, rozwoju i innowacji oraz obecnych trendów rozwojowych i potrzeb społeczno- gospodarczych. Lista ta będzie podlegać cyklicznej weryfikacji i aktualizacji. Ponadto dla zapewnienia bezpieczeństwa gospodarczego Polski zostaną wskazane technologie krytyczne (a także surowce i substancje niezbędne do ich wytworzenia), których wykorzystanie jest konieczne dla zapewnienia stabilnego rozwoju gospodarczego, rozwoju zaawansowanych rozwiązań, zapewnienia bezpieczeństwa społecznego, a do których dostęp jest ograniczony ze względu na czynniki geopolityczne czy wyczerpujące się zasoby naturalne. Działanie to będzie uwzględniać funkcjonowanie instrumentów na poziomie UE, w tym przede wszystkim realizację Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Gospodarczego oraz Europejskiego Funduszu Konkurencyjności w zakresie odnoszącym się do wzmocnienia bezpieczeństwa technologicznego W dalszej kolejności zostaną opracowane odpowiednie programy wsparcia w postaci map drogowych rozwoju tych technologii pod przewodnictwem Rady ds. Innowacyjności dla zapewnienia systemowej współpracy międzyresortowej oraz uwzględniania perspektywy wszystkich resortów kluczowych dla rozwoju poszczególnych technologii. Zostanie stworzony spójny system narzędzi polityki innowacyjnej, technologicznej i inwestycyjnej ukierunkowany na zmianę struktury inwestycji w kraju, tak aby kluczową rolę w procesie wzrostu inwestycji przejmowały te wykorzystujące kluczowe i krytyczne technologie oraz zorientowane na innowacyjność i wysoką wartość dodaną.

B. Opracowanie strategii rozwoju dla krajowych inteligentnych specjalizacji

Zostaną opracowane i wdrożone strategie rozwoju krajowych inteligentnych specjalizacji ukierunkowane na wzmocnienie ich potencjału technologicznego, innowacyjnego i gospodarczego, zaspokojenie ważnych potrzeb społecznych i gospodarczych oraz budowę przewag konkurencyjnych na rynkach zagranicznych. Dokumenty zostaną opracowane we współpracy z innymi resortami, agencjami wykonawczymi, samorządami oraz przedstawicielami środowisk branżowych, co umożliwi komplementarność działań z innymi wypracowanymi do tej pory dokumentami strategicznymi i kierunkowymi. Uzupełniająco do działań podejmowanych z poziomu krajowego, samorządy województw będą realizować analogiczne działania w obszarze regionalnych inteligentnych specjalizacji.

C. Wykorzystanie formuły nowych, dynamicznych instytutów badawczych w wiodących branżach

W wybranych nowych wiodących branżach zostaną utworzone nowe instytuty badawcze, charakteryzujące się stabilnym budżetem, wysoką swobodą działania i elastyczną strukturą organizacyjną – w formule podobnej do instytutu badawczego IDEAS. Jednostki te skupią najlepszych naukowców w wybranych dziedzinach, jednocześnie wyciągną ich spod rygoru pracy uczelnianej i dadzą przestrzeń do koncentracji na badaniach naukowych i ich praktycznym zastosowaniu. W miarę

możliwości instytuty te będą tworzone poza największymi metropoliami, przy uwzględnieniu korzyści i kosztów takiej decyzji w konkretnych przypadkach.

D. Wsparcie dla wspólnych międzynarodowych projektów

Zwiększone zostaną wysiłki na rzecz udziału polskich przedsiębiorstw w mechanizmie IPCEI (Ważne Projekty Stanowiące Przedmiot Wspólnego Europejskiego Zainteresowania) biorące pod uwagę zarówno potencjał innowacyjny i gospodarczy polskiego przemysłu, jak i rosnące znaczenie tej formuły w działaniach Komisji Europejskiej w obszarze budowania niezależności technologicznej i wytwórczej UE. Działania sfery publicznej zostaną zintensyfikowane na etapie określania nowych obszarów tematycznych IPCEI i ścisłej współpracy z przedsiębiorstwami zainteresowanymi realizacją projektów w poszczególnych obszarach, a także w zakresie zapewnienia finansowego wsparcia dla uczestników tej inicjatywy w ramach obecnych i nowych instrumentów wsparcia innowacyjności (szybkie ścieżki konkursowe dla beneficjentów IPCEI). W związku z tym powstanie odpowiedni Fundusz IPCEI, który umożliwi sfinansowanie polskich projektów w dwóch mechanizmach. Po pierwsze w ramach IPCEI projektów zakwalifikowanych do finansowania na zasadach IPCEI, wymagających notyfikacji do Komisji Europejskiej zgodnie z zasadami pomocy publicznej. Po drugie, zgodnie z rozporządzeniem UE dotyczącym wyłączeń blokowych, określającym maksymalne limity pomocy publicznej udzielonej przez kraj niewymagającej notyfikacji do Komisji Europejskiej. W celu zapewnienia skutecznego zaangażowania polskich podmiotów w projekty IPCEI kluczowe jest zagwarantowanie odpowiedniej koordynacji od początku procesu identyfikacji obszaru technologicznego IPCEI. W związku z tym przy Ministerstwie Rozwoju i Technologii powstanie punkt kontaktowy dla przedsiębiorców, a dla każdego uruchomionego i powstającego IPCEI powołany zostanie międzyresortowy Zespół, w skład którego będą wchodzić eksperci w zakresie danej branży, pomocy publicznej, finansów, aspektów prawnych. Do współpracy będą także dopraszani przedstawiciele instytutów badawczych i uczelni, przedsiębiorstw, a także startupów, aby odpowiednio określić potencjał polskich podmiotów i możliwości budowania krajowych i międzynarodowych łańcuchów wartości.

E. Zwiększenie odporności gospodarki poprzez politykę klastrową

Zostanie dokonana kompleksowa ewaluacja i rewizja kierunków polityki klastrowej, obejmująca zarówno ocenę dotychczasowych efektów, jak i identyfikację nowych możliwości oraz wyzwań rozwojowych ukierunkowanych na wzmacnianie gospodarczej niezależności Polski, rozwój kompetencji w strategicznych obszarach oraz tworzenie z klastrów silnych integratorów współpracy regionalnej i ponadregionalnej. Zredefiniowana polityka klastrowa umożliwi budowanie trwałych przewag konkurencyjnych, zwiększy odporność gospodarki na wstrząsy oraz wzmocni zdolność do tworzenia innowacyjnych, wysokiej jakości wyrobów i usług.

F. Utworzenie Zielonych Okręgów Przemysłowych

Zostanie utworzony nowy instrument terytorialno-gospodarczy w postaci Zielonych Okręgów Przemysłowych (ZOP), który będzie integrował potencjał przemysłowy, energetyczny, logistyczny i obronny państwa w różnych regionach kraju. Głównym założeniem ZOP będzie stworzenie przewidywalnych i preferencyjnych warunków inwestowania oraz zapewnienie dostępu do zielonej i tańszej energii dla przemysłu na określonym obszarze, a także realizacja inwestycji koniecznych do realizacji, ze względu na obronność opisanych w Raporcie w ramach Paktu dla Bezpieczeństwa Polski – Pomorze Środkowe. Pierwszym i pilotażowym projektem tego typu będzie Zielony Okręg Przemysłowy Kaszubia (ZOP Kaszubia), obejmujący Pomorze, Pomorze Środkowe, Kujawy i Pomorze Zachodnie. Projekt połączy rozwój zielonej energetyki, przemysłu obronnego i infrastruktury

krytycznej w tym regionie. ZOP Kaszubia będzie pierwszym i pilotażowym projektem, tworzącym fundament nowego makroregionu gospodarczo-militarnego dla państw basenu Morza Bałtyckiego – wpisując się tym samym w nową koncepcję bezpieczeństwa basenu Morza Bałtyckiego opartą o podpisaną przez 9 krajów Deklarację Bałtycką.

G. Maksymalizacja wykorzystania potencjału programu „GreenEvo – Akcelerator Zielonych Technologii"

Program „GreenEvo" będzie rozwijany w kierunku zwiększenia zdolności polskich przedsiębiorstw z branży greentech do komercjalizacji innowacyjnych rozwiązań i umiędzynaradawiania. Nastąpi intensyfikacja działań wspierających wejście polskich firm na rynki zagraniczne, w tym przez organizację misji gospodarczych, udział w targach oraz promocję technologii pod marką GreenEvo. Dalszy rozwój i wzmocnienie programu pozwoli na intensyfikację działań promocyjnych, w tym budowanie statusu państwa jako dostawcy nowoczesnych, zrównoważonych rozwiązań technologicznych i jednocześnie pozwoli przedsiębiorcom uczestniczącym w programie na zbudowanie trwałej pozycji konkurencyjnej na globalnym rynku zielonych technologii.

2. Selektywne wsparcie finansowe dla kluczowych branż i technologii oraz inteligentnych specjalizacji

A. Utworzenie Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności

Środki funduszu zostaną przeznaczone na tworzenie nowych i rozwijanie istniejących zdolności produkcyjnych w przemyśle zbrojeniowym i obronnym, prace badawcze i rozwojowe powiązane z bezpieczeństwem kraju oraz budowę schronów i infrastruktury podwójnego zastosowania. Fundusz będzie jednym z filarów polityki przemysłowej państwa w obszarze obronności. Szczegółowe działania w tym zakresie opisano w priorytetach „Wzmocnienie potencjału obronnego kraju" oraz „Budowa odporności państwa i społeczeństwa na kryzysy".

B. Wzmocnienie systemu finansowania dla rozwoju technologii krytycznych

Wzmocniony zostanie udział polskich podmiotów w programach Platformy Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) określonych na poziomie UE i krajowym, przyczyniających się do rozwoju, wdrożenia i produkcji technologii określonych jako krytyczne dla Polski i Europy, a także funduszu stanowiącego jego kontynuację – Europejskiego Funduszu Konkurencyjności (EFK). STEP dąży do wzmocnienia pozycji UE w łańcuchach wartości technologii krytycznych, czyli takich, które wniosą na rynek wewnętrzny Unii Europejskiej najnowocześniejszy, przełomowy element o znaczącym potencjale gospodarczym lub przyczynią się do ograniczania lub zwalczania strategicznej zależności. Zostaną zapewnione odpowiednie ramy finansowania projektów z Pieczęcią Suwerenności, Pieczęcią Konkurencyjności oraz wpisujące się w STEP i EFK w celu umożliwienia szybszego pozyskania finansowania i znoszenia wszelkich barier dla szybkiego uruchomienia projektów. Zostanie także zintensyfikowana współpraca z instytucjami zarządzającymi oraz odpowiednimi punktami kontaktowymi dla programów UE, a także zostaną podjęte działania włączające finansowanie ze środków krajowych, w tym środków prywatnych (instytucji finansowych, *venture capital*).

Rozwijany będzie fundusz technologii krytycznych, którego celem jest wsparcie działań badawczo-rozwojowych, wdrożeniowych i inwestycyjnych w obszarze technologii krytycznych z punktu widzenia zmniejszenia strategicznej zależności Polski i Unii Europejskiej od krajów trzecich m.in. w zakresie

łańcuchów dostaw, infrastruktury krytycznej czy wykorzystania zależności gospodarczych. Wsparciem w ramach funduszu będą objęte projekty z zakresu biotechnologii, technologii cyfrowych oraz technologii czystych i zasobooszczędnych oraz technologii obronnych. Fundusz umożliwi finansowanie projektów wpisujących się w technologie określone jako krytyczne zgodnych z celami STEP, a także posiadające Pieczęć Suwerenności (STEP Seal) oraz Pieczęć Konkurencyjności (Competitiviness Seal). Fundusz zapewni płynne finansowanie etapowe dla przełomowych rozwiązań zgodnie z celami STEP i EFK na różnych poziomach rozwoju. Finansowanie powinno obejmować zarówno rozwój samych technologii, jak i produktów oraz rozwiązań innowacyjnych powstających w oparciu o te technologie.

Inwestycje w młode innowacyjne spółki będą realizowane w ramach programu „PFR DeepTech". Program obejmie inwestycje w fundusze *venture capital* realizujące strategię inwestycji w branżach takich jak m.in. cyberbezpieczeństwo, biotechnologie (w tym biotechnologie medyczne), uzbrojenie i wyposażenie wojskowe, technologie kosmiczne, satelity, sztuczna inteligencja, technologie kwantowe, blockchain, automatyka, robotyka, uczenie maszynowe, technologie obronne, w tym również tzw. technologie podwójnego zastosowania, oraz inne z obszaru technologii krytycznych.

C. Budowa infrastruktury dla rozwoju kluczowych i krytycznych technologii

Kontynuowane będą inwestycje w infrastrukturę B+R oraz technologiczną zarówno na poziomie gotowych komponentów jak i prac badawczych nad budowaniem własnych technologii z uwzględnieniem przedsięwzięć obecnych na Polskiej Mapie Infrastruktury Badawczej oraz planowanej Polskiej Mapie Infrastruktur Technologicznych. Wiele technologii jest wciąż w początkowych fazach rozwoju, dlatego konieczne jest opracowanie programów rozwojowych dla określonych technologii. Jednym z przykładów są prace nad Narodowym Programem Kwantowym, w którym zostaną wskazane kierunki rozwoju oraz źródła finansowania dla badań podstawowych i rozwoju nowych algorytmów i architektur kwantowych, infrastruktury komunikacji kwantowej, rozwoju potencjału produkcyjnego i zastosowań technologii kwantowych.

3. Wsparcie dla dekarbonizacji przedsiębiorstw, w tym przemysłów energochłonnych

A. Uproszczenie regulacji i procedur administracyjnych

Udrożnione zostaną wąskie gardła w procedurach w zakresie wydawania pozwoleń i innych decyzji dla inwestorów przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa dla ludzi i środowiska. Dodatkowo wybrane strefy przemysłowe, zwłaszcza energochłonne, będą objęte obszarami przyspieszonego rozwoju OZE, co umożliwi szybsze uruchamianie inwestycji i lepsze wykorzystanie lokalnej energii odnawialnej. Takie podejście ułatwi powiązanie zapotrzebowania przemysłu z potencjałem OZE. Przewidziane jest też zwiększenie wykorzystania rozwiązań technologicznych – przestrzeni danych, usług i danych kosmicznych oraz sztucznej inteligencji – aby zagwarantować, że różne zbiory danych, w tym dane geologiczne, przestrzenne, kartograficzne dotyczące ekosystemów naturalnych lub dotyczące emisji, będą łatwo dostępne dla organów krajowych, co usprawni i zoptymalizuje procesy podejmowania decyzji. Dodatkowo zostaną uruchomione piaskownice regulacyjne – szerzej opisane w priorytecie „Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm".

B. Stworzenie instrumentów wspierających konkurencyjność przemysłu w procesach transformacji zero- i niskoemisyjnej

Wprowadzone zostaną instrumenty finansowe i inne zachęty wspierające przemysłową transformację w kierunku zeroemisyjności. Ze względu na złożoność procesów produkcyjnych w przemyśle energochłonnym finansowanie powinno być dostosowane do potrzeb poszczególnych sektorów, ze szczególnym uwzględnieniem branży cementowej, chemicznej oraz hutniczej. Wsparciem finansowym objęte będą działania zapewniające: poprawę efektywności energetycznej procesów produkcyjnych, zwiększenie udziału OZE w przemyśle, budowę własnych źródeł OZE wspartych magazynami energii, inwestycje w instalacje wodoru odnawialnego i nisko-emisyjnego (w tym niebieskiego, wytwarzanego z gazu ziemnego z użyciem technologii CCS) o oraz modernizację procesów przemysłowych. Przewiduje się przygotowanie propozycji finansowego instrumentu wsparcia dla CCS. Wśród mechanizmów wsparcia przewiduje się również kontrakty różnicowe dla CCS (tzw. Carbon contracts for difference).

C. Wsparcie dla rozwoju własnych technologii CCS/CCU oraz projektów inwestycyjnych (instalacji) w tym obszarze

Wsparcie uzyskają projekty rozwijające i wykorzystujące technologie CCS/CCU na rzecz dekarbonizacji przemysłu. Dotyczy to w szczególności branż trudnych do zdekarbonizowania, w przypadku których znaczna część emisji CO_2 pochodzi z procesów technologicznych, gdzie surowiec zawiera węgiel i nie ma możliwości jego zastąpienia. Do tej grupy należą m.in. przemysł cementowy, metalurgiczny, hutniczy, chemiczny, rafineryjny czy wapienniczy, w przypadku których brakuje innych alternatywnych technologii pozwalających na redukcję lub eliminację emisji niż zastosowanie technologii CCS. Stworzenie warunków dla rozwoju tej technologii w Polsce przyczyni się do zmniejszenia kosztów uprawnień do emisji CO_2 i realizacji unijnych celów klimatycznych, a tym samym zwiększenia konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Realizacja inwestycji w instalacje CCS/CCU wymaga przy tym analizy uwarunkowań geologicznych i przyrodniczych oraz charakterystyki kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, jak również uwzględnienia potrzeby zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa dla ludzi oraz środowiska naturalnego. Określenie konkretnych obszarów, w których zostaną zlokalizowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla i określenie pojemności składowisk zostanie poprzedzone przeprowadzeniem szeregu specjalistycznych prac i robót geologicznych, wymaganych obowiązującymi przepisami.

4. Zwiększenie komponentu krajowego w procesach inwestycyjnych sektora publicznego

A. Wykorzystanie zamówień publicznych do wzrostu krajowych przedsiębiorstw

Popyt zgłaszany przez państwo w różnych obszarach będzie uwzględniał możliwość jego zaspokojenia przez krajowe firmy. Szczegółowe działania w tym zakresie określa Polityka Zakupowa Państwa. Przewiduje się, że działania podejmowane będą na różnych etapach: od projektowania inwestycji w taki sposób, aby sprzyjały udziałowi lokalnych firm w zamówieniach, przez konstruowanie treści dokumentów zamówień, przez sprzyjające temu regulacje prawne. Wykorzystane zostaną w tym celu m.in. możliwości tworzone przez nowe unijne podejście do zamówień publicznych, nastawione na wprowadzenie zasady preferencji europejskiej do zamówień publicznych w branżach i technologiach krytycznych. Ponadto, w celu zaspokojenia potrzeb na innowacyjne rozwiązania wykorzystywane będą. zamówienia publiczne na innowacje, szerzej opisanie w Priorytecie: 2.3 Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm.

B. Większe otwarcie zamówień publicznych na MŚP

Zamówienia publiczne będą ukierunkowywane w taki sposób, aby zwiększyć ich dostępność i atrakcyjność dla krajowych małych i średnich przedsiębiorstw. Dotyczy to m.in.: wydłużenia czasu na składanie ofert, częstszego stosowania umów ramowych, zwiększenia roli pozacenowych kryteriów oceny ofert oraz szerszego stosowania dzielenia zamówień na części, zaliczek oraz płatności częściowych. Zamawiający będą wykorzystywać też takie instrumenty jak badanie rynku, analiza potrzeb i wymagań czy wstępne konsultacje rynkowe. Szczególnym rozwiązaniem będzie wprowadzenie testu MŚP, którego wykonanie umożliwia przejście przez kolejne kluczowe kroki w ubieganiu się o zamówienia publiczne.

C. Upowszechnienie w zamówieniach publicznych stosowania kryteriów promujących niskoemisyjność, cyrkularność, bezpieczeństwo i odporność

Wdrożone i zaadaptowane do polskich warunków zostaną rozwiązania nowych unijnych regulacji nastawionych na wprowadzenie przepisów i praktyk promujących kryteria wyboru w zakresie redukcji śladu węglowego, odporności gospodarczej czy cyrkularności. Ich stosowanie pomoże także wzmocnić popyt na zdekarbonizowane warianty wyrobów i podwyższyć tzw. zieloną premię marżową dla ich producentów. Kryteria zamówień będą również uwzględniały kwestie dotyczące innowacyjnych zielonych technologii, wspierając ich wdrożenie i rozwój na rynku krajowym. Dodatkowo zostaną wykorzystane możliwości tworzone przez nowe podejście UE do zamówień publicznych nastawione na promowanie tzw. europejskiego *local content*.

D. Zwiększenie udziału komponentu krajowego w kluczowych procesach inwestycyjnych spółek z udziałem Skarbu Państwa

Potencjał spółek z udziałem Skarbu Państwa zostanie wykorzystany w celu wspierania krajowego potencjału przemysłowego oraz budowania długoterminowej odporności strategicznej kluczowych branż gospodarki. Ramy realizacji tego działania zostaną wypracowane przez Zespół do spraw Udziału Komponentu Krajowego w Kluczowych Procesach Inwestycyjnych powołany przez Ministra Aktywów Państwowych. Zespół zdefiniuje pojęcie komponentu krajowego w najważniejszych procesach inwestycyjnych, określi metodologię jego pomiaru oraz zidentyfikuje kluczowe w tym zakresie branże gospodarki. Następnie opracuje projekt dobrych praktyk w zakresie angażowania przez spółki z udziałem Skarbu Państwa komponentu krajowego w kluczowych procesach inwestycyjnych, który to dokument zostanie wydany przez Prezesa Rady Ministrów do stosowania przez wybrane spółki z udziałem Skarbu Państwa. Zespół opracuje także zasady monitorowania wdrażania, przez ww. spółki, zaleceń wynikających z dobrych praktyk oraz określi zasady pozyskiwania od nich informacji dotyczących poziomu zaangażowania komponentu krajowego w realizowanych projektach inwestycyjnych.

E. Wsparcie na rzecz komponentu krajowego w kluczowych programach inwestycyjnych

Promowany będzie udziału komponentu krajowego w kluczowych programach inwestycyjnych realizowanych z udziałem środków publicznych i prywatnych w celu wspierania krajowego potencjału przemysłowego i budowania długoterminowej odporności i konkurencyjności kluczowych sektorów gospodarki, w szczególności w energetyce i sektorze zbrojeniowym.

5. Kształtowanie ekosystemu dla rozwoju i adaptacji sztucznej inteligencji

A. Budowa infrastruktury obliczeniowej

Kontynowane będą inwestycje w krajową infrastrukturę obliczeniową, w tym rozwój konsorcjum PLGrid. Ustandaryzowane zostaną ramy wsparcia dla centrów superkomputerowych poprzez Krajowy Program Wsparcia Komputerów Dużej Mocy. Zostaną utworzone transparentne procedury aplikacji o granty obliczeniowe, dostępne także dla MŚP i startupów W dalszej perspektywie konsorcjum PLGrid całość infrastruktury będą rozwijane w sposób zapewniający równy dostęp dla podmiotów z różnych regionów Polski (w tym sześć znaczących ośrodków Komputerów Dużej Mocy zlokalizowanych w Poznaniu, Krakowie, Warszawie, Wrocławiu, Świerku i Gdańsku) Ponadto zostanie zapewniony obowiązek udostępniania mocy obliczeniowej w ramach systemu, Kluczowym kierunkiem rozwoju będzie budowa fabryk AI, czyli podmiotów zapewniających dostęp do infrastruktury superkomputerowej, centrów danych i szkoleń. W Polsce będą zlokalizowane dwie fabryki: PIAST w Poznaniu i Gaia w Krakowie. Dodatkowo Polska – wspólnie z Litwą i Czechami – będzie zaangażowana w projekt budowy Baltic AI GigaFactory dla stworzenia ponadnarodowego centrum przetwarzania i rozwoju AI, które ma pełnić rolę technologicznego serca regionu. Celem Baltic AI GigaFactory jest zapewnienie mocy obliczeniowej i zasobów do tworzenia, trenowania i wdrażania dużych modeli językowych oraz systemów AI, które będą mogły wspierać administrację publiczną, sektor nauki i przedsiębiorstwa.

B. Zapewnienie dostępu do zbiorów danych dla testowania i rozwijania algorytmów AI

Rozwijany będzie ekosystem otwartych danych, w tym danych językowych, przestrzennych (GeoPrawo), medycznych i sektorowych, udostępnianych za pośrednictwem portalu dane.gov.pl oraz Krajowego Magazynu Danych. Tworzy to odpowiednie warunki dalszego budowania optymalnych modeli językowych dla języka polskiego i innych języków europejskich. Wspierany będzie rozwój rozwiązań centralnych umożliwiających udostępnianie danych dla konkretnych rozwiązań AI, oznakowanych i opisanych pod kątem ich jakości. Strategiczne postawienie na ekosystem otwartych danych wielu typów oraz budowanie modeli i zbiorów danych na zasadzie struktury PPP w szybko postępującym ekosystemie AI pozwoli na efektywne zarządzanie innowacją.

C. Wspieranie sektora MŚP i startupów w zakresie rozwijania i wdrażania AI

W celu zwiększenia dostępności i przejrzystości źródeł finansowania dla projektów z obszarów sztucznej inteligencji, powołana zostanie Rada Funduszy Sztucznej Inteligencji składająca się z przedstawicieli instytucji kluczowych dla rozwoju gospodarczego kraju – odpowiedzialnych za finansowanie badań, innowacji i wdrożeń technologicznych. Do zadań Rady należeć będą: koordynacja informacji o dostępnych instrumentach wsparcia dla przedsiębiorstw, uczelni i instytutów badawczych, modelowanie programów w sposób umożliwiający koncentrację środków na projektach o wysokim potencjale wdrożeniowym, monitorowanie rozwoju rynku AI w Polsce oraz identyfikacja luk finansowych i obszarów wymagających interwencji. Dzięki działalności Rady przedsiębiorcy i instytucje naukowe uzyskają przejrzystą informację o dostępnych źródłach finansowania, co ułatwi planowanie inwestycji i rozwój innowacji. Rada będzie również wspierać procesy opiniowania kierunków polityki AI oraz rekomendować działania zwiększające efektywność wykorzystania środków publicznych. Ponadto przedsiębiorcy (MŚP, startupy) uzyskają wsparcie w postaci konkretnej ścieżki wdrożeniowej oraz dostępu do infrastruktury. Wsparcie rozpocznie się od programu „Cyfrowa Wyprawka dla Firm", który posłuży do weryfikacji gotowości technologicznej MŚP do przyjęcia rozwiązań AI. Po stwierdzeniu gotowości, przedsiębiorcy otrzymają doradztwo technologiczne i regulacyjne – w tym w zakresie zgodności z AI Act, a następnie uzyskają dostęp do voucherów na wdrożenie AI.

Elementem wsparcia będzie także uruchomienie piaskownic regulacyjnych, które pozwolą na testowanie i walidowanie innowacyjnych systemów AI w kontrolowanym środowisku przed wprowadzeniem ich na rynek (działanie szerzej opisane w priorytecie 2.3: Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm). Piaskownice zostaną zintegrowane z Fabrykami AI, co z kolei da MŚP dostęp do niezbędnej mocy obliczeniowej oraz infrastruktury testowej.

D. Tworzenie partnerstw z globalnymi podmiotami branży AI

Rozwój innowacji w obszarze AI w Polsce wymaga aktywnego uczestnictwa w międzynarodowych projektach badawczych, wdrożeniowych i regulacyjnych. Istotnym działaniem będzie zaangażowanie polskich uczelni, instytutów badawczych oraz przedsiębiorstw w inicjatywy realizowane w ramach programów unijnych (m. in. Horyzont Europa, AI Act Service Desk, ALT-EDIC, RAISE, Apply AI Strategy). Priorytetem będzie wzmacnianie kompetencji krajowych podmiotów poprzez wymianę wiedzy i doświadczeń z partnerami zagranicznymi, budowanie pozycji Polski jako proaktywnego uczestnika europejskiego ekosystemu AI, jak i zwiększenie udziału polskich instytucji w międzynarodowych konsorcjach badawczych i wdrożeniowych. Działania w globalnym środowisku mają pozwolić także polskim przedsiębiorcom, zachęcanym do działań R+D w zakresie AI, do prezentowania swoich osiągnięć i produktów na arenie międzynarodowej. Tak przyjęta strategia działań pozwoli zarówno na bezpośredni transfer technologii, jak i zapewni efekty drugiego rzędu poprzez potencjał do rozwoju nowych przedsiębiorstw będących dostawcami globalnych liderów w branży.

E. Monitorowanie zagrożeń i nadzór nad bezpieczeństwem zastosowań AI

Bezpieczeństwo związane z rozwojem sztucznej inteligencji zostanie zapewnione przez funkcjonowanie organu nadzoru, w skład którego wejdą przedstawiciele instytucji kluczowych dla rozwoju sektora sztucznej inteligencji. Komisja będzie m.in. pełniła nadzór nad rynkiem systemów sztucznej inteligencji oraz nad ustanowieniem i działaniem piaskownic regulacyjnych, realizowała zadania pojedynczego punktu kontaktowego, a także prowadziła działania monitorujące, komunikacyjne i edukacyjne wspierające rozwój sektora sztucznej inteligencji w Polsce.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Liczba pełnoskalowych instalacji CCS/CCU w Polsce	0 (2025)	≥ 2	≥ 8	MRiT
Odsetek przedsiębiorstw (zatrudniających co najmniej 10 pracowników) wykorzystujących technologie sztucznej inteligencji	8,7% (2025)	≥ 34%	≥ 50%	GUS
Liczba polskich podmiotów realizujących projekty w ramach mechanizmu IPCEI	5 (2025)	6	6	MRiT

Zobacz także w Strategii:

Z aktywną polityką w obszarze przemysłu i nowych technologii powiązane są też: kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm (s. xx), rozwój krajowych zasobów produkcyjnych i serwisowych w sektorze obronnym (s. xx).

Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna

Priorytet zakłada realizację **siedmiu głównych kierunków działań**:

1. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego
2. Rozwój energetyki jądrowej
3. Obniżenie emisyjności sektora energetycznego
4. Budowa i modernizacja infrastruktury elektroenergetycznej
5. Rozwój infrastruktury paliwowej
6. Transformacja ciepłownictwa systemowego
7. Przeprowadzenie sprawiedliwej transformacji

Kluczowe wyzwania

Transformacja energetyczna jest procesem wielowymiarowym, obejmującym zmiany infrastrukturalne, regulacyjne i społeczne. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, niskich cen energii oraz przeprowadzenie sprawiedliwej transformacji. W celu jej skutecznej realizacji konieczny jest stopniowy rozwój stabilnych i sterowalnych jednostek wytwórczych, jak i rozwiązań umożliwiających zaspokojenie zapotrzebowania w okresach niskiej dostępności energii z pogodozależnych źródeł odnawialnych. Przewiduje się, że w latach 2025–2035 produkcja energii elektrycznej brutto powinna wzrosnąć o od 16 do 26%[102]. W związku z tym konieczna będzie rozbudowa mocy wytwórczych w polskim systemie elektroenergetycznym, gwarantująca bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej. Pokrycie rosnącego zapotrzebowania opierać się będzie na rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz źródeł elastycznych, w tym mocy dyspozycyjnych – zwłaszcza jednostek gazowych, magazynów energii oraz mechanizmów zarządzania popytem. Jednostki węglowe, które przez dekady stanowiły podstawę krajowej produkcji energii elektrycznej, będą stopniowo przekształcać swoją rolę w kierunku bilansowania systemu elektroenergetycznego oraz mechanizmu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Istotnym elementem działań na rzecz bezpieczeństwa Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE) będzie realizacja tzw. pakietu antyblackoutowego oraz rozwój wielkoskalowej energetyki jądrowej, której wdrożenie przewiduje się po 2035 r.

Pożądanym efektem przeprowadzonej transformacji będzie w szczególności:

- **bezpieczeństwo energetyczne**, czyli zdolność do stabilnego pokrycia zapotrzebowania na energię elektryczną w gospodarce (Polska będzie dążyć do zapewnienia wskaźnika niezależności energetycznej powyżej unijnej średniej) poprzez rozwój energetyki rozproszonej, rozwój sterowalnych źródeł jądrowych mogących działać w podstawie

[102] Dane w oparciu o projekt Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. z perspektywą do 2040 r. – wersja opublikowana 17 grudnia 2025 r. i przekazana do dalszego procedowania na poziomie Rady Ministrów.

systemu oraz zwiększenie odporności systemu na awarie, zagrożenia hybrydowe i ataki militarne, dzięki zmniejszeniu zależności od długodystansowego przesyłu energii;

- **wzmocnienie krajowego potencjału produkcyjnego**, poprzez zwiększenie udziału *local content*, ograniczenie zależności od zewnętrznych dostawców oraz deregulację i uproszczenie procedur;
- **niższa emisyjność**, głównie przez spadek udziału węgla w produkcji energii elektrycznej i ciepła, a także poprawę efektywności energetycznej związanej z wprowadzeniem zero- i niskoemisyjnych technologii m.in. w przemyśle, budownictwie i transporcie;
- **niższe ceny energii** poprzez zwiększenie udziału OZE w krajowym miksie, rozwój magazynów energii, obniżenie opłat z tytułu emisji CO_2 oraz rozwój rynków długoterminowych;
- **sprawiedliwa transformacja**, rozumiana jako proces realizowany w sposób odpowiedzialny społecznie i ekonomicznie, z uwzględnieniem potrzeb regionów zależnych od węgla, ochroną zatrudnienia oraz zapewnieniem korzyści dla wszystkich grup społecznych.

W procesie transformacji energetycznej kluczowe będzie zapewnienie wysokiej elastyczności KSE, rozumianej jako zdolność do dostosowywania wytwarzania i zużycia energii do zmiennych warunków pracy sieci. W okresie przejściowym w systemie nadal będą funkcjonować istniejące jednostki dyspozycyjne, w tym oparte na węglu, przy stopniowym zwiększaniu roli bardziej elastycznych źródeł gazowych, które w dalszej perspektywie mogą wykorzystywać paliwa odnawialne i niskoemisyjne. Elastyczność będzie wzmacniana poprzez rozwój magazynowania energii w różnych technologiach, a także poprzez upowszechnianie mechanizmów elastyczności po stronie popytu i podaży, takich jak umowy z ceną dynamiczną, usługi Demand Side Response (DSR), polegające na czasowej redukcji lub przesunięciu zapotrzebowania na energię elektrycznej przez dużych odbiorców oraz agregacja odbiorców. Istotną rolę odegrają inteligentne sieci i systemy pomiarowe, umożliwiające aktywny udział odbiorców końcowych, prosumentów i społeczności energetycznych w bilansowaniu systemu. Systemowe wsparcie publiczne będzie stopniowo ukierunkowywane na projekty zwiększające bezpieczeństwo pracy systemu. Priorytetem pozostanie równoległa rozbudowa i modernizacja sieci przesyłowych oraz dystrybucyjnych, tak aby KSE był zdolny do bezpiecznego odbioru energii z nowych źródeł i zapewnienia odpowiednich rozpływów energii w całym kraju.

Wyzwaniem dla polskiego sektora ciepłowniczego pozostanie transformacja w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej, w tym spełnienie i utrzymanie zaostrzających się kryteriów dotyczących statusu efektywnego systemu ciepłowniczego, wynikających z dyrektywy EED[103]. Dekarbonizację systemów ciepłowniczych utrudniają ograniczona dostępność środków i specyficzna struktura własnościowa. Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w ciepłownictwie i chłodnictwie w 2023 r. wyniósł zaledwie 20% (dane GUS). Ciepłownictwo należy postrzegać jako integralny element systemu energetycznego. Kluczowym atutem współpracy obu tych sektorów jest znaczący potencjał elastyczności ciepłownictwa wynikający m.in. z większych możliwości magazynowania ciepła. Efektywne planowanie inwestycji powinno uwzględniać specyfikę lokalnych rynków ciepła, zróżnicowane potrzeby odbiorców oraz potencjał lokalnych zasobów energii odnawialnej i ciepła odpadowego, tak aby osiągnąć cel jakim jest bezpieczeństwo dostaw ciepła po

[103] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (wersja przekształcona).

akceptowalnych społecznie kosztach. W tym kontekście konieczne jest także zapewnienie stabilnych i przewidywalnych mechanizmów finansowania transformacji ciepłownictwa systemowego, obejmujących zarówno źródła wytwórcze, infrastrukturę sieciową, jak i inne niezbędne elementy funkcjonowania sieci, w tym przyłącza oraz systemy umożliwiające integrację z sieciami elektroenergetycznymi. Wskazane jest również uproszczenie procedur administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym, w szczególności w zakresie budowy i modernizacji sieci ciepłowniczych, oraz uproszczenie wymogów środowiskowych dla instalacji bezemisyjnych.

Społeczna akceptacja transformacji energetycznej będzie stanowić istotny element sukcesu całego procesu transformacyjnego. Wyzwania związane ze sprawiedliwą transformacją wynikają m.in. z obaw społecznych dotyczących tempa transformacji, jej wpływu na rynek pracy, poczucia niepewności co do przyszłości regionów węglowych i okołowęglowych oraz zróżnicowanego poziomu zaufania do instytucji publicznych. Dodatkowym problemem pozostaje zapewnienie sprawiedliwego podziału kosztów i korzyści transformacji pomiędzy grupy społeczne oraz regiony, a także utrzymanie spójności społecznej w obliczu zmian strukturalnych. Istotnym wyzwaniem jest także skuteczne włączenie społeczności lokalnych w proces decyzyjny oraz budowanie długofalowego dialogu społecznego opartego na otwartości i współpracy. Transformacja energetyczna wymaga zatem nie tylko rozwoju infrastruktury i nowych technologii, ale również uwzględnienia lokalnych uwarunkowań, tożsamości kulturowej i tradycji górniczych, aby ograniczyć ryzyko marginalizacji i wzmocnić poczucie sprawiedliwości społecznej.

Kierunki działań[104]

1. Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego

A. Dbanie o niezależność energetyczną

Polska będzie wzmacniać niezależność energetyczną jako kluczowy element bezpieczeństwa energetycznego, dążąc do utrzymania wskaźnika niezależności powyżej średniej UE (52% w Polsce vs. 42% w UE w 2023 r.). W tym celu zostanie zapewniona zdywersyfikowana struktura paliwowa z naciskiem na krajowe nisko- i zeroemisyjne źródła energii, stabilność systemu elektroenergetycznego oraz – w okresie przejściowym – dywersyfikację dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej. Podejmowane będą także kroki w celu pełnego pokrycia zapotrzebowania na węgiel kamienny zasobami krajowymi. Działania te obejmą zwiększenie udziału krajowych źródeł OZE, magazynowania energii i mocy jądrowych, rozwój nowych kontraktów importowych, terminali LNG oraz interkonektorów gazowych, a także inwestycje w sieci przesyłowe, dyspozycyjne źródła systemowe i rezerwy mocy.

B. Budowa mocy bilansujących

W okresie przejściowym transformacji bloki węglowe będą zastępowane przez jednostki gazowe, cechujące się dużą sterowalnością i niższą emisyjnością. W szczególności jednostki gazowe będą

[104] Kierunki działań nie stanowią wyłącznego odniesienia dla transformacji energetycznej RP, lecz obejmują jedynie wybrane jej aspekty. Uszczegółowienie przedstawionych kierunków działań następuje w dokumentach określających cele rozwojowe w sektorze energii, opracowywane przez Ministerstwo Energii (minister właściwy ds. energii, minister właściwy ds. gospodarki surowcami), w szczególności: (i) aktualizacji Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu (projekt opublikowany w grudniu 2025 r.), (ii) aktualizacji Programu Polskiej Energetyki Jądrowej, oraz (iii) aktualizacji Polityki Energetycznej Państwa do 2050 r.

odgrywały coraz większą rolę w systemie elektroenergetycznym z rosnącym udziałem źródeł wiatrowych i słonecznych w pokrywaniu szczytów zapotrzebowania oraz do bilansowania systemu. Zaletą tego źródła energii, w porównaniu z magazynami energii, jest zdolność do nieprzerwanej generacji przez niemal nieograniczony czas, w szczególności w okresach niewystarczającej generacji energii z wiatru i ze słońca. Bloki gazowe będą mogły w przyszłości w większym zakresie wykorzystywać biometan i będą przystosowane do współspalania wodoru. W decyzjach o ich lokalizacji zostaną wzięte pod uwagę miejsca po wygaszanych blokach węglowych – ze względu na istniejące przyłącza do sieci oraz potencjał zagospodarowania części kadr do pracy.

C. Budowa magazynów energii i promowanie autokonsumpcji

Wsparciem zostaną objęte: (i) elektrownie szczytowo-pompowe; (ii) wielkoskalowe magazyny energii; (iii) przydomowe magazyny energii, jak i (iv) magazyny ciepła. Wsparcie budowy magazynów energii na potrzeby przemysłu oraz gospodarstw domowych będzie powiązane z rozwiązaniami służącymi wzrostowi autokonsumpcji. Magazynowanie energii odegra dużą rolę w zwiększaniu elastyczności systemu elektroenergetycznego. Ma to szczególne znaczenie dla integracji OZE, ponieważ umożliwi magazynowanie nadwyżek energii elektrycznej i jej wykorzystywanie w okresach szczytowego zapotrzebowania czy niekorzystnych warunków pogodowych.

D. Regulacje wzmacniające bezpieczeństwo Krajowego Systemu Elektroenergetycznego

Wprowadzone zostaną regulacje i rozwiązania mające na celu wzmocnienie bezpieczeństwa Krajowego Systemu Elektroenergetycznego i minimalizację ryzyka przerw w dostawach energii, w tym spowodowanych cyberatakami lub zakłóceniami fizycznymi. Wdrażane będą inicjatywy obejmujące lepsze bilansowanie mocy rozproszonych, przebudowę zasad przyłączania do sieci, zwiększenie sterowalności energii pochodzącej od prosumentów oraz społeczności energetycznych, wzmocnienie cyberbezpieczeństwa z wymogami certyfikacji urządzeń i zasadą „security by design", wprowadzenie elementów *local content* w zamówieniach publicznych oraz wzmocnienie nadzoru nad operatorami. Działania te stanowią odpowiedź na wyzwania rosnącego udziału pogodozależnych OZE oraz lekcje z blackoutów w Hiszpanii i Portugali.

2. Rozwój energetyki jądrowej[105]

A. Budowa wielkoskalowej elektrowni jądrowej w gminie Choczewo (EJ1)

Zezwolenie na budowę obiektu i początek właściwych prac nastąpi do 2028 r., a ukończenie budowy pierwszego bloku EJ o mocy 1250 MW w roku 2035. Oddanie do eksploatacji całej elektrowni złożonej z trzech bloków do roku planowane jest w latach 2036-2038.

B. Rozpoczęcie budowy drugiej wielkoskalowej elektrowni jądrowej (EJ2) i wyznaczenie lokalizacji kolejnych elektrowni jądrowych

W perspektywie 2035 r. nastąpi: (i) dokonanie wyboru technologii dla EJ2; (ii) wydanie decyzji lokalizacyjnej dla EJ2; (iii) zapewnienie finansowania dla EJ2; (iv) rozpoczęcie budowy EJ2 oraz infrastruktury towarzyszącej. Ponadto zostaną przeprowadzone analizy pozwalające na podjęcie decyzji o rozpoczęciu projektów kolejnych elektrowni jądrowych wraz z powiązaną infrastrukturą oraz

[105] Szczegółowo do kwestii rozwoju energetyki jądrowej odnoszą się dokumenty przygotowywane przez Ministerstwo Energii, w szczególności aktualizacja Programu polskiej energetyki jądrowej oraz Mapa drogowa SMR.

ewentualnymi strefami przemysłowymi (także dla EJ2), wyznaczeniu ich lokalizacji i zapewnieniu finansowania.

C. Określenie warunków dla budowy i funkcjonowania SMR

Oprócz inwestycji w sprawdzone technologie wielkoskalowe, możliwa jest w dłuższej perspektywie realizacja inwestycji w budowę tzw. małych reaktorów modułowych (SMR). Widoczne jest zainteresowanie polskich grup energetycznych oraz dużych przedsiębiorstw przemysłowych inwestycjami w tego typu reaktory. SMR mogą stać się uzupełnieniem elektrowni planowanych w ramach Programu polskiej energetyki jądrowej i kierunkowo mogą cieszyć się poparciem Rządu. Należy jednak realistycznie podchodzić do harmonogramu i skali ewentualnych inwestycji. Ważne jest również, aby inwestycje te były realizowane w sposób transparentny i skoordynowany z polityką energetyczną państwa. W celu ułatwienia koordynacji i właściwej realizacji inicjatyw dotyczących budowy SMR opracowana zostanie przez Ministerstwo Energii Mapa drogowa dla SMR. Dokument ten będzie stanowił zbiór wytycznych i dobrych praktyki dla potencjalnych inwestorów, którzy mogą być zainteresowani SMR.

D. Budowa nowego składowiska powierzchniowego odpadów promieniotwórczych

Budowa składowiska przeznaczonego do składowania nisko- i średnioaktywnych, krótkożyciowych odpadów promieniotwórczych oraz źródeł promieniotwórczych nastąpi w latach 2033–2036. Eksploatacja obiektu rozpocznie się w 2037 r.

E. Utworzenie Centrum Kompetencji Jądrowych (CKJ)

Zgodnie z projektem aktualizacji Programu polskiej energetyki jądrowej przygotowywanym przez Ministerstwo Energii przewiduje się powołanie wyspecjalizowanego podmiotu nadzorowanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi. Utworzenie CKJ ma na celu zapewnienie lepszej koordynacji działań związanych z przygotowaniem kadr i kompetencji dla programu jądrowego.

F. Wsparcie dla obszaru badawczego dot. energetyki jądrowej, udział Polski w międzynarodowych projektach oraz budowa i rozwój kadr w tym zakresie

Zapewnione zostanie finansowanie dla: (i) tworzenia i utrzymywania infrastruktury badawczo-rozwojowej; (ii) badań nad energetyką jądrową; (iii) prowadzenia aktywnej współpracy międzynarodowej oraz (iv) wdrożenia do programów szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe oraz uczelni wyższych programów na rzecz zapewnienia kadr dla energetyki jądrowej. Wykorzystanie narzędzia Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej – Nuclear Power Human Resource Model – umożliwi stworzenie modelu rozwoju kadr dostosowanego do polskich wymagań i konkretnej wybranej technologii.

3. Obniżenie emisyjności sektora energetycznego

A. Stwarzanie warunków dla rozwoju OZE

Kluczowe znaczenie dla transformacji energetycznej będzie miał rozwój najbardziej efektywnych ekonomicznie OZE przy uwzględnieniu kosztów ich integracji z systemem a także wykorzystania krajowego potencjału. Planowane jest ustanowienie obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych (OPRO), na których inwestycje będą podlegały uproszczonym procedurom środowiskowym (będą wyznaczane tam, gdzie ryzyko negatywnego oddziaływania na środowisko jest

minimalne), i wydawania zezwoleń (permitting). Tym samym OPRO docelowo mają pozwolić przede wszystkim na skrócenie procesu inwestycyjnego projektów OZE do maksymalnie 12 miesięcy lub 24 miesięcy w przypadku morskich elektrowni wiatrowych. Działania przyspieszą rozwój energetyki rozproszonej, co wpłynie na ograniczenie strat przesyłowych oraz zmniejszy koszty rozbudowy infrastruktury elektroenergetycznej. Utworzenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE przyczyni się również do zwiększenia poczucia stabilności rynkowej oraz transparentności inwestycji, a także budowania akceptacji społecznej dla projektów OZE.

B. Budowa morskich elektrowni wiatrowych

Morskie farmy wiatrowe będą traktowane jako istotne ogniwo rozwoju OZE w Polsce ze względu na perspektywy rozwoju technologii, mimo wysokich kosztów mają stosunkowo wysoką efektywność pracy oraz potencjał rozwoju krajowego łańcucha dostaw. Znajdzie to odzwierciedlenie w usprawnieniu przeprowadzania aukcji dla inwestycji morskich farm wiatrowych oraz poprawie efektywności i elastyczności procedur związanych z budową i eksploatacją tych inwestycji. Wzmocniona zostanie rola polskich przedsiębiorstw w budowie i eksploatacji farm wiatrowych na morzu poprzez ich aktywny udział w łańcuchu dostaw materiałów i usług przy jednoczesnym zadbaniu o uniknięcie nadmiernego obciążenia odbiorców końcowych.

C. Wprowadzenie ułatwień w procesie repowering

Zostaną wprowadzone regulacje dotyczące repowering (budowa nowych, bardziej wydajnych instalacji OZE bądź modernizacja istniejących w dotychczasowej lokalizacji), które obejmą m.in. uproszczenie wydawania zgód na inwestycje. W nadchodzących latach pierwsze farmy fotowoltaiczne zbliżą się do końca okresu eksploatacji, co może pozwolić na ich efektywną modernizację – zwiększenie mocy przy zachowaniu zajmowanej powierzchni lub odpowiednią modyfikację ustawienia pozwalającą na zmianę profilu godzinowego wytwarzania energii.

D. Zapewnienie warunków dla rozwoju społeczności energetycznych

Rozwój energetyki rozproszonej, opartej, m.in. o współpracę w ramach społeczności energetycznych, takich jak klastry energii, spółdzielnie energetyczne i obywatelskie społeczności energetyczne będzie jednym z głównych kierunków transformacji energetycznej na poziomie lokalnym, w szczególności na obszarach o niezaspokojonym lokalnym zapotrzebowaniu na odnawialną energię elektryczną. Odpowiedni dobór technologii wytwarzania energii z odnawialnych źródeł, bazujący na istniejącym lokalnie potencjale OZE może zapewnić samowystarczalność energetyczną, a na obszarach wiejskich istotnie poprawić pewność dostaw energii, a także wpłynąć na obniżenie kosztów życia. Ułatwione zostanie tworzenie i uczestnictwo w obywatelskich społecznościach energetycznych, spółdzielniach energetycznych i klastrach energii, a także różnych formach energetyki prosumenckiej. Stworzone zostaną zachęty do partycypacji mieszkańców, rolników, przedsiębiorców i JST w kosztach inwestycji. Korzyścią będzie większa odporność na awarie, niższe ceny energii, wykorzystywanie lokalnych zasobów (w tym substratów pochodzenia rolniczego i przemysłowego) do produkcji energii elektrycznej i cieplnej i szybszy przyrost mocy z OZE oraz zyskanie akceptacji społeczności lokalnej dla OZE. Ze względu na pozytywny wpływ na bilansowanie systemu elektroenergetycznego i warunki funkcjonowania sieci elektroenergetycznej, wspierane będą nowe instalacje OZE w ramach projektów w obszarze energetyki rozproszonej, w tym prosumenckiej, a także w ramach społeczności energetycznych. Społeczności energetyczne będą mogły świadczyć usługi rynkowe, a także zapewniać współpracę instalacji OZE z magazynami energii, w szczególności na obszarach o niezaspokojonym lokalnym zapotrzebowaniu na odnawialną energię elektryczną. Planowane systemy wsparcia będą zachęcać do maksymalnej autokonsumpcji energii produkowanej w instalacjach ww. podmiotów.

Takie podejście zmniejszy obciążenie systemu energetycznego falowymi wzrostami jej podaży z sektora energetyki rozproszonej.

E. Zapewnienie wsparcia dla hybrydowych instalacji OZE i magazynów energii

Wsparcie będzie promować hybrydowe instalacje łączące różne technologie OZE o odmiennej charakterystyce dyspozycyjności wytwarzanej energii. Instalacje hybrydowe, w tym z udziałem magazynów energii, pozwolą na optymalizację potencjału wytwórczego OZE w różnych warunkach pogodowych i porach dnia, co pozytywnie wpłynie na stabilność sieci i pozwoli pełniej wykorzystać przyłącza.

F. Wsparcie dla projektów związanych z wytwarzaniem nisko- i zeroemisyjnego wodoru, jego magazynowaniem i transportem

W początkowej fazie rozwoju technologii wodorowych konieczne jest ukierunkowanie na ten sektor środków publicznych oraz zwiększenie dostępności środków europejskich dla polskich przedsiębiorców i operatora systemu przesyłowego wodoru. Wodór jako paliwo o szerokim i perspektywicznym zastosowaniu wspierającym dekarbonizację gospodarki, zwłaszcza przemysłu chemicznego i stalowego będzie wytwarzany z wykorzystaniem energii z OZE oraz przeznaczonych do tego instalacji. Wspierane będzie nie tylko lokalne wytwarzanie i wykorzystywanie wodoru, ale również budowa i rozwój niezbędnej infrastruktury do transportu wodoru, a także jego magazynowania, przy jednoczesnym tworzeniu połączeń transgranicznych niezbędnych do integracji rynków i obniżenia kosztów dostaw. Ponadto promowane będzie wykorzystanie projektów typu *hydrogen ready* w celu maksymalizacji wykorzystania środków unijnych do inwestycji w sektorze.

Równolegle do działań infrastrukturalnych zostanie przeprowadzona aktualizacja Polskiej Strategii Wodorowej, obejmująca m.in. cele dla wodoru odnawialnego i niskoemisyjnego, instrumenty rozwoju rynku, podejście do infrastruktury przesyłu i magazynowania (w tym kawerny solne) oraz powiązanie z celami w transporcie (RFNBO).

G. Wsparcie dla rozwoju rynku biogazu i biometanu

Przewiduje się wykorzystaniu biometanu w ciepłownictwie i przemyśle, w tym szczególnie w sektorach energochłonnych, w których biometan z powodzeniem może zastąpić gaz ziemny. W przypadku biogazu, choć bardziej niszowo, można wykorzystać jego potencjał do zaspokojenia własnych potrzeb w gospodarstwach rolnych lub w zakładach przemysłu rolno-spożywczego, co znacząco wpłynie na redukcję śladu węglowego wytwarzanych produktów i pozytywnie wpłynie na wzrost konkurencyjności polskich produktów na rynku europejskim. Rozwój rynku biometanu obejmie także zapewnienie odpowiedniej infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej.

4. Budowa i modernizacja infrastruktury elektroenergetycznej

A. Modernizacja istniejących oraz budowa nowych sieci przesyłowych i dystrybucyjnych

W świetle dynamicznego rozwoju OZE oraz zmieniającej się struktury wytwarzania, inwestycje w infrastrukturę będą ukierunkowane na obszary o największym potencjale budowy nowych instalacji OZE. Inwestycje obejmą również budowę nowych linii, w tym m.in.: (i) rozbudowę linii łączących północ z południem kraju; (ii) zwiększenie efektywności wykorzystania istniejących połączeń transgranicznych; (iii) skablowanie sieci średniego i niskiego napięcia. Inwestycje w tym zakresie będą konieczne dla: zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, funkcjonowania rynku energii elektrycznej w ujęciu krajowym i unijnym,

umożliwienia dalszej integracji OZE oraz źródeł nisko – i zeroemisyjnych. Inwestycje związane z rozbudową sieci przesyłowych i dystrybucyjnych uzupełnione zostaną dalszym rozwojem rozwiązań ICT wspierających funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego. Dodatkowo istotnym elementem będzie realizacja projektów w obszarze bezpieczeństwa fizycznego i technicznego służących poprawie ochrony i monitoringu krytycznej infrastruktury elektroenergetycznej, w tym sieci przesyłowych i dystrybucyjnych. Umożliwią one również elektryfikację kolejnych gałęzi gospodarki. Ze względu na skalę wyzwań infrastrukturalnych, konieczne będzie zapewnienie odpowiednich nakładów finansowych na rozwój i modernizację sieci dystrybucyjnych, w szczególności w obszarach o wysokim potencjale przyłączeniowym. W celu ograniczenia kosztów rozbudowy, jak i strat przesyłowych, rekomendowane będzie lokowanie nowych inwestycji energochłonnych blisko planowanych i istniejących centrów wytwarzania energii.

B. Poprawa warunków przyłączania do sieci

Zostaną wdrożone mechanizmy, które wpłyną na zwiększenie przejrzystości i usprawnienie procesu przyłączenia do sieci elektroenergetycznych oraz pozwolą na zoptymalizowanie wykorzystania istniejącej infrastruktury. Zmiany pozwolą na przyspieszenie procesu transformacji energetycznej i zwiększenie liczby obiektów możliwych do przyłączenia przy równoczesnym odblokowaniu miejsca w sieci zajmowanego przez nierealizowane projekty. Szerszy dostęp do informacji o dostępnej w danym punkcie sieci mocy przyłączeniowej ułatwi podejmowanie decyzji inwestycyjnych.

C. Wdrażanie inteligentnych rozwiązań w sieciach elektroenergetycznych (smart grid) i upowszechnienie umów z ceną dynamiczną

Inwestycje obejmą upowszechniane inteligentnego opomiarowania i cyfryzację procesów na rynku energii. Proces ten będzie realizowany m.in. poprzez instalację inteligentnych liczników, zgodnie z harmonogramem przewidującym objęcie co najmniej 65% odbiorców końcowych do 31 grudnia 2027 r. oraz 80% do 31 grudnia 2028 r. Nowe inwestycje w tym zakresie będą konieczne dla zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa przepływów energii elektrycznej oraz zmian w modelu funkcjonowania sieci elektroenergetycznej (m.in. integracja niestabilnych mocy, przepływ dwukierunkowy, wzrost znaczenia energetyki rozproszonej oraz lokalnie zbilansowanej autokonsumpcji, zwiększenie roli magazynów energii i usług zarządzania popytem – Demand Side Response). Szczególną rolę w tym procesie odegra upowszechnienie umów z ceną dynamiczną, umożliwiającą odbiorcom reagowanie na wahania cen energii. Pozwolą one ograniczyć koszty zakupu energii i zwiększą możliwości zagospodarowania energii wytwarzanej w szczycie generacji OZE. Wdrażaniu tych rozwiązań będzie towarzyszyć rozwijanie narzędzi wspierających świadome zarządzanie zużyciem energii. W celu pełnego wykorzystania potencjału inteligentnych sieci konieczne będzie wdrażanie platform usług elastyczności oraz cyfryzacja systemów zarządzania siecią. W celu pełnego wykorzystania potencjału inteligentnych sieci konieczne będzie wdrażanie platform usług elastyczności oraz cyfryzacja systemów zarządzania siecią.

5. Rozwój infrastruktury paliwowej

A. Budowa i modernizacja infrastruktury przesyłowej (w tym transgranicznej), dystrybucyjnej, odbiorczej i magazynowej paliw gazowych, ropy naftowej i paliw ciekłych

Realizowane będą inwestycje, które pozwolą na zwiększenie niezależności energetycznej oraz zaspokojenie potrzeb kraju w paliwa gazowe (gaz ziemny, w tym CNG i LNG, biometan, a także wodór), ropę naftową i paliwa ciekłe, w tym LPG. Rozwój biometanu będzie możliwy poprzez

wprowadzanie biometanu do sieci gazowej przy wykorzystaniu tradycyjnych przyłączeń gazociągowych oraz poprzez m.in. budowę punktów wejścia do sieci gazowej, do których biometan będzie dostarczany transportem kołowym . Niezbędne jest także zapewnienie odpowiedniej infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej, w tym budowę i modernizację punktów wejścia oraz gazociągów umożliwiających wprowadzanie biometanu do sieci krajowej. W ramach bezpieczeństwa paliwowego priorytetem będzie utrzymanie i rozwój infrastruktury zapewniającej ciągłość dostaw ropy naftowej i paliw ciekłych oraz zdolności przeładunkowych terminali, w szczególności: (1) zwiększanie i utrzymanie możliwości przeładunkowych Naftoportu w Gdańsku oraz zapewnienie nieprzerwanego działania i modernizacji Rurociągu Pomorskiego; (2) utrzymanie sprawnego zaplecza logistycznego z systemami państw sąsiadujących oraz morskimi terminalami paliwowymi; (3) rozwój zdolności przeładunkowych terminali paliwowych w Szczecinie, Świnoujściu, Gdańsku i Gdyni, w tym w zakresie LPG, wraz z bazą magazynową w Dębogórzu; (4) działania na rzecz przedłużenia systemu rurociągów paliwowych NATO (CEPS/NPS) do Polski. Inwestycje w infrastrukturę magazynową obejmą instalacje podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji (np. gazu ziemnego, ropy naftowej, paliw, wodoru) – m.in. w wyeksploatowanych złożach węglowodorów i w kawernach solnych, a także instalacje naziemnego magazynowania paliw, w tym paliwa lotniczego. W celu uniknięcia zjawiska aktywów osieroconych projektowana infrastruktura w przyszłości powinna służyć dostawom tzw. gazów odnawialnych i zdekarbonizowanych, tj. biometanu oraz wodoru i amoniaku oraz paliw syntetycznych. Istotny jest rozwój i rozbudowa infrastruktury gazowej, będącej gwarantem bezpiecznych i stabilnych dostaw paliwa gazowego w szczególności do obiorców z sektora elektroenergetycznego oraz sektorów stających w obliczu dekarbonizacji i transformacji energetycznej. W interesie Polski jest także zabieganie o finansowanie przez NATO rozbudowy infrastruktury transportowej paliw ciekłych NATO Pipeline System i połączenie go z polskim systemem rurociągowym. Kwestia połączenia z systemem NATO Pipeline traktowana jest jako priorytetowe działanie w zakresie rozbudowy infrastruktury paliwowej, które ma ponadto kluczowe znaczenie dla wzmocnienia bezpieczeństwa militarnego RP.

Do 2030 r. nie przewiduje się budowy nowych zbiorników na ropę naftową; działania inwestycyjne koncentrują się na modernizacji i optymalizacji infrastruktury przesyłowej oraz magazynowej, w tym na zapewnieniu adekwatnych pojemności dla produktów naftowych (rozbudowę pojemności na paliwa ciekłe) zgodnie z potrzebami rynku i wymogami zapasów. Monitorowanie potrzeb magazynowych będzie nadal realizowane przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych w horyzoncie 10 lat (aktualizacja co 2 lata), a wyniki prognoz będą stanowiły podstawę decyzji inwestycyjnych i regulacyjnych.

W ramach rozwoju infrastruktury niskoemisyjnej uwzględnia się przygotowanie i realizację projektów korytarzowych (Nordycko-Bałtycki Korytarz Wodorowy) oraz przygotowanie wielkoskalowego magazynowania wodoru w kawernach solnych, jako element bezpieczeństwa dostaw i dekarbonizacji sektorów o wysokiej i trudnej do redukcji emisji gazów cieplarnianych.

B. Rozwój krajowego rynku biopaliw i paliw odnawialnych pochodzenia niebiologicznego

W ramach realizacji celów OZE w transporcie kontynuowane będą działania polegające na wzmacnianiu bezpieczeństwa paliwowego i samowystarczalności krajowej gospodarki poprzez wykorzystywanie biopaliw ciekłych i gazowych wytwarzanych z biomasy odpadowej oraz paliw odnawialnych pochodzenia niebiologicznego. Podjęte zostaną działania na forum UE w zakresie ułatwienia możliwości wykorzystania posiadanego potencjału surowców i dywersyfikacji paliw odnawialnych oraz złagodzenia wymogów dla produkcji paliw odnawialnych pochodzenia niebiologicznego. W tym zakresie prowadzone będą m.in. działania mające na celu umożliwienie szerszego wykorzystania dostępnych surowców (zarówno poprzez rozszerzenie listy surowców z zał.

IX dyrektywy RED III, jak i szersze wykorzystanie surowców spożywczych i przemysłowych) oraz efektywniejszego monitorowania prawidłowości nośników energii stosowanych do celów OZE w transporcie. Dla realizacji celów wynikających z RED III w transporcie zakłada się osiągnięcie do 2030 r. udziału RFNBO na poziomie 5,5% energii w transporcie, w tym co najmniej 1 p.p. stanowić będzie wodór RFNBO. Dla zapewnienia realizacji celu zostanie przygotowana ścieżka dojścia na lata 2026-2030 oraz zestaw instrumentów wspierających rozwój podaży i popytu (produkcja, certyfikacja, logistyka, mechanizmy kontraktowe). Wartość referencyjna zapotrzebowania na wodór RFNBO w transporcie w 2030 r. wynosi ok. 91,7 tys. ton. Dalszy rozwój rynku biopaliw, w tym biopaliw pierwszej generacji, będzie narzędziem wspierającym zarówno rolnictwo, jak i bezpieczeństwo energetyczne.

6. Transformacja ciepłownictwa systemowego

A. Rozwój nowoczesnego ciepłownictwa systemowego

Przedsiębiorstwa ciepłownicze uzyskają wsparcie dla inwestycji związanych z wymianą i modernizacją źródeł wytwarzania ciepła oraz rozwojem i modernizacją sieci dystrybucyjnych. Zasadne jest również zapewnienie stabilnych i przewidywalnych mechanizmów finansowania transformacji ciepłownictwa systemowego, obejmujących zarówno źródła wytwórcze, jak i infrastrukturę sieciową, z uwzględnieniem specyfiki lokalnych systemów i potrzeb odbiorców. Opracowany zostanie mechanizm wspierania inwestycji w OZE w systemach ciepłowniczych. Wsparcie będzie ukierunkowane na elektryfikację ciepłownictwa, w tym przede wszystkim popularyzację wykorzystania wielkoskalowych pomp ciepła oraz kotłów elektrycznych zasilanych energią elektryczną z OZE – sprzężonych z odpowiednimi dla danego systemu magazynami ciepła, jak również wykorzystanie ciepła odpadowego wraz z transformacją cyfrową sieci ciepłowniczych. Istotnym działaniem będzie wypracowanie nowego modelu wsparcia dla jednostek wysokosprawnej kogeneracji zapewnianiającego stabilne warunki dla inwestycji dostosowane do sytuacji rynkowej oraz ukierunkowane na projekty bezemisyjne oparte na biometanie, biomasie i wodorze. W ciepłownictwie systemowym wykorzystywane będą źródła ciepła oparte o biomasę oraz w okresie przejściowym o gaz ziemny, który stopniowo będzie zastępowany przez gazy zdekarbonizowane, głównie w postaci biometanu, a także rozwiązania hybrydowe. Zastosowanie powyższych rozwiązań pozwoli na zwiększenie efektywności energetycznej, wykorzystanie lokalnego potencjału OZE oraz ciepła odpadowego, a także ograniczy wykorzystanie paliw kopalnych w sektorze ciepłownictwa systemowego w Polsce.

B. Dekarbonizacja ciepłownictwa poprzez elektryfikację i magazynowanie ciepła

Wspierane będzie wdrażanie technologii *Power to Heat* poprzez dostosowanie otoczenia prawnego oraz mechanizmów wsparcia, tak aby sprzyjały inwestycjom w integrację istniejących sieci ciepłowniczych z źródłami takimi jak pompy ciepła i kotły elektryczne zasilane energią elektryczną z OZE. Niezbędnym uzupełnieniem transformacji ciepłownictwa będą magazyny ciepła, które współpracując ze źródłami *Power to Heat* umożliwią bilansowania krajowego systemu elektroenergetycznego poprzez zagospodarowanie krótkookresowych nadwyżek energii elektrycznej. Jednym z warunków przeprowadzenia transformacji ciepłownictwa w kierunku bezemisyjnych źródeł ciepła będzie stworzenie ram prawnych umożliwiających funkcjonowanie sieci niskotemperaturowych. W tym kontekście konieczne jest również uwzględnienie potrzeby modernizacji istniejących sieci ciepłowniczych, które w większości charakteryzują się wysokimi

temperaturami zasilania ograniczającymi efektywność zastosowania technologii OZE i *Power to Heat*. Obniżenie parametrów sieci ciepłowniczych zwiększy efektywność energetyczną integracji źródeł OZE, w tym technologii *Power to Heat* oraz ciepła odpadowego. Praca kogeneracji gazowej będzie stopniowo dostosowywana praca w okresach wysokiej ceny energii elektrycznej. Wraz z rozwojem dostępności krajowego biometanu będzie on stopniowo zastępował gaz ziemny w kogeneracji.

C. Wspieranie rozwoju integracji sektorowej

Implementowana będzie integracja sektorowa (sector coupling) odnosząca się do integracji sektora elektroenergetycznego z ciepłownictwem, transportem i przemysłem, w celu zwiększenia efektywności energetycznej i wykorzystania OZE. Wyposażenie centralnych systemów ciepłowniczych w technologie *Power to Heat*, w tym pompy ciepła oraz kotły elektryczne współpracujące z magazynami ciepła pozwoli zapobiec nierynkowej redyspozycji instalacji OZE oraz w pełni wykorzystać istniejący potencjał fotowoltaiki oraz turbin wiatrowych. W przyszłości, po wybudowaniu sezonowych magazynów ciepła, integracja sektorowa pozwoli na dalszy rozwój OZE przy jednoczesnej optymalizacji kosztownych inwestycji w magazyny energii stabilizujące system energetyczny. Konieczne jest ukierunkowanie na ten cel środków publicznych uzupełniających europejskie instrumenty finansowania przeznaczone na dekarbonizację ciepłownictwa.

7. Przeprowadzenie sprawiedliwej transformacji

A. Wsparcie regionów węglowych i tworzenie zielonych miejsc pracy

Kluczowe działania na rzecz społecznej akceptacji transformacji energetycznej obejmują stworzenie systemu zachęt inwestycyjnych w regionach węglowych, takich jak ulgi podatkowe, dotacje czy preferencyjne finansowanie projektów OZE i nowych branż przemysłowych. Równolegle niezbędne jest mapowanie potrzeb kadr w sektorach energetycznych i okołobranżowych, w tym opracowanie programów kształcenia i przekwalifikowania zawodowego dla górników i pracowników przemysłu węglowego. Zapewnienie doradztwa, kampanii edukacyjno-informacyjnych oraz ośrodków wsparcia pracowników i ich rodzin złagodzi społeczne koszty transformacji, minimalizując bezrobocie i niepewność zawodową wśród dotkniętych zmianami grup. Równolegle należy zachować tradycję i dziedzictwo kulturowe regionów wydobywczo-przemysłowych, prowadząc kampanie informacyjne o planach transformacji oraz organizując wielopoziomowe konsultacje publiczne z udziałem lokalnych społeczności, związków zawodowych i władz samorządowych.

