

PROJEKT

STRATEGIA
„Sprawne Państwo 2011-2020”

załącznik

Warszawa, 6 kwietnia 2011 r.

SPIS TREŚCI

1. Przebieg prac nad strategią	3
2. Prognoza oddziaływania na środowisko	4
3. Konsultacje projektu strategii	5
4. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej w obszarze: sprawność państwa	6
4.1. Struktura organizacyjna państwa	6
4.2. Zarządzanie i koordynacja	12
4.3. Instrumenty regulacyjne i legislacyjne	36
4.4. Systemy ochrony praw obywatela	45
4.5. Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i prokuratura	54
4.6. Bezpieczeństwo i porządek publiczny	71
5. Lista badań, raportów, ekspertyz	96
6. Harmonogram prac nad projektem strategii	99
7. Wykaz używanych skrótów	101

1. Przebieg prac nad strategią

W celu opracowania projektu strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” powołano grupę zadaniową, w skład której weszli przedstawiciele: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Rządowego Centrum Legislacyjnego, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Grupa zadaniowa podjęła intensywne wysiłki, zmierzające do przygotowania końcowej wersji projektu strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”. Częstokrotnym etapem prac było przygotowanie prezentacji założeń strategii oraz dokumentu pn. „Zarys strategii Sprawne Państwo 2011-2020”, które były przedstawione Komitetowi Koordynacyjnemu do spraw Polityki Rozwoju w dniu 15 lipca 2010 r.

Celem dokumentu „Zarys strategii Sprawne Państwo 2011-2020” było przedstawienie ogólnej diagnozy i analizy sprawności państwa, wyzwań, celów i kierunków interwencji, a także trybu działania podmiotów publicznych w celu podniesienia sprawności Państwa jako systemu instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie rozwojem kraju¹.

Prezentacja założeń strategii była ponadto przedstawiona na posiedzeniu Rady Projektu „Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej” w dniu 29 czerwca 2010 r., na posiedzeniu Rady Działalności Pożytku Publicznego w dniu 8 września 2010 r., na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Społeczeństwa Obywatelskiego przy MRR i KK NSRO w dniu 2 grudnia 2010 r.

W dniu 14 grudnia 2010r. projekt strategii został skierowany do uzgodnień wewnątrzresortowych, w tym z KGP, KGPSP, KGSG, GGK. Z kolei w dniu 14 lutego 2011 r. przekazano projekt strategii do uzupełnienia i zgłoszenia uwag przez resorty, natomiast w dniu 25 marca 2011 r. był przedstawiany na spotkaniu eksperckim w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

¹ „Przez system zarządzania rozwojem należy rozumieć zespół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i środków materialnych, podejmowanych w skoordynowany sposób przez jednostki administracji publicznej różnych szczebli, we współpracy z przedstawicielami partnerów społeczno-gospodarczych oraz organizacji pozarządowych, w oparciu o zasadę partnerstwa, w celu osiągnięcia wcześniej założonych celów” (patrz: Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski; dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów, kwiecień 2009).

2. Prognoza oddziaływania na środowisko

Zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz.U. Nr 199 poz. 1227, z późn. zm.) przed ostatecznym przyjęciem strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” będą przeprowadzone konsultacje z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w zakresie tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko z udziałem społeczeństwa, w tym opracowanie na potrzeby tego postępowania prognozy oddziaływania na środowisko.

W dniu 16 sierpnia 2010 r. wpłynęła do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wstępna informacja z Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wskazująca, iż zarys strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” w wersji z dnia 31 maja 2010 r. jest dokumentem niestwarzającym ram dla realizacji przedsięwzięć, a tym samym dla przedsięwzięć, o których mowa w § 2 i § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. *w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczególnych warunków związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko* (Dz.U. Nr 257, poz. 2573, z późn. zm.)². Tym samym GDOŚ uznała, że przyszła strategia opracowywana na podstawie zarysu strategii z 31 maja 2010 r. nie będzie dokumentem wymagającym przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku nie wprowadzania zmian do założeń.

Z uwagi, iż opracowany projekt strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” w znacznym stopniu obiega od ww. założeń z dnia 31 marca 2010 r. uznano za zasadne ponowne zwrócenie się do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie wydania opinii o ewentualnej konieczności przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w zakresie zagadnień regulowanych w projekcie strategii.

² Rozporządzenie utraciło moc obowiązywania z dniem 16 listopada 2010r. i zostało zastąpione przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010r. *w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* (Dz.U. Nr 213, poz. 1397)

3. Konsultacje projektu strategii

Oficjalne konsultacje³ projektu strategii „Sprawne Państwo 2011-2020” rozpoczęły się z dniem 8 kwietnia 2011 r. z chwilą opublikowaniem dokumentu przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji na stronie internetowej www.mswia.gov.pl/sprawne_panstwo. Poza zasadniczym celem debaty związanym z zebraniem uwag i opinii do projektu strategii, debata będzie miała na celu włączenie w prace nad ostateczną wersją dokumentu możliwie szerokiej grupy przedstawicieli samorządu terytorialnego oraz całego społeczeństwa jeszcze przed przekazaniem projektu strategii pod obrady Radę Ministrów.

Włączenie w prace nad dokumentem poszczególnych podmiotów publicznych będzie miało za zadanie uzgodnienie jego zapisów w taki sposób, aby w najwyższym stopniu uwzględniały one interesy wszystkich stron i pozwalały na większe utożsamianie się z nimi, co wyraźnie będzie się przekładało na efektywność realizacji strategii.

FORMULARZ ZGŁASZANIA UWAG do projektu strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”

1. Informacja o zgłaszającym: – osoba fizyczna – organizacja

Imię i nazwisko/ nazwa instytucji	
Status prawny organizacji	
Adres do korespondencji	
e-mail	
tel./fax	

2. Zgłaszane uwagi, postulaty, propozycje

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (rozdział/strona/punkt)	Treść uwagi	Uzasadnienie uwagi
1.			
2.			
....			

Wypełniony formularz należało przesłać w terminie do dnia 12 maja 2011r. na adres poczty elektronicznej: ssp@mswia.gov.pl.

W tytule e-maila przekazującego uwagi zasadnym będzie wpisanie *Konsultacje projektu strategii „Sprawne Państwo 2011-2020”*.

³ Podstawa prawna ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.)

4. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej w obszarze: sprawność państwa wraz z analizą sytuacji pod kątem mocnych i słabych stron

4.1. Struktura organizacyjna państwa

Po przełomie politycznym w 1989 r. jedną z pierwszych decyzji było przywrócenie samorządu na szczeblu gminnym. W wyniku reformy ustroju terytorialnego w 1990 r. nastąpiło odejście od systemu tzw. jednolitych władz terenowych. W jej wyniku stworzono autonomiczny samorząd terytorialny na poziomie gminnym oraz administrację rządową.

Po 1990 podejmowano działania zmierzające do ewolucyjnego przekazywania niektórych kompetencji samorządowi gminnemu. Dotyczyło to niektórych większych miast, którym przekazano w 1993 r. część zadań administracji rządowej o charakterze powiatowym. Początkowo odbyło się to w drodze rozporządzenia i umów podpisywanych pomiędzy rządem a władzami 44 największych miast w ramach tzw. Programu Pilotażowego. W 1995 r. ta częściowa decentralizacja została ugruntowana wejściem w życie ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. *o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych*⁴, tzw. ustawie miejskiej.

Istotna zmiana w budowie demokratycznego państwa prawa nastąpiła w dniu 2 kwietnia 1997 roku, bowiem wówczas Zgromadzenie Narodowe uchwaliło Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, która została zatwierdzona w ogólnonarodowym referendum przeprowadzonym 25 maja 1997 roku i weszła w życie 17 października 1997. Ustawa zasadnicza jest najważniejszym polskim aktem prawnym, określającym podstawy ustroju państwa polskiego: gwarantuje prawa i wolności obywatelskie; określa wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą; stanowi o kształcie i sposobie powoływania najważniejszych instytucji państwowych takich, jak Sejm, Senat, Prezydent i Rada Ministrów; wpływa na kształt systemu sądownictwa, samorządu terytorialnego i organów kontroli państwowej; reguluje sprawy związane z organizacją administracji rządowej, finansami publicznymi i sytuacjami wyjątkowymi (stanami nadzwyczajnymi).

Administracja ogólna szczebla wojewódzkiego (49 wojewodów) była klasyczną administracją rządową funkcjonującą do końca 1998 r. i dodatkowo wzmocnioną poprzez utworzenie pomocniczych - w stosunku do administracji wojewódzkiej - urzędów rejonowych, które miały mieć charakter tymczasowy. System administracji rządowej oparty był jednak na zasadzie przewagi struktur resortowych i w takim układzie podejmowana była większość istotnych decyzji, a także następował przepływ informacji i środków finansowych. Mimo przeprowadzenia w 1996 r. częściowego zespolenia dotyczącego niektórych administracji specjalnych (kuratorzy oświaty, Państwowa Inspekcja Handlowa, Państwowa Służba Ochrony Zabytków) do 1998 r. nadal funkcjonowało ponad 40 administracji specjalnych, najczęściej w innych niż zasadniczy podziałach terytorialnych.

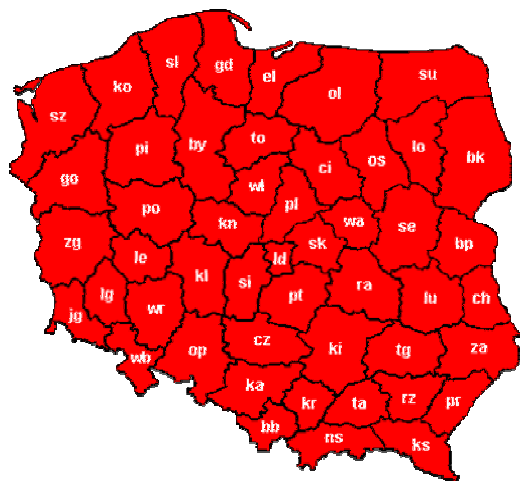
Biorąc pod uwagę sukces najniższego stopnia samorządu terytorialnego – gmin oraz funkcjonowanie licznej administracji rządowej szczebla wojewódzkiego o urzędów rejonowych podjęto decyzję o przeprowadzeniu kompleksowej reformy administracyjnej, której przyjęte rozwiązania weszły w życie z dniem 1 stycznia 1999r. Zasadniczy kierunek zmian wpisywał się w ramy ustrojowe wyznaczone przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród celów przeprowadzonej reformy wymienić należy wdrożenie dwóch kolejnych szczebli samorządu terytorialnego (powiatu i województwa) i uporządkowanie struktur terenowej administracji rządowej. Ponadto przyjęty w ramach reformy administracji publicznej zasadniczy podział terytorialny państwa - mieszczący się w konstytucyjnie dopuszczalnych ramach - objął bezpośrednio ponadgminne struktury terenowej administracji publicznej na poziomie lokalnym (powiaty) i regionalnym (samorządowe województwa).