B. Wsparcie w ramach obszarów strategicznej interwencji (OSI)

Działania w ramach OSI zostaną nakierowane na dywersyfikację i modernizację lokalnej gospodarki oraz łagodzenie negatywnych skutków transformacji energetycznej dla konkurencyjności i zatrudnienia w wybranych regionach kraju. Działania te zostały opisane w ramce 3 w Celu horyzontalnym.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Udział odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto	17,7% (2024)	≥ 30%	≥ 36,7%	GUS
Udział energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii elektrycznej brutto	30,4% (2024)	≥ 51,6%	≥ 63%	GUS
Wskaźnik przeciętnego systemowego czasu trwania przerwy długiej i bardzo długiej w przeliczeniu na jednego odbiorcę (SAIDI)	160,8 min (2023)	≤ 85 min	≤ 85 min	ME

Zobacz także w Strategii:

Z transformacją energetyczną powiązane są też: **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.** (s. xx), wsparcie dla dekarbonizacji przedsiębiorstw (s. xx), polityka surowcowa (s. xx).

Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu

Priorytet zakłada realizację **ośmiu głównych kierunków działań**:

1. Wymiana źródeł ciepła i termomodernizacja budynków.
2. Poprawa efektywności energetycznej gospodarki.
3. Zwiększenie odporności na zmiany klimatu i ekstremalne zjawiska meteorologiczne i hydrologiczne.
4. Prowadzenie zrównoważonej gospodarki wodnej.
5. Wzmacnianie i odtwarzanie systemu przyrodniczego kraju.
6. Wdrażanie modelu gospodarki o obiegu zamkniętym.
7. Wdrażanie polityki surowcowej.
8. Wzmocnienie edukacji ekologicznej.

Kluczowe wyzwania

Jakość powietrza w Polsce stale się poprawia, jednak nadal jest to obszar wymagający pilnych działań. Zanieczyszczenie powietrza benzo(a)pirenem w pyle zawieszonym PM10 stanowi w dalszym ciągu poważny problem w wielu rejonach kraju[106]. Ponadto od 2030 r. w UE zaczną obowiązywać bardziej rygorystyczne normy jakości powietrza. Zanieczyszczenie powietrza jest istotnym źródłem chorób układu krążenia i oddechowego oraz nowotworów. Szacuje się, że z tego powodu przedwcześnie umiera ok. 40 tys. Polaków[107]. Problem ten dotyczy także mniejszych miast i obszarów wiejskich, gdzie jakość powietrza pogarsza się wyraźnie w sezonie grzewczym. Głównym źródłem złej jakości powietrza w Polsce jest emisja zanieczyszczeń z pozaklasowych kotłów na paliwa stałe (głównie węgiel kamienny i drewno) oraz z transportu samochodowego. Problemem jest również spalanie w kotłach odpadów, głównie ze względu na brak środków na zakup opału. Na terenie kraju istnieje ok. 2,2 mln budynków, w których jedynym źródłem ogrzewania jest kocioł na paliwa stałe, tzw. kopciuch, który nie spełnia obecnych norm jakościowych[108].

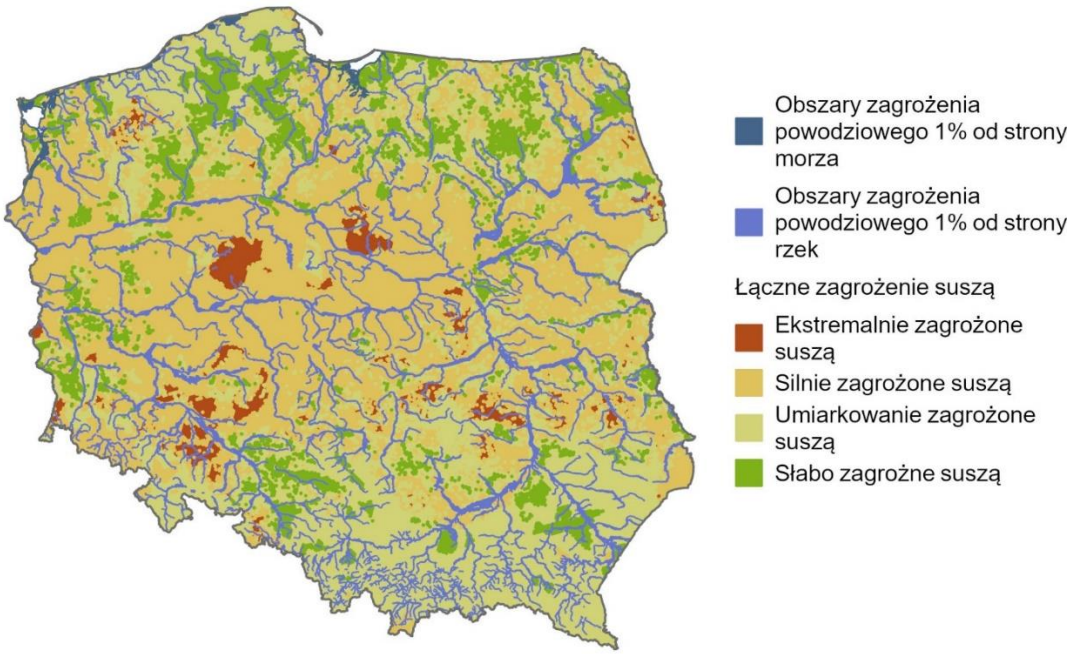
Poprawa efektywności energetycznej to kluczowe wyzwanie i szansa dla przyśpieszenia i osiągnięcia celów transformacji energetycznej i przeciwdziałania zmianom klimatu. Efektywność energetyczna to jeden z kluczowych aspektów rozwoju gospodarczego i społecznego. Jest środkiem do wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw energii, walki z wysokimi cenami surowców energetycznych i kryzysem energetycznym oraz zmianami klimatu. Wpływa na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń, ograniczenie wydatków na energię, zwiększenie konkurencyjności

[106] GIOŚ, Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2024, Warszawa 2025.
[107] Polski Instytut Ekonomiczny, Smog w Polsce i jego konsekwencje, Warszawa 2019.
[108] Zgodnie z danymi Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków w Polsce, dane za listopad 2025 r.

gospodarki oraz niwelowanie problemu ubóstwa energetycznego. Efektywność energetyczna to kompleksowe i inteligentne podejście do gospodarowania energią obejmujące jej pozyskanie w sposób tańszy i bardziej ekologiczny, ograniczenie zużycia poprzez wykorzystanie energii w najmniejszej wymaganej ilości, a także ograniczenie jej strat.

Zmiany klimatu coraz częściej prowadzą do ekstremalnych zjawisk pogodowych, których skutkiem są m.in. susze i powodzie. Z jednej strony susza w Polsce występuje obecnie dwa razy częściej niż przed 2010 r., a zasięg obszarów zagrożonych suszą stanowi znaczną część powierzchni Polski (mapa 5). Susza szczególnie negatywnie wpływa na produktywność w rolnictwie, powoduje wzrost zagrożenia pożarowego dla upraw i lasów oraz zwiększa zagrożenie niedoborami wody, również pitnej. Z drugiej strony rośnie częstotliwość występowania zjawisk takich jak nawalne deszcze, podtopienia i powodzie. Z powodu zjawisk ekstremalnych Polska traci rocznie średnio 6 mld zł, a w sumie w ciągu niespełna dwóch dekad ekstremalne zjawiska pogodowe spowodowały ok. 115 mld zł strat bezpośrednich[109]. Z następstwami zmian klimatu mierzą się zarówno obszary wiejskie, jak i miasta oraz ich najbliższe otoczenie. Przedłużające się okresy ekstremalnie wysokich temperatur wraz z nagromadzeniem powierzchni zasklepionych sprawiają, że odczuwalna w miastach temperatura jest znacznie wyższa niż na otaczających je obszarach podmiejskich i wiejskich – średnio o 4-6°C, a w szczytowych momentach nawet o 10°C. Zjawisko to wpływa negatywnie na jakość życia i stanowi szczególne wyzwanie dla osób starszych i dzieci. W okresach dużych opadów nieprzepuszczalne powierzchnie oraz niedrożność lub brak systemów kanalizacji burzowej są przyczyną lokalnych podtopień i powodzi błyskawicznych. Także polskie leśnictwo funkcjonuje w warunkach szybko zmieniających się uwarunkowań środowiskowych, szczególnie gwałtownych zmian klimatu. Wpływa to bezpośrednio na zmianę warunków wzrostu drzewostanów i zwiększenie częstotliwość zdarzeń ekstremalnych (susze, fale upałów, pożary, gradacje owadów, epizody wiatrołomów).

Mapa 5. Obszary Polski zagrożone suszą i powodzią



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – stan w 2021 r.

[109] E. Siwiec (red.) Atlas skutków zjawisk ekstremalnych w Polsce, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2022.

Dodatkowym problemem jest zły stan wód w Polsce. Bardzo dobrym stanem ekologicznym w latach 2019-2024 charakteryzowało się mniej niż 1% z badanych jednolitych części wód powierzchniowych – JCWP (rzecznych, jeziornych, przejściowych i przybrzeżnych). Ponad 86% JCWP oceniono jako mające stan chemiczny poniżej dobrego[110]. Obserwowana jest także eutrofizacja wód Bałtyku, spowodowana nadmiernym spływem biogenów do wód morskich oraz wzrostem temperatury wód Bałtyku, co zagraża przetrwaniu wodnych form życia. Z tego też powodu każdego roku okresowo zamykanych jest ok. 170 kąpielisk[111]. W 2022 r. niekorzystny stan ekologiczny rzek, tj. podwyższone zasolenie oraz zmiany hydromorfologiczne wynikające z regulacji rzek, stworzył warunki sprzyjające powstawaniu zakwitów „złotej algi", które doprowadziły do katastrofy ekologicznej na Odrze. W rezultacie zaobserwowane zostało masowe śnięcie ryb. Zły stan wód powierzchniowych wynika z zanieczyszczeń pochodzących z przemysłu, w tym sektora wydobywczego, rolnictwa oraz gospodarstw domowych, a także z niewystarczającego poziomu inwestycji w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną i ochronę środowiska. Na obszarach wiejskich prawidłowo zagospodarowano tylko ok. 37% ścieków w odniesieniu do gospodarstw domowych, a ok. 17% z nich w dalszym ciągu nie ma dostępu do dobrej, zdatnej do picia wody[112].

Obserwuje się ogólny spadek wartości przyrodniczych kraju. Według klasyfikacji Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody w Polsce w różnych kategoriach zagrożenia znajduje się 181 gatunków kręgowców, 236 gatunków bezkręgowców oraz 765 gatunków roślin. W 2019 r. jedynie ok. 20% siedlisk miało właściwy stan ochrony[113]. Niekorzystne zmiany liczebności i składu gatunków roślin oraz zwierząt są najczęściej wynikiem szeroko rozumianej działalności człowieka (w tym wadliwego zarządzania przestrzenią) lub jej zaniechania, zwłaszcza skutkującej stałym obniżeniem poziomu wód gruntowych. Równocześnie zmiany klimatu sprzyjają rozprzestrzenianiu się chorób, szkodników i zmianom zasięgów części gatunków, w tym inwazyjnych gatunków obcych, stanowiących zagrożenie dla rodzimych gatunków, lokalnej różnorodności biologicznej i gospodarki. Obszary prawnie chronione w końcu 2023 r. obejmowały ok. 32% powierzchni kraju i od 1999 r. powierzchnia ta uległa tylko niewielkim zmianom. W Polsce istnieją 23 parki narodowe, które obejmują łącznie zaledwie 1% powierzchni kraju[114]. Lesistość kraju w 2023 r. wyniosła 29,6% i tylko nieznacznie się powiększyła względem 2000 r. Powierzchnia odnowień i zalesień na gruntach rolnych i nieużytkach od 2000 r. drastycznie maleje (w 2019 r. wynosiła ok. 1,2 tys. ha wobec ok. 23 tys. ha w 2000 r.). Od 2004 r. odnotowuje się również spadek powierzchni zalesień w Lasach Państwowych (w 2004 r. zalesiono 9,7 tys. ha, a w 2017 r. – jedynie 487 ha)[115].

Dla zachowania bogactwa, różnorodności i trwałości ekosystemów szczególne znaczenie mają mokradła, ze względu na ich zróżnicowanie morfologiczne, ekologiczne i biogeograficzne. Problem stanowi brak aktualnych danych terenowych i kartograficznych i tym samym brak aktualnej wiedzy na temat faktycznej powierzchni mokradeł i torfowisk w Polsce. Niezbędne jest opracowanie nowej mapy mokradeł i torfowisk na podstawie najnowszych badań, wyników projektów i inwentaryzacji przyrodniczych i rolniczych.

Konieczna jest ochrona szeroko rozumianych zasobów środowiskowych, które generują strumień korzyści zwanych usługami ekosystemowymi. Ich stan i dostępność oraz ograniczone zdolności ekosystemów do zachowania równowagi i świadczenia usług produkcyjnych i pozaprodukcyjnych wpływają na możliwości rozwojowe państwa oraz zaspokojenie potrzeb bytowych. Nowoczesne

[110] GUS, Ochrona środowiska 2025, Warszawa 2025.
[111] Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Koncepcji Rozwoju Kraju 2050, Warszawa 2024.
[112] Sprawozdanie Zarządu z działalności Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej za 2022 rok.
[113] Prognoza oddziaływania na środowisko…, dz.cyt.
[114] GUS, Ochrona środowiska 2025, Warszawa 2025.
[115] Prognoza oddziaływania na środowisko…, dz.cyt.

zarządzanie środowiskiem, oparte na zasadzie zrównoważonego rozwoju, sprzyja zachowaniu zasobów naturalnych w dobrym stanie dla przyszłych pokoleń, a także zapewnieniu wysokich standardów wartości, takich jak ład przestrzenny oraz przyczynia się do ograniczania zjawiska marginalizacji poszczególnych obszarów.

Problem stanowi niewystarczająca informacja na temat stanu gleb w Polsce. Odwrócenie procesu degradacji gleb wpływa korzystnie na realizację celów klimatycznych oraz adaptację do zmian klimatu. Wyzwaniem jest zatem zapobieganie degradacji gleb oraz zachowanie ich funkcji, a także ich przywracanie glebom zdegradowanym, biorąc pod uwagę ich aktualne i planowane przeznaczenie. Parametry określania dobrego stanu gleb powinny być zróżnicowane i dobierane z uwzględnieniem sposobu użytkowania, rodzaju spodziewanej degradacji i właściwości gleby. Tymczasem prowadzony państwowy monitoring środowiska jest niewystarczający – obejmuje jedynie stan gleb na gruntach ornych, tylko w zakresie wybranych parametrów oraz w ograniczonej liczbie punktów pomiarowych.

Wciąż istnieje problem terenów zdegradowanych, w tym wielkoobszarowych terenów zdegradowanych i zagrożeń na dnie Bałtyku. Znaczną ilość zanieczyszczeń i odpadów zgromadzono na terenach byłych państwowych zakładów przemysłowych w czasach przed obowiązywaniem przepisów środowiskowych. Wielkoobszarowe tereny zdegradowane znajdują się m.in. w: Bydgoszczy, Jaworznie, Tarnowskich Górach, Zgierzu i Tomaszowie Mazowieckim. Niektóre regiony kraju charakteryzują występowaniem na ich terenie znaczną ilością terenów poprzemysłowych (w tym pogórniczych) o różnej powierzchni. Ponadto wciąż duże zagrożenie stanowią pozostałości po działaniach wojennych na dnie Bałtyku, takie jak: bojowe środki trujące i produkty ich rozpadu, broń konwencjonalna oraz zalegające we wrakach paliwo i substancje ropopochodne.

Wdrożenie modelu gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce wciąż wymaga wielu przedsięwzięć systemowych i inwestycyjnych. Duża część odpadów jest składowana, a ustalone poziomy recyklingu mogą być trudne do osiągnięcia. Ilość odpadów z wyłączeniem odpadów mineralnych stale rośnie, jednak udziały odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów od 2010 r. pozostają na stałym poziomie – odpowiednio ok. 70% i 30%. Ilość zbieranych odpadów komunalnych rośnie, a prognoza przewiduje dalszy wzrost do ponad 15 mln ton w roku 2040[116]. Branża gospodarki odpadami wskazuje na problemy takie jak niewystarczająca efektywność selektywnej zbiórki odpadów, brak zakładów zajmujących się przetwarzaniem niektórych specyficznych rodzajów odpadów z tworzyw sztucznych oraz utrudnienia związane z regulacjami. Rozwój GOZ wymaga dalszego edukowania i wdrażania kompleksowych wzorców w zakresie zrównoważonej produkcji przemysłowej, zrównoważonej konsumpcji, biogospodarki czy nowych modeli biznesowych.

Jednym z kluczowych wyzwań na poziomie krajowym pozostaje gospodarka porzuconymi odpadami niebezpiecznymi. Problem ten jest związany z niewystarczającą dostępnością instalacji do przetwarzania odpadów niebezpiecznych, w szczególności w odniesieniu do odpadów trudnych technologicznie oraz o niejednorodnym lub nieustalonym składzie, charakterystycznych dla odpadów pochodzących z miejsc nielegalnego nagromadzenia. Doświadczenia ostatnich lat, obejmujące przypadki porzucania i długotrwałego magazynowania odpadów niebezpiecznych poza przeznaczonymi do tego miejscami, wskazują na brak wystarczających mocy przerobowych oraz istotne trudności w zagospodarowaniu tego typu strumieni odpadów. Wyzwanie to dotyczy zarówno instalacji do termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych, jak i technologii przetwarzania innych niż spalanie, w tym instalacji umożliwiających neutralizację, stabilizację, unieszkodliwianie lub odzysk materiałowy i energetyczny..

[116] Krajowy plan gospodarki odpadami 2028. Załącznik do uchwały nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. (M.P. poz. 702).

Bezpieczeństwo surowcowe wymaga dywersyfikacji dostaw paliw i surowców krytycznych, modernizacji infrastruktury paliwowej oraz ochrony akwenów bałtyckich i północnych jako korytarzy dostawowych i przyszłych hubów energetycznych. Istotnym elementem zaspokojenia potrzeb na surowce dla sektora energii i przemysłu jest krajowe wydobycie paliw kopalnych, wykorzystywanych nie tylko jako nośnik energii, ale także jako surowiec chemiczny. Polska dysponuje także zasobami niektórych kluczowych dla transformacji energetycznej surowców krytycznych. Krajowe wydobycie kopalin, zrównoważona gospodarka złożami, podziemne magazyny substancji oraz popularyzacja technologii wychwytywania i składowania CO_2 (CCS) zmniejszą ryzyko uzależnienie kraju od dostaw z zewnątrz i ślad węglowy. W perspektywie 2035 r. wydobycie oraz niezbędna infrastruktura dla wybranych złóż paliw kopalnych powinny zostać utrzymane w trybie *standby*. Takie podejście zwiększy poziom bezpieczeństwa w okresie przejściowym, w tym bezpieczeństwo energetyczne państwa oraz niezależność importową. Równolegle konieczne jest zapewnienie ochrony krajowych złóż kopalin o znaczeniu strategicznym, charakteryzujących się dużą wielkością oraz wysoką jakością zasobów, które powinny pełnić funkcję rezerwy strategicznej państwa. Ważnym działaniem jest również dywersyfikacja dostaw surowców ważnych dla krajowej gospodarki – ich stabilne dostawy warunkują skuteczną realizację potrzeb rozwojowych. Równolegle należy również rozwijać potencjał w zakresie pozyskiwania surowców z recyklingu, który może w istotnym stopniu uzupełniać krajowe zasoby pierwotne oraz wzmacniać niezależność surowcową Polski.

Kierunki działań

1. Wymiana źródeł ciepła i termomodernizacja budynków

A. Wymiana źródeł ciepła w budynkach

Program Priorytetowy „Czyste Powietrze" (PPCP) przeznaczony jest dla właścicieli budynków mieszkalnych jednorodzinnych. W ramach tego programu można otrzymać dofinansowanie na wymianę źródła ciepła oraz przeprowadzenie kompleksowej termomodernizacji. W ramach PPCP nie jest możliwe uzyskanie zachęt finansowych do instalacji indywidualnych kotłów zasilanych paliwami kopalnymi. Program zapewnia wsparcie m.in. na wymianę i modernizację systemów grzewczych w budynkach mieszkalnych, tak aby możliwe było odejście od spalania węgla w gospodarstwach domowych w miastach już do 2030 r., a na obszarach wiejskich do 2040 r.. W ramach innych programów wsparcia możliwe jest także pozyskanie środków na budynki mieszkalne wielorodzinne (program TERMO) i będące własnością instytucji publicznych. Finansowanie obejmuje m.in.: wymianę źródeł ciepła na bardziej efektywne energetycznie i ekologiczne oraz podłączenia do sieci ciepłowniczej/chłodniczej. W ramach programów wsparcia priorytetowo będzie traktowana instalacja pomp ciepła sprzężonych z instalacjami fotowoltaicznymi i magazynami energii i ciepła. Zgodnie z dyrektywą (UE) 2024/1275 państwa członkowskie powinny dążyć do dekarbonizacji ogrzewania i chłodzenia, w tym poprzez systemy ciepłownicze i chłodnicze, oraz stopniowe wycofywanie paliw kopalnych z ogrzewania i chłodzenia. Istniejące i nowe programy wsparcia i zachęty finansowe będą promowały przechodzenie na systemy ogrzewania i chłodzenia, które nie są oparte na paliwach kopalnych.

B. Poprawa efektywności energetycznej budynków

Usprawnione programy wsparcia zapewnią realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych (ocieplenie oraz wymiana wyposażenia, w tym okien i drzwi, na energooszczędne, zapewnienie prawidłowej wentylacji i rekuperacji, instalacja OZE, magazynów energii, magazynów ciepła i chłodu).

Celem jest modernizacja wszystkich budynków o wysokim wskaźniku energii pierwotnej zgodnie z Krajowym Planem Renowacji Budynków, który będzie przedstawiać założenia polityki integrującej działania mające na celu zapewnienie renowacji krajowych zasobów budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, zarówno publicznych, jak i prywatnych, w wysoce energooszczędne, bezemisyjne i zdekarbonizowane zasoby budowlane do 2050 r. Wsparcie w tym zakresie będzie dostosowane do rodzaju budynku i potrzeb beneficjentów programów wsparcia. Upowszechnione zostaną audyty efektywności energetycznej oraz świadectwa charakterystyki energetycznej z prezentacją danych w postaci klas charakterystyki energetycznej. Dla nowych budynków zostanie przyjęty standard bezemisyjności od 2030 r., a w przypadku budynków użyteczności publicznej – od 2028 r.

C. Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu

Bezpośrednim wsparciem finansowym zostaną objęte gospodarstwa domowe zagrożone ubóstwem energetycznym, rozumianym jako sytuacja, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielnym lokalu mieszkalnym lub w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki: osiąga niskie dochody, ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne, zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej. Instrumenty wsparcia będą ukierunkowane na długofalowe, systemowe łagodzenie skutków wzrostu kosztów energii dla gospodarstw domowych, w szczególności w kontekście rozszerzenia systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS2) na budynki i transport. Wsparciu finansowemu będą towarzyszyły przedsięwzięcia systemowe wymienione w innych działaniach Strategii, ukierunkowane na m.in. obniżenie cen energii, wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków.

2. Poprawa efektywności energetycznej gospodarki

A. Zwiększenie skali oszczędności w zużyciu energii finalnej

Zwiększony zostanie cel w zakresie osiągnięcia oszczędności energii finalnej, tzn. u odbiorcy końcowego. Cel ten będzie realizowany przez system świadectw efektywności energetycznej oraz tzw. środki alternatywne. Ponadto nastąpi systemowo-sektorowe wdrożenie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim". Na instytucje publiczne zostanie nałożony obowiązek zmniejszenia zużycia całkowitej energii finalnej do 2030 r. i dalej o średnio 1,9% rocznie w porównaniu z 2021 r. oraz wdrożony będzie system monitorowania i raportowania obowiązków w tym zakresie. Zmiany legislacyjne obejmą również usprawnienie zasad obliczania oszczędności energii oraz weryfikacji i kontroli osiągniętych oszczędności energii. Zostanie ustanowiony zawód regulowany audytora efektywności energetycznej. Zmodyfikowane zostaną obowiązki przedsiębiorstw w zakresie wykonywania audytu energetycznego przedsiębiorstwa oraz wdrożenia systemu zarządzania energią. Oprócz mechanizmów regulacyjnych podejmowane będą działania w zakresie promocji oraz zapewnienia odpowiedniego dofinansowania projektów realizowanych przez przedsiębiorstwa oszczędzania energii, tak aby stały się one jeszcze bardziej przyjazne dla jednostek sektora publicznego.

B. Stworzenie warunków dla rozwoju budownictwa modułowego zintegrowanego z OZE

Promowana będzie integracja fotowoltaiki z budownictwem modułowym – *Building-Integrated Photovoltaics* (BIPV – system zintegrowanej fotowoltaiki z budynkiem). Budynki modułowe

wyposażone w BIPV znacząco obniżą zużycie energii budynków dzięki wbudowanym panelom fotowoltaicznym. Będzie to krok w kierunku tworzenia tzw. budynków pasywnych. Budownictwo modułowe umożliwi szybkie wznoszenie budynków dzięki prefabrykacji modułów w fabryce. Dodanie BIPV do tych modułów pozwoli na integrację systemów fotowoltaicznych już na etapie produkcji, co skróci czas montażu i obniży koszty budowy.

3. Zwiększenie odporności na zmiany klimatu i ekstremalne zjawiska meteorologiczne i hydrologiczne

A. Uwzględnianie gospodarki wodnej w procesach planistycznych i strategicznych

Zarządzanie wodą w ujęciu zlewniowym będzie uwzględniane w planowaniu rozwoju na wszystkich poziomach zarządzania, w tym w dokumentach strategicznych. Celem jest zapewnienie naturalnego obiegu wody i poprawa bilansu wodnego poprzez zwiększenie retencji i zmniejszenie odpływu, w tym z wykorzystaniem rozwiązań opartych na naturze (*Nature-based Solutions*). Działania te, prowadzące do zwiększenia zdolności retencyjnych zlewni, w tym zlewni lokalnych, do których należą np. zlewnie miejskie wód opadowych, pozwolą na zapewnienie spójności międzysektorowych działań oraz maksymalizację synergii pomiędzy poszczególnymi politykami publicznymi.

B. Zarządzanie ryzkiem powodziowym i infrastruktura przeciwpowodziowa

Podniesiony zostanie poziom ochrony przed występowaniem, jak i skutkami, powodzi poprzez: (i) realizowanie działań nietechnicznych (ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań opartych na naturze) i technicznych – w zależności od specyficznych uwarunkowań; (ii) poprawę sprawności przeprowadzania rozpoznania i reagowania na zagrożenia na wszystkich poziomach zarządzania oraz (iii) działania planistyczne związane z wykluczeniem zabudowy z obszarów ekstremalnego zagrożenia i/lub dostosowaniem zabudowy do stopnia zagrożenia. Działania w tym zakresie służyć będą zwiększeniu istniejącej zdolności retencyjnej zlewni i opóźnieniu spływu wód (preferowana będzie mała retencja i retencja naturalna) oraz zabezpieczeniu terenu i istniejącej infrastruktury oraz mieszkańców przed stratami powodziowymi. W odniesieniu do infrastruktury przeciwpowodziowej, prace będą prowadzone głównie w ramach kontynuacji projektów realizowanych ze wsparciem międzynarodowych instytucji finansowych i środków europejskich. Przenalizowane zostaną możliwości ograniczania nowej zabudowy na terenach zalewowych.

C. Przeciwdziałanie skutkom suszy

Realizowane będą różnokierunkowe, kompleksowe działania – w większym niż dotychczas stopniu oparte na naturze – które pozwalają na zatrzymywanie wody tam, gdzie jest potrzebna w okresie niedoborów, oraz umożliwiają naturalne oczyszczanie jej zasobów. Prowadzona będzie spójna gospodarka wodna dotycząca terenów rolniczych ukierunkowana na zwiększenie retencji glebowej i zamianę systemów odwadniających na nawadniające lub nawadniająco-odwadniające. Zastępowanie szybkiego spływu powierzchniowego przez powolny odpływ gruntowy zmniejszy również ryzyko powodziowe. Wykorzystanie wód podziemnych powinno być prowadzone zgodnie z zasadą hierarchizacji celów użytkowania wód, w której pierwszeństwo mają cele zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia oraz zachowanie dobrego stanu ekosystemów zależnych od wód. Z kolei w miastach i na obszarach zurbanizowanych, odpowiedzią na susze będzie realizacja zrównoważonych systemów gospodarowania wodami opadowymi, tj. systemów zatrzymania, retencji i zagospodarowania wód

opadowych w zlewniach miejskich z udziałem zielono-niebieskiej infrastruktury i rozwiązań opartych na przyrodzie.

D. Renaturyzacja rzek i terenów nadrzecznych

Pracami renaturyzacyjnymi, w tym usuwaniem barier migracyjnych, objęte zostaną rzeki na odcinkach, gdzie jest to uzasadnione, z priorytetem dla zlewni o wysokiej wartości przyrodniczej lub o kluczowym znaczeniu dla realizacji celów Ramowej Dyrektywy Wodnej, zgodnie z planami gospodarowania wodami. Metody renaturyzacji będą dobrane do uwarunkowań przyrodniczych, hydromorfologicznych i społeczno- ekonomicznych cieków, przy uwzględnieniu właściwego zarządzania ryzykiem powodziowym czy korzystania z zasobów wodnych. W ramach prac renaturyzacyjnych podejmowane będą także działania mające na celu przywracanie rzek do stanu swobodnego przepływu oraz przywracanie funkcji naturalnych równin zalewowych. Najskuteczniejszym sposobem zwiększenia odporności ekosystemów wodnych i zależnych od wód na skutki zmian klimatu pozostaje zachowanie bądź przywrócenie ich naturalnego charakteru. Działania renaturyzacyjne sprzyjają odbudowie równowagi ekologicznej oraz mogą przyczynić się do spowolnienia odpływu wód, co z kolei ogranicza proces odwodnienia zlewni – w tym terenów leśnych oraz użytków rolnych.

E. Przeciwdziałanie tworzeniu się miejskich wysp ciepła i zapewnienie powszechnego dostępu do terenów zieleni

Miasta uzyskają wsparcie na tworzenie i ochronę terenów zielonych, zielono-niebieskiej infrastruktury, zazielenianie infrastruktury (w tym między innymi zielone przystanki i torowiska, a w przypadku braku możliwości wdrożenia zieleni na gruncie rodzimym również zielone dachy i ściany), budowę i modernizację infrastruktury na rzecz małej retencji, rozszczelnienie nawierzchni oraz dbanie o zachowanie korytarzy napowietrzających. Zgodnie z *Nature Restoration Regulation*, w odniesieniu do ekosystemów miejskich należy zapewnić, aby do 2030 r. nie doszło do utraty powierzchni netto całkowitej krajowej powierzchni miejskich terenów zieleni oraz pokrycia koronami drzew, w porównaniu z 2024 r. Od 2031 r. należy zaś osiągnąć trend wzrostowy obu wskaźników, aż do osiągnięcia zadawalających wartości. Wprowadzone zostaną standardy ochrony i kształtowania zieleni w procesach inwestycyjnych – umożliwi to szerszą ochronę środowiska poprzez wprowadzenie ograniczeń w prowadzeniu inwestycji. Rozwiązanie obejmie zmiany legislacyjne zapewniające konieczność szacowania poziomu strat w zakresie usług ekosystemowych w realizowanym przedsięwzięciu. Straty będą rekompensowane przez nowo tworzone elementy błękitno-zielonej infrastruktury o wartości usług ekosystemowych nie mniejszej niż utrata wartości wynikająca z usunięcia zieleni na potrzeby realizowania inwestycji. Rozwiązania te zapewnią właściwe traktowanie zieleni w dokumentacji budowlanej uwzględniającej istniejące drzewa jako element infrastruktury wymagający ochrony na placu budowy oraz trwałego pozostawienia po zakończeniu inwestycji.

F. Działania służące adaptacji do zmian klimatu na obszarach miejskich

Wdrażane będą rozwiązania systemowe, które kompleksowo traktują politykę przestrzenną i środowiskową w miastach i ich obszarach funkcjonalnych. Miasta liczące 20 tys. mieszkańców i więcej zostały zobowiązane do opracowania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu (MPA) do stycznia 2028 r. Obligatoryjnym komponentem MPA będzie koncepcja zazieleniania miasta, w tym zwiększania powierzchni terenów zieleni i zadrzewień, oraz koncepcja zagospodarowania wód opadowych i roztopowych. Opracowany przez Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy Podręcznik adaptacji dla miast zawiera wytyczne do sporządzenia tych koncepcji. Będzie on podlegał aktualizacji. Miasta mogą korzystać ze środków krajowych i unijnych na opracowanie MPA i realizację działań adaptacyjnych.

G. Działania służące adaptacji do zmian klimatu na obszarach leśnych

Wdrażane będą rozwiązania, które w systemowy sposób wesprą działania adaptacyjne na obszarach leśnych, uwzględniając w szczególności rosnące ryzyko susz, fal upałów, pożarów, gradacji owadów, epizodów wiatrołomów. Nastąpi wypracowanie nowego modelu zrównoważonej gospodarki leśnej, opartego zarówno na zwiększeniu odporności ekosystemów, różnicowaniu składu gatunkowego oraz promowaniu naturalnych procesów regeneracji jak i odpowiadającego na konieczność zapewnienie bezpieczeństwa podaży surowca drzewnego dla GOZ, redukcji emisyjności sektorów materiałowych oraz stabilność lokalnych rynków pracy. Działania adaptacyjne powinny uwzględniać konieczność pełnienia przez obszary leśne funkcji naturalnych magazynów węgla, ostoi bioróżnorodności oraz obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej i społecznej. W ramach działań zostanie rozwinięty system monitoringu klimatycznego i zdrowotności lasów, zostaną wdrożone programy retencji wodnej oraz wzmocnieniu ulegnie współpraca naukową i edukacyjną w zakresie innowacyjnych metod zarządzania. Adaptacja będzie realizowana w sposób spójny z polityką ochrony bioróżnorodności i celami neutralności klimatycznej.

H. Stworzenie narzędzia informatycznego dla samorządów, które umożliwi wypracowanie regionalnej/miejskiej ścieżki transformacji energetyczno-klimatycznej

W oparciu o doświadczenia *NetZero Emission and Environmentally Sustainable Territories* (NEEST) powstanie narzędzie informatyczne dla samorządów, które umożliwi im wypracowanie – poprzez modelowanie – regionalnej/miejskiej ścieżki transformacji energetyczno-klimatycznej.

4. Prowadzenie zrównoważonej gospodarki wodnej

A. Zrównoważona gospodarka wodno-ściekowa

Realizowane będą działania takie jak: (i) budowa, rozbudowa i modernizacja oczyszczalni ścieków; (ii) modernizacja i rozbudowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenach zwartej zabudowy. W oczyszczalniach będą wdrażane rozwiązania technologiczne służące odzyskiwaniu wody, surowców, biogenów i wykorzystywaniu osadów na cele energetyczne. W celu zapewnienia większej odporności gospodarki i optymalizacji zużycia wody prowadzone będą działania służące dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w wodę (łączenie gminnych systemów zaopatrzenia w wodę, rozwój rezerwowych ujęć wody oraz wykorzystanie alternatywnych źródeł zaopatrzenia w wodę) i budowy nowych ujęć wody oraz ograniczaniu strat wody podczas przesyłu. Inwestycje w sektorze wodno-kanalizacyjnym pozwolą na zmniejszenie strat podczas przesyłu wody, poprawią jakość życia oraz zredukują ryzyko przenikania zanieczyszczeń do gleby i wód. Ponadto realizowane będą zadania wynikające z tzw. nowej dyrektywy ściekowej[117].

B. Zrównoważone wykorzystywanie wody w przedsiębiorstwach

Wsparcie uzyskają przedsiębiorstwa przemysłowe realizujące inwestycje związane z: (i) modernizacją technologii oczyszczania ścieków; (ii) budową i rozbudową instalacji odsalających; (iii) budową rurociągu odprowadzającego wody kopalniane do mniej wrażliwych akwenów; (iv) budową i rozbudową zbiorników retencyjnych wód kopalnianych; (v) ponownym wykorzystaniem ścieków w procesie technologicznym zakładu; (vi) rozbudową instalacji uzdatniania wody pozwalającą na przyjęcie wód powierzchniowych gorszej jakości zamiast wód podziemnych; (vii) retencjonowaniem i

[117] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/3019 z dnia 27 listopada 2024 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (wersja przekształcona).

wykorzystywaniem wód opadowych; (viii) wdrażaniem zamkniętego obiegu wody. Ponadto w zakresie opłat za zrzuty dokonywanych przez przemysł planowane jest wprowadzenie narzędzi fiskalnych i wzmocnienie ich egzekucji. Realizowane działania posłużą ograniczeniu ilości wprowadzanych do wód i ziemi substancji mogących negatywnie oddziaływać na wody. Zmniejszeniu ulegnie także skala procesu nagrzewania wód w rzekach.

C. Wdrożenie systemu automatycznego monitoringu wód powierzchniowych w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego ekosystemów wodnych

Nastąpi wzmocnienie monitoringu wód poprzez wprowadzenie systemu automatycznego monitoringu wód powierzchniowych, badającego cechy chemiczne i fizyczne wody. Docelowo w ramach systemu prezentowane będą wyniki automatycznych pomiarów i analiz oraz ewentualne wskazania ostrzegawcze o przekroczeniach poziomów alarmowych pochodzących z sond posadowionych na wodach w wytypowanych miejscach. Rozwiązanie pozwoli na wczesne reagowanie w celu zniwelowania skutków niepożądanych zjawisk bądź podjęcia działań zapobiegawczych mających na celu ochronę zdrowia ludzi oraz środowiska.

5. Wzmacnianie i odtwarzanie systemu przyrodniczego kraju

A. Zwiększenie lesistości kraju i ochrona obszarów wodno-błotnych

Prowadzona będzie zrównoważona gospodarka leśna, tak aby w perspektywie 2050 r. osiągnąć wskaźnik 33% zalesienia powierzchni kraju. Zapewniana będzie przy tym różnorodność wiekowa i gatunkowa drzew. Utrzymywana i rozbudowywana będzie infrastruktura przeciwpożarowa w nadleśnictwach. Podejmowane będą działania zmierzające do zapewnienia instrumentów finansowych wspierających właścicieli prywatnych i samorządy w podejmowaniu działań z zakresu zalesień i poprawy różnorodności biologicznej w lasach. Ponadto kontynuowany będzie proces wyznaczania lasów społecznych (objętych ochroną lasów o szczególnych walorach przyrodniczych i ważnych społecznie) i opracowywania zasad gospodarowania w nich. W większym niż dotychczas stopniu ochroną zostaną objęte mokradła, w tym bagna i torfowiska. Podjęte zostaną działania na rzecz zwiększonej ochrony złóż torfu i ich racjonalnej gospodarki w celu zapewnienia długoterminowej dostępności do zasobów, jednocześnie dbając o minimalizowanie negatywnego wpływu na środowisko. Wzmocniona zostanie wodochronna funkcja lasów w zlewniach górskich i wyżynnych. Działania przyczynią się do adaptacji do zmieniających się warunków klimatycznych oraz wzmocnienia różnorodności biologicznej.

B. Odbudowa zasobów przyrodniczych i poprawa poziomu różnorodności biologicznej

Interwencja będzie nakierowana na zachowanie lub przywrócenie właściwego stanu siedlisk i gatunków oraz grup gatunków (w tym dzikich owadów zapylających), przeciwdziałanie zagrożeniom dla różnorodności biologicznej oraz zarządzanie zasobami przyrody i krajobrazem zarówno na obszarach chronionych, jak i poza nimi. Podstawą dla działań będzie „Krajowy Plan Odbudowy Zasobów Przyrodniczych" opracowany zgodnie z unijnym rozporządzeniem *Nature Restoration Regulation*. Zostaną w nim określone konkretne obszary odbudowy, obejmujące różne typy siedlisk i ekosystemy na lądzie i morzu. Na tych obszarach wdrażane będą środki odbudowy, w tym również działania służące niepogarszaniu stanu. Podmiotom wdrażającym środki odbudowy, w tym JST, zostanie zapewnione wsparcie. Aby chronić bioróżnorodność, wspierane będą również działania służące eliminowaniu ze środowiska inwazyjnych gatunków obcych, ograniczaniu ich ilościowego udziału w ekosystemach oraz kontroli ich zasięgów. Jednocześnie podejmowane będą

działania ukierunkowane na wzmocnienie Państwowego Monitoringu Środowiska jako wiarygodnej bazy wiedzy na temat stanu i tendencji zmian składników przyrody w kraju. Działanie będą obejmować m.in. dostosowywanie programu do potrzeb wynikających z rozporządzenia *Nature Restoration Regulation*.

C. Zwiększenie powierzchni obszarów chronionych, usprawnienie zarządzania obszarami chronionymi i ochrona terenów otwartych przed zagospodarowaniem

Nastąpi zwiększenie powierzchni obszarów chronionych wszystkich typów przy jednoczesnym zapewnieniu wsparcia dla JST w przezwyciężaniu trudności związanych z ich udziałem w tym procesie. Podjęte zostaną działania na rzecz skuteczniejszego zarządzania obszarami chronionymi. Istotna będzie identyfikacja i zabezpieczenie obszarów kluczowych ze względu na pełnione przez nie funkcje ekosystemowe. Wzmocniona zostanie ochrona m.in. lasów, dolin rzecznych, obszarów wodno-błotnych oraz górskich w celu zachowania lub przywrócenia ich seminaturalnego lub naturalnego charakteru. Zostanie wdrożona koncepcja ochrony starolasów w rozumieniu unijnej Strategii na rzecz bioróżnorodności 2030, jak również koncepcja wzmocnienia funkcji przyrodniczych i społecznych lasów Skarbu Państwa zarządzanych przez PGL Lasy Państwowe. Zostanie zwiększone znaczenie usług ekosystemowych świadczonych przez lasy, jak również lasów ochronnych, a sposób prowadzenia gospodarki leśnej w tych lasach zostanie dostosowany do aktualnych uwarunkowań klimatycznych, środowiskowych, retencyjnych i społecznych. Realizowane będą działania służące zachowaniu lub odtwarzaniu korytarzy ekologicznych. Równolegle wprowadzone zostaną mechanizmy, narzędzia i instrumenty prawne ukierunkowane na zachowanie terenów otwartych, w tym przyrodniczo cennych, w szczególności w zakresie ograniczania ich zabudowy i fragmentacji oraz intensyfikacji produkcji rolnej. Przeprowadzony zostanie przegląd systemu finansowania ochrony przyrody, aby zapewnić jego długoterminową stabilność.

D. Rozbudowanie monitoringu gleb oraz identyfikacja i remediacja gleb zanieczyszczonych

Zostanie opracowana nowa koncepcja monitoringu zdrowia gleb. Monitoring obejmie gleby użytkowane w różny sposób, tj. gleby na gruntach rolnych, leśnych, mieszkaniowych i przemysłowych oraz terenach zanieczyszczonych i zdegradowanych. Ponadto kontynuowana będzie identyfikacja i remediacja miejsc, gdzie występuje zanieczyszczenie gleby i ziemi.

E. Poprawa stanu środowiska na wielkoobszarowych terenach zdegradowanych oraz likwidacja materiałów niebezpiecznych zagrażających środowisku i zdrowiu mieszkańców

Zostanie przeprowadzona szczegółowa inwentaryzacja i ocena stanu środowiska wielkoobszarowych terenów zdegradowanych oraz Morza Bałtyckiego, w tym zanieczyszczonych obszarów na jego dnie, a następnie zostaną podjęte działania naprawcze. Nastąpi także wzmocnienie współpracy międzynarodowej w zakresie oczyszczania z elementów stanowiących zagrożenie ekologiczne, w tym neutralizacji materiałów niebezpiecznych zalegających na dnie Morza Bałtyckiego.

F. Stworzenie krajowej, ogólnodostępnej bazy terenów i obiektów opuszczonych lub zdegradowanych poprzemysłowych, powojskowych i innych (brownfields)

Zostanie przeprowadzona inwentaryzacja terenów poprzemysłowych i trwale przekształconych działalnością przemysłową. Zostaną wykonane badania stanu środowiska na tych terenach, a następnie opracowana baza, która będzie umożliwiała prowadzenie pogłębionych analiz i obserwacji procesów zachodzących na terenach związanych z działalnością przemysłową, jak również prognozowanie konsekwencji prowadzonych i planowanych do realizacji działań. Ogólnopolska baza będzie stanowiła wsparcie w doborze technik remediacji oraz oceny potencjału terenów do produkcji zielonej energii,

odzysku surowców oraz świadczenia innych usług ekosystemowych. Zgromadzone w projekcie dane będą stanowiły istotny strumień informacji zasilających system monitorowania procesów transformacji na terytorium kraju.

6. Wdrażanie modelu gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ)

A. Opracowanie pakietu działań wspierających wdrażanie modelu GOZ przez przedsiębiorców

Działania obejmą: (i) utworzenie ośrodków oferujących wsparcie transformacji przedsiębiorstw w kierunku zrównoważonego rozwoju, w tym rozwój nowych modeli biznesowych; (ii) opracowanie programu dla przedsiębiorstw wytwórczych (generujących odpady przemysłowe) rozwijającego inwestycje w infrastrukturę B+R do prac nad rozwiązaniami dotyczącymi wykorzystania odpadów jako surowców wtórnych; (iii) opracowanie programu wspierającego zastosowanie (adaptację) lub opracowanie i wdrożenie nowych rozwiązań technologicznych skutkujących: lepszą gospodarką odpadami w przedsiębiorstwie, zmniejszeniem emisji zanieczyszczeń do atmosfery, bardziej wydajną gospodarką materiałową, projektowaniem i wytwarzaniem produktów w filozofii *zero waste*, w tym projektowaniem produktów z materiałów pochodzących z recyklingu; (iv) opracowanie i wdrożenie zmian w otoczeniu regulacyjnym, obejmujących dostosowanie przepisów do nowych wymagań dotyczących produktów oraz identyfikację i usuwanie barier utrudniających ponowne wykorzystanie produktów i stosowanie surowców wtórnych, a także wspieranie opracowywania norm technicznych, procedur i rozwiązań ułatwiających wprowadzanie innowacji z zakresu GOZ na rynek.

B. Wdrożenie systemu kaucyjnego i wsparcie dla zrównoważonego gospodarowania odpadami

System kaucyjny, który obejmuje jednorazowe butelki z tworzyw sztucznych o pojemności do 3 litrów, szklane butelki wielokrotnego użytku do 1,5 litra oraz metalowe puszki o pojemności do 1 litra z uwagi na wagę i skalę przedsięwzięcia będzie wymagał dalszego rozwijania i ewentualnego rozszerzenia. Niezbędne staną się modyfikacje regulacji w celu dostosowania działań do dynamicznych warunków rynku, optymalizacji czy uszczelnienia systemu, a także wprowadzenie regulacji dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Wsparcie uzyskają inwestycje służące zwiększaniu poziomu selektywnej zbiórki, wstępnemu przetwarzaniu bioodpadów (w tym przede wszystkim przygotowaniu odpadów kuchennych do fermentacji) oraz udziału odpadów podlegających recyklingowi.

C. Rozwój biogospodarki

Wsparcie otrzymają inwestycje służące zwiększeniu wykorzystania odnawialnych zasobów biologicznych na rzecz produkcji nowych produktów, w tym biopaliw, oraz tworzenia nowych łańcuchów wartości. Promowane będą kryteria zrównoważenia w krajowym systemie produkcji, wspierany rozwój technologii bioprzemysłowych i bioproduktów w ramach GOZ oraz integracja głównych i kluczowych sektorów biogospodarki, takich jak produkcja rolna, biogazu, rolnictwo ekologiczne oraz akwakultura. Zakłada się też wzmocnienie współpracy nauki, biznesu i administracji w celu zwiększenia produktywności rolnictwa przy zachowaniu jego zrównoważonego rozwoju, wdrożenie innowacyjnych technologii oraz rozwój lokalnych klastrów bioekonomii. Realizacja tych działań umożliwi budowę odpornej, innowacyjnej gospodarki opartej na zasobach biologicznych.

D. Interwencja na rynku usług unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych

Interwencja na rynku usług zagospodarowania odpadów niebezpiecznych porzuconych w środowisku umożliwi budowę kontrolowanych przez sektor publiczny zakładów zagospodarowania odpadów niebezpiecznych. Wsparcie uzyska budowa nowych spalarni odpadów niebezpiecznych, w tym

zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych w szczególności w tych województwach, w których nie istnieją tego typu instalacje oraz w których istnieje niedobór mocy przerobowych takich instalacji. W szczególności w sytuacjach wymagających natychmiastowego reagowania, takich jak likwidacja nielegalnych miejsc magazynowania odpadów, kluczowe znaczenie ma możliwość szybkiego, bezpiecznego i zgodnego z obowiązującymi przepisami ich zagospodarowania.

7. Wdrażanie polityki surowcowej

A. Dywersyfikacja dostaw surowców strategicznych i krytycznych

Zostaną podjęte działania na rzecz dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w surowce strategiczne i krytyczne dla UE, a także surowców ważnych dla krajowej gospodarki poprzez poszukiwanie alternatywnych rynków dostaw lub alternatywnych surowców i technologii do produkcji, a także zawieranie nowych umów handlowych i partnerstw surowcowych. Poza własnymi inicjatywami w tym zakresie istotne będzie wdrażanie Europejskiego Aktu o surowcach krytycznych – Critical Raw Materials Act, a także korzystanie z unijnego mechanizmu wspólnotowych zakupów surowców krytycznych.

B. Monitorowanie ryzyka związanego z dostawami surowców krytycznych oraz stanu zapasów strategicznych

Monitorowanie ryzyk dostaw surowców pozwoli na identyfikację potencjalnych zakłóceń w łańcuchach dostaw, a poprzez to reagowanie na sytuacje kryzysowe. Regularna analiza ryzyk umożliwi zmniejszenie zależności od jednego dostawcy, a tym samym wpłynie na zwiększenie odporności i bezpieczeństwo dostaw surowców dla przedsiębiorców.

C. Zwiększenie krajowych zdolności odzyskiwania surowców strategicznych i krytycznych

Podjęte zostaną działania mające na celu zwiększenie możliwości odzysku surowców strategicznych i krytycznych ze źródeł wtórnych. Ograniczone zasoby udokumentowanych złóż kopalin do produkcji surowców krytycznych i potencjalne problemy z pozyskaniem surowców z rynków zagranicznych wskazują na potrzebę zastosowania alternatywnych metod ich pozyskiwania, dlatego antropogeniczne nagromadzenia surowców są ważnym obszarem perspektywicznym pozyskiwania surowców naturalnych. Zgodnie z europejskim aktem w sprawie surowców krytycznych (*Critical Raw Materials Act*) będą prowadzone dalsze prace dotyczące oceny występowania surowców krytycznych w odpadach wydobywczych wraz z opracowaniem wsparcia rozwoju odzysku tych surowców z odpadów. Zostanie także zbadana możliwość odzysku tych surowców ze zwałowisk stanowiących historyczne odpady wydobywcze, pogórnicze, pohutnicze i poflotacyjne.

D. Wspieranie poszukiwań i analiza możliwości eksploatacji krajowych oraz zagranicznych złóż surowców mineralnych

W ramach realizacji Polityki Surowcowej Państwa kontynuowane będą prace badawcze mające na celu rozpoznanie budowy geologicznej kraju oraz prowadzone będą prace badawcze w innych państwach, które posiadają perspektywy występowania złóż kopalin. Ważne w tym kontekście jest wsparcie krajowego wydobycia surowców strategicznych i krytycznych jako jeden z elementów zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego państwa. Ponadto realizowany będzie Krajowy Program Poszukiwań Surowców Krytycznych, którego celem będzie zwiększenie liczby dostępnych informacji o potencjale występowania złóż do produkcji surowców krytycznych w kraju. Prowadzona będzie animacja współpracy europejskiej – wokół regulacji wspierających rozwój wydobycia surowców

krytycznych i strategicznych zarówno w UE, jak i krajach trzecich przy zachowaniu standardów środowiskowych – oraz dyplomacja energetyczna na rzecz partnerstw strategicznych w tym obszarze ze stronami trzecimi.

E. Zwiększenie potencjału w zakresie przetwórstwa surowców do poziomu półproduktów lub wyrobów ostatecznych

Zostaną podjęte działania na rzecz wsparcia rozwoju mocy przetwórczych surowców niezbędnych dla realizacji kluczowych inwestycji. Dla zaspokojenia potrzeb rozwojowych Polski i odporności państwa, poza zapewnieniem stabilnego dostępu do niezbędnych surowców oraz zwiększeniem wolumenu ich produkcji, konieczny będzie adekwatny rozwój krajowych mocy w zakresie ich przetwórstwa. Niepożądana jest sytuacja, w której mimo dostępu do surowca, brak jest odpowiednich mocy produkcyjnych do jego dalszego przetworzenia, a w związku z tym jest on eksportowany do krajów z możliwościami jego przerobu, a następnie importowany w postaci wyrobów wyżej przetworzonych.

8. Wzmocnienie edukacji ekologicznej i partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju

A. Zwiększanie świadomości ekologicznej, promowanie postaw proekologicznych

Realizowane będą działania odnoszące się przede wszystkim do: (i) zmiany postaw społecznych na takie, które sprzyjają ochronie środowiska i krajobrazu oraz adaptacji do zmian klimatu (np. zrównoważona konsumpcja, zmniejszanie śladu węglowego, odpowiedzialne korzystanie z energii, przeciwdziałanie dezinformacji klimatycznej, oszczędzanie i ponowne wykorzystanie wody, retencja i wykorzystanie wody opadowej, rozwój zielono-niebieskiej infrastruktury); (ii) wzrostu zaangażowania mieszkańców i przedsiębiorców w działania na rzecz ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu; (iii) integracji edukacji ekologicznej z programem nauczania, w tym poprzez prowadzenie części zajęć w warunkach bezpośredniego kontaktu z przyrodą. Wymienione wyżej komponenty będą realizowane w oparciu o nowoczesne metody i narzędzia nauczania, a także we współpracy z interesariuszami tych działań, w tym m.in. z instytucjami naukowymi, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami oraz reprezentantami lokalnych społeczności czy instytucjami kultury.

B. Wsparcie rozwoju kompetencyjnego administracji w zakresie kreowania polityki ekologicznej państwa

Współpraca międzynarodowa pomiędzy organami administracji państw członkowskich UE umożliwi dostęp do innowacyjnych technologii oraz wymianę wiedzy i doświadczeń w zakresie wdrażania polityk ekologicznych w poszczególnych państwach UE. Pracownicy organów administracji zaangażowani w tworzenie programów, planów czy strategii w zakresie GOZ będą rozwijać kompetencje analityczne oraz zdobywać wiedzę o trendach gospodarczych i technologicznych oraz możliwościach ich wykorzystania w praktyce.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Liczba stref spośród wszystkich 28 stref w kraju, w których występują obszary narażenia ludności na negatywne skutki zanieczyszczenia powietrza spowodowane przekroczeniami norm jakości powietrza pyłu zawieszonego PM2,5	28 (2024)	0	0	GIOŚ
Redukcja emisji gazów cieplarnianych w gospodarce względem 1990 r. z uwzględnieniem pochłaniania (LULUCF)	29% (2023)	≥ 43%	≥ 51%	MKIŚ, KOBiZE
Siedliska lądowe objęte działaniami odbudowy	0% (2024)	≥ 30%	≥ 35%	MKiŚ

Zobacz także w Strategii:

Z ochroną środowiska i adaptacją do zmian klimatu powiązane są też: transformacja energetyczna (s. xx), rolnictwo a klimat (s. xx), transport przyjazny środowisku (s. xx), wsparcie dla dekarbonizacji przedsiębiorstw (s. xx).

Priorytet 2.7: Dbanie o jakość życia wszystkich obywateli

Priorytet zakłada realizację **pięciu głównych kierunków działań**:

1. Rozwój Centrów Usług Społecznych.
2. Wzmocnienie pozycji pracowników.
3. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.
4. Wzmacnianie integracji społecznej.
5. Budowanie zaufania społecznego i przeciwdziałanie polaryzacji poglądów.

Kluczowe wyzwania

Korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego powinny przekładać się na wzrost dobrobytu wszystkich obywateli. Aby to zapewnić, kluczowe jest tworzenie równych możliwości, m.in. poprzez zapewnienie dostępu do usług zdrowotnych, dobrej edukacji i transportu publicznego. Aspekty te zostały ujęte w priorytetach: „Dobre zdrowie i aktywne starzenie się", „Wysokie kompetencje obywateli", „Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej". Na jakość życia mieszkańców mają też wpływ polityki m.in. w zakresie zwiększenia dostępności mieszkań, ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu oraz wzmocnienia bezpieczeństwa państwa. Ten priorytet obejmuje pozostałe aspekty, nieujęte w innych miejscach. Skupia się na dwóch głównych obszarach: (i) wspieraniu grup społecznych, które są w relatywnie słabszej pozycji, w tym: pozbawione dostępu do podstawowych usług, z utrudnionymi lub niepewnymi warunkami pracy, wykluczone społecznie; (ii) budowaniu kapitału społecznego, w tym: wspieraniu integracji społecznej oraz przeciwdziałaniu izolacji i samotności, a także przeciwdziałaniu polaryzacji społecznej.

Zmiany w strukturze populacji sprawiają, że dostęp części społeczeństwa do usług publicznych będzie coraz bardziej utrudniony. W perspektywie realizacji Strategii znacząco wzrośnie udział osób starszych w populacji wielu gmin – będą to głównie gminy wiejskie oraz częściowo gminy miejsko-wiejskie (zob. opis w części diagnostycznej). Jednocześnie populacja wielu gmin znacząco się zmniejszy. Zmiany te istotnie zmienią popyt na usługi świadczone na poziomie samorządowym. Wzrośnie zapotrzebowanie na usługi zdrowotne, opiekuńcze, kulturalne, organizowania czasu wolnego, transportu zbiorowego czy wsparcia w czynnościach życia codziennego.

Brakuje odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego, które byłoby odpowiedzią na to wyzwanie. Dobrą praktyką w zakresie dostarczania usług społecznych są funkcjonujące w Polsce od kilku lat fakultatywnie w wybranych gminach Centra Usług Społecznych (CUS). Zgodnie z ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818) CUS-y realizują zadania własne gminy i powiatu oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej z obszaru dostarczania usług społecznych. Usługi te definiowane są szeroko. Obejmują usługi skierowane zarówno do osób starszych, jak i usługi na rzecz całej wspólnoty samorządowej, np. wsparcie dla rodzin, reintegracja zawodowa, pomoc osobom z niepełnosprawnościami, dostęp do

wydarzeń kulturalnych oraz wspieranie aktywności obywatelskiej. W kontekście opisanych wyzwań obecna liczba CUS jest jednak dalece niewystarczająca (mapa 6).

Mapa 6. Gminy, w których działają Centra Usług Społecznych (stan na 25.06.2025 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Kolejne wyzwanie dotyczy pracowników – ci o niskiej pozycji na rynku mają trudność z uzyskaniem godziwych standardów pracy. Jest to powiązane z niskim poziomem uzwiązkowienia, niewielkim zasięgiem negocjacji zbiorowych oraz słabością instytucjonalną Państwowej Inspekcji Pracy. Konsekwencją bywa nieprzestrzeganie praw pracowniczych, rozpowszechnienie szarej strefy, umów cywilnoprawnych i praktyki płacenia wynagrodzeń „pod stołem". Wynagrodzenia i warunki pracy w Polsce są zazwyczaj indywidualnie uzgadniane między pracodawcą a pracownikiem, co pogarsza sytuację osób o niskiej pozycji negocjacyjnej. Stosunkowo wysoka jest także luka płacowa między kobietami a mężczyznami – przy porównaniu osób pracujących na podobnych stanowiskach, z takim samym wykształceniem, stażem pracy itp., kobiety w Polsce zarabiają średnio 10,4% mniej niż mężczyźni (szacunki za 2020 r.)[118]. Dodatkowo, występują znaczące różnice regionalne w poziomie wynagrodzeń – pracownicy z większych miast, zwłaszcza z regionów silniejszych gospodarczo, zarabiają znacznie więcej niż osoby zatrudnione w regionach peryferyjnych, mimo porównywalnych kwalifikacji. Takie dysproporcje utrudniają spójny rozwój społeczno-gospodarczy kraju i sprzyjają migracjom wewnętrznym.

Szczególnym przypadkiem trudnych i niepewnych warunków pracy jest praca za pośrednictwem platform internetowych. Podstawą działania cyfrowych platform pracy są algorytmy, z użyciem których organizowane jest wykonywanie pracy, wynagrodzenie za nią oraz relacje między klientami a osobami wykonującymi pracę. Praca za pośrednictwem platform szybko się zmienia, co skutkuje nowymi modelami biznesowymi i nowymi formami zatrudnienia, które czasem nie są objęte

[118] S. De Poli, S. Maier, Enforcing 'Equal Pay for Equal Work' in the EU: what would it take?, „The Journal of Economic Inequality" 2024, s. 1–36.

istniejącymi systemami ochrony. W szczególności praca za pośrednictwem platform może skutkować nieprzewidywalnością godzin pracy i zacieraniem się granic między stosunkiem pracy a samozatrudnieniem oraz między obowiązkami pracodawców i pracowników. Niewłaściwa klasyfikacja statusu zatrudnienia niesie ze sobą skutki dla danej osoby, ponieważ może ograniczać dostęp do obowiązujących praw pracowniczych i socjalnych. Szacunki wskazują, że w 2021 r. 480 tys. osób w Polsce mogło choć raz świadczyć pracę w ten sposób[119].

Z wieloma przeszkodami mierzą się osoby starsze, samotne oraz osoby z niepełnosprawnościami i ich rodziny. Osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami napotykają na różne bariery: (i) architektoniczne, które utrudniają im poruszanie się; (ii) cyfrowe i informacyjne, związane np. z obsługą stron internetowych lub urzędowymi procedurami; (iii) społeczne i mentalne, wynikające ze stereotypów i uprzedzeń oraz związane z samotnością i izolacją społeczną; (iv) w dostępie do usług publicznych, a także do usług i produktów oferowanych na rynku; (v) prawne i systemowe, polegające na trudnym dostępie do świadczeń opiekuńczych i braku odpowiedniego wsparcia asystenckiego. Szczególne problemy dotyczą też osób opiekujących się bliskimi osobami, które wymagają wsparcia w codziennym funkcjonowaniu. Opiekunowie ci są często pozbawieni pomocy, co prowadzi do wypalenia i przemęczenia. Skrajnym przypadkiem wykluczenia społecznego jest kwestia bezdomności – osoby w kryzysie bezdomności tracą dostęp nie tylko do stabilnego miejsca zamieszkania, ale także do opieki zdrowotnej, edukacji i rynku pracy, co sprawia, że ich powrót do społeczeństwa staje się niezwykle trudny.

Samotność i izolacja społeczna są coraz istotniejszymi problemami. Nawet 58% osób w Polsce mierzy się z problemem długotrwałej samotności. U 23% osób identyfikuje się zjawisko izolacji społecznej, która polega na ograniczonym kontakcie z innymi ludźmi[120]. Oba te zjawiska dotyczą najczęściej nastolatków i seniorów[121]. Postępujący kryzys samotności ma charakter globalny – jest powiązany ze zmianami kulturowymi i w sposobie funkcjonowania społeczeństw[122]. Samotność jest czymś więcej niż tylko nieprzyjemnym odczuciem – wpływa negatywnie zarówno na zdrowie i jakość życia jednostki, jak i na kondycję całego społeczeństwa. WHO określa przeciwdziałanie samotności i izolacji społecznej jednym z priorytetów zdrowotnych polityk publicznych[123]. Izolacja społeczna może wywoływać poczucie samotności, ale jej negatywne konsekwencje są szersze – osłabia umiejętności społeczne, zdolność do nawiązywania i utrzymywania relacji, zmniejsza poczucie wspólnoty i może prowadzić do większej polaryzacji społecznej. Problem zerwanych więzi społecznych często dotyczy także osób opuszających jednostki penitencjarne, co w konsekwencji może prowadzić do powrotności do przestępstwa.

Istotnym wyzwaniem jest także niskie zaufanie społeczne. Poziom wzajemnego zaufania wpływa na jakość życia w społeczeństwie, tymczasem mieszkańcy Polski w ograniczonym stopniu ufają instytucjom i sobie nawzajem (zob. opis w części diagnostycznej). Niski poziom zaufania społecznego

[119] Fairwork, Partnerzy flotowi i prawa osób pracujących w gospodarce platformowej, Fairwork Polska Wyniki 2024, Warszawa, Oxford, Berlin 2024.
[120] Dane o samotności i izolacji społecznej Katedry Psychiatrii Uniwersytetu Medycznego im. Piastów Śląskich we Wrocławiu. Dane dotyczące samotności różnią się od danych przedstawionych w części diagnostycznej ze względu na inny charakter badania – w tym przypadku wykorzystano skalę DJGLS, natomiast w części diagnostycznej mierzono deklaratywne poczucie samotności.
[121] E. K. Graham, E. D. Beck, K. Jackson, T. Yoneda, C. McGhee, L. Pieramici, O. E. Atherton, J. Luo, E. C. Willroth, A. Steptoe, D. K. Mroczek, A. D. Ong, Do We Become More Lonely with Age? A Coordinated Data Analysis of Nine Longitudinal Studies, „Psychological Science" 2024, Vol. 35, Iss. 6, s. 579–596.
[122] D. L. Surkalim, M. Luo, R. Eres, K. Gebel, J. van Buskirk, A. Bauman, D. Ding, The Prevalence of Loneliness Across 113 Countries: Systematic Review and Meta-Analysis, „BMJ" 2022, 376.
[123] World Health Organization, Social isolation and loneliness, World Health Organization, Demographic Change and Healthy Ageing Team, [online] https://www.who.int/teams/social-determinants-of-health/demographic-change-and- healthy-ageing/social-isolation-and-loneliness [dostęp: kwiecień 2025 r.]

widoczny jest także w ograniczonym członkostwie w organizacjach społecznych – w tym zakresie widać jednocześnie duży potencjał do nieformalnego angażowania się obywateli w życie społeczne. Ograniczone zaufanie może prowadzić do tworzenia się podziałów w społeczeństwie i nasilania się polaryzacji. Dużą rolę w tym procesie odgrywają media zarówno tradycyjne, takie jak telewizja i radio, jak i media społecznościowe. Polaryzacja i radykalizacja poglądów jest szczególnie napędzana przez media społecznościowe, a proces ten przyspiesza przez ich coraz większą popularność. Algorytmy oraz funkcjonalności sprzyjają szybkiemu rozpowszechnianiu się stanowisk skrajnych, zmniejszają widoczność stanowisk bardziej zrównoważonych oraz sprzyjają powstawaniu homogenicznych „baniek informacyjnych". Znajdowanie się w „bańce informacyjnej" z kolei istotnie zmniejsza otwartość na odmienne poglądy, co – poza utrudnieniem porozumienia – czyni użytkowników podatnymi na dezinformację.

Kierunki działań

1. Rozwój Centrów Usług Społecznych

A. Upowszechnienie Centrów Usług Społecznych

Docelowo w perspektywie Strategii w większości gmin w Polsce zostaną utworzone Centra Usług Społecznych (CUS). W mniejszych gminach możliwe będzie nadal tworzenie CUS w formie partnerstwa międzygminnego, po rozpoznaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Docelowo CUS przejmą funkcje pełnione przez ośrodki pomocy społecznej, jednak ich zadania będą znacznie szersze. Ideą CUS jest dążenie do zapewnienia usług jak najbardziej odpowiadających na potrzeby wspólnoty samorządowej, z uwzględnieniem różnych potrzeb, faz życia, sytuacji całych rodzin. Centra mają za zadanie rozwijać sieć usług środowiskowych, wzmacniać więzi społeczne, integrować i rozwijać wspólnoty, budować ideę samopomocy, a tym samym dawać poczucie bezpieczeństwa i poprawiać jakość życia wszystkich członków lokalnej społeczności, i tym samym wpisać się w rozwój idei deinstytucjonalizacji. Upowszechnienie CUS będzie sprzyjać integrowaniu usług świadczonych na rzecz rodzin doświadczających trudności, tak aby jak najczęściej możliwe było udzielanie wsparcia w środowisku lokalnym. W ramach rozwijania usług społecznych koordynowanych przez CUS wspierany będzie rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej. Szczególna uwaga zostanie poświęcona dzieciom ze specjalnymi potrzebami, w tym z niepełnosprawnościami. Centra, pełniąc rolę koordynatorów lokalnych systemów usługowych, są nową instytucją lokalnej polityki społecznej, służącą rozwojowi i integracji usług społecznych. Pomoc społeczna staje się tu elementem szerszego systemu wsparcia, uzupełniającym usługi świadczone na rzecz mieszkańców w trybie dostępu powszechnego. CUS będą także współpracować z podmiotami ekonomii społecznej, również zapewniającymi lokalnym społecznościom dostęp do usług społecznych (w tym również w formie zdeinstytucjonalizowanej), a także z innymi podmiotami świadczącymi usługi w oparciu o lokalne zasoby.

B. Wykorzystanie lokalnej infrastruktury na potrzeby działalności CUS

Organizacja usług społecznych przez CUS będzie możliwa przy wykorzystaniu istniejących budynków, w tym sal gimnastycznych czy ośrodków kultury zlokalizowanych w danej gminie. Szczególną rolę w tym zakresie będą pełniły budynki szkolne i sale na terenach wiejskich, zlokalizowane zazwyczaj blisko lokalnych społeczności.

C. Rozwój polityki senioralnej na poziomie gmin

Powstanie CUS związane będzie ze wspieraniem realizacji polityki senioralnej na poziomie gmin. Zostaną wprowadzone rozwiązania zmierzające do tworzenia lokalnych polityk senioralnych dzięki łatwiejszej współpracy gmin ze środowiskiem seniorów, np. gminnymi radami seniorów czy organizacjami zrzeszającymi seniorów.

D. Platforma współpracy pomiędzy CUS

Powstanie platforma współpracy pomiędzy CUS służąca wymianie doświadczeń i umożliwiająca rozwój CUS poprzez wsparcie doradcze i eksperckie dla regionów. Platforma współpracy pomiędzy istniejącymi CUS ułatwi tworzenie CUS w kolejnych gminach, które będą mogły posiłkować się już wypracowanymi rozwiązaniami.

E. Upowszechnienie zlecania zadań dla organizacji pozarządowych

Znacznie więcej zadań związanych z usługami społecznymi będzie zlecane organizacjom pozarządowym. Będzie to wspierało realizację zasady subsydiarności, zwiększało zaangażowanie organizacji obywatelskich w realizację działań istotnych dla społeczności lokalnych oraz budowało potencjał sektora pozarządowego.

2. Wzmocnienie pozycji pracowników

A. Wzmocnienie Państwowej Inspekcji Pracy

Zostaną dokonane zmiany w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 1712 z późn. zm.) zmierzające do stworzenia nowoczesnej i skutecznej instytucji. Inspektorzy pracy zostaną wyposażeni w instrumenty i narzędzia zapewniające skuteczność ich działań, w tym możliwość przekształcania pozornych umów cywilno-prawnych oraz fikcyjnego samozatrudnienia w umowy o pracę. Państwowa Inspekcja Pracy zostanie także wzmocniona organizacyjnie poprzez zwiększenie liczby etatów inspektorów.

B. Promowanie rokowań zbiorowych

Minister właściwy do spraw pracy będzie ustalał i aktualizował „Plan Działania na Rzecz Wspierania Rokowań Zbiorowych". Plan będzie określał harmonogram i środki mające na celu stopniowe zwiększenie wskaźnika zasięgu rokowań zbiorowych. Plan działania będzie ustalany i aktualizowany po konsultacji, w drodze porozumienia lub na wniosek Rady Dialogu Społecznego, stanowiącej forum współpracy trójstronnej rządu, związków zawodowych i organizacji pracodawców. Środki ujęte w Planie działania obejmą m.in.: (i) wspieranie budowania i dalsze wzmacnianie zdolności organizacji związkowych, pracodawców oraz organizacji pracodawców do angażowania się w rokowania zbiorowe; (ii) zachęcanie ww. podmiotów do konstruktywnych, merytorycznych i świadomych rokowań zbiorowych w sprawie wynagrodzeń na równych zasadach; (iii) ochronę korzystania z prawa do rokowań zbiorowych; (iv) promowanie rokowań zbiorowych, mających na celu ustalanie wynagrodzeń; oraz (v) ochronę organizacji związkowych, pracodawców i organizacji pracodawców uczestniczących lub chcących uczestniczyć w rokowaniach zbiorowych przed wzajemną ingerencją w zakładanie, funkcjonowanie lub zarządzanie organizacjami.

C. Zwiększenie przejrzystości wynagrodzeń

Zostanie wdrożona dyrektywa UE dotycząca wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o tej samej wartości[124]. Najważniejsze zmiany to: (i) pracodawcy będą mieli obowiązek informować kandydatów o początkowym wynagrodzeniu lub jego przedziale w taki sposób, aby zapewnić świadome i przejrzyste negocjacje (np. w ogłoszeniu o pracę); (ii) pracownicy będą mieli prawo do informacji o swoim poziomie wynagrodzenia oraz o średnich poziomach wynagrodzenia w podziale na płeć, w kategorii pracowników wykonujących taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości jak ich praca; (iii) pracodawcy będą zobowiązani do zapewnienia pracownikom dostępu do informacji o kryteriach ustalania wynagrodzeń i ich podwyżek; (iv) pracodawcy zatrudniający co najmniej 100 pracowników będą zobowiązani do przekazywania informacji o luce płacowej między kobietami a mężczyznami.

D. Poprawa warunków pracy osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform

Uregulowane zostaną kwestie dotyczące określania prawidłowego statusu zatrudnienia osób świadczących pracę za pośrednictwem platform. W tym celu państwa członkowskie UE wprowadzą wzruszalne domniemanie istnienia stosunku pracy. Dzięki temu rozwiązaniu osoby, które uważają, że są pracownikami – choć zawarły umowę cywilnoprawną z platformą lub pośrednikiem, albo wcale nie mają umowy – zyskają ułatwienia proceduralne w zakresie określania właściwego statusu zatrudnienia, czyli stwierdzenia, na podstawie okoliczności faktycznych związanych z rzeczywistym wykonywaniem pracy, że wykonują pracę w ramach stosunku pracy. Cyfrowa platforma pracy, jeśli będzie chciała wykazać, że dana osoba nie jest pracownikiem, zgodnie z prawem krajowym, umowami zbiorowymi lub praktyką obowiązującymi w państwach członkowskich i z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, będzie musiała to udowodnić. Jeśli dojdzie do zmiany statusu i ustalenia istnienia stosunku pracy, dana osoba uzyska uprawnienia pracownicze, w tym zabezpieczenie społeczne. Na platformy zostanie także nałożony obowiązek informowania osób świadczących pracę i ich przedstawicieli o użyciu i podstawowych funkcjach stosowanych przez platformę zautomatyzowanych systemów monitorowania lub podejmowania decyzji, które w znaczący sposób mogą wpływać na warunki pracy. Platformy będą także zobowiązane do zatrudnienia osoby do monitorowania zautomatyzowanych systemów i możliwości uzyskania uzasadnienia oraz odwołania od decyzji podjętej przez te systemy lub przy ich wsparciu.

3. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu

A. Przegląd i uporządkowanie systemów świadczeń społecznych

Zostanie przeprowadzony przegląd dostępnych świadczeń społecznych pochodzących z różnych systemów zabezpieczenia socjalnego pod kątem zabezpieczanych ryzyk socjalnych. Działania planowane do realizacji w ramach przeglądu, mające na celu uporządkowanie systemów świadczeń, to m.in.: (i) wypracowanie reguł zbiegu pozwalających na racjonalizację równoległego dostępu do świadczeń chroniących te same lub podobne ryzyka; (ii) przegląd stosowania przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1429) oraz procedur postępowania w sprawach dotyczących ustalania poziomu potrzeby wsparcia, w celu przedstawienia rekomendacji Radzie Ministrów w kwestii ewentualnych korekt; (iii) opracowanie kompleksowego modelu orzekania o niepełnosprawności, odpowiadającego na indywidualne potrzeby osób z niepełnosprawnościami, a także systemu świadczeń, ulg podatkowych i innych form wsparcia; (iv)

[124] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/970 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub za pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania.

zwiększenie dostępności do świadczeń z funduszu alimentacyjnego; (v) włączenie świadczeń rodzinnych do systemu pomocy społecznej, przy jednoczesnym ujednoliceniu definicji rodziny, i uproszczenie systemu świadczeń skierowanych do rodzin z dziećmi poprzez ich usystematyzowanie i dostosowanie do potrzeb rodzin o najniższych dochodach, a także coroczna weryfikacja kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania świadczeń; (vi) opracowanie jasnej i jednoznacznej definicji dochodu oraz dostosowanych do niej kryteriów dochodowych w pomocy społecznej; (vii) cyfryzacja procesu podejmowania decyzji oraz modernizacja systemu polityki społecznej poprzez wdrażanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych. Efektem zrealizowanych prac ma być zwiększenie przejrzystości i sprawiedliwości systemu przyznawania świadczeń socjalnych oraz dostępności świadczeń, a docelowo, w szerszej perspektywie, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

B. Przeciwdziałanie bezdomności

Upowszechniony zostanie model interwencji „najpierw mieszkanie" dla osób doświadczających długotrwałej bezdomności. Skoordynowane zostanie wsparcie szkoleniowe i doradcze dla regionalnych i lokalnych instytucji odpowiedzialnych za pomoc społeczną i politykę mieszkaniową. Wzmacniane będą dwa typy działań: (i) prewencyjne, zapobiegające powiększaniu się skali zjawiska bezdomności (działania mające na celu wczesne wsparcie osób zagrożonych utratą mieszkania/domu lub stabilności życiowej, aby zapobiec wejściu w stan bezdomności); (ii) interwencyjne, aktywizujące i pomocowe skierowane do osób, które już znalazły się w kryzysie bezdomności (działania mające na celu udzielenie natychmiastowego wsparcia osobom w kryzysie bezdomności, poprzez pomoc doraźną, wsparcie socjalne oraz działania aktywizujące prowadzące do wyjścia z bezdomności i integrujące ze społeczeństwem). Zostaną także podjęte działania nakierowane na większe wsparcie osób młodych w kryzysie bezdomności oraz mające na celu bardziej precyzyjne oszacowanie liczby osób w kryzysie bezdomności, ze szczególnym uwzględnieniem bezdomnych cudzoziemców.

C. Reintegracja osób pozbawionych wolności

Zostaną podjęte działania mające na celu reintegrację osadzonych i przygotowanie ich do powrotu do społeczeństwa po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności. Wdrożone zostaną kompleksowe działania obejmujące zarówno wsparcie bezpośrednio osób pozbawionych wolności, jak i przygotowujące kadrę penitencjarną do udzielania specjalistycznej pomocy skazanym oraz modernizujące infrastrukturę niezbędną do realizacji zajęć edukacyjnych, zawodowych i resocjalizacyjnych. Ponadto wdrożone zostaną programy profilaktyki umożliwiające wczesne wykrywanie chorób i zapewnienie odpowiedniej opieki zdrowotnej osobom odbywającym karę pozbawienia wolności. Poprzez wdrożenie wspomnianych działań osoby pozbawione wolności będą miały większe szanse na przezwyciężenie trudności związanych z powrotem na otwarty rynek pracy, uzyskaniem lokalu mieszkalnego, stabilizacją finansową, problemami psychologicznymi i zdrowotnymi oraz stygmatyzacją, a także budowaniem zdrowych relacji społecznych.

D. Upowszechnienie opieki wytchnieniowej

Zostaną podjęte działania upowszechniające dostępność opieki wytchnieniowej. Opieka wytchnieniowa ma na celu odciążenie opiekunów osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu z powodu choroby lub niepełnosprawności poprzez czasowe zastępstwo w codziennych obowiązkach. Dzięki temu osoby zaangażowane na co dzień w sprawowanie opieki zyskują czas, który mogą przeznaczyć na odpoczynek, regenerację lub załatwienie niezbędnych spraw życiowych.

E. Zwiększenie dostępności przestrzeni publicznej dla osób ze szczególnymi potrzebami

Działania będą polegały na tworzeniu otoczenia wolnego od barier dla osób ze szczególnymi potrzebami, a także na upowszechnianiu wiedzy i standardów na ten temat. Przebudowa przestrzeni publicznych będzie się sukcesywnie odbywała z uwzględnianiem zasad dostępności, w tym m.in. z udziałem środków publicznych przeznaczanych na ten cel. Szczególne znaczenie ma poprawa dostępności infrastruktury i budynków urzędów i instytucji świadczących usługi społeczne w miastach regionalnych i subregionalnych, jak również przestrzeni komunikacyjnych takich jak chodniki czy schody.

F. Poprawa dostępności cyfrowej i informacyjno-komunikacyjnej

Kontynuowane będą działania ukierunkowane na zapewnienie dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych w sposób zgodny z krajowymi i europejskimi wymaganiami dostępności cyfrowej, a co za tym idzie przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu. Będzie to realizowane poprzez różne formy edukacji, m.in. systemowe kształcenie specjalistów, szkolenia, czy kampanie informacyjne, dostarczenie narzędzi wspierających tworzenie dostępnych cyfrowo treści, usług, stron internetowych i aplikacji mobilnych oraz weryfikację ich dostępności, a także rozwijanie dialogu z interesariuszami. Skierowanie działań także wobec podmiotów gospodarczych będzie jednocześnie realizować cele dotyczące cyfrowej transformacji przedsiębiorstw. Kontynuowane będą również działania zapewniające równy dostęp dla wszystkich obywateli do wszystkich usług publicznych – poprzez rozwijanie i wdrażanie rozwiązań cyfrowych umożliwiających włączenie osób ze specjalnymi potrzebami oraz innych użytkowników narażonych na wykluczenie cyfrowe.

G. Wspieranie niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami

Działania w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu będą ukierunkowane również na tworzenie warunków do niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami w społeczności lokalnej. Obejmie to rozwój zróżnicowanych form wsparcia środowiskowego i mieszkaniowego, usług wzmacniających samodzielność i uczestnictwo społeczne oraz rozwiązań ułatwiających komunikację i podejmowanie decyzji, zgodnie z założeniami Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami oraz Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030.

H. Przeciwdziałanie osamotnieniu osób starszych

Polityka publiczna będzie uwzględniać potrzebę zapewnienia interakcji społecznych z udziałem osób starszych. W szczególności będą prowadzone programowe działania na rzecz identyfikowania osób starszych zmagających się z problemem osamotnienia lub poważnie narażonych na osamotnienie, celem ich aktywizacji i reintegracji społecznej. Osoby starsze powinny mieć pewność co do swojej ważności społecznej, w tym z perspektywy posiadanego doświadczenia życiowego i wiedzy.

4. Wzmacnianie integracji społecznej

A. Wsparcie możliwości rozszerzania funkcji szkół, szczególnie na obszarach wiejskich

Zostaną podjęte działania legislacyjne umożliwiające poszerzenie edukacyjnych i opiekuńczo-wychowawczych funkcji szkół. Działania te będą skierowane przede wszystkim do małych szkół podstawowych na terenach wiejskich, a ich cel będzie dwojaki: przeciwdziałanie zamykaniu placówek oraz ustanowienie ich istotnym elementem szeroko pojętej infrastruktury społecznej. Szkoły będą mogły spełniać też funkcje kulturowe, sportowe i społeczne, co będzie sprzyjać integracji mieszkańców. Staną się także bazą do promowania edukacji pozaformalnej dorosłych realizowanej w

lokalnych społecznościach (co zostało opisane w priorytecie „Wysokie kompetencje obywateli"), jak też do integracji międzypokoleniowej.

B. Wzmocnienie integrującej roli kultury

Zostaną podjęte działania na rzecz wzmocnienia roli kultury jako elementu integrującego społeczeństwo, a także instytucji kultury jako lokalnych ośrodków życia społecznego, ściśle współpracujących z Lokalnymi Ośrodkami Wiedzy i Edukacji. Instytucje kultury stanowią przestrzeń upowszechniania i wzmacniania wartości etycznych, norm i wzorców zachowań, które determinują działania korzystne dla ogółu. Szczególny nacisk zostanie położony na kształtowanie postaw szacunku dla różnorodności oraz przeciwdziałanie stereotypom i uprzedzeniom, w tym wobec osób z niepełnosprawnościami. Działania obejmą tworzenie warunków do szerszego uczestnictwa w kulturze na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, ochronę oraz udostępnianie dziedzictwa kulturowego, wsparcie kultury pamięci, a także wspieranie inicjatyw promujących i stymulujących kreatywność, dialog, międzykulturowość, zaangażowanie w dobro wspólne, aktywność społeczną i współpracę. Rozwijane będą działania służące wzmocnieniu społecznej, integrującej, uwrażliwiającej i włączającej roli kultury, w tym zapewnianiu dostępności kultury dla osób ze szczególnymi potrzebami oraz likwidacji barier w dostępie do przestrzeni oraz treści kultury i sztuki, w tym telewizji, a także w podejmowaniu aktywności artystycznej i twórczej. Szczególną rolę w tym zakresie będą odgrywały programy wieloletnie na potrzeby edukacji kulturowej (zorientowane m.in. na tworzenie pracowni edukacji muzycznej w szkołach oraz rozwój pozaformalnej i nieformalnej edukacji muzycznej), realizowane z uwzględnieniem terytorialnego zróżnicowania w dostępie do wysokiej jakości oferty kulturalnej.

C. Wzmocnienie roli instytucji kultury jako ośrodków życia społecznego

Wzmocniona zostanie rola instytucji kultury jako ośrodków życia społecznego, realizujących działania dotyczące budowania kompetencji i doświadczeń z zakresu: współpracy, poczucia przynależności, dziedzictwa kulturowego, aktywności i integracji społecznej, przeciwdziałania problemom społecznym (takim jak wykluczenie, kryzysy zdrowia psychicznego). Działanie to będzie dotyczyć zarówno rozwoju oferty, jak i infrastruktury. Podmiotom, które prowadzą działalność kulturalną (m.in. instytucjom kultury, organizacjom pozarządowym) zostaną zapewnione warunki do rozwoju instytucjonalnego, budowania stabilności funkcjonowania, rozwoju i profesjonalizacji kadr, modernizacji infrastruktury i uwzględnienia szeroko pojętej dostępności, co umożliwi rozwój oferty kulturalnej, aktywności lokalnej i zwiększenie zainteresowania nią wśród obywateli. Przedmiotem działania będzie tworzenie standardów i upowszechnianie w instytucjach kultury włączających, więziotwórczych i integrujących aspektów ich działalności i funkcjonowania. Usprawnione zostaną ramy prawne mające na celu zabezpieczenie roli małych kin w mniejszych ośrodkach miejskich i wiejskich. Wzmocniona zostanie także rola bibliotek jako ośrodków życia społecznego dzięki realizacji programu wieloletniego wspierającego rozwój czytelnictwa w Polsce. Przewidziane jest znaczące zaangażowanie organizacji pozarządowych na rzecz wdrażania programu, z uwagi na doświadczenie i skuteczność działania tych podmiotów m.in. w środowiskach defaworyzowanych. Poza promocją czytelnictwa i kształtowaniem postaw proczytelniczych program będzie służył wzmacnianiu roli bibliotek publicznych, pedagogicznych i szkolnych jako lokalnych ośrodków życia społecznego, stanowiących centrum dostępu do kultury i wiedzy. Ponadto, potrzeby inwestycyjne archiwów państwowych zostaną zaspokojone poprzez budowę nowych, funkcjonalnych obiektów, które staną się miejscem obywatelskiego uczestnictwa w kulturze lokalnej.

D. Upowszechnienie wolontariatu

W celu rozwoju aktywności wolontariackiej rozwijany będzie „Korpus Solidarności – Rządowy Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Systematycznego na lata 2018-2030”. Będą także wspierane lokalne i regionalne centra wolontariatu, inne organizacje i instytucje świadczące usługi pośrednictwa pracy wolontariackiej oraz organizatorzy i koordynatorzy wolontariatu. Instytucje publiczne będą w większym stopniu angażować wolontariuszy, w zakresie adekwatnym do ich możliwości. Szczególnie więcej wolontariuszy angażować będą placówki ochrony zdrowia, przedszkola i szkoły (w zakresie m.in. opieki świetlicowej oraz opieki i animacji zajęć w okresach wakacyjnych), ośrodki i domy pomocy społecznej oraz Centra Usług Społecznych. Informacje o możliwości zaangażowania jako wolontariusz będą dostępne w szkołach, na uczelniach oraz w innych jednostkach publicznych, a także poprzez ogólnopolski system wsparcia wolontariatu.

E. Wspieranie i promocja aktywności społecznej

Podjęte zostaną działania na rzecz promocji aktywności społecznej, w tym działania i pracy w organizacjach pozarządowych, partycypacji społecznej i odpowiedzialności za otoczenie. Działania będą prowadzone z uwzględnieniem potrzeb szczególnych grup demograficznych, takich jak dzieci i młodzież oraz osoby starsze. Wspierana będzie transformacja instytucji publicznych w miejsca otwarte, dostępne, sprawne, transparentne i godne zaufania. Promowane będą innowacyjne projekty animowania i prowadzenia współpracy między lokalnymi instytucjami publicznymi służące rozwijaniu aktywności obywatelskiej. Dla rozwijania i wzmacniania aktywności obywatelskiej oraz zwiększania udziału obywateli w życiu publicznym niezbędne jest jak najlepsze wykorzystanie potencjału lokalnych instytucji publicznych, takich jak biblioteki, archiwa, szkoły, domy kultury czy obiekty sportowe. Na obszarach defaworyzowanych szczególnie ważną rolę będą pełnić Lokalne Ośrodki Wiedzy i Edukacji.

F. Budowanie potencjału organizacji pozarządowych

Opracowana zostanie Strategia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, która wyznaczać będzie kierunki jego rozwoju, cele i działania. Elementem prac nad Strategią będzie ewaluacja programów wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Rozwijane będą działania na rzecz budowania potencjału operacyjnego organizacji pozarządowych poprzez programy doposażenia organizacji obywatelskich oraz poprzez programy skierowane na wzmocnienie instytucjonalne sektora pozarządowego w Polsce.

G. Rozwój polityki młodzieżowej

Zostanie opracowana i wdrożona Krajowa Strategia Młodzieżowa, określająca współczesne wyzwania polskiego młodego pokolenia i proponująca systemowe rozwiązania w obszarach istotnych dla młodzieży. Tworzone będą systemowe rozwiązania w zakresie formowania lokalnych polityk młodzieżowych obejmujących swoim zakresem wszystkie dziedziny polityki publicznej, dotyczące życia młodych osób, w tym partycypację młodzieży w życiu społecznym (w tym Młodzieżowe Rady Gmin) oraz systemowe wsparcie pracy z młodzieżą (tzw. *youth work*). Rozwijane będą programy oparte o metodę pracy z młodzieżą i tworzone centra młodzieżowe, realizowane w oparciu o tę metodę. Tworzone i wspierane będą sieci informacji młodzieżowej.

5. Budowanie zaufania społecznego i przeciwdziałanie polaryzacji poglądów

A. Wzmocnienie roli demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej

Zostanie zwiększona skala współpracy instytucji publicznych z obywatelami poprzez szersze wykorzystanie konsultacji społecznych, opartych na modelu demokracji partycypacyjnej i deliberatywnej – prowadzenie konstruktywnego dialogu obywatelskiego, bezpośrednie włączanie obywateli w procesy podejmowania decyzji publicznych i inicjowanie procesów współtworzenia prawa, łączących różnorodne podmioty w sieci. Dalsza cyfryzacja usług publicznych i rozwój e-administracji obejmie wprowadzenie wysokiej jakości narzędzi i platform online do konsultacji społecznych, wspólnego wypracowywania rekomendacji i podejmowania decyzji przez obywateli w procesie deliberacji. Równolegle z tymi działaniami rozwijane będą kompetencje urzędników w zakresie metod angażowania obywateli w procesy decyzyjne, prowadzenia konsultacji społecznych i szeroko pojętych innowacji demokratycznych. Oczekiwanym rezultatem tego działania jest osiąganie szerokiego konsensusu społecznego, podniesienie jakości stanowionego prawa i transparentności procesu jego tworzenia, a także zwiększenie zaufania obywateli do instytucji państwa. Do współpracy w tym obszarze zaangażowane zostaną organizacje pozarządowe, które posiadają doświadczenie w prowadzeniu procesów partycypacyjno-deliberatywnych.

B. Wsparcie dialogu społecznego

Na podstawie działań w ramach Rady Dialogu Społecznego, Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego oraz Trójstronnych Zespołów Branżowych zostaną wypracowane rozwiązania dotyczące wzmacniania dialogu społecznego. Konkretyzacja roli instytucji dialogu na rzecz jego rozwoju i wzmocnienia będzie opracowywana w samych instytucjach w ramach wspólnych porozumień.

C. Wsparcie roli tradycyjnych mediów w zmniejszaniu polaryzacji politycznej

Zostaną stworzone warunki dla silnych i niezależnych mediów publicznych realizujących w sposób efektywny misję publiczną. Ponadto, zostanie zapewniony rozwój mechanizmów (m.in. stworzenie stabilnego systemu finansowania) służących wzmocnieniu niezależnych mediów lokalnych. Wspierane też będą działania na rzecz pluralizmu mediów, który służy podniesieniu jakości debaty publicznej, będącej cechą silnego i dojrzałego społeczeństwa demokratycznego.

D. Rozwój współpracy międzynarodowej na rzecz zmniejszenia negatywnego oddziaływania mediów społecznościowych na społeczeństwo

Polska będzie aktywna na arenie Unii Europejskiej oraz innych forach międzynarodowych, a także w relacjach bilateralnych, w zakresie dążenia do zapewnienia odpowiednich i skutecznych regulacji mediów społecznościowych – z uwagi na to, że media społecznościowe są podmiotami globalnymi, ustawodawstwo krajowe może okazać się niewystarczające, a działania powinny opierać się na współpracy międzynarodowej w celu ustalenia wspólnych rozwiązań na poziomie ponadnarodowym. Celem będzie wprowadzenie regulacji i skuteczne ich wdrożenie, aby zapobiegały mowie nienawiści, przemocy online oraz szerzeniu dezinformacji i treści ekstremistycznych.

E. Przeciwdziałanie dezinformacji

Prowadzone będą szkolenia oraz działania pogłębiające świadomość i budujące odporność społeczną na temat dezinformacji – kampanie informacyjne, edukacja medialna skierowana do poszczególnych grup społecznych, stworzenie interaktywnych platform e-learningowych czy włączanie lokalnych społeczności i organizacji społecznych w proces budowania świadomości medialnej. Prowadzony będzie również monitoring polskiej infosfery pod kątem wykrywania działań dezinformacyjnych, przeciwdziałania im oraz minimalizacji skutków dezinformacji. Prowadzone będą systemowe działania polegające na wczesnym ostrzeganiu przed manipulacją, umożliwiające identyfikację nowych trendów komunikacyjnych i zapobieganie ich rozprzestrzenianiu się. Działania w tym zakresie

będą wspierane poprzez stworzenie sieci współpracujących podmiotów odpowiedzialnych za realizację przedsięwzięć na rzecz przeciwdziałania dezinformacji, w tym włączenie w tę sieć odpowiednio do tego przygotowanych i wzmocnionych kompetencyjnie organizacji społecznych. Dodatkowo zostanie wskazany organ odpowiedzialny za nadzorowanie i integrowanie działań różnych podmiotów. Opracowane procedury i standardy operacyjne, wspólne dla wszystkich jednostek, oraz udostępnione zaawansowane narzędzia technologiczne wesprą zwalczanie dezinformacji.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Liczba gmin posiadających lub współposiadających Centrum Usług Społecznych	131 (czerwiec 2025)	≥ 500	≥ 1 200	MRPiPS
Wskaźnik zasięgu rokowań zbiorowych	11,6% (2023)	≥ 20%	≥ 30%	MRPiPS
Odsetek mieszkańców Polski w wieku od 15 do 89 lat, którzy choć raz zaangażowali się w wolontariat w okresie bezpośrednio poprzedzającym badanie	28,4% (2022)	≥ 37%	≥ 45%	GUS

Zobacz także w Strategii:

Z dbaniem o jakość życia wszystkich obywateli powiązane są też: polityka mieszkaniowa (s. xx), rozwój pieczy zastępczej (s. xx), dobre zdrowie i aktywne starzenie się (s. xx), zmniejszenie nierówności w dostępie do edukacji (s. xx), infrastruktura transportowa i telekomunikacyjna (s. xx), jakość środowiska naturalnego (s. xx).

Cel 3: Wzmocnienie bezpieczeństwa, odporności i sprawności państwa

Priorytet 3.1: Systematyczny wzrost pozycji międzynarodowej Polski

Priorytet 3.2: Wzmocnienie potencjału obronnego kraju

Priorytet 3.3: Budowa odporności państwa i społeczeństwa na kryzysy

Priorytet 3.4: Wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego

Priorytet 3.5: Skutecznie działająca administracja

Priorytet 3.1: Systematyczny wzrost pozycji międzynarodowej Polski

Priorytet zakłada realizację **trzech głównych kierunków działań**:

1. Wzmocnienie służby zagranicznej i obecności Polaków w organizacjach międzynarodowych.
2. Intensyfikacja polskiej polityki zagranicznej w wymiarze globalnym.
3. Usprawnienie koordynacji planowania strategicznego polityki zagranicznej.

Kluczowe wyzwania

Zmiany globalnych uwarunkowań są szansą na zwiększenie pozycji i zdolności Polski do oddziaływania na otoczenie międzynarodowe. W najbliższej dekadzie kluczowe jest zwiększanie aktywności Polski w środowisku międzynarodowym – w szczególności jako lidera zmian i silnego podmiotu zarówno w Unii Europejskiej, NATO, jak też w inicjatywach regionalnych i w ramach sieci sojuszy dwustronnych. Priorytety w perspektywie najbliższych pięciu lat określone zostały w „Strategii polskiej polityki zagranicznej na lata 2026-2030". Obejmują między innymi utrzymanie silnej pozycji w UE, wzmocnienie miejsca Polski w NATO, rozwój współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa z USA oraz współpracy bilateralnej i regionalnej z najważniejszymi partnerami w UE, a także wybranymi państwami spoza Unii (w tym Kanadą, Norwegią, Ukrainą, Republiką Korei). Nadrzędnym celem planowania strategicznego polityki zagranicznej będzie zagwarantowanie wielowymiarowego bezpieczeństwa Polski. Planowanie to wymaga poprawy w zakresie koordynacji międzyresortowej i międzyinstytucjonalnej.

Istotnym uwarunkowaniem dla realizacji interesów Polski w polityce międzynarodowej jest położenie na skrzyżowaniu osi Zachód-Wschód oraz Północ-Południe. Interesy te będą realizowane między innymi poprzez aktywne włączenie się w odbudowę Ukrainy po zakończeniu działań wojennych, a także rozwijanie współpracy gospodarczej, wojskowej, infrastrukturalnej i energetycznej w regionie Europy Środkowej i Wschodniej oraz Morza Bałtyckiego. Wśród formatów regionalnych szczególne znaczenie mieć będzie Trójkąt Weimarski, posiadający potencjał wpływania na rozwój UE dzięki ambitnym projektom reform na rzecz budowy odporności, wzmacniania efektywności i geopolitycznej roli Unii. Rośnie także znaczenie współpracy z krajami regionu podobnie postrzegającymi powagę zagrożenia ze strony Rosji – tj. państwami nordyckimi i bałtyckimi zrzeszonymi w formatach Nordycko-Bałtyckiej Ósemki (NB8) czy Rady Państw Morza Bałtyckiego. Dziewiątka Bukareszteńska (B9) może stanowić pożyteczne narzędzie harmonizacji stanowisk państw całej flanki wschodniej w zakresie bezpieczeństwa, wzmacniając ich głos na forum UE i NATO. W sprzyjających warunkach znaczenie może odzyskać kooperacja w ramach Grupy Wyszehradzkiej, szczególnie w zakresie gospodarczym, infrastrukturalnym i programów wymiany akademickiej, a także Inicjatywa Trójmorza (3SI) jako istotny projekt gospodarczy, służący wzmocnieniu połączeń transportowych, energetycznych i cyfrowych pomiędzy północą a południem kontynentu oraz służący niwelowaniu nierówności w ramach UE i podnoszeniu jej szeroko rozumianej odporności.

Poprawiająca się w ostatnich dekadach pozycja ekonomiczna Polski nie przełożyła się w pełni na wpływ na kluczowe procesy w UE, NATO oraz w innych podmiotach międzynarodowych (jak ONZ, OECD czy międzynarodowe instytucje finansowe). Liczba Polaków zatrudnionych w tych organizacjach, zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych wysokiego i średniego szczebla, pozostaje relatywnie niska. Szczególnie widoczne jest to na przykładzie organów i instytucji Unii Europejskiej, gdzie niska liczba Polaków zatrudnionych w strukturach administracyjnych może negatywnie wpływać na sprawczość w unijnym procesie decyzyjnym. Przykładowo obywatele RP stanowili zaledwie nieco ponad 5% ogółu zatrudnionych w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych w 2024 r., podczas gdy udział Polski w ludności UE to 8,2%.

Tabela 5. Zatrudnienie Polaków w wybranych organizacjach i instytucjach międzynarodowych (2024 r.)

Organizacja/instytucja międzynarodowa	Liczba pracowników	Liczba zatrudnionych Polaków	Udział
ONZ	33 213	102	0,31%
NATO	1 032	25	2,42%
ESDZ	2 904	159	5,48%
OBWE	911	74	8,12%
Rada Europy	2 592	61	2,35%

Źródło: dane Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Wyzwaniem pozostaje dynamizacja polityki pozaeuropejskiej. Zmiany w globalnym układzie sił, w tym pogłębiające się powiązania bezpieczeństwa Europy i Indo-Pacyfiku, a także gwałtownie rosnąca rola państw tzw. Globalnego Południa, wymagają poświęcenia większej uwagi regionom Azji, Afryki czy Ameryki Łacińskiej. Niepodjęcie działań w tym zakresie w ciągu najbliższej dekady może skutkować w dłuższej perspektywie osłabieniem międzynarodowej pozycji Polski. Kluczowym elementem skutecznej realizacji polityki pozaeuropejskiej powinna być właściwa koordynacja i współpraca międzyresortowa, precyzyjna identyfikacja interesów Polski, w tym zagrożeń, szans i możliwości, a także oferty wobec partnerów. Nieodzowne jest też silniejsze zaangażowanie biznesu w ten proces. Należy wykorzystywać dostępne już teraz instrumenty współpracy rozwojowej, a także inicjatywy unijne do budowania trwałych relacji gospodarczych z państwami z wymienionych wyżej regionów. Współpraca z Polonią i Polakami za granicą, możliwe poszerzenie oferty stypendialnej dla studentów z państw wschodzących, kształcenie specjalistów, zwłaszcza w dziedzinach nowych technologii, zdrowia czy rolnictwa, pozwoli wzmocnić potencjał oddziaływania Polski na arenie międzynarodowej.

Kierunki działań

1. Wzmocnienie służby zagranicznej i obecności Polaków w organizacjach międzynarodowych

A. Inwestowanie w profesjonalizację służby zagranicznej

Inwestycje w profesjonalizację kadry urzędniczej mają szczególne przełożenie w przypadku służby zagranicznej, gdzie jakość kadr może multiplikować lub obniżać skalę oddziaływania państwa. W procesie jej rozwijania nacisk zostanie położony na podnoszenie kwalifikacji zawodowych w ramach aktualnie poszukiwanych kompetencji z uwzględnieniem korzystania z nowoczesnych technologii, w tym AI. Priorytety rekrutacji oraz kształcenia urzędników i dyplomatów będą odzwierciedlać priorytety polskiej polityki zagranicznej. Rozwijane będą również takie kompetencje i doświadczenie, które są poszukiwane przez organizacje międzynarodowe i umożliwiają skuteczne konkurowanie w naborach na kluczowe stanowiska.

B. Zwiększanie liczby Polaków zatrudnionych w UE, NATO i innych organizacjach międzynarodowych, w szczególności na wpływowych stanowiskach

Zwiększenie polskiej reprezentacji w strukturach administracji instytucji i organów UE, strukturach decyzyjnych NATO i innych organizacjach będzie realizowane poprzez bardziej aktywne programy promocji i szkolenia, a także bardziej asertywne zaangażowanie w negocjacje dotyczące obsady stanowisk. W odniesieniu do stanowisk preferowanych z perspektywy Polski działania związane z aktywnym lobbowaniem na rzecz danej kandydatury będą podejmowane odpowiednio wcześniej (z co najmniej kilkumiesięcznym wyprzedzeniem).

C. Pogłębienie współpracy z pracownikami organizacji międzynarodowych (w tym instytucji UE i NATO)

Zacieśniona zostanie formalna i nieformalna współpraca z Polakami oraz organizacjami zrzeszającymi Polaków zatrudnionych w różnych instytucjach międzynarodowych, w szczególności w UE i NATO. Regularna i konsekwentna współpraca pozwoli zwiększyć przepływ informacji, zapewnić lepszą koordynację w kwestiach priorytetowych dla rozwoju kraju i skuteczniejsze wspieranie polskich kandydatur na poszczególne stanowiska.

2. Intensyfikacja polskiej polityki zagranicznej w wymiarze globalnym

A. Większa aktywność Polski w wymiarze pozaeuropejskim

Istotny wpływ na pozycję międzynarodową Polski w nadchodzącej dekadzie będą mieć działania w wymiarze pozaeuropejskim. W tym celu skuteczniej wykorzystywane będą istniejące formaty wielostronne, których członkiem jest Polska (jak np. Fundacja Azja-Europa) oraz narzędzia Unii Europejskiej. Polska będzie wykazywać większą aktywność w instytucjach międzynarodowych (głównie w UE i ONZ), w tym w kwestiach istotnych dla państw tzw. Globalnego Południa. Podejmowane działania poprzedzone zostaną systematyczną analizą interesów Polski, dokładnym zmapowaniem zagrożeń i szans, a także realną oceną możliwości. Wzmocniona zostanie również koordynacja międzyresortowa oraz zaangażowanie w powyższe procesy polskiego biznesu.

B. Rozwijanie i promocja współpracy gospodarczej

Globalne powiązania gospodarcze oddziałują bezpośrednio na relacje między państwami. Skala tych oddziaływań wymusza aktywną reprezentację i promocję polskich interesów gospodarczych, w tym technologicznych, za granicą przez instytucje o silnej pozycji, ściśle współpracujące z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i placówkami zagranicznymi.

C. Budowanie pożądanego wizerunku Polski

Pozytywny wizerunek kraju wpływa na jego międzynarodową pozycję gospodarczą i polityczną, zaś jego budowanie stanowi jedno z ważnych zadań polityki zagranicznej. Istotnymi działaniami w tym zakresie będą m.in. promowanie wiedzy o polskiej kulturze, sukcesie transformacji gospodarczej kraju, nauce, technologii i historii oraz przeciwstawianie się dezinformacji, szczególnie w odniesieniu do okresu II wojny światowej.

D. Rozwijanie programów dla młodych liderów z państw rozwijających się

Działanie będzie polegać na rozwijaniu różnorodnych programów stypendialnych, edukacyjnych i naukowych dla obiecujących przedstawicieli państw rozwijających się. Pogłębiana będzie współpraca ośrodków badawczych i think-tanków. Przez resort szkolnictwa wyższego stworzony zostanie rejestr – prowadzony przez polskie uczelnie, instytucje naukowe, edukacyjne czy badawcze – w którym zagraniczni absolwenci, stypendyści, naukowcy itp. będą zachęcani do dobrowolnej rejestracji, aby pozostać w kontakcie z polskimi instytucjami po powrocie do kraju pochodzenia. W realizacji koncepcji wykorzystane zostaną nowoczesne narzędzia techniczne, nie wyłączając rozwiązań opartych o AI.

E. Ubieganie się przez Polskę o organizację igrzysk olimpijskich i paralimpijskich 2040 r. lub 2044 r. w Warszawie

W ramach prac nad Strategią Rozwoju Sportu w Polsce zainicjowane zostaną działania na rzecz organizacji letniej edycji igrzysk olimpijskich i paralimpijskich w Polsce. Deklaracje w tym zakresie złożyli w latach 2023-24 Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów oraz Minister Sportu i Turystyki. W ciągu najbliższych lat rząd, zainteresowane samorządy oraz Polski Komitet Olimpijski podejmą dialog z Międzynarodowym Komitetem Olimpijskim w sprawie możliwości organizacji igrzysk w Polsce w 2040 r. lub 2044 r. W ramach dialogu badana będzie gotowość Polski do organizacji tego wydarzenia m.in. pod względem sportowym, infrastrukturalnym, bezpieczeństwa czy bazy turystycznej. Określony zostanie plan organizacji igrzysk, miejsca rozgrywania poszczególnych konkurencji i niezbędne do tego celu inwestycje. Ewentualne przyznanie Polsce organizacji tak dużej imprezy spowodowałoby wzrost międzynarodowego znaczenia naszego kraju, wzmocniłoby Polskę jako kierunek turystyczny czy miejsce inwestycji gospodarczych.

F. Rozwój dyplomacji obywatelskiej, roli jednostek samorządu terytorialnego i polskich organizacji pozarządowych na arenie międzynarodowej

Utworzone zostaną narzędzia wsparcia i koordynacji współpracy na rzecz udziału strony obywatelskiej i samorządowej w aktywnościach międzynarodowych, tak by mogły one efektywnie wypełniać swoją rolę zarówno w wymiarze merytorycznym, jak i organizacyjnym. Organizacje obywatelskie i jednostki samorządowe odgrywają rosnącą rolę w budowie międzynarodowej reputacji Polski. Jako strategiczny partner państwa polskiego w tworzeniu kapitału społecznego podmioty te coraz częściej budują sieci aktywnych i wielopoziomowych relacji międzynarodowych. Obywatele w nich zrzeszeni, prowadząc działania o zasięgu transgranicznym, współtworzą wizerunek Polski i realizują zadania określane jako dyplomacja obywatelska, zasługują na wsparcie ze strony służby zagranicznej. Jednocześnie współpraca międzynarodowa na szczeblu lokalnym i regionalnym jest szczególnie istotna w funkcjonowaniu UE i będzie wykorzystywana do realizacji interesów Polski.

3. Usprawnienie koordynacji planowania strategicznego polityki zagranicznej

A. Wzmocnienie narzędzi koordynacji w kluczowych kwestiach międzynarodowych

Dokonywana będzie regularna analiza międzynarodowych interesów RP oraz aktualizowanie ich w razie potrzeby, a także zapewniona zostanie spójna ich realizacja przez wszystkie instytucje państwowe zgodnie z ich kompetencjami. W tym celu opracowane zostaną, przy ścisłej współpracy międzyresortowej, roczne i wieloletnie strategie w zakresie spraw zagranicznych, w tym nakierowane na określone regiony (jak np. Azja i Pacyfik). Wykorzystane do tego zostaną kompleksowe dane z właściwych działów administracji, pozwalające na właściwe mapowanie obecnych i przewidywanych szans i zagrożeń oraz określanie istniejących możliwości.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło
Udział zatrudnienia Polaków w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych	5,48% (2024)	≥ 6,8%	≥ 8,2%	MSZ

Zobacz także w Strategii:

Ze wzmacnianiem pozycji międzynarodowej Polski powiązane są też: budowanie pozytywnego odbioru Polski wśród obywateli innych krajów i zwiększenie skuteczności działań w zakresie dyplomacji publicznej (s. xx), wzmocnienie nowoczesnej dyplomacji gospodarczej (s. xx).

Priorytet 3.2: Wzmocnienie potencjału obronnego kraju

Priorytet zakłada realizację **pięciu głównych kierunków działań**:

1. Zwiększenie potencjału Sił Zbrojnych RP.
2. Rozwój krajowych zasobów produkcyjnych i serwisowych w sektorze obronnym.
3. Rozwój systemu planowania i realizacji badań naukowych na rzecz odporności państwa i rozwoju gospodarki.
4. Zapewnienie bezpieczeństwa granic.
5. Wielostronna współpraca na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju.

Kluczowe wyzwania

Sytuacja bezpieczeństwa RP, szczególnie w bezpośrednim sąsiedztwie, uległa zdecydowanemu pogorszeniu. Zmiana związana jest przede wszystkim z agresywnymi i eskalującymi działaniami Rosji oraz aktywnej współpracy Białorusi w destabilizacji regionu. Inwazja Rosji na Ukrainę wspierana przez Białoruś doprowadziła do znaczącego wzrostu napięć w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Postawa Rosji implikuje zagrożenie atakami hybrydowymi i bezpośrednią agresją zbrojną na terytorium RP lub innego państwa członkowskiego NATO. Na różnego rodzaju incydenty narażony jest również obszar graniczny Polski. Istotnymi czynnikami kształtującymi sytuację bezpieczeństwa RP pozostają również: niestabilność Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Sahelu, rosnąca asertywność Chin, a także aktywność grup o charakterze terrorystycznym i paramilitarnym. Taka sytuacja wymaga od Polski podejmowania zdecydowanych kroków na rzecz wzmocnienia obronności, aktywnej współpracy z sojusznikami i partnerami celem zabezpieczenia wschodniej flanki NATO i zwiększenia bezpieczeństwa zewnętrznych granic UE. Szczególne znaczenie mają w tym kontekście utrzymanie obecności sił NATO na terytorium Polski oraz utrzymanie zdolności Ukrainy do obrony przed dalszą agresją Rosji.

W tych warunkach konieczne jest wzmocnienie potencjału odstraszania i obrony kraju. Powinno ono mieć przede wszystkim charakter prewencyjny i zapobiegać realizacji scenariusza podjęcia działań zbrojnych wobec RP, w tym jej przestrzeni powietrznej, lub w bliskim otoczeniu. To z kolei implikuje znaczny wzrost wydatków na obronę narodową. Od 2022 r. Polska wyraźnie podniosła nakłady na wzmacnianie i unowocześnianie potencjału obronnego kraju. Głównym celem jest zwiększenie zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP oraz rozwój infrastruktury wojskowej. Według opublikowanej w sierpniu 2025 r. informacji publicznej NATO polskie wydatki na obronność, jako procentowy udział PKB, wynosiły odpowiednio: 2,19% w 2021 r., 2,21% w 2022 r. i 3,27% w 2023 r. Wydatki poniesione na obronność w 2024 r. ponownie wzrosły i wyniosły 3,79% PKB.

Bezpieczeństwo militarne wymaga posiadania silnego krajowego zaplecza produkcyjnego i serwisowego w sektorze obronnym. W przypadku wystąpienia konfliktu zbrojnego kluczowe znaczenie ma zdolność do szybkiego odtwarzania zasobów. Polityka obronna Polski powinna w

głównej mierze bazować na potencjale krajowego przemysłu zbrojeniowego, jego wzmocnieniu, konkurencyjności i ścisłym powiązaniu oraz współpracy z innymi sektorami. Znaczące zakupy sprzętu wojskowego z zagranicy dają szansę budowy silnego zaplecza logistycznego w celu zapewnienia usług serwisowych dla nowoczesnego sprzętu na najwyższym poziomie. Rozwijanie zdolności serwisowo-obsługowych oraz produkcyjnych w sektorze obronności stwarza warunki implementacji nowych technologii produkcyjnych przez krajowe przedsiębiorstwa, a przez to zapewnia rozwój zaplecza technologicznego B+R na potrzeby obronności. Kluczowe w tym aspekcie będą zapisy ujęte w Strategii Rozwoju Przemysłu Obronnego, wyznaczającej kierunki działania mające na celu wzmocnienie zdolności polskiego przemysłowego potencjału obronnego.

Strategicznym wyzwaniem dla Polski jest zapewnienie bezpieczeństwa granic i rejonów przygranicznych w części wschodniej i północno-wschodniej kraju. Ze względu na położenie geostrategiczne Polski konieczne jest podjęcie działań służących zdecydowanemu wzmocnieniu ochrony północno-wschodniej i wschodniej granicy – stanowiącej jednocześnie granicę zewnętrzną UE, strefy Schengen oraz obszaru odpowiedzialności NATO. Oznacza to również konieczność sprostania narastającym zagrożeniom migracyjnym, które w ostatnich latach przybrały na sile, szczególnie na odcinkach granicznych z Ukrainą, Białorusią i Rosją. Od momentu rozpoczęcia przez Rosję pełnoskalowej inwazji w Ukrainie, zdecydowanie zwiększyła się liczba działań o charakterze hybrydowym mających na celu próbę destabilizacji bezpieczeństwa Polski. Według informacji Straży Granicznej za 2023 r. liczba cudzoziemców zatrzymanych przez Straż Graniczną za przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom wzrosła o 34% w porównaniu z 2022 r. W 2024 r. zatrzymano/ujawniono o 7% więcej obywateli państw trzecich, którzy wbrew przepisom przekroczyli granicę państwową lub usiłowali ją przekroczyć, w stosunku do 2023 r. Ponadto, w 2024 r. zatrzymano/ ujawniono ponad 10,3 tys. osób za naruszenia przepisów pobytowych. Stanowi to o 44% więcej osób niż w 2022 r.

Kolejnym kierunkiem narażonym na zagrożenia zarówno militarne, jak i asymetryczne jest basen Morza Bałtyckiego. W obliczu rosnących zagrożeń hybrydowych oraz narastających napięć geopolitycznych, ochrona infrastruktury krytycznej na polskich obszarach morskich nabiera kluczowego znaczenia. Polskie obszary morskie są strategicznym obszarem dla bezpieczeństwa energetycznego Polski, a ich infrastruktura – w tym powstające morskie farmy wiatrowe, terminale LNG, gazociągi, infrastruktura portowa oraz podmorskie kable telekomunikacyjne – wymaga stałego monitoringu i skutecznych mechanizmów ochrony przed potencjalnymi zagrożeniami, takimi jak ataki sabotażowe, cyberataki czy operacje wywiadowcze obcych państw. Wzmocnienie zdolności operacyjnych Marynarki Wojennej RP, rozbudowa zaawansowanych systemów nadzoru oraz ścisła współpraca z sojusznikami z NATO, w tym z państwami Nordycko-Bałtyckiej Ósemki i UE stanowią fundament strategii zabezpieczenia tych kluczowych inwestycji. Niezbędne jest również zwiększenie liczby patroli morskich i powietrznych.

Rozwój technologii detekcji zagrożeń podwodnych, integracja systemów rozpoznania i reagowania oraz wykorzystanie nowoczesnych technologii, interoperacyjnych z systemami sojuszniczymi, dla analizy danych w czasie rzeczywistym pozwolą na skuteczniejsze przewidywanie oraz neutralizowanie zagrożeń, co bezpośrednio przełoży się na wzrost bezpieczeństwa i stabilności w regionie Morza Bałtyckiego.

Kierunki działań

1. Zwiększenie potencjału Sił Zbrojnych RP

A. Modernizacja i rozwój techniczny Sił Zbrojnych RP

Kontynuowana będzie dalsza modernizacja i rozwój techniczny Sił Zbrojnych RP, które obejmują wojska: lądowe, siły powietrzne, marynarkę wojenną, specjalne, obrony cyberprzestrzeni oraz obrony terytorialnej. W dalszym ciągu rozwijane będą zdolności do: dowodzenia, rozpoznania, rażenia sił przeciwnika, zabezpieczenia logistycznego oraz medycznego wojsk, przetrwania i ochrony, uzupełnienia i mobilizacji wojsk, zabezpieczenia systemu szkolenia i wykorzystania doświadczeń, kierowania i zarządzania resortem obrony narodowej, działań i operacji w cyberprzestrzeni (w tym wsparcia kryptologicznego) oraz informatyzacji. Zdolności będą rozwijane w ramach następujących komponentów funkcjonalnych: doktryn, organizacji, szkolenia, materiałów, przywództwa, personelu, infrastruktury i interoperacyjności. W Siłach Zbrojnych RP w dalszym ciągu kontynuowana będzie rozbudowa struktur, wzrost ukompletowania stanów osobowych i sprzętowych do zakładanych poziomów oraz utrzymanie ich gotowości bojowej. Zostaną podjęte także działania na rzecz szybkiego uzupełnienia zdolności operacyjnych o systemy przeciwzaskoczeniowe. Rozwijane będą umiejętności do wsparcia i zabezpieczenia logistycznego i medycznego wojsk adekwatne do rozwoju Sił Zbrojnych RP. Wszystkie działania będą zgodne z deklarowanym wkładem narodowym do sojuszniczych planów obronnych oraz normami reagowania NATO. Szczególny nacisk zostanie położony na rozwój bezzałogowych systemów w domenie lądowej, powietrznej i morskiej.

B. Rozwój nowoczesnych technologii w Siłach Zbrojnych RP

Podjęte zostaną działania na rzecz szerszego zastosowania nowoczesnych technologii, w tym sztucznej inteligencji, systemów bezzałogowych (dronów), infrastruktury satelitarnej i zdolności rozpoznania. Ich rozwój stanie się istotnym katalizatorem wzrostu gospodarczego, w tym przemysłu obronnego. W celu zapewnienia skutecznej realizacji zamierzeń modernizacyjnych, przewiduje się zwiększenie krajowego wysiłku przemysłowego, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju i wykorzystania potencjału polskiego przemysłu obronnego. Zostaną również rozwinięte i zmodernizowane polskie zdolności w zakresie infrastruktury satelitarnej oraz jej ochrony. Będzie ona wspierać działania w obszarach komunikacji, obserwacji Ziemi oraz nawigacji. Ponadto zgodnie z przyjętymi założeniami koncepcji operacji wielodomenowych, NATO wraz z państwami członkowskimi planuje przeprowadzić transformację cyfrową, w wyniku której zakłada się stworzenie tzw. cyfrowego szkieletu, będącego wspólną platformą koordynacji działań we wszystkich domenach. Technologie satelitarne, zintegrowane z zaawansowanymi systemami sztucznej inteligencji, zwiększą zdolności monitorowania i analizy danych w czasie rzeczywistym, co pozwoli na efektywniejsze reagowanie na zagrożenia i skuteczniejszy proces doboru środków i sposobów oddziaływania pod kątem pożądanych efektów.

C. Reforma Systemu Kierowania i Dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP

System Kierowania i Dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP zostanie dostosowany zarówno do warunków czasu pokoju, jak i wojny poprzez powiązanie go z Wojennym Systemem Dowodzenia, odpowiadającym współczesnym zasadom organizacji działań wojennych. Ponadto reforma uwzględni zmiany strukturalne w Siłach Zbrojnych RP, modernizację wyposażenia wojskowego oraz rozwój nowych sposobów prowadzenia działań bojowych.

D. Rozwój systemu kształcenia i doskonalenia żołnierzy pełniących zarówno czynną służbę wojskową, jak i służbę w rezerwie z uwzględnieniem zwiększonej liczebności Sił Zbrojnych RP

Zostanie usprawniony proces zarządzania zasobami osobowymi we wszystkich korpusach i grupach osobowych Sił Zbrojnych RP. Obejmie on poprawę kwalifikacji i naboru oraz rozwój systemu kształcenia i doskonalenia zawodowego żołnierzy. Priorytetem będzie rekrutacja wyspecjalizowanego

personelu i jego szkolenie w kontekście wymagań współczesnych konfliktów zbrojnych. System szkolenia uwzględni m.in. wprowadzenie nowoczesnego sprzętu i technologii wojskowych do wyposażenia Sił Zbrojnych RP, wielodomenowy charakter działań bojowych, w tym konflikty zbrojne o dużej intensywności i utrzymanie wymaganych wskaźników obsady etatowej jednostek wojskowych zgodnie z nowym modelem sił NATO. Ponadto będą kontynuowane działania związane z rozwojem medycyny pola walki oraz potencjału jednostek jej dedykowanych (wymiana doświadczeń w kontaktach międzynarodowych, na dedykowanych ćwiczeniach, utworzenie Zakładu Medycyny Pola Walki w Wojskowym Instytucie Medycznym - PIB oraz tego typu ośrodków regionalnych na bazie szpitali wojskowych, kursy i szkolenia z sojusznikami) oraz szkolenia realizowane przez specjalistów wojskowych dla personelu szpitali cywilnych. Znajomość podstawowych zasad udzielania pomocy medycznej jest elementem powszechnego programu szkoleń obronnych "wGotowości" organizowanych przez MON. Zostanie także zoptymalizowany system kształcenia i doskonalenia zawodowego w korpusie osobowym medycznym (odtworzenie wojskowej akademickiej uczelni medycznej, ułatwiony dostęp do specjalizacji medycznych priorytetowych dla Sił Zbrojnych RP i kształcenia podyplomowego, współpraca z cywilnymi ośrodkami dydaktycznymi i klinicznymi, przedsięwzięcia rozszerzające mobilność edukacyjną oraz praktyki wojskowo-medyczne, w tym z medycyny pola walki).

E. Rozbudowa i wzmocnienie strategicznej wojskowej infrastruktury obronnej

Realizowane będą inwestycje w wojskową infrastrukturę obronną: bazy wojskowe, centra dowodzenia, łączności, centra logistyczne, magazyny broni i amunicji. Infrastruktura cywilna zostanie przystosowana do wykorzystania przez Siły Zbrojne (m.in. drogowe odcinki lotniskowe, szpitale, magazyny, terminale przeładunkowe, punkty napraw sprzętu, zakwaterowania i żywienia). Realizowane będą projekty inwestycyjne w ramach unijnego Instrumentu „Łącząc Europę” w ramach inicjatywy *Military Mobility*, a także w miarę możliwości przez inne źródła, koncentrując się na dostosowaniu odcinków transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) do odpowiednich wymogów technicznych oraz zdolności zaspokojenia potrzeb cywilnych i obronnych (inwestycje liniowe, takie jak modernizacja i budowa dróg, torów kolejowych, mostów, budowa centrów logistycznych oraz infrastruktury lotniskowej), z uwzględnieniem infrastruktury dostępowej, tam gdzie to możliwe. Działanie to obejmie także poprawę infrastruktury drogowo-kolejowej łączącej porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki z zapleczem lądowym. Elementem wzmacniania odporności strategicznej państwa i budowy przewagi gospodarczo-militarno-politycznej będzie także utworzenie Zielonych Okręgów Przemysłowych, w tym pierwszego i pilotażowego ZOP Kaszubia (zob. priorytet „Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii”).

F. Rozwój współpracy z organizacjami pozarządowymi jako element wzmocnienia potencjału obronnego

Podjęte zostaną działania na rzecz wzmocnienia organizacji pozarządowych wspierających obronność państwa w zakresie zwiększenia liczebności rezerw osobowych, jak i pozyskiwania kandydatów do służby wojskowej, w tym zawodowej służby wojskowej, dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej lub terytorialnej służby wojskowej. Organizacje pozarządowe zostaną szeroko włączone w realizację edukacyjnych inicjatyw o charakterze obronnym oraz propagowanie postaw patriotycznych i edukacji historycznej.

2. Rozwój krajowych zasobów produkcyjnych i serwisowych w sektorze obronnym

A. Zwiększenie krajowych zdolności produkcyjnych przemysłu zbrojeniowego

Zwiększany będzie krajowy potencjał produkcyjny i serwisowy we wszystkich domenach operacyjnych oraz nastąpi dywersyfikacja ich produkcji i łańcuchów dostaw na terenie kraju z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy unijnych, międzynarodowych, jak również krajowych źródeł finansowania. Działania te obejmą szeroki asortyment środków bojowych, rozbudowę i zwiększenie efektywności linii produkcyjnych. Pozwoli to na zaspokojenie potrzeb Sił Zbrojnych RP zarówno w zakresie posiadanego i pozyskiwanego sprzętu wojskowego, jak i tworzenia zapasów magazynowych oraz zdolności do serwisowania sprzętu w trakcie potencjalnego konfliktu. Zapewniona przy tym zostanie wysoka elastyczność produkcji, m.in. poprzez wysoki poziom programowalności linii produkcyjnych, sieci telekomunikacyjnej, zasobów IT oraz infrastruktury komunikacyjnej pozwalające na kontrolę nad procesem budowy i funkcjonowania kluczowych dla obronności państwa systemów teleinformatycznych, w szczególności wykorzystywanych na poziomie strategicznym. Istotne będzie także efektywne monitorowanie i zarządzanie produkcją oraz planowanie rozwoju mocy produkcyjnych pozwalające na szybkie przestawienie się na inny asortyment.

B. Zwiększenie zdolności do odtwarzania niezbędnych zasobów w przypadku wystąpienia konfliktu zbrojnego (amunicja, serwisowanie sprzętu)

Zwiększeniu ulegną zdolności produkcyjne i dywersyfikacja produkcji amunicji małokalibrowej, średniokalibrowej, wielkokalibrowej, rakiet oraz środków minersko-zaporowych. W ramach krajowego sektora zbrojeniowego, ze szczególnym uwzględnieniem Grupy Kapitałowej PGZ, a także potencjału prywatnych przedstawicieli polskiego przemysłu obronnego, w tym prywatnych firm zbrojeniowych realizowana będzie strategia rozwoju amunicji wielkokalibrowej, której celami będą: (i) wzrost potencjału produkcyjnego; (ii) zapewnienie wysokiego poziomu elastyczności produkcji; (iii) redundancja potencjału produkcyjnego (odzyskanie zdolności operacyjnej do produkcji w przypadku ataku na zakłady w trakcie konfliktu zbrojnego, sabotażu itp.); (iv) rozwój nowych typów amunicji (amunicja programowalna, precyzyjnego rażenia, termobaryczna, o zwiększonym zasięgu); (v) wdrażanie i wykorzystywanie na poziomie taktycznym nowoczesnych mobilnych rozwiązań typu TAK (Team/Tactical Awareness Kit); (vi) zabezpieczenie bazy surowcowej i półproduktów (utrzymanie odpowiednich rezerw i alternatywnych źródeł zaopatrzenia) w celu zapewnienia ciągłości produkcji w warunkach kryzysowych. Realizacja rządowych programów wieloletnich, w tym Programu „Narodowa Rezerwa Amunicyjna" przyczyni się do dywersyfikacji źródeł dostaw i zwiększenia potencjału militarnego Państwa Polskiego.

C. Budowa systemu zapewniającego ciągłość funkcjonowania przemysłu obronnego w trakcie konfliktu zbrojnego

Rozwijany będzie system zapewniający ciągłość funkcjonowania przemysłu obronnego w warunkach konfliktu zbrojnego mający na celu ochronę zakładów przemysłowych przed potencjalnym atakiem. Jednym z elementów będzie budowa systemu ewakuacji przemysłu obronnego do bezpiecznych lokalizacji, które będą posiadały niezależną infrastrukturę niezbędną do funkcjonowania. W oparciu o istniejącą infrastrukturę będzie tworzone zaplecze dla funkcjonujących jednostek wojskowych. Zostaną także zabezpieczone środki na przywrócenie funkcji produkcyjnej nieczynnym zakładom naprawczym taboru kolejowego. Optymalizacja rozmieszczenia przedsiębiorstw z sektora militarnego oraz zakładów z nim związanych pozwoli na skuteczniejsze planowanie interwencji i wsparcia dla przemysłu obronnego oraz przyczyni się do poprawy warunków działalności firm związanych z obronnością, co może skutkować utrzymaniem i tworzeniem nowych miejsc pracy oraz wzrostem konkurencyjności polskiego sektora zbrojeniowego. W przypadku ewentualnego konfliktu zbrojnego

pozwoli to na utrzymanie zdolności logistycznych i bezpośredniego kontaktu oraz przepływu sprzętu z państwami sojuszniczymi. Elementem działań zabezpieczających będzie ochrona infrastruktury energetycznej, wodno-kanalizacyjnej oraz sieci telekomunikacyjnej, zasobów IT oraz infrastruktury komunikacyjnej, które mogą stanowić potencjalne cele ataków. Takie podejście pozwoli na minimalizację zakłóceń w produkcji przemysłowej, co zwiększy odporność na ataki i zapewni ciągłość dostaw materiałów obronnych na wypadek konfliktu.

D. Wzmacnianie regionalnych potencjałów na rzecz rozwoju zdolności obronnych

Podjęte zostaną działania na rzecz terytorialnie zróżnicowanego rozwoju zasobów produkcyjnych, uwzględniającego przestrzenny rozkład potencjałów oraz uwarunkowania strategiczne, logistyczne, środowiskowe i społeczne poszczególnych regionów. Zostanie on ukierunkowany na wzmacnianie krajowych zdolności produkcyjnych oraz rozwój technologii obronnych, z uwzględnieniem racjonalizacji miejsc lokowania przemysłu obronnego. Dotyczy to przykładowo dwóch portów morskich regionalnych – Kołobrzeg i Darłowo, ulokowanych z dala od Obwodu Królewieckiego oraz miast – ośrodków przemysłowych subregionalnych, z dala od granicy wschodniej. Lokowanie inwestycji z uwzględnieniem logiki strategicznej, lokalizacji baz wojskowych i jednostek NATO, optymalizacji rozmieszczenia przedsiębiorstw z sektora militarnego oraz zakładów z nim związanych, a także stosownie do rozmieszczenia istniejącej i powstającej infrastruktury krytycznej państwa, pozwoli na skuteczniejsze planowanie interwencji i wsparcia dla przemysłu obronnego oraz infrastruktury wojskowej w kraju.

3. Rozwój systemu planowania i realizacji badań naukowych na rzecz odporności państwa i rozwoju gospodarki

A. Rozwój priorytetowych technologii

W ramach przygotowywanych programów strategicznych i programów badań naukowych priorytetowo traktowane będą technologie istotne dla wzmocnienia odporności państwa oraz zwiększania konkurencyjności krajowej gospodarki (w tym mające znamiona podwójnego zastosowania). Szczególny nacisk zostanie położony na wsparcie projektów mających na celu rozwój: sztucznej inteligencji, technologii kwantowych, systemów autonomicznych, zautomatyzowanego przetwarzania i analizy dużych zbiorów danych, technologii satelitarnych oraz rozwiązań zapewniających kompleksowe wsparcie medyczne.

B. Efektywne wdrażanie technologii, w tym podwójnego zastosowania (*dual-use*)

Efekty prac badawczo-rozwojowych w ramach priorytetowych technologii będą skutecznie operacjonalizowane poprzez wdrażanie ich w realne obszary zastosowań. W tym celu uruchamiane będą projekty oparte na ściśle zdefiniowanych założeniach przy jednoczesnym zapewnieniu aktywnej roli instytucji zamawiających jako podmiotów współkształtujących rozwój przyszłego produktu. Ponadto zostaną zrewidowane regulacje w zakresie wprowadzania na wyposażenie Sił Zbrojnych RP efektów prac badawczo-rozwojowych oraz zostaną wypracowane zmiany legislacyjne. Dzięki podjętym inicjatywom zostaną obniżone koszty wdrożenia m.in. z uwagi na brak konieczności powtarzania badań kwalifikacyjnych. Działania te będą oparte na doświadczeniach wyniesionych z realizacji programów ukierunkowanych na rozwój technologii podwójnego zastosowania, m.in.:

Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA NATO) oraz *Investments Dual-use Adaptation* (IDA)[125].

C. Rozwój współpracy i koordynacji działań w zakresie działalności innowacyjnej

Efektywna działalność innowacyjna wymaga ścisłej współpracy i skoordynowanych działań pomiędzy administracją publiczną, środowiskiem naukowym oraz przemysłem. Kluczowe znaczenie będą mieć inicjatywy ułatwiające transfer technologii, eliminujące bariery rozwojowe oraz wzmacniające koordynację i współpracę między tymi sektorami. W tym kontekście zacieśniana będzie współpraca w ramach modelu Administracja publiczna – Nauka – Przemysł, tak aby skutecznie przekładać potencjał badawczy na konkretne wdrożenia gospodarcze i obronne.

Rozwijany będzie sektor kosmiczny oraz technologie z nim powiązane poprzez skoordynowaną współpracę administracji rządowej, instytucji badawczych, sektora nauki i przemysłu, w tym we współdziałaniu z resortem obrony narodowej. Planowane działania będą sprzyjać tworzeniu i wzmacnianiu krajowych ekosystemów łączących przemysł, szkoły wyższe, instytuty badawcze oraz administrację publiczną, ukierunkowanych na rozwój i wdrażanie zaawansowanych technologii kosmicznych i satelitarnych. Istotną rolę odegra Polska Agencja Kosmiczna, która będzie wspierać współpracę i integrować środowiska naukowe, przemysłowe oraz administracyjne wokół wspólnych przedsięwzięć i zastosowań technologii kosmicznych. Partnerstwa z uczelniami oraz inwestycje w badania i rozwój (B+R) wzmocnią kompetencje krajowych podmiotów i umożliwią im aktywne uczestnictwo w międzynarodowych przedsięwzięciach sektora kosmicznego.

Zintensyfikowane zostaną działania na rzecz określenia priorytetowych kierunków rozwoju technologicznego oraz efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów zarówno finansowych, jak i infrastrukturalnych. Szczególny nacisk zostanie położony na zwiększenie integracji krajowych i międzynarodowych programów badawczo-rozwojowych, w tym inicjatyw europejskich i sojuszniczych wspierających innowacje technologiczne. Równolegle prowadzone będą działania na rzecz wzmacniania rozpoznawalności polskiego sektora obronnego na rynku międzynarodowym, co pozwoli na budowanie jego pozycji jako istotnego partnera w globalnym łańcuchu dostaw technologii o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa.

D. Rozwój zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP

Niezbędne jest ciągłe diagnozowanie i rozwój perspektywicznych zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP w obszarze odstraszania i obrony, tak aby sprostać współczesnym i przyszłym wyzwaniom bezpieczeństwa. Kluczowym działaniem w tym obszarze pozostaje wyposażanie jednostek w najnowocześniejszy sprzęt wojskowy, będący efektem prac badawczo-rozwojowych realizowanych przez przemysł krajowy. W tym celu Minister Obrony Narodowej będzie kontynuował uruchamianie projektów zorientowanych na rozwój i wdrażanie nowych systemów uzbrojenia, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań krajowych, zgodnych z Potrzebami Operacyjnymi i opracowanymi na ich podstawie Wymaganiami Sprzętowymi.

4. Zapewnienie bezpieczeństwa granic

A. Wzmocnienie ochrony wschodniej i północnej granicy Polski

[125] NATO DIANA – druga edycja konkursu Akcelerator innowacji obronnych, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, 17 lipca 2024, [online] https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/nato-diana--druga-edycja-konkursu-akcelerator- innowacji-obronnych [dostęp: styczeń 2025].