Trójstopniowy podział terytorialny państwa wprowadzono z dniem 1 stycznia 1999 r. Zasadniczy kierunek tych zmian musiał się wpisywać w ramy ustrojowe wyznaczone przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Stąd też przyjęty w ramach reformy administracji publicznej zasadniczy podział terytorialny państwa, jako mieszczący się w konstytucyjnie dopuszczalnych ramach, objął ponadgminne struktury terenowej administracji publicznej na poziomie lokalnym (powiaty) i regionalnym (samorządowe województwa). Powiatom powierzono ponadgminne zadania z zakresu tzw. administracji

⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224, z późn. zm.

świadczącej (szkolnictwo średnie, zdrowie, pomoc społeczna), ponadgminne zadania z zakresu infrastruktury (np. drogi powiatowe) oraz zadania z zakresu obsługi administracyjnej obywateli (np. wydawanie pozwoleń na budowę). Zasadniczym zadaniem samorządu województwa stało się natomiast określanie strategii rozwoju województwa oraz prowadzenie polityki rozwoju województwa, a także utrzymanie infrastruktury technicznej o zasięgu wojewódzkim (np. drogi wojewódzkie).

Rysunek 1. Podział terytorialny Polski na dzień 31 grudnia 1998r



Rysunek 2. Podział terytorialny Polski na dzień 1 stycznia 1999r



Na dzień 1 stycznia 2011 r. funkcjonuje 16 urzędów marszałkowskich, 314 starostw oraz 2479 urzędów gmin.

Tabela 1. Zmiany w podziale terytorialnym państwa od 1999 r. do 2011 r.

Podział terytorialny													
Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gminy, w tym 65 miast na prawach powiatu	2 489	2 489	2 489	2 478	2 478	2 478	2 478	2 478	2 478	2 478	2 478	2 478	2 479
Powiaty	308	308	308	314	314	314	314	314	314	314	314	314	314

źródło: www.stat.gov.pl

Wymaga zauważenia, iż mimo wprowadzenia w ustawie *z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz.U. z 2010r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.) zachęt do łączenia gmin i powiatów przez okres ponad sześciu lat obowiązywania wskazanej ustawy nie nastąpiło żadne połączenie gmin ani powiatów, a wręcz obserwuje się w utrzymywanie liczby powiatów i miast na prawach powiatów na tym samym poziomie od 2002r. oraz liczby gmin. Jednostki te nie są zatem zainteresowane łączeniem pomimo, iż w jego następstwie powstania nowej jednostki mogłyby znacząco wzmocnić swój potencjał dochodowy.

Do polskiego prawa w wyniku procesu decentralizacji z 1998r. wprowadzono pojęcie władzy administracji ogólnej – odpowiadającej na danym terytorium za efekt działania struktur państwa. Zwierzchnictwu organów pełniących funkcję takiej władzy na poziomie województwa (wojewodom) i powiatu (starostom) podporządkowano większość dotychczasowych administracji specjalnych. Ponadto wprowadzono zasadę zespolecia administracji terenowej, wyłączając od tej zasady niektóre organy inspekcji, służb i straży.

Wyjątki od tej zasady zostały zapisane w ustawie z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵ (Dz.U. Nr 31, poz. 206, z późn. zm.). Pojęcie zespolenia stanowi podstawę konstruowania modelu administracji terenowej, bowiem występuje ono w kilku płaszczyznach: jako zespolenie personalne, kompetencyjne, funkcjonalne, organizacyjne, finansowe. Ograniczono też ustawowo możliwość tworzenia administracji niezespolonych. Zespolenie większości dotychczasowych administracji specjalnych pod zwierzchnictwem organów pełniących władzę administracji ogólnej zwiększyło sterowność struktur administracji rządowej oraz dało tym organom narzędzia działania w imieniu państwa.

Kolejnym elementem realizacji zasad decentralizacji i subsydiarności było wprowadzenie w 2001 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów. Natomiast zmiany strukturalne w administracji rządowej wprowadzono w 2002 r. i miały z jednej strony na celu obniżenie kosztów funkcjonowania administracji, a także uproszczenie i konsolidację jej struktur, z drugiej zaś przygotowanie administracji do działania w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Do tej pierwszej grupy można zaliczyć zmiany wprowadzone ustawą z dnia 1 marca 2002 r. o *zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw*⁶, na podstawie której zmniejszono o 9 liczbę centralnych organów i urzędów administracji rządowej oraz o 5 liczbę agencji rządowych. Do drugiej grupy można zaliczyć wypracowanie w 2003 r. jednolitych rozwiązań organizacyjnych w urzędach wojewódzkich w odniesieniu do zapewnienia realizacji zadań dotyczących zarządzania funduszami strukturalnymi.

Dalsza kontynuacja decentralizacji zadań publicznych nastąpiła z chwilą wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o *zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej*⁷, tzw. ustawa kompetencyjna z 2006 r., przekazująca wybrane kompetencje administracji rządowej do jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa wzmocniła pozycję samorządu województw w wykonywaniu zadań publicznych i miała na celu uczynienie go prawdziwym gospodarzem regionu, a poprzez to przyczyniła się do wzmocnienia pozycji polskich regionów samorządowych w Unii Europejskiej. Przedmiotowa ustawa była kontynuacją działań reformujących administrację publiczną zmierzającą do dalszego ograniczenia funkcji państwa w życiu publicznym i wzmocnienia zasady pomocniczości państwa. Ponadto ustawa stanowiła etap w nowym zdefiniowaniu roli wojewody. Przyjęto, że zadania przypisane wojewodzie jako przedstawicielowi rządu na danym obszarze powinny ograniczać się do: zadań z zakresu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, wykonywania funkcji zwierzchnika zespolonej administracji rządowej oraz funkcji inspekcyjno-kontrolnych, zadań i programów związanych ze strategicznymi interesami państwa oraz zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także obywatelstwa i cudzoziemców, zadań w zakresie funduszy strukturalnych (zadanie o charakterze przejściowym dotyczące okresu 2004-2006) oraz zadań związanych z pełnieniem funkcji organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

Kolejny etap decentralizacji zadań nastąpił z chwilą wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie*⁸. Tym samym nastąpiło wzmacnianie podstaw majątkowych samorządu; doposażenia go w zadania i kompetencje, które pozwolą na odgrywanie roli prawdziwego gospodarza na swoim terenie, m.in. przejęto przez samorząd województwa prowadzenie ośrodków doradztwa rolniczego, a także szeregu zadań z zakresu ochrony przyrody, z których najważniejsze to prowadzenie, tworzenie i likwidacja parków krajobrazowych oraz wyznaczanie obszarów chronionego krajobrazu. Ponadto weszła w życie ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o *funduszu soleckim*⁹, która przewiduje możliwość utworzenia w budżetach gmin specjalnego funduszu przeznaczanego na wspieranie realizacji zaplanowanych przez sołectwa przedsięwzięć, będących zadaniami własnymi gminy i służących poprawie warunków życia mieszkańców oraz zgodnych ze strategią rozwoju gminy. Środki funduszu mogą także zostać wydatkowane na działania zmierzające do usuwania skutków klęsk żywiołowych.

⁵ Pierwotnie była to ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o *administracji rządowej w województwie* (Dz.U.z 2001r. Nr 80. poz. 872, z późn. zm.), która została zastąpiona ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o *wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U. Nr 31, poz. 261, z późn. zm.)

⁶ Dz. U. Nr 25, poz. 253, z późn. zm.

⁷ Dz.U. Nr 175, poz.1462, z późn. zm.

⁸ Dz.U. Nr 92, poz. 753, z późn. zm.

⁹ Dz.U. Nr 52, poz. 420, z późn. zm.

Model administracji publicznej w Polsce oparty jest na założeniu, że administracja publiczna składa się z administracji rządowej oraz administracji samorządowej, realizującej swoje zadania na odpowiednim szczeblu administracyjnego podziału państwa.

Termin „administracja publiczna” definiuje się na wiele sposobów i na różnych płaszczyznach, np. w ujęciu przedmiotowym (zakres realizowanych spraw) lub podmiotowym (organy tworzące administrację publiczną). Według jednej z definicji administracja publiczna to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach.

Istnienie wielu definicji pojęcia „administracja publicznej” przyczynia się do różnorodnego stosowania jej podziału. Jeden z nich dzieli administrację publiczną na: administrację rządową, administrację samorządową, administrację państwową (do której zaliczane są jednostki organizacyjne nie będące częściami składowymi ani administracji rządowej ani administracji samorządowej).

Administrację rządową można podzielić ze względu na zakres jej działania, a więc na administrację rządową centralną (Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, ministrowie oraz centralne organy administracji rządowej) oraz na administrację rządową terenową (wojewoda, organy rządowej administracji zespolonej w województwie, organy administracji niezespolonej).

Organy administracji rządowej centralnej obejmują swoim zasięgiem całe terytorium kraju, natomiast organy administracji rządowej terenowej działają tylko na ściśle określonym terytorium. W przypadku administracji rządowej terenowej można wyróżnić jeszcze dodatkowy podział na administrację zespoloną i niezespoloną.

Na dzień 1 stycznia 2010 r. obsługę centralnych organów administracji rządowej zapewniają KPRM oraz 17 ministerstw, a także urzędy centralnych organów administracji rządowej. Ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Wewnętrzną strukturę organizacyjną instytucji publicznej określa statut. Prezes Rady Ministrów w drodze zarządzenia nadaje ministerstwu statut określający liczbę i nazwy departamentów oraz biur. Ponadto ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*¹⁰ wskazuje jakie komórki organizacyjne czy stanowiska mogą być tworzone w ministerstwie, których liczba nie jest stała i wynika ze szczegółowego zakresu działania danego ministra określonego w drodze rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Z kolei na zakres działania danego ministra istotny wpływ mają przepisy ustawy z dnia 4 września 1997r. *o działach administracji rządowej*¹¹ ustalająca 34 działy administracji rządowej.

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

Administrację zespoloną tworzą działające pod zwierzchnictwem wojewody organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach. Są to:

- 1) Komendant Wojewódzkiej Policji,
- 2) Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej,
- 3) Kurator Oświaty,
- 4) Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny,
- 5) Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej,
- 6) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego,
- 7) Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
- 8) Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska,
- 9) Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,
- 10) Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego,
- 11) Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego,

¹⁰ Dz.U. z 2003r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.

¹¹ Dz.U. z 2007r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.

- 12) Wojewódzki Konserwator Zabytków,
- 13) Wojewódzki Lekarz Weterynarii,
- 14) Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny.

Na przestrzeni ostatnich lat liczba organów rządowej administracji zespolonej kształtowała się w ostatnich latach różnie, co wynikało z odziespolenia lub ponownego zespolenia służb (Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Transportu Drogowego).