Kontynuowane będą działania w ramach Programu Odstraszania i Obrony „Tarcza Wschód" na lata 2024-2028, którego głównym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa i szczelności terenów północno-wschodniej i wschodniej granicy Polski. Działania dotyczące obrony i ochrony granic będą skoncentrowane na trzech aspektach. Po pierwsze na przygotowaniu terenu przygranicznego do obrony poprzez wzmocnienie zdolności przeciwzaskoczeniowej, rozbudowę systemów monitorowania, zapewnienie bezpieczeństwa wojsk własnych oraz ochronę ludności cywilnej. Po drugie na modernizacji infrastruktury służącej kontroli i ochronie granic, w tym: modernizację i uruchomienie nowych zapór i barier optoelektronicznych na wschodniej granicy RP, wykorzystanie systemów wielkoskalowych. Zakłada się także ich interoperacyjność do podejmowania wspólnych i skoordynowanych działań oraz wymiany informacji dla efektywnego zwalczania przestępczości transgranicznej na granicach RP, budowania świadomości sytuacyjnej, monitorowania ruchów migracyjnych oraz digitalizacji zarządzania granicą. Kluczowe działania w zakresie wdrożenia Wielkoskalowych Systemów Informacyjnych UE oraz zapewnienia ich interoperacyjności realizowane będą zgodnie z założeniami „Planu Dostosowania Organów Polskiej Administracji do Współpracy z Wielkoskalowymi Systemami Informacyjnymi UE – MasterPlan 2.0". Po trzecie polityka zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w odległości do 30-40 km od granicy będzie kształtowana w sposób ułatwiający obronę i spowolniający natarcie. Wprowadzone zostaną zmiany prawne mające na celu usprawnienie i ułatwienie procesu inwestycyjno-budowlanego na tym obszarze dla celów obronności.

B. Zapewnienie bezpieczeństwa wybrzeża i obszarów morskich

Realizowane będą działania inwestycyjne związane z rozwojem morskich sił zbrojnych i obrony wybrzeża (w tym od strony Zalewu Wiślanego) oraz możliwie jak najszybsza rozbudowa i przebudowa regionalnych portów morskich umożliwiających rozśrodkowanie okrętów wojennych i prowadzenia manewrów morskich z dala od Obwodu Królewieckiego, w szczególności portu morskiego Kołobrzeg i portu w Ustce. Prowadzone będą regularne ćwiczenia (manewry) demonstrujące interoperacyjność sojuszników – celami ćwiczeń będą m.in. poszukiwanie i zwalczanie okrętów podwodnych, rozwój zdolności w sferze wojny minowej, obrony powietrznej oraz operacji desantu morskiego. Innym działaniem o charakterze prewencyjnym i ochronnym będzie przyjęcie inicjatywy wspólnych patroli morskich, w szczególność w obszarze infrastruktury krytycznej, monitorowania aktywności tzw. „floty cieni" i zapewnienia drożności morskich korytarzy transportowych, w tym dostaw gazu.

Przewiduje się również wybudowanie przez Straż Graniczną nowego Zautomatyzowanego Systemu Radarowego Nadzoru polskich obszarów morskich (ZSRN 2.0) w celu monitorowania morskiej granicy państwowej RP jako zewnętrznej granicy Unii Europejskiej oraz monitorowania przestrzegania porządku prawnego i bezpieczeństwa żeglugi na polskich obszarach morskich przy wykorzystaniu nowoczesnej technologii. Ponadto planowane jest utworzenie Centrum Bezpieczeństwa Morskiego, które zostanie umiejscowione w Straży Granicznej i będzie odpowiedzialne m.in. za bieżące monitorowanie zagrożeń oraz koordynację, wymianę informacji pomiędzy wszystkimi służbami i podmiotami zaangażowanymi w zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi morskiej i ochronę infrastruktury krytycznej.

Dla zachowania bezpieczeństwa i stabilności regionu Morza Bałtyckiego wykorzystane będą technologie satelitarne rozwijane i wdrażane przez krajowe podmioty, w tym Polską Agencję Kosmiczną oraz Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, we współpracy z administracją rządową, sektorem nauki i przemysłem. Rozwiązania te umożliwią zaawansowaną obserwację i analizę zjawisk klimatycznych, wykrywanie zagrożeń środowiskowych, śledzenie tzw. „floty cieni", a także wzmacnianie odporności systemów łączności i nawigacji satelitarnej, w tym przeciwdziałanie zakłóceniom sygnałów – globalnych systemów nawigacji satelitarnej (GNSS). Dla zapewnienia

poprawnej pracy synchronicznych sieci radiowych w regionie wybrzeża i na morzu istotna jest również rozbudowa krajowych systemów transferu czasu, w szczególności z wykorzystaniem infrastruktury światłowodowej. Rozwój sektora kosmicznego, koordynowany przez Polską Agencję Kosmiczną w zakresie rozwiązań cywilnych i cywilno-wojskowych (w uzgodnieniu z MON), pobudzi innowacje i powstawanie nowych firm technologicznych, zwłaszcza w regionie Pomorza, gdzie dynamicznie rozwija się ekosystem współpracy nauki i biznesu. Partnerstwa z uczelniami (Politechniką Gdańską, Uniwersytetem Gdańskim - z fizyką i technologiami kwantowymi – oraz Gdańskim Uniwersytetem Medycznym) oraz inwestycje w badania i rozwój (B+R) stworzą warunki do komercjalizacji nowoczesnych rozwiązań i zwiększania konkurencyjności Polski w europejskim i globalnym sektorze kosmicznym.

C. Przeciwdziałanie nielegalnej migracji

Zostanie przeprowadzona identyfikacja zjawisk i mechanizmów związanych z działaniami hybrydowymi i instrumentalizacją migrantów. Powstanie kompleksowy model, a także odpowiednie komponenty techniczne służące szybkiej reakcji na pojawiające się prowokacje przygraniczne z wykorzystaniem nacisku migracyjnego oraz zostanie zwiększona skuteczność przeciwdziałania przerzutowi ludzi przez terytorium Polski. Priorytetem będzie ujawnianie osób i sił zaangażowanych w nielegalną migrację oraz działania przeciwko zorganizowanej przestępczości transgranicznej. Działania te będą realizowane przy ścisłej współpracy z krajami partnerskimi, w tym z państwami członkowskimi UE oraz agencjami międzynarodowymi.

5. Wielostronna współpraca na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju

A. Zwiększenie obecności wojsk sojuszniczych i koalicyjnych w Polsce

Polska będzie prowadziła działania na rzecz dalszego wzmacniania obecności wojskowej sojuszników na terytorium RP (w zakresie sił, instalacji obronnych, ale także magazynów uzbrojenia, sprzętu wojskowego czy amunicji) oraz będzie dążyła m.in. do dalszego zacieśniania współpracy w tym zakresie ze Stanami Zjednoczonymi, jako liderem Sojuszu Północnoatlantyckiego. Dzięki ugruntowywaniu obecności sojuszniczej w Polsce wzrośnie wiarygodność i skuteczność działań odstraszających na wschodniej flance NATO.

B. Prowadzenie regularnych ćwiczeń wojskowych na wschodniej flance NATO

Regularnie przeprowadzane będą ćwiczenia wojskowe na wschodniej flance uwzględniające scenariusz operacji obronnych zgodnie z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Zapewniona zostanie pełna gotowość operacyjna sił NATO wyposażonych w odpowiednie zasoby, środki oraz sprawne dowództwo. Dodatkowo system gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP zostanie skoordynowany i zsynchronizowany z systemem sojuszniczym obowiązującym w NATO. Rozbudowana zostanie infrastruktura wojskowa i paliwowa na wschodniej flance Sojuszu, co zwiększy zdolności operacyjne i gotowość obronną regionu.

C. Wzmocnienie współpracy Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE z Sojuszem Północnoatlantyckim

Polska będzie działać na rzecz zacieśnienia współpracy UE–NATO i wzmocnienia bezpieczeństwa w wymiarze transatlantyckim. Wspierane będą rozwój zdolności obronnych i zwiększanie produkcji zbrojeniowej w państwach UE z założeniem, że działania te powinny jednocześnie wzmacniać zdolności do obrony kolektywnej Sojuszu Północnoatlantyckiego i brać pod uwagę realizację celów

NATO. Konsekwentnie zacieśniana będzie współpraca UE–NATO, szczególnie w takich dziedzinach jak: cyberobrona, odporność na zagrożenia hybrydowe, mobilność wojskowa, a także ochrona infrastruktury krytycznej, wykorzystanie przestrzeni kosmicznej. Jednocześnie Polska będzie zabiegać o realizacje w ramach UE inicjatyw istotnych dla bezpieczeństwa zarówno UE, jak i NATO: projektu wzmocnienia infrastruktury obronnej wschodniej granicy Polski „Tarcza Wschód" oraz europejskiej inicjatywy obrony powietrznej. W celu zapewnienia pełnej zdolności do realizacji sojuszniczych planów obrony zostaną stworzone warunki prawne umożliwiające prowadzenie operacji przez Sojusz Północnoatlantycki na terytorium Polski.

D. Międzynarodowa współpraca w zakresie zapewnienia ochrony granic i polityki migracyjnej

Polska będzie rozwijać współpracę międzynarodową i wzmacniać współdziałanie z instytucjami unijnymi oraz państwami członkowskimi na rzecz zwiększenia skuteczności ochrony granic z wykorzystaniem interoperacyjności systemów wielkoskalowych. Polska będzie podpisywać umowy o powrotach migrantów do krajów tranzytu oraz pochodzenia w ramach systemu eksternalizacji polityki migracyjnej oraz wspierać podpisywanie takich umów przez podmioty UE, tym samym wpisze się w działania realizowane na poziomie unijnym.

E. Zapewnienie interoperacyjności w ramach sił sojuszniczych

W ramach „Paktu dla Bezpieczeństwa Polski – Pomorze Środkowe" rozwijana będzie infrastruktura militarna przystosowana do prowadzenia sojuszniczych ćwiczeń i operacji wojskowych, tj. porty morskie, koleje, drogi, lotniska jako inwestycje dual-use. W ramach zobowiązań sojuszniczych, budowania zdolności operacyjnych oraz wsparcia przez państwo-gospodarza planowane będzie wykorzystanie zasobów militarnych oraz niemilitarnych kraju celem zapewnienia odporności, szybkiego przerzutu sił sojuszniczych, a także ich rozmieszczania w ramach operacji obronnej. Ponadto realizowana będzie rozbudowa systemu paliwowego na wschodniej flance NATO.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło
Wydatki z budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych RP w relacji do PKB	3,24%* (2024)	≥ 3%	≥ 3%	MON
Stan ewidencyjny żołnierzy zawodowych w odniesieniu do średniorocznego stanu żołnierzy zawodowych SZ RP w danym roku określonego w decyzji budżetowej MON na dany rok	≥ 95% (2024)	≥ 95%	≥ 95%	MON
Stosunek liczby ochotników powołanych do dobrowolnej zasadniczej służby wojskowej do liczby ochotników planowanych do powołania według dokumentów planistycznych MON	≥ 90% (2024)	≥ 90%	≥ 90%	MON

* Wskaźnik nie uwzględnia wydatków z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Zobacz także w Strategii:

Ze wzmocnieniem potencjału obronnego kraju powiązane są też: polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii (s. xx), polityka surowcowa (s. xx), bezpieczeństwo żywnościowe (s. xx), bezpieczeństwo lekowe (s. xx).

Priorytet 3.3: Budowa odporności państwa i społeczeństwa na kryzysy

Priorytet zakłada realizację **czterech głównych kierunków działań**:

1. Budowa nowoczesnego i opartego na społeczeństwie obywatelskim systemu ochrony ludności i obrony cywilnej.
2. Wzmocnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.
3. Identyfikacja i zabezpieczenie usług kluczowych, modernizacja i rozwój infrastruktury krytycznej oraz udział w unijnych ramach zarządzania kryzysowego.
4. Zwiększenie poziomu cyberbezpieczeństwa kraju.

Kluczowe wyzwania

Zapewnienie ochrony ludności i odbudowa systemu obrony cywilnej kraju, wraz z niezbędną infrastrukturą, pozostaje jednym z pierwszoplanowych wyzwań. W praktyce od 2022 r. do końca 2024 r. nie funkcjonował w Polsce jasno określony system sprecyzowanych zadań, struktur oraz działań w kontekście obrony cywilnej. W szerszym ujęciu demontaż polskiego systemu obrony cywilnej następował sukcesywnie od początku lat 90. ubiegłego wieku wskutek zmiany percepcji zagrożeń, w tym dotyczących końca poważnego zagrożenia z kierunku wschodniego. Za czynnik decydujący o jego demontażu należy uznać ogólny brak koncepcji funkcjonowania całego systemu (w tym w wymiarze prawnym oraz edukacyjnym) oraz efektywnego mechanizmu jego finansowania. Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w wieloletnich zaniedbaniach w zakresie konserwacji i budowy schronów oraz obiektów ochronnych, a także braku wdrożenia odpowiednich standardów budowlanych dla nowo powstających wielorodzinnych budynków mieszkalnych (wykres 45).

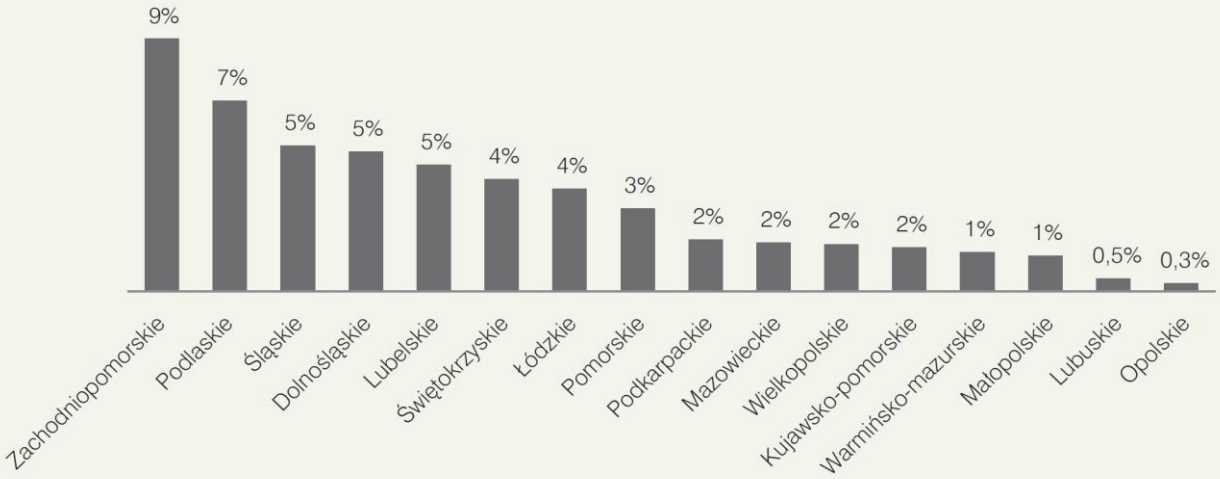
Brak inwestycji w budowle ochronne w konsekwencji doprowadził do ograniczenia możliwości w zakresie zapewniania obywatelom miejsc schronienia na wypadek wystąpienia zagrożeń o masowym charakterze. Według opublikowanego w marcu 2024 r. raportu NIK w Polsce na miejsce w schronach i ukryciach może liczyć niecałe 4% mieszkańców (od 0,3% do 9% mieszkańców w poszczególnych województwach)[126], głównie na terenach zurbanizowanych (miejskich).

Występuje stosunkowo niska świadomość społeczna na temat potencjalnych zagrożeń oraz sposobów reagowania w sytuacjach kryzysowych. Z badań przeprowadzonych przez IBRiS w I kwartale 2024 r. wynika, że jedynie ok. 50% ankietowanych uważa, że jest w stanie przygotować się na przetrwanie kilku dni bez dostaw prądu, wody czy jedzenia[127]. Brak programu edukacji podstawowej oraz ogólnej na temat sposobów rozpoznawania i reagowania na sytuacje kryzysowe –

[126] NIK, Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia, Warszawa 2024.
[127] B. Figaj, Polacy chcą powrotu obrony cywilnej. Wyniki badania InfoSecurity24.pl, InfoSecurity24, 13 marca 2024, [online] https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/polacy-chca-powrotu-obrony-cywilnej-wyniki-badania-infosecurity24pl [dostęp: październik 2024].

w tym znajomości sygnałów alarmowych i ostrzegawczych, a także procedur ich nadawania – sprawia, że społeczeństwo staje się mniej przygotowane do radzenia sobie z nieoczekiwanymi wyzwaniami. W efekcie rośnie ryzyko zbiorowej paniki, dezinformacji i nieefektywnego wykorzystania dostępnych zasobów w obliczu kryzysu.

Wykres 45. Liczba miejsc w budowlach ochronnych w stosunku do liczby mieszkańców danego województwa (2021 r.)



Uwaga: dane dla województwa śląskiego pochodzą z 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu NIK *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*, Warszawa 2024, s. 16.

Niestabilna sytuacja międzynarodowa spowodowana wojną w Ukrainie przyniosła nowe zagrożenia i przyczyniła się do konieczności sprostania przez służby bezpieczeństwa i porządku publicznego, obok dotychczasowych, wielu nowym wyzwaniom. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa oraz realizacji jego celów rozwojowych konieczne jest rozpoznawanie, monitorowanie i zapobieganie wszelkim zagrożeniom, a także zapewnienie skutecznych mechanizmów reagowania oraz podnoszenia skuteczności służb państwowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Dotyczy to zarówno zapobiegania i zwalczania przestępczości pospolitej, jak i najpoważniejszych form przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej – narkotykowej, ekonomicznej i kryminalnej, jak również przestępczości przeciwko dziedzictwu kulturowemu, zarówno w wymiarze krajowym, transgranicznym, jak i międzynarodowym. Od 2022 r. w Polsce obowiązują na obszarze całego kraju stopnie alarmowe, co związane jest z koniecznością zapewnienia stałej podwyższonej gotowości służb do realizacji działań antyterrorystycznych, w tym kontrterrorystycznych. Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa wymaga istnienia profesjonalnie wyszkolonych, nowocześnie wyposażonych, skutecznie zarządzanych i odpowiednio zmotywowanych służb odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, które współpracują z innymi organami administracji, samorządami, organizacjami pozarządowymi i są w stałym dialogu z obywatelami.

Polska jako kraj frontowy jest silnie narażona na dywersję i ataki na polską infrastrukturę krytyczną, zwłaszcza w strategiczne sieci i systemy. Częstotliwość takich ataków, a także konieczność przeciwdziałania im, jest zdecydowanie większa w czasie istotnych wydarzeń, takich jak np. wybory czy ważne święta państwowe. Dlatego niezbędne jest stałe identyfikowanie nowych zagrożeń dla infrastruktury krytycznej oraz usług kluczowych dla funkcjonowania państwa i potrzeb społeczeństwa. W zapewnieniu właściwej ochrony przed tymi zagrożeniami szczególną rolę odgrywa ochrona infrastruktury o podwójnym zastosowaniu (drogowa, kolejowa, intermodalna, morska,

lotnicza, energetyczna, ochrony zdrowia, telekomunikacyjna oraz logistyczna), która służy społeczeństwu w czasie pokoju, ale jednocześnie, na wypadek zagrożeń militarnych, stanowi potencjał obronny państwa. Zarówno ochrona usług kluczowych, jak i infrastruktury krytycznej wymaga skoordynowanych działań realizowanych we współpracy z samorządem terytorialnym i sektorem prywatnym, w tym z podmiotami o zasięgu międzynarodowym. Ciągłość działania systemów infrastruktury krytycznej, usług kluczowych i łańcuchów dostaw ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania bezpieczeństwa państwa i obywateli.

W obliczu nasilających się zjawisk zaliczanych do wojny hybrydowej i innych zagrożeń dla bezpieczeństwa cyfrowego kraju krytycznym wyzwaniem jest zapewnienie odpowiedniego poziomu cyberbezpieczeństwa. Wzrasta aktywność grup cyberprzestępczych i haktywistycznych. Ich działania mogą prowadzić do destabilizacji instytucji publicznych, dezinformacji lub zakłóceń w sektorach takich jak energetyka, telekomunikacja, finanse czy transport. Ataki tego typu mogą zakłócić realizację kluczowych funkcji państwa – w tym bezpieczeństwo obywateli czy stabilność gospodarki – które w coraz większym stopniu oparte są na technologiach cyfrowych. W 2022 r. CSIRT NASK obsłużył prawie 40 tys. incydentów, w 2023 r. było ich ponad 80 tys., a w 2024 r. – ponad 100 tys. (dane Ministerstwa Cyfryzacji). Oprócz cyberataków, Polska i inne kraje Zachodu są również wysoce narażone na działania dezinformacyjne i propagandowe.

Polacy są coraz bardziej narażeni na cyberzagrożenia. Według danych GUS za 2024 r. ponad 87% polskiego społeczeństwa korzysta z sieci chociaż raz w tygodniu, a prawie 70% systematycznie sprawdza w niej informacje o towarach i usługach. Częsta obecność cyberprzestrzeni w życiu codziennym wpływa na relatywnie wysokie narażenie społeczeństwa na szerokie spektrum cyberzagrożeń, m.in. działania dezinformacyjne, manipulacje informacją, oszustwa i kradzieże internetowe czy wyłudzenia danych. Niska świadomość społeczna o działaniach dezinformacyjnych lub o nowych cyberprzestępstwach może doprowadzić do obniżenia poziomu cyberbezpieczeństwa. Według ESET *Threat Report* za II półrocze 2024 r. Polska zajęła drugie miejsce na świecie pod względem najczęściej atakowanych państw[128].

Zagrożenia cyfrowe dotykają również sektora przedsiębiorstw. Ponad 2/3 firm pada ofiarami cyberincydentów, które – jeśli są skuteczne – wiążą się z poważnymi konsekwencjami dla działalności firm.[129] Choć firmy deklarują wykorzystywanie środków cyberbezpieczeństwa, świadomość realnych zagrożeń jest relatywnie niska, o czym świadczy fakt, że za znaczącą większością cyberincydentów stoi brak wiedzy i podatność pracowników na manipulacje. Coraz szersze wykorzystywanie rozwiązań cyfrowych w firmach wiąże się z koniecznością podnoszenia świadomości w zakresie bezpiecznego korzystania z technologii, co jest kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa gospodarki. Jest to szczególnie istotne również z punktu widzenia zachowania bezpieczeństwa łańcuchów dostaw i utrzymania zaufania kontrahentów i klientów.

Kluczowe znaczenie ma integracja systemów i koordynacja działań administracji oraz podmiotów społecznych i gospodarczych. Rzeczywista budowa odporności wymaga uzgodnienia kompetencji, zasobów, nakładów i odpowiedzialności, w szczególności we współpracy administracji państwa z samorządem terytorialnym oraz instytucjami UE i państwami członkowskimi. Budowa i wdrożenie efektywnego systemu bezpieczeństwa i odporności muszą uwzględniać specyfikę i skalę wyzwań oraz możliwości cechujące poszczególne środowiska lokalne i ich zdolności operacyjne.

[128] ESET Threat Report za II połowę 2024 – Polska drugim najczęściej atakowanym krajem na świecie, ESET, [online] https://www.eset.com/pl/about/newsroom/press-releases/news/eset-threat-report-za-ii-pol-2024-polska-drugim-najczesciej-atakowanym-krajem-na-swiecie/ [dostęp: marzec 2025].
[129] VECTO, Cyberbezpieczeństwo w polskich firmach, VI edycja, Warszawa 2023.

Kierunki działań

1. Budowa nowoczesnego i opartego na społeczeństwie obywatelskim systemu ochrony ludności i obrony cywilnej

A. Rozwijanie zdolności państwa w zakresie zapobiegania i reagowania na zagrożenia i sytuacje kryzysowe

Zintensyfikowane i wdrożone zostaną działania mające na celu wzmocnienie koordynacji, wzajemnej współpracy i komunikacji służb oraz instytucji na wszystkich szczeblach zarządzania – administracja centralna (i odpowiednie podmioty jak Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych), wojewodowie, samorząd, organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorcy, a także instytucje UE i państwa członkowskie. W celu realizacji tego zadania wykorzystany będzie potencjał krajowych grup roboczych ds. odporności, powołanych w celu wsparcia udziału Polski w pracach Komitetu Odporności NATO. Grupy te będą, w porozumieniu z właściwymi resortami, proponować rozwiązania wpływające na realizację celów narodowych i budowę odporności w zakresie: ciągłości funkcjonowania administracji publicznej i ochrony ludności; planowania energetycznego; żywności i wody; zdrowia; łączności cywilnej; transportu. Krajowe grupy robocze, w partnerstwie z lokalnymi organizacjami, jednostkami, podmiotami i samorządem, powołają lokalne grupy odporności, oparte na społeczeństwie obywatelskim, w celu usprawnienia systemu koordynacji w zakresie ochrony ludności i wzmacniania odporności oraz przepływu komunikacji do najmniejszych struktur zorganizowanych grup społecznych. Skuteczna realizacja tych działań wymaga stworzenia systemów współpracy administracji, służb, organizacji pozarządowych, podmiotów prywatnych i społeczności lokalnych, w szczególności na szczeblu samorządowym.

W zakresie planowania energetycznego będą podejmowane działania mające na celu wykorzystanie potencjału energetyki rozproszonej, w tym prosumenckiej, a także opartej o współpracę w ramach społeczności energetycznych, takich jak klastry energii, spółdzielnie energetyczne i obywatelskie społeczności energetyczne. Celem jest zapewnienie niezależności energetycznej na poziomie lokalnym, w oparciu o istniejące instalacje OZE, a także lokalnie istniejący potencjał w tym zakresie. Takie podejście może poprawić pewność dostaw energii, w szczególności na terenach wiejskich, co nabiera szczególnego znaczenia w przypadku zagrożeń i sytuacji kryzysowych.

B. Organizacja i rozwój systemu łączności i komunikacji na potrzeby zarządzania bezpieczeństwem narodowym

Podjęte zostaną działania ukierunkowane na utworzenie Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej (SBŁP). System zapewni interoperacyjność z systemami ostrzegania i alarmowania ludności, a ponadto zintegruje łączność resortu spraw wewnętrznych. SBŁP zapewni także wymianę informacji pomiędzy organami odpowiedzialnymi za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa państwa, ochrony porządku publicznego, ratownictwa, ochrony ludności i obrony cywilnej. W ramach tego działania zapewnione zostaną wydajne, bezpieczne i dostępne usługi systemów telekomunikacyjnych pozwalające na dostarczanie usług łączności także w przypadkach relokowania stanowisk kierowania i dowodzenia w kontekście ochrony ludności, zwiększenia bezpieczeństwa obywateli i skuteczności reagowania na sytuacje kryzysowe. Rozwijane będą rozwiązania kryptograficzne, w tym mechanizmy szyfrowania i bezpiecznych transmisji danych. Powstanie hybrydowa infrastruktura umożliwiająca przełączanie między sieciami naziemnymi a systemami satelitarnymi w przypadku zakłóceń. Zostanie opracowana możliwość komunikacji pomiędzy systemami a rozwiązaniami wojskowymi w czasie pokoju, kryzysu i konfliktu zbrojnego. Nastąpi również integracja sieci i systemów teleinformatycznych będących w dyspozycji MSWiA w

ramach SBŁP. SBŁP budowany będzie przy wykorzystaniu infrastruktury telekomunikacyjnej dostępnej dla organów i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub przez niego nadzorowanych, a także z uwzględnieniem istniejących zasobów infrastrukturalnych będących w dyspozycji pozostałych podmiotów publicznych. Nie wyklucza się współpracy w zakresie SBŁP podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi po spełnieniu przez podmiot prywatny przesłanek z art. 79 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej[130].

Podjęte zostaną działania służące wzmocnieniu, rozwojowi i modernizacji systemów wczesnego ostrzegania i alarmowania, m.in. wspólny system wspomagający informowanie ludności w czasie rzeczywistym. W celu sprawnej ewakuacji i ochrony ludności cywilnej w razie wystąpienia zagrożenia o masowym charakterze, opracowane zostanie ostrzeżenie publiczne wysyłane w ramach technologii cyfrowych szybkiej transmisji o charakterze ostrzeżenia *cell broadcast*[131] wskazujące mieszkańcom konkretne miejsce schronienia na wypadek danego zagrożenia. Pozwoli to na szybsze dotarcie z informacją do społeczeństwa oraz na lokalne kierowanie ludności cywilnej do miejsc schronienia. Wdrożona zostanie również, we wszystkich grupach wieku, edukacja na temat: przygotowania i zasad zachowania się w sytuacji kryzysowej, systemów powiadamiania, ostrzegania i alarmowania. Polskie społeczeństwo będzie systematycznie doszkalane w zakresie: zalecanego sposobu zachowania się w sytuacji kryzysowej, samoobrony, rodzajów alarmów i komunikatów przekazywanych w środkach masowego przekazu; obowiązujących do nich sygnałów wizualnych, akustycznych oraz zapowiedzi słownych; procedur odwoływania; oraz zalecanym postępowaniu w razie ogłoszenia alarmu lub komunikatu. Budowana będzie również zdolność współpracy ludności cywilnej z Siłami Zbrojnymi RP, szczególnie na terenach przygranicznych wschodniej i północno- wschodniej części kraju (jako działanie komplementarne z priorytetem „Wzmocnienie potencjału obronnego kraju”).

C. Udział w działaniach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności

Polska będzie aktywnie działać na rzecz wzmocnienia Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (UMOL), zarówno na poziomie politycznym, przez uczestnictwo w kreowaniu europejskiej polityki ochrony ludności, jak i operacyjnym poprzez partycypację w Europejskiej Puli Ochrony Ludności (rezerwa zasobów ratowniczych zgłoszonych przez kraje UE w celu reagowania na katastrofy wewnątrz i poza UE) oraz rescEU (dodatkowa strategiczna rezerwa zasobów ochrony ludności na poziomie UE, przeznaczona do reagowania na kryzysy przede wszystkim w UE, finansowana przez UE). Celem jest przygotowanie UMOL do skutecznego przeciwdziałania mogącym pojawić się w przyszłości poważnym zdarzeniom wewnątrz państw oraz zagrożeniom transgranicznym na dużą skalę. Polska będzie także uczestniczyć w ćwiczeniach i szkoleniach, doskonaląc swoje umiejętności współpracy z innymi państwami UE oraz państwami trzecimi. W duchu solidarności europejskiej Polska będzie również aktywnie uczestniczyć w innych działaniach UMOL, w tym eksplorując możliwości jakie oferuje ten mechanizm w zakresie podnoszenia zdolności krajowego systemu ochrony ludności.

D. Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury niezbędnej dla realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej

Zostaną odtworzone istniejące schrony i budowle ochronne, a także powstaną nowe obiekty tego typu – w tym także bazy magazynowe – również na terenach wiejskich. Odtworzenie i modernizację przejdą również zasoby sprzętu i środków służących ochronie ludności, które w czasie wprowadzenia stanu wojennego lub w czasie wojny staną się zasobami obrony cywilnej. Wdrożone zostanie

[130] Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1907 z późn. zm.).
[131] Cell broadcast (CB) to technologia komunikacyjna, która umożliwia jednoczesne przesyłanie wiadomości tekstowych do wielu użytkowników sieci komórkowej w określonym obszarze geograficznym.

wsparcie dla JST w zakresie budowy i modernizacji obiektów zbiorowej ochrony ludności w ramach przeznaczonych temu zadaniu środków finansowych, m.in. z Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego i Ochrony Ludności oraz Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności. Wydatki na realizację zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej będą wynosić nie mniej niż 0,3% PKB rocznie. Monitorowanie stanu inwestycji w obiekty zbiorowej ochrony będzie zadaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz wojewodów.

E. Stworzenie warunków prawnych dla rozwoju budownictwa ochronnego dla osób fizycznych

Opracowane zostaną kierunkowe przepisy prawne dotyczące warunków technicznych użytkowania obiektów zbiorowej ochrony. Zwiększenie liczby takich obiektów w kraju będzie możliwe dzięki wprowadzeniu ułatwień budowlanych, m.in. zwolnienie osób fizycznych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę przydomowych schronów indywidualnych i ukryć doraźnych.

F. Zwiększenie świadomości społecznej i współpracy na rzecz bezpieczeństwa przy szerokim zaangażowaniu organizacji proobronnych oraz innych organizacji pozarządowych

Podjęte zostaną działania mające na celu szerokie uspołecznienie i upowszechnienie wiedzy na temat bezpieczeństwa. Kluczowa będzie edukacja dotycząca rozpoznawania potencjalnych zagrożeń, sposobów ich unikania oraz zasad postępowania w przypadku ich wystąpienia. W ramach tych działań szczególny nacisk zostanie położony na naukę umiejętności ratownictwa medycznego, przetrwania i samoobrony, co przyczyni się do zwiększenia odporności społeczeństwa na zagrożenia oraz przygotowania do uruchomienia działań na rzecz ochrony ludności cywilnej. Proces ten będzie realizowany poprzez systematyczną edukację prowadzoną w szkołach, na uczelniach, na uniwersytetach ludowych, w organizacjach ochotniczych, harcerskich, samorządowych, lokalnych grupach działania i innych, zgodnie z przyjętymi zapisami ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej i jej kierunkowymi aktami wykonawczymi. Podkreślić należy szczególne miejsce kobiet w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej. To właśnie kobiety powinny być głównymi uczestnikami szkoleń czy to w zakresie pierwszej pomocy czy samoobrony. Działania te będą prowadzone przy wsparciu organizacji pozarządowych, w tym Ochotniczej Straży Pożarnej oraz innych organizacji ratowniczych, proobronnych i humanitarnych.

2. Wzmocnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego

A. Doskonalenie skuteczności służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo

Podjęte zostaną działania ukierunkowane na unowocześnienie infrastruktury technicznej służb porządku publicznego poprzez budowę i rozwój systemu zarządzania informacją i wiedzą. Prowadzone będą również regularne szkolenia i doskonalenie umiejętności w zakresie obsługi nowoczesnego sprzętu i technologii. Wzmocniona zostanie współpraca międzyinstytucjonalna, która pozwoli na szybsze i bardziej skoordynowane reakcje i działania na pojawiające się zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Działania koncentrować się będą na współpracy pomiędzy służbami i innymi organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo kraju, jak również na współpracy międzynarodowej pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz państwami trzecimi, a także agencjami UE (m.in. Frontex, Europol, Interpol, Cepol, FRA) oraz organizacjami międzynarodowymi (OBWE, Rada Państw Morza Bałtyckiego, HELCOM, Rada Europy, ONZ). Instytucje odpowiedzialne za porządek i bezpieczeństwo będą angażować do wspólnych działań (szczególnie profilaktycznych i informacyjnych) władze samorządowe, społeczności lokalne i organizacje pozarządowe. Wzmocniony zostanie potencjał organizacji pozarządowych działających na rzecz bezpieczeństwa i porządku

publicznego, co przyczyni się do szybkiego identyfikowania i reagowania na zagrożenia. Ponadto kontynuowane będą działania związane z delegowaniem polskich ekspertów do cywilnych misji zarządzania kryzysowego pod auspicjami UE, które zwiększają widoczność Polski na arenie międzynarodowej, a także pozwalają na zdobycie doświadczenia i poszerzenie wiedzy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego UE.

B. Sprawne rozpoznawanie nowych zagrożeń i adekwatne do potrzeb reagowanie na wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Monitorowane będą trendy i zagrożenia w zakresie przestępczości (w tym przestępczości zorganizowanej oraz cudzoziemskiej) poprzez budowanie nowoczesnych systemów analitycznych. Rozwijane będą zadania w zakresie: skutecznej wymiany informacji i współdziałania służb oraz utrzymywania sił i środków reagowania zdolnych do skutecznego przeciwdziałania występującym i prognozowanym zagrożeniom. Budowane będą zdolności w zakresie identyfikacji dezinformacji, rozpoznawania zagrożeń o charakterze hybrydowym oraz identyfikowanie działań zagranicznych agentów (agentów wpływu).

C. Unowocześnianie infrastruktury i wyposażenia służb, podnoszenie wiedzy specjalistycznej funkcjonariuszy i pracowników cywilnych oraz współpraca międzynarodowa

Działania będą koncentrować się na utrzymaniu i podniesieniu ukompletowania oraz bieżącym zabezpieczaniu potrzeb szkoleniowych funkcjonariuszy i pracowników cywilnych, zarówno przyjmowanych do służby i pracy, jak i tych, którzy będą podnosić swoje kwalifikacje w celu zwiększenia skuteczności realizacji zadań w różnych obszarach działalności służbowej. Działania obejmą również osoby zaangażowane w działalność pozarządowych organizacji ratowniczych i proobronnych. Potrzeby szkoleniowe oraz sposób ich zabezpieczenia wynikać będą z analizy wyzwań, przed jakimi stawać będą służby, w tym również rozwoju nowych technologii oraz form i środków dydaktycznych. Przy planowaniu programów szkoleniowych uwzględniane będą możliwości czerpania z doświadczeń i innych zasobów partnerów zagranicznych. Promowane będą wspólne inicjatywy szkoleniowe, również przy wykorzystaniu środków unijnych na ten cel.

D. Przeciwdziałanie zagrożeniom dla dziedzictwa kulturowego oraz tożsamości narodowej poprzez ochronę dóbr kultury i strzeżenie dziedzictwa narodowego

Podjęte zostaną kompleksowe działania w celu przeciwdziałaniu przestępstwom przeciwko dziedzictwu kulturowemu i niszczeniu tożsamości, które obejmą: (i) zidentyfikowanie i zmapowanie zagrożeń i obszarów ryzyka dotyczących dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; (ii) zorganizowanie i wprowadzenie w życie systemu analizy ryzyka i zarządzania ryzykiem w obszarze kultury i dziedzictwa narodowego; (iii) wprowadzenie systemowych rozwiązań dotyczących szkolenia i procedur reagowania w ww. obszarach na wypadek zagrożenia konfliktem zbrojnym, jak też sytuacji kryzysowych lub innych zagrożeń, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru cyberbezpieczeństwa; (iv) implementację AI do wspierania procesów związanych z analizą zagrożeń i ryzyka, jak też zarządzaniem ryzykiem w obszarze ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; (v) dostosowywanie i podnoszenie odporności infrastruktury instytucji kultury.

3. Identyfikacja i zabezpieczenie usług kluczowych, modernizacja i rozwój infrastruktury krytycznej oraz udział w unijnych ramach zarządzania kryzysowego

A. Zapewnienie ochrony i ciągłości funkcjonowania infrastruktury i usług krytycznych w sytuacjach kryzysowych

Ustanowione zostaną organy właściwe do spraw podmiotów krytycznych. Zadaniem tych organów będzie identyfikowanie usług kluczowych i podmiotów je realizujących, nadzór nad ochroną tych podmiotów i nakładanie kar w przypadku, gdyby działania podmiotu zagrażały ciągłości działania usługi kluczowej. Zostaną ustanowione obowiązkowe minimalne standardy bezpieczeństwa dla infrastruktury krytycznej. Usprawniony zostanie system szybkiego przywracania kluczowych funkcjonalności i odtwarzania infrastruktury krytycznej oraz podwójnego zastosowania w sytuacji wystąpienia klęsk żywiołowych, awarii, dywersji, ataków oraz innych nieprzewidzianych zdarzeń. Takie usprawnienie nastąpi m.in. poprzez tworzenie lub rozbudowę krajowych narzędzi informatycznych zwiększających efektywność wykrywania, przeciwdziałania i neutralizacji skutków cyberzagrożeń/zagrożeń hybrydowych w obszarze kluczowych usług oraz infrastruktury krytycznej. Równolegle utrzymywane będą rezerwy kadrowe pracowników posiadających kluczowe umiejętności i uprawnienia dla zapewnienia ciągłości działania usług i infrastruktury. Wprowadzone zostaną rozwiązania systemowe, zgodne z zaleceniami OECD, związane z ułatwieniami w prowadzeniu procedury sprawdzania pracowników oraz kandydatów do pracy w kluczowych sektorach (możliwość weryfikacji CV i wcześniejszej aktywności kandydata na pracownika).

B. Modernizacja i utrzymanie infrastruktury podwójnego zastosowania oraz wykorzystanie i rozwój nowoczesnych technologii wspierających bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej

Modernizacji podlegać będzie infrastruktura – w tym podwójnego zastosowania – na obszarach lądowych i morskich, która w czasie pokoju jest używana dla zastosowań cywilnych, a w czasie zagrożenia może być przeznaczona do użytku militarnego, lub posiada krytyczne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i ludności. W zakresie rozwoju ochrony i monitoringu instalacji infrastruktury krytycznej podjęte zostaną działania zapewniające ochronę fizyczną przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii, m.in. platformy bezzałogowe (drony) oraz systemy satelitarne. Wprowadzone zostaną kierunkowe programy finansowane z budżetu państwa oraz odpowiednie działania realizowane również przy wsparciu przyszłych unijnych mechanizmów funduszowych.

C. Zwiększenie odporności i bezpieczeństwa infrastruktury telekomunikacyjnej

Zagwarantowanie niezawodności infrastruktury zostanie osiągnięte przez integrację i zapewnienie interoperacyjności wszystkich typów łączności (naziemnej stałej i ruchomej oraz satelitarnej) pomiędzy systemami łączności i komunikacji administracji publicznej, służb mundurowych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz systemami łączności służb specjalnych z systemami podległymi Ministrowi Obrony Narodowej. Równocześnie będą realizowane działania służące wzmocnieniu odporności i zapewnieniu ciągłości funkcjonowania infrastruktury telekomunikacyjnej. Zbudowany zostanie narodowy system łączności satelitarnej w architekturze podwójnego zastosowania na potrzeby wojskowe i cywilne. Kontynuowane będzie zaangażowanie w proces tworzenia europejskiej konstelacji satelitów telekomunikacyjnych na potrzeby łączności rządowej oraz cywilnej. System będzie składał się z ponad 290 satelitów na różnych orbitach. Jego operacyjność dla świadczenia usług rządowych planowana jest od 2030 r. Równolegle zostanie zbudowany europejski system łączności krytycznej, z którego będą korzystać organy publiczne odpowiedzialne za bezpieczeństwo i ochronę w całej strefie Schengen. Tym samym system ten zapewni Polsce (i całej UE) alternatywną łączność rządową wobec naziemnych sieci telekomunikacyjnych w obliczu potencjalnych ryzyk cybernetycznych, fizycznych, hybrydowych, wywołanych przez człowieka lub naturalne zagrożenia. Zbudowana zostanie naziemna infrastruktura

do wykorzystania przepustowości i usług udostępnianych w ramach unijnego komponentu rządowej łączności satelitarnej GOVSATCOM.

D. Udział Polski w unijnych ramach zarządzania kryzysowego, w tym w działaniach na rzecz budowania odporności łańcuchów dostaw na rynku wewnętrznym

Polska będzie aktywnie uczestniczyć w realizacji unijnych ram zarządzania kryzysowego oraz konsekwentnie wpisywać swoje krajowe mechanizmy i struktury w szerszy kontekst działań podejmowanych na poziomie UE (instrumenty: HERA *Health Emergency Preparedness and Response* – dotyczący gotowości i reagowania na kryzysy zdrowotne oraz dostępność produktów medycznych, CRMA *Critical Raw Materials Act* – ukierunkowany na monitorowanie i zabezpieczenie dostaw surowców krytycznych, ECA *European Chips Act* – regulujący obszar produkcji i dostępności półprzewodników, IMERA *Internal Market Emergency and Resilience Act* – służący identyfikacji i analizie zagrożeń dla funkcjonowania łańcuchów dostaw w szerokim ujęciu towarowym i usługowym).

Proces ten wymaga systematycznego dostosowywania rozwiązań organizacyjnych, legislacyjnych i instytucjonalnych na poziomie krajowym tak, aby zapewnić ich spójność, interoperacyjność i efektywność we współdziałaniu z mechanizmami unijnymi. W tym kontekście przewiduje się wdrożenie odpowiednich krajowych mechanizmów współpracy administracyjnej, umożliwiających bieżące monitorowanie sytuacji w łańcuchach dostaw oraz szybką identyfikację incydentów mogących prowadzić do ich zakłócenia. Kluczowe będzie również uczestnictwo w działaniach koordynowanych na poziomie UE, które przyczynią się do rozwoju zdolności instytucjonalnych w zakresie zarządzania kryzysowego oraz współpracy transgranicznej.

Jednocześnie w związku z zagrożeniem zdominowania krajowej gospodarki, zwłaszcza w zakresie nowych technologii, przez międzynarodowe korporacje spoza UE, wypracowany zostanie system, który będzie skutecznie chronić powstające w Polsce innowacyjne firmy przed nieuczciwą konkurencją i przejęciami ze strony międzynarodowych korporacji. Uwaga zostanie zwrócona na proces stanowienia prawa poprzez ograniczenie wpływu gigantów technologicznych na tworzenie regulacji w zakresie nowych technologii i AI. W tym celu zostaną wypracowane odpowiednie rozwiązania regulujące proces legislacyjny.

4. Zwiększenie poziomu cyberbezpieczeństwa kraju

A. Wzmocnienie krajowego systemu cyberbezpieczeństwa

Rozwijany będzie krajowy system cyberbezpieczeństwa poprzez: działania legislacyjne, powołanie centralnej instytucji koordynującej i odpowiedzialnej za cyberbezpieczeństwo na poziomie krajowym oraz zapewnienie wsparcia dla podmiotów krajowego systemu cyberbezpieczeństwa w modernizacji i rozbudowie infrastruktury, przy zachowaniu i zapewnieniu wysokich standardów cyberbezpieczeństwa. W odpowiedzi na ryzyko zaistnienia sytuacji, gdy działanie kluczowych systemów teleinformatycznych państwa na terytorium Polski jest niemożliwe ze względu na zniszczenie, uszkodzenie lub przejęcie infrastruktury, podjęte zostaną działania zmierzające do zapewnienia przetwarzania kluczowych danych administracji publicznej przy wykorzystaniu dodatkowej lokalizacji i infrastruktury IT mogącej znajdować się poza krajem. W celu uniezależnienia od dużych międzynarodowych koncernów podjęte zostaną działania zmierzające do zwiększenia wykorzystania oprogramowania *open source* oraz polskich rozwiązań programowych i sprzętowych przez administrację publiczną.

Wsparciem zostaną objęte również jednostki samorządu terytorialnego w budowie samorządowych struktur odpowiedzialnych za cyberbezpieczeństwo. Rozwinięty zostanie również system teleinformatyczny mający służyć za główny kanał komunikacji między wszystkimi podmiotami krajowego systemu cyberbezpieczeństwa. Zostanie on udostępniony w modelu chmurowym i rozwinięty w taki sposób, aby umożliwiał przekazywanie za jego pośrednictwem wszystkich wymaganych prawem informacji. Ponadto będzie on uzupełniany o dodatkowe funkcje, m.in. będzie umożliwiał zespołom CSIRT udzielanie lepszego wsparcia podmiotom dotkniętym incydentami.

Krajowy system cyberbezpieczeństwa w celu zwiększenia skuteczności oraz wzmocnienia działań będzie wykorzystywał zasoby Architektury Informacyjnej Państwa i podejście bazujące na Enterprise Security Architecture, które pozwala na sprawne i skuteczne wykrywanie i usuwanie podatności systemów teleinformacyjnych oraz ich projektowanie w zgodzie z zasadami cyberbezpieczeństwa (zgodnie z zasadą *cybersecurity-by-design*).

B. Zwiększenie poziomu bezpieczeństwa łańcucha dostaw oraz suwerenności technologicznej

Zwiększone zostanie finansowanie realizacji programów i projektów badawczo-rozwojowych i innowacyjnych w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, które pozwolą na budowę krajowych kompetencji technologicznych i przemysłowych oraz wzmocnienie suwerenności technologicznej Polski z uwzględnieniem korzyści wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej i NATO. Rozwój krajowego systemu certyfikacji cyberbezpieczeństwa pozwoli również w większym stopniu wykorzystać europejskie i krajowe certyfikaty cyberbezpieczeństwa do oceny kontrahentów w ramach łańcuchów dostaw.

C. Rozwój i upowszechnienie systemu certyfikacji cyberbezpieczeństwa

W kraju rozwijany będzie system certyfikacji w cyberbezpieczeństwie, w ramach którego będą wdrażane zarówno programy krajowe, jak i europejskie. Certyfikaty wydawane w ramach europejskich programów cyberbezpieczeństwa są ważne na terenie całej UE, zwiększają konkurencyjność polskich produktów i usług również na innych rynkach. Nastąpi upowszechnienie systemu wśród podmiotów prywatnych. Rozwinięte zostaną zdolności jednostek certyfikujących oraz laboratoriów, które już działają w ramach państwowych instytutów badawczych. Wraz z pojawianiem się kolejnych europejskich programów certyfikacji cyberbezpieczeństwa jednostki te będą uzyskiwać zdolność do działania w ich ramach, tak aby zapewnić, że wszystkie europejskie certyfikaty cyberbezpieczeństwa będą mogły być wydawane w Polsce. Równocześnie będą przyjmowane krajowe schematy certyfikacji cyberbezpieczeństwa, w ramach których będą wydawane krajowe certyfikaty cyberbezpieczeństwa. Pozwoli to promować najlepsze standardy w zakresie cyberbezpieczeństwa w wybranych obszarach nieobjętych europejskimi programami certyfikacji cyberbezpieczeństwa. Przewidywane rozwiązania w tym zakresie dają też pełną możliwość prowadzenia działalności w zakresie certyfikacji cyberbezpieczeństwa przez podmioty prywatne. Certyfikaty wydawane przez takie podmioty będą traktowanie tak samo jak te wydawane przez podmioty publiczne.

D. Podnoszenie świadomości o cyberzagrożeniach i przeciwdziałanie dezinformacji

Prowadzone będą kampanie edukacyjne i szkolenia oraz udostępnione zostaną materiały informacyjne dla obywateli, przedsiębiorstw i instytucji podnoszące świadomość o cyberzagrożeniach oraz rozwijające praktyczne umiejętności zapobiegania i reagowania na cyberataki i zabezpieczania danych. Elementem tych działań będzie również edukacja medialna mająca na celu rozwijanie krytycznego myślenia w odniesieniu do informacji dostępnych w mediach oraz umiejętności rozpoznawania dezinformacji i fałszywych wiadomości. Działania te będą prowadzone przy ścisłej

współpracy z samorządem i organizacjami pozarządowymi. Wprowadzone zostaną także programy rozwoju kompetencji w zakresie cyberbezpieczeństwa dla specjalistów i urzędników, a także programy diagnostyczne, kompetencyjne i doradcze w zakresie cyberbezpieczeństwa dla przedsiębiorstw. Rozbudowywane będą infrastruktura i zdolności operacyjne, m.in. zespoły CSIRT/CERT czy platformy ostrzegawcze pozwalające na skuteczniejsze monitorowanie i neutralizowanie zagrożeń. Prowadzone będą również działania wspierające odporność państwa w domenie informacyjnej m.in. poprzez zapewnienie użytkownikom witryn administracji publicznej dostępu do wiarygodnego źródła informacji publicznych z wykorzystaniem mechanizmów certyfikacji i monitorowania informacji.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło
Odsetek zmodernizowanych i zintegrowanych systemów telekomunikacyjnych Systemu Bezpiecznej Łączności Państwowej zapewniających usługi łączności w czasie pokoju, kryzysu i konfliktu	0% (2024)	100%	100%	MSWiA
Odsetek operatorów infrastruktury krytycznej posiadających wdrożoną dokumentację ochrony infrastruktury krytycznej opartą o minimalne wymagania	0% (2024)	≥ 80%	100%	RCB
Odsetek terminowo zgłoszonych incydentów poważnych do zespołów CSIRT przez zobowiązane ustawowo podmioty Krajowego Systemu Cyberbezpieczeństwa	76% (2024)	≥ 85%	100%	MC
Odsetek mieszkańców, którym zapewniono schronienie w obiektach zbiorowej ochrony wg normatywu wynikającego z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej	Brak danych	> 50%	100%	MSWiA

Zobacz także w Strategii:

Z budową odporności państwa i społeczeństwa na kryzysy powiązane są też: skutecznie działająca administracja (s. xx), budowanie zaufania społecznego i przeciwdziałanie polaryzacji poglądów (s. xx), przeciwdziałanie dezinformacji (s. xx), zwiększenie odporności na zmiany klimatu i ekstremalne zjawiska meteorologiczne i hydrologiczne (s. xx), polityka surowcowa (s. xx), wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego (s. xx).

Priorytet 3.4: Wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego

Priorytet zakłada realizację **trzech głównych kierunków działań**:

1. Zwiększenie konkurencyjności i opłacalności produkcji rolnej, rybackiej i przetwórstwa rolno-spożywczego.
2. Transformacja sektora rolno-spożywczego w kierunku większego zrównoważenia i budowa jego odporności na kryzysy.
3. Zapewnienie konsumentom odpowiedniej ilości i jakości żywności po przystępnych cenach.

Kluczowe wyzwania

Polska jest obecnie krajem samowystarczalnym żywnościowo i z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa należy dążyć do utrzymania tego stanu, traktując bezpieczeństwo żywnościowe jako element bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo żywnościowe to stan, w którym mieszkańcy danego obszaru mają zapewniony regularny fizyczny i ekonomiczny dostęp do wystarczającej ilości bezpiecznej i wysokowartościowej żywności, która zaspokaja ich potrzeby dietetyczne i preferencje żywnościowe, niezbędne dla aktywnego i zdrowego życia. Polska jest jednym z największych producentów żywności w Unii Europejskiej i spełnia to kryterium zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Wartość eksportu żywności zwiększyła się od akcesji Polski do UE ponad 10-krotnie i w 2024 r. osiągnęła ok. 231 mld zł, co stanowi 15% wartości całego polskiego eksportu. Blisko ¾ eksportu żywności z Polski trafia na rynek UE. Zdolność zapewnienia żywności dla obywateli, w szczególności w sytuacjach kryzysowych, jest nieodzowną składową bezpieczeństwa narodowego i odporności kraju.

Zachowanie zdolności produkcyjnych niezbędnych dla bezpieczeństwa żywnościowego wymaga zapewnienia opłacalności produkcji, zastępowalności pokoleń w rolnictwie, zachowania zasobów genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich oraz dbałości o żyzność gleb i przestrzeń dla produkcji rolniczej oraz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Dotyczy to m.in. ochrony gruntów rolnych o najwyższej klasie przydatności przed jej pozarolniczym wykorzystaniem oraz ochrony produkcyjnych funkcji rolnictwa na obszarach wiejskich. Konieczna jest ponadto dalsza modernizacja rolnictwa. Wiąże się to m.in. z modernizacją infrastruktury technicznej, wdrażaniem rozwiązań innowacyjnych, cyfryzacją procesów produkcyjnych, upowszechnianiem rozwiązań z zakresu adaptacji i przeciwdziałania zmianom klimatu, rozwijaniem umiejętności i kompetencji korzystania przez producentów rolnych z nowoczesnych technologii oraz wiedzy z zakresu ekonomii i zrównoważonego rozwoju.

Dla zachowania zdolności produkcyjnych istotna jest zmiana praktyk rolnych stosowanych przez rolników na bardziej nowoczesne. Chodzi między innymi o działania adaptujące rolnictwo do zmian klimatu oraz budujące długoterminową odporność na te zmiany. Rozwiązania oparte na przyrodzie

(ang. nature-based solutions) mogą być odpowiedzią na problem suszy oraz spadek bioróżnorodności w ekosystemach rolnych oraz glebowych.

Istotne jest zachowanie potencjału krajowej produkcji rolnej oraz rozwój krajowych marek producentów żywności. To ważne w szczególności w warunkach globalizujących się rynków, w tym liberalizacji przez UE warunków importu surowców rolnych i żywności z krajów trzecich, w tym przede wszystkim z Ukrainy, USA, krajów Mercosur i Indii. Aby osiągnąć powyższe cele, potrzebne są działania wspierające podniesienie poziomu zrzeszenia się rolników w spółdzielniach, w tym o statusie uznanych organizacji producentów, wspieranych funduszami UE, w tym wsparciem sektorowym, oraz wypracowanie warunków zrównoważonej współpracy z podmiotami przetwórstwa rolno-spożywczego oraz sieciami handlowymi w Polsce.

W Polsce skala kooperacji i integracji producentów rolnych z przemysłem spożywczym oraz pomiędzy producentami rolnymi nie jest wystarczająca. Zrzeszanie się rolników w organizacje producentów albo grupy producentów rolnych umożliwia bardziej racjonalne podejście do produkcji i ułatwia zbyt produktów rolnych, a także upowszechnia dobre praktyki w zakresie współpracy. Ponadto może wzmocnić pozycję poszczególnych gospodarstw, całą grupę producentów czy organizację w łańcuchu dostaw żywności, poprawić jakość produktów oraz pozwolić wyeliminować nieuczciwe praktyki wobec producentów rolnych.

Wyzwaniem jest wysoki stopień uzależnienia opłacalności produkcji rolno-spożywczej i cen artykułów spożywczych od szoków zewnętrznych. Następstwa kryzysów są szczególnie dotkliwie odczuwane przez producentów i konsumentów żywności, dlatego w celu szybkiego reagowania na sytuacje kryzysowe niezbędne jest stałe monitorowanie sytuacji na poszczególnych rynkach rolnych oraz rozwój instrumentów zarządzania ryzykiem. Konieczne jest w tym zakresie m.in. upowszechnienie ubezpieczeń, z których obecnie korzysta niewielka grupa gospodarstw rolnych.

W obliczu planowanego dalszego rozszerzania UE o nowe państwa członkowskie oraz liberalizacji handlu z państwami trzecimi utrzymanie silnej pozycji eksportera i producenta artykułów rolno-spożywczych będzie trudniejsze. Ważne w tym kontekście będzie wypracowanie i wdrożenie na poziomie całej UE skutecznych mechanizmów ochrony przed możliwymi negatywnymi skutkami liberalizacji importu z krajów spoza UE i włączenia nowych państw członkowskich w obszar jednolitego rynku UE. Ważne są również kontrole standardów importowanych produktów i ich dostosowanie do wszystkich wymagań produkcji obowiązujących w UE (nie tylko w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności, ale również pozostałych standardów związanych ze zrównoważonym rozwojem, rolnictwem ekologicznym, dobrostanem zwierząt itd.). Należy również przeciwdziałać rosnącej koncentracji zagranicznego kapitału (korporacji handlowych i produkcyjnych) oraz stosowaniu praktyk protekcjonistycznych w handlu międzynarodowym. Istotne jest promowanie krajowej produkcji rolnej oraz rozwój krajowych marek producentów żywności w warunkach globalizujących się rynków, w tym otwierania się UE na surowce rolne i żywność z Ukrainy, USA, krajów Mercosur i Indii.

Wobec coraz większej intensywności negatywnych skutków zmian klimatu wyzwaniem jest ich mitygacja oraz adaptacja do nich. Z uwagi na wzrost częstotliwości i intensywności występowania gwałtownych zjawisk pogodowych czy chorób zwierząt gospodarskich i agrofagów roślin uprawnych, podejmowane są działania ograniczające negatywne skutki tych zjawisk oraz racjonalne gospodarowanie coraz bardziej kurczącymi się zasobami, zwłaszcza wodnymi i ograniczonymi czynnikami produkcji. Niekorzystne dla rolnictwa warunki będą destabilizować produkcję żywności oraz niekorzystnie oddziaływać na sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych. Zmiany warunków klimatycznych wymagają dostosowania obecnych systemów produkcji rolniczej poprzez modyfikację

struktury upraw, jak również poszczególnych elementów agrotechniki: od sposobów uprawy, poprzez techniki nawożenia i ochrony roślin, aż po zbiór.

Równolegle do zmian w systemach produkcji rolniczej należy podejmować działania na rzecz promocji spożycia żywności o niskim śladzie środowiskowym – w szczególności warzyw i owoców pochodzenia lokalnego i sezonowego. Kluczowe jest również wykorzystanie dotychczasowych osiągnięć hodowli roślin oraz nowych technik genomowych, które zapewnią wsparcie dla konwencjonalnej hodowli roślin. Techniki te znacząco skrócą proces hodowli odmian roślin, zapewniając wachlarz nowych odmian np. przystosowanych do niekorzystnych warunków klimatycznych lub o zwiększonej odporności. W związku z negatywnym wpływem nieodpowiedniego stosowania nawozów na środowisko upowszechniane powinny być praktyki związane z racjonalnym nawożeniem oraz narzędzia do planowania nawożenia w oparciu o badanie gleby. W Polsce występuje nasilające się zjawisko suszy rolniczej (glebowej), które powinno być ewidencjonowane, a działania z zakresu zwiększania retencji i mikroretencji oraz racjonalne wykorzystanie wody (w tym ponowne wykorzystanie wody w rolnictwie), powinny być szerzej stosowane. Jednocześnie powinno się zadbać o równowagę między działaniami prośrodowiskowymi a odpowiednim poziomem produkcji żywności, aby uniknąć ich negatywnego wpływu na bezpieczeństwo żywnościowe.

Kluczowe znaczenie ma zapewnienie dostępności, w tym ekonomicznej, żywności w Polsce. Ważne jest zapewnienie dostępu do żywności na terenach odległych od większych ośrodków handlowych, również osobom starszym z ograniczoną mobilnością. Istotnym aspektem jest także zapewnienie warunków ekonomicznych umożliwiających każdemu dostęp do wystarczającej ilości wysokowartościowej żywności.

Skala strat i marnotrawstwa żywności w Polsce jest duża. W Polsce rocznie marnuje się blisko 5 mln ton żywności. Za 60% całości wyrzucanego jedzenia odpowiadają konsumenci, za pozostałe 40% – wytwórcy produktów żywnościowych i napojów, branża gastronomiczna, sektor produkcji pierwotnej (rolnictwo), sprzedawcy detaliczni i inni dystrybutorzy (dane Eurostatu). Wyzwaniem jest ograniczenie tego zjawiska i promowanie odpowiedzialnej konsumpcji żywności.

Poniżej przedstawiono główne kierunki działań na rzecz utrzymania bezpieczeństwa żywnościowego kraju, natomiast szczegółowe działania w tym zakresie będą wynikały ze Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030.

Kierunki działań

1. Zwiększenie konkurencyjności i opłacalności produkcji rolnej, rybackiej i przetwórstwa rolno-spożywczego

A. Modernizacja oraz zielona i cyfrowa transformacja gospodarstw rolnych i rybackich

Kontynuowane będzie udzielanie wsparcia stymulującego wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych i rybackich oraz ich zielonej i cyfrowej transformacji, w tym inwestycji dotyczących modernizacji infrastruktury produkcji (w tym produkcji zwierzęcej), automatyzacji i cyfryzacji procesów produkcyjnych, a także innowacji, gospodarowania odpadami i zwiększania samowystarczalności energetycznej, m.in. poprzez wykorzystanie lokalnego potencjału źródeł odnawialnych, głównie biomasy pochodzenia rolniczego. Wzrost konkurencyjności gospodarstw przyczyni się do budowania odporności rolnictwa i systemów żywnościowych. W dalszym ciągu prowadzone będą działania na rzecz rozwoju Systemu Wiedzy i Innowacji w Rolnictwie, w szczególności współpracy pomiędzy sferą nauki i praktyki rolniczej oraz działania na rzecz

wzmacniania doradztwa rolniczego i zwiększania dostępu do szkoleń. Wspierane będzie także wypracowywanie cyfrowych rozwiązań dla rolnictwa i rybactwa, w tym systemów wspomagania decyzji, robotyki, sztucznej inteligencji, geolokalizacji, dużych zbiorów danych, trójwymiarowej wizualizacji, urządzeń autonomicznych i rozszerzonej rzeczywistości. W celu odwrócenia sytuacji, w której Polska jest głównie importerem nowoczesnych rozwiązań technologicznych, wspierane będą inwestycje B+R+I służące wypracowaniu silnej krajowej marki innowacyjnych maszyn i urządzeń do rolnictwa i rybactwa.

Kontynuowane będą działania na rzecz rozwoju współpracy międzynarodowej w obszarze B+R+I na rzecz transformacji w kierunku zrównoważonych systemów żywnościowych i biogospodarki, która może mieć rzeczywistą wartość dodaną i pomóc szybciej osiągnąć cele.

B. Rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego, krótkich łańcuchów dostaw oraz zwiększenie zdolności magazynowania

Wsparcie kierowane do MŚP przetwórstwa rolno-spożywczego ukierunkowane zostanie na poszukiwanie nowych przewag konkurencyjnych opartych na zaawansowaniu technologicznym produktów, w tym ekologicznych, ich jakości i innowacyjności oraz mechanizmach umiędzynarodowienia przedsiębiorstw (w tym nawiązywania kontaktów handlowych).

Kontynuowane będzie wsparcie rozwoju krótkich łańcuchów żywnościowych, tj.: rolniczy handel detaliczny, dostawy bezpośrednie, sprzedaż bezpośrednia, zakładanie lub prowadzenie działalności gospodarczej w ramach „małego przetwórstwa" czy działalność marginalna, lokalna i ograniczona – w celu zapewnienia dodatkowych dochodów dla gospodarstw rolnych i zwiększenia ich udziału w wartości dodanej łańcucha dostaw żywności. W celu zwiększania odporności na skutki klęsk żywiołowych i kryzysów rynkowych wspierane będą inwestycje dotyczące systemów magazynowania i poprawy sprawności infrastruktury rolno- spożywczej, tj. budowa, rozbudowa i modernizacja infrastruktury logistycznej i technologicznej do przechowywania, magazynowania, pakowania, przeładunku, przygotowania do sprzedaży i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, w tym ekologicznych, rybołówstwa i akwakultury.

C. Kontynuacja zmian strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich

Kontynuowane będą działania na rzecz zwiększenia potencjału ekonomicznego gospodarstw rolnych oraz poprawy ich struktury obszarowej przez scalanie, wymianę i dzierżawę gruntów oraz instrumenty wspierające rolników przejmujących gospodarstwa, w tym z wykorzystaniem nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Podjęte będą działania zmierzające do wdrożenia przepisów ukierunkowanych na zapewnienie trwałości umów dzierżawy rolniczej i wzmocnienie pozycji dzierżawcy przy zachowaniu praw właściciela gruntu. Podejmowane będą działania zapewniające przestrzeń dla produkcji roślinnej, zwierzęcej i rybackiej oraz kontynuowanie rolniczego wykorzystania gruntów, w tym – tych o najwyższej klasie przydatności rolniczej i tych, na których produkcja rolnicza jest utrudniona ze względu na niekorzystne warunki naturalne lub strukturalne.

Wspierane będą działania zachęcające młodych do pozostania lub zamieszkania na wsi w celu prowadzenia gospodarstw, wzmacniające pozycję kobiet w rolnictwie, skierowane także do nowych osób, które będą chciały rozpocząć prowadzenie działalności rolniczej, a także wspierające rolników-seniorów, w tym w byciu aktywnym w transferze wiedzy rolniczej, rzemiosła czy przetwórstwa. W kwestii odnowy pokoleniowej w rolnictwie niezbędny jest szeroki wachlarz działań począwszy od wsparcia finansowego dla młodych rolników rozpoczynających działalność przez zapewnienie dostępu do edukacji, poprawę warunków życia na wsi oraz poprawę jakości usług publicznych, po promocję zawodu rolnika. W rejonach występowania problemu bezrobocia ukrytego konieczna

będzie poprawa przepływu niewykorzystanych zasobów pracy z rolnictwa do innych sektorów. Wspierana będzie również dywersyfikacja dochodów rolników prowadzących gospodarstwa o mniejszej wielkości ekonomicznej. Z punktu widzenia odnowy pokoleniowej ważne jest również zapewnienie możliwości osiągania satysfakcjonujących dochodów z rolnictwa, sukcesję gospodarstw rolnych, stymulowanie innowacyjnych przedsięwzięć biznesowych oraz zachowanie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym.

Kontynuowane będą także działania zwiększające zróżnicowanie rodzajów uprawianych roślin w celu: zmniejszania zależności od jednego produktu, dostosowania upraw do specyfiki danego terenu oraz zwiększenia dochodów poprzez dostęp do różnych rynków zbytu, w tym wprowadzenia produktów o wyższej wartości dodanej, tj. roślin leczniczych, przemysłowych z szerokim spektrum zastosowania, ekologicznych upraw czy odmian regionalnych.

D. Upowszechnianie stosowania rachunkowości w rolnictwie

Wobec konieczności dostosowywania się rolników do zmieniającego się otoczenia, w tym coraz większego znaczenia szybkości i jakości podejmowania decyzji opartych na analizie danych i informacji, wspierane będą działania z zakresu podnoszenia wiedzy ekonomicznej, umiejętności prowadzenia rachunkowości rolnej oraz zarządzania gospodarstwem rolnym. Pozwoli to na upowszechnienie stosowania rachunkowości w rolnictwie, co z kolei umożliwi prawidłowe i bezpieczne zarządzanie gospodarstwem rolnym, monitorowanie kosztów, dochodów i opłacalności produkcji oraz planowanie i pozyskiwanie środków na sfinansowanie działalności operacyjnej i inwestycyjnej.

E. Rozwój kooperacji między producentami i integracja podmiotów sektora rolno- spożywczego oraz skracanie łańcuchów dostaw

Wspierany będzie rozwój kooperacji między producentami oraz wzmacniane będą powiązania gospodarstw rolnych i rybackich z zakładami przetwórczymi, w tym poprzez wypracowanie zrównoważonej współpracy z podmiotami przetwórstwa rolno-spożywczego oraz sieciami handlowymi. Będą realizowane działania wspierające podniesienie poziomu zrzeszenia się rolników, głównie w formie spółdzielczej i o statusie organizacji producentów, w tym poprzez wsparcie sektorowe. Tworzone będą warunki integracji przedsiębiorców wokół lokalnych i regionalnych czempionów gospodarczych. Promowane będą modele współpracy gospodarstw dysponujących różnymi zasobami pracy, ziemi, kapitału i wiedzy w celu zapewnienia im funkcjonowania na konkurencyjnym rynku.