Ponadto zadania administracji rządowej na obszarze województwa wykonują działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży (tj. komendanci powiatowi Policji i Państwowej Straży Pożarnej, oraz powiatowi inspektorzy sanitarni i nadzoru budowlanego).

Administrację niezespoloną tworzą terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie:

- 1) dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień;
- 2) dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych;
- 3) dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej;
- 4) dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych;
- 5) dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar;
- 6) dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych;
- 7) dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej;
- 8) dyrektorzy urzędów morskich;
- 9) dyrektorzy urzędów statystycznych;
- 10) dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej;
- 11) graniczni i powiatowi lekarze weterynarii;
- 12) komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej;
- 13) okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego;
- 14) państwowi graniczni inspektorzy sanitarni;
- 15) regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

Działalność organów administracji niezespolonej oparta jest z reguły na zasadzie koncentracji. Działają oni zasadniczo w ramach podziałów specjalnych, a tylko czasem w ramach zasadniczego podziału terytorialnego kraju.

Administrację samorządową ukształtowano w Polsce na 3 szczeblach: gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Organy każdej jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne na obszarze własnej właściwości miejscowej. Samorząd terytorialny wykonuje kompetencje niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców na obszarze działania danej jednostki. Do organów samorządu terytorialnego należą:

- organy stanowiące: sejmik województwa, rada powiatu, rada gminy.
- organy wykonawcze: zarząd województwa, zarząd powiatu, wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Administracja państwowa jest utożsamiana z administracją rządową i odwrotnie. Celowe i logiczne w związku z tym wydaje się wyodrębnienie osobnej administracji państwowej, w której obręb nie wchodzi administracja rządowa. Obecnie do jej organów można zaliczyć m.in.:

- Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- organy Najwyższej Izby Kontroli,
- Krajową Radę Radiofonii i Telewizji,
- Rzecznika Praw Obywatelskich,
- Krajową Radę Sądownictwa,
- organy Narodowego Banku Polskiego, w tym Radę Polityki Pieniężnej,
- centralne organy administracji podległe Sejmowi.

Obraz instytucji administracji publicznej, jaki wylania się z porównań z innymi krajami Unii Europejskiej jest dość pesymistyczny (określany wskaźnikiem efektywności administracji publicznej). Dotychczasowe

próby reorganizacji koncentrowały się na usprawnieniach strukturalnych, natomiast nie wdrożono całościowych mechanizmów poprawy efektywności rządzenia (patrz: *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Zespół Doradców Strategicznych Premiera RP, Warszawa, czerwiec 2009 r.).

4.2. Zarządzanie i koordynacja

4.2.1. Zarządzanie rozwojem kraju

Transformacja systemowa w Polsce przyniosła m.in. zmianę charakteru działań programowych państwa. W pierwszym okresie transformacji nastąpiło w Polsce odejście od praktyki planowania na szczeblu kraju. Wiązało się to w dużej mierze z funkcjonującą w świadomości społecznej niechęcią do nakazowego planowania centralnego. Proces programowania rozwoju kraju odradzał się w nowej, dostosowanej do zmienionych warunków formie. Wiązało się to zarówno z rosnącym rozumieniem konieczności programowego działania państwa także w warunkach rynkowych, jak i w związku z akcesją do Unii Europejskiej i włączaniem w procedury unijne.

Zaletą strategicznego programowania rozwoju jest to, iż sprzyja ono myśleniu o polityce społeczno-gospodarczej w kategoriach długookresowych. Programowanie strategiczne umożliwia koordynowanie na poziomie kraju działań różnych podmiotów wokół celów uznanych za nadrzędne oraz pomaga unikać sprzeczności między decyzjami krótkookresowymi a potrzebami długookresowymi. Podejście średniookresowe stymuluje unijne perspektywy finansowe; podejście długookresowe – rosnąca świadomość wyzwań rozwojowych i zobowiązania międzynarodowe.

Do czasu akcesji do UE główną rolę w procesie strategicznego programowania rozwoju odgrywały resorty gospodarki i finansów. Po akcesji do Unii Europejskiej punkt ciężkości w programowaniu strategicznym przesunięty został do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialnego za m.in. opracowanie strategii rozwoju kraju, koordynowanie prac nad głównymi dokumentami programowymi niezbędnymi do uzyskania funduszy unijnych tj. Narodowej Strategii Spójności/Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 oraz Programów Operacyjnych.

Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.), politykę rozwoju w kraju prowadzi Rada Ministrów, samorząd województwa oraz samorząd powiatowy i gminny. Ustawa wprowadza systematykę dokumentów strategicznych na podstawie których realizowana jest polityka rozwoju. Określa wymogi dotyczące struktury dokumentów oraz reguluje procedury związane z ich przygotowaniem i przyjmowaniem. W ustawie odzwierciedlenie znalazł postulat myślenia o celach rozwojowych kraju w perspektywie długookresowej. Koordynacja procesu przygotowania i uzgadniania projektu długookresowej strategii rozwoju kraju została powierzona Prezesowi Rady Ministrów. Nadrzędna rola w systemie programowania średniookresowej strategii rozwoju kraju przejawia się wprowadzeniem obowiązku zgodności innych strategii oraz programów rozwoju z tego rodzaju dokumentem.

Programowanie strategiczne stało się więc zadekretowanym ustawowo oficjalnym narzędziem polityki rozwoju. Proces kształtowania się systemu programowania nie jest jednak zakończony. Sprawnie funkcjonuje on jedynie w części dotyczącej programowania działań finansowanych ze środków UE (tutaj szeroko wykorzystywane są europejskie doświadczenia w zakresie programowania, zarządzania finansowego, monitoringu i ewaluacji). Próby przenoszenia tych doświadczeń i rozwiązań na inne obszary napotykają jednak na duże trudności, czy wręcz niechęć przed zmianami.

Doświadczenia kilku lat uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej pokazują, że właściwe określanie celów rozwojowych i zapewnienie możliwości ich realizacji nie jest, jak jeszcze do niedawna powszechnie sądzono, jedynie funkcją ilości dostępnych środków finansowych. Ważnym, obok środków finansowych, a w dłuższej perspektywie nawet daleko bardziej istotnym czynnikiem, decydującym o rozwoju kraju, jest funkcjonowanie systemu zarządzania w sektorze publicznym. Sposób i jakość funkcjonowania tego systemu w całości oraz na poszczególnych szczeblach zarządzania decyduje w dużej mierze o zdolności do odpowiedniego reagowania państwa, czy też regionu (a tak naprawdę klasy politycznej i instytucji publicznych) na strategiczne wyzwania pojawiające się we współczesnym świecie. Wyzwania te mają różny charakter i wynikają z różnorodnych procesów, których do końca niekiedy nie znamy - ich wspólną cechą jest jednak to, że mają one w coraz większym stopniu charakter ponadkrajowy i ponadregionalny. Sposób odpowiedzi na wyzwania, pomimo postępującej globalizacji procesów gospodarczych oraz - szczególnie w Unii Europejskiej - procesów integracyjnych, ma nadal charakter zindywidualizowany i jest dokonywany w oparciu o analizę mocnych i słabych stron oraz strategię wykorzystania szans i minimalizowania zagrożeń.

Przykłady państw i regionów, które w ostatnich kilku dekadach osiągnęły znaczące sukcesy gospodarcze wskazują, że obok przeprowadzania analiz dotyczących wyzwań, budowania scenariuszy rozwojowych,

umiejętności wyznaczania celów strategicznych w dłuższych horyzontach czasowych, istotne znaczenie dla powodzenia strategii rozwojowej mają: umiejętności klasy politycznej, jakość funkcjonowania systemu prawnego oraz kultura administracyjna zakorzeniona w instytucjach państwa, w tym zdolność do bieżącego uczenia się i reagowania na zmiany w otoczeniu. Innymi słowy, w państwach osiągających sukcesy gospodarcze dobrze funkcjonują systemy zarządzania procesami rozwojowymi.

Obszary problemowe:

1. **Niespójność zewnętrzna i wewnętrzna** - słabe powiązania pomiędzy strategiami i programami opracowywanymi przez poszczególne podmioty, co wynika z braku systemu informacji na temat istniejących już programów i strategii; niespójność wewnętrzna opracowywanych dokumentów (zwłaszcza w niekompatybilności diagnoz i strategii) oraz ich niekompletność (zwłaszcza brak informacji dotyczącej finansowania i monitorowania) wynika z braku upowszechnienia standardów metodologicznych i kwalifikacji kadr;
2. **Brak ciągłości prac programowych** (cykle polityczne) – częste zmiany ekip rządzących oraz związany z tym brak spojrzenia na działania rozwojowe w długiej perspektywie. Skutkuje to m.in. istnieniem znacznej liczby (przeszło 200) dokumentów o charakterze strategicznym na szczeblu krajowym (najczęściej o perspektywie krótko- i średniookresowej), co powoduje rozproszenie celów, powielanie działań czy wręcz wspieranie znoszących się wzajemnie idei.
3. **Słabe powiązanie planowania społeczno-gospodarczego z regionalnym i przestrzennym** - brak odniesień do aspektów przestrzennych i regionalnych w społeczno-gospodarczych dokumentach strategicznych. Oderwanie planowania przestrzennego od społeczno-gospodarczego powoduje, iż nie spełnia ono swojej istotnej roli w identyfikowaniu niekorzystnych zjawisk i rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych na wczesnym etapie ich pojawiania się.
4. **Słaba realizacyjność dokumentów strategicznych** – brak określonych narzędzi realizacji, ram finansowych, harmonogramów, podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację. Można odnieść wrażenie, że częstokroć użycie w tytule dokumentu programowego określenia „strategia”, miało na celu osłabienie bądź nawet zwolnienie z odpowiedzialności za stronę realizacyjną dokumentu.
5. **Brak odpowiednio przygotowanych kadr** - problematyka programowania rozwoju jest prawie nieobecna w programach nauczania uczelni ekonomicznych. Od czasu rozpoczęcia transformacji systemowej ma miejsce częsta zmienność struktur administracji centralnej, co utrudnia kumulację doświadczeń i doskonalenie kadr planistycznych.
6. **Niedostateczna koordynacja działań** zarówno w sferze programowej, jak i realizacyjnej, brak uporządkowania instytucjonalnego i usystematyzowania podejmowanych przez poszczególne podmioty działań strategicznych (na szczeblu krajowym, jak i regionalnym).
7. **Dominacja myślenia sektorowego** w procesie programowania - wyrażająca się w programowaniu działań w odniesieniu do określonego sektora i niechęci do programowania działań wychodzących poza zakres odpowiedzialności danego resortu, a istotnych z punktu widzenia rozwoju kraju, co skutkuje niewielką liczbą strategii horyzontalnych.
8. **Słabe wykorzystywanie współpracy** pomiędzy partnerami reprezentującymi różne instytucje publiczne (w szczególności administracji rządowej i jednostek samorządu), podmioty prywatne czy organizacje trzeciego sektora dla zapewnienia osiągnięcia celów rozwojowych, zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym.
9. **Niewystarczające powiązanie planowania budżetowego z celami strategicznymi** polityki rozwoju - środki finansowe są rozprasane, bądź się dublują i przeznaczane są na działania i inicjatywy nie stanowiące spójnej, przemyślanej całości (będąc elementem przetargów resortowych). Prowadzi to w konsekwencji do nieefektywnego wykorzystywania środków publicznych oraz małej skuteczności realizowanych polityk.

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego

W większości jednostek gospodarujących mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne ewidencyjne, bazy danych o nieruchomościach, na skutek wieloletnich zaniedbań w zakresie ich aktualizacji, nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego. Uniemożliwia to np. rzetelne ustalenie wielkości i stanu prawnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek

samorządu terytorialnego, co w znacznym stopniu utrudnia prawidłowe gospodarowanie nimi, a także ustalenie należnych dochodów z tego tytułu. Skutkiem nieprawidłowości w ewidencjonowaniu nieruchomości jest realne uszczerpienie dochodów Skarbu Państwa i dochodów gmin.

Realny problem stanowi także rozbieżność między informacjami o liczbie nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego widniejącymi w dwóch zasadniczych prowadzonych dla kraju systemach – ewidencji gruntów i budynków, a także w systemie ksiąg wieczystych. Stan ten obrazuje poniższa tabela. Z danych w niej zawartych wynika, że wskazane są dalsze działania mające na celu uporządkowanie stanu faktycznego i prawnego ww. nieruchomości.

Tabela 2. Liczba nieruchomości w systemie – ewidencja gruntów i budynków i w systemie ksiąg wieczystych.

	Stan na dzień 19 sierpnia 2009 r.	Stan na dzień 28 maja 2010 r.
Łączna liczba nieruchomości sektora publicznego wg EGiB	1 632 851	1 757 120
Łączna liczba nieruchomości sektora publicznego wg KW	1 519 253	1 672 011
Różnica:	113 598	85 109

4.2.2. Zarządzanie w instytucjach publicznych

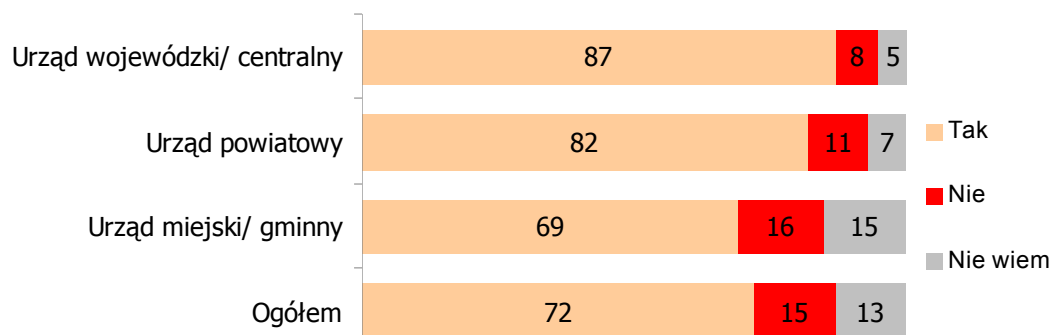
Optymizmem napawają dane pochodzące z badań opinii publicznej. Wbrew obiegiem oraz eksperckim opiniom nie wszyscy i nie we wszystkim co robi administracja obywatele dostrzegają tylko negatywne cechy. Wyjątkowo dobrze oceniane są najbliższe obywatelom, urzędy gminy/dzielnicy. Ponad połowa ankietowanych doceniła sprawną obsługę, przejrzystą strukturę, skuteczną informację i terminowe załatwianie spraw.

Potwierdzeniem podniesienia jakości obsługi są także wyniki badania „Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010 r.”, zgodnie z którymi zastosowanie technologii teleinformatycznych w procesie świadczenia usług pozwoliło na:

- skrócenie czasu ich realizacji w opinii trzech czwartych kierowników urzędów,
- wzrost liczby świadczonych usług według 48% kierowników,
- uproszczenie procedur obsługi klienta w 52% urzędów,
- wzrost satysfakcji klientów z obsługi zaobserwowany przez pracowników 54% urzędów.

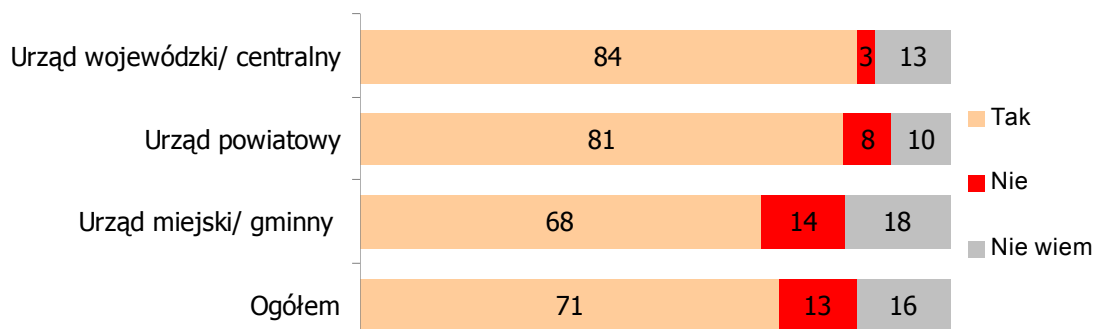
Zmiany w zakresie infrastruktury teleinformatycznej, w opinii ponad 70% kierowników urzędów, pociągnęły za sobą lepszą koordynację procesów, a także wdrożenie innowacyjnych rozwiązań w organizacji pracy.

Wykres 1. Urzędy, w których zastosowanie teleinformatyki pozwoliło na wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w organizacji pracy w ciągu ostatnich trzech lat (w %)



Źródło: Badanie „Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania administracji publicznej w Polsce 2010 roku”, GFK Polonia na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Wykres 2. Urzędy, w których zastosowanie teleinformatyki pozwoliło na lepszą koordynację procesów w ciągu ostatnich trzech lat (w %)



Źródło: Badanie „Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania administracji publicznej w Polsce 2010 roku”, GFK Polonia na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

Instytucje administracji publicznej w niewystarczającym stopniu wykorzystują analizy, opracowania naukowe i ekspertyzy w procesach decyzyjnych oraz podczas przygotowywania dokumentów strategicznych. Dodatkowym problemem jest brak umiejętności opracowywania dokumentów strategicznych, której towarzyszy nierzadko niska zdolność jednostek administracji do monitorowania wdrażanych działań oraz oceny stopnia realizacji wyznaczonych celów strategicznych. W odniesieniu do obiegu informacji w administracji, utrudnienia występują zarówno w komunikacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej.

Rozwój instytucjonalny administracji samorządowej

Rozwój instytucjonalny administracji samorządowej zmierza w kierunku sprostania rosnącym oczekiwaniom społecznym w zakresie sprawności i jakości działania urzędów, poszukiwania nowoczesnych narzędzi zarządzania, dających możliwość dostosowania zakresu usług publicznych do potrzeb obywateli i możliwości finansowych urzędu oraz dopływu wiedzy z zakresu zarządzania publicznego. Wyniki przeprowadzonego badania¹² dotyczącego rozwoju instytucjonalnego wskazują, że na gruncie administracji samorządowej dokonuje się wiele zmian, jednakże nie wszystkie zachodzą w zadowalającym tempie. Z badania ewaluacyjnego wynika, że wśród analizowanych jednostek:

- 14,40 proc. bierze udział w Systemie Analiz Samorządowych;
- 50,70 proc. stosuje monitoring do badania poziomu satysfakcji klientów;
- 64,20 proc. świadczy usługi publiczne drogą elektroniczną;
- 44,80 proc. JST korzysta z platformy e-PUAP przy świadczeniu usług drogą elektroniczną;
- 24,90 proc. eksploatuje systemy zarządzania jakością;
- 35,60 proc. dysponuje kodeksem etycznym dla pracowników;
- 59,80 proc. prowadzi w 2009 roku konsultacje społeczne;
- 74,40 proc. zleca w 2009 roku zadania publiczne organizacjom pozarządowym;
- 7,80 proc. realizuje zadania publiczne w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne.

Sukces rozwoju jednostki samorządu terytorialnego wiąże się ściśle ze sprawnością zarządzania, ujętowanego w kategoriach wiedzy i umiejętności sterowania zasobami, procesami i informacjami w celu ich optymalnego wykorzystania, a to z kolei wymaga odpowiedniego przygotowania kadr.

Zakres upowszechnienia praktyk określających poziom rozwoju instytucjonalnego w jednostkach samorządu terytorialnego jest wysoce zróżnicowany. Do najczęściej stosowanych rozwiązań należą: strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, wieloletni plan inwestycyjny oraz zlecenie wykonywania zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Najmniejszą popularnością cieszą się

¹² Badanie ewaluacyjne wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2. Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 wyniki badania zostały opublikowane na stronie internetowej www.administracja.mswia.gov.pl

innowacyjne rozwiązania zarządcze i komunikacyjne: budżet zadaniowy, rozwiązania z dziedziny zarządzania jakością (system EN ISO 9001:2000, metoda CAF, PRI) i usługi wirtualnego urzędu. Najlepiej rozwiniętymi jednostkami samorządowymi są miasta na prawach powiatów. W porównaniu z jednostkami pozostałych rodzajów wykazują się one najwyższym poziomem upowszechnienia większości badanych rozwiązań instytucjonalnych. Natomiast najniższym poziomem rozwoju instytucjonalnego, w większości badanych obszarów, charakteryzują się gminy wiejskie.

Szczególnie wyraźne dysproporcje pomiędzy poszczególnymi rodzajami jednostek widoczne są w dziedzinie zarządzania jakością i wprowadzania nowoczesnych rozwiązań usprawniających komunikację (wirtualny urząd, elektroniczny obieg dokumentów). Najmniejsze różnice w poziomie upowszechnienia badanych praktyk występują natomiast w obszarze rozwiązań zarządczych (budżet zadaniowy, wieloletni plan finansowy i wieloletni plan inwestycyjny).

Poziom upowszechnienia większości z uwzględnionych rozwiązań instytucjonalnych jest uzależniony od wielkości jednostki samorządu terytorialnego. Zależność ta jest najsilniejsza w obszarach: zarządzania jakością, usprawnień komunikacyjnych oraz działań wspierających partycypację społeczną.

Poziom rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego, w większości obszarów, nie jest uzależniony od zamożności regionu ich lokalizacji. Poziom upowszechnienia badanych rozwiązań instytucjonalnych w samorządach z województw o niskim wskaźniku PKB *per capita* nie ustępuje analogicznemu zakresowi w województwach o wyższym poziomie PKB na mieszkańca. Wyjątki stanowią tu obszary zarządzania jakością i komunikacji, w których występuje niewielka zależność poziomu rozwoju jednostek samorządu terytorialnego od wysokości PKB *per capita* w województwie.