Zwiększone zostaną możliwości zakupu towarów bezpośrednio od rolnika poprzez wspieranie sprzedaży żywności bezpośrednio z gospodarstwa, w tym sprzedaży internetowej – w ramach aplikacji łączących lokalnych producentów i konsumentów, czy rozwijanie modeli współpracy typu Rolnictwo Wspierane przez Społeczność. Zwiększana będzie dostępność targowisk i warzywniaków (tworzenie nowych i ochrona istniejących) oraz sprzedaży online. Zostaną przeprowadzone kampanie informacyjne dotyczące sprzedaży w ramach krótkich łańcuchów dostaw żywności.

F. Wsparcie innowacji i projektów pilotażowych w sektorze rolno-spożywczym

Polskie rolnictwo i sektor rolno-spożywczy mogą odegrać istotną rolę w rozwijającym się rynku alternatywnych rozwiązań, które stanowią odpowiedź na: rosnące globalne zapotrzebowanie na żywność, dążenie do bardziej zrównoważonej produkcji oraz ograniczenie emisji gazów cieplarnianych z sektora rolniczego. Wspierane będzie poszukiwanie i wdrażanie nowych rozwiązań w obszarach takich jak: rolnictwo precyzyjne, gospodarka cyrkularna, efektywne zarządzanie zasobami, regeneracyjne metody uprawy, nowoczesne technologie w produkcji zwierzęcej, alternatywna produkcja białka, digitalizacja i automatyzacja procesów rolniczych (w tym robotyka), inteligentne

systemy monitorowania i analizy danych, wczesne systemy ostrzegania przed zagrożeniami klimatycznymi, systemy wspomagania decyzji w ochronie roślin i sygnalizacji agrofagów, doskonalenie metod integrowanej ochrony roślin, wprowadzanie naturalnych pestycydów i biopreparatów stymulujących wzrost roślin uprawnych, krótkie łańcuchy dostaw, innowacje w przetwórstwie, w tym tworzenie nowych produktów żywnościowych, ograniczanie marnotrawstwa żywności oraz rozwój zrównoważonych systemów żywnościowych. Wiele nowych praktyk będzie wymagało realizacji projektów pilotażowych, testujących w warunkach produkcyjnych innowacyjne rozwiązania i technologie, tak by finalnie mogły zostać upowszechniane i przyczynić się do wzmocnienia konkurencyjności polskiego sektora rolno-spożywczego. Kluczowe znaczenie dla rozwoju i upowszechniania innowacji w sektorze rolno-spożywczym ma współpraca pomiędzy praktyką, nauką i administracją publiczną. Niezbędne jest wspieranie inicjatyw, które wpływają na upowszechnianie, wdrażanie i skalowanie rozwiązań na rzecz nowych technologii dla bardziej zrównoważonego i odpornego rolnictwa.

2. Transformacja sektora rolno-spożywczego w kierunku większego zrównoważenia i budowa jego odporności na kryzysy

A. Wprowadzenie rozwiązań z zakresu zarządzania ryzykiem

Zarządzanie ryzykiem w gospodarstwie rolnym i rybackim polega na przewidywaniu i rozpoznawaniu pojawienia się zagrożeń oraz doborze środków i działań umożliwiających redukcję strat w razie ich powstania. Prowadzone zatem będą działania służące upowszechnianiu wśród producentów wiedzy na temat istotności przeprowadzania prognozy ryzyka i jego skutków oraz możliwości korzystania z ubezpieczeń produkcji. Upowszechniane będą informacje na temat produktów ubezpieczeniowych, ich ogólnych warunków, zakresu ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz obowiązkowych ubezpieczeń budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Wprowadzone zostaną również instrumenty wspierające ubezpieczenia handlowe dla podmiotów wytwarzających produkty rybołówstwa i akwakultury niwelujące ryzyka związane ze stratami spowodowanymi wystąpieniem zdarzeń losowych. Z uwagi na wzrost liczby czynników zagrażających prowadzeniu produkcji strona polska będzie występować z wnioskami do KE o wydanie zgody na uruchomienie mechanizmów interwencyjnych w sytuacji wystąpienia wyjątkowych zdarzeń powodujących znaczące zakłócenia na rynkach.

B. Inwestycje związane ze zmianami klimatu na terenach rolniczych

Budowa odporności sektora rolno-spożywczego na zmiany klimatu skupiać się będzie na kompleksowych działaniach w zakresie zrównoważonej gospodarki wodnej i zwiększania zasobów wód powierzchniowych i gruntowych. Wspierany będzie rozwój mikroretencji glebowej na obszarach rolnych. Tworzone oraz przebudowane będą systemy melioracyjne w celu zapewnienia funkcji nawadniająco-odwadniających. Promowane będzie racjonalne gospodarowanie wodą oraz wdrażanie zabiegów agrotechnicznych zwiększających retencję glebową. Tworzone i odtwarzane będą stawy hodowlane. Promowane będą działania ukierunkowane na ochronę, tworzenie i odtwarzanie zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i przywodnych. Przeprowadzone zostaną działania upowszechniające wiedzę z zakresu racjonalnego gospodarowania wodą w rolnictwie. Prowadzone będą prognozowanie i monitoring zjawisk niekorzystnych w celu właściwego doboru działań adaptacyjnych w odniesieniu do obecnych i potencjalnych zdarzeń. Upowszechniane będą również systemy upraw konserwujących mające istotny wpływ na zdolność zatrzymywania wody i materii organicznej w glebie (*strip till*, mulczowanie). Rozwijane będą także rozwiązania ograniczające następstwa niekorzystnych warunków atmosferycznych (np. wiosenne przymrozki, gradobicia) czy występowanie agrofagów. Wsparciem zostaną objęte inwestycje podmiotów sektora rolno-

spożywczego wzmacniające ich odporność na zmiany klimatu, w tym z zakresu modernizacji infrastruktury gospodarstw rolnych, nowych technologii upraw rolnictwa zrównoważonego, inwestycji w OZE i rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym oraz zielonej i cyfrowej transformacji zakładów przetwórstwa rolno- spożywczego.

W zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii wsparcie inwestycji przyczyni się do zwiększania samowystarczalności energetycznej, a tym samym poprawy stabilności dostaw energii oraz ograniczenia jej kosztów. Zagospodarowanie produktów ubocznych oraz odpadowych powstających przy tworzeniu żywności pozwoli na uzyskanie dodatkowych dochodów z produkcji zielonej energii.

Oferowane będzie również wsparcie w ramach działań zapobiegawczych, tj. zapewniających mechanizmy eliminujące braki produktów rolnych na rynku oraz oferujących wsparcie rolników w odtworzeniu produkcji w związku ze stratami spowodowanymi niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi (w tym pomoc finansowa i zapewnienie dostępu do materiału siewnego).

C. Ochrona zasobów genetycznych, zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt i agrofagów kwarantannowych szkodliwych dla roślin oraz zapobieganie ich występowaniu

Wspierany będzie rozwój hodowli twórczej i zachowawczej, poprzez wdrażanie postępu biologicznego, w celu zachowania puli genetycznej oraz zapewnienia dobrej jakości materiału rozmnożeniowego roślin rolniczych oraz materiału szkółkarskiego, co zapewni utrzymanie dostępu do dobrej jakości materiału siewnego. Kontynuowane będzie wsparcie dla postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej oraz ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich, które służyć będą zapewnieniu trwałego i zrównoważonego rozwoju tego sektora produkcji rolnej.

Prowadzona będzie graniczna kontrola fitosanitarna i weterynaryjna importowanych towarów i zwierząt, pod kątem występowania chorób zwierząt i agrofagów kwarantannowych (szczególnie groźnych i dotychczas niewystępujących w Polsce i UE szkodników i patogenów roślin oraz ich wektorów), a także monitoring zdrowia roślin i zwierząt na obszarze kraju. Opracowywane oraz wdrażane będą nowoczesne techniki diagnostyczne, w tym oparte o techniki biologii molekularnej, do wykrywania nowych zagrożeń w kontekście zmian klimatu.

Zwiększana będzie świadomość rolników na temat zmian klimatu, zagrożeń fitosanitarnych i innych, istotnych z punktu widzenia zdrowia zwierząt oraz wspierane będą inwestycje wzmacniające ochronę produkcji przed tymi zagrożeniami. Rozwijane będą inwestycje w kontrolę fitosanitarną i weterynaryjną sprowadzanych artykułów rolno-spożywczych.

D. Ochrona gleb

Wzmocnione zostaną działania z zakresu ochrony gleb i poprawy ich struktury, w tym zwiększania zawartości materii organicznej, co zwiększy zdolność gleb do zatrzymywania wody oraz podniesie efektywność nawożenia. Promowane będzie rolnictwo precyzyjne, ekologiczne i regeneratywne, ukierunkowane na uprawę roślin bobowatych, które mają pozytywny wpływ na: jakość gleby, optymalizację zużycia środków produkcji, w tym nawozów i środków ochrony roślin, zwiększenie bioróżnorodności i poprawę żyzności gleby i stanu wód oraz odbudowę ekosystemów. Podejmowane będą działania z zakresu dbania o właściwy odczyn gleb, który wzmacnia ich ochronę i jakość. Wzmocnione będzie także upowszechnianie praktyk związanych z racjonalnym nawożeniem fosforem.

E. Zwiększenie bezpieczeństwa białkowego

W celu zapobiegania kryzysom związanym z zewnętrznymi dostawami białka roślinnego na cele paszowe kontynuowane będą prace z zakresu rozwoju krajowych źródeł białka roślinnego (rośliny strączkowe) oraz wsparcia ich przetwórstwa (w szczególności bez GMO). Rozwój krajowych źródeł białka roślinnego może również odgrywać ważną rolę w zwiększaniu podaży roślin strączkowych na cele konsumpcyjne. Zwiększenie udziału roślin strączkowych w strukturze zasiewów przyczyni się m.in. do zmniejszenia uzależnienia od zewnętrznych dostaw surowców białkowych, a także do poprawy struktury gleby, obniżenia stosowania azotowych nawozów mineralnych oraz ograniczenia śladu węglowego.

F. Redukcja negatywnego wpływu rolnictwa na klimat i różnorodność biologiczną

Promowane będą działania, które przyczynią się do zmniejszenia skali emisji z rolnictwa: precyzyjne nawożenie, uprawa uproszczona i bezorkowa, stosowanie zmianowania lub międzyplonów oraz nowoczesne metody produkcji zwierzęcej i gospodarowania nawozami naturalnymi. Rozwój nowych technologii produkcji wraz z ich transferem do praktyki są istotnymi czynnikami ograniczania emisji z sektora rolnego oraz sekwestracji węgla w agrosystemach. Nie bez znaczenia jest też kwestia edukacji i informacji i ich ukierunkowanie na zmianę wzorców konsumpcyjnych, w tym promocję produktów pochodzących z rolnictwa ekologicznego i promowanie czytania etykiet żywności. Wspierane będą również działania, które przyczyniają się do zachowania lub zwiększenia różnorodności biologicznej oraz upowszechniania stosowania prośrodowiskowych praktyk rolniczych.

G. Rozwój zintegrowanych, zrównoważonych systemów żywnościowych

Wdrożone zostaną działania wspierające rozwój zintegrowanych, zrównoważonych systemów żywnościowych, które zwiększą odporność sektora rolno-spożywczego na kryzysy oraz poprawią jego konkurencyjność. Systemy te będą integrować łańcuch dostaw żywności – od produkcji pierwotnej, przez przetwórstwo i systemy dystrybucji żywności, aż po konsumenta – z naciskiem na lokalne i regionalne powiązania, co ograniczy ryzyko przerw w dostawach i wzmocni bezpieczeństwo żywnościowe. Działania obejmą promowanie żywności wysokiej jakości i zdrowego odżywiania, co przyczyni się do poprawy zdrowia publicznego i redukcji kosztów związanych z chorobami dietozależnymi. Wprowadzony zostanie system monitorowania strat żywności oraz wsparcie dla inicjatyw ograniczających marnotrawstwo żywności w całym łańcuchu wartości i rozwoju biogospodarki.

3. Zapewnienie konsumentom odpowiedniej ilości i jakości żywności po przystępnych cenach

A. Zapewnienie wysokiej jakości żywności

Utrzymanie wysokiej jakości żywności zapewniają kontrole importowanych oraz rodzimych produktów dotyczące spełniania wymagań produkcji w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności oraz pozostałych standardów związanych ze zrównoważonym rozwojem, takich jak m.in. standard produkcji ekologicznej.

Wzmacniane będą systemy zarządzania jakością (m.in. w zakresie rolnictwa ekologicznego) oraz ochrony produktów regionalnych i tradycyjnych. Wykreowane zostaną nowe marki regionalnej żywności o wysokiej jakości. Rozwijany będzie sektor produkcji żywności regionalnej i tradycyjnej, m.in. poprzez włączanie kolejnych produktów do unijnego systemu oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności, co pozwoli na zbudowanie silnych marek oraz zwiększy

ich szanse eksportowe. Wzmacniane będą grupy producentów, dzięki czemu wspierany będzie rozwój produktów już chronionych w systemie. Uzupełniająco wspierany będzie rozwój krajowych systemów jakości.

Wsparcie zostanie skierowane do sektora B+R+I na rozwój infrastruktury laboratoryjno- analitycznej i realizację prac badawczo-wdrożeniowych z zakresu kontroli jakości (w tym spełniania standardów i bezpieczeństwa) oraz wprowadzania na rynek nowych artykułów rolno- spożywczych.

B. Wdrożenie zrównoważonych wzorców konsumpcji i produkcji oraz wspieranie dostępu do żywności dla osób najuboższych

W celu zmiany podejścia do zasobów promowany będzie model obiegu zamkniętego pozwalający – zarówno na poziomie produkcji, jak i konsumpcji – na dzielenie się, ponowne użycie, ograniczanie powstawania odpadów. Prowadzony będzie monitoring dotyczący skali zjawiska marnowania żywności. Upowszechniane będą działania edukacyjne z zakresu przeciwdziałania marnowaniu żywności (odpowiedzialnej produkcji i konsumpcji) i zasobów, w tym czystej wody oraz wagi ochrony różnorodności biologicznej dla zdrowia i klimatu. Kontynuowane będą działania dotyczące tworzenia i popularyzowania jadłodzielni i aplikacji cyfrowych związanych z dzieleniem się żywnością. Wspierane będą organizacje charytatywne w sektorze rolno-spożywczym, w szczególności banki żywności – wprowadzone zostaną m.in. ułatwienia w systemie przekazywania potrzebującym żywności, która nadaje się do spożycia, lecz nie może zostać wprowadzona do obrotu. W placówkach zbiorowego żywienia na etapie planowania posiłków wprowadzone zostaną rozwiązania mające na celu redukcję marnowania żywności. Realizowane będą programy dla producentów żywności, ukierunkowane na zagospodarowanie produktów ubocznych przy produkcji (np. bioodpady produkcyjne do nawożenia, biomasa do produkcji energii).

Realizowane będą dodatkowo działania dot. edukacji i informacji ukierunkowanej na zmianę wzorców konsumpcyjnych – w tym ograniczenie marnowania żywności, promowanie odpowiednich wzorców żywieniowych oraz etykietowanie produktów, w tym produktów pochodzących z rolnictwa ekologicznego.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Powierzchnia użytków rolnych (UR) utrzymanych w dobrej kulturze rolnej	14,6 mln ha (2023)	≥ 14 mln ha	≥ 14 mln ha	GUS
Udział towarów rolno-spożywczych w polskim eksporcie ogółem	15,2% (2024)	≥ 14,7%	≥ 14,7%	GUS
Odsetek podmiotów, w których Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) stwierdziła nieprawidłowości w wyniku kontroli przeprowadzonych na rynku krajowym przez IJHARS	33,3% (2024)	< 25%	< 20%	IJHARS

Zobacz także w Strategii:

Ze wzmocnieniem bezpieczeństwa żywnościowego powiązane są też: ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu (s. xx), tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na terenach wiejskich (s. xx), promowanie prawidłowego sposobu odżywiania (s. xx).

Priorytet 3.5: Skutecznie działająca administracja

Priorytet zakłada realizację **ośmiu głównych kierunków działań**:

1. Wzmocnienie służby cywilnej.
2. Przeciwdziałanie silosowości administracji.
3. Ułatwienia w kontaktach z administracją i dostępie do danych.
4. Doskonalenie statystyki publicznej w systemie informacyjnym państwa.
5. Zwiększenie otwartości i cyfryzacja procesu legislacyjnego.
6. Rozwój narzędzi administracji skarbowej.
7. Usprawnienie wymiaru sprawiedliwości.
8. Wzmocnienie potencjału i roli trzeciego sektora.

Kluczowe wyzwania

Jednym z kluczowych wyzwań rozwojowych pozostaje poprawa skuteczności działania administracji publicznej. W 2023 r. Polska zajmowała 60. miejsce na 193 badanych przez Bank Światowy państw oraz 21. pozycję wśród państw Unii Europejskiej pod względem wskaźnika skuteczności rządzenia (wykres 46). Wskaźnik ten obejmuje trzy elementy: jakość usług publicznych, jakość służby cywilnej i jej niezależność od presji politycznej oraz jakość procesu politycznego, implementację jego wyników i wiarygodność rządu przy wdrażaniu tych rozwiązań.

Administracja ma coraz większe trudności z obsadzaniem stanowisk. Niskie płace i wysokie wymagania zmniejszają pulę potencjalnych kandydatów oraz mogą wpływać na częstsze decyzje o odejściach. Na poziomie administracji rządowej problem ten dobrze pokazują dane o naborach w służbie cywilnej. W 2024 r. tylko 59% naborów w służbie cywilnej zakończyło się obsadzeniem stanowiska. Najczęstszymi przyczynami zakończenia naborów bez obsadzenia stanowiska w 2024 r. były: brak ofert kandydatów – 32,9% i niewyłonienie przez komisję naborową najlepszych kandydatów – 29,4%. W 2024 r. wskaźnik fluktuacji w służbie cywilnej wyniósł 6,4%[132]. Najwyższą fluktuację odnotowano w placówkach zagranicznych (12,4%) oraz w ministerstwach i KPRM (10,3%). Problemem jest również struktura demograficzna (luka pokoleniowa), która powoduje „starzenie się" korpusu służby cywilnej. W 2024 r. mediana wieku członków korpusu służby cywilnej wyniosła 46 lat[133]. W celu zapewnienia sprawności i skuteczności działania państwa kluczowe jest zatem

[132] Wskaźnik obejmuje każdy przypadek odejścia osoby z urzędu, w tym również do innego urzędu w ramach służby cywilnej, a także sytuacji, w której członek korpusu służby cywilnej zmienia status zatrudnienia na inny poza służbą cywilną.
[133] KPRM, Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i o realizacji zadań tej służby w 2024 r., Warszawa 2025.

pozyskiwanie i zatrzymywanie najlepszych pracowników w służbie cywilnej oraz zapewnienie im możliwości bezstronnego, neutralnego politycznie działania.

Wykres 46. Wskaźnik skuteczności rządzenia w państwach UE (2023 r.)

Uwaga: wskaźnik przyjmuje wartości od −2,5 do 2,5.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

Wyzwaniem jest niedostateczna współpraca i wymiana informacji w ramach administracji. Dotyczy to zarówno komunikacji wewnątrz administracji publicznej, jak i pomiędzy administracją publiczną a środowiskiem eksperckim, partnerami społecznymi i obywatelami. Problem ten wynika zarówno z przyczyn systemowych (silosowość administracji, hierarchiczna struktura funkcjonowania), jak i niechęci do dzielenia się informacjami. Dostęp do informacji i danych powinien być transparentny i wystandaryzowany, a ewentualne ograniczenia w udzielaniu informacji powinny wynikać wyłącznie z przesłanek obiektywnych, takich jak bezpieczeństwo/ ochrona informacji, ochrona praw osobowych czy tajemnica ustawowo chroniona. Brakuje skutecznych narzędzi budowania etosu współpracy w ramach sektora publicznego, a także elastycznych i praktycznych rozwiązań, dzięki którym przedstawiciele różnych instytucji publicznych mogliby wspólnie działać na rzecz rozwiązania określonych problemów czy realizacji zadań.

Negatywny wpływ silosowości administracji jest szczególnie widoczny w procesie cyfryzacji państwa. Efektywna współpraca i koordynacja pomiędzy podmiotami publicznymi jest niezbędna dla budowy spójnego, sprawnego systemu informacyjnego państwa dostarczającego usługi dla obywateli i przedsiębiorców. Kluczowym elementem rozwoju e-administracji są elektroniczne usługi publiczne. Dotychczasowe działania koncentrowały się głównie na udostępnianiu jak największej liczby tych usług. Katalog elektronicznych usług publicznych udostępniany w Portalu RP jest stale monitorowany oraz na bieżąco uaktualniany o informacje i nowe usługi. Zidentyfikowane zostały jednak bariery uniemożliwiające dalszy rozwój systemu informacyjnego państwa – ich likwidacja będzie priorytetem w działaniach realizowanych w najbliższych latach. Zaliczyć można do nich m.in.: (i) brak umocowanego prawnie jednego punktu dostępu do elektronicznych usług publicznych zapewniającego jednolity interfejs oraz funkcjonalności podpisu cyfrowego i pieczęci elektronicznej; (ii) ograniczenia modeli tożsamości cyfrowej negatywnie wpływające na powszechność stosowania środków identyfikacji elektronicznej; (iii) funkcjonowanie różnorodnych platform udostępniania elektronicznych usług publicznych zbudowanych w oparciu o różnorodne standardy; (iv) ograniczony katalog usług umożliwiających załatwienie sprawy w pełni online. Istotną barierą jest również

niedostosowanie elektronicznych usług publicznych do osób ze szczególnymi potrzebami czy osób starszych.

Wyzwania w kontekście rozwoju systemu informacyjnego państwa stoją również przed statystyką publiczną. Dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość i postęp technologiczny sprawiają, że konieczne jest dostosowywanie działań statystyki publicznej do potrzeb planowania społeczno-gospodarczego. Obecna rola statystyki publicznej w integrowaniu danych z wielu źródeł wpisuje się w europejski trend związany z rozszerzaniem roli krajowych urzędów statystycznych jako opiekuna danych (*data steward*). Cały proces rozwoju ekosystemu danych opartego na informacji statystycznej musi odbywać się przy zachowaniu tajemnicy ustawowo chronionej i uwzględniać warunek utrzymania wysokiej jakości integrowanych danych. Efektem działań będzie coraz szersze wykorzystywanie źródeł administracyjnych i danych od gestorów prywatnych oraz ograniczanie redundancji danych, przy jednoczesnym rozszerzeniu zasobu informacyjnego statystyki publicznej dostosowanego do potrzeb różnych grup użytkowników. Pozwoli to na przyspieszenie udostępnienia danych statystycznych, jak również większą ich granulację.

Aktualny stan dostępu do wysokiej jakości danych w zasobach informacyjnych państwa oraz sposób wykorzystania tych danych jest w wielu obszarach niezadowalający. Podstawą podejmowania prawidłowych decyzji administracyjnych i gospodarczych w ramach realizacji zadań publicznych jest korzystanie z odpowiednich i zaufanych danych, tj. danych referencyjnych. Chociaż system jest stale poprawiany, nadal wymaga wielowymiarowych działań, wdrożenia efektywnych narzędzi koordynacji informatyzacji państwa oraz zaangażowania wszystkich podmiotów publicznych, tak aby proces informatyzacji przebiegał spójnie dla całej administracji. Te same dane przechowywane są w wielu rejestrach publicznych, które nie są aktualizowane. Obywatele i przedsiębiorcy w ramach załatwiania spraw są zobligowani do wielokrotnego wprowadzania swoich danych, które administracja publiczna już posiada.

Gospodarka oparta na danych wymaga stworzenia sprzyjającego otoczenia regulacyjnego. Wartość danych w gospodarce wzrasta względem innych, tradycyjnych czynników produkcji. Wykorzystanie danych wpływa na wzrost produktywności przedsiębiorstw oraz przyczynia się do powstawania nowych produktów, usług i modeli biznesowych. Jednym z warunków rozwoju gospodarki opartej na danych jest zapewnienie sprzyjającego otoczenia regulacyjnego. Jego celem jest zwiększenie podaży danych w gospodarce oraz zapewnienie bezpiecznego środowiska. Zwiększy również zaufanie do wymiany danych, będzie sprzyjało ich wymianie pomiędzy konsumentami, przedsiębiorstwami i podmiotami sektora publicznego oraz umożliwi ustanowienie jasnych i uczciwych zasad dotyczących dostępu do danych i ich ponownego wykorzystywania. Dane – w tym np. dane przestrzenne, społeczne, gospodarcze – powinny być tworzone w pełni ustandaryzowany sposób zapewniający interoperacyjność.

Proces legislacyjny wymaga znaczącego unowocześnienia. Rozwiązania informatyczne stosowane w ramach rządowego procesu legislacyjnego wymagają zmian wynikających z długiego okresu ich eksploatacji i szybkiego rozwoju nowych rozwiązań informatycznych. Zmiany te powinny poprawić dostęp do informacji o pracach nad nowymi regulacjami, jak również do informacji o obowiązującym prawie. Jest to istotne, biorąc pod uwagę prawo obywateli do dostępu do wyżej wymienionych informacji. Aby zapewnić efektywny proces przetwarzania danych, jednym z podstawowych założeń przy opracowywaniu narzędzi informatycznych będzie wymiana danych m.in. przy wykorzystaniu interfejsów programowania aplikacji – API (*application programming interface*). Szersze wykorzystanie istniejących dobrych praktyk wdrożenia GeoPrawa w postaci wyłącznie cyfrowej formy planów ogólnych gmin umożliwi także wykorzystanie sztucznej inteligencji do maszynowej analizy przepisów prawa.

Dla sprawniejszego działania systemu podatkowego konieczne jest udoskonalenie jego narzędzi informatycznych. Administracja skarbowa korzysta z rozproszonych i częściowo przestarzałych narzędzi informatycznych. Aktualnie funkcjonujący system poboru podatków ma ogromny dług technologiczny – jest systemem w większości zbudowanym ponad 25 lat temu. Część z narzędzi wykorzystywanych przez urzędy skarbowe to rozwiązania rozproszone, niewyposażone w mechanizmy wymiany danych. System nie jest jednorodny, składa się z wielu podsystemów. Wiąże się to z wieloma ograniczeniami procesowymi, m.in. związanymi z pozyskiwaniem danych w trybie rzeczywistym i ich wymianą. Z kolei pracownicy administracji skarbowej wskazują na powtarzalne, czasochłonne czynności, które wymagają automatyzacji. Analogiczna sytuacja ma miejsce w obszarze orzecznictwa podatkowego. Informacje o podatniku zbierane są z różnych systemów informatycznych, czynności procesowe w toku postępowania są wprowadzane ręcznie do istniejących systemów, a ich wprowadzenie nie pozwala na generowanie danych statystycznych do celów nadzorczych.

Wciąż istotnym wyzwaniem jest przewlekłość postępowań sądowych. Przykładowo w sądach powszechnych skrócił się wprawdzie szacowany czas potrzebny na rozstrzygnięcie spraw cywilnych, handlowych i innych, jednak wydłużył się w przypadku procesowych spraw cywilnych i handlowych w sądach pierwszej instancji. W 2024 r. najdłużej trzeba było czekać na rozstrzygnięcie spraw w sądach rejonowych w zakresie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (9,9 miesiąca) oraz w sprawach upadłościowych i restrukturyzacyjnych (9,6 miesiąca), zaś w sądach okręgowych – w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (13,4 miesiąca) oraz gospodarczych (12,6 miesiąca). Realnym odciążeniem sądów nie okazały się być mediacje. Skala ich wykorzystania wciąż jest bowiem znikoma w stosunku do możliwości i potrzeb. W 2024 r. mediację zastosowano w 36,6 tys. spraw wobec 2,1 mln spraw, w którym mediacja mogła być zastosowana. W poszczególnych sądach wskaźnik mediacji wynosił od 0 do 8,7%[134]. Przewlekłość postępowań sądowych oraz ograniczony zakres cyfryzacji i alternatywnych metod rozwiązywania spraw stanowią istotne obciążenie dla wymiaru sprawiedliwości i systemu penitencjarnego. Skutkuje to nadmiernym obciążeniem jednostek penitencjarnych, pogłębianiem problemu związanego z brakiem możliwości zapewnienia minimalnej normy powierzchni mieszkalnej w jednostkach penitencjarnych wynoszącej 4 m² na osobę. Sprawia to, że w wielu jednostkach penitencjarnych w Polsce nie są w pełni spełnione w pełni krajowe i międzynarodowe standardy humanitarnego traktowania więźniów.

Potencjał organizacji pozarządowych możliwy do wykorzystania przy realizacji zadań administracji publicznej nie jest w pełni wykorzystywany. W Polsce działało w 2022 r. 115,5 tys. organizacji non-profit zrzeszających 8,3 mln członków. Tworzyły one 153,4 tys. pełnoetatowych miejsc pracy, które stanowiły 1,4% przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej (dane GUS). Trzeci sektor angażuje się m.in. w obszary, w których instytucje państwa nie zawsze działają skutecznie, np. organizacja i dystrybucja pomocy doraźnej po wybuchu wojny w Ukrainie czy wskazywanie na nieefektywność niektórych rozwiązań legislacyjnych. Do największych problemów, z którymi borykają się organizacje pozarządowe, można zaliczyć te związane z nadmierną biurokracją i formalnymi wymogami grantodawców oraz częste zmiany legislacyjne. Wyzwaniem związanym z rozwojem trzeciego sektora pozostaje zapewnienie trwałego finansowania organizacji. W szczególności dotyczy to podmiotów działających lokalnie, które rzadko korzystają ze środków europejskich czy innych dużych ogólnopolskich programów dotacyjnych.

[134] Dane Ministerstwa Sprawiedliwości.

Kierunki działań

1. Wzmocnienie służby cywilnej

A. Poprawa jakości zarządzania w urzędach

Unowocześnione zostaną kadrowe narzędzia zarządzania ludźmi i uproszczone procedury kadrowe, które obowiązują w urzędach. Wdrożona zostanie cyfryzacja narzędzi kadrowych, wspólny system do przeprowadzania naborów do pracy w służbie cywilnej oraz wspólny jednolity system informatyczny do zarządzania zasobami ludzkimi. Przygotowane zostaną nowe rozwiązania systemowe, które wzmocnią uprawnienia Szefa Służby Cywilnej do zarządzania zasobami ludzkimi służby cywilnej.

B. Tworzenie warunków do rozwoju zawodowego

System rozwoju będzie dostosowany do potrzeb pracowników i pracodawców oraz do zadań korpusu. Zmienione zostaną zasady organizowania szkoleń w służbie cywilnej. Rozwijany będzie program mentoringowy oraz program dzielenia się wiedzą między urzędami. Promowane będą programy stażowe urzędów i programy mobilności urzędników. Zmodernizowany zostanie proces mianowań. Dzięki wprowadzonym zmianom członkowie korpusu służby cywilnej będą mieli możliwość systematycznego rozwijania swoich umiejętności ze szczególnym naciskiem na takie kompetencje jak: efektywna współpraca w zespole, dzielenie się wiedzą, skuteczna komunikacja, kompetencje cyfrowe. Usprawniony zostanie proces naboru do pracy w służbie cywilnej. Przygotowane zostaną założenia do zmian w systemie wynagrodzeń w służbie cywilnej, w tym jasne zasady wynagradzania i motywowania. Dzięki tym działaniom służba cywilna będzie przyciągać i zatrzymywać dobrych pracowników, którzy będą mieli możliwość awansu i rozwoju zawodowego.

C. Rozwój kompetencji kierowniczych

Uporządkowany zostanie proces naboru na wyższe stanowiska kierownicze. Opracowany zostanie katalog kompetencji kierowniczych oraz programy szkoleń dla osób, które po raz pierwszy obejmują stanowiska kierownicze. Przygotowane i wdrożone zostaną również programy rozwojowe dla wyższej kadry kierowniczej, aby podnieść ich kompetencje przywódcze i zarządcze.

D. Poprawa komunikacji i wizerunku służby cywilnej oraz kształtowanie pożądanych postaw

Budowany będzie pozytywny wizerunek służby cywilnej i zaufania do administracji rządowej w mediach społecznościowych i tradycyjnych. Będą rozwijane programy z obszaru prostego języka tak, aby służba cywilna komunikowała się ze społeczeństwem zrozumiale. Będą prowadzone działania promujące służbę cywilną jako atrakcyjnego pracodawcę, aby zachęcić do pracy w jej strukturach. Zbudowany zostanie skuteczniejszy mechanizm współpracy między kierownictwem urzędu (poziomu politycznego) i administracją rządową zapewniający przestrzeganie zasady neutralności. Upowszechniane będą zasady służby cywilnej i zasady etyki wśród członków korpusu. Równolegle będzie rozwijany dialog z ekspertami akademickimi, organizacjami pozarządowymi oraz stroną społeczną w celu budowy wzajemnego zaufania i lepszego zrozumienia roli służby cywilnej w realizacji polityk publicznych.

2. Przeciwdziałanie silosowości administracji

A. Wzmocnienie współpracy międzyresortowej i wymiany wiedzy w obszarze rządowych strategicznych polityk publicznych

Zostanie stworzony nowy mechanizm koordynacji strategicznych polityk publicznych w centrum rządu. Do współpracy zostaną zaproszeni kluczowi analitycy pracujący w centralnej administracji publicznej, instytucjach badawczych i naukowych oraz działający w organizacjach będących partnerami społecznymi w procesie tworzenia polityk publicznych. Formą współpracy będą wydarzenia o charakterze konsultacyjnym i warsztatowo-sieciującym pozwalające na pogłębioną współpracę ekspercką. Spotkania będą służyć wykorzystaniu własnych doświadczeń i metod naukowych, m.in. z zakresu socjologii, nauki o administracji czy zarządzania na rzecz doskonalenia polityk publicznych opartych na dowodach.

B. Ugruntowanie podejścia architektonicznego do zarządzania informatyzacją państwa oraz poprawa koordynacji w wymiarze instytucjonalnym

Upowszechniona zostanie metoda strategicznego zarządzania informatyzacją państwa, tj. Architektura Informacyjna Państwa (AIP). Obowiązek podmiotów realizujących zadania publiczne do stosowania pryncypiów, standardów, wytycznych oraz rekomendacji architektonicznych zapewni spójność i efektywność cyfryzacji państwa. Wizja AIP przedstawi docelowy stan cyfryzacji kraju w zakresie m.in. elektronicznych usług publicznych. Realizacja Wizji AIP zapewni jednolite podejście do planowania i świadczenia tych usług przy jednoczesnym zapewnieniu interoperacyjności systemów teleinformatycznych zarówno na poziomie krajowym, jak i transgranicznym. Aby skutecznie zarządzać transformacją cyfrową kraju, systematycznie będą analizowane różnice między aktualnym stanem cyfryzacji a stanem docelowym określonym Wizją AIP. Na tej podstawie realizowane będą projekty informatyczne zwiększające efektywność cyfryzacji. W wymiarze instytucjonalnym działania koordynacyjne związane z informatyzacją oraz wsparciem rozwoju cyfrowego państwa będzie realizował Komitet ds. Cyfryzacji. Na poziomie operacyjnym do zacieśniania współpracy przyczyni się działalność pełnomocników ds. informatyzacji, których zadaniem będzie m.in. koordynacja transformacji cyfrowej w urzędach czy diagnozowanie obszarów koniecznych zmian i wprowadzanie nowych technologii cyfrowych. W procesie transformacji cyfrowej państwa niezbędna jest efektywna koordynacja działań na poziomie lokalnym, regionalnym oraz centralnym. Jednostki samorządu terytorialnego będą wspierane, w szczególności w zakresie stosowania jednolitych standardów świadczenia elektronicznych usług publicznych o wysokiej jakości oraz stałego podnoszenia kompetencji cyfrowych urzędników szczebla samorządowego.

C. Integracja danych administracyjnych na potrzeby prowadzenia analiz

Potencjał wolumenu danych administracyjnych będzie wykorzystywany do efektywnej realizacji i planowania polityk publicznych dzięki Zintegrowanej Platformie Analitycznej. Umożliwi ona analizę zbiorów spseudonimizowanych i zintegrowanych danych pochodzących z różnych źródeł administracji publicznej. W ramach Platformy zastosowano rozwiązania techniczne i organizacyjne uniemożliwiające cofnięcie pseudonimizacji danych. Każda analiza będzie bazowała na danych pozyskanych wyłącznie w jej zakresie.

D. Zapewnienie efektywnego przetwarzania i bezpieczeństwa danych administracyjnych

Wspierany będzie rozwój chmury obliczeniowej służącej administracji publicznej. Chmura wykorzystywana będzie do przechowywania informacji, a także tworzenia lub rozwijania innowacyjnych usług dla administracji. Wsparciem bezpieczeństwa i bardziej wydajnego przetwarzania danych administracyjnych będzie Krajowe Centrum Przetwarzania Danych, które zapewni bezpieczne przechowywanie danych polskiej administracji publicznej. Inwestycja wpłynie na stabilność i ciągłość działania kluczowych systemów państwowych (rejestry państwowe i chmura rządowa). Nowa infrastruktura posłuży jednostkom administracji publicznej.

E. Wsparcie administracji samorządowej w skutecznym zarządzaniu rozwojem

W ramach systemowego wsparcia JST wzmocnione zostaną kompetencje samorządów regionalnych i lokalnych, w tym przede wszystkim w zakresie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym i ponadlokalnym, ze szczególnym ukierunkowaniem na osiąganie rezultatów. Posłuży to budowaniu umiejętności samorządów terytorialnych dotyczących identyfikacji i priorytetyzacji inwestycji rozwojowych oraz identyfikacji barier i potencjałów rozwojowych. Zwiększy to skuteczność JST w zakresie pozyskiwania środków z różnych źródeł na cele rozwojowe i dokonywania adekwatnego montażu finansowego. Szczególne wsparcie będzie kierowane do JST lub ich związków o najsłabszym potencjale instytucjonalnym, które ze względu na ograniczone zasoby kadrowe nie mają wystarczającego potencjału do prowadzenia efektywnej polityki rozwoju lokalnego lub ponadlokalnego. W tym celu rozwijana i wspierana będzie współpraca JST w zakresie realizacji wspólnych zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych. Wspierane będą też programy wymiany wiedzy i dobrych praktyk między JST i różnymi typami instytucji.

3. Ułatwienia w kontaktach z administracją i dostępie do danych

A. Dalszy rozwój e-administracji

We wspólnym portalu ustanowiony zostanie jeden punkt dostępu do elektronicznych usług publicznych dla obywateli, przedsiębiorców i administracji (z możliwością przekierowania do usługi odpowiedniego organu administracji publicznej) oraz uruchomione zostaną jednolite narzędzia służące realizacji i uruchamianiu kolejnych usług. W dalszym ciągu podejmowane będą działania na rzecz rozwoju systemów teleinformatycznych umożliwiających identyfikację elektroniczną, tożsamości cyfrowej i podpisów elektronicznych. Wdrożony zostanie Europejski Portfel Tożsamości Cyfrowej – uznawany powszechnie w UE osobisty portfel cyfrowy, dzięki któremu obywatele będą mogli swobodnie korzystać z publicznych i komercyjnych usług online oraz w sposób selektywny i bezpieczny dzielić się informacjami o sobie. Kwalifikowane podpisy elektroniczne będą dostępne w Portfelach za darmo do użytku nieprofesjonalnego, a sam Portfel będzie środkiem identyfikacji elektronicznej na poziomie wysokim. Powstanie Portfel Biznesowy obejmujący usługi dla firm, a także stworzony zostanie środek identyfikacji elektronicznej dla osoby prawnej. Ponadto prowadzone będą działania zmierzające do zapewnienia użytkownikom witryn administracji publicznej intuicyjnego dostępu do wiarygodnego źródła informacji publicznych z wykorzystaniem mechanizmów certyfikacji i monitorowania informacji. Kontynuowany będzie rozwój systemu e-Doręczenia, przyjaznego, skutecznego i powszechnego narzędzia do kontaktu obywateli z administracją publiczną. Prowadzone będą działania ukierunkowane na zapewnienie dostępności elektronicznych usług publicznych w sposób zgodny z krajowymi i europejskimi wymaganiami dostępności cyfrowej, zapewnienie ich intuicyjności i dostosowania do zróżnicowanych i szczególnych potrzeb użytkowników jak również zgodności z zasadami prostego języka. Równolegle do powyższych działań wspierane będą w szczególności: cyfrowe prowadzenie procesów *back office* w administracji, efektywne wykorzystanie sztucznej inteligencji (w tym modelu PLLuM) do wspierania administracji publicznej oraz zapewnienie otoczenia prawnego sprzyjającego informatyzacji podmiotów publicznych, w tym zwłaszcza domyślności cyfrowej w postępowaniu administracyjnym.

B. Poprawa interoperacyjności oraz jakości danych zawartych w rejestrach publicznych

Utworzone zostanie repozytorium interoperacyjności, aby zapewnić powszechny dostęp do informacji o metadanych rejestrów publicznych oraz API publicznych systemów teleinformatycznych.

W celu pełniejszego wykorzystania potencjału danych gromadzonych przez administrację publiczną wdrożona zostanie koncepcja referencyjnych rejestrów publicznych obejmująca ustanowienie zaufanych wzorców odniesienia w określonym zakresie danych. Zostaną wskazane organy odpowiedzialne za utrzymywanie i udostępnianie danych referencyjnych z rejestrów publicznych. Zakłada się powstanie Krajowej Platformy Udostępniania Danych, która będzie stanowiła rozwiązanie organizacyjno-techniczne zapewniające ustandaryzowane mechanizmy dostępu do danych przetwarzanych w rejestrach publicznych.

C. Otwieranie danych

Zostaną podjęte działania wspierające wymianę danych pomiędzy uczestnikami niewykształconego jeszcze w pełni w Polsce rynku danych, który musi szybko dostosować się do nakładanych na niego nowych regulacji unijnych. W szczególności zbudowane zostanie, sprzyjające wymianie danych, krajowe otoczenie regulacyjne służące stosowaniu przepisów prawa Unii Europejskiej. Zostaną przeprowadzone badania w zakresie określenia poziomu podaży i popytu w odniesieniu do danych w celu uzyskania szerokiego horyzontu zapotrzebowania na dane będące w posiadaniu administracji publicznej. Nawiązana zostanie współpraca z posiadaczami danych w zakresie zwiększenia wolumenu informacji, w tym danych połączonych oraz dynamicznych, w portalu dane.gov.pl – w szczególności dostępnych za pośrednictwem API lub agentów sztucznej inteligencji. Kluczowym działaniem do osiągnięcia wysokiego poziomu otwartości danych będzie dalszy rozwój portalu dane.gov.pl, który jest centralnym punktem dostępu do danych w Polsce.

D. Wdrażanie transgranicznych elektronicznych usług publicznych oraz integracja krajowych systemów e-administracji z systemami UE

W celu zwiększenia poziomu interoperacyjności pomiędzy systemami informacyjnymi w Polsce a systemami UE zostaną podjęte działania ukierunkowane na wzmocnienie integracji transgranicznej oraz pełne wdrożenie zasady *once-only* (jednokrotnego przekazywania danych w wymiarze europejskim). Nastąpi pełne wdrożenie systemu transgranicznej zautomatyzowanej wymiany dowodów. Pełne wdrożenie zasady *once-only* wymaga podłączenia krajowych rejestrów referencyjnych oraz portali usługowych do systemu transgranicznej zautomatyzowanej wymiany dowodów oraz zapewnienia możliwości automatycznej wymiany ustrukturyzowanych danych. Nastąpi również przyspieszenie wdrażania transgranicznych usług publicznych online skierowanych do obywateli i przedsiębiorców.

4. Doskonalenie statystyki publicznej w systemie informacyjnym państwa

A. Rozwój kompleksowych zintegrowanych informacji statystycznych dla potrzeb planowania społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym i subkrajowym

Rozwijany będzie kompleksowy system informacyjny, który będzie opierał się na wielu źródłach, w tym: (i) wynikach pełnych i reprezentacyjnych badań statystycznych; (ii) danych od podmiotów publicznych (pochodzących ze źródeł administracyjnych); (iii) gestorów prywatnych (*big data*); (iv) danych opracowywanych dzięki zastosowaniu zaawansowanych metod ekonometrycznych. Tak zintegrowany i stale rozwijany system informacji będzie miał zastosowanie zarówno do celów statystycznych, jak i w rozwoju wiedzy naukowej, a w efekcie – przy projektowaniu przez państwo polityk publicznych.

B. Wielostronna współpraca na rzecz wysokiej jakości zintegrowanych danych

Zintensyfikowane zostaną działania z udziałem statystyki publicznej i gestorów danych (publicznych i prywatnych) w zakresie integracji wielu źródeł, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiej jakości informacji wynikowych. Zostaną przeprowadzone dostosowania prawne, w tym – tam gdzie możliwe – rewizja ustawodawstwa (m.in. na rzecz uspójnienia definicji i pojęć, według których gromadzone są dane w systemach administracyjnych) we współpracy ze statystyką publiczną. Istotnym elementem procesu będzie bardziej efektywne podnoszenie świadomości gestorów na temat znaczenia szeroko rozumianej jakości gromadzonych przez nich informacji. Działania te wspomagane będą poprzez współpracę statystyki publicznej z gestorami administracyjnych źródeł danych prowadzoną w ramach – będącej organem pomocniczym Rady Ministrów – Rady Konsultacyjnej do spraw powszechnych spisów rolnych, narodowych spisów powszechnych ludności i mieszkań oraz innych badań statystycznych, w tym w ramach warsztatów przeznaczonych dla gestorów. Powołane zostanie również Forum Wymiany Danych, w ramach którego będzie realizowana współpraca partnerska z prywatnymi gestorami danych. W ramach Forum wypracowywane będą nowe rozwiązania takiej współpracy, jak również nowe informacje statystyczne mające na celu generowanie produktów dla dobra publicznego.

C. Zapewnienie bezpieczeństwa danych

Kompleksowy system informacyjny musi opierać się na zaufaniu do danych statystycznych, które budowane jest w dużej mierze poprzez zapewnienie ich bezpieczeństwa, niezwykle istotnego dla respondentów i gestorów danych. Podejmowane będą działania w celu zwiększania bezpieczeństwa danych jednostkowych i zachowania tajemnicy ustawowo chronionej (w tym tajemnicy statystycznej) przy gromadzeniu danych, ich przetwarzaniu i generowaniu wyników badań. Kontynuowany będzie rozwój kompetencji w zakresie anonimizacji oraz pseudonimizacji danych, szczególnie w kontekście rosnących wymagań prawnych, np. wynikających z Rozporządzenia UE w sprawie zarządzania danymi[135]. Aby sprostać wysokim standardom bezpiecznego wykorzystywania danych, dokonywane będą także stałe inwestycje w infrastrukturę i narzędzia niezbędne do zapewnienia ochrony prywatności.

D. Doskonalenie procesu udostępniania danych statystycznych

Zwiększany będzie zakres danych wynikowych z badań statystycznych, prezentowanych w różnych przekrojach terytorialnych i układach klasyfikacyjnych, oraz podejmowane będą działania mające na celu skracanie czasu oczekiwania na wyniki badań. Prowadzone będą prace nad zwiększaniem poziomu otwartości oferowanych produktów, w tym w zakresie doskonalenia systemów bazodanowych i interfejsów API, ze szczególnym naciskiem na zapewnienie bezpiecznego i szybkiego dostępu odbiorców do danych. Jednocześnie rozwijane będą proste formy przekazu informacji, umożliwiające łatwe korzystanie z danych także przez osoby bez specjalistycznej wiedzy, o niskich kompetencjach cyfrowych lub ze szczególnymi potrzebami. Rozbudowywane będą również możliwości przyjaznego dostępu do oficjalnych statystyk na urządzeniach mobilnych.

5. Zwiększenie otwartości i cyfryzacja procesu legislacyjnego

A. Stworzenie systemu informatycznego zapewniającego jednolity dostęp do wykazów prac legislacyjnych Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów

[135] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/868 z dnia 30 maja 2022 r. w sprawie europejskiego zarządzania danymi i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724 (akt w sprawie zarządzania danymi).

Stworzony zostanie system, w którym będą prowadzone wykazy prac legislacyjnych Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów. System pozwoli na efektywniejsze monitorowanie prac legislacyjnych na etapie rządowym oraz umożliwi identyfikację prac na każdym etapie procesu legislacyjnego. System będzie również zapewniał API, co przyczyni się do efektywnej wymiany danych. Będzie to narzędzie stanowiące źródło informacji dla obywateli na temat opracowywanych rozwiązań prawnych, jak również dostarczające danych do opracowania statystyk dla osób odpowiedzialnych za przebieg procesu legislacyjnego.

B. Rozwój serwisu Rządowy Proces Legislacyjny (RPL)

Serwis RPL zapewnia w jednym miejscu dostęp do wszystkich rządowych projektów ustaw i rozporządzeń oraz do dokumentów, które powstają w trakcie prac, w szczególności do treści uwag i stanowisk. Nowy serwis RPL będzie zapewniał dostęp do szerszego zakresu metadanych pozwalających wyszukać informacje na temat projektowanych zmian. Dane będą w jak największym stopniu pobierane z dokumentów zamieszczanych w RPL, co zapewni ich wysoką jakość, natomiast API umożliwi efektywną wymianę danych między innymi systemami, w szczególności z Systemem Informacyjnym Sejmu. W systemie zostaną jednocześnie przewidziane narzędzia ułatwiające analizę uwag zgłaszanych w procesie legislacyjnym. Ponadto dane w dalszej perspektywie będą stanowić podstawę do wdrożenia rozwiązań wykorzystujących sztuczną inteligencję, w szczególności w zakresie badania poprawności projektowanych rozwiązań.

C. Rozwój narzędzi do opracowywania dokumentów zawierających projekt aktu prawnego albo uwagi do projektu lub stanowiska do uwag

Na podstawie doświadczeń z okresu korzystania z szablonu projektu aktu prawnego udostępnianego od 2012 r. na stronach Rządowego Centrum Legislacji zostanie opracowane nowe narzędzie zapewniające dostęp do funkcji zawartych w szablonie. Jednocześnie zaprojektowane zostaną nowe rozwiązania, w szczególności ułatwiające analizę tekstu, jak również pobieranie z dokumentów danych wykorzystywanych w serwisie RPL przy wyszukiwaniu informacji.

D. Rozwój Publicznego Portalu Informacji o Prawie

Obecnie w ramach Publicznego Portalu Informacji o Prawie prowadzony jest skorowidz przepisów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Monitorze Polskim Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej. Po wdrożeniu nowych rozwiązań powstanie nowy system informatyczny, który będzie zawierał także teksty ujednolicone aktów prawnych. Nowy system ma w jednym miejscu zapewnić obywatelowi kompleksową informację o obowiązującym prawie, dodatkowo będzie pozwalał w sposób efektywny wyszukać i bezpośrednio przejść do stron urzędów, które zgodnie ze swoją właściwością opracowują interpretacje lub wyjaśnienia przepisów z konkretnych dziedzin. System będzie również zapewniał API. W dalszej perspektywie te informacje będą stanowić podstawę do wdrożenia rozwiązań wykorzystujących sztuczną inteligencję, w szczególności ułatwiających wyszukiwanie informacji o prawie.

6. Rozwój narzędzi administracji skarbowej

A. Budowa jednolitego systemu wspierającego proces poboru podatków

Stworzony zostanie nowoczesny centralny system informatyczny wspierający pobór podatków, który doposaży urzędy skarbowe w narzędzia wspierające ich codzienną pracę, zoptymalizuje procesy oraz zautomatyzuje część powtarzalnych, czasochłonnych czynności. System będzie wdrażany w ramach

programu realizowanego przez Krajową Administrację Skarbową i będzie realizowany w transzach w kilkuletnim horyzoncie czasowym. Wśród celów programu znajdują się m.in. zoptymalizowanie procesu rejestracji i identyfikacji podmiotów, pełna cyfryzacja procesu egzekucji administracyjnej, zoptymalizowanie i cyfryzacja procesów przyjęcia i walidacji dokumentów oraz deklaracji od podmiotów wraz z optymalizacją ich przetwarzania, automatyzacja procesów wydawania decyzji i obsługi postepowań podatkowych oraz usprawnienie procesów orzeczniczych, księgowych, wierzycielskich i innych, w tym również wykorzystujących sztuczną inteligencję.

B. Wdrożenie i wykorzystanie Krajowego Systemu e-Faktur

Zostanie wprowadzony obowiązek wystawiania faktur za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, tj. Krajowego Systemu e-Faktur. System ten z jednej strony pozwoli na zwiększenie szybkości wymiany danych w relacjach biznesowych, automatyzację procesów księgowych, zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego oraz zmniejszenie kosztów związanych z przechowywaniem i archiwizowaniem faktur. Z drugiej strony administracja skarbowa będzie miała dostęp do danych z faktur w czasie rzeczywistym, co pozwoli na szybkie wykrywanie i eliminację z rynku nieuczciwych uczestników, którzy do tej pory dopuszczali się oszustw podatkowych (np. przez ukrywanie całości lub części sprzedaży czy wykorzystywanie tzw. „pustych faktur"). W horyzoncie Strategii narzędzie to zostanie wykorzystane do optymalizacji procesu nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem obowiązków podatkowych.

C. Wzmocnienie potencjału analitycznego dotyczącego szarej strefy i luk w podatkach

Szacowanie i monitorowanie szarej strefy oraz luk w podatkach (co najmniej: VAT, CIT, PIT, akcyza) będzie prowadzone według najlepszych światowych standardów. Wskazane zostaną obszary (np. według sekcji PKD), w których luka w podatkach jest szczególnie duża. Zacieśniana będzie współpraca między ministerstwami i innymi instytucjami publicznymi w zakresie wymiany danych, analizy ryzyka oraz kryteriów typowania do kontroli w celu przeciwdziałania szarej strefie. Prowadzona będzie analiza projektowanych zmian prawnych pod kątem ich potencjalnego wpływu na skalę szarej strefy.

D. Rozbudowa serwisu e-Urząd Skarbowy

Serwis ułatwia wywiązywanie się podatników z ciążących na nich obowiązków podatkowych. Podniesiona zostanie jakość usług publicznych, a tym samym obsługi podatników i klientów. Stworzony zostanie jeden serwis dla spraw z zakresu działania organów Krajowej Administracji Skarbowej. Poza tym korzystanie z serwisu wyeliminuje błędy (formalne i merytoryczne), nastąpi automatyzacja procesów – zmniejszy się obciążenie pracą po stronie administracji oraz skróci się czas obsługi podatników. Strategia rozwoju e-Urzędu Skarbowego będzie dążyć do rozwoju nowych funkcjonalności na bazie serwisu. Rozwój będzie następował w reakcji na bieżące potrzeby, w tym na zmiany w prawie.

7. Usprawnienie wymiaru sprawiedliwości

A. Cyfrowa transformacja wymiaru sprawiedliwości

Wymiar sprawiedliwości zostanie zdigitalizowany w obszarach, w których nie istnieje obiektywnie uzasadniona potrzeba zachowania trybu papierowego. Digitalizacja zostanie wprowadzona lub rozszerzona w zakresie postępowań sądowych, postępowań rejestrowych oraz administracyjnych. Cyfryzacja postępowań sądowych obejmie digitalizację akt, obieg akt oraz postępowań, jak również stworzenie centralnego systemu repertoryjno-biurowego. Digitalizacja rejestrów to m.in. przepisanie

rejestrów przestarzałych, usprawnienia, jeśli chodzi o funkcjonowanie rejestrów opartych na sprawnie funkcjonujących rozwiązaniach technologicznych, udostępnienie określonych funkcjonalności rejestrowych przez aplikację mObywatel oraz digitalizacja zbiorów ewidencyjnych dokumentów tam, gdzie to możliwe. Kontynuowane będą prace zmierzające do: (i) poszerzenia katalogu elektronicznych usług publicznych dostępnych dla obywateli; (ii) wykorzystania hybrydowego modelu akt w postępowaniach przygotowawczych w sprawach karnych; (iii) wykorzystania nowoczesnych rozwiązań wspomagających prace prokuratorów. Ponadto kontynuowane będą prace zmierzające do zwiększenia stopnia wymiany danych i akt w postaci cyfrowej pomiędzy wszystkimi podmiotami (policja, służba więzienna, prokuratura, sądy, uczestnicy postępowania – w tym adwokaci i radcowie prawni) uczestniczącymi w realizacji procesów sądowych, postępowań administracyjnych oraz w zakresie zatrudnienia lub prowadzenia działalności, w tym pozyskiwania danych z rejestrów karnych. Transformacja cyfrowa wymiaru sprawiedliwości będzie obejmowała również szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości z zakresu nowoczesnych technologii, w tym sztucznej inteligencji, oraz cyberbezpieczeństwa. Szkolenia będą obejmować kwestie techniczne, prawne i etyczne (w szczególności w kontekście narzędzi opartych na sztucznej inteligencji).

B. Przeprowadzenie gruntownej reformy systemu sądownictwa

Przygotowane zostaną przy współpracy z Komisją Kodyfikacyjną Ustroju Sądownictwa i Prokuratury założenia reformy wymiaru sprawiedliwości. W pierwszej kolejności w ramach szerokich konsultacji z grupami zawodowymi sądów, przedstawicielami instytucji współpracujących, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, ze środowiskiem nauki i z organizacjami pozarządowymi jest w trakcie opracowywania diagnoza stanu sądownictwa powszechnego w Polsce. Praca nad diagnozą ma charakter działania ciągłego, otwartego i podlegającego bieżącej ewaluacji. Pozwala ona określić źródła czynników utrudniających sprawność działania sądów zarówno z perspektywy sądu, jak i jego interesariuszy. Wdrożone zostało odejście od centralnego sterowania zmianą na rzecz podejścia partycypacyjnego, które będzie stosowane na każdym etapie prac. Diagnozowane bieżące problemy w pracy sądów i zaakceptowane rozwiązania problemów oraz niezbędne działania naprawcze przekładają się na cele, działania i projekty strategiczne możliwe do wdrożenia w ujęciu krótko- i długoterminowym, co znajdzie odzwierciedlenie w strategii dla wymiaru sprawiedliwości.

C. Rozwój kompetencji zarządczych kadry kierowniczej w sądownictwie oraz wyposażenie w narzędzia informatyczne wspierające zarządzanie – wdrożenie „Programu Sprawny Sąd"

Opracowywane są jednolite standardy zarządcze w sądownictwie powszechnym. Opracowywany jest system monitoringu i ewaluacji obciążenia sądów (tzw. mapa sądownictwa). Wprowadzony zostanie tzw. kokpit menedżerski dla kadry zarządzającej, w którym zostaną zgromadzone wszystkie niezbędne dane, w pełni ujednolicone. Działanie obejmie także: (i) analizę i diagnozę potrzeb szkoleniowych w zakresie budowania i wzmacniania kompetencji zarządczych kadry kierowniczej w sądach powszechnych oraz koniecznych narzędzi informatycznych wspomagających efektywne zarządzanie; (ii) wdrożenie programu studiów podyplomowych z zarządzania sądami powszechnymi dla kadry kierowniczej.

D. Wdrożenie „Programu Kognicja Sądów"

Podjęte zostaną działania legislacyjne skutkujące zmniejszeniem liczby spraw wpływających do sądów i ograniczeniem kognicji sądów (przekazanie części spraw poza sądownictwo powszechne). Ponadto wszelkie zmiany legislacyjne, skutkujące wzrostem wpływu spraw do sądów powszechnych, będą powiązane z adekwatnym wzrostem etatyzacji w tych grupach zawodowych, które będą zaangażowane w rozpoznawanie nowych spraw (sędziowie, asesorzy, referendarze sądowi, kuratorzy sądowi, asystenci i urzędnicy). Podejmowane są i zaplanowane na przyszłość czynności zaradcze w

celu: (i) wyrównania obciążenia poszczególnych sądów; (ii) zmniejszenia dysproporcji pomiędzy obciążeniem sędziów sądów rejonowych i okręgowych poprzez zmianę przepisów dotyczących właściwości rzeczowej sądów. W zakresie sądów rodzinnych spod kognicji tych sądów wyłączone zostaną sprawy dotyczące leczenia odwykowego. Ponadto kontynuowane będą prace nad pozasądowym rozwiązaniem małżeństwa, w sytuacji gdy małżonkowie nie mają małoletnich dzieci i nie domagają się orzeczenia o winie. Zostaną podjęte działania legislacyjne na rzecz częstszego rozwiązywania spraw nieletnich przez dyrektorów szkół oraz policję.

E. Usprawnienie współpracy sądów z jednostkami policji, prokuratury, ośrodkami pomocy społecznej, Powiatowymi Centrami Pomocy Rodzinie, systemem opieki zdrowotnej, placówkami edukacyjnymi

Wdrożony zostanie system teleinformatyczny do spraw wymiany informacji o małoletnich doznających przemocy domowej. System ten pozwoli na ściślejszą współpracę administracji i odpowiednich służb oraz instytucji w zakresie wymiany informacji dotyczących małoletnich zagrożonych przemocą i będących ofiarami przemocy. System umożliwi gromadzenie w jednym miejscu informacji o osobach doświadczających przemocy domowej, ze szczególnym uwzględnieniem osób małoletnich. Usprawni to wymianę informacji między wszystkimi uczestnikami systemu, także w przypadku zmiany miejsca pobytu przez osoby objęte systemem monitorowania.

F. Rozwój i podniesienie jakości procesów mediacji

Wdrożony zostanie Krajowy Rejestr Mediatorów poprzez zastąpienie list stałych mediatorów (papierowych) prowadzonych przez prezesów sądów okręgowych. Utworzenie centralnego rejestru przyczyni się do zwiększenia dostępność informacji o mediatorach sądowych dla obywateli. W rejestrze znajdować się będą informacje o mediatorach sądowych oraz instytucjach szkolących w zakresie mediacji. Instytucje szkolące w zakresie mediacji zobowiązane będą do spełnienia wymogów formalnych i organizacyjnych, aby uzyskać i utrzymać wpis do Rejestru. Wprowadzony zostanie ujednolicony system certyfikacji mediatorów poświadczający posiadanie wiedzy i umiejętności w zakresie prowadzenia mediacji o określonej specjalizacji (warunek merytoryczny) oraz spełnienie pozostałych określonych warunków formalnych (wiek, wykształcenie, pełna zdolność do czynności prawnych, niekaralność itp.). Certyfikacja mediatorów będzie miała postać „walidacji" – formy egzaminu obejmującej egzamin teoretyczny i praktyczny weryfikujący zakładane efekty uczenia się w ramach danej specjalizacji. Egzaminy przeprowadzane będą wyłącznie przez instytucje szkolące wpisane do Rejestru.

G. Modernizacja infrastruktury penitencjarnej w celu zapewnienia warunków odbywania kary zgodnych ze standardami międzynarodowymi oraz zwiększenie poziomu bezpieczeństwa

Nastąpi stopniowe zwiększenie liczby miejsc zakwaterowania poprzez modernizację istniejącej infrastruktury penitencjarnej oraz budowę nowych obiektów spełniających aktualne standardy techniczne i energetyczne, w tym domów przejściowych. Działania te pozwolą na racjonalne zarządzanie populacją osadzonych oraz poprawę warunków bytowych zgodnie z zasadami humanitaryzmu. Równolegle zostaną wdrożone nowoczesne rozwiązania wspomagające systemy ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, podnoszące poziom ich zabezpieczenia, ze szczególnym uwzględnieniem kompleksowej modernizacji systemów informatycznych Służby Więziennej w kontekście zagrożeń związanych z cyberbezpieczeństwem. Zostaną rozszerzone kompetencje funkcjonariuszy w zakresie wykraczającym poza typowe działania ochronno-obronne w celu stworzenia warunków do prawidłowego funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych.

8. Wzmocnienie potencjału i roli trzeciego sektora

A. Wzmocnienie stabilności finansowej trzeciego sektora

Rozwijane będą istniejące rządowe programy wspierania społeczeństwa obywatelskiego, zakładające wzmacnianie rozwoju i stabilności instytucjonalnej organizacji społecznych. Tworzone będą także nowe programy ukierunkowane na ten cel, na szczeblu rządowym oraz samorządowym. Zapewnione zostaną odpowiednie warunki prawno-instytucjonalne dla zwiększenia dywersyfikacji źródeł finansowania organizacji społecznych (w tym uproszczenia w zakresie prowadzenia przez nie działalności odpłatnej). Kontynuowane będą także programy realizowane przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, w tym Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030. Przyjęte zostaną rozwiązania wspierające rozwój dobroczynności i filantropii w Polsce. Osoby prywatne i prawne będą zachęcane poprzez kampanie społeczne i rozwiązania prawne do szerszego wspierania finansowego aktywności społecznej.

B. Wspieranie aktywności obywatelskiej w społecznościach lokalnych

Tworzone i rozwijane będą programy wspierania organizacji społecznych działających w społecznościach lokalnych oraz aktywności obywatelskiej realizowanej przez organizacje pozarządowe (w tym wsparcie dla ich rozwoju instytucjonalnego). Dla wzmocnienia policentrycznego rozwoju kraju programy te będą uwzględniać potrzebę wspierania organizacji działających w ośrodkach subregionalnych, a także w mniejszych miastach oraz na terenach wiejskich. Wsparcie dystrybuowane będzie w sposób umożliwiający budowę i rozwijanie lokalnych i regionalnych pozarządowych sieci współpracy, m.in. poprzez wykorzystanie mechanizmu regrantingu oraz wspieranie budowy lub rozwoju sieci, federacji lub koalicji organizacji społecznych. Dystrybucja środków będzie także uwzględniała aspekt terytorialny oraz potrzeby małych, lokalnych społeczności. W tym celu realizowane będą rządowe programy wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wykorzystujące mechanizm regrantingu. Szczególnym wsparciem zostaną objęte inicjatywy zmierzające do wzmożonego zaangażowania młodzieży w sprawy publiczne, zwłaszcza w ramach młodzieżowych rad i sejmików jednostek samorządu terytorialnego oraz młodzieżowych organizacji pozarządowych.

C. Podniesienie standardów i usprawnienie procesu zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym

System zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym zostanie zmodernizowany, m.in. będzie uzupełniony o nowe narzędzia prawno-instytucjonalne umożliwiające sprawniejszą współpracę pomiędzy trzecim sektorem a administracją publiczną. Przestrzegane będą transparentne procedury konkursowe dające równy dostęp do finansowania wszystkim zainteresowanym organizacjom społecznym oraz angażujące w ocenę i wybór zadań do dofinansowania niezależnych ekspertów i przedstawicieli organizacji pozarządowych. W procedurach konkursowych wykorzystywane będą nowe technologie, w tym systemy sztucznej inteligencji, mające na celu usprawnienie i zwiększenie rzetelności tych procedur.

D. Wzmocnienie mechanizmów dialogu obywatelskiego i komunikacji pomiędzy trzecim sektorem a administracja publiczną

Usprawnione zostaną ramy prawne oraz upowszechnione dobre praktyki służące efektywnemu dialogowi i komunikacji pomiędzy społeczeństwem obywatelskim i jego organizacjami a administracją publiczną na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Działania będą w szczególności prowadzić do zwiększenia wpływu organizacji społecznych na procesy decyzyjne oraz zapewnienia

reprezentatywności trzeciego sektora w tych procesach. Zapewniony zostanie udział organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami w procesach kształtowania, wdrażania i monitorowania polityk publicznych, zgodnie z zasadą pełnego i skutecznego włączenia tej grupy w życie społeczne.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Społeczna ocena służby cywilnej (odsetek dorosłych Polaków, którzy ogólnie dobrze oceniają służbę cywilną)	45% (2024)	≥ 47%	≥ 50%	KPRM
Udział przedsięwzięć informatycznych o publicznym zastosowaniu, których założenia są zgodne z pryncypiami, standardami, wytycznymi i rekomendacjami architektonicznymi AIP w ogólnej liczbie przedsięwzięć informatycznych o publicznym zastosowaniu, których założenia są opiniowane przez Komitet ds. Cyfryzacji	0% (2025)	95%	95%	Komitet ds. Cyfryzacji
Odsetek usług publicznych dla obywateli, zgodnych z listą kluczowych usług publicznych eGovernment Benchmark, które są w pełni cyfrowe	70,7% (2024)	100%	100%	MC*
Odsetek kategorii spraw objętych centralnym systemem obsługującym postępowanie sądowe	20% (2025)	> 45%	> 80%	MS

* Wskaźnik będzie mierzony na podstawie danych z Raportu o stanie cyfrowej dekady.

Zobacz także w Strategii:

Ze skutecznie działającą administracją powiązane są też: budowanie potencjału organizacji pozarządowych w kontekście wzmacniania integracji społecznej (s. xx), wzmocnienie służby zagranicznej (s. xx).

Cel horyzontalny: Zrównoważony rozwój terytorialny oparty na policentrycznej sieci osadniczej

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Ustalenia i rekomendacje dla polityki przestrzennej na poziomie regionalnym

Działania na poziomie krajowym na rzecz kształtowania polityki przestrzennej

Działania na rzecz utrzymania zrównoważonego modelu rozwoju kraju

Obszary strategicznej interwencji (OSI)

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

Wprowadzenie do modelu

Między wizją rozwoju społeczno-gospodarczego kraju a wizją jego struktury funkcjonalno-przestrzennej istnieją wzajemne relacje i sprzężenia zwrotne. Z tego względu cele strategiczne rozwoju Polski w horyzoncie 2035 r. określają także pożądane – z punktu widzenia nadrzędnego interesu publicznego – kierunki przekształceń struktury przestrzennej, ochrony zasobów i walorów przyrodniczych, a także relacje funkcjonalno-przestrzenne zachodzące w przestrzeni. Taki sposób ujęcia celów strategicznych i zagadnień polityki przestrzennej ma charakter zintegrowany.

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju jest wyrazem zintegrowanego podejścia w zakresie planowania społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego na poziomie krajowym. Stanowi on podstawę terytorialnie ukierunkowanej polityki rozwoju i służy zapewnieniu spójności i komplementarności różnych polityk publicznych (horyzontalnych i sektorowych) prowadzonych na poziomie krajowym. Model krajowy ma charakter zgeneralizowany – ogranicza się do zagadnień o znaczeniu krajowym i ponadregionalnym.

Model struktury funkcjonalno-przestrzennej sporządzony jest w formie tekstowej i graficznej (kartograficznej). Obie formy są względem siebie komplementarne i tworzą spójną całość. Model w warstwie graficznej jest uproszczonym obrazem stanu, który ma być osiągnięty przez realizację polityk publicznych. Choć wskazuje rozmieszczenie kluczowych przedsięwzięć inwestycyjnych (planowanych lub rozważanych), to nie przesądza o ich lokalizacji. Doprecyzowanie ich lokalizacji następuje w aktach planowania przestrzennego na poziomie lokalnym bądź w drodze inwestycji celu publicznego.

Stan przestrzeni i procesów przestrzennych kraju

Przedstawione w Strategii uwarunkowania wpływają na obecny stan zagospodarowania przestrzennego i procesy przestrzenne w Polsce. Polska przestrzeń staje się coraz bardziej otwarta i spójna w ramach Unii Europejskiej, co wynika z działań w zakresie rozwoju różnych powiązań, w tym przyrodniczych (Europejska Sieć Ekologiczna NATURA 2000), transportowych (transeuropejskie sieci transportowe TEN-T), energetycznych (transeuropejskie sieci energetyczne TEN-E) czy telekomunikacyjnych (transeuropejskie sieci telekomunikacyjne eTEN). Z drugiej strony granice Polski z Rosją oraz Białorusią, będące także granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej, przy obecnych uwarunkowaniach geopolitycznych są trwałą barierą rozwojową, ograniczającą kształtowanie otwartej struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju. Nieco inaczej wygląda granica z Ukrainą, która mimo statusu granicy zewnętrznej Unii Europejskiej, w tych samych uwarunkowaniach geopolitycznych, staje się obszarem wzmożonych relacji i współpracy międzynarodowej.

Uwarunkowania dla stanu przestrzeni i procesów przestrzennych w Polsce, wynikające z opisanej w Strategii diagnozy, celów i działań, obejmują następujące punkty:

Sfera środowiska przyrodniczego:

- zmniejszająca się spójność struktur ekologicznych, w tym ich powiązań z terenami zieleni; dotyczy to w szczególności obszarów podmiejskich, które są odcinane od wnętrza miasta przez rozlewającą się zabudowę;

- niekontrolowana urbanizacja (ciągła presja na grunty rolne, obszary zielone, w tym objęte ochroną), której efektem jest zabudowa klinów napowietrzających miasta czy korytarzy ekologicznych;
- fragmentaryzacja terenów zieleni, w tym zmniejszanie powierzchni biologicznie czynnej w wyniku presji inwestycyjnej;
- zabudowa dolin rzecznych z jednej strony podnosząca zagrożenie powodziowe na pozostałych terenach poprzez ograniczanie spływu i działania ochronne, z drugiej zwiększająca ryzyko zalania dla mieszkańców tych terenów;
- utrzymujący się bardzo wysoki i wysoki poziom zagrożenia powodziowego na znacznych obszarach kraju, m.in. w Polsce południowej, na Żuławach Wiślanych, obszarach w zlewniach rzek przymorza oraz środkowych i dolnych odcinkach Wisły i Odry;
- negatywne skutki zmian klimatu – zwiększona częstotliwość występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak nawalne deszcze, bezśnieżne zimy (wpływające m.in. na obniżenie poziomu wód gruntowych), okresy suszy czy fale upałów, w efekcie czego w wielu miejscach lokalnie występują czasowe braki w dostępie do wody oraz coraz częściej pojawia się zjawisko wysychania zbiorników wodnych i mokradeł;
- eutrofizacja wód śródlądowych i przybrzeżnych morskich (stan gospodarki wodno-ściekowej i chemizacja rolnictwa, wpływ przemysłu i zrzuty wód), która przy niskim stanie wód rzek i jezior ogranicza zdolności do samooczyszczenia;
- utrata bioróżnorodności i zwiększająca się presja na ekosystemy, w tym przekształcanie siedlisk oraz presja na zajmowanie kolejnych terenów pod inwestycje, nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych;
- nadal wysoka emisja gazów cieplarnianych, głównie w wyniku produkcji energii elektrycznej i ciepła z węgla;
- utrzymujący się negatywny wpływ działalności przemysłowej na środowisko, zwłaszcza na terenach zdegradowanych działalnością (po)przemysłową, w tym kopalń i hut;

Sfera osadnicza:

- dojrzały system osadniczy Polski, charakteryzujący się policentryzmem, stanowi unikatową w skali europejskiej wartość wymagającą jej zachowania przy kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego kraju;
- zwiększona skala zróżnicowań rozwojowych w wymiarze terytorialnym, w tym zwłaszcza pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi a obszarami wiejskimi oraz małymi i średnimi miastami;
- proces metropolizacji przestrzeni prowadzący do koncentracji wielu wyspecjalizowanych funkcji w ośrodkach centralnych przy jednoczesnym wzroście chaosu przestrzennego w strefach podmiejskich, często zagospodarowywanych przypadkową zabudową mieszkaniową na terenach przyrodniczych i rolniczych pozbawionych szeregu podstawowych usług publicznych;
- zmniejszanie się liczby ludności wielu miast z jednoczesnym poszerzaniem się obszarów depopulacji oraz wzrastająca liczba ludności obszarów położonych wokół dużych i średnich miast związana z procesami suburbanizacji;

- zróżnicowany dostęp mieszkańców do usług podstawowych (zwłaszcza obiektów edukacji przedszkolnej i szkolnej) pomiędzy dużymi i średnimi miastami a ich gminami podmiejskimi i wiejskimi;
- poprawiająca się, szczególnie w dużych miastach, atrakcyjność obszarów mieszkaniowych wyposażonych w podstawowe usługi publiczne i komercyjne, tereny zieleni i rekreacji;
- niewystarczające dostosowanie terenów zabudowanych do potrzeb dzieci i osób starszych, w tym mało atrakcyjnych przestrzeni publicznych umożliwiających interakcje społeczne;
- rozwój sieci transportowych z jednej strony poprawia dostępność transportową wielu dużych i średniej wielkości miast, a z drugiej wzmaga proces rozlewania się miast i obszarów zurbanizowanych w obszarach koncentracji ludności (w dużych miastach i ich otoczeniu);
- zachodzące dynamicznie zmiany struktury ludności, które w dużej skali zaznaczają się w miastach – ubytek mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym oraz produkcyjnym i wyraźne zwiększenie liczby ludności w wieku poprodukcyjnym;
- nadmierna emigracja osób młodych, szczególnie kobiet, z małych i średnich ośrodków, co prowadzi do spadku liczby osób w wieku produkcyjnym mobilnym oraz liczby powstających rodzin na tych terenach;
- postępująca emigracja młodych, utalentowanych osób, a także wysoko wykwalifikowanych pracowników do większych miast o lepszej ofercie kształcenia i bardziej atrakcyjnym oraz chłonnym rynku pracy;
- postępująca marginalizacja wielu miast średnich, w tym byłych miast wojewódzkich (sprzed 1999 r.), z drugiej strony wzmocnienie pozycji konkurencyjnej obecnych miast wojewódzkich z jednoczesnym nasileniem koncentracji ludności i działalności gospodarczej;
- wzrastające znaczenie miejskich obszarów funkcjonalnych;
- intensywne procesy inwestycyjne realizowane w dużych miastach, wzbogacające o ikoniczne, wielkoskalowe i wielofunkcyjne obiekty ich ofertę kulturalną, sportową czy turystyczną;
- trwająca rewitalizacja miast oraz odnowa obszarów wiejskich, która poprawia stan zabytkowych obiektów, częściowo podnosi jakość przestrzeni publicznych, uatrakcyjnienia zabytkowe dzielnice, układy urbanistyczne i ruralistyczne oraz polepsza ofertę turystyczno-rekreacyjną, pozostając jednak wciąż niedokończonym procesem;
- wzrost zanieczyszczenia obszarów miejskich hałasem i światłem;
- duże powierzchnie obszarów zdegradowanych w centrum miast lub ich bliskim sąsiedztwie.

Sfera gospodarcza:

- znaczna dynamika wzrostu gospodarczego, a jednocześnie występujące duże zróżnicowania dynamiki wzrostu między regionami;
- korzystne zmiany na regionalnych rynkach pracy wyrażone spadkiem stopy bezrobocia;
- procesy technologizacji i cyfryzacji stwarzające nowe, dotychczas słabo rozpoznane i wykorzystane możliwości rozwojowe kraju, regionów i miast m.in. służące budowaniu ich atrakcyjności i przewag konkurencyjnych gospodarki w skali globalnej;

- postępujące procesy umiędzynarodowienia metropolii m.in. poprzez szybki rozwój sektora nowoczesnych usług biznesowych, któremu towarzyszy intensywna działalność deweloperska na rynkach nieruchomości biurowych;
- pierwszorzędne znaczenie przestrzeni dla tworzenia ekosystemów sprzyjających kreatywności technologicznej i twórczości (parki technologiczne, naukowe i przemysłowe);
- wzrastająca dynamika działalności inwestycyjnej i deweloperskiej na rynku budowlanym i rozlewająca się urbanizacja na obszarach podmiejskich oraz wiejskich, skutkujące zajmowaniem użytków rolnych i terenów zielonych;
- pogłębianie się konfliktów wynikających z przeznaczania terenów rolnych pod funkcje inwestycyjne (mieszkaniowe, produkcyjne, produkcję energii), ograniczające prowadzenie produkcji rolnej oraz zmniejszające bezpieczeństwo żywnościowe kraju;
- presja związana z intensywnością przeznaczania terenów na produkcję energii pochodzącą z OZE;
- potrzeba rozbudowy systemu gospodarki odpadami zapewniająca m.in. wzmocnienie systemu selektywnej zbiórki, ponownego użycia i recyklingu;
- wysoka kapitałochłonność i podwyższone ryzyko inwestowania na terenach poprzemysłowych;
- postępujący proces modernizacji technologicznej świadczonych usług publicznych oraz ich cyfryzacja;
- postępująca utrata funkcji egzogenicznych (bazy ekonomicznej) i degradacja tkanki społeczno-gospodarczej wielu obszarów wiejskich oraz małych i średnich miast, wynikająca z depopulacji oraz migracji wewnętrznych, a zarazem tworzenie się nowej mozaiki dynamicznych miast będących poza oddziaływaniem dużych ośrodków miejskich;
- pomimo trudności związanych z depopulacją, obserwowana poprawa jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich i postępująca pozytywna transformacja ekonomiczna, społeczna, a także techniczno-technologiczna obszarów wiejskich, poprawiająca warunki produkcji rolnej;
- niedostatecznie skoordynowana polityka inwestycyjno-energetyczna kraju, w tym planowanie rozwoju stref inwestycyjnych równolegle z rozwojem nowych źródeł energii i sieci energetycznych.

Sfera infrastruktury:

- inwestycje drogowe, które zintegrowały sieć metropolii, poprawiły dostępność przestrzenną (wewnętrzną i międzynarodową), a także do pewnego stopnia zniwelowały różnice terytorialne na poziomie regionalnym;
- rozwój infrastruktury transportowej, zwłaszcza sieci dróg, skutkujący „rozlewaniem” się obszaru lepszej dostępności od obszarów rdzeniowych na regiony peryferyjne;
- stopniowy rozwój sieci tras rowerowych w miastach oraz krajowej i regionalnej sieci tras rowerowych;
- nierównomierna terytorialnie poprawa dostępności kolejowej i pomimo dużej skali inwestycji nieprzynosząca dotąd wszystkich oczekiwanych efektów;

- zatrzymanie, obserwowanego od lat 80. XX w., trendu zmniejszania udziału kolei w podziale pracy przewozowej dzięki realizacji inwestycji kolejowych, wzrost wykorzystania kolei w codziennych podróżach Polaków;
- poprawa stanu infrastruktury i taboru systemów publicznego transportu zbiorowego;
- gminy położone dalej od dużych i średniej wielkości miast cechuje niższy poziom dostępności do publicznego transportu zbiorowego, a jednocześnie wciąż występuje wiele gmin pozbawionych dostępu do sieci publicznej komunikacji zbiorowej;
- brak poprawy sytuacji transportu publicznego na terenach peryferyjnych, często jest przeciwnie – wraz z depopulacją niektórych obszarów wykonywanie przewozów staje się tam coraz bardziej nierentowne, skutkiem czego pojawiły się strefy wykluczone oraz zagrożone wykluczeniem transportowym;
- nie w pełni domknięta sieć transportu drogowego i kolejowego, przy jednoczesnym zwiększeniu polaryzacji w zakresie dostępności przestrzennej (na skutek poprawy dostępności), szczególnie w wymiarze wewnątrzregionalnym; przełamanie tej tendencji jest możliwe tylko w przypadku kontynuacji procesu inwestycyjnego;
- budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego i postępujący proces rozwoju powiązanej z nim kolei dużych prędkości;
- rozbudowana i zmodernizowana sieć regionalnych portów lotniczych zwiększająca dostępność międzynarodową wielu ośrodków i regionów;
- wzrost pozycji portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, poprzez działania poprawiające ich dostępność od strony morza (tory podejściowe i kanały portowe) oraz lądu (sprawne powiązania transportem drogowym i kolejowym);
- wzrost konkurencyjności portów morskich Gdańska i Gdyni oraz Szczecina-Świnoujścia przez rozwój infrastruktury głębokowodnej;
- poprawa powiązań infrastruktury elektroenergetycznej i gazowej w ramach Unii Europejskiej (gazoport w Świnoujściu, interkonektory np. z Litwą);
- działania służące dekarbonizacji polskiego systemu elektroenergetycznego przez inwestycje w zakresie morskiej energetyki wiatrowej oraz energetyki jądrowej;
- konieczność zapewnienia funkcjonowania elektrowni węglowych do czasu uruchomienia nowych, stabilnych zeroemisyjnych źródeł wytwórczych, jako gwarancja bezpieczeństwa energetycznego kraju;
- budowa mocy bilansujących, w tym lokalizacja jednostek gazowych w miejscach po wygaszanych blokach węglowych;
- konieczność modernizacji i rozbudowy elektroenergetycznych sieci przesyłowych i dystrybucyjnych w celu zwiększenia bezpieczeństwa pracy Krajowego Systemu Elektroenergetycznego, a także umożliwienia wykorzystania energii produkowanej w OZE (w tym w przyszłości w *offshore*) oraz elektrowni jądrowej;
- potrzeba ew. dostosowywania infrastruktury do możliwości transportu i magazynowania gazów odnawialnych i zdekarbonizowanych, zgodnie z uzasadnieniem rynkowym i możliwościami technicznymi;

- potrzeba budowy i rozbudowy infrastruktury wodno-kanalizacyjnej;
- znaczny rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej, w tym światłowodowej, nadal jednak na niektórych obszarach peryferyjnych pozostaje ona barierą dla rozwoju elektronicznych usług publicznych;
- braki w zakresie cyfryzacji danych o infrastrukturze transportowej oraz infrastruktury potrzebnej do zbierania i przetwarzania tych danych.

Sfera organizacyjna:

- mało skuteczna w zapewnianiu ładu przestrzennego polityka państwa, województw i gmin;
- niskie pokrycie kraju planami miejscowymi, m.in. z powodu zbyt czasochłonnej procedury ich uchwalania;
- ograniczenie regulacji dotyczących urbanistyki do szczątkowej formy, przez co zagospodarowanie przestrzeni jest możliwe bez dbania o jej jakość;
- słabo działająca procedura scalania i podziału gruntów, która prowadzi do powstawania zabudowy łanowej;
- nieefektywny system opłat za użytkowanie nieruchomości oraz wzrost ich wartości w wyniku działań planistycznych;
- mało skuteczny system edukacji o przestrzeni, jej walorach i zasadach gospodarowania.

Ponadto należy wyróżnić postępujące w Polsce procesy rewitalizacyjne, które skupiają w sobie różne sfery przestrzeni. Rewitalizacja jest jednym z najsilniej rozpowszechnionych instrumentów terytorialnych realizowanych przez gminy, służącym wyprowadzaniu ze stanu kryzysowego obszarów rewitalizacji, co przekłada się na poprawę jakości życia mieszkańców obszarów rewitalizacji. Jest to narzędzie złożone – zakłada zintegrowaną i skoncentrowaną interwencję na obszarze kumulacji nakładających się na siebie problemów, ale także z sukcesem prowadzone przez gminy. Według stanu na dzień 30 czerwca 2025 r., działania rewitalizacyjne prowadzi 458 gmin, z czego ponad 40% gmin miejskich i 23% gmin miejsko-wiejskich (dane na podstawie informacji od Zespołów ds. rewitalizacji funkcjonujących w urzędach marszałkowskich). Szacuje się, że liczba gmin prowadzących rewitalizację będzie systematycznie rosła.

Cel kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju

Celem nadrzędnym kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej państwa w perspektywie 2035 r. jest utrzymanie i wzmocnienie policentrycznej struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju. Cel ten jest zgodny z celem horyzontalnym Strategii. Jak wskazano w poprzednich częściach Strategii, dotychczasowe uwarunkowania historyczne i procesy rozwoju społeczno-gospodarczego oraz powiązane z nimi przekształcenia zagospodarowania przestrzennego Polski uformowały policentryczną strukturę funkcjonalno- przestrzenną. Istota racjonalności tej struktury polega na tym, że podstawowe relacje przestrzenne systemu osadniczego, przestrzeni niezurbanizowanej o dominujących funkcjach rolniczych i leśnych oraz systemu infrastruktury transportowej i technicznej tworzą korzystne warunki funkcjonalne i przestrzenne dla harmonijnego, zrównoważonego i odpornego rozwoju oraz sprawnego funkcjonowania całej struktury. Właściwie ukształtowana przestrzeń i uporządkowane relacje między rożnymi funkcjami tworzą harmonijną strukturę

funkcjonalno-przestrzenną, która stanowi o ładzie przestrzennym, który jest istotą kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na różnych poziomach zarządzania od krajowego po lokalny. Utrzymanie struktury policentrycznej kraju jest jednak zagrożone i wymaga uporządkowania wielu składowych ładu przestrzennego i relacji między nimi.

Ład przestrzenny staje się więc zasadniczym wektorem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, integrującym spójnie różne jego składowe i wyznaczając kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w odniesieniu do ładu społecznego, kulturowego, gospodarczego, ustrojowego, środowiskowego i międzynarodowego:

- **ład społeczny** ukierunkowany jest na kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej odpornej na zagrożenia wynikające z przemian demograficznych i społecznych (np. optymalizacja wykorzystania istniejącej infrastruktury społecznej na obszarach depopulacji przez dostosowanie funkcji obiektów do zmieniających się potrzeb) oraz zapewniającej właściwe warunki (w tym zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony ludności) i jakość życia społeczeństwa bez względu na miejsce zamieszkania;
- **ład kulturowy** ukierunkowany jest na kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej, w której historycznie ukształtowane wartości kultury materialnej i niematerialnej podlegają szczególnej ochronie oraz tworzone są nowe wartości, także w nowych lokalizacjach, kształtujące tym samym tożsamość narodową oraz regionalną, otwartość na świat i różnorodność;
- **ład gospodarczy** ukierunkowany jest na kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej odpornej na zagrożenia niepewności i nieprzewidywalności procesów gospodarczych, tworzącej warunki do rozwoju gospodarczego oraz zapewniającej trwałą konkurencyjność gospodarki i wzrost poziomu życia społeczeństwa;
- **ład środowiskowy** ukierunkowany jest na kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej odpornej na zagrożenia ekosystemów przyrodniczych, zmian klimatu i katastrof naturalnych, zapewniającej właściwe warunki dla trwałości i ciągłości procesów przyrodniczych, zachowanie różnorodności biologicznej oraz dostarczającej świadczeń ekosystemowych;
- **ład ustrojowy** ukierunkowany jest na realizację zasad pomocniczości, samorządności i decentralizacji w kierowaniu sprawami publicznymi, tworzenie przestrzeni obywatelskiej troski o własne państwo i dobro publiczne – także w wymiarze lokalnym i regionalnym;
- **ład międzynarodowy** ukierunkowany jest na kształtowanie struktury przestrzennej odpornej na zagrożenia geopolityczne, w tym konflikty zbrojne, zapewniającej trwałe bezpieczeństwo i zdolności obronne państwa oraz pozwalającej na odpowiednie kształtowanie jego pozycji geopolitycznej, a także transgranicznych (ponadlokalnych i lokalnych) powiązań funkcjonalno-przestrzennych.

Uwzględnienie powyższych wymiarów ładu w procesach planowania przestrzennego i pozostałych procesach mających wpływ na zagospodarowanie przestrzenne stanowi podstawę kształtowania harmonijnych struktur przestrzennych na wszystkich poziomach planowania.

Harmonizacja przekształceń przestrzennych w aspektach poszczególnych ładów prowadzić będzie do:

- kształtowania zwartych i odpornych układów przestrzennych ograniczających konflikty funkcjonalne, społeczne, kulturowe, gospodarcze i środowiskowe;
- tworzenia układów, które będą sprzyjały podtrzymaniu jakości życia i konkurencyjności gospodarki, pomogą poprawić lub co najmniej nie pogorszyć stanu środowiska naturalnego oraz stworzą podstawy odporności i bezpieczeństwa, w tym militarnego;
- stopniowego zmniejszenia ukształtowanych dotychczas dysproporcji rozwojowych.

Dynamika i nieprzewidywalność zdarzeń zachodzących w całym świecie wskazują, że zagospodarowanie przestrzenne kraju powinno wzmacniać spójność społeczną, poprawiać warunki i jakość życia oraz sprzyjać wzrostowi gospodarczemu przy zapewnieniu spójności osnowy ekologicznej kraju i poprawy stanu środowiska przyrodniczego. Zagospodarowanie przestrzenne powinno zwiększać integrację funkcjonalną najważniejszych ogniw układu osadniczego i produkcyjnego kraju, ich relacje z układem regionalnym oraz powiązania Polski z otoczeniem międzynarodowym i stanowić tym samym o bezpieczeństwie państwa jako całości. Tak ukształtowany ład wyraża się harmonijnym uporządkowaniem przestrzeni i relacji funkcjonalnych w niej zachodzących.

Wizja struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju

Model wyznacza docelowy stan struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju. Uwzględnia wyniki analiz uwarunkowań rozwojowych, zdeterminowanych inwestycji centralnych, konfliktów występujących w związku z naturalnym nakładaniem się różnych celów rozwojowych w tej samej przestrzeni oraz zidentyfikowanych barier i potencjałów rozwoju przestrzeni całego kraju. Uwzględnia efekty przestrzenne wyznaczonych średniookresowych celów rozwojowych o charakterze społeczno-gospodarczym i przestrzennym oraz wyzwania długoterminowe. Model bierze także pod uwagę złożone współzależności i powiązania, w tym transgraniczne i transnarodowe, spodziewane korzyści i koszty oraz interes publiczny chroniący takie wartości jak walory przyrodnicze, kulturowe i krajobrazowe, dostępność do dóbr i usług publicznych, policentryczność sieci osadniczej, bezpieczeństwo oraz warunki i jakość życia. Tym samym powinien on stanowić podstawę do podejmowania decyzji regulacyjnych (prawne aspekty prowadzenia gospodarki przestrzennej) oraz realizacji inwestycji strukturotwórczych. Powinien także ustalać ramy działań dla horyzontalnych i sektorowych polityk publicznych (strategii i programów rozwojowych), spełniać funkcje prewencyjne przed negatywnymi skutkami działalności gospodarczej i konfliktami w przestrzeni oraz być podstawą do koordynacji spójności z regionalną polityką przestrzenną prowadzoną przez samorządy wojewódzkie, co stanowić będzie bazę do kształtowania i prowadzenia odpowiedzialnej i sprawczej polityki przestrzennej państwa.

Na podstawie zapisów Strategii zidentyfikowano następujące kluczowe wyzwania determinujące kierunki polityki przestrzennej kraju związane z kształtowaniem jego struktury funkcjonalno-przestrzennej w perspektywie 2035 r.:

1. Domknięcie krajowego systemu transportowego. Kształtowanie sprawnych, efektywnych i bezpiecznych powiązań transportowych zarówno między największymi ośrodkami miejskimi w kraju, jak również między stolicami regionów, a ośrodkami subregionalnymi, mniejszymi miastami i obszarami wiejskimi oraz wewnątrz miejskich obszarów funkcjonalnych.
2. Dalsza integracja przestrzeni Polski z obszarem rdzeniowym Unii Europejskiej i Regionem Morza Bałtyckiego przez współpracę międzynarodową, zintegrowany, spójny i konsekwentny rozwój

m.in. w zakresie międzynarodowych powiązań transportowych (TEN-T) i energetycznych (TEN-E) budujących pozycję Polski.

3. Przystosowanie przestrzeni kraju do spodziewanych skutków zmian klimatu (adaptacja) i związanych z nimi częstych zjawisk suszy (powodującej spadek produktywności gleb, wysychanie terenów podmokłych), gwałtownych opadów nawalnych i związanych z nimi powodzi i podtopień oraz innych ekstremalnych zjawisk pogodowych.
4. Zachowanie i zwiększenie różnorodności biologicznej kraju, które wymagają kształtowania korytarzy ekologicznych utrzymujących spójność przestrzenną obszarów chronionych, w tym pozwalających kształtować właściwe warunki dla ochrony obszarów cennych i wrażliwych takich jak mokradła, torfowiska oraz łąki, tworzących podstawę odbudowy krajowych zasobów przyrodniczych.
5. Zwiększenie lesistości kraju, poprawa jakości i odporności lasów na zmiany klimatu przez dostosowywanie drzewostanów do siedlisk i stopniowe ograniczanie monokulturowych lasów na rzecz lasów o zróżnicowanej strukturze wiekowej i gatunkowej; wzmocnienie funkcji przyrodniczych i obronnych lasów, jak również funkcji społecznych lasów, w szczególności w granicach administracyjnych i w otoczeniu dużych miast.
6. Tworzenie warunków przestrzennych do zachowania i zwiększania zasobów wód, poprawy ich jakości poprzez m.in. ochronę i odtwarzanie mokradeł, łąk i torfowisk oraz przywracanie rzekom i ciekom ich naturalnego charakteru.
7. Ograniczenie dalszej niekontrolowanej ekspansji zabudowy (zwłaszcza w strefach suburbanizacji) na obszary wiejskie oraz zielone, powodującej presję na ekosystemy, pogorszenie warunków świadczenia usług ekosystemowych, a w aglomeracjach przeciwdziałanie narastającym konsekwencjom miejskich wysp ciepła i powodzi błyskawicznych.
8. Rozwój infrastruktury służącej celom militarnym, w tym infrastruktury podwójnego zastosowania, oraz kształtowanie warunków przestrzennych przeciwdziałających społeczno-gospodarczemu osłabieniu obszarów przy granicach zewnętrznych Unii Europejskiej.
9. Zapewnienie prawidłowych warunków bezpieczeństwa i obronności państwa, w tym rozwój sieci transportowej stanowiący również element wspierania sektora obronności.
10. Wsparcie procesów rewitalizacyjnych polskich gmin oraz wykorzystanie (regeneracja) terenów i obiektów opuszczonych lub zdegradowanych poprzemysłowych, powojskowych, powydobywczych, pogórniczych i innych (*brownfields*) oraz inwentaryzacja tych terenów w ogólnokrajowej bazie danych.
11. Ochrona krajobrazu, w tym szczególnie przeciwdziałanie utracie tradycyjnych krajobrazów rolniczych z udziałem łąk i pastwisk, śródpolnych zadrzewień, zbiorników wodnych podnoszących odporność obszarów wiejskich na skutki niekorzystnych zmian klimatu (ekstremalną temperaturę, suszę, wiatr, ulewne opady), jak również krajobrazu miejskiego i krajobrazów priorytetowych.
12. Utrzymanie policentrycznej struktury przestrzennej sieci osadniczej poprzez wzmacnianie ośrodków metropolitalnych, aglomeracji miejskich, miast subregionalnych, a także mniejszych miejscowości.

13. Uporządkowanie (krystalizacja i strukturyzacja) osadnictwa w strefach objętych procesami suburbanizacji przez kształtowanie przestrzeni publicznych w centrach tych obszarów i ich wyposażenie w infrastrukturę publiczną.
14. Dostosowanie istniejącej infrastruktury publicznej do potrzeb społecznych, wynikających ze zmian demograficznych celem obniżenia kosztów jej utrzymania oraz jej rozwój w obszarach suburbanizacji.
15. Przygotowanie reorganizacji usług publicznych w związku z postępującymi zmianami demograficznymi populacji ze wszystkimi tego konsekwencjami społeczno- ekonomicznymi, w tym zwłaszcza rosnącym zapotrzebowaniem na usługi publiczne dla osób starszych (zdrowotne, opiekuńcze itp.) i spadającym na usługi edukacyjne dla najmłodszego pokolenia, z uwzględnieniem zróżnicowania terytorialnego tych procesów.
16. Przebudowa przestrzeni publicznych w celu ich lepszego dostosowania do potrzeb wszystkich użytkowników zgodnie z zasadami projektowania uniwersalnego, w szczególności dzieci, osób starszych i z niepełnosprawnościami.
17. Budowanie odporności i zdolności reagowania gospodarki na wstrząsy w układach funkcjonalno-przestrzennych, w tym poprzez transformacje gospodarki, pobudzanie lokalnych potencjałów endogenicznych i cyfryzację procesów, w tym tworzenie warunków przestrzennych do eliminowania skutków zmian gospodarczych – zapewnienie terenów pod zabudowę w celu tworzenia miejsc pracy, w szczególności w regionach problematycznych gospodarczo oraz obszarach gospodarczo i społecznie wrażliwych, zwłaszcza w obszarach zdegradowanych i rewitalizacji.
18. Rosnące poparcie dla krajowej i lokalnej produkcji rolnej, wiążące się ze zwiększaniem społecznej presji na skracanie łańcuchów dostaw w produkcji rolniczej i dostęp do produktów miejscowych poprzez rozwój stref żywicielskich wokół regionalnych i lokalnych rynków zbytu, w tym w formie rolnictwa miejskiego.
19. Eliminacja i przeciwdziałanie dalszemu wykluczeniu transportowemu przez rozwój publicznego transportu zbiorowego.
20. Dywersyfikacja źródeł dostaw surowców w ramach Unii Europejskiej oraz związana z nią potrzeba dalszej rozbudowy infrastruktury energetycznej łączącej sieci krajowe z innymi krajami Unii Europejskiej.
21. Kształtowanie warunków przestrzennych dla wzrostu bezpieczeństwa energetycznego kraju, w tym dywersyfikacji kierunków dostaw, przesyłu gazu i paliw płynnych oraz ich magazynowania.
22. Transformacja energetyczna oraz poprawa jakości istniejących sieci dystrybucji i wynikająca z niej potrzeba zarządzania przestrzenią w aspektach potrzeb lokalizacyjnych coraz większej liczby nowych instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych i niskoemisyjnych oraz magazynów energii, a także zmniejszania energochłonności funkcjonujących struktur osadniczych.
23. Intensywny rozwój sieci energetycznych związany ze zmianą rozkładu geograficznego wytwarzania energii w następstwie rozwoju morskich farm wiatrowych oraz budowy pierwszej elektrowni jądrowej.

24. Zapewnienie dostępności do infrastruktury telekomunikacyjnej, w tym odpowiedniej jakości łącz internetowych, jako jednego z kluczowych czynników atrakcyjności dla prowadzenia działalności gospodarczej.
25. Kształtowanie warunków dla rozwoju i wykorzystania potencjałów różnych form zrównoważonej turystyki, w tym uwzgledniającej potrzeby związane ze zmianami demograficznymi i redukowaniem uciążliwości z tytułu najmu krótkoterminowego.
26. Wzmocnienie obszarów transgranicznych na wewnętrznych granicach Unii Europejskiej w celu wyrównywania poziomu życia mieszkańców po obu stronach granicy oraz zapewnienia warunków współpracy społecznej, gospodarczej, administracyjnej.
27. Wykorzystanie korzyści z działania spółdzielni w rozwoju lokalnej gospodarki, jako podmiotów wzmacniających samowystarczalność subregionów oraz lokalne rynki pracy, usług i produkcji żywności.

Przedstawione wyzwania wskazują na konieczność zaangażowania się organów państwa w procesy kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju. Chodzi o odpowiednie wykorzystanie instrumentów regulacyjnych, finansowych (w tym inwestycyjnych) oraz ochronnych (polityka ochrony przyrody i odbudowy zasobów środowiska). Skala tego zaangażowania de facto wpływać będzie na to, czy procesy rozwojowe będą koncentrować się w obszarach metropolitalnych, a tym samym będą pogłębiać dysproporcje rozwojowe i sprzyjać polaryzacji procesów zachodzących w przestrzeni, czy też przebiegać będą w bardzie równomierny i zrównoważony sposób. Zasadniczy dylemat dotyczy poziomu zaangażowania organów centralnych państwa oraz jakości współpracy poziomu centralnego z jednostkami samorządu terytorialnego w procesach wpływających na kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju, a poprzez to także regionów. W tym zakresie możliwe są trzy podejścia:

a) **Pasywne,** to znaczy brak istotnych działań w zakresie oddziaływania na strukturę funkcjonalno-przestrzenną kraju, sprowadzające rolę państwa jedynie do bieżącego zarządzania infrastrukturą i realizacji inwestycji bez związku z realizacją polityki przestrzennej oraz jej związku z interwencją strategiczną, pozostawia kształtowanie polityki przestrzennej czynnikom zewnętrznym i podmiotom planowania regionalnego i lokalnego.

b) **Reaktywne,** to znaczy bardziej świadome traktowanie interwencji publicznej w powiązaniu z uwarunkowaniami przestrzennymi jako mechanizmu przeciwdziałającemu najbardziej niekorzystnym zjawiskom i czynnikom mogącym destruktywnie oddziaływać na procesy rozwojowe mające swoje konsekwencje dla przestrzeni kraju.

c) **Aktywne**, to znaczy świadome prowadzenie polityki przestrzennej państwa, oddziaływującej na jego strukturę funkcjonalno-przestrzenną zarówno poprzez szeroko stosowane instrumenty terytorialne w ramach polityk publicznych, kreowanie nowych lub wykorzystanie funkcjonujących instrumentów oddziaływujących na strukturę funkcjonalno-przestrzenną kraju, jak również poprzez narzędzia regulacyjne ukierunkowane na kształtowanie ładu przestrzennego i optymalizację procesów rozwojowych w przestrzeni przy jednoczesnym wzmocnieniu znaczenia planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym, pozwalającego na koordynację polityki przestrzennej między poziomem krajowym oraz lokalnym i zarządzanie procesami przekształceń przestrzeni w układach ponadlokalnych.

Założeniem Strategii jest podjęcie strategicznej decyzji o **aktywnym zaangażowaniu organów centralnych państwa w procesy wpływające na kształtowanie struktury funkcjonalno-**

przestrzennej kraju przy ścisłej współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Wybór ten wiąże się z przyjęciem modelu policentrycznego zrównoważonego rozwoju kraju.

Modelową strukturę funkcjonalno-przestrzenną kraju tworzą – jako ustalenia Strategii – elementy i powiązania funkcjonalno-przestrzenne już istniejące, jak również planowane, których realizacja w ramach polityki rozwoju, w tym w szczególności w polityce przestrzennej, jest konieczna dla dalszej integracji Polski w układzie globalnym, integracji terytorialnej, gospodarczej i bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej oraz policentrycznego i zrównoważonego rozwoju Polski. Należą do nich w szczególności:

1) **międzynarodowe powiązania funkcjonalne**, obejmujące m.in. transport towarów, przepływy kapitału, ruch turystyczny, powiązania instytucjonalne oraz transfer wiedzy i informacji, które zachodzą w różnych wymiarach przestrzennych:

   a) globalnym – jego emanacją jest wzrost znaczenia pozycji polskich portów morskich oraz planowanego Centralnego Portu Komunikacyjnego w międzykontynentalnych łańcuchach dostaw;

   b) europejskim, wynikającym ze wzrostu siły ekonomicznej i komplementarności gospodarek państw Unii Europejskiej, uzupełnionym relacjami instytucjonalnymi, wymianą kulturalną, edukacyjną i turystyczną;

   c) transgranicznym, wynikającym z intensyfikującej się integracji funkcjonalnej obszarów wzdłuż granic wewnętrznych Unii Europejskiej, którym towarzyszy zanikanie różnic i barier, tworzące warunki dla funkcjonowania polskiej przestrzeni jako elementu systemu europejskiego w odniesieniu do szeregu dziedzin życia społeczno-gospodarczego, w tym w szczególności gospodarki, ochrony środowiska, kultury, nauki i edukacji oraz turystyki; obszarami prężnie rozwijających się powiązań transgranicznych w ramach Unii Europejskiej są w szczególności pogranicze z Niemcami (w woj. dolnośląskim, lubuskim i zachodniopomorskim), Czechami (w woj. dolnośląskim, opolskim i śląskim), Słowacją (w woj. małopolskim, podkarpackim i śląskim), a także Litwą (w woj. podlaskim); obszarem rozwijających się powiązań transgranicznych jest pogranicze polsko-ukraińskie, dla którego czynnikiem intensyfikującym powiązania dwustronne będzie zakończenie wojny Ukrainy z Federacją Rosyjską;

   d) europejskim zewnętrznym, którego kluczowym uwarunkowaniem jest obecnie agresywna polityka Federacji Rosyjskiej, która spowodowała, że sytuacja na wschodniej granicy UE i NATO staje się jedną z głównych kwestii bezpieczeństwa europejskiego; stan ten wpływa na zamrożenie relacji i powiązań funkcjonalnych, ograniczając je do przepływu towarów nie objętych zakazami.

2) **system powiązań ekologicznych**, na który składają się:

   a) **korytarze ekologiczne o znaczeniu międzynarodowym i krajowym** (ponadregionalnym), które pomimo braku ich wyraźnego umocowania w przepisach prawa pozwalają zapewnić odpowiednie warunki dla zachowania i odtwarzania bioróżnorodności, na które składają się:

      - **korytarz morski:** obejmujący obszar stykowy wód morskich i pasa pobrzeży,
      - **korytarz pojezierny:** obejmujący struktury przyrodnicze, w tym kompleksy leśne pasa Pojezierzy Pomorskiego i Mazurskiego,
      - **korytarz środkowy–północny:** obejmujący struktury przyrodnicze, w tym kompleksy leśne Dolin Bugu oraz Pradoliny Toruńsko-Eberswaldzkiej,

- **korytarz środkowy–południowy:** obejmujący struktury przyrodnicze, w tym kompleksy leśne Pradoliny Wieprz-Krzna i Pilicy oraz Roztocza i Gór Świętokrzyskich powiązane z Pradoliną Wrocławsko-Magdeburską,
- **korytarz górski:** obejmujący pasma górskie Karpat i Sudetów,
- **korytarz Wisły:** obejmujący dolinę rzeczną Wisły i łączący południkowo korytarze o przebiegu równoleżnikowym,
- **korytarz Odry:** obejmujący dolinę rzeczną Odry i łączący południkowo korytarze o przebiegu równoleżnikowym;

rozmieszczenie korytarzy ekologicznych jest względnie równomierne w przestrzeni kraju, przy czym ich większe nasycenie znajduje się w północnej, wschodniej, południowo- wschodniej oraz zachodniej części kraju i zazwyczaj związane jest to z obszarami o wysokim stopniu lesistości (zwłaszcza województwa lubuskie, zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie i podkarpackie);

b) **prawne wielkopowierzchniowe formy ochrony przyrody** (parki narodowe, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu), obejmujące obszary cenne przyrodnicze, kulturowe i krajobrazowe, w tym proponowane nowe parki narodowe (m.in. Doliny Dolnej Odry,) oraz parki narodowe planowane do powiększenia (Babiogórski, Bory Tucholskie, Karkonoski, Magurski, Pieniński, Poleski, Roztoczański, Świętokrzyski, Tatrzański i Woliński);

3) **policentryczny system miejskich ośrodków osadniczych**, ukształtowany przez miasta o różnej wielkości i stosunkowo regularnym rozmieszczeniu w przestrzeni kraju, na który składają się[136]:

a) **metropolia europejska**: Warszawa;

b) **metropolie krajowe**: Katowice (GZM+)[137], Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin[138], Trójmiasto (Gdańsk, Gdynia i Sopot) oraz Wrocław;

c) **metropolie ponadregionalne**: Białystok, Bydgoszcz, Lublin, Rzeszów oraz Toruń;

d) **krajowe aglomeracje miejskie**: Bielsko-Biała, Częstochowa, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Koszalin, Olsztyn, Opole, Radom, Rybnik[139] oraz Zielona Góra;

e) **regionalne aglomeracje miejskie**: Elbląg, Grudziądz, Kalisz, Legnica, Płock, Słupsk, Tarnów, Wałbrzych oraz Włocławek;

f) **ośrodki subregionalne**: Bełchatów, Biała Podlaska, Bolesławiec, Chełm, Chojnice, Ciechanów, Cieszyn, Ełk, Głogów, Gniezno, Inowrocław, Jelenia Góra, Kędzierzyn-Koźle, Kołobrzeg, Konin, Krosno, Kutno, Kwidzyn, Leszno, Lubin, Łomża, Mielec, Nowy Sącz, Nowy Targ, Nysa, Ostrołęka, Ostrowiec Świętokrzyski, Ostrów Wielkopolski, Oświęcim, Piła, Piotrków Trybunalski, Przemyśl, Puławy, Racibórz, Radomsko, Sanok, Siedlce, Sieradz, Skarżysko-Kamienna, Skierniewice, Stalowa Wola, Starachowice, Starogard Gdański, Suwałki, Szczecinek, Świdnica, Tarnobrzeg, Tomaszów Mazowiecki, Zakopane, Zamość, Zawiercie oraz Żyrardów;

---

[136] W określaniu systemu miejskich ośrodków osadniczych posłużono się m.in. opracowaniem Instytutu Rozwoju Miast i Regionów pt. „Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990-2020".
[137] GZM+ obejmuje miasta: Będzin, Bytom, Chorzów, Czeladź, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jaworzno, Katowice, Mikołów, Mysłowice, Piekary Śląskie, Radzionków, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tarnowskie Góry, Tychy, Zabrze. Delimitacja nie jest tożsama z obszarem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM).
[138] Metropolia szczecińska obejmuje Szczecin, Stargard i Świnoujście.
[139] Aglomerację rybnicką stanowią Rybnik, Jastrzębie-Zdrój, Żory, Radlin, Rydułtowy oraz Wodzisław Śląski.

g) **pozostałe ośrodki ponadlokalne wzmacniające strukturę policentryczną i równoważące rozwój**, do których należą rożnej wielkości miasta powiatowe, a ich oddziaływanie koncentruje się w układach powiatowych;

4) **system powiązań transportowych**[140]**,** odzwierciedlający docelowy układ krajowej infrastruktury drogowej, kolejowej, rowerowej i wodnej oraz węzłowych elementów transportu morskiego, lotniczego i intermodalnego, tworzący zasadnicze warunki dla kształtowania spójności przestrzennej kraju i podnoszenia jego konkurencyjności, na który składają się:

a) **powiązania transportowe o znaczeniu szkieletowym,** łączące metropolie ogólnokrajową, metropolie ponadregionalne oraz kształtujące się metropolie ponadregionalne (tj. Warszawę, Katowice (GZM), Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Trójmiasto (Gdańsk, Gdynia i Sopot), Wrocław Białystok, Bydgoszcz, Lublin, Rzeszów oraz Toruń) wraz z powiązaniami międzynarodowymi, w tym węzłami transportowymi:

- połączenia drogowe w standardzie dróg szybkiego ruchu (w tym autostrady i drogi ekspresowe):

  – Gdańsk – Toruń – Włocławek – Łódź – Piotrków Trybunalski – Częstochowa – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – gr. państwa z Czechami (gmina Gorzyce),

  – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – Bielsko-Biała – gr. państwa ze Słowacją (Zwardoń)

  – gr. państwa z Niemcami (Słubice) – Poznań – Konin – Łódź – Warszawa – Siedlce – Biała Podlaska – gr. państwa z Białorusią (Terespol),

  – gr. państwa z Niemcami (Zgorzelec) – Legnica – Wrocław – Opole – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – Kraków – Tarnów – Rzeszów – gr. państwa z Ukrainą (Korczowa),

  – Świnoujście – Szczecin – Gorzów Wielkopolski – Zielona Góra – Głogów – Legnica – gr. państwa z Czechami (Lubawka),

  – Olsztyn – Grudziądz – Bydgoszcz – Poznań – Leszno – Wrocław,

  – gr. państwa z Niemcami (Kołbaskowo) – Szczecin – Koszalin – Słupsk – Gdynia – Gdańsk,

  – Gdynia – Gdańsk – Elbląg – Warszawa – Radom – Kielce – Kraków,

  – gr. państwa z Czechami - Kłodzko – Wrocław – Sieradz – Łódź – Piotrków Trybunalski – Warszawa – Białystok,

  – Szczecin – Piła – Bydgoszcz – Toruń – Włocławek – Płock – Warszawa,

  – Olsztyn – Ełk – Białystok,

  – Warszawa – Lublin – Zamość – gr. państwa z Ukrainą (Hrebenne),

  – Warszawa – Łomża – Ełk – Suwałki – gr. państwa z Litwą (Budzisko),

[140] System powiązań transportowych (zarówno szkieletowych, jak i uzupełniających) ma charakter poglądowy i nie stanowi katalogu zamkniętego. Priorytety inwestycyjne RP są określane na poziomie programów wieloletnich określających projekty w poszczególnych gałęziach transportu.

– gr. państwa z Białorusią (Kuźnica) – Białystok – Lublin – Rzeszów – gr. państwa ze Słowacją (Barwinek);

- połączenia kolejowe dużych prędkości (200-350 km/h):

  – Warszawa – Centralny Port Komunikacyjny – Łódź – Sieradz – Wrocław/ Kalisz – Poznań,

  – Warszawa – Kraków/Górnośląsko–Zagłębiowska Metropolia (CMK),

  – Katowice – gr. państwa z Czechami – Ostrawa,

  – Warszawa/Centralny Port Komunikacyjny – Gdańsk (CMK Północ)[141];

- połączenia kolejowe konwencjonalne (istotne z punktu widzenia kształtowania szkieletowej sieci połączeń w krajowych i międzynarodowych przewozach pasażerskich oraz towarowych)[142]:

  – Gdynia – Gdańsk– Ciechanów – Warszawa,

  – Gdynia – Gdańsk – Bydgoszcz – Inowrocław – Gniezno – Poznań,

  – Gdynia – (Kościerzyna) – Bydgoszcz – Inowrocław – (Zduńska Wola) – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia,

  – Wrocław – Leszno – Poznań – Szczecin,

  – gr. państwa z Niemcami – Poznań – Konin – Kutno – Warszawa – Siedlce – Biała Podlaska – gr. państwa z Białorusią,

  – Świnoujście – Szczecin – Zielona Góra – Głogów – Wrocław,

  – gr. państwa z Niemcami – Legnica – Wrocław – Opole –Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – Kraków – Tarnów – Rzeszów – Przemyśl – gr. państwa z Ukrainą,

  – Opole – Kędzierzyn Koźle – Racibórz – gr. państwa z Czechami (Chałupki),

  – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia – granica z Czechami (Zebrzydowice) / – Bielsko Biała –gr. ze Słowacją (Zwardoń),

  – Warszawa – Radom – (Skarżysko Kamienna) – Kielce – Kraków,

  – (Skarżysko Kamienna) – Ostrowiec Świętokrzyski – Stalowa Wola – Rzeszów,

  – Warszawa – Białystok – Ełk – Suwałki – gr. państwa z Litwą,

  – Warszawa – Puławy – Lublin – Chełm – gr. państwa z Ukrainą (Dorohusk),

  – gr. państwa z Niemcami (Gumieńce) – Szczecin – Koszalin – Słupsk – Gdynia – Gdańsk;

- krajowe trasy rowerowe, pełniące jednocześnie funkcję europejskich tras rowerowych EuroVelo,

[141] Możliwa realizacja poza horyzontem Strategii.
[142] Ich zakres zostanie ostatecznie wypracowany w ramach planu rozwoju infrastruktury i połączeń kolejowych pn. Zintegrowana Sieć Kolejowa.

- połączenia drogami wodnymi żeglownymi: Odrzańska Droga Wodna wraz z Kanałem Gliwickim i Kędzierzyńskim, Droga Wodna Dolnej Wisły[143];
- węzły transportu morskiego – porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej: Gdańsk, Gdynia, Szczecin – Świnoujście;
- morskie drogi wodne i tory podejściowe do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej;
- węzły transportu lotniczego – główne lotniska TEN-T: Centralny Port Komunikacyjny, Gdańsk, Katowice-Pyrzowice (GZM), Kraków, Poznań, Warszawa, Wrocław;
- węzły transportu intermodalnego – terminale intermodalne bazowe: Brzeg Dolny, Centralny Port Komunikacyjny, Gdańsk, Gdynia, Gliwice/Pyrzowice (GZM), Kąty Wrocławskie, Kolbuszowa, Kraków, Kutno, Łódź, Medyka-Żurawica, Poznań, Sławków (GZM), Szczecin, Świnoujście, Warszawa, Werchrata, Wola Baranowska, Wrocław, Zduńska Wola;

b) **powiązania transportowe o znaczeniu uzupełniającym** łączące aglomeracje miejskie krajowe i regionalne oraz ośrodki subregionalne między sobą oraz metropoliami wraz z powiązaniami międzynarodowymi, w tym pozostałymi krajowymi węzłami transportowymi:

- uzupełniające połączenia drogowe:
  - Wrocław – Świdnica/Wałbrzych - Bolków,
  - Koszalin – Szczecinek – Piła – Poznań – Ostrów Wielkopolski – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia,
  - Piotrków Trybunalski – Radom – Puławy – Lublin – Chełm – gr. państwa z Ukrainą (Dorohusk),
  - Legnica – gr. państwa z Niemcami (Olszyna),
  - Elbląg – gr. państwa z Rosją (Grzechotki),
  - Ełk – (Augustów) – gr. państwa z Litwą (Ogrodniki),
  - gr. państwa z Czechami (Cieszyn) – Bielsko Biała – Kraków,
  - Kraków – gr. państwa ze Słowacją (Chyżne)/Nowy Targ/Zakopane,
  - Łódź – Kielce – Stalowa Wola – Rzeszów,
  - do elektrowni jądrowej w gminie Choczewo;
- pozostałe połączenia kolejowe konwencjonalne (ważne z punktu widzenia kształtowania spójności przestrzennej sieci połączeń w krajowych i międzynarodowych przewozach pasażerskich i towarowych)[144]:
  - (Tczew) – Chojnice – Piła – Gorzów Wielkopolski – gr. państwa z Niemcami (Kostrzyn),
  - Gdynia – Gdańsk – Bydgoszcz – Toruń – Włocławek – Kutno – Łódź,

[143] Wraz z infrastrukturą umożliwiającą realizację żeglugi.
[144] Ich zakres zostanie ostatecznie wypracowany w ramach planu rozwoju infrastruktury i połączeń kolejowych w Polsce pn. Zintegrowana Sieć Kolejowa.

– Bydgoszcz – Piła – Szczecinek–Kołobrzeg,

– Wrocław – Wałbrzych – Jelenia Góra,

– Nysa – Opole – Częstochowa – Kielce,

– Warszawa – Skierniewice – Łódź/Piotrków Trybunalski – Radomsko – Częstochowa – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia,

– Kraków – Nowy Targ – Zakopane,

– Łódź – Tomaszów Mazowiecki – (Skarżysko Kamienna),

– Białystok – Siedlce – Lublin – (Stalowa Wola/Tarnobrzeg – Mielec) – Rzeszów,

– Inowrocław – Toruń – Olsztyn – (Korsze) – Ełk,

– Białystok – gr. państwa z Białorusią (Kuźnica Białostocka),

– Kraków/Tarnów – Nowy Sącz – gr. państwa ze Słowacją (Muszyna),

– Warszawa – Ostrołęka – Łomża – (Giżycko)[145],

– pozostałe połączenia kolejowe kluczowe dla przewozów towarowych (zgodnie z przebiegiem sieci TEN-T),

– do elektrowni jądrowej w gminie Choczewo;

- połączenia drogami wodnymi pozostałymi: Droga Wodna Szkarpawy (połączenie Gdańsk-Elbląg), Droga Wodna Noteci i Warty wraz z Kanałem Bydgoskim (połączenie Wisła-Odra);
- węzły transportu morskiego – porty morskie regionalne, mające podstawowe znaczenie dla gospodarki regionalnej województw zachodniopomorskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, a w związku z sytuacją geopolityczną mające również znaczenie strategiczne w wymiarze krajowym, w tym w obszarze bezpieczeństwa: Darłowo, Elbląg, Kołobrzeg, Police, Ustka, Władysławowo[146] oraz inne porty i przystanie morskie;
- węzły transportu lotniczego – pozostałe lotniska TEN-T oraz inne: Bydgoszcz, Lublin, Łódź, Olsztyn-Mazury, Radom, Rzeszów, Szczecin, Warszawa Modlin, Zielona Góra;
- węzły transportu intermodalnego – terminale intermodalne komplementarne oraz inne: Braniewo, Bydgoszcz, Chełm, Dorohusk, Ełk, Emilianowo k. Bydgoszczy, Góra Kalwaria, Lublin, Małaszewicze, Opole, Radomsko, Rzepin, Tczew oraz terminale powiązane z inwestycjami liniowymi CPK a także terminale intermodalne obsługujące żeglugę śródlądową;

5) **krajowe powiązania energetyczne,** stanowiące pasma rozwojowe, których potencjał związany jest z przebiegiem infrastruktury energetycznej, w tym połączeń międzynarodowych, a także lokalizacją głównych obiektów węzłowych, w szczególności:

   a) **pasmo południkowe zachodnie**, na które składają się:

[145] Możliwa realizacja poza horyzontem Strategii.
[146] Port, którego znaczenie może wzrosnąć z uwagi na trwające prace nad przygotowaniem budowy elektrowni jądrowej w Choczewie oraz plany KGHM w zakresie budowy kopalni polihalitu w otoczeniu Władysławowa.

- linie elektroenergetyczne najwyższych napięć, w tym istniejące połączenie międzynarodowe z Niemcami (Mikułowa (PL) – Hagenwerder (DE)),
- elektrownie: Dolna Odra (woj. zachodniopomorskie), Turów (woj. dolnośląskie),
- infrastruktura energetyczna związana z produkcją, magazynowaniem oraz zużyciem wodoru,
- morskie farmy wiatrowe położone w wyłącznej strefie ekonomicznej w rejonie Ławicy Odrzanej wraz z infrastrukturą wyprowadzającą moc w kierunku lądu,
- punkty przyłączenia mocy z morskich farm wiatrowych: nowa stacja (woj. zachodniopomorskie),
- infrastruktura gazowa: w szczególności terminal LNG w Świnoujściu (woj. zachodniopomorskie), gazociąg podmorski *Baltic Pipe*, gazociągi przesyłowe wysokiego ciśnienia, w tym połączenie międzynarodowe oraz podziemny magazyn gazu Wierzchowice (woj. dolnośląskie), a także miejsca eksploatacji złóż gazu ziemnego;
- infrastruktura magazynowania oraz przesyłu ropy i produktów ropopochodnych: bazy paliw;

b) **pasmo południkowe centralne**, na które składają się:

- linie elektroenergetyczne najwyższych napięć, w tym istniejące połączenia międzynarodowe ze Szwecją i Czechami oraz krajowe wewnętrzne połączenie elektronergetyczne Północ-Południe,
- elektrownie: w Bełchatowie (woj. łódzkie), Koninie, Pątnowie i Adamowie (woj. wielkopolskie) oraz na Górnym Śląsku – m.in. w Jaworznie czy Rybniku (woj. śląskie),
- nowo budowana elektrownia jądrowa w gminie Choczewo (woj. pomorskie) oraz rozważane lokalizacje drugiej polskiej elektrowni jądrowej (woj. łódzkie lub woj. wielkopolskie),
- infrastruktura wodorowa (produkcja, magazynowanie oraz przesył),
- morskie farmy wiatrowe położone w wyłącznej strefie ekonomicznej w rejonie Ławicy Słupskiej oraz Ławicy Środkowej wraz z infrastrukturą wyprowadzającą moc w kierunku lądu,
- punkty przyłączenia mocy z morskich farm wiatrowych: stacja Choczewo, stacja Słupsk, stacja Krzemienica (woj. pomorskie),
- infrastruktura gazowa: gazociągi przesyłowe wysokiego ciśnienia wraz z podziemnymi magazynami gazu Kosakowo (woj. pomorskie) i Mogilno oraz terminalem LNG typu FSRU na Zatoce Gdańskiej (woj. pomorskie),
- infrastruktura produkcji, magazynowania oraz przesyłu ropy i produktów ropopochodnych: Naftoport w Gdańsku (woj. pomorskie), terminale przeładunkowe wraz z niezbędną infrastrukturą technologiczną, magazynową i przeładunkową, umożliwiającą import, magazynowanie i eksport kilku produktów i półproduktów drogą morską – Morski Terminal Przeładunkowy na Martwej Wiśle w Gdańsku (woj. pomorskie), rurociągi ropy naftowej (tzw. Rurociąg Pomorski), rafineria, magazyny ropy oraz terminal naftowy w Gdańsku (woj.

pomorskie), baza paliw w Nowej Wsi Wielkiej oraz podziemny magazyn ropy i paliw „Góra" w Górze k. Inowrocławia (woj. kujawsko-pomorskie), a także inne bazy paliw i rurociągi produktowe;

c) **pasmo południkowe wschodnie,** na które składają się:

- linie elektroenergetyczne najwyższych napięć, w tym istniejące połączenie międzynarodowe ze Słowacją i Litwą, a także nowe połączenie Harmony Link,
- elektrownie: w Kozienicach (woj. mazowieckie) i Połańcu (woj. świętokrzyskie), w tym jako alternatywne lokalizacje dla drugiej elektrowni jądrowej,
- infrastruktura gazowa: gazociągi przesyłowe wysokiego ciśnienia, w tym połączenia międzynarodowe z Litwą i ze Słowacją, podziemne magazyny gazu Swarzów (woj. małopolskie), Brzeźnica (woj. podkarpackie), Husów (woj. podkarpackie) i Strachocina (woj. podkarpackie), a także miejsca eksploatacji złóż gazu ziemnego,
- infrastruktura magazynowania oraz przesyłu ropy i produktów ropopochodnych: magazyny ropy Adamowo (woj. podlaskie), a także bazy paliw,
- infrastruktura wodorowa: fragment Nordycko-Bałtyckiego Przesyłowego Korytarza Wodorowego (połączenie wzajemne między Finlandią, Estonią, Łotwą, Litwą, Polską i Niemcami);

d) **pasmo równoleżnikowe centralne,** na które składają się:

- linie elektroenergetyczne najwyższych napięć, w tym istniejące połączenie międzynarodowe z Niemcami na północy (Krajnik (DE) – Vierraden (DE)),
- elektrownie: w Koninie, Pątnowie i Adamowie (woj. wielkopolskie) oraz rozważana lokalizacja drugiej polskiej elektrowni jądrowej (woj. wielkopolskie),
- infrastruktura gazowa: gazociągi przesyłowe wysokiego ciśnienia oraz podziemny magazyn gazu Mogilno (woj. kujawsko-pomorskie), a także miejsca eksploatacji złóż gazu ziemnego,
- infrastruktura produkcji, magazynowania oraz przesyłu ropy i produktów ropopochodnych: odcinek rurociągu ropy naftowej „Przyjaźń", biegnący przez Polskę, rafineria w Płocku (woj. mazowieckie), magazyny ropy Miszewko Strzałkowskie k. Płocka (woj. mazowieckie), Podziemny Magazyn Ropy i Paliw "Góra" w Górze k. Inowrocławia (woj. kujawsko-pomorskie), a także bazy paliw i rurociągi produktowe,
- infrastruktura wodorowa: fragment Nordycko-Bałtyckiego Przesyłowego Korytarza Wodorowego (połączenie wzajemne między Finlandią, Estonią, Łotwą, Litwą, Polską i Niemcami), a także krajowa infrastruktura związana z produkcją, magazynowaniem oraz przesyłem wodoru;

e) **pasmo równoleżnikowe południowe,** na które składają się:

- linie elektroenergetyczne najwyższych napięć, w tym istniejące połączenie międzynarodowe z Niemcami na południu kraju i połączenie międzynarodowe z Ukrainą;
- elektrownie: w Turowie (woj. dolnośląskie), w woj. śląskim – m.in. w Jaworznie czy Rybniku – oraz w Opolu (woj. opolskie);

- infrastruktura gazowa: gazociągi przesyłowe wysokiego ciśnienia i podziemne magazyny gazu Swarzów (woj. małopolskie), Brzeźnica (woj. podkarpackie), Husów (woj. podkarpackie) i Strachocina (woj. podkarpackie), a także miejsca eksploatacji złóż gazu ziemnego;
- infrastruktura produkcji (rafinerie: Trzebinia, Jedlicze), magazynowania oraz przesyłu ropy i produktów ropopochodnych, bazy paliw;

6) **strefy wielofunkcyjne oraz problemowe**, dla których – z uwagi na zróżnicowaną specyfikę położenia geograficznego, uwarunkowania wynikające z ich umiejscowienia na tle elementów węzłowych i pasmowych struktury funkcjonalno-przestrzennej, a także uwarunkowania wynikające z istniejących potencjałów, dotychczasowego zagospodarowania i odporności na zmiany klimatu (szczególnie powodzie i podtopienia oraz susze) – **powinna zostać określona polityka przestrzenna, której realizacja wymaga wsparcia narzędziami polityk publicznych:**

   a) **obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej szczególnie ważne dla gospodarki żywnościowej**, do których należą: Pojezierze Zachodniopomorskie (cześć zachodnia), Pobrzeże Gdańskie, w tym Żuławy Wiślane, Nizina Staropruska, Pojezierze Iławskie, Pojezierze Chełmińsko-Dobrzyńskie, Pojezierze Mazurskie (północna część), Pojezierze Wielkopolskie, Nizina Północnomazowiecka, Nizina Środkowomazowiecka, Nizina Południowowielkopolska, południowa i wschodnia część Wyżyny Kieleckiej, Nizina Śląska z Przedgórzem Sudeckim, Kotlina Sandomierska (część zachodnia), Niecka Nidziańska, Wyżyna Lubelska z Roztoczem oraz Nizina Północnopodlaska, dla których działania polityki przestrzennej, wspartej interwencją polityk publicznych, powinny koncentrować się na kształtowaniu ich odporności na zjawiska pogodowe związane ze zmianami klimatu, w tym suszą rolniczą;

   b) **obszary sprawiedliwej transformacji energetycznej**, do których należą:

      - województwo śląskie: podregiony: bielski, bytomski, gliwicki, katowicki, sosnowiecki, rybnicki i tyski,
      - województwo małopolskie: podregion oświęcimski,
      - województwo dolnośląskie: podregion wałbrzyski, część podregionu jeleniogórskiego,
      - województwo łódzkie: Bełchatów oraz wybrane gminy z podregionów: piotrkowskiego i sieradzkiego,
      - województwo wielkopolskie: część podregionu konińskiego,
      - województwo lubelskie: podregion lubelski oraz część podregionów chełmsko- zamojskiego i bialskiego;

działania na tych obszarach powinny koncentrować się na stworzeniu warunków do powstawania inwestycji tworzących miejsca pracy na obszarach powydobywczych – po zakończeniu eksploatacji kopalń węgla (kamiennego i brunatnego) i obszarach transformacji dotychczasowej energetyki opartej na węglu na inne formy jej wytwarzania oraz stymulujących inwestycje w nisko- i bezemisyjne źródła wytwórcze, w związku z ich potencjałem związanym m.in. z dostępnością wykwalifikowanych kadr oraz funkcjonującą infrastrukturą wyprowadzenia i przesyłu oraz magazynowania energii elektrycznej;

   c) **obszar otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego** – CPK wraz z infrastrukturą towarzyszącą i węzłem kolejowym będzie najważniejszą inwestycją krajową, mającą wpływ na

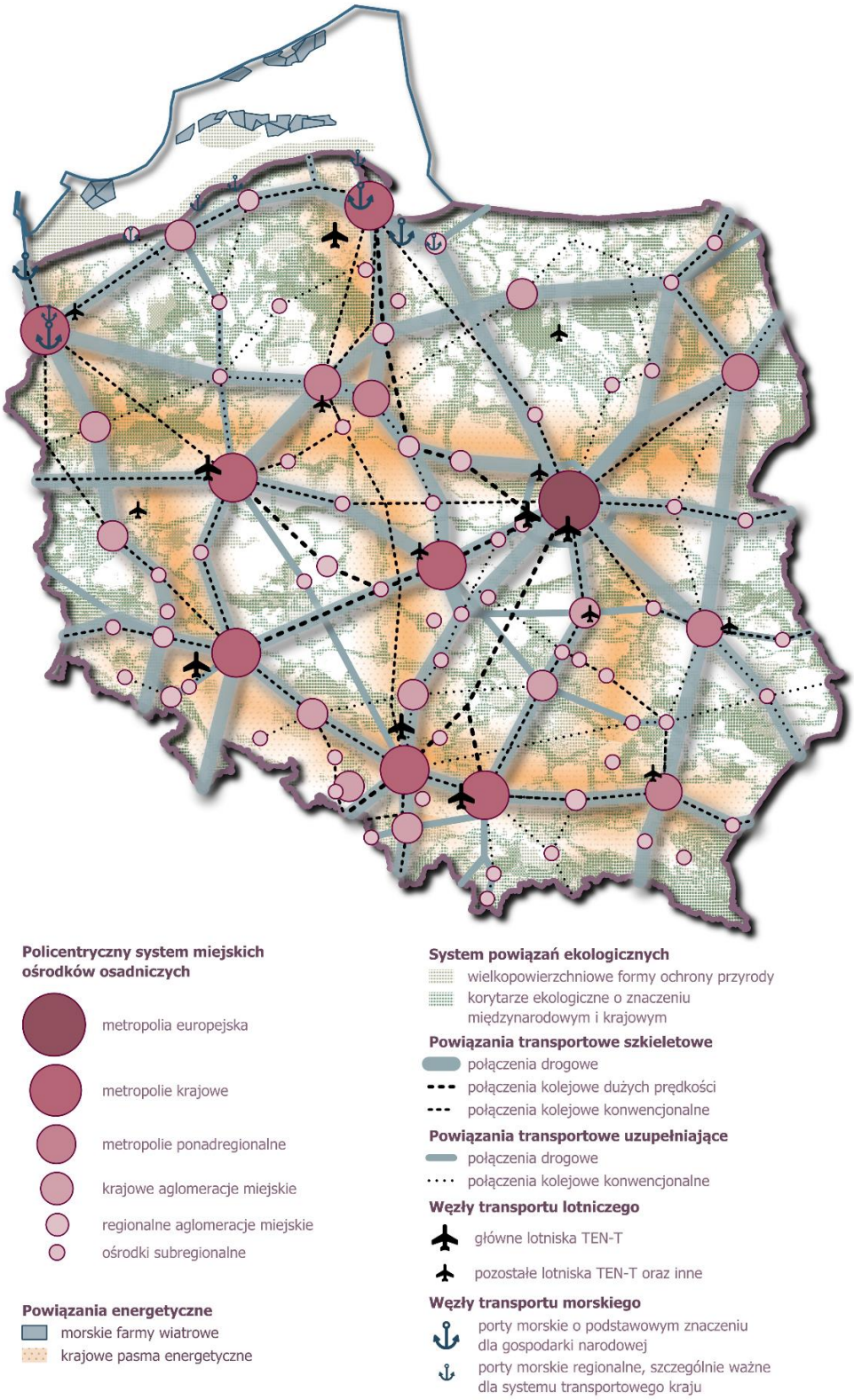
kształt całego układu komunikacyjnego Polski. Budowie lotniska oraz węzła przesiadkowego na terenie powiatów: żyrardowskiego, grodziskiego, sochaczewskiego (woj. mazowieckie) towarzyszyć będzie przebudowa systemu transportowego drogowego i kolejowego. W ramach lotniska powstanie budowane w etapach integralne z portem lotniczym Airport City oraz Cargo City, zapewniające niezbędne usługi towarzyszące tego typu największym lotniskom.

d) **obszary energetyki jądrowej oraz morskich farm wiatrowych**, obejmujące powiaty nadmorskie województw pomorskiego (Słupsk, lęborski, pucki, słupski i wejherowski) oraz zachodniopomorskiego (sławieński, koszaliński, Koszalin, kołobrzeski, gryficki, kamieński i Świnoujście), dla których w związku z rozwojem strategicznych inwestycji energetycznych zmienią się warunki rozwojowe, w tym pojawią się nowe wyzwania w zakresie ochrony środowiska naturalnego, struktury społeczno-ekonomicznej, ale także możliwości zwiększenia potencjału gospodarczego w bezpośrednim sąsiedztwie nowych źródeł energii;

e) **obszar przygraniczny budowy fortyfikacji i naturalnych przeszkód wzdłuż granicy wschodniej i północnej „Tarcza Wschód”**, obejmujący kluczowe przygraniczne województwa: pomorskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie, podlaskie, podkarpackie i mazowieckie; przewidziane w obszarze działania inwestycyjne są odpowiedzią na inwazję Rosji na Ukrainę; polityka przestrzenna stref buforowych wyznaczonych w ramach programu powinna być komplementarna i ułatwiać realizację budowy systemu obronnego;

f) **wielkoobszarowe tereny zdegradowane na obszarach poprzemysłowych**, dla których konieczne są działania w zakresie poprawy stanu w celu przywrócenia ich do nowych funkcji, w szczególności: Bydgoszczy (woj. kujawsko-pomorskie), Jaworzna i Tarnowskich Gór (woj. śląskie), Tomaszowa Mazowieckiego oraz Zgierza (woj. łódzkie).