Zatrudnienie

Wraz z procesami decentralizacyjnymi obserwowane są zmiany w strukturze zatrudnienia w instytucjach administracji publicznej. W latach 1999–2009 odsetek zatrudnionych w administracji samorządowej wśród ogółu urzędników wzrósł z poziomu 0,52 do 0,57.

Tabela 3. Zatrudnienie w administracji publicznej w Polsce (tys.)

	1999	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Administracja publiczna (ogółem)	307	315,3	358,2	367,7	371	379,8	387,7	428,3
Administracja państwowa¹³	148	135,8	162,4	164,6	164,2	165,5	166,7	182,7
administracja samorządowa	159	178,7	194,9	202,2	206,0	213,5	220,1	244,7
- gminy ¹⁴	132	132,8	142,3	145,6	148,5	154,3	156,4	167,7
- powiaty	21	39,8	44,3	47,0	46,6	46,9	47,6	55,3
- województwa ¹⁵	4,6	6,1	8,4	9,5	10,8	12,3	15,9	21,6
Udział zatrudnionych w administracji samorządowej do ogółu zatrudnionych	0,52	0,56	0,54	0,55	0,55	0,56	0,56	0,57

Zródło: rocznik statystyczny GUS

¹³ Kategoria obejmuje:

1) naczelne i centralne organy administracji:

a) instytucje naczelne i centralne (np. Sejm, Senat, Kancelarie Prezydenta, ministerstwa, urzędy centralne),
b) jednostki służb zagranicznych, tj. placówki zagraniczne organów administracji państwowej oraz pracujących za granicą w przedstawicielstwach ONZ i innych misjach zagranicznych, a także w instytucjach, ośrodkach informacji i kultury za granicą,
c) terenowe organy rządowej administracji specjalnej (np. izby i urzędy skarbowe, okręgowe inspektoraty pracy, urzędy statystyczne, urzędy celna, regionalne izby obrachunkowe, Inspekcje Handlowa, okręgowe inspektoraty gospodarki energetycznej i materiałowej, gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, archiwa państwowe),

2) terenowe organy rządowej administracji ogólnej (urzędy wojewódzkie, jednostki pomocniczej działalności usługowej łącznie z wojewódzkimi: inspektoratami inspekcji handlowej, służbami ochrony zabytków, zakładami weterynarii, zarządami melioracji i urzędów wodnych oraz kuratoriami oświaty).

¹⁴ Kategoria obejmuje gminy miasta na prawach powiatu, w tym urzędy miast na prawach powiatu.

¹⁵ Kategoria obejmuje województwa w tym urzędy marszałkowskie.

Zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Zarządzanie zasobami ludzkimi w polskiej służbie cywilnej charakteryzuje się brakiem ciągłości prawno - instytucjonalnej. Brak politycznego konsensusu co do kształtu i kierunku rozwoju służby cywilnej skutkowało uchwalaniem kolejnych ustaw o służbie cywilnej (w ciągu 12 lat uchwalono 4 ustawy). Regulowały one w różny sposób m.in. kwestie organu właściwego w sprawach służby cywilnej (Szef Służby Cywilnej, Szef KPRM, ponownie Szef Służby Cywilnej) i jego obsługi (Urząd Służby Cywilnej, KPRM) czy kwestie statusu wyższych stanowisk (w służbie cywilnej i poza nią) oraz sposobu ich obsady (konkursy, powołania, nabór). Taki brak stabilności nie sprzyjał dobremu zarządzaniu zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Wzmocnieniu pozytywnych kierunków w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej sprzyjało natomiast orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów, uchwalenie w 2008 r. ustawy o służbie cywilnej uwzględniającej doświadczenia płynące ze stosowania rozwiązań zawartych we wcześniejszych ustawach.

Prowadzenie spójnej polityki w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej utrudnia zróżnicowanie statusów zatrudnienia w administracji rządowej (np. członkowie korpusu służby cywilnej, osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń). Dodatkowym utrudnieniem jest występowanie wielu grup pracowniczych w ramach samej służby cywilnej. W urzędach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej istnieją różne pragmatyki służbowe. Przykładem są urzędy zatrudniające tzw. służby mundurowe (komendy policji, komendy państwowej straży pożarnej, komendy straży granicznej, urzędy celne). Na stanowiskach urzędniczych zatrudniani są funkcjonariusze różnego rodzaju służb, żołnierze zawodowi, sędziowie, prokuratorzy oraz pracownicy zatrudniani na zasadach określonych w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o *pracownikach urzędów państwowych* (Dz.U. z 2001r. Nr 86, poz.953, z późn. zm.).

Za zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej odpowiadają różne podmioty. Realizacja polityki personalnej w poszczególnych urzędach należy do kompetencji dyrektorów generalnych urzędów (kierowników urzędów - w przypadku urzędów, w których nie tworzy się stanowiska dyrektora generalnego). Na szczeblu centralnym zarządzanie zasobami ludzkimi należy do kompetencji Szefa Służby Cywilnej, a także – w niektórych obszarach – do innych podmiotów, np. Ministra Finansów w odniesieniu do administracji skarbowej. Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. wprowadziła szereg instrumentów, które tworzą podstawy do zapewnienia spójności podejmowanych działań. Do instrumentów tych można zaliczyć: strategię zarządzania zasobami ludzkimi, standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej, zasady etyki korpusu służby cywilnej, programy zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie, a także instrumenty umożliwiające Szefowi Służby Cywilnej nadzorowanie zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, współdziałanie z dyrektorami generalnymi urzędów oraz wykorzystywanie środków rezerwy budżetowej na modernizację służby cywilnej.

Cechą systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej jest brak zarządzania przez cele i powiązania wynagrodzenia z oceną efektów oraz jakości pracy. Brakuje też spójności między systemem wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, a wynagrodzeniami osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, co skutkuje niejednokrotnie otrzymywaniem przez dyrektorów generalnych urzędów i niekiedy dyrektorów departamentów wyższych wynagrodzeń niż ministrowie kierownicy urzędów centralnych i ich zastępcy. Przykładowo w 2009 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie dyrektorów generalnych ministerstw wynosiło 18.320 zł brutto wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym i nagrodami. Dla porównania przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w tym samym okresie w ministerstwach wynosiło 12.072 zł (osoby te nie otrzymują dodatkowego wynagrodzenia rocznego, a nagrody w wyjątkowych sytuacjach). Dodatkowo, w latach 2008 - 2010 kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie zmieniła się.

Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w znacznym stopniu utrudnia brak instrumentów do pomiaru obciążenia pracą w urzędach. Uniemożliwia to jednoznaczne stwierdzenie czy rozłożenie zatrudnienia w urzędach jest racjonalne. Jak pokazują wyniki wartościowania, ubocznym skutkiem tego stanu rzeczy powiązane z brakiem długookresowej perspektywy jest istnienie dużej liczby stanowisk wymagających bardzo prostych kompetencji. Z informacji przekazanych przez urzędy w 2009 r., wynika, że niewystarczająca liczba pracowników w stosunku do przydzielonych zadań jest istotnym problemem dla 36% urzędów. Ilustracją obciążenia pracą poszczególnych urzędów może być zjawisko występowania pracy w nadgodzinach. Wyniki badania przeprowadzonego przez Departament Służby Cywilnej KPRM

w 2009 r. wskazują, że w większości przebadanych urzędów (58%) wystąpiły godziny nadliczbowe. Utrudnia to godzenie pracy zawodowej z życiem prywatnym.

Służba cywilna pozostaje atrakcyjnym pracodawcą dla osób posiadających „ogólne” kompetencje, które na otwartym rynku pracy nie są wysoko cenione. Problemy występują natomiast w obszarach eksperckich, tj. takich gdzie konieczne jest połączenie wiedzy z zakresu konkretnej specjalizacji z wiedzą z zakresu administracji publicznej. Pozyskanie takich osób na rynku jest trudne, a w wielu dziedzinach służba cywilna jest interesującym „dostawcą” kompetentnych pracowników dla innych organizacji sektora publicznego i przedsiębiorstw.

Istotną kwestią jest odchodzenie ze służby cywilnej najbardziej perspektywicznych pracowników (osoby z kilkuletnim stażem, dobrze wykształcone) zatrudnionych na kluczowych stanowiskach w urzędzie. W szczególności dotyczy to osób zatrudnionych w grupie stanowisk samodzielnych w służbie cywilnej. W przypadku ministerstw wskaźnik fluktuacji zatrudnienia w tej grupie stanowisk wynosił w 2009 r. 13,5%, a w grupie średniego szczebla zarządzania w służbie cywilnej - 14,6%. Zjawisko to równoważone jest jednak w skali całego korpusu służby cywilnej, ponieważ w 2009 r., ogólny wskaźnik fluktuacji zatrudnienia wyniósł 7,4%. Może to świadczyć o większej stabilności zatrudnienia na stanowiskach specjalistycznych i wspomagających w służbie cywilnej, które stanowią najliczniejszą część korpusu. Jednocześnie należy zauważyć, że dla części osób zmiana pracy nie wiązała się z odejściem ze służby cywilnej – 14% odejść z urzędów stanowiły przeniesienia członków korpusu służby cywilnej do innego urzędu w służbie cywilnej. Tym samym ich wiedza i doświadczenie nadal mogą być wykorzystywane w służbie cywilnej. Zasadne jest stałe monitorowanie fluktuacji zatrudnienia w służbie cywilnej oraz sytuacji na rynku pracy, identyfikowanie przyczyn odejścia z pracy. Może to być pomocne w budowaniu systemu motywacyjnego, zarządzaniu talentami i utrzymaniu w służbie cywilnej najlepszych i realizujących kluczowe zadania pracowników. Dotyczy to zwłaszcza pracowników zatrudnionych na stanowiskach samodzielnych i średniego szczebla zarządzania, wśród których zanotowano wysoką fluktuację. Odrębną kwestią jest natomiast fluktuacja spowodowana derekrutacją i konieczność wypracowania modelowych rozwiązań w tym zakresie (np. zwolnienia pracowników w wyniku likwidacji, reorganizacji urzędów, czy negatywnej oceny pracy).

Korpus służby cywilnej, tak jak i inne segmenty rynku pracy, dotykają zmiany demograficzne¹⁶. W 2009 r. najliczniej reprezentowaną grupą w służbie cywilnej były osoby w wieku między 31 a 50 lat – 52,8%, natomiast 26,9% korpusu stanowiły osoby powyżej 50 roku życia. Tym samym należy się spodziewać rosnącej roli właściwego planowania i wykorzystania zasobów ludzkich, w szczególności konieczności umiejętnego wykorzystania doświadczenia osób powyżej 50 roku życia. Pierwsze działania mające na celu wsparcie pracowników administracji rządowej w grupie wiekowej 45+ w oparciu o środki funduszy europejskich zostały już podjęte. Ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny Kapitał Ludzki) realizowany jest projekt „Wdrożenie strategii szkoleniowej”, którego jeden z komponentów skierowany jest do grupy wiekowej 45+. Wsparcie osób powyżej 45 roku życia, umiejętnie wykorzystanie ich doświadczenia z jednoczesną pomocą w przystosowaniu do zmieniających się warunków pracy (np. informatyzacja urzędów) przyczyni się do łagodniejszego odczuwania skutków zmian demograficznych w organizacji pracy w urzędach.

Obowiązujące od wielu lat zasady naboru do służby cywilnej (otwartość, jawność, konkurencyjność), a także instrumenty monitorowania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej przewidziane przez ustawę o służbie cywilnej z 2008 r. i działania Szefa Służby Cywilnej (możliwość kierowania przez Radę Służby Cywilnej i Szefa Służby Cywilnej przedstawicieli w celu obserwacji przebiegu procesu naboru, rekomendacje Szefa Służby Cywilnej dotyczące przeprowadzania naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej) tworzą dobre podstawy do przeprowadzenia tego procesu w rzetelny sposób. Niemniej konieczne jest stałe doskonalenie obowiązujących rozwiązań, kształtowanie mechanizmów pozwalających poprawić sprawność, a przy tym rzetelność i obiektywność przeprowadzanego naboru, w szczególności na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Istotną rolę w tym zakresie może odegrać Krajowa Szkoła Administracji Publicznej lub inne wyspecjalizowane podmioty, np. poprzez udział w procesie naboru do służby cywilnej, w tym na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, sprawdzanie kompetencji kierowniczych kandydatów ubiegających się o wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

¹⁶ W świetle prognozy ludności na lata 2003-2030 przygotowanej przez GUS, następują zmiany w strukturze ludności Polski – systematycznie będzie maleć liczba ludności w wieku produkcyjnym. Towarzyszyć temu będą niekorzystne zmiany w strukturze wiekowej ludności (starzenia się społeczeństwa).

Istotnym zagadnieniem w zarządzaniu zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, który wymaga rozpoznania jest możliwość wprowadzenia większej elastyczności pracy w połączeniu z wieloaspektowym bezpieczeństwem zatrudnienia. W tym kontekście za ważne należy uznać włączenie się Szefa Służby Cywilnej w projekt realizowany przez Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht mający na celu zbadanie występowania możliwości zastosowania w wybranych krajach Europy Środkowo – Wschodniej elementów flexicurity¹⁷ w administracji publicznej.

Niskie, mało konkurencyjne wynagrodzenia, duże rozbieżności w poziomach wynagrodzeń pomiędzy urzędami oraz mało motywacyjny system wynagrodzeń to jedne z najczęściej wskazywanych przez urzędy problemów w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Na ich wystąpienie wskazało 40% badanych urzędów. Jednak z dostępnych danych wynika, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w 2009 r. (wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym - 4 414 zł brutto) było o 42,2% wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogółem, które w tym samym okresie wyniosło 3 103 zł brutto. Jednocześnie było również wyższe (o 32,8%) od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, które wyniosło w 2009 roku 3 325 zł brutto wraz z wypłatami nagród z zysku. Należy jednak zauważyć, iż dane te stanowią porównanie wynagrodzeń członków korpusu służby cywilnej, czyli wynagrodzeń grupy osób o wyższych kwalifikacjach zawodowych w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej¹⁸.

Występuje słabe powiązanie poziomu wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej z wynagrodzeniami na rynku pracy oraz z efektami pracy¹⁹. Z danych dotyczących relacji wynagrodzeń w służbie cywilnej do wynagrodzeń na porównywalnych stanowiskach pracy w sektorze prywatnym wynika, iż wynagrodzenia w służbie cywilnej są najbardziej konkurencyjne na stanowiskach wspomagających, gdzie podaż kandydatów jest stosunkowo najwyższa, a najmniej konkurencyjne na stanowiskach menedżerskich wysokiego szczebla²⁰. Dodatkowym problemem jest brak jasnego uzależnienia wysokości wynagrodzenia zmiennego od wyników pracy. W korpusie służby cywilnej są to głównie nagrody – a zatem składniki wynagrodzenia przyznawane w sposób uznaniowy, w związku z czym ich walory motywacyjne są mocno ograniczone.

Jednym z podstawowych problemów jest brak instrumentów służących do kompleksowej i stałej oceny uwarunkowań poziomu wynagrodzeń w urzędach obejmujących m.in. odniesienie do poziomu odpowiedzialności osób zatrudnionych w administracji rządowej. W związku z tym utrudnione jest prowadzenie racjonalnej polityki wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej, w sytuacji braku dostatecznej wiedzy o przyczynach występujących różnic w wynagrodzeniach, tj. na ile różnice te wynikają z racjonalnych przesłanek, a na ile wynikają z historycznie ukształtowanych poziomów wynagrodzeń i „siły przebiccia” danego urzędu w trakcie prac budżetowych.²¹

¹³ Flexicurity – wyraz powstały z połączenia dwóch słów: flexibility (elastyczność) i security (bezpieczeństwo) nie doczekał się do tej pory odpowiednika w języku polskim. Natomiast koncepcja ta, która pozwala połączyć dwa pozornie sprzeczne dążenia, tj. elastyczność oraz bezpieczeństwo zatrudnienia jest jednym z filarów aktywnej polityki rynku pracy, wspieranym przez Komisję Europejską w okresie programowania 2007–2013.

¹⁸ W 2009 roku odsetek osób zatrudnionych w korpusie służby cywilnej na stanowiskach, na których wymagane jest wykształcenie wyższe wynosił 48,9%. Natomiast zgodnie z danymi GUS pochodzącymi z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności w III kwartale 2009 roku odsetek osób z wykształceniem wyższym wśród pracujących w gospodarce narodowej wynosił 25,6%, źródło: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. III kwartał 2009*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s. 145.

¹⁵ Raport Polska 2030, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 307-308.

²⁰ Brak konkurencyjności dotyczy stanowisk od poziomu IV (stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej) wzwyż. Na poziomie najniższych stanowisk (stanowiska wspomagające w służbie cywilnej – poziom V), relacja ta jest jeszcze korzystniejsza dla służby cywilnej i sięga 109% w porównaniu do sektora prywatnego. W miarę wzrostu wartości stanowisk, już na poziomie IV (stanowiska specjalistyczne w służbie cywilnej) wysokość wynagrodzenia stanowi 71% wynagrodzeń w sektorze prywatnym, na poziomie II (np. Główny księgowy resortu) stosunek ten sięga 48%, aby dla dyrektorów generalnych (poziom I) dojść do 12%. Źródło: Raport Hay Group „Wynagrodzenia w administracji publicznej w Polsce i w Europie. Hipoteza na temat motywacji i jakości służby cywilnej w Polsce”.

²¹ W celu uzyskania informacji na temat kształtowania się wynagrodzeń w służbie cywilnej, w 2009 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów we współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym przeprowadziła badanie w zakresie regionalnego zróżnicowania poziomu wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu z wynagrodzeniami innych grup zatrudnionych w administracji publicznej. Dodatkowo, w 2010 roku przygotowany zostanie raport płacowy dotyczący analizy wynagrodzeń na wybranych stanowiskach w służbie cywilnej w porównaniu z wynagrodzeniami na wybranych stanowiskach w innych urzędach administracji publicznej i sektorach gospodarki.

Prowadzeniu racjonalnej polityki wynagrodzeń w korpusie służby cywilnej nie sprzyja rozproszenie kompetencji w tym zakresie. Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o *kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz.U. Nr 110, poz. 1255, z późn. zm.) przewiduje, że średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej są corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno – Gospodarczych, w skład której wchodzi przedstawiciele Rady Ministrów (m.in. Minister Finansów, Minister Pracy i Polityki), pracodawców i związków zawodowych. Szef Służby Cywilnej dysponuje jedynie pośrednimi instrumentami wpływania na kształtowanie wynagrodzeń poprzez możliwość przedstawiania Radzie Ministrów stanowiska do projektu ustawy budżetowej oraz ustawowo wprowadzony obowiązek współdziałania Ministra Finansów z Szefem Służby Cywilnej przy tworzeniu projektu budżetu w zakresie środków na wynagrodzenia w służbie cywilnej. Przepis ten wymaga realizacji w praktyce planowania budżetowego.

Z przekazanych przez urzędy informacji²² wynika, że mało wykorzystywanym działaniem jest korzystanie z wiedzy i doświadczenia innych urzędów we wprowadzaniu rozwiązań w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi (na podejmowanie takiego działania wskazało 3% urzędów). Badania przeprowadzone w wybranych ministerstwach²³ wskazują także, że dominuje uczenie się na własnych błędach i samokształcenie. Z drugiej strony aż 71% kierowników polskich urzędów²⁴ nie znajduje w działaniu swoich instytucji żadnych doświadczeń lub osiągnięć, które chcieliby rozpowszechnić jako dobre praktyki.

W niewystarczającym stopniu korzysta się także ze współpracy z ekspertami zewnętrznymi, pracy zespołowej, które wspomagają uczenie się pracowników i rozwijają ich potencjał. Brakuje właściwego zarządzania wiedzą. Wskazuje to na konieczność podejmowania działań wspierających wymianę informacji i dzielenie się wiedzą, konieczność identyfikacji i upowszechnienia dobrych praktyk zarządzania zasobami ludzkimi, w tym poprzez wykorzystanie międzynarodowych doświadczeń, a także finansowanie innowacyjnych projektów ze środków europejskich.

Jednym z instrumentów, które pozwalają zrozumieć konieczność wdrożenia nowoczesnych narzędzi zarządzania są szkolenia oraz inne formy podnoszenia kompetencji członków korpusu służby cywilnej. Szkolenia pełnią ważną rolę zarówno ze względów merytorycznych (podnoszenie poziomu wiedzy i umiejętności), jak i motywacyjnych - są argumentem za podjęciem i kontynuowaniem pracy. Znalazło to potwierdzenie w sprawozdaniach dyrektorów generalnych urzędów (kierowników wykonujących zadania dyrektorów generalnych) z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2009 r., którzy rekomendowali zwiększenie liczby szkoleń (w ramach szkoleń centralnych oraz ze środków europejskich). Sugestię taką przekazało 36% urzędów. Z roku na rok rośnie też odsetek urzędów, które oferują pracownikom szkolenia informatyczne (39% w 2010 r., podczas gdy w 2008 r. o 12 p. proc. mniej).