Mapa 7. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej Polski



Uwaga: lokalizacja poszczególnych inwestycji, w tym przebiegi połączeń drogowych i kolejowych, zostały przedstawione w sposób schematyczny. Przesądzenie dokładnej lokalizacji i parametrów będzie następowało w dokumentach niższego rzędu Realizacja poszczególnych inwestycji będzie uzależniona od dostępności środków finansowych.

Źródło: opracowanie własne.

Ustalenia dla polityki przestrzennej na poziomie regionalnym

Implementacja zapisów średniookresowej strategii rozwoju kraju na poziomie regionalnym jest ważnym elementem systemu jej realizacji. Zgodnie z art. 11 ust. 1aa ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r., poz. 581) – strategia rozwoju województwa musi być spójna ze średniookresową strategią rozwoju kraju. Z kolei art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.) określa, że projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa przedstawia się ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu stwierdzenia jego zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

Realizacja średniookresowej strategii rozwoju kraju następuje m.in. poprzez uwzględnienie jej zapisów o charakterze ustaleń odnoszących się do polityki przestrzennej na poziomie regionalnym. Elementy modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju określone w tekście, jako ustalenia Strategii, są wiążące dla poziomu regionalnego przy sporządzaniu strategii rozwoju województwa (w ramach określania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa) oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa (w zakresie elementów modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju, które wymagają uszczegółowienia). Ponadto poniższe ustalenia i rekomendacje dla polityki przestrzennej na poziomie regionalnym powinny zostać wdrożone w regionalnym planowaniu przestrzennym. Stanowi to warunek uzgodnienia projektu planu ze strategią rozwoju kraju, dokonywanego przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Uwzględnienie ustaleń strategii na poziomie regionalnym w konsekwencji stanowi także podstawę do ich uwzględnienia w planowaniu lokalnym w ramach strategii rozwoju gminy (lub strategii ponadlokalnej) oraz planach ogólnych gmin.

Ustalenia te dotyczą sieci osadniczej, środowiska przyrodniczego, kulturowego i krajobrazu, infrastruktury transportowej, infrastruktury turystycznej oraz infrastruktury technicznej i obronnej.

Ustalenia w zakresie sieci osadniczej:

- uwzględnienie hierarchicznego, policentrycznego systemu miejskich ośrodków osadniczych,
- określenie hierarchii sieci osadniczej w zakresie ośrodków ponadlokalnych wzmacniających strukturę policentryczną i równoważących rozwój,
- wyznaczenie granic miejskich obszarów funkcjonalnych: metropolii ogólnokrajowej (europejskiej), metropolii krajowych, metropolii ponadregionalnych, krajowych i regionalnych aglomeracji miejskich oraz ośrodków subregionalnych,
- określenie standardów dostępności (w tym przestrzennej) do usług publicznych w zależności od rangi ośrodków osadniczych,
- określenie granic obszarów zurbanizowanych (zabudowanych) w ramach Miejskich Obszarów Funkcjonalnych oraz optymalnych obszarów rozwoju zabudowy,
- wyznaczenie wiejskich obszarów osadniczych w podziale na strefy zróżnicowanej intensywności procesów osadniczych,

- określenie dla poszczególnych gmin zasad kształtowania systemu osadniczego z punktu widzenia ładu przestrzennego i procesów urbanizacyjnych, w szczególności:
  - minimalnego udziału powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę usługową w stosunku do powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową,
  - minimalnej proporcji powierzchni obszarów zieleni publicznej w stosunku do powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową,
  - minimalnej długości i dostępności z terenów zabudowanych do głównych tras ruchu pieszego w stosunku do powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową,
  - zasad lokalizacji nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową (np. maksymalna odległość od sieci węzłów i przystanków publicznego transportu zbiorowego, w tym w szczególności od stacji i przystanków kolejowych, oraz punktów dostępu do usług publicznych);
- uwzględnienie zasad kształtowania systemu osadniczego z punktu widzenia zapewnienia odporności obszarów zurbanizowanych na zmiany klimatu oraz potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa,
- określenie potencjalnych terenów pod rozwój strategicznych funkcji gospodarczych, w tym obszarów rozwoju parków przemysłowych, centrów logistycznych i magazynowych.

Ustalenia w zakresie środowiska przyrodniczego, kulturowego i krajobrazu:

- uwzględnienie korytarzy ekologicznych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym,
- uszczegółowienie przebiegu korytarzy ekologicznych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym,
- wyznaczenie przebiegu korytarzy ekologicznych o znaczeniu regionalnym i subregionalnym,
- wyznaczenie zielonych pierścieni[147] wokół metropolii i aglomeracji oraz klinów zieleni i korytarzy napowietrzających oraz systemów błękitno-zielonej infrastruktury wewnątrz metropolii i aglomeracji,
- określenie zasad ochrony systemu korytarzy ekologicznych o znaczeniu międzynarodowym, krajowym, regionalnym i subregionalnym,
- uwzględnienie elementów systemu ochrony przyrody[148], w tym obszarów proponowanych do objęcia ochroną w formie parków narodowych,
- określenie obszarów proponowanych do objęcia ochroną w formie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu lub zmian granic funkcjonujących parków

[147] Zielone pierścienie to całokształt struktury terenów otwartych miejskich obszarów funkcjonalnych, pełniących funkcje: zaopatrzeniowo-rolniczą, środowiskotwórczą (w tym regeneracja powietrza, ograniczenie wyspy ciepła, retencja wód), ekologiczną (zachowanie najcenniejszych przyrodniczo obszarów, w tym nieobjętych ochroną formalną), społeczno-wypoczynkową (dostęp do terenów rekreacji, zachowanie krajobrazu jako kluczowego elementu tożsamości społeczności lokalnych).

[148] Na krajowy system przyrodniczy składają się: parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary NATURA 2000 oraz pozostałe formy ochrony przyrody.

krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, zgodnie z rekomendacjami audytów krajobrazowych,

- wyznaczenie obszarów rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w tym stref żywicielskich,
- określenie zasad ochrony rolniczej przestrzeni produkcyjnej,
- uwzględnienie obszarów leśnych, w tym obszarów wskazanych do zalesień oraz lasów o istotnej funkcji społecznej,
- uwzględnienie zasad gospodarowania przestrzenią lasów, w tym w zakresie zmiany ich przeznaczenia na cele nieleśne,
- uwzględnienie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
- uwzględnienie zasad kształtowania i ochrony zasobów wodnych, w tym w stosunku do obszarów określonych na mapach ryzyka powodziowego,
- uwzględnienie obszarów występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- uwzględnienie zasad gospodarowania przestrzenią obszarów występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla,
- uwzględnienie zasad kształtowania przestrzeni w związku z ochroną klimatu oraz działań adaptacyjnych do zmian klimatu, które zmniejszają podatność regionu na zmiany klimatu,
- uwzględnienie systemu obszarów chronionych krajobrazu kulturowego[149],
- uwzględnienie obszarów i obiektów zabytkowych proponowanych do objęcia ochroną w formie uznania za pomnik historii lub utworzenia parku kulturowego, w tym wynikających z wojewódzkiego programu opieki nad zabytkami lub audytu krajobrazowego,
- uwzględnienie krajobrazów priorytetowych, w tym wymagających działań: naprawczych, wspierających ochronę i zachowanie lokalnych form architektonicznych zabudowy, zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania na podstawie audytu krajobrazowego,
- uwzględnienie potencjału ekosystemów do świadczenia usług ekosystemowych,
- ograniczenie negatywnego wpływu działalności przemysłowej na środowisko.

Ustalenia w zakresie infrastruktury transportowej[150]:

[149] System obszarów chronionych krajobrazu kulturowego jest elementem art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jego interpretacja powinna zostać dostosowana do specyfiki danego regionu i powinna obejmować zarówno obszarowe formy ochrony krajobrazu kulturowego i powiązania między nimi i ich otoczeniem. Krajobrazy wymagające działań naprawczych to krajobrazy zdegradowane, cenne kulturowo, ale z uwagi na określone uwarunkowania wymagają wdrożenia odpowiednich działań przywracających im pierwotną lub historyczną wartość i znaczenie. To czy będzie im zapewnione właściwe wsparcie zależeć będzie od decyzji poszczególnych samorządów wojewódzkich lub innych podmiotów prowadzących politykę rozwoju.

[150] Przedstawione ustalenia dotyczą działań, które powinny podejmować samorządy opracowując strategie regionalne oraz plany zagospodarowania przestrzennego województw (bądź dokumenty, które je zastąpią) – w zakresie, w którym przesądzenia następują na poziomie krajowym (np. podstawowa sieć dróg czy połączeń kolejowych) w dużym stopniu polegają one na implementacji zapisów krajowych dokumentów i programów.

- uwzględnienie docelowej struktury przestrzennej sieci dróg krajowych o znaczeniu szkieletowym i uzupełniającym wraz z określeniem klas technicznych poszczególnych jej odcinków[151],
- uwzględnienie obwodnic miast w ciągu dróg krajowych, zgodnie z ustaleniami właściwego programu rozwoju,
- określenie sieci dróg o znaczeniu regionalnym wraz z określeniem klas technicznych poszczególnych jej odcinków[152],
- określenie potrzeb oraz propozycji przebiegu obwodnic miast w ciągu dróg o znaczeniu regionalnym,
- uwzględnienie docelowego układu sieci linii kolejowych o znaczeniu szkieletowym i uzupełniającym,
- określenie sieci kolejowej o znaczeniu regionalnym, w tym sieci kolejowej aglomeracyjnej, jako elementów dopełniających zintegrowaną sieć kolejową,
- uwzględnienie transportowych węzłów integracyjnych o znaczeniu krajowym, regionalnym i metropolitalnym;
- określenie hierarchicznej struktury transportowych węzłów integracyjnych o znaczeniu krajowym, regionalnym, metropolitalnym i lokalnym,
- określenie przebiegu docelowej sieci tras rowerowych o znaczeniu transportowym i ponadlokalnym w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych,
- uwzględnienie węzłów transportu morskiego – portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej wraz z potrzebami ich rozwoju,
- określenie węzłów transportu morskiego – regionalnych portów morskich wraz z potrzebami ich rozwoju,
- uwzględnienie węzłów transportu lotniczego – główne lotniska sieci TEN-T wraz z potrzebami ich rozwoju,
- określenie węzłów transportu lotniczego – pozostałe lotniska sieci TEN-T oraz inne wraz z potrzebami ich rozwoju,
- określenie obszarów przeznaczonych pod funkcje lotnicze, w tym lotniska i lądowiska dla celów obronności i bezpieczeństwa państwa,
- określenie zasad gospodarowania przestrzenią w zakresie ochrony funkcji portowych i lotniczych, w tym lotniczych urządzeń naziemnych i ich stref ochronnych,
- uwzględnienie dróg wodnych w standardzie minimalnym IV klasy żeglowności oraz pozostałych dróg wodnych,

[151] Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 741 z późn. zm.) oraz rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia przebiegu dróg krajowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 455)
[152] Zgodnie z uchwałami dotyczącymi ich przebiegu wydanymi przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego

- uwzględnienie przebiegu torów podejściowych i torów wodnych do portów morskich na morskich wodach wewnętrznych,
- uwzględnienie terminali intermodalnych TEN-T wraz z potrzebami ich rozwoju,
- określenie pozostałych terminali intermodalnych wraz z potrzebami ich rozwoju.

Ustalenia w zakresie infrastruktury turystycznej:

- określenie przebiegu długo- i średniodystansowych turystycznych tras rowerowych o znaczeniu krajowym i regionalnym, spójną i zintegrowaną z siecią tras rowerowych o znaczeniu transportowym w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych;,
- określenie wód wskazanych do rozwijania szlaków turystycznych kajakowych i żeglarskich w oparciu o systemy rzeczno-jeziorne wraz z propozycjami lokalizacji infrastruktury obsługi ruchu turystycznego,
- określenie ośrodków lub obszarów predysponowanych do pełnienia funkcji uzdrowiskowej wraz z określeniem zasad kształtowania ich przestrzeni,
- określenie ośrodków lub obszarów predestynowanych do generowania ruchu turystycznego w oparciu o istniejące zasoby dziedzictwa kulturowego.

Ustalenia w zakresie infrastruktury technicznej i obronnej:

- uwzględnienie lokalizacji istniejących oraz planowanych elektrowni systemowych,
- uwzględnienie przebiegu docelowej struktury przestrzennej sieci infrastruktury elektroenergetycznej przesyłowej wraz ze stacjami elektroenergetycznymi,
- określenie przebiegów docelowej struktury przestrzennej sieci infrastruktury elektroenergetycznej dystrybucyjnej wysokich napięć (WN) wraz z głównymi punktami zasilającymi powiązanymi z tymi sieciami, uwzględniającej kierunki i potrzeby rozwoju OZE,
- określenie obszarów o ograniczonej pewności zasilania (np. ze względu na konfigurację sieci, stan techniczny infrastruktury, dużych odległości do głównych punktów zasilających),
- określenie obszarów najmniej konfliktowych dla rozwoju instalacji OZE, z uwzględnieniem potencjalnych konfliktów przestrzennych oraz wpływu na tereny cenne przyrodniczo i krajobrazowo,
- uwzględnienie przebiegu docelowej struktury przestrzennej krajowej sieci przesyłu gazu ziemnego i wodoru oraz rurociągów produktów naftowych i ropopochodnych wraz z głównymi węzłami,
- uwzględnienie lokalizacji istniejących oraz planowanych magazynów i terminali przeładunku gazu oraz produktów naftowych i ropopochodnych wraz z potrzebami ich rozwoju,
- określenie przebiegów docelowej sieci dystrybucji gazu wysokiego ciśnienia,
- uwzględnienie innych niż wyżej wymienionych potrzeb bezpieczeństwa i obronności państwa, w tym infrastruktury teleinformatycznej.

Działania na poziomie krajowym na rzecz kształtowania polityki przestrzennej

Kierunki rozwoju kraju zarysowane w modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej będą realizowane poprzez działania zawarte w poszczególnych priorytetach części wdrożeniowej Strategii. Dla wypełnienia zarysowanej wizji rozwoju kraju konieczne jest jednak także skuteczne wdrożenie dwóch polityk o charakterze horyzontalnym: (i) ustanowienie ram prawnych dla współpracy jednostek samorządu terytorialnego w układach funkcjonalnych oraz (ii) usprawnienie systemu planowania przestrzennego oraz (iii) rozwój krajowego systemu rewitalizacji.

1. Ustanowienie ram prawnych dla współpracy jednostek samorządu terytorialnego w układach funkcjonalnych

W porozumieniu z przedstawicielami samorządów i środowiskiem eksperckim zostanie opracowana **ustawa o zrównoważonym rozwoju miast** obejmująca następujące kwestie:

A. Rozwiązania regulujące współpracę w ramach obszarów metropolitalnych, obszarów aglomeracyjnych oraz miejskich obszarów funkcjonalnych

Ustawa zaproponuje nową formę współpracy miast i otaczających je gmin. Adresowana będzie do wskazanych w strategii metropolii, aglomeracji i miast subregionalnych.

B. Stworzenie ram dla pogłębiania integracji obszarów metropolitalnych i aglomeracyjnych oraz prowadzenia wspólnych polityk publicznych

Ustawa stworzy perspektywę zintegrowanego prowadzenia polityk publicznych w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych i zaoferuje ramowe zasady realizacji i możliwości finansowania zadań dla związków rozwojowych, które zdecydują się na tworzenie mechanizmów wspólnego zarządzania swoimi obszarami. Proces ten będzie rozłożony w czasie i oparty na inicjatywie uczestniczących w nim jednostek samorządu terytorialnego, z wykorzystaniem potencjałów i doświadczeń z wdrażania instrumentów terytorialnych w Polsce.

C. Określenie zasad współpracy między administracją rządową i samorządową szczebla regionalnego i lokalnego w realizacji istotnych funkcji rozwojowych metropolii, aglomeracji i innych obszarów miejskich

Ustawa określi podmiot odpowiedzialny za przygotowanie i realizację krajowej polityki miejskiej oraz podmioty z nim współpracujące. Ustawa określi również relacje między polityką rządu wobec miast a działaniami realizowanymi na poziomie regionalnym i lokalnym w zakresie rozwoju miast. Wskaże mechanizmy uzgadniania i koordynacji działań wobec miast oraz instrumenty realizacyjne (w tym wynikające z polityk unijnych). Wprowadzone zostaną nowe formy współpracy administracji rządowej, samorządu województwa i samorządów miejskich obszarów funkcjonalnych – zinstytucjonalizowane forum uzgadniające kierunki rozwoju i mechanizmy koordynacji działań różnych podmiotów, funkcjonujących na ich terenie.

2. Usprawnienie systemu planowania przestrzennego na wszystkich poziomach planowania

A. Weryfikacja efektów reformy systemu planowania przestrzennego

Po przyjęciu przez gminy planów ogólnych zostanie wykonana analiza efektów reformy systemu planowania przestrzennego. Zweryfikowane zostanie przede wszystkim osiągnięcie głównych celów reformy, jakimi są przeciwdziałanie chaotycznej suburbanizacji oraz presji na zabudowę terenów rolnych, cennych przyrodniczo i potrzebnych infrastrukturze energetycznej. Zakres zmian, które zostaną wprowadzone po weryfikacji efektów reformy, będzie zależał od stopnia dotychczasowej realizacji celów. W dalszej perspektywie celem władz publicznych różnego szczebla będzie efektywniej zaplanowana przestrzeń, zapewniająca jak największej liczbie mieszkańców dostęp do integrujących lokalne społeczności przestrzeni publicznych, usług społecznych, miejsc pracy, handlu i codziennej rekreacji, przy jak najniższych kosztach finansowych i środowiskowych. Powołany zostanie fundusz krajowy na wdrażanie działań realizujących ten cel. Zapobiegnie to konfliktom przestrzennym oraz stworzy obszary przyjazne, bezpieczne, odporne, estetyczne i wygodne do życia. Zapewniona zostanie także spójność przestrzenna systemów przyrodniczych.

B. Zmiany formy i zakresu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

W ramach dalszych prac nad reformą systemu planowania przestrzennego zmienione zostaną forma i zakres planów miejscowych. Dostosowane zostaną one do wersji w pełni cyfrowej, aby móc zapewnić do nich powszechny dostęp poprzez Rejestr Urbanistyczny. Zmiany obejmą zarówno przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak też rozporządzenia wykonawczego. Na podstawie przeprowadzonych badań zostaną zaproponowane zmiany, które ułatwią gminom gospodarowanie przestrzenią na poziomie miejscowym. Tworzenie ustandaryzowanych danych przestrzennych dla planów miejscowych umożliwi wykorzystanie sztucznej inteligencji (która nie będzie bazowała na trudnym w interpretacji swobodnym tekście oraz załączniku graficznym) – co będzie przyczyniać się do monitorowania zmian i szybszego zauważania obszarów problemowych, nie tylko w zakresie planowania przestrzennego.

C. Cyfryzacja procedur i dokumentów, w tym aktów planowania przestrzennego, oraz zapewnienie do nich powszechnego dostępu

Przeprowadzenie cyfryzacji procedur oraz dokumentów, w tym aktów planowania przestrzennego, polegać będzie na docelowym wprowadzeniu ustrukturyzowanej, bazodanowej formy dokumentów w postaci danych przestrzennych oraz zapewnieniu do nich powszechnego dostępu przez centralny system jakim jest Rejestr Urbanistyczny. Zakłada się tworzenie aktu prawa, który w czasie rzeczywistym będzie przekazywany przez podmiot (jednostki samorządu terytorialnego) bezpośrednio do rejestru publicznego, w którym dane te będą walidowane, a także przygotowanie narzędzi wspierających procesy tworzenia, analizy i wizualizacji danych. W Rejestrze będą znajdowały się m.in. dokumenty powstające w trakcie sporządzania aktów planowania przestrzennego, raporty z konsultacji społecznych, decyzje administracyjne związane z planowaniem przestrzennym, rozstrzygnięcia organów nadzoru. Będzie to dostępny dla wszystkich zainteresowanych, zintegrowany system informacji o planowaniu przestrzennym w Polsce. Ustanowienie Rejestru jako wiarygodnego źródła danych i informacji przede wszystkim podniesie efektywność zarządzania przestrzenią, ułatwi partycypację społeczną, zapewni transparentność procedur planistycznych, jak również przyspieszy proces inwestycyjny. Dane z Rejestru Urbanistycznego zasilą Monitoring policentryczności w ramach Rocznej Diagnozy Strategicznej (zob. Działania na rzecz utrzymania zrównoważonego modelu rozwoju kraju oraz System realizacji Strategii).

D. Integracja planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego na poziomie regionalnym

Planowanie przestrzenne na poziomie regionu będzie umożliwiało wdrożenie ustaleń strategii rozwoju województwa, a także rozstrzygnięć strategicznych z zakresu mobilności i środowiska. Zmiany w regionalnym planowaniu przestrzennym i jego dokumentach zapewnią efektywniejszą współpracę w ramach obszarów funkcjonalnych. Zapewniona zostanie integracja planowania przestrzennego z regionalnymi planami transportowymi oraz planami zrównoważonej mobilności miejskiej. Celem zmian będzie z jednej strony zwiększenie odporności na przewidywane kryzysy społeczne, gospodarcze, środowiskowe i polityczne. Z drugiej zaś ustabilizowanie policentrycznej struktury osadniczej, aby każdemu zapewnić akceptowalny dostęp i standard usług publicznych, co stworzy warunki do dalszego wzrostu jakości życia mieszkańców całego kraju.

E. Podniesienie rangi przestrzeni w świadomości społecznej – nauczanie, że jest ona ograniczonym dobrem wspólnym

W ramach edukacji dzieci i dorosłych z różnych grup społecznych będzie przekazywana wiedza o zasadach, celach i metodach gospodarowania przestrzenią. W celu realizacji tego tematu zostanie zawiązane wielosektorowe partnerstwo oraz przeznaczone zostaną środki z budżetu państwa na rozwój zintegrowanego systemu kształcenia powszechnego o gospodarowaniu przestrzenią. Działanie obejmie również edukację o partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym i procesie inwestycyjnym, a także promocję konkursów na zagospodarowanie przestrzeni.

3. Rozwój krajowego systemu rewitalizacji

A. Doskonalenie rozwiązań legislacyjnych w zakresie rewitalizacji

Systematycznie prowadzona będzie analiza efektów prowadzenia procesu rewitalizacji prowadzonego w oparciu o ustawę z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 278) oraz weryfikacja funkcjonowania ustawy w jej aktualnym brzmieniu, w tym identyfikacja barier systemowych. W celu usprawnienia procedur oraz działań rewitalizacyjnych zaproponowane będą zmiany w istniejących regulacjach (m.in. rozwój istniejących narzędzi rewitalizacji takich jak Specjalna Strefa Rewitalizacji) lub propozycje nowych rozwiązań legislacyjnych. Zmiany wprowadzane będą z założeniem, że każda zmiana ustawowa ma ułatwiać prowadzenie kompleksowych działań rewitalizacyjnych, a jednocześnie żadna zmiana legislacyjna nie powinna ich utrudniać i komplikować.

B. Zintegrowanie rewitalizacji z innymi politykami sektorowymi

W porozumieniu z przedstawicielami samorządów i środowiskiem eksperckim rozbudowywany będzie krajowy system rewitalizacji mający na celu wsparcie gmin prowadzących kompleksowe i wieloletnie działania rewitalizacyjne na podstawie gminnych programów rewitalizacji. Zostaną podjęte wysiłki, aby działania i finansowanie w ramach poszczególnych polityk publicznych, tj. mieszkalnictwo, ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu, ochrona dziedzictwa kulturowego, polityka społeczna czy transportowa, włączane było w realizację kompleksowych gminnych programów rewitalizacji. W szczególności kluczowe jest wsparcie dla inicjatyw mieszkaniowych wspierających procesy rewitalizacji (szersze wykorzystanie polityki mieszkaniowej w działaniach rewitalizacyjnych oraz wsparcie projektów mieszkaniowych na obszarach rewitalizacji) oraz powszechniejsze wykorzystanie instrumentów planistycznych w procesie rewitalizacji (m.in. miejscowy plan rewitalizacji, który ma służyć porządkowaniu struktur miejskich oraz przywracaniu i kreowaniu wielofunkcyjności przestrzeni). Działania rewitalizacyjne będą wspierane zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym. Wypracowany zostanie mechanizm koordynacji wsparcia

rewitalizacji, zapewniona zostanie współpraca administracji rządowej, samorządu województwa i samorządów gminnych.

C. Informacja i edukacja w zakresie rewitalizacji

Kontynuowane będą inicjatywy mające na celu promocję oraz zwiększenie skuteczności rewitalizacji obejmujące takie działania jak: Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji, wsparcie merytoryczne w zakresie rewitalizacji czyli działania edukacyjno-informacyjne wraz z kampanią informacyjno-promocyjną. Rozwijany będzie systemem monitorowania rewitalizacji w ramach statystyki publicznej, jak i z wykorzystaniem systemu informacji przestrzennej na poziomie krajowym i regionalnym. Podjęte zostaną także działania służące wdrożeniu w skali kraju mechanizmów i narzędzi informatycznych wspierających i ułatwiających przygotowywanie diagnoz i prowadzenia monitoringu oraz oceny procesu rewitalizacji na poziomie gminy.

Cele do osiągnięcia

Wskaźnik	Wartość bazowa	Cel pośredni na 2030 r.	Cel na 2035 r.	Źródło danych
Odsetek gmin objętych obowiązującymi planami ogólnymi	0,6% (2025)	95%	99%	GUS PZP-1 / Rejestr Urbanistyczny
Liczba utworzonych związków rozwojowych na podstawie ustawy o zrównoważonym rozwoju miast	0 (2025)	30	60	MFiPR

Działania na rzecz utrzymania zrównoważonego modelu rozwoju kraju

Polityka na rzecz zrównoważonego terytorialnie rozwoju kraju będzie prowadzona w oparciu o pięć poniższych kierunków szczegółowych:

Kierunek szczegółowy 1: Wysoka konkurencyjność głównych ośrodków miejskich w przestrzeni europejskiej

Wsparcie dla rozwoju polskich metropolii ma przede wszystkim na celu wzrost ich pozycji w przestrzeni europejskiej oraz wzmocnienie ich powiązań międzynarodowych. Interwencja ze strony państwa prowadzić będzie do wzrostu konkurencyjności ekonomicznej obszarów metropolitalnych, rozwoju sektorów o wysokiej wartości dodanej. Celem wsparcia będzie też wyższy poziom umiędzynarodowienia podmiotów gospodarczych, badawczo-rozwojowych, związanych z transferem wiedzy oraz instytucji sektora kultury i kreatywnego. Zasadne będą również zabiegi o lokalizację nowych instytucji i wydarzeń międzynarodowych.

Istotnym warunkiem wzrostu konkurencyjności jest zwiększenie dostępności międzynarodowej polskich metropolii. Pierwszoplanową kwestią jest rozbudowa sieci międzynarodowych połączeń transportowych. Kluczowym przedsięwzięciem w tym zakresie będzie budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK) wraz z komponentem kolejowym. Na wsparcie zasługuje też rozwój przez władze samorządowe lotnisk regionalnych jako warunek rozwoju pozostałych – obok Warszawy i Łodzi – metropolii. W szczególności lotnisk, które wyczerpały już swoją przepustowość i wymagają pilnych inwestycji infrastrukturalnych. Obszarem wsparcia w zakresie zwiększenia dostępności międzynarodowej i wzmocnienia powiązań z innymi metropoliami europejskimi będą też połączenia kolejowe, przede wszystkim te, które powiążą je z innymi sieciami szybkich połączeń kolejowych w Europie.

W perspektywie czasowej Strategii konieczne też będzie wsparcie dla metropolii z problemami transformacyjnymi. W takiej sytuacji znalazły się metropolie katowicka (GZM+), której problemy dodatkowo wzmacnia proces transformacji energetycznej, oraz łódzka. Obie z nich wymagają wsparcia w zakresie rewitalizacji miast i terenów poprzemysłowych oraz rozwiązania problemów środowiskowych związanych z dawną produkcją przemysłową. W przypadku Łodzi, obok wspierających rozwój miasta inwestycji komunikacyjnych (CPK, KDP), interwencja ta dotyczyć będzie dodatkowo wsparcia polityki mieszkaniowej oraz związanej z problemami rynku pracy. W przypadku metropolii w województwie śląskim istotne będzie powiązanie zarządzania procesem transformacji energetycznej z innymi działaniami rozwojowymi na tym obszarze, w szczególności z tworzeniem warunków dywersyfikacji ekonomicznej oraz zapewnieniem substytucji źródeł energii.

Wsparcie dla metropolii będzie adresowane do wszystkich ośrodków pełniących takie funkcje, a zatem do ukształtowanych już metropolii – górnośląsko-zagłębiowskiej, trójmiejskiej, warszawskiej, krakowskiej, łódzkiej, wrocławskiej, poznańskiej i szczecińskiej, a także do ośrodków, w których istotne jest wzmocnienie funkcji metropolitalnych: trzech miast położonych w słabiej zurbanizowanej, wschodniej części kraju – Białegostoku, Lublina i Rzeszowa – oraz dwóch sąsiadujących ze sobą obszarów Bydgoszczy i Torunia.

Kierunek szczegółowy 2: Wzmocnienie miast i ich obszarów funkcjonalnych o dużym znaczeniu dla rozwoju regionów i subregionów

Wsparcie miast istotnych dla rozwoju regionów przyczynia się do realizacji tych aspektów policentryczności, które wiążą się ze zrównoważonym rozwojem kraju i szeroką dostępnością usług publicznych. Istotnym celem wsparcia jest samodzielność gospodarcza tych ośrodków oparta o zarysowane specjalizacje ekonomiczne lub ich potencjał w obszarze krajowej lub regionalnej inteligentnej specjalizacji i wspierające je organizacje badawcze lub rozwojowe. Drugim kierunkiem interwencji będzie dbałość o dostęp do wysokiej jakości usług publicznych oferowanych mieszkańcom powiązanych z nimi funkcjonalnie gmin i powiatów, tak by sieć ośrodków regionalnych[153] i subregionalnych stwarzała warunki poprawy jakości życia w obszarach pozametropolitalnych.

Wsparcie będzie dotyczyć przede wszystkim wzmocnienia atrakcyjności inwestycyjnej wskazanych miast i ich obszarów funkcjonalnych. Wiąże się to zarówno z kształceniem wykwalifikowanych kadr dla sektora przemysłu i usług, jak i z dbałością o materialne warunki takich inwestycji. Na wsparcie mogą zatem liczyć ośrodki tworzące tereny pod inwestycje, zapewniające im odpowiednią infrastrukturę i dostęp do źródeł energii. Atrakcyjność inwestycyjna wiąże się też najczęściej z istniejącymi już zasobami i sektorowymi specjalizacjami terytoriów, dlatego też interwencja będzie dostosowana do weryfikowalnych przesłanek wzmacniających aspiracje poszczególnych ośrodków.

Wskazanie miast, których wzmocnienie jest strategicznym celem państwa związane jest z funkcjami, jakie pełnią one dla szerokiego otoczenia: subregionalnego, regionalnego i krajowego. Podstawowym kierunkiem interwencji na poziomie krajowym będzie wspieranie tych funkcji miast, które mają charakter ponadlokalny i służą nie tylko ich mieszkańcom, ale także społeczności gmin i powiatów pozostających w kręgu ich oddziaływania. Skala wsparcia dla poszczególnych projektów oraz rozwiązań będzie proporcjonalna do skali ich oddziaływania i do otwartości na potrzeby mieszkańców obszarów otaczających dany ośrodek.

Sieć usług publicznych powinna zostać uzupełniona i wzmocniona tak, by te usługi stały się dostępne dla mieszkańców słabiej zurbanizowanych obszarów kraju. Wsparcie dla miast nie oznacza, że jest ono kierowane tylko do ich mieszkańców, ale także – proporcjonalnie do ich zasięgu – do mieszkańców ich obszarów funkcjonalnych oraz subregionów. Do priorytetowych zaliczyć należy usługi w zakresie ochrony zdrowia, ale także sądownictwa czy edukacji na poziomie średnim i wyższym, oraz kultury. Zasadą działania administracji rządowej będzie też utrzymywanie instytucji funkcjonujących dziś w miastach regionalnych i subregionalnych. Do realizacji wyżej wymienionych celów można wykorzystać elementy ekosystemu spółdzielczego, w szczególności w branżach mieszkaniowej, energetycznej, żywnościowej i usługowej.

Warunkiem rozwoju ośrodków regionalnych i subregionalnych jest wzmocnienie polityki mieszkaniowej i przestrzennej oraz tworzenie miasta zwartego jako elementu polityki prorozwojowej i proekologicznej. Jest to istotne, tym bardziej że wyprowadzce pod miasto często sprzyja brak alternatywy mieszkaniowej w jego obrębie. Najczęściej wiąże się to z brakiem nowych inwestycji mieszkaniowych lub niskim standardem dostępnego na rynku nieruchomości zasobu oraz faktycznym brakiem terenów nadających się pod inwestycję mieszkaniową. Aktywna polityka mieszkaniowa miast powiązana z polityką przestrzenną będzie stwarzać szansę na zatrzymanie lub przyciągnięcie młodych mieszkańców. Wprowadzenie rozwiązania w zakresie tworzenia specjalnych stref mieszkaniowych mogłoby stworzyć szansę dla ośrodków subregionalnych i regionalnych poprzez

[153] Sieć ośrodków subregionalnych obejmuje krajowe i regionalne aglomeracje miejskie oraz miasta subregionalne.

dostarczenie atrakcyjnego zasobu mieszkaniowego, a w konsekwencji – także dobrze zaprojektowaną przestrzeń i dostępność usług oraz transportu publicznego. W ramach tych stref realizowane mogłyby być również przedsięwzięcia z zakresu mieszkalnictwa społecznego dostępnego również dla mniej zamożnych mieszkańców. Elementem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mogą być też procesy rewitalizacyjne. Zdegradowany lub nienadający się do użytku zasób lokalowy może w ten sposób odzyskać dawną funkcję albo nadać taką obiektom które wcześniej służyły do innych celów (np. dawne obiekty przemysłowe lub usługowe).

Ustawa o zrównoważonym rozwoju miast wzmocni więzi między miastami na prawach powiatu oraz innymi, większymi ośrodkami subregionalnymi a ich obszarami funkcjonalnymi. Przewiduje ona wprowadzenie nowej formy współpracy samorządowej –związków rozwojowych – które będą zrzeszać miasta i powiązane z nimi funkcjonalnie gminy i powiaty, co ma ułatwić wspólne planowanie strategii rozwoju, transportu publicznego i działań adaptacyjnych wobec zmian klimatu. Ustawa zaproponuje rozwiązania wspierające współpracę między miastami powiatowymi, na prawach powiatu a powiatami ich otoczenia oraz uporządkuje zasady współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, określając podmioty, cele i mechanizmy działania związków rozwojowych.

Kierunek szczegółowy 3: Włączenie w procesy rozwojowe małych miejscowości i obszarów wiejskich

Zachowanie żywotności obszarów wiejskich wymaga inwestycji w dywersyfikację gospodarczą, rozwój pozarolniczych miejsc pracy oraz wspieranie podnoszenia kwalifikacji i mobilności zawodowej mieszkańców. Działania te powinny służyć kształtowaniu zrównoważonego przebiegu dezagraryzacji[154], wykorzystującego lokalne potencjały – w tym rozwój funkcji turystycznych i kulturalnych, biogospodarki, usług społeczno-opiekuńczych czy wielofunkcyjność gospodarstw rolnych. Kluczowe jest adaptacyjne (w tym wielofunkcyjne) wykorzystanie istniejącej infrastruktury (w tym budynków) i zasobów, aby proces ten sprzyjał modernizacji i zaspokojeniu usług na poziomie lokalnym, a nie marginalizacji wsi.

Istotnym elementem warunkującym poziom życia mieszkańców małych miejscowości i wsi jest wyposażenie w wysokiej jakości infrastrukturę. Może ono wstrzymywać lub spowalniać niekorzystane procesy demograficzne oraz decyduje o możliwościach rozwoju działalności gospodarczej, w tym również rolniczej. Dotyczy to m.in. dostępności i jakości infrastruktury społecznej oraz energetycznej.

Większe włączenie obszarów wiejskich i małych miejscowości w procesy rozwojowe wymaga dobrego połączenia z innymi obszarami wiejskimi, obszarami podmiejskimi i miejskimi. W ten sposób zostanie zapewniony lepszy dostęp do tych obszarów, a ich mieszkańcom możliwość korzystania z szerszego zakresu usług. Wspierane będzie w szczególności utrzymanie lub poprawa usług transportu publicznego i połączeń komunikacyjnych oraz wzmocnienie infrastruktury cyfrowej.

Kierunek szczegółowy 4: Wzmocnienie powiązań między węzłami sieci miejskiej oraz między ośrodkami miejskimi a ich otoczeniem

[154] Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł., 2023, Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV. Dekada przemian społeczno-gospodarczych, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, s. 55-65.

Ważnym elementem policentryczności kraju jest skala efektywnych powiązań między miastami. Szkieletem sieci tych powiązań jest w przypadku Polski układ drogowo-kolejowy, w szczególności autostrady i drogi szybkiego ruchu oraz szybkie koleje. Istotną zmianą w perspektywie czasowej niniejszej Strategii jest budowa linii KDP między Warszawą a Łodzią, Wrocławiem i Poznaniem. Relacja ta nie wyczerpuje potrzeb budowy szybkich połączeń kolejowych. Dalsze kierunki ich rozwoju wymagają określenia.

Zmiany struktury powiązań objąć muszą także ośrodki regionalne i subregionalne. Część interwencji polega na wypracowaniu listy uzupełnień infrastruktury kolejowej tak, by była ona funkcjonalnym środkiem transportu także na tym poziomie sieci osadniczej. W wymiarze subregionalnym istotnym czynnikiem wzmacniającym powiązania jest sieć ponadlokalnych połączeń autobusowych, w tym linii operujących ponad granicami województw.

Istotnym obszarem wsparcia będzie przebudowa węzłów komunikacyjnych ośrodków metropolitalnych i regionalnych, mająca na celu poprawę ich dostępności dla mieszkańców sąsiednich gmin i powiatów. W części metropolii oznacza to modernizację węzłów kolejowych rozwiązującą problemy z ograniczoną przepustowością linii. W części miast oznacza to także poprawę funkcjonowania dworców i przystanków kolejowych oraz powiązanie ich z węzłami komunikacji miejskiej i regionalnej.

Kierunek szczegółowy 5: Policentryczność i spójność regionów

Decentralizacja zarządzania państwem powierzyła prowadzenie pewnych aspektów polityki rozwoju samorządom województw. Rola ta miała ogromne znaczenie w pierwszych dwóch dekadach absorpcji środków europejskich, a obecnie powinna ulec wzmocnieniu – nie tylko poprzez utrzymanie dotychczasowego zdecentralizowanego charakteru programów regionalnych, ale także poprzez odpowiedni system narzędzi jej wypełniania oraz wskazania innych, niż tylko europejskie, środków jej wspierania. Opisane poniżej Obszary Strategicznej Interwencji na rzecz wzmocnienia policentryczności powinny zostać uzupełnione przez wskazanie w dokumentach strategicznych samorządu województw pozostałych ośrodków kluczowych dla policentrycznego charakteru regionów. Samorządowe władze województw powinny też zostać włączone w mechanizm projektowania wsparcia dla ośrodków miejskich i ich obszarów funkcjonalnych.

Sieć miejscowości o różnej wielkości i funkcjach powinna wspierać też policentryczność na poziomie województw. Utrzymanie sieci miast powiatowych oraz innych ośrodków ponadlokalnych oznacza po pierwsze dobre funkcjonowanie punktów dostępu do usług publicznych związanych ze zdrowiem, edukacją ponadpodstawową, wsparciem dla rynku pracy, utrzymaniem sieci drogowej i transportu publicznego. Instytucje samorządu powiatowego pełnią przy tym funkcje umożliwiające kontrolę ich działania przez użytkowników mieszkających także poza miastem powiatowym. Wsparcie dla miast powiatowych i innych pełniących funkcje istotne dla mieszkańców sąsiednich gmin jest uzasadnione tym, że część świadczonych przez nie usług – najczęściej związanych z działalnością kulturalną, sportową, transportową – jest i powinna być adresowana nie tylko do ich mieszkańców.

Rozwój mniejszych miast – nie objętych krajową interwencją strategiczną – powinien być wzmacniany za pośrednictwem samorządów województw. Samorządy te wskazując kierunki wsparcia powinny kierować się znaczeniem takich ośrodków dla całej społeczności województwa, szczególnie w obliczu procesów depopulacji i starzenia się społeczeństwa oraz migracji do

największych ośrodków, a także celem jakim jest poszukiwanie indywidualnych ścieżek rozwojowych dla ośrodków miejskich istotnych dla spójności terytorialnej danego regionu.

Osobne narzędzia powinny wspierać współpracę samorządów regionalnych w obszarach funkcjonalnych, w tym takich, w których występują liczne zjawiska negatywne. Poważne problemy rozwojowe – związane także z nasileniem procesów depopulacji – dotyczą obszarów położonych na granicy poszczególnych województw. Polityka rozwoju kraju będzie w większym stopniu brała pod uwagę zróżnicowaną sytuację społeczno-gospodarczą poszczególnych województw i tempo zmian ich rozwoju. Wsparcia potrzebują regiony wymagające dodatkowych impulsów w celu zwiększenia dynamiki rozwoju, aktywizacji potencjałów inwestycyjnych oraz zapobiegania ryzyka stagnacji. Większej uwagi państwa wymaga też wsparcie współpracy transgranicznej – zarówno na poziomie regionów, jak i samorządu lokalnego. Szczegółowe podejście do tych kwestii zostanie wypracowane w ramach krajowej strategii rozwoju regionalnego. Współpraca regionów będzie też podstawą interwencji na obszarach funkcjonalnych istotnych dla innych regionów, zarówno problemowych (np. wielkopowierzchniowych obszarów zdegradowanych lub innych obszarów poprzemysłowych, obszarów związanych z suszą rolniczą czy powodziami), jak i potencjałowych (dotyczących wykorzystania obszarów atrakcyjnych turystycznie).

Realizacja kierunków szczegółowych polityki regionalnej

Realizacja wskazanych kierunków szczegółowych będzie odbywała się następującymi kanałami:

- **Przez uwzględnienie wymiaru terytorialnego w działaniach zaplanowanych w poszczególnych priorytetach Strategii** – zgodnie z założeniami celu horyzontalnego Strategii jego realizacja jest wpisana w różne działania przedstawione w części wdrożeniowej Strategii w ramach trzech celów głównych. Dotyczy to m.in. zrównoważonego rozwoju sieci transportowej oraz systemu transportu zbiorowego, uwzględniania aspektów terytorialnych w polityce przemysłowej i energetycznej czy działań z zakresu polityki mieszkaniowej, rynku pracy, społecznej, edukacyjnej oraz w zakresie ochrony środowiska.
- **Przez wypracowanie założeń polityki regionalnej w krajowej strategii rozwoju regionalnego (KSRR)** – następstwem opracowania Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. będzie przygotowanie nowej KSRR, której działania będą realizowały wybrane kierunki szczegółowe Strategii z uwzględnieniem zróżnicowań i potencjałów terytorialnych oraz mechanizmów współpracy w wielopoziomowym modelu zarządzania rozwojem, tj. poziomu krajowego z regionalnym i ponadlokalnym.
- **Przez ustanowienie Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI)** – to obszary kraju, do których zostanie skierowana szczególna interwencja państwa w związku z występującymi tam barierami lub potencjałami rozwojowymi. Strategia określa sześć krajowych OSI. Ich delimitacja i zakres interwencji zostały opisane w dalszej części Strategii (link).
- **Przez systematyczny monitoring realizacji Strategii w ujęciu terytorialnym** – elementem Rocznej Diagnozy Strategicznej – kluczowego dokumentu opisującego postępy w realizacji Strategii (zob. System realizacji Strategii (link)) – będzie Monitoring policentryczności. Jego funkcją będzie ocena terytorialnego zrównoważenia procesów rozwojowych zgodnie z celem horyzontalnym Strategii. Monitoring policentryczności będzie obejmował dwa elementy: (i) analizę działań i wskaźników określonych w poszczególnych priorytetach

Strategii w ujęciu terytorialnym (w tych przypadkach, w których taka analiza jest zasadna i możliwa), (ii) analizę dodatkowej puli wskaźników pokazujących spójność terytorialną kraju, w tym między innymi mierzone na poziomie lokalnym lub regionalnym dane o wysokości PKB na osobę, rozkładzie wynagrodzeń oraz migracjach wewnętrznych.

Obszary strategicznej interwencji (OSI)

Ramka 1. OSI obszaru funkcjonalnego Centralnego Portu Komunikacyjnego

Cel interwencji

Celem interwencji jest wykorzystanie impulsów generowanych przez budowę i funkcjonowanie Centralnego Portu Komunikacyjnego na rzecz rozwoju okolicznych gmin oraz przeciwdziałanie ewentualnym negatywnym skutkom inwestycji. Interwencja publiczna planowana w ramach OSI nie koncentruje się na procesie inwestycyjnym związanym z realizacją CPK, lecz obejmuje działania kierowane do okolicznych terenów i regionów polegające na wykorzystaniu szans rozwojowych wynikających z realizacji kluczowych inwestycji krajowych oraz osłabianiu możliwych negatywnych konsekwencji zmian.

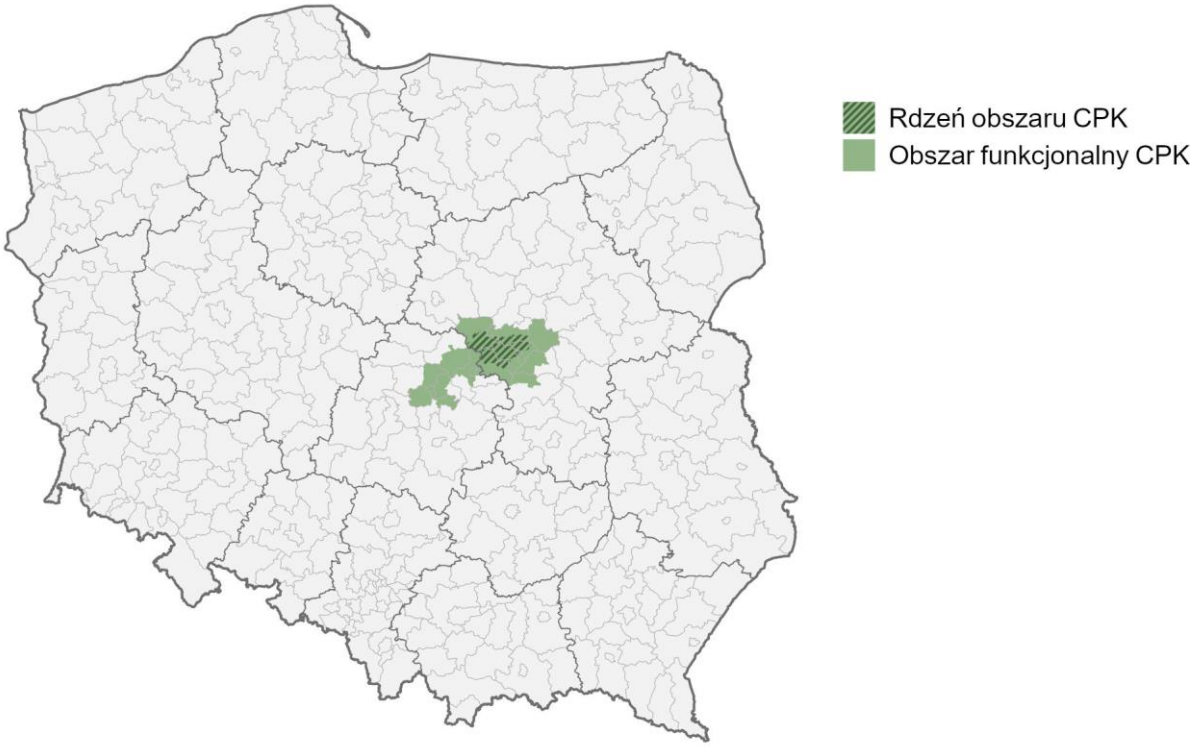
Delimitacja

Obszar funkcjonalny CPK tworzą 54 gminy w województwach mazowieckim i łódzkim, w tym:

- 18 gmin stanowiących obszar otoczenia CPK w rozumieniu art. 120zf ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2024, poz. 1747) wyznaczone Rozporządzeniem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 maja 2023 r. w sprawie obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz.U. z 2023, poz. 992). Gminy te są objęte regulacjami, w tym z zakresu planowania przestrzennego określonymi w ww. ustawie o Centralnym Porcie Komunikacyjnym;
- 36 gmin, które łącznie z ww. obszarem otoczenia CPK tworzą obszar funkcjonalny CPK i będą adresatami wsparcia rozwojowego określonego na mocy niniejszej Strategii.

Wprowadzenie powyższej delimitacji obszaru funkcjonalnego CPK oraz obszaru strategicznej interwencji obszaru funkcjonalnego CPK wymaga zmian legislacyjnych w art. 120zf ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.

Mapa 8. Zasięg terytorialny OSI obszaru funkcjonalnego Centralnego Portu Komunikacyjnego



Uwaga: lista gmin objętych OSI została wskazana w załączniku nr 3 do Strategii. Biorąc pod uwagę dynamicznie zmieniające się środowisko, zmiany granic obszaru otoczenia CPK będą poprzedzone działaniami analitycznymi wynikającymi z procedury ewaluacji Strategii rozwoju obszaru otoczenia CPK do roku 2044 (SR CPK), jak również uzgodnieniami z partnerami samorządowymi, którzy są współautorami SR CPK. Analizą objęte zostaną co najmniej gmina Mszczonów, powiat skierniewicki i miasto na prawach powiatu Skierniewice, powiat łowicki, powiat brzeziński, powiat rawski oraz kolejne w przyszłości – z uwzględnieniem potrzeby zachowania spójności ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie interwencją

Zarządzanie poszerzonym obszarem funkcjonalnym CPK będzie się odbywało we współpracy samorządów województw łódzkiego i mazowieckiego, jednostek samorządu terytorialnego należącymi do OSI oraz Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwa Infrastruktury i Pełnomocnika Rządu ds. CPK.

Zakres interwencji

Obszary włączone do OSI obszaru funkcjonalnego CPK będą objęte interwencją przede wszystkim w zakresie:

- tworzenia rozwiązań infrastrukturalnych wspierających rozwój przedsiębiorstw związanych z funkcjami CPK;

- wsparcia dla podmiotów publicznych i komercyjnych rozwijających aktywność związaną z budową i funkcjonowaniem CPK;
- kształcenia zawodowego w obszarach istotnych dla funkcjonowania CPK, w tym w szczególności związanych z transportem i logistyką oraz obsługą lotniska i ruchu lotniczego, a także budownictwem, elektryką, mechaniką i energetyką;
- tworzenia warunków zamieszkania na stałe osobom zaangażowanym przy budowie, a potem przy eksploatacji lotniska;
- działań mających na celu tworzenie atrakcyjnych przestrzeni publicznych oraz wsparcia mieszkalnictwa;
- działań z zakresu ochrony środowiska i krajobrazu, dostosowujących obszar szerokiego otoczenia lotniska do funkcji związanych z jego obsługą oraz amortyzujących ewentualne niekorzystne oddziaływanie CPK;
- modernizacji systemu komunikacyjnego – drogowego i kolejowego – poprawiającej dostępność do CPK ze wskazanego obszaru interwencji.

Ramka 2. OSI elektrowni jądrowej i morskiej energetyki wiatrowej

Cel interwencji

Istotą interwencji jest wsparcie rozwoju obszarów położonych w otoczeniu strategicznych inwestycji energetycznych w północnej części Polski. Inwestycje te obejmują elektrownię jądrową Lubiatowo-Kopalino w gminie Choczewo oraz obszar przyłączenia morskich elektrowni wiatrowych do Krajowej Sieci Energetycznej. W związku z docelowym zwiększeniem wytwarzania energii na północy kraju do rangi istotnego wyzwania urasta potrzeba stworzenia optymalnych warunków dla przyciągania do regionu inwestycji w obszarze nowoczesnych przemysłów energochłonnych – a w szczególności w zakresie branż, które już dziś wykazują zainteresowanie inwestowaniem na Pomorzu – a także funkcjonowania sektorów gospodarki potencjalnie zaangażowanych w obsługę produkcji energii. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że liczba zakładów przemysłowych lokowanych w tym rejonie powinna być racjonalnie ustalona ze względu na koszty wytwarzania energii. Rozwój przemysłu na większą skalę na północy kraju wymaga, aby korzystał on z energii produkowanej ze wszystkich dostępnych źródeł, takich jak morska i lądowa energetyka wiatrowa, energetyka jądrowa oraz farmy fotowoltaiczne. Szczegółowe plany w lokowaniu przemysłu powinny brać pod uwagę najtańsze źródła energii w danych lokalnych uwarunkowaniach. Niezbędne są również inwestycje w infrastrukturę przesyłową oraz magazyny energii w całym kraju, w celu pełnego wykorzystania wyprodukowanej energii.

Ponadto potencjalne skutki realizacji inwestycji obejmą w szczególności:

- przestrzeń i środowisko w wyniku m.in. wyłączenia terenów (w tym cennych przyrodniczo terenów leśnych i nadmorskich) na rzecz infrastruktury energetycznej i transportowej, ingerencji w ekosystemy oraz eksploatacji zasobów naturalnych (w tym piaski i żwiry, woda) na potrzeby budowy i funkcjonowania elektrowni oraz inwestycji towarzyszących;
- sieć dróg lokalnych i regionalnych, która już na etapie przygotowawczym (przygotowanie placu budowy, wybudowanie infrastruktury towarzyszącej) będzie intensywnie wykorzystywana i eksploatowana, co wymaga przystosowana w zakresie parametrów technicznych i nośności do obciążeń i ruchu wynikającego ze skali zamierzenia inwestycyjnego;
- zasoby i walory krajobrazowe (obiekt jądrowy oraz nowe liczne elementy Krajowego Systemu Elektroenergetycznego) jako czynnik dysharmonijny, obniżający walory krajobrazowe i turystyczne;
- edukację, która zostanie sprofilowana na kształcenie kadr odpowiadające na potrzeby gospodarki, w szczególności energetyki – w tym zielonej energii i technologii *offshore*;
- funkcjonującą bazę ekonomiczną gmin nadmorskich, która będzie ewoluowała od modelu opartego głównie o usługi turystyczne i rolnictwo w kierunku wieloaspektowej obsługi inwestycji energetycznych oraz wykorzystania wynikających z nich szans rozwojowych.

Delimitacja

Zasięg terytorialny OSI obejmuje gminy położone w województwach pomorskim i zachodniopomorskim. W części ze wskazanych gmin zlokalizowane są inwestycje bezpośrednio związane z energetyką jądrową i morską energetyką wiatrową: elektrownia jądrowa, porty do obsługi budowy i eksploatacji morskich farm wiatrowych czy punkty odbioru mocy z tych inwestycji. OSI obejmuje także gminy położone stosunkowo blisko, na które wskazane inwestycje mogą znacząco oddziaływać oraz w których znajdują się tereny inwestycyjne mogące potencjalnie zostać wykorzystane na lokowanie dużych inwestycji energochłonnych.

Mapa 9. Zasięg terytorialny OSI elektrowni jądrowej i morskiej energetyki wiatrowej

Uwaga: lista gmin objętych OSI została wskazana w załączniku nr 3 do Strategii.

Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie interwencją i jej zakres

Interwencja w ramach OSI będzie miała dwojaki charakter:

(I) wykorzystanie impulsów gospodarczych wynikających z dużych nadwyżek mocy energetycznych w regionie oraz

(II) dostosowanie regionu do realizacji inwestycji w elektrownię jądrową i morskie farmy wiatrowe.

Zarządzanie OSI oparte będzie o współdziałanie ministrów właściwych do spraw energii, rozwoju regionalnego i gospodarki działających w ścisłej współpracy z samorządami województw odpowiedzialnymi za politykę rozwoju regionu oraz z samorządami lokalnymi.

Kluczowe znaczenie dla pierwszego typu interwencji ma wykorzystanie wskazanych inwestycji dla przyciągnięcia do regionu przedsiębiorstw energochłonnych. Zjawisko nadwyżek mocy energetycznych powinno być skorelowane z rozwijaniem nowoczesnego przemysłu energochłonnego zdolnego konsumować te nadwyżki (m.in.: centra danych, produkcja półprzewodników, sektor *automotive*, systemy bateryjne, biochemia i przemysł farmaceutyczny). Ponadto działania ukierunkowane zostaną na przyciąganie inwestorów z branż bezpośrednio powiązanych z obszarem rozwoju energetyki i sektorów komplementarnych (w tym obsługa *offshore*, LNG). Interwencja państwa wobec tego obszaru, w porozumieniu z działaniami na poziomie regionalnym i międzyregionalnym, będzie zatem koncentrować się na:

- zagwarantowaniu podaży terenów inwestycyjnych (np. w oparciu o zasoby Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa) w celu wypracowania specjalnych stref inwestycyjno-energetycznych, w których nastąpi koncentracja inwestycji i parków przemysłowych. Zapewnienie powiązania tych terenów z potencjałem regionalnych portów morskich, systemem transportowym drogowym i kolejowym oraz systemem przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej;
- inwestycjach w parki przemysłowe, w tym wykup gruntów, rozbudowę układów komunikacyjnych, uzbrojenie terenu (z uwzględnieniem infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i energetycznej), makroniwelację itp.;
- wsparciu dla rozwoju infrastruktury portowej oraz infrastruktury dostępu do portów od strony lądu i morza;
- inwestycjach w szkolnictwo wyższe i ponadpodstawowe szkolnictwo zawodowe celem zapewnienia dostępu kadr o różnym poziomie specjalizacji w odpowiedzi na przemiany rynku pracy związane ze zmianą profilu gospodarczego regionu;
- świadomej polityce migracyjnej w oparciu m.in. o aktywną integrację i politykę mieszkaniową;
- wsparciu rynku pracy zgodnie ze zmieniającymi się potrzebami gospodarki, w tym w zakresie przekwalifikowania i budowy kompetencji lokalnych rynków pracy;
- dostosowaniu infrastruktury komunalnej i społecznej do wzrostu liczby pracowników realizujących inwestycje energetyczne;
- aktywnym promowaniu regionu jako miejsca do lokowania określonych inwestycji przez podmioty takie jak Polska Agencja Inwestycji i Handlu.

W ramach drugiego typu interwencji kluczowe jest wzmacnianie odporności otoczenia inwestycji w elektrownię jądrową i morskich farm wiatrowych. Interwencja ta będzie koncentrować się na szeregu wyzwań, które będą generowane przez inwestycje podstawowe oraz inwestycje towarzyszące, w szczególności na:

- dostosowaniu sieci dróg publicznych do potrzeb transportowych związanych z budową elektrowni jądrowej, morskich farm wiatrowych, magazynów energii oraz inwestycji towarzyszących;
- budowie i modernizacji infrastruktury kolejowej oraz stworzeniu warunków dla organizacji przewozów pasażerskich i towarowych w związku z inwestycją w elektrownię jądrową, morskie farmy wiatrowe i magazyny energii;

- promowaniu badań naukowych (w tym infrastruktury badawczej) dotyczących nowych rozwiązań w zakresie energetyki jądrowej, poprawy efektywności wytwarzania energii, jej przesyłu i magazynowania oraz obniżania kosztów jej produkcji, jak również rozwoju produkcji środków i preparatów radioaktywnych używanych w medycynie nuklearnej;
- podejmowaniu działań informacyjnych i szkoleniowych dla firm – w szczególności w zakresie wymagań i certyfikacji oraz inwestycyjnych zwiększających kompetencje i potencjał przedsiębiorstw, które będą miały zastosowanie przy realizacji planowanych zamówień – w celu ich włączenia w krajowe oraz międzynarodowe łańcuchy dostaw związane z realizowaną elektrownią jądrową, morskimi farmami wiatrowymi i magazynami energii;
- prowadzeniu konsultacji oraz kampanii informacyjnych w celu uświadomienia społeczeństwu ważnej roli elektroenergetycznych linii przesyłowych dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, a także przyłączenia do sieci elektrowni jądrowej, morskich farm wiatrowych i magazynów energii;
- stworzeniu specjalnego funduszu kompensacyjno-odtworzeniowego dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw zmuszonych, w związku z realizacją elektrowni jądrowej i morskich farm wiatrowych, do zmiany profilu lub lokalizacji prowadzonej działalności gospodarczej;
- wdrożeniu programu edukacji i szkoleń dla dzieci oraz młodzieży w zakresie energetyki jądrowej i morskiej energetyki wiatrowej;
- rozwoju szkolnictwa branżowego, w tym programów nauczania ukierunkowanych na przygotowanie do pracy przy budowie i eksploatacji elektrowni jądrowej, morskich farm wiatrowych i magazynów energii oraz w ich otoczeniu gospodarczym;
- przygotowaniu kadr niezbędnych do budowy oraz eksploatacji elektrowni jądrowej i morskich farm wiatrowych (system szkoleń dotyczących specjalistycznych kompetencji z zakresu energetyki jądrowej, morskiej energetyki wiatrowej i magazynowania energii oraz współpraca środowisk gospodarczych, w tym przedsiębiorstw energetycznych, ze szkołami wyższymi oraz organami prowadzącymi szkoły branżowe I i II stopnia);
- rozwoju lokalnej infrastruktury społecznej, w tym zdrowotnej, edukacyjnej, opiekuńczej, sportowo-rekreacyjnej i oferty czasu wolnego oraz programów integracyjnych w związku ze zwiększonym napływem nowych mieszkańców i długotrwałym wzrostem liczby ludności – pracowników budowy i ich rodzin;
- wsparciu specjalistycznej ochrony zdrowia, w tym w zakresie szpitalnictwa i specjalistycznych usług ochrony zdrowia;
- wsparciu działań z zakresu ochrony środowiska, adaptacji do zmian klimatu i gospodarki o obiegu zamkniętym w związku z inwestycjami w elektrownię jądrową, morskie farmy wiatrowe i magazyny energii;
- działaniach z zakresu bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej oraz cywilnego w związku z realizowanymi inwestycjami;
- wypracowaniu mechanizmów koordynacji planów inwestycyjnych spółek energetycznych w infrastrukturę energetyczną.

Interwencja w ramach OSI elektrowni jądrowej i morskiej energetyki wiatrowej będzie spójna z interwencją w ramach Zielonego Okręgu Przemysłowego (ZOP) Kaszubia (zob. priorytet „Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii”).

Ramka 3. OSI transformacji energetycznej

Cel interwencji

Celem OSI transformacji energetycznej jest łagodzenie społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji energetycznej. Sam proces transformacji – rozumianej jako zmniejszanie zależności gospodarki od paliw kopalnych oraz zwiększanie efektywności energetycznej prowadzące do ograniczenia negatywnego wpływu procesów wytwarzania energii na zmiany klimatu, stan zdrowia ludności oraz środowiska naturalnego – powinien być prowadzony w sposób zaplanowany i kontrolowany. Oznacza to przede wszystkim rozwiązywanie problemów będących efektem wieloletniej i intensywnej eksploatacji zasobów naturalnych na potrzeby gospodarki, a zarazem podtrzymanie jej konkurencyjności, ciągłości pracy przedsiębiorstw, ochrony gospodarstw domowych, dbałości o środowisko naturalne i ład przestrzenny oraz wsparcie lokalnych samorządów. Proces sprawiedliwej transformacji powinien uwzględniać potrzeby powinien uwzględniać potrzeby rynku pracy, w tym pracowników tracących miejsca pracy. Jednym z jego elementów powinny być programy przekwalifikowania pracowników oraz wsparcia dla przedsiębiorczości, które umożliwią zdobycie kompetencji m.in. w branżach rozwijających się, takich jak energetyka odnawialna, elektromobilność lub gospodarka wodorowa, a także w bardziej tradycyjnych sektorach jak przemysł czy budownictwo, z uwagi na podobny profil wymaganych kwalifikacji oraz strukturalne wyzwania związane z niedoborem pracowników. Ponadto ważne jest wsparcie finansowe w okresie przejściowym oraz rozwój lokalnych rynków pracy, aby tworzyć nowe i stabilne miejsca zatrudnienia w regionach objętych transformacją.

Delimitacja

Podstawą wskazania obszarów objętych tą interwencją były przygotowane przez regiony Plany Sprawiedliwej Transformacji (w tym przez województwo lubelskie, które przygotowało projekt Planu Sprawiedliwej Transformacji, ale ostatecznie nie jest wspierane środkami z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji). Obejmują one gminy położone w województwach dolnośląskim, lubelskim, łódzkim, małopolskim, śląskim i wielkopolskim. Zasięg terytorialny obejmie także obszary szczególnie zależne gospodarczo od funkcjonujących na ich terenie zawodowych elektrowni węglowych, na których realizowane będą przedsięwzięcia związane z transformacją energetyczną. Wygaszanie elektrowni węglowych będzie miało wpływ na lokalne społeczności, zatrudnienie i strukturę gospodarczą.

Zarządzanie interwencją i jej zakres

Istotą interwencji będzie koordynacja kluczowych aspektów terytorialnych procesu transformacji energetycznej. Dotyczy to w szczególności dbałości o utrzymanie konkurencyjności gospodarczej terenów w transformacji, a także o zastępowalności źródeł energii i jej dostępności. W ramach tej interwencji nastąpi:

- wsparcie dla wykorzystania potencjału istniejących przedsiębiorstw wytwarzających energię oraz istniejącej infrastruktury energetycznej w dostosowaniu do nowych warunków funkcjonowania systemu energetycznego;

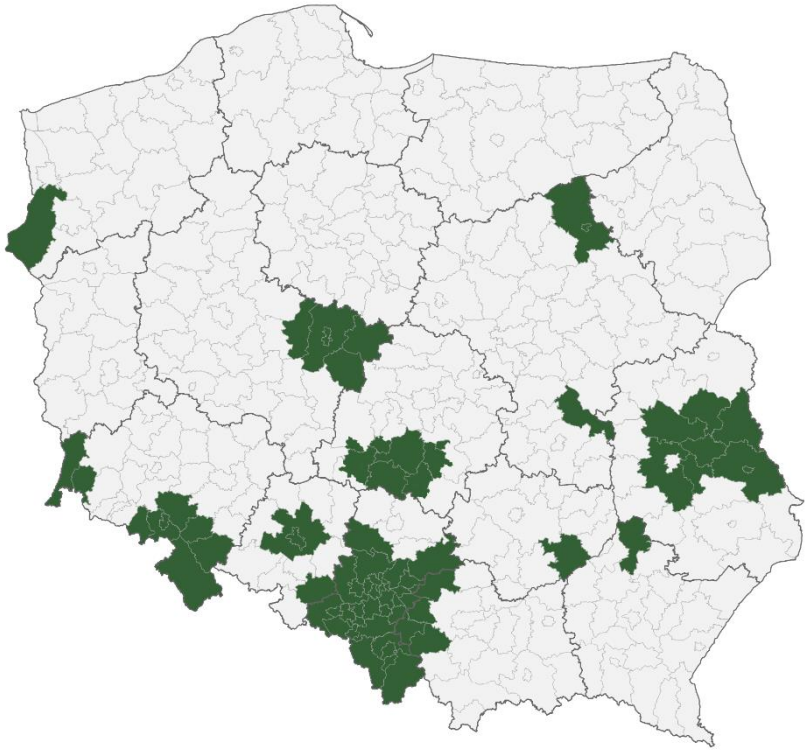
- odpowiednie zaplanowanie możliwości samobilansowania energetycznego obszaru wraz z zapewnieniem narzędzi do monitorowania procesu transformacji;
- włączenie lokalnych społeczności energetycznych do procesu transformacji energetycznej i wspierania lokalnego rozwoju;
- tworzenie nowych podmiotów wytwarzających energię oraz budowanie potrzebnej do ich funkcjonowania infrastruktury drogowej i kolejowej oraz energetycznej (umożliwiającej przyłączenie do sieci nowych źródeł wytwarzania energii);
- tworzenie nowych miejsc pracy, w tym przez stymulowanie inwestycji wielkoskalowych w powstających gałęziach przemysłu, które mogą wytworzyć nowe łańcuchy wartości;
- aktywne promowanie obszaru jako miejsca lokowania inwestycji, w tym wsparcie inwestycji w parkach przemysłowych;
- wsparcie programów przekwalifikowania pracowników sektora energetyki konwencjonalnej i sektora wydobywczego, aktywizacja kobiet i osób młodych oraz inwestycje w szkolnictwo wyższe adekwatne do kształtowania się nowych gałęzi przemysłu i usług;
- wsparcie transformacji gospodarczej przedsiębiorstw – w tym także prowadzenie nowych inwestycji strategicznych związanych z przemysłem obronnym i wsparciem bezpieczeństwa gospodarczego i energetycznego państwa.