Choć w obszarze szkoleń można zauważyć pozytywne zmiany, czego wyrazem są np. „szkolenia kaskadowe” stosowane głównie w administracji skarbowej czy inne nowoczesne techniki szkoleniowe (np. e-learning), to jednak szereg kwestii wymaga doskonalenia, np. sporządzanie długookresowych planów szkoleń uwzględniających m.in. specyfikę urzędu czy rodzaje wykonywanych zadań na poszczególnych stanowiskach pracy, większe powiązanie systemu szkoleń w urzędach z innymi systemami zarządzania zasobami ludzkimi (np. systemem ocen, indywidualnym programem rozwoju zawodowego), wymiana informacji pomiędzy pracownikami, którzy uczestniczyli w szkoleniach, upowszechnienie prowadzenia e-learningu i ewaluacji, zwłaszcza ewaluacji działań szkoleniowych, która mogłaby się przyczynić do usprawnienia organizacji szkoleń..

Jakości kadr administracji samorządowej. Oczekiwania polskiego społeczeństwa w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego są wyraźnie zorientowane na wysokie standardy ich funkcjonowania, na poziom i jakość zaspokajania potrzeb społecznych, zwłaszcza w skali lokalnej, a także na upodmiotowienie relacji: urząd-obywatel. Sprawność działania jednostek samorządu terytorialnego,

²² Na podstawie danych przekazanych przez dyrektorów generalnych urzędów w sprawozdaniach z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej w 2009 r.

²³ Badanie pod kierunkiem dr. Karola Olejniczaka „Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się”, Przegląd Służby Cywilnej Nr 3(6), maj-czerwiec 2010 r.

²⁴ Raport z badania „Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania administracji publicznej w Polsce 2010 roku”, GFK Polonia na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

sposób i jakość zaspokajania lokalnych potrzeb społecznych zależy w znacznej mierze od profesjonalnego i rzetelnego wykonywania obowiązków przez zatrudnione w administracji samorządowej kadry urzędnicze. Efektywność i jakość działania osób zatrudnionych na stanowiskach pracy w urzędach administracji samorządowej zależy w sposób bezpośredni od posiadanych przez nie kompetencji zawodowych.

Obraz polskiego urzędnika w opinii Polaków jest raczej pozytywny.

Na gruncie relacji: urzędnik-odbiorca usługi (klient) wskazano mocne i słabe strony obsługi.

Do mocnych stron można zaliczyć przede wszystkim:

- grzeczność, uprzejmość, życzliwość urzędników,
- kompetencje,
- chęć niesienia pomocy odbiorcom (klientom) jednostek samorządu terytorialnego,
- sprawne załatwianie spraw,
- indywidualne podejście do klienta,
- zaangażowanie w rozwiązywanie spraw odbiorców (klientów).

Do słabych stron można zaliczyć przede wszystkim:

- długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy,
- długie kolejki,
- brak możliwości załatwienia sprawy „od ręki”,
- opieszałość i powolny sposób pracy urzędników,
- brak uprzejmości, złe zachowanie, brak kultury,
- brak szacunku dla odbiorcy (klienta) jednostek samorządu terytorialnego,
- przedmiotowe traktowanie klientów,
- brak odpowiednich informacji, niedoinformowanie,
- brak kompetencji, wiedzy i przygotowania do pracy.

Polski urzędnik administracji samorządowej jest: miły, uprzejmy, posiada odpowiednią wiedzę i wykształcenie. Potrafi udzielić niezbędnych informacji, które ułatwiają doprowadzenie sprawy do końca (jest kompetentny). Ponadto, chętnie udziela pomocy (służy radą, udziela niezbędnych informacji) i jest kobietą. Cechy „idealnego urzędnika” pokrywają się z powyższym obrazem.

Na podstawie zebranego materiału empirycznego można sformułować diagnozę jakości kadr administracji samorządowej poprzez pryzmat odbiorcy usług (klienta) świadczonych przez pracowników administracji samorządowej. Poziomą satysfakcji z usług świadczonych przez pracowników administracji samorządowej jest raczej zadowolający. Średni poziom zadowolenia z obsługi dotyczył takich aspektów jak: prezencja, uprzejmość, dostępność, komunikatywność, kompetencje, terminowość i zaangażowanie. Niemniej jednak pewne obszary wymagają poprawy. Należą do nich: zwiększenie uprzejmości i życzliwości urzędników, podniesienie kompetencji, wiedzy i wykształcenia urzędników, zwiększenie zaangażowania urzędników w wykonywanie zleconych zadań, poprawa komunikatywności urzędników i sposobu przekazywania informacji.

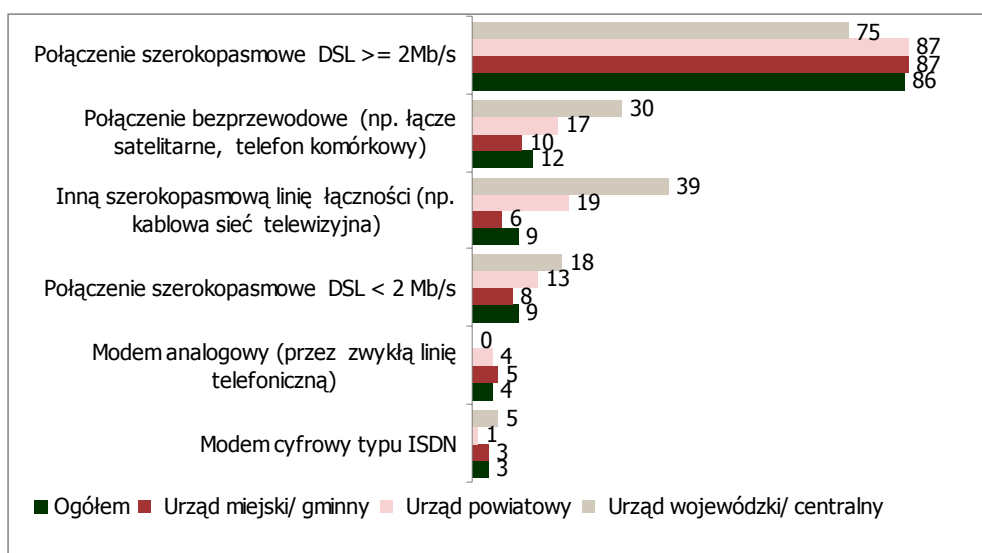
Wykorzystanie technologii teleinformatycznych (ICT)²⁵ w instytucjach publicznych

Analiza wyników badania w przeprowadzonego we wrześniu 2010 r. w urzędach wskazuje na rosnącą świadomość korzyści, jakie niesie zastosowanie ICT w codziennym działaniu urzędów oraz świadczeniu usług. Przejawia się to między innymi w inwestowaniu w informatyzację. W 2010 r. tylko 8% urzędów przeznaczyło na szeroko pojętą informatyzację (sprzęt, oprogramowanie, wdrożenia, szkolenia informatyczne) między 0 a 10 tys. zł, podczas gdy w 2008 r. aż 49% nie przeznaczyło na ten cel ani złotówki. Średni budżet na informatyzację wyniósł około 595 tys. zł, co stanowiło 1,7% całego budżetu urzędów. Drugim przejawem dostrzegania wagi stosowania ICT w urzędach jest posiadanie własnej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za informatyzację, którą miało 57% wszystkich urzędów (48% w 2008 r.), a kolejnym prowadzenie szkoleń z zakresu technologii informacyjnych i komunikacyjnych dla pracowników w 39% urzędów (27% w 2008 r.). W 2010 r. tylko 10% urzędów zlecało na zewnątrz obsługę informatyczną.

²⁵ Na podstawie publikacji MSWiA „Społeczeństwo informacyjne w liczbach 2010” oraz wyników badania „Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania administracji publicznej w Polsce 2010 roku”, wykonanego przez GFK Polonia na zlecenie MSWiA, w którym we wrześniu 2010 r. wzięło udział ponad 1000 kierowników urzędów wszystkich szczebli w Polsce i 1380 informatyków.

Już w 2007 r. wszystkie urzędy korzystały z komputerów oraz miały dostęp do Internetu. Najpopularniejsze w administracji są łącza szerokopasmowe o przepustowości 2 Mb/s lub większej – w 2010 r. miało je 86% urzędów. Łącza szerokopasmowe o dużej przepustowości stają się standardem w jednostkach administracji niezależnie od ich wielkości, czy lokalizacji, jednak są one częściej obecne w urzędach niższego szczebla (miejskich lub gminnych, powiatowych) niż w urzędach centralnych i wojewódzkich.

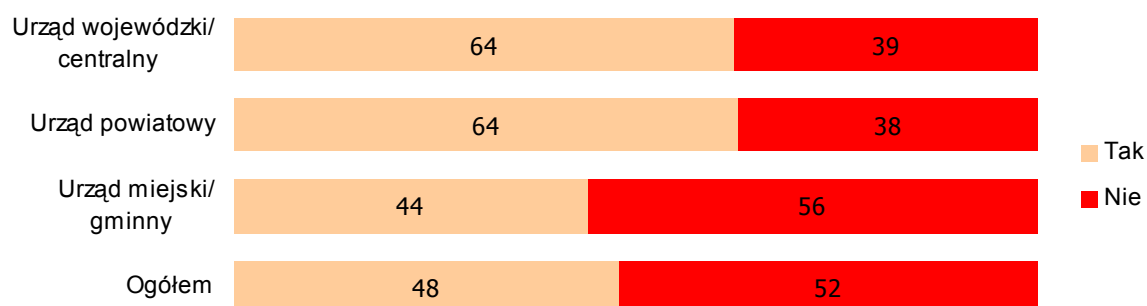
Wykres 3. Rodzaje połączeń z Internetem w urzędach w 2010 r. według rodzaju urzędu (w %)



Po latach stagnacji w zakresie rozwoju Intranetu w urzędach w latach 2007-2008, kolejne dwa lata przyniosły wzrost odsetka urzędów wyposażonych w intranet o 10 p. proc. Obecnie Intranet, czyli sieć wewnętrzna oparta na tych samych standardach, protokołach i programach, co stosowane w Internecie, ma wdrożony 59% urzędów.

System elektronicznego zarządzania dokumentami to narzędzie informatyczne pozwalające na rejestrowanie, porządkowanie, klasyfikację, zarządzanie wersjami i sposobami obiegu oraz archiwizację dokumentów w postaci papierowej i elektronicznej. Około połowa urzędów w Polsce (48%) wdrożyła system elektronicznego zarządzania dokumentami (41% w 2008 r.). Zdecydowana większość (92%) urzędów niekorzystających z takiego systemu planuje jego wprowadzenie, z czego dwie trzecie urzędów deklaruje wdrożenie w latach 2010 - 2011.

Wykres 4. Urzędy wyposażone w systemy elektronicznego zarządzania dokumentami w Polsce w 2010 r. (w %)

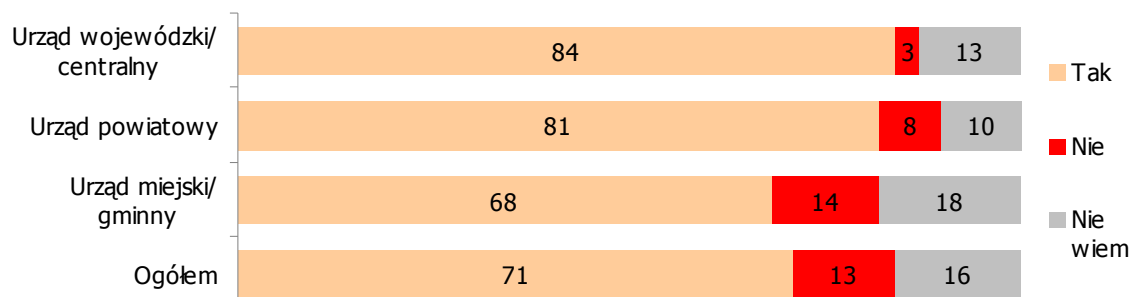


Większość (83%) systemów zarządzania dokumentami działa samodzielnie, nie będąc częścią większego systemu (innego niż ePUAP), który byłby współużytkowany także przez inne urzędy. Mnogość systemów stosowanych przez urzędy w Polsce nie sprzyja sprawnej współpracy i wykorzystaniu danych zgromadzonych w zasobach urzędów, a co za tym idzie wygodzie obywatela.

Technologie teleinformatyczne są narzędziem usprawniającym pracę i podnoszącym efektywność urzędów w Polsce. W opinii kierowników jednostek administracji publicznej, wykorzystanie teleinformatyki w

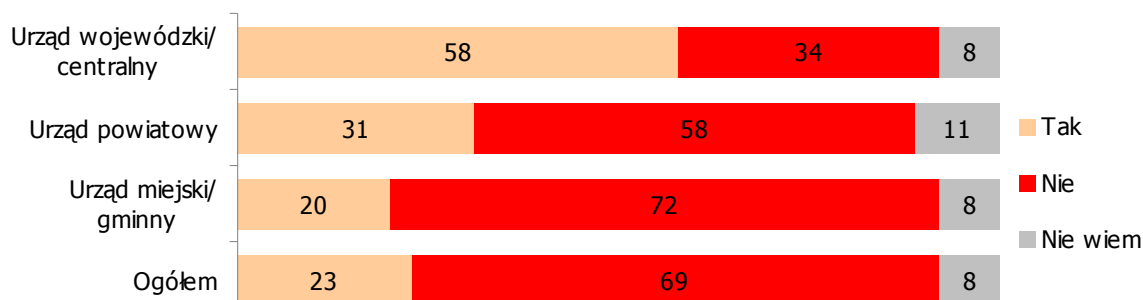
urzędach wpłynęło przede wszystkim na szybsze załatwianie spraw (71%), a także na wdrożenie innowacyjnych rozwiązań w organizacji pracy (72%) i lepszą koordynację procesów w urzędach (71%).

Wykres 5. Urzędy, w których zastosowanie teleinformatyki pozwoliło na szybsze załatwianie spraw w ciągu ostatnich trzech lat (w %)



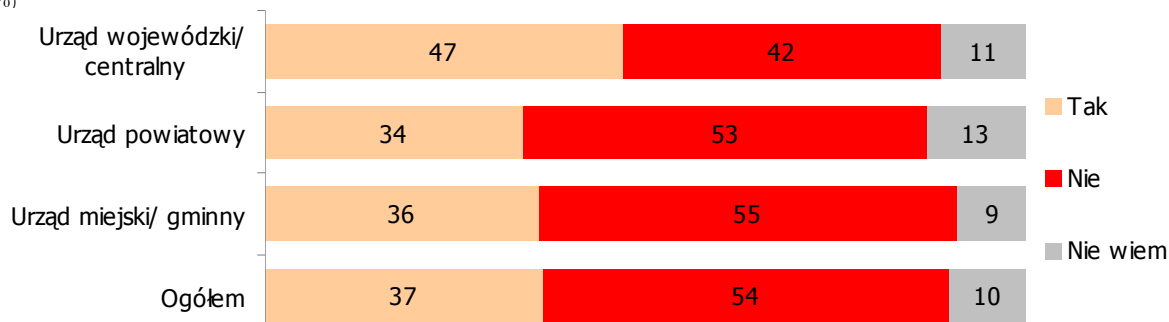
54% kierowników nie stwierdziło odciążenia urzędników pracą poprzez zastosowanie technologii teleinformatycznych, natomiast 37% potwierdza fakt ich użyteczności. Mimo wdrożenia niemal w co drugim urzędzie systemu elektronicznego zarządzania dokumentami, tylko 23% kierowników jednostek zauważyło zmniejszenie liczby dokumentów w postaci papierowej (prawie 70% nie zauważyło) oznacza, że istnieje podwójny obieg dokumentów: papierowy i elektroniczny.

Wykres 6. Urzędy, w których zastosowanie teleinformatyki pozwoliło na zmniejszenie liczby dokumentów w postaci papierowej w ciągu ostatnich trzech lat (w %)



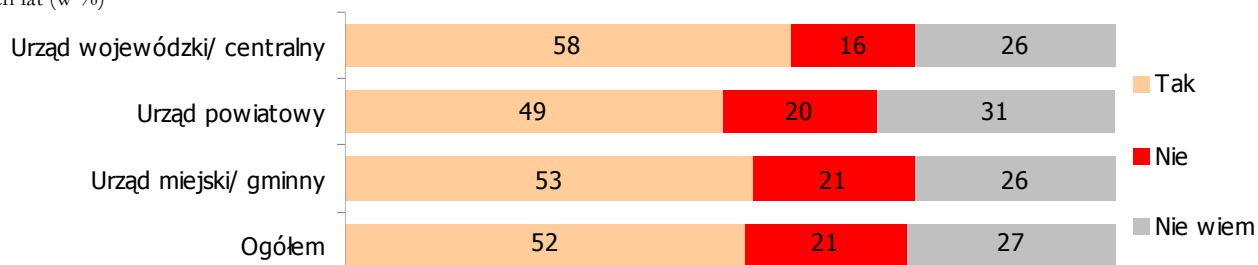
Obserwuje się pozytywny wpływ technologii na organizację i koordynację pracy, przede wszystkim na styku urząd-klient (klient jako obywatel, przedsiębiorstwo, inny urząd lub instytucja zewnętrzna), natomiast w mniejszym stopniu dotyczą tzw. back-office, czyli wewnętrznych procedur instytucji.

Wykres 7. Urzędy, w których zastosowanie teleinformatyki pozwoliło na zmniejszenie obciążenia pracą w ciągu ostatnich trzech lat (w %)

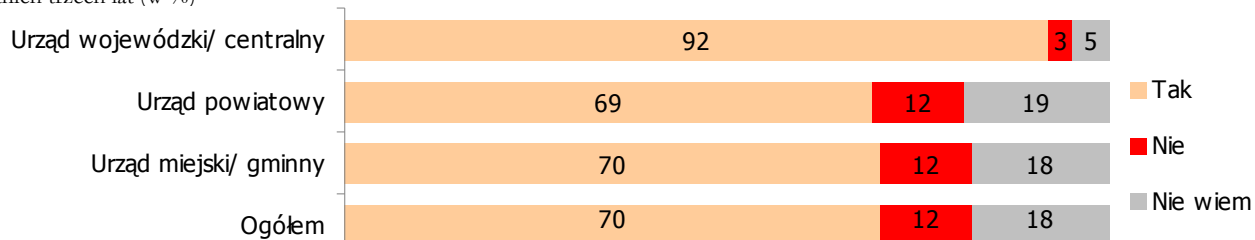


W opinii ponad połowy kierowników urzędów w następstwie zastosowania ICT w urzędach wzrosło zaangażowanie pracowników w wykonywaną pracę oraz ich innowacyjność pozwalająca na wzrost efektywności i satysfakcji klienta. W mniejszym stopniu pracownicy wpływają na procesy wewnętrzne urzędów, których usprawnienie zależy od innowacyjności i kompetencji kadry kierowniczej.

Wykres 8. Urzędy, w których zastosowanie teleinformatyki pozwoliło na wzrost zaangażowania pracowników w ciągu ostatnich trzech lat (w %)



Wykres 9. Urzędy, w których zastosowanie teleinformatyki pozwoliło na zwiększenie innowacyjności pracowników w ciągu ostatnich trzech lat (w %)

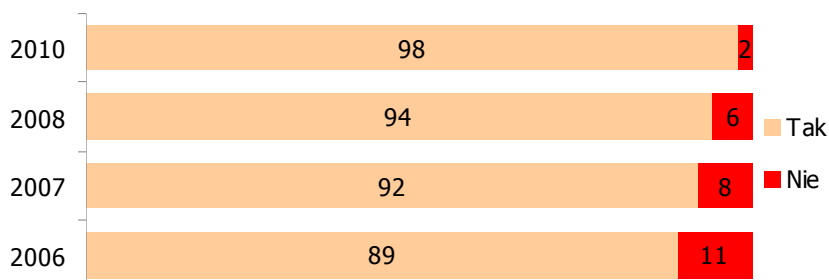


Elektroniczna administracja

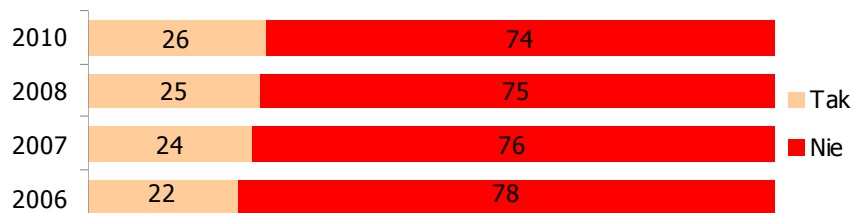
Wraz z pojawieniem się Internetu przed społeczeństwem otworzyły się nowe możliwości komunikacji i współpracy z władzami. Oczekuje się, że usługi będą dostępne on-line, nawet jeśli jeszcze nie wszyscy obywatele chcą lub mogą z nich korzystać. Prowadzi to do łączenia różnych form świadczenia usług, począwszy od osobistej w urzędzie, do w pełni zautomatyzowanej, z wykorzystaniem strony internetowej, e-maila, usługi poczty głosowej, czy zapytania telefonicznego. Z badania *“eGovernment scenarios for 2020 and the preparation of the 2015 Action Plan”* wykonanego przez RAND Europe na zlecenie KE wiosną 2010 r., wynika, że połowa Polaków byłaby skłonna zapłacić za większą liczbę lepszej jakości usług dostępnych przez Internet, ceniąc sobie przede wszystkim oszczędność czasu przy korzystaniu z usług administracji on-line.

W 2010 r. prawie każdy urząd w Polsce posiadał własną stronę internetową, lecz tylko co czwarty w innej niż polska wersji językowej (w większości angielskiej). Praktycznie wszystkie urzędy posiadają własną