Kluczowym obszarem wsparcia będzie budowa nowej bazy ekonomicznej w „starych regionach przemysłowych". Istotna będzie koordynacja działań wspierających dywersyfikację regionalnych gospodarek oraz dekarbonizację przemysłu, jak również wsparcie łagodzenia skutków społecznych i środowiskowych m.in. w zakresie działalności wydobywczej na terenach będących w kompetencji władz krajowych. Wsparcie powinno obejmować nie tylko działania rozwojowe dla regionów, ale także bezpośrednie mechanizmy wspierające same przedsiębiorstwa, takie jak środki na transformację organizacyjną, programy osłonowe dla pracowników, narzędzia łagodzące skutki redukcji zatrudnienia oraz inwestycje w nowe obszary działalności. Interwencja uwzględni również szczególne uwarunkowania wynikające z wieloletniej eksploatacji surowców i jej wpływu na stan środowiska naturalnego oraz zasoby wodne. Kluczowe działania obejmą wsparcie dla ponownego wykorzystania terenów pokopanianych i poprzemysłowych na cele gospodarcze, mieszkaniowe i prorozwojowe, rekultywację terenów zdegradowanych przez górnictwo, odbudowę bilansu wodnego poprzez renaturyzację cieków wodnych i zbiorników, zarządzanie wodami kopalnianymi oraz wdrażanie technologii zwiększających retencję wód powierzchniowych i podziemnych.

Interwencja będzie komplementarna z działaniami podejmowanymi w ramach Planów Sprawiedliwej Transformacji. Zadaniem podmiotów zarządzających interwencją będzie dostarczanie samorządowi województwa informacji niezbędnej do podejmowania działań osłonowych i rozliczania środków wsparcia zewnętrznego. Zarządzanie OSI transformacji energetycznej będzie prowadzone w ramach koordynacji międzyresortowej i współdziałania z realizującymi Plany Sprawiedliwej Transformacji samorządami województw przy współudziale i zaangażowaniu lokalnych liderów, w tym samorządów lokalnych. W ramach tych procedur rozszerzane będzie zastosowanie narzędzi interwencji o te, które pozostają w gestii instytucji rządowych, spółek skarbu państwa, podmiotów prowadzących inwestycje infrastrukturalne, instytucji ochrony środowiska itp. Podmiotami uczestniczącymi w procesie transformacji będą też instytucje badawcze i naukowe związane z górnictwem, posiadające wiedzę z zakresu eksploatacji złóż i ich zabezpieczenia po zakończeniu wydobycia oraz inni kluczowi interesariusze, w tym organizacje społeczne i pozarządowe, znające

lokalne potrzeby i reprezentujące interesy mieszkańców, mające potencjał do wdrażania części projektów na obszarach objętych transformacją.

Mapa 10. Zasięg terytorialny OSI transformacji energetycznej



Uwaga: lista gmin objętych OSI została wskazana w załączniku nr 3 do Strategii.

Źródło: opracowanie własne.

Ramka 4. OSI odporności i rozwoju obszarów przy zewnętrznej granicy UE

Cel interwencji

Interwencja publiczna planowana w ramach OSI ukierunkowana jest na budowanie odporności obszarów położonych wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. W kontekście OSI, odporność rozumiana jest jako zdolność do przewidywania zagrożeń o charakterze społecznym, gospodarczym i środowiskowym, przygotowania się do nich, reagowania na nie oraz ich niwelowania. W ramach OSI nie będą podejmowane działania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego. Niemniej zachowana będzie komplementarność realizowanych działań z działaniami prowadzonymi przez resort obrony narodowej.

Delimitacja

OSI obejmuje powiaty położone przy północnej i wschodniej granicy Polski, które w największym stopniu doświadczają negatywnych konsekwencji wojny w Ukrainie i wrogich działań ze strony Rosji oraz Białorusi. W delimitacji za punkt wyjścia przyjmuje się zakres obszaru objętego rządowym „Programem Rozwoju Północno-Wschodnich Obszarów Przygranicznych". Rozszerzenie tej delimitacji czyni zadość wymogom wynikającym z zasady koncentracji geograficznej i umożliwia zaprojektowanie interwencji publicznej odpowiadającej na specyficzne wyzwania występujące na różnych odcinkach granicy.

Mapa 11. Zasięg terytorialny OSI odporności i rozwoju obszarów przy zewnętrznej granicy UE

Uwaga: lista powiatów objętych OSI została wskazana w załączniku nr 3 do Strategii.

Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie interwencją i jej zakres

Głównym przedmiotem interwencji będzie wsparcie dla podmiotów gospodarczych tworzących lokalnie miejsca pracy oraz dla jednostek samorządu terytorialnego i instytucji lokalnych mających istotny wpływ na jakość życia mieszkańców. Wsparcie obejmie przedsiębiorstwa, które ucierpiały wskutek zablokowania transportu międzynarodowego, m.in. wskutek zamknięcia przejść granicznych i utraciły rynki zbytu lub dostęp do źródeł zaopatrzenia w komponenty do prowadzonej działalności. Dodatkowym obszarem wsparcia będą podmioty usługowe (w tym turystyczne), które dotknęło obniżenie popytu w związku z opisanymi wyżej procesami i które mają plan rozszerzenia działalności, jej dywersyfikacji lub przeprofilowania. W ramach interwencji będzie brane pod uwagę także wsparcie dla przedsiębiorstw spoza obszaru interwencji, które prowadzą inwestycje we wskazanych powiatach lub których działalność jest ściśle powiązaną z danym obszarem.

Interwencja będzie obejmować m.in. następujące kierunki działania:

- przeciwdziałanie wykluczeniu transportowemu, w tym budowa, rozbudowa, modernizacja infrastruktury transportowej,
- wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego,
- utrzymanie zatrudnienia i konkurencyjności odporności przedsiębiorstw (w tym tworzenie miejsc pracy w obszarach związanych z obronnością),
- wsparcie służb ochrony bezpieczeństwa, porządku publicznego i służb ratowniczych oraz służb obsługi granicy,
- wsparcie infrastruktury społecznej, z uwzględnieniem funkcji zbiorowej ochrony ludności,
- zapewnienie bezpieczeństwa telekomunikacyjnego i cyberbezpieczeństwa,
- ochronę granicy z wykorzystaniem walorów naturalnych, w tym w ramach przybrzeżnych wód terytorialnych,
- wsparcie działań w zakresie turystyki.

Wsparcie będzie dotyczyć infrastruktury lokalnej, w tym takiej, która podlega podwójnemu wykorzystaniu – na cele cywilne i wojskowe, oraz takiej, która ma istotny wpływ na poziom życia mieszkańców. Interwencja będzie dotyczyć infrastruktury drogowej (poprawy bezpieczeństwa drogowego), środowiskowej (instalacje wodno-kanalizacyjne, ochrona walorów środowiskowych i krajobrazowych), a także działań na rzecz kompleksowego podejścia do kwestii bezpieczeństwa mieszkańców (np. uwzględniającego obronę cywilną, zarządzanie kryzysowe, planowanie działań zapobiegających innym zagrożeniom związanym z sąsiedztwem zewnętrznej granicy UE) oraz oferty turystycznej (np. działania na rzecz wzrostu aktywności i współpracy lokalnych przedsiębiorców i sektora publicznego w zakresie rozwoju usług oraz produktów turystycznych i rekreacyjnych). Wsparcie może obejmować również działania w zakresie remontów i modernizacji szkół, przedszkoli, ośrodków zdrowia, domów pomocy społecznej itp. oraz przedsięwzięcia umożliwiające korzystanie z transportu zbiorowego (przystanki, dworce autobusowe i kolejowe) – proces koordynacji wsparcia w ramach różnych OSI prowadzić będzie minister właściwy ds. rozwoju regionalnego.

Ramka 5. OSI wsparcia dla policentrycznej sieci miast i ich obszarów funkcjonalnych

Cel interwencji

Celem interwencji jest utrzymanie i wzmocnienie funkcji pełnionych przez miasta dla mieszkańców poszczególnych regionów i subregionów w taki sposób, aby zapewnić dobrą jakość usług publicznych i standard życia w całym kraju. Zgodnie z treścią części kierunkowej Strategii istnieją cztery główne warunki rozwoju miast, jako węzłów policentrycznego charakteru kraju: odpowiednia baza ekonomiczna, rozwinięte mieszkalnictwo i dobre zagospodarowanie przestrzeni, dostępność komunikacyjna oraz dostępność usług określonego rzędu. Celem interwencji w ramach OSI wsparcia dla sieci miast jest wypełnienie tych warunków na co najmniej dobrym poziomie w podstawowej – z poziomu krajowego – sieci miast.

Delimitacja

Podstawą delimitacji jest struktura osadnicza przedstawiona w modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Obejmuje ona 13 istniejących i kształtujących się metropolii, 19 krajowych i regionalnych aglomeracji miejskich oraz 52 ośrodki subregionalne. Ich wskazanie związane jest z funkcjami jakie pełnią dla swojego otoczenia, odpowiednio: krajowego, regionalnego i subregionalnego.

Delimitacja obejmuje kluczowe dla zachowania policentrycznego rozwoju kraju ośrodki miejskie zidentyfikowane z poziomu krajowego, a pozycja w hierarchii odzwierciedla ich zasięg oddziaływania. Nie wyklucza wsparcia dla mniejszych ośrodków lokalnych i ponadlokalnych, jednak zgodnie z zasadą subsydiarności powinno ono być kierowane głównie z poziomu regionalnego. Zakresem delimitacji objęto zarówno ośrodki miejskie, jak i ich obszary funkcjonalne – szczegółową listę umieszczono w załączniku nr 3 do Strategii.

Zarządzanie interwencją i jej zakres

Podstawową zasadą OSI jest indywidualizacja wsparcia dla miast i ich obszarów funkcjonalnych. Miasta i ich obszary funkcjonalne charakteryzuje duże zróżnicowanie potencjałów oraz potrzeb. W związku z tym w załączniku nr 4 do Strategii dokonano opisu ośrodków miejskich objętych OSI. Opis ten będzie podstawą do definiowania zakresu i kierunku interwencji wobec poszczególnych miast i ich obszarów funkcjonalnych. Szczególna uwaga zostanie poświęcona rozwojowi ośrodków subregionalnych, często dysponujących mniejszymi zasobami niż metropolie oraz ośrodki regionalne, a pełniących kluczową funkcję dla zapewnienia dobrego standardu usług publicznych i rynkowych w całym kraju. Wiodącym kierunkiem interwencji będzie rozwój tych funkcji miast, które mają charakter ponadlokalny i służą nie tylko mieszkańcom samego miasta, ale przede wszystkim społeczności będącej w zasięgu jego oddziaływania.

W ramach OSI przewidziano instrumenty o charakterze regulacyjnym, finansowym oraz organizacyjnym. Interwencje regulacyjne, w szczególności ustawa o zrównoważonym rozwoju miast,

zdefiniują sposób współpracy między miastami a ich obszarami funkcjonalnymi. Interwencje finansowe stworzą odpowiednie zasoby do rozwoju funkcji ponadlokalnych wskazanych ośrodków. Instrumenty organizacyjne, mające m.in. charakter kontraktów między instytucjami szczebla krajowego i regionalnego a podmiotami reprezentującymi miasta i ich obszary funkcjonalne, będą określać szczegółowy zakres interwencji dla poszczególnych obszarów funkcjonalnych ośrodków miejskich. Nowe formy zarządzania obszarami funkcjonalnymi miast i mechanizmami wsparcia z poziomu krajowego wymagają współtworzenia reguł tej interwencji przez samorządy województw oraz zainteresowane miasta i gminy.

Ramka 6. OSI wsparcia dla obszarów wiejskich wymagających większego włączenia w procesy rozwojowe

Cel interwencji

Celem interwencji jest zapewnienie żywotności obszarów wiejskich doświadczających silnych zmian demograficznych. Interwencja ma włączyć te obszary w procesy rozwojowe przez wzmocnienie ich endogenicznych potencjałów, budując w ten sposób większą odporność na kryzysy i negatywne skutki zmian demograficznych. Cel ten można podzielić na dwie części. Po pierwsze, chodzi o wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej tych obszarów poprzez rozwój infrastrukturalny i inwestycje w mieszkańców, w tym tworzenie nowych trwałych miejsc pracy, pobudzanie przedsiębiorczości i zachęty dla podnoszenia kompetencji i umiejętności. Po drugie, celem interwencji jest spowalnianie negatywnych zmian demograficznych przez tworzenie warunków do pozostawania i osiedlania się młodych osób i rodzin, a także adaptacja do tych zmian przez podniesienie poziomu i dostępności wybranych usług publicznych. Uznając silne powiązania funkcjonalne w układach lokalnych, w uzasadnionych przypadkach, możliwa będzie realizacja przedsięwzięć zlokalizowanych w powiązanych funkcjonalnie z danym obszarem wiejskim lokalnych ośrodkach miejskich.

Delimitacja

Do obszaru strategicznej interwencji zaliczone zostały obszary, w odniesieniu do których zidentyfikowano największe ryzyko utraty żywotności w wyniku niekorzystnych procesów demograficznych. Uznano, że ryzyko takie istnieje tam, gdzie nastąpi największy spadek liczby ludności. Spadek ten jest silnie powiązany z innymi zmianami demograficznymi, w szczególności ze wzrostem liczby osób w wieku poprodukcyjnym oraz spadkiem liczby dzieci i osób w wieku produkcyjnym. Są to obszary, w których szczególnym wyzwaniem będzie w przyszłości utrzymanie infrastruktury edukacji, transportu (w tym organizacji transportu zbiorowego), zapewnienie dostępu do służby zdrowia i pomocy społecznej oraz utrzymanie aktywnego i atrakcyjnego rynku pracy.

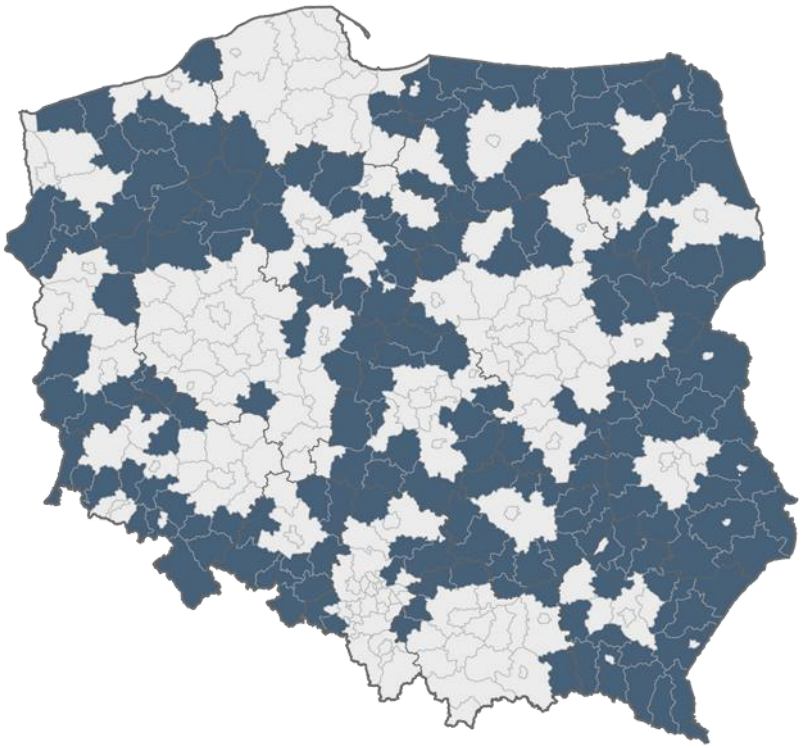
Za podstawowe kryterium delimitacji przyjęto spadek liczby ludności o co najmniej 5% między 2024 a 2035 r. na poziomie powiatu (według prognozy demograficznej GUS). Z delimitacji w ramach tego OSI wyłączono miasta na prawach powiatu oraz powiaty znajdujące się w pobliżu dużych aglomeracji[155], ponieważ w tych obszarach ze względu na występowanie ośrodka o określonym statusie i funkcjach ryzyko utraty żywotności jest mniejsze, a dodatkowo większość z nich jest objęta OSI wsparcia dla policentrycznej sieci miast i ich obszarów funkcjonalnych.

Przyjęta delimitacja wskazuje w większości obszary oddalone od średnich i dużych miast, często położone na pograniczach województw. Tak określony obszar strategicznej interwencji obejmuje stosunkowo dużą część kraju, co z jednej strony uwypukla wagę problemu depopulacji i starzenia się w ujęciu terytorialnym, z drugiej utrudnia terytorialną koncentrację interwencji zgodnie z ideą OSI. W

[155] Powiaty, w których co najmniej połowa gmin jest zaliczana do obszarów wiejskich aglomeracyjnych (według delimitacji obszarów wiejskich GUS).

konsekwencji dopuszcza się możliwość etapowego wdrażania OSI – w takim przypadku wspólnie z samorządem terytorialnym zostaną uzgodnione obszary wymagające priorytetowych działań oraz adekwatny wobec nich charakter interwencji, a zdobyte w tym procesie doświadczenia będą wykorzystywane przy projektowaniu kolejnych kroków. OSI został wyznaczony na poziomie powiatów, natomiast interwencja będzie kierowana do grup gmin – wyjściowo znajdujących się na terenie jednego powiatu, ale docelowo tworzących porozumienie o węższych lub szerszych granicach – w ramach których możliwe jest znalezienie rozwiązań opartych o współpracę.

Mapa 12. Zasięg terytorialny OSI wsparcia dla obszarów wiejskich wymagających większego włączenia w procesy rozwojowe



Uwaga: lista powiatów została wskazana w załączniku nr 3 do Strategii.

Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie interwencją i jej zakres

Interwencja będzie wymagała zaangażowania zróżnicowanego grona partnerów. W planowanie i wdrażanie interwencji w ramach OSI aktywnie włączone zostaną resorty, a także jednostki samorządu terytorialnego oraz partnerzy społeczni i gospodarczy (w tym w ramach Lokalnych Grup Działania). Rola i kompetencje poszczególnych aktorów oraz finalny zakres wsparcia i formy współpracy zostaną wypracowane w partnerskim procesie przez zainteresowane strony. Interwencja powinna obejmować perspektywę wieloletnią, tak by gminy i powiaty miały pewność stałego wsparcia wprowadzanych rozwiązań. Mając na uwadze duże zróżnicowanie potencjałów oraz potrzeb obszarów wiejskich oraz planowaną dalszą decentralizację polityki regionalnej, niezbędne jest zapewnienie właściwej koordynacji w programowaniu rozwoju obszarów wiejskich przez ministra właściwego ds. rozwoju wsi w ścisłej współpracy i uzgodnieniu z samorządami województw.

Interwencja publiczna wdrażana w ramach OSI ukierunkowana będzie na wzmocnienie impulsów rozwojowych na tych obszarach. Będą to działania – w zależności od zidentyfikowanego problemu i oczekiwanych rezultatów – m.in. z zakresu wsparcia przedsiębiorczości, rynku pracy, transformacji rolnictwa czy budowy infrastruktury (w tym cyfrowej). Szczególnie istotne będzie podtrzymywanie i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy blisko miejsca zamieszkania, co z jednej strony zmniejszy bodźce do migracji do większych ośrodków, a z drugiej zapewni dostęp do usług rynkowych mieszkańcom wskazanych obszarów. Interwencja obejmie również formułowanie i finansowanie programów i inicjatyw na rzecz wydłużenia aktywności zawodowej osób w średnim wieku i seniorów, skierowanych zarówno do pracowników, jak i pracodawców, obejmujących m.in. działania edukacyjne w zakresie kształcenia ustawicznego, w tym kompetencji cyfrowych. Jednym z elementów tych programów będzie kształtowanie i pozyskiwanie kadr kluczowych dla świadczenia usług publicznych w warunkach zmian demograficznych. Istnieje również potrzeba wspierania i ułatwiania realizacji inwestycji związanych z nowoczesną produkcją rolną i przetwórstwem rolno-spożywczym.

Działania będą polegały również na zapewnieniu mieszkańcom gmin i powiatów dostępu do wysokiej jakości usług. Obejmują one w szczególności: lokalny i ponadlokalny transport publiczny, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, w tym usługi opiekuńcze, edukację publiczną, szkolnictwo ponadpodstawowe, w tym zawodowe, wsparcie rodzin oraz politykę senioralną. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, co oznacza, że jego zawartość kształtowana będzie w zależności od specyfiki zmian demograficznych zachodzących na danym obszarze. Wspierane będą również inicjatywy oddolne w zakresie pomocy osobom zależnym i starszym, w tym m.in. usługi sąsiedzkie realizowane w formie wolontariatu.

Poza tym na rzecz jednostek samorządu terytorialnego objętych OSI prowadzone będą działania ukierunkowane na wzmocnienie ich potencjału instytucjonalnego i adaptacyjnego. Dotyczy to zwłaszcza budowania zdolności i kompetencji w zakresie zarządzania i finansowania rozwoju usług dla mieszkańców w warunkach zmiany demograficznej. Promowane będą inicjatywy wzmacniające umiejętności współpracy i zarządzania w układach ponadlokalnych (partnerstwa wielu jednostek samorządu terytorialnego) oraz z udziałem partnerów społecznych i gospodarczych oraz wspierające powiązania funkcjonalne.

System realizacji Strategii

4

Narzędzia i monitorowanie

Proces wdrażania Strategii

Warunkiem skutecznej realizacji Strategii jest właściwa koordynacja jej wdrażania, ciągłe podtrzymywanie aktualności oraz zapewnienie publicznej rozliczalności celów i działań w niej zapisanych. Częstym problemem strategii średnio- i długookresowych jest utrata ich aktualności pod wpływem zmieniających się okoliczności. W przypadku strategii społeczno-gospodarczych państwa mogą to być m.in. sytuacje nadzwyczajne, zmiany technologiczne, wstrząsy polityczne, klęski żywiołowe czy zmiany nastrojów społecznych. Konieczne są zatem narzędzia, które będą zapewniały bieżące jej wdrażanie, ale także w miarę potrzeb dostosowywały działania do dynamicznie zmieniającego się świata. W warunkach demokratycznego państwa kluczowym motywatorem realizacji planów strategicznych przez polityków oraz administrację publiczną jest presja społeczna. Strategia powinna więc posiadać narzędzia, które będą tworzyły tę presję i jasno wskazywały stopień realizacji przyjętych celów i działań.

Dla zapewnienia powyższych warunków określono następujące narzędzia realizacji i monitorowania Strategii:

- **Zestaw wskaźników z wartościami pośrednimi na 2030 r. oraz docelowymi na 2035 r.** W poszczególnych priorytetach części wdrożeniowej Strategii określono mierzalne cele dla działań państwa w danym obszarze. Łącznie tworzą one zestaw 64 wskaźników, które będą regularnie monitorowane i publikowane oraz będą stanowić podstawę do oceny postępów realizacji Strategii. Wskaźniki te będą również służyć do identyfikacji przyczyn ewentualnych niepowodzeń w ich realizacji w Rocznej Diagnozie Strategicznej. Wskaźniki z poszczególnych priorytetów zebrano w załączniku nr 2 do Strategii.
- **Roczna Diagnoza Strategiczna.** To nowy dokument w polskim systemie planowania strategicznego. Będzie zawierał dwa elementy: (i) opis zmieniających się uwarunkowań i zdarzeń w danym roku mających istotny wpływ na realizację Strategii; (ii) stan i ocenę wdrażania celów Strategii w oparciu o stopień realizacji poszczególnych wskaźników. Roczna Diagnoza Strategiczna będzie odpowiadać na potrzebę stałego myślenia strategicznego w administracji publicznej. Będzie także kluczowym elementem publicznej rozliczalności celów i działań zapisanych w Strategii. Pozwoli to na uniknięcie sytuacji, w której istotne zdarzenia prowadzą do dezaktualizacji Strategii. Umożliwi także zaangażowanie większych zasobów na działania służące osiągnięciu tych wskaźników, w stosunku do których na wczesnym etapie zidentyfikowano ryzyko braku ich osiągnięcia. Opis zmieniających się uwarunkowań i ważnych zdarzeń będzie budował kontekst dla oceny realizacji wskaźników i zasadności działań wskazanych w dokumencie. Roczna Diagnoza Strategiczna będzie publikowana raz w roku jako suplement do Strategii (po raz pierwszy w 2027 r.).
- **Czteroletni Plan działań oraz sprawozdanie z jego realizacji.** Plan działań określa priorytetowe działania do realizacji w latach 2026-2029. Nie zawiera pełnego katalogu działań wskazanych w Strategii, lecz koncentruje się na tych, które w tym okresie zostały uznane za najważniejsze dla osiągnięcia jej celów. Ograniczenie zakresu do

najważniejszych działań ułatwi i usprawni wdrażanie i rozliczalność Planu – zarówno na poziomie zarządzania tym procesem w administracji publicznej, jak i publicznej oceny postępów w jego realizacji. Plan działań stanowi załącznik nr 1 do Strategii. Obejmuje 41 przedsięwzięć infrastrukturalnych, legislacyjnych, systemowych i instytucjonalnych przypisanych poszczególnym resortom wiodącym. Corocznie będzie opracowywane sprawozdanie z realizacji Planu działań w danym roku.

- **Śródokresowy przegląd Strategii.** W 2030 r. zostanie przeprowadzona ocena realizacji Strategii oraz zasadności jej aktualizacji w ramach przeglądu śródokresowego. Przegląd ten obejmie także ocenę celowości opracowania kolejnego czteroletniego Planu działań.

Koordynacja procesu wdrażania Strategii będzie odbywać się na dwóch poziomach:

- **Operacyjny: Zespół ds. Pracy Strategicznej.** Członkami Zespołu będą dyrektorzy lub wicedyrektorzy strategicznych departamentów w poszczególnych resortach wyznaczeni do tej roli przez właściwych ministrów, przedstawiciele wybranych instytucji publicznych, a także reprezentanci samorządów (KWRiST), partnerów społecznych (RDS) i społeczeństwa obywatelskiego (RDPP). Przewodniczący Zespołu zostanie wyznaczony przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a zastępca przewodniczącego – przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zespół będzie odpowiadał za prowadzenie bieżących prac strategicznych w ramach administracji publicznej, w tym koordynowanie i monitorowanie procesu wdrażania Strategii. W ramach Zespołu będą omawiane postępy w realizacji działań zawartych w Strategii. Zespół będzie podejmował współpracę z ciałami doradczymi i eksperckimi – będzie uprawniony do zamawiania ekspertyz i organizacji dyskusji na kluczowe społeczno-gospodarcze tematy. Efektem prac Zespołu będzie publikacja Rocznej Diagnozy Strategicznej.
- **Decyzyjny:**
  a. **Komitet Koordynacyjny Polityki Rozwoju,** który będzie pełnił nadzór nad działalnością Zespołu ds. Pracy Strategicznej oraz opiniował Roczną Diagnozę Strategiczną i sprawozdanie z realizacji Planu działań.
  b. **Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów,** który będzie przeprowadzał dyskusje nad Roczną Diagnozą Strategiczną i sprawozdaniem z realizacji Planu działań.
  c. **Rada Ministrów,** która będzie przyjmowała Roczną Diagnozę Strategiczną i sprawozdanie z realizacji Planu działań.

Rola Strategii w systemie dokumentów strategicznych

Strategia jest podstawowym dokumentem strategicznym państwa w horyzoncie do 2035 r. Strategia rozwija i konkretyzuje założenia Koncepcji Rozwoju Kraju do 2050 r., odnosząc się do wskazanych w niej priorytetowych wyzwań rozwojowych, takich jak zmiany demograficzne, transformacja energetyczno-klimatyczna, bezpieczeństwo, cyfryzacja, nierówności oraz odporność państwa. Doszczegółowienie Strategii może następować w ramach innych strategii rozwoju oraz polityk publicznych. Strategia nie narzuca jednak układu strategii rozwoju (tzw. strategii zintegrowanych/horyzontalnych), pozostawiając decyzję co do potrzeby opracowania tego typu

dokumentów w gestii właściwych resortów. Opracowywane inne strategie rozwoju (odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego) oraz wynikające z nich polityki publiczne oraz programy rozwoju, w tym programy wieloletnie, będą podlegać ocenie zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz wymogami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Strategie te powinny uwzględniać wymiar terytorialny planowanych działań poprzez odniesienie celów i narzędzi wsparcia do różnych typów terytoriów, a także być poddane badaniom oceny (lub ocenie) wpływu terytorialnego (w tym metodami *Territorial Impact Assessment*), dla zapewnienia odpowiedniej synergii podejmowanych działań i zwiększenia efektywności interwencji polityk publicznych.

W zakresie rozwoju regionalnego rozwinięcie Strategii nastąpi w krajowej strategii rozwoju regionalnego (KSRR). KSRR jest podstawowym dokumentem strategicznym polityki regionalnej państwa, rozumianej jako system koordynacji polityk i działań różnych podmiotów, służący osiąganiu założonych celów w wymiarze terytorialnym. KSRR będzie pełnił funkcję integrującą działania odnoszące się do obszarów miejskich i wiejskich oraz powiązań funkcjonalnych między nimi. Określać on będzie ponadto, uzgodnione z samorządami regionalnymi i innymi podmiotami, krajowe cele strategiczne rozwoju regionalnego, także w układach przestrzennych, wraz ze wskaźnikami do realizacji. KSRR wyznaczy zasady prowadzenia działań w ramach polityki regionalnej dla osiągania postawionych celów oraz instytucjonalny system współdziałania różnych podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie.

KSRR w ramach wsparcia OSI określi instrumenty terytorialne przeznaczone dla tych obszarów, dobrane adekwatnie do zdefiniowanych problemów lub potencjałów. Wskaże także podmioty na poziomie krajowym i regionalnym zaangażowane w system wdrażania wsparcia ukierunkowanego na rozwiazywanie specyficznych problemów społeczno-gospodarczych oraz wzmacnianie i aktywowanie endogenicznych potencjałów rozwojowych tych terytoriów. Instrumenty terytorialne nowego typu będą oparte na zasadzie współpracy w układzie trójstronnym: rząd, właściwy samorząd wojewódzki, reprezentacja OSI. Instrumenty wsparcia terytorialnego obszarów wiejskich zostaną określone także w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030 oraz krajowej polityce rozwoju obszarów wiejskich.

Współpraca w ramach Unii Europejskiej

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej stanowi istotny czynnik umożliwiający adaptację państwa do trendów transformacyjnych oraz do zabezpieczania jego interesów w gospodarce globalnej. Skuteczne wdrożenie działań stanowiących odpowiedź na zidentyfikowane w Strategii wyzwania wymaga aktywnego i konstruktywnego zaangażowania w unijny proces decyzyjny, z poszanowaniem zasad solidarności, współpracy, pomocniczości oraz proporcjonalności. Takie podejście zapewnia optymalne wykorzystanie członkostwa Polski w UE. W tym celu Polska prowadzi ścisłą współpracę z administracjami innych państw członkowskich oraz z instytucjami UE. Wymaga to skoordynowanego, merytorycznego i ciągłego udziału w procesach kształtowania i wdrażania polityk unijnych zarówno ze strony administracji rządowej, jak i jednostek samorządu terytorialnego oraz innych interesariuszy – uczestników życia społecznego i gospodarczego.

Współdziałanie rządu z samorządami województw i samorządami lokalnymi

Realizacja Strategii wymaga współdziałania rządu z samorządem terytorialnym. Realizacja Strategii będzie się odbywała przy zachowaniu konstytucyjnej zasady pomocniczości oraz przy założeniu potrzeby wzmacniania decentralizacji państwa oraz tworzenia warunków wielopoziomowej, partnerskiej współpracy w realizacji polityki rozwoju kraju między władzą publiczną i wspólnotami samorządowymi.

Konieczna jest współpraca zwłaszcza z samorządem województwa, z którym szczebel rządowy współdzieli odpowiedzialność za polityki rozwojowe. Oznacza to zwiększanie zakresu zadań i odpowiedzialności za procesy gospodarcze na terenie województwa głównych aktorów polityki regionalnej, czyli rządu i regionów. Wiąże się także z obligatoryjnością udziału samorządu województwa w tych przedsięwzięciach rządu i podmiotów o charakterze sektorowym, które mają konsekwencje dla strategii rozwoju województw, ukierunkowanych na wzrost konkurencyjności, zapewnienie spójności społeczno-gospodarczej oraz terytorialnej i budowę odporności w różnych wymiarach, m.in. gospodarczym, klimatycznym czy obronnym.

Partnerstwo rządu i samorządu województw będzie oznaczać wspólne kształtowanie ram polityk publicznych i zmian w polityce rozwoju. Samorząd województw był podstawowym ogniwem realizacji programów rozwojowych w pierwszych dwóch dekadach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Te doświadczenia będą miały kluczowe znaczenie w obecnej fazie kształtowania programów rozwojowych i ich wymiaru terytorialnego oraz ich realizacji. W praktyce ma to swój wymiar operacyjny w postaci zintegrowanego planowania regionalnego, które będzie narzędziem regionalnej koordynacji zarówno własnej polityki rozwojowej poszczególnych województw (strategie rozwoju), jak i działań wynikających ze współdzielonego wdrażania KSRR (kontrakty regionalne) oraz działań związanych z terytorialnym wymiarem polityk sektorowych w tych obszarach, gdzie województwom powierzono określone zadania wdrożeniowe.

Ponadto Strategia przewiduje wykorzystanie następujących narzędzi współdziałania władzy centralnej z samorządami województw i samorządami lokalnymi w horyzoncie krótko- oraz średniookresowym:

- **Aktywny współudział w opracowaniu i realizacji krajowej strategii rozwoju regionalnego** – jak wskazano wyżej, KSRR to podstawowy dokument strategiczny polityki regionalnej państwa, określający cele polityki regionalnej oraz działania i zadania rządu oraz system współpracy rządu i samorządów wojewódzkich, jak też samorządów lokalnych (powiatowych i gminnych) w zakresie wsparcia OSI. KSRR będzie stanowiła operacjonalizację Strategii w zakresie rozwoju regionalnego.
- **Wypracowanie mechanizmów współpracy rządu z miastami** – w ramach ustawy o zrównoważonym rozwoju miast zostaną określone mechanizmy wzmacniające współpracę między administracją rządową i samorządową szczebla regionalnego i lokalnego w realizacji funkcji rozwojowych obszarów miejskich (działanie opisane w części „Działania na rzecz kształtowania polityki przestrzennej na poziomie krajowym”).
- **Implementacja policentrycznego modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju w dokumentach regionalnych** – określony w Strategii krajowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej będzie miał przełożenie na strategie rozwoju województw oraz planowanie regionalne w ramach planów zagospodarowania przestrzennego województw.

- **Współudział we wdrażaniu działań wobec krajowych obszarów strategicznej interwencji** – samorządy województw oraz samorządy lokalne będą aktywnie angażowane w implementację działań wobec obszarów strategicznej interwencji zdefiniowanych w Strategii, w tym w wypracowanie mechanizmów regulacyjnych, organizacyjnych, decentralizacyjnych i finansowych planowanych interwencji. Zgodnie z zasadą pomocniczości określenie krajowych OSI nie wyklucza tworzenia i wdrażania regionalnych OSI ustanawianych w strategiach województw.
- **Wdrażanie instrumentów terytorialnych polityki regionalnej** – instrumenty te wykorzystywane będą do wsparcia OSI oraz innych, istotnych z punktu widzenia kraju, obszarów wymagających skoordynowanych działań rządu oraz samorządu wojewódzkiego i lokalnego, wskazując konkretne cele i zakres wsparcia oraz podmioty odpowiedzialne za ich realizację.
- **Programowanie polityki spójności UE z uwzględnieniem kluczowej roli regionów** – kontynuowany będzie zdecentralizowany, oparty na zasadach partnerstwa, subsydiarności i wielopoziomowego zarządzania model wdrażania polityki spójności.
- **Podtrzymywanie znaczenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego jako forum współpracy na rzecz rozwoju samorządu terytorialnego** – instytucja ta nadal będzie odgrywała ważną rolę w stałym dialogu między partnerami, w tym konsultowania kluczowych aktów prawnych. Będzie ona służyła także wypracowywaniu wizji rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce, uwzględniającej przemiany społeczne, technologiczne, ekonomiczne, a także wyzwania ekologiczne i międzynarodowe.

Ramy finansowe

Krajowe finanse publiczne

Podział krajowych środków na działania zawarte w Strategii będzie rozstrzygany w ramach corocznego procesu budżetowego. Strategia wyznacza ogólne ramy działania państwa w perspektywie 2035 r. W ramach corocznego procesu budżetowego ustalana będzie wielkość środków przeznaczana na realizację poszczególnych działań. Wielkości te będą ustalane z uwzględnieniem aktualnej sytuacji finansów państwa, potrzeby zapewniania ich stabilności oraz konieczności przestrzegania krajowych oraz unijnych reguł fiskalnych.

Do najważniejszych czynników wpływających na finanse publiczne w horyzoncie Strategii będą należały:

- Kwota wydatków obliczana na podstawie Stabilizującej Reguły Wydatkowej, zgodnie z art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.)[156].

[156] Jest ona obliczana na podstawie formuły określonej w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i co do zasady rośnie w tempie średniookresowego (8-letniego) wzrostu PKB z uwzględnieniem prognozowanego na dany rok deflatora PKB. Kwota ta stanowi następnie podstawę wyliczenia limitu wydatków, który jest określany w ustawie budżetowej (art. 1).

- Zobowiązanie do przestrzegania rekomendowanej przez Radę UE ścieżki wydatków netto, zgodnie z wymogami unijnych ram zarządzania gospodarczego[157].
- Konieczność modernizacji Sił Zbrojnych RP, w tym utrzymanie wydatków na obronę narodową na poziomie przynajmniej 3% PKB.
- Przyjęty ustawowo wzrost nakładów na ochronę zdrowia do wysokości 7% PKB[158]w 2027 r.
- Pogłębiający się deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) związany z pogarszającą się relacją między populacją osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym – o 0,6% PKB między 2025 a 2028 r. według prognozy FUS[159].
- Inne koszty starzenia się, w tym m.in. wzrost nakładów na opiekę długoterminową; nakłady te są ponad trzykrotnie niższe niż średnio w Unii Europejskiej – 0,5% PKB w Polsce wobec 1,7% PKB średnio w UE (dane Eurostatu za 2022 r.).
- Nakłady inwestycyjne na transformację energetyczną, które według szacunków wyniosą 1,8 bln zł w latach 2026-2035[160]. Koszty te zostaną pokryte zarówno z krajowych środków publicznych, jak i funduszy unijnych oraz ze środków prywatnych.
- Inne wydatki związane z działaniami zaplanowanymi w Strategii, w tym m.in. na rozwój społecznego budownictwa czynszowego, w tym komunalnego, reformę systemu transportu zbiorowego, infrastrukturę, upowszechnienie żłobków, wzrost płac nauczycieli, wzmocnienie wybranych instytucji publicznych czy ochronę środowiska.

Polska charakteryzuje się obecnie umiarkowanym poziomem długu publicznego przy wysokim deficycie finansów publicznych. Główną przyczyną pogorszenia sytuacji fiskalnej jest istotny wzrost wydatków publicznych w latach 2022-2024 – wyraźnie szybszy niż wzrost dochodów. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej: sektor GG) wzrosły z 43,6% PKB w 2021 r. do 49,4% PKB w 2024 r., tym samym wyraźnie przekraczając średnią unijną (46,1% PKB w 2024 r.). Wzrostowi wydatków o około 6 pkt. proc. PKB nie towarzyszył adekwatny wzrost dochodów publicznych, które w tym samym okresie zwiększyły się w relacji do PKB tylko o około 1 pkt. proc. – z 41,8 do 42,8%. W konsekwencji Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu (na podstawie danych za 2023 r. i prognozy na 2024 r.) i zobowiązana do przestrzegania ścieżki wydatków netto w celu redukcji deficytu poniżej 3% PKB w perspektywie do 2028 r. Na koniec 2024 r. dług sektora GG wyniósł 55,3% PKB, to znaczy mniej niż przeciętny poziom długu publicznego w państwach UE (65,2% PKB). Z kolei deficyt sektora GG w 2024 r. wyniósł 6,6% PKB (dane Eurostatu).

Pokrycie rosnących potrzeb zbiorowych wymaga jednocześnie podjęcia następujących czterech działań:

- **Utrzymanie wysokiego wzrostu gospodarczego**

Sytuacja fiskalna jest w dużym stopniu uzależniona od sytuacji makroekonomicznej. W warunkach wysokiego wzrostu gospodarczego oraz przy odpowiednio niskim oprocentowaniu długu i niskim deficycie pierwotnym finansów państwa następuje proces automatycznego „wyrastania" z deficytu i

[157] Rada UE, Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Polski, Dziennik Urzędowy UE.
[158] PKB sprzed dwóch lat.
[159] ZUS, Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2025-2029, Warszawa 2024.
[160] Nakłady inwestycyjne dla scenariusza WAM (with additional measures, rozumiany jako scenariusz aktywnej transformacji) do projektu Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. – według prognoz przeprowadzonych po konsultacjach publicznych.

długu publicznego. Celem działań zaplanowanych w Strategii jest przyspieszenie dynamiki wzrostu gospodarczego – w porównaniu ze scenariuszem alternatywnym, w którym działania te nie zostałyby podjęte. Wzrost gospodarczy, wspierany zwiększonymi inwestycjami publicznymi oraz odpowiednio zaplanowanymi działaniami budżetowymi, przyczyni się do stopniowej redukcji deficytu. Kluczowe będzie jednocześnie konsekwentne przestrzeganie wyznaczonej w rekomendacjach Rady UE ścieżki wydatków oraz monitorowanie skutków realizowanych działań w kontekście stabilności finansów publicznych.

- **Wzmocnienie sprawności administracji skarbowej i innych instytucji kontrolnych państwa**

Polska wciąż ma istotny potencjał zwiększenia dochodów publicznych przez ograniczenie zjawisk unikania i uchylania się od opodatkowania i oskładkowania. Luka VAT wyniosła 21,5 mld zł w 2024 r. Lukę CIT w 2020 r. szacowano na kwotę od 20 do 30 mld zł. Istotny ubytek dochodów publicznych ma miejsce także w przypadku PIT oraz składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, m.in. wskutek zjawisk takich jak wypłacanie części wynagrodzeń pracowników „pod stołem" oraz tzw. fikcyjne samozatrudnienie. W pierwszym przypadku negatywny wpływ dla finansów publicznych szacuje się na 17 mld zł. W drugim skutki fiskalne nie są znane, jednak biorąc pod uwagę skalę zjawiska – szacowaną na od 150 do 200 tys. pracowników – prawdopodobnie także są znaczące. Ograniczenie skutków wskazanych zjawisk dla finansów państwa o 2/3 zwiększyłoby dochody publiczne o ok. 2% PKB[161]. W tym celu w części wdrożeniowej Strategii zaplanowano działania dotyczące usprawnienia działania administracji skarbowej oraz wzmocnienia Państwowej Inspekcji Pracy.

- **Przegląd efektywności wydatków publicznych**

W warunkach szybko rosnących wydatków publicznych szczególnej uwagi wymaga relacja ponoszonych nakładów do zamierzonych efektów interwencji państwa. Dotyczy to m.in. wydatków na transfery socjalne, które wzrosły w ciągu dekady w relacji do PKB o ok. 3 pkt proc.[162] – z 16,1% w 2015 r. do 19,2% w 2024 r. W tym okresie utworzono liczne nowe programy socjalne, nie zadbano jednak o zachowanie spójności całego systemu świadczeń społecznych oraz odpowiednią ewaluację efektów. W szczególności niewiele istniejących instrumentów jest uzależnionych od dochodów beneficjentów. W konsekwencji duża część świadczeń społecznych trafia do gospodarstw domowych o wysokich dochodach. Wydatki w tej oraz innych obszarach aktywności państwa wymagają przeglądu i zidentyfikowania potencjalnych nieefektywności.

- **Poszukiwanie nowych źródeł dochodów publicznych**

Zmiany podatkowe są najbardziej efektywne wówczas, gdy oprócz generowania dochodów publicznych wiążą się także z pozytywnymi skutkami dla społeczeństwa i gospodarki.

W przypadku Polski można zidentyfikować co najmniej dwa obszary możliwych tego typu działań:

[161] Luka VAT: obliczenia MF. Luka CIT: NIK, Nadzór naczelników niewyspecjalizowanych urzędów skarbowych nad prawidłowością rozliczeń podatku dochodowego od osób prawnych, Warszawa 2024. Luka wynikająca z płacenia „pod stołem": na podstawie A. Kiełczewska, M. Kośny, J. Sawulski, Skala płacenia pod stołem w Polsce, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2021. Liczba osób fikcyjnie samozatrudnionych: Polski Instytut Ekonomiczny, „Tygodnik Gospodarczy" nr 3/2022, Warszawa. Wskazane szacunki dotyczą różnych lat. Ze względu na brak aktualnych obliczeń dla oszacowania możliwych korzyści z ograniczenia wymienionych praktyk ubytki dochodów publicznych odniesiono do wartości PKB z danego roku i założono, że tak wyliczona skala zjawisk utrzymuje się na niezmienionym poziomie.

[162] Źródło: baza danych AMECO. Transfery socjalne obejmują sumę pozycji D.62 oraz D.632 według klasyfikacji ESA (odpowiednio: transfery socjalne inne niż w naturze oraz transfery socjalne w naturze dostarczane przez producentów rynkowych).

a. **Systematyczny wzrost opodatkowania używek i niezdrowej żywności** – zgodnie z kluczowymi wyzwaniami opisanymi w priorytecie „Dobre zdrowie i aktywne starzenie się" złe nawyki żywieniowe, palenie tytoniu i wyrobów substytucyjnych oraz spożywanie alkoholu odpowiadają za znaczącą część zgonów i utraconych lat życia w zdrowiu wśród polskich obywateli. Sektor publiczny może odpowiadać na te wyzwania przez systematyczny wzrost opodatkowania używek i niezdrowej żywności. Zmiany te będą odbywały się z wykorzystaniem dotychczasowej praktyki sukcesywnych, corocznych podwyżek stawek podatku akcyzowego, tzw. mapy drogowej dla wzrostu opodatkowania wybranych dóbr.

b. **Zmianę podatkowych bodźców dla lokowania kapitału** – w priorytetach „Zwiększenie dostępności mieszkań" oraz „Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm" wskazano na dwa zasadnicze problemy: z jednej strony część mieszkań na rynku jest nabywana w celach inwestycyjnych, co podbija ich ceny i ogranicza dostępność, a z drugiej rynek finansowy jest płytki i mało zróżnicowany. Częściowo za tę sytuację odpowiadają regulacje podatkowe, które w preferencyjny sposób traktują inwestycje w nieruchomości w stosunku do innych inwestycji kapitałowych.

Fundusze unijne

Strategia jest podstawowym dokumentem krajowym wyznaczającym decyzje o kierunkach wydatkowania środków europejskich. Strategia jest opracowywana w specyficznym momencie – w trakcie realizacji Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2021-2027 oraz Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), a jednocześnie w przededniu uruchomienia nowego instrumentu finansowego – Społecznego Funduszu Klimatycznego, a także rozpoczęcia prac nad ramami finansowymi UE na lata 2028-2034. W związku z tym przyjęto następujące założenia dla zarządzania środkami europejskimi w horyzoncie realizacji Strategii:

1. **Ukierunkowanie – w miarę możliwości – bieżących środków europejskich będących w dyspozycji Polski na działania określone w Strategii**

W ramach Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027 Polska otrzyma ok. 76 mld euro z tytułu polityki spójności (do wydania do końca 2029 r.), 25,3 mld euro w postaci grantów i 34,5 mld euro w postaci preferencyjnych pożyczek w ramach KPO (do wydania do końca sierpnia 2026 r.) oraz ok. 25,2 mld euro w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (na lata 2023-2027). Na moment opracowywania Strategii większość tych środków jest już zagospodarowana – została wydana lub ma plan wydatkowania na określone programy, cele i instrumenty. W ramach zarządzania tymi środkami pojawiają się jednak okoliczności umożliwiające dokonywanie zmian w ich przeznaczeniu. W takich sytuacjach zmiany te będą dokonywane zgodnie z kierunkami zapisanymi w Strategii. Dotyczy to m.in. następujących okoliczności:

- W ramach przeglądu śródokresowego polityki spójności dodatkowe środki zostaną przeznaczone na wsparcie innowacyjności polskiej gospodarki i rozwój nowych technologii (m.in. w postaci Funduszu Wsparcia Technologii Krytycznych oraz Funduszu Transformacji Cyfrowej i Przyjaznej dla Środowiska łącznie o wartości ok. 4,8 mld zł – instrumenty opisane w priorytecie „Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii") oraz zwiększanie potencjału obronnego kraju, w tym infrastrukturę, urządzenia i technologie podwójnego zastosowania.

- W ramach KPO zdecydowano o zmniejszeniu alokacji dla Instrumentu Zielonej Transformacji Miast (IZTM). W związku z potrzebą wygospodarowania środków na wzmocnienie bezpieczeństwa kraju i obywateli przesunięto część środków z IZTM na nowoutworzony Fundusz Bezpieczeństwa i Obronności – opisany w priorytecie „Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii". W trakcie tworzenia jest także specjalny unijny instrument pożyczkowy (niskooprocentowane pożyczki zaciągane przez KE i wspólne zamówienia dla obniżenia kosztów zakupów) o wartości łącznej 150 mld euro, przeznaczony na wsparcie potencjału obronnego państw członkowskich.
- Część niewykorzystanych środków KPO zostanie przekazana do wykorzystania na *Memeber State Compartment* w ramach instrumentu *Invest EU* za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego. Środki te zostaną wykorzystane na znaczne zwiększenie skali instrumentów gwarancyjnych dostępnych dla przedsiębiorstw w Polsce, co zmniejszy luki w dostępie do finansowania opisane w priorytecie „Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm". Gwarancje dla firm z tej puli środków wydłużą okres korzystania ze środków z KPO – będą mogły być wykorzystywane do 2030 r.
- W związku ze znaczącym wzrostem wykorzystania instrumentów zwrotnych w architekturze środków europejskich – głównie w następstwie wdrożenia KPO – systematycznie rosnąć będzie pula środków pochodzących ze spłat pożyczek. Zgodnie z regulacjami unijnymi możliwe jest ich ponowne użycie (*re-use*) pod warunkiem wykorzystania na zbliżone cele. Środki te będą wykorzystywane m.in. na zwiększenie puli kapitału na ekspansję zagraniczną polskich firm – działanie opisane w priorytecie „Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm".

2. Zapewnienie spójności Planu Społeczno-Klimatycznego z celami i działaniami określonymi w Strategii

Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK) przeznaczony jest na wsparcie finansowe dla gospodarstw domowych, użytkowników transportu i mikroprzedsiębiorstw, które najbardziej odczują skutki wprowadzenia nowego systemu handlu emisjami EU ETS2 dla sektora budynków i transportu drogowego. Łączna suma środków SFK dla Polski wyniesie między 9,6 a 11,4 mld euro w zależności od terminu uruchomienia mechanizmu ETS2[163]. Instrumenty przewidziane do realizacji wymagają współfinansowania krajowego w wysokości przynajmniej 25% budżetu, w związku z czym łączne kwoty przeznaczone na zadania w ramach SFK będą odpowiednio wyższe. Realizacja inwestycji ze współfinansowaniem SFK będzie oparta na Planie Społeczno-Klimatycznym (PSK), a wypłata środków będzie uzależniona od spełnienia kamieni milowych i wartości docelowych.

Celem SFK jest przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu i transportowemu oraz poprawa dostępu do mobilności o zerowej i niskiej emisji. Cele te są spójne z określonymi w Strategii działaniami. Środki z SFK zostaną wykorzystane na realizację inwestycji takich jak:

- wspieranie renowacji budynków, w tym poprawa efektywności energetycznej i obniżenie emisyjności źródeł ciepła i chłodzenia, oraz zwiększenie zasobu budownictwa społecznego i komunalnego w ramach Komponentu 1 PSK: Sektor budynków (do 4,5 mld euro) – zob. priorytet „Zwiększenie dostępności mieszkań" oraz „Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu".

[163] Rada UE ds. Środowiska ENVI, w związku z ustaleniami przyjętymi na posiedzeniu 4–5 listopada 2025 r., przy okazji przyjęcia podejścia ogólnego Rady do Europejskiego prawa o klimacie (ECL), zapowiedziała przesunięcie wejścia w życie ETS2 o rok, tj. od 2028 r.

- wymiana taboru na pojazdy zero- i niskoemisyjne, budowa zintegrowanych węzłów przesiadkowych, wprowadzenie usługi „transportu na żądanie" w ramach Komponentu 2 PSK: Sektor transportu (do 2,4 mld euro) – zob. priorytet „Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej".
- wsparcie bezpośrednie gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym w ramach Komponentu 3 PSK: Bezpośrednie wsparcie dochodów (do 4,3 mld euro) – zob. priorytet „Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu".

3. Ukierunkowanie negocjacji Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2028-2034 oraz wdrażanie instrumentów w nowej perspektywie finansowej zgodnie z celami i działaniami określonymi w Strategii

Wsparcie realizacji niniejszej Strategii ze środków unijnych będzie kontynuowane także po 2027 r. Na obecnym etapie nie można jednak określić wysokości i kierunków alokacji środków UE oraz zaplanować systemu programowo-wdrożeniowego funduszy UE, gdyż prawdopodobnie ulegnie on znaczącym zmianom w stosunku do momentu opracowywania Strategii. W lipcu 2025 r. ukazał się przygotowany przez Komisję Europejską projekt nowych Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2028-2034 wraz z projektami zmian legislacyjnych. Przedstawiona przez KE propozycja jest znaczącą zmianą w dotychczasowym funkcjonowaniu funduszy UE. Nowy budżet będzie się składał z czterech działów dedykowanych odpowiednio:

(1) spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, dobrobytowi rolnictwa, obszarów wiejskich i sektora morskiego oraz bezpieczeństwu;

(2) konkurencyjności, dobrobytowi i bezpieczeństwu;

(3) globalnemu wymiarowi Europy;

(4) administracji.

W opublikowanych przez Komisję projektach rozporządzeń zostały określone m.in. limity wydatków budżetu UE, metodologia alokacji środków na poszczególne państwa i ogólne kierunki przeznaczenia środków UE. Wokół tych kwestii rozpoczęte zostały negocjacje miedzy państwami członkowskimi w Radzie Unii Europejskiej.

Zapisy Strategii posłużą jako podstawa do negocjacji w zakresie kierunków przeznaczenia tych środków.

Istotnym uwarunkowaniem dla oszacowania możliwej skali przyszłych funduszy UE dla Polski jest z jednej strony niechęć części państw członkowskich do zwiększania wielkości WRF, a z drugiej pojawiające się pomysły na tworzenie dodatkowych instrumentów o szczególnym charakterze, takim jak *Next Generation EU*. Tego typu pozabudżetowy charakter ma przykładowo instrument pożyczkowy w ramach *ReArm* przeznaczony na inwestycje dotyczące potencjału obronnego UE oraz środki na wsparcie Ukrainy z *Ukraine Facility*. Biorąc pod uwagę te okoliczności, możliwe, że łączne środki do przeznaczenia na sfery wskazane w Strategii będą nawet wyższe niż w obecnych wieloletnich ramach finansowych. W szczególności dotyczy to obszarów takich jak obronność i wsparcie konkurencyjności gospodarki.

Część środków unijnych zmieni swój charakter. Fundusze UE na wsparcie konkurencyjności i budowę zdolności obronnych będą w dużej części alokowane poza „kopertami krajowymi" i będą wymagały przygotowywania projektów konkurencyjnych w skali europejskiej. Takie podejście będzie odbywać się jednak kosztem alokacji na tzw. „koperty krajowe", z których finansowana jest podstawowa

infrastruktura techniczna. Jeśli nie nastąpi polityczna zgoda na zwiększenie ogólnej wartości nowych WRF i ich udziału w ogólnoeuropejskim (obecnie limit wynosi ok. 1,23% unijnego Dochodu Narodowego Brutto, chociaż praktycznie wydatki oscylują wokół 1%), finansowanie celów traktatowych polityk rozwojowych w budżecie UE – takich jak polityka spójności oraz Wspólna Polityka Rolna – może być niższe niż w Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2021-2027.

Ponadto interwencja ze środków UE będzie uzupełniana w sposób skoordynowany i komplementarny środkami z innych zewnętrznych mechanizmów finansowych, np. funduszy EOG oraz norweskich.

4. Potrzeba wzmocnienia funduszu rozwoju regionalnego finansowanego ze środków krajowych

Opisane tendencje centralizacyjne w zarządzaniu środkami na poziomie UE mogą prowadzić do zmniejszenia dostępnych środków na politykę regionalną i politykę rozwoju obszarów wiejskich, w tym cele drugiego filara Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce. W konsekwencji może istnieć potrzeba wzmocnienia roli ogólnokrajowego funduszu rozwoju regionalnego inwestującego w rozwój w różnych układach terytorialnych, w tym w obszary strategicznej interwencji. Taki fundusz byłby programowany i wdrażany w oparciu o mechanizm zarządzania współdzielonego przez stronę rządową i samorządy województw. Źródłem jego finansowania mogłyby być między innymi środki krajowe pozyskane w wyniku konsolidacji różnych obecnych programów adresowanych do samorządów.

Środki instytucji rozwoju

Kierunki działań zawarte w Strategii mają wpływ na kształtowanie strategii i działań Grupy PFR. Grupa PFR działa na rzecz wspierania zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego kraju, a jej zadania są finansowane głównie ze środków budżetu państwa, funduszy unijnych oraz środków własnych instytucji zrzeszonych w grupie. Strategia i działania grupy PFR są spójne z zapisami średniookresowej strategii rozwoju kraju. Podmioty zrzeszone w Grupie PFR pełnią w systemie instytucji rozwoju następujące role:

- **Polski Fundusz Rozwoju (PFR)**: PFR pełni rolę koordynatora systemu instytucji rozwoju. Inwestuje w projekty infrastrukturalne, energetyczne i innowacyjne, wspierając zrównoważony rozwój gospodarczy kraju. PFR realizuje zadania związane z finansowaniem przedsiębiorców, wspieraniem innowacji, transformacją energetyczną oraz rozwojem rynku mieszkaniowego.
- **Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE)**: KUKE zabezpiecza polskich eksporterów poprzez ubezpieczenia należności i gwarancje kredytowe. Dzięki temu polskie firmy mogą bezpieczniej prowadzić działalność na rynkach zagranicznych, co zwiększa ich konkurencyjność.
- **Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)**: BGK wspiera rozwój infrastruktury, mieszkalnictwa oraz przedsiębiorczości. Bank finansuje projekty, które przyczyniają się do tworzenia miejsc pracy, poprawy jakości życia oraz zrównoważonego rozwoju regionalnego.
- **Polska Agencja Inwestycji i Handlu (PAIH)**: PAIH przyciąga zagraniczne inwestycje do Polski oraz wspiera polskie firmy w ekspansji na rynki międzynarodowe. Agencja realizuje projekty inwestycyjne, które przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy i zwiększania innowacyjności polskiej gospodarki.

- **Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP)**: PARP wspiera rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) poprzez programy finansowe, szkolenia oraz doradztwo. Agencja realizuje programy mające na celu zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności polskich firm.
- **Agencja Rozwoju Przemysłu (ARP)**: ARP wspiera realizację potrzeb państwa oraz rozwój przemysłu w sektorach strategicznych dla polskiej gospodarki m.in. poprzez inwestycje w nowoczesne technologie, energetykę niskoemisyjną, infrastrukturę strategiczną oraz cyfryzację przedsiębiorstw. Agencja oferuje instrumenty finansowe i realizuje projekty wspierające innowacje, rozwój, transformację i restrukturyzację przedsiębiorstw oraz działa na rzecz internacjonalizacji polskich firm i zwiększania konkurencyjności polskiego przemysłu.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)

PPP będzie traktowane jako alternatywny model finansowania zadań publicznych, pozwalający na wykorzystanie finansowania partnera prywatnego i rozłożenie kosztu inwestycji ze strony podmiotu publicznego w czasie. Dzięki zastosowaniu formuły PPP oraz z uwagi na odroczenie w czasie spłaty nakładów inwestycyjnych podmioty publiczne uzyskują możliwość sfinansowania równolegle innych przedsięwzięć. W ten sposób PPP pozwoli na szersze zaspokajanie stale rosnących potrzeb i oczekiwań społecznych. Takie podejście przyczyni się do zwiększenia efektywności inwestycji, optymalny podział ryzyk, wyższą jakość infrastruktury i świadczonych usług publicznych oraz wykorzystanie innowacyjnej, specjalistycznej wiedzy i doświadczenia partnera prywatnego do projektowania, budowy i utrzymania infrastruktury.

Działania w zakresie rozwoju rynku PPP w Polsce i wdrażania tej formuły realizacji inwestycji publicznych zostały określone w Polityce Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego do roku 2030. Dokument zawiera działania dotyczące m.in. promocji PPP, wsparcia w przygotowaniu projektów PPP i wykorzystania formuły hybrydowej (łączenie formuły PPP z finansowaniem ze środków UE), a także wskazuje mierniki skuteczności określonych w nim działań.

Wykaz załączników

Załącznik 1. Plan działań na lata 2026-2029

Opis 41 działań do realizacji w latach 2026- 2029 uznanych za kluczowe dla osiągnięcia celów Strategii.	

Załącznik 2. Tabela ze wskaźnikami

Zestawienie 64 wskaźników umieszczonych w poszczególnych priorytetach dla monitorowania realizacji Strategii w perspektywie 2035 r. (z wartościami pośrednimi na 2030 r.).	

Załącznik 3. Delimitacja obszarów strategicznej interwencji (OSI)

Lista gmin lub powiatów, które zostały włączone do poszczególnych obszarów strategicznej interwencji.	

Załącznik 4. Opis policentrycznej sieci miast

Opis ośrodków miejskich objętych OSI wsparcia dla policentrycznej sieci miast i ich obszarów funkcjonalnych.	

Wykaz skrótów

AI (ang. *artificial intelligence*) – sztuczna inteligencja

AIP – Architektura Informacyjna Państwa

AOS – ambulatoryjna opieka specjalistyczna

API (ang. *application programming interface*) – interfejs programowania aplikacji

B+R – badania i rozwój

B+R+I – badania, rozwój, innowacje

BCU – Branżowe Centra Umiejętności

BIPV (ang. *building-integrated photovoltaics*) – system zintegrowanej fotowoltaiki z budynkiem

BSP – bezzałogowy statek powietrzny

BUR – Baza Usług Rozwojowych

CBOS – Centrum Badania Opinii Społecznej

CCS (ang. *Carbon Capture and Storage*) – technologia wychwytu i składowania dwutlenku węgla

CCU (ang. *Carbon Utilization and Storage*) – technologia wychwytu i wykorzystania dwutlenku węgla

Cepol – Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania

CIT (ang. *corporate index tax)* – podatek dochodowy od osób prawnych

CMK – Centralna Magistrala Kolejowa

CNG (ang. *compressed natural gas*) – sprężony gaz ziemny

***Cold-ironing* – instalacja systemów zasilania statków z lądowej sieci elektrycznej**

CPK – Centralny Port Komunikacyjny

CSIRT (ang. *Computer Security Incident Response Team*) – Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego

CUS – Centra Usług Społecznych

CZP – Centra Zdrowia Psychicznego

***Dual-use* – infrastruktura podwójnego wykorzystania cywilno-wojskowego**

EDIH (ang. *European Digital Innovation Hub*) – Europejski Hub Innowacji Cyfrowych

e-DILO – elektroniczna karta Diagnostyki i Leczenia Onkologicznego

e-KOK – elektroniczna Karta Opieki Kardiologicznej

ESDZ – Europejska Służba Działań Zewnętrznych

ESPON (ang. *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*) – Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej

EŚW – Europa Środkowo-Wschodnia

EU ETS (ang. *European Union Emissions Trading System*) – Europejski System Handlu Emisjami

Europol – Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania

FRA (ang. *European Union Agency for Fundamental Rights*) – Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Frontex – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej

FSRU (ang. *Floating Storage Regasification Unit*) – pływający terminal regazyfikacyjny gazu ziemnego

FUS – Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

GDDKiA – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

GERD (ang. *gross domestic expenditures on research and development*) – nakłady krajowe brutto na działalność badawczą i rozwojową

GG (ang. *general governance*) – sektor instytucji rządowych i samorządowych

GIOŚ – Główny Inspektorat Ochrony Środowiska

GOZ – gospodarka o obiegu zamkniętym

GPW – Giełda Papierów Wartościowych

gr. – granica

GNSS (ang. *Global Navigation Satellite System*) – globalne systemy nawigacji satelitarnej

GUS – Główny Urząd Statystyczny

GZM – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia

HELCOM – Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku

HRJ – Horyzontalny Rozkład Jazdy

HVDC – (ang. *high voltage direct current*) – linia wysokiego napięcia prądu stałego

IBRiS – Instytut Badań Rynkowych i Społecznych

ICT (ang. *information and communication technology*) – technologie informacyjno-komunikacyjne

IDUB – Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza

IFR (ang. *International Federation of Robotics*) – Międzynarodowa Federacja Robotyki

IKR – Indywidualne Konta Rozwojowe

Interpol – Międzynarodowa Organizacja Policji

IPCEI (ang. *Important Projects of Common European Interest)* – Ważne Projekty Stanowiące Przedmiot Wspólnego Europejskiego Zainteresowania

IT (ang. *information technology*) – technologie informacyjne

JCWP – jednolite części wód powierzchniowych (rzecznych, jeziornych, przejściowych i przybrzeżnych)

JST – jednostki samorządu terytorialnego

KDP – kolej dużych prędkości

KE – Komisja Europejska

KOBiZE – Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami

KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

KRC – Kluby Rozwoju Cyfrowego

KSRR – krajowa strategia rozwoju regionalnego

KSZR – Krajowy System Zarządzania Ruchem

LNG – (ang. *liquefied natural gas*) – skroplony gaz ziemny

LPG (ang. *liquefied petroleum gas*) – skroplony gaz płynny

LULUCF (ang. *land use, land-use change, and forestry*) – użytkowanie gruntów i zmiany użytkowania gruntów i leśnictwo

MC – Ministerstwo Cyfryzacji

ME – Ministerstwo Energii

MF – Ministerstwo Finansów

MI – Ministerstwo Infrastruktury

MKiŚ – Ministerstwo Klimatu i Środowiska

MON – Ministerstwo Obrony Narodowej

MPA – miejskie plany adaptacji do zmian klimatu

MRiT – Ministerstwo Rozwoju i Technologii

MRPiPS – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

MS – Ministerstwo Sprawiedliwości

MŚP – mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa

MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

MSZ – Ministerstwo Spraw Zagranicznych

MZ – Ministerstwo Zdrowia

NASK – Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa

NATO (ang. *North Atlantic Treaty Organization*) – Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego

NAWA – Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej

NBP – Narodowy Bank Polski

NCBiR – Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

NCN – Narodowe Centrum Nauki

NFZ – Narodowy Fundusz Zdrowia

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

OBWE – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

OECD (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*) – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

OPS (ang. *onshore power supply*) – instalacja zasilania lądowego do jednostek pływających

OSI – obszary strategicznej interwencji

OZE – odnawialne źródła energii

PAN – Polska Akademia Nauk

PARP – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

PCS (ang. *Port Community Systems)* – cyfrowe platformy współpracy umożliwiające wymianę informacji między wieloma interesariuszami portu

PFR – Polski Fundusz Rozwoju

PISA (ang. *Programme for International Student Assessment*) – Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów

PIT (ang. *personal income tax*) – podatek dochodowy od osób fizycznych

PKB – produkt krajowy brutto

PKD – Polska Klasyfikacja Działalności

PM 2,5 – pyły o średnicy aerodynamicznej ziaren mniejszej niż 2,5 µm

POZ – podstawowa opieka zdrowotna

PPK – Pracownicze Plany Kapitałowe

PPP – partnerstwo publiczno-prywatne

PRK – Polska Rama Kwalifikacji

PSC (ang. *public service contract*) – umowa świadczenia usług publicznych

PSK – Plan Społeczno-Klimatyczny

RIS (ang. *River Information Services*) – System Informacji Rzecznej

RP – Rzeczpospolita Polska

RPL – Rządowy Proces Legislacyjny

SAN – społeczna agencja najmu

SBŁP – System Bezpiecznej Łączności Państwowej

SFK – Społeczny Fundusz Klimatyczny

STEP (ang. *Strategic Technologies for Europe Platform*) – Platforma Technologii Strategicznych dla Europy

SUMP (ang. *Sustainable Urban Mobility Plan*) – Plany Zrównoważonej Mobilności Miejskiej

TEN-T (ang. *Trans-European Transport Network*) – Transeuropejska Sieć Transportowa

UdsC – Urząd do Spraw Cudzoziemców

UE – Unia Europejska

UKE – Urząd Komunikacji Elektronicznej

ULC – Urząd Lotnictwa Cywilnego

UMOL – Unijny Mechanizm Ochrony Ludności

USA (ang. *United States of America*) – Stany Zjednoczone Ameryki

U-Space – zestaw usług, przepisów i procedur mających na celu obsługę ruchu bezzałogowych statków powietrznych

UTK – Urząd Transportu Kolejowego

VAT (ang. *value-added tax*) – podatek od towarów i usług

WHO (ang. *World Health Organisation*) – Światowa Organizacja Zdrowia

woj. – województwo

ZMP – Związek Miast Polskich

ZSK – Zintegrowana Sieć Kolejowa

ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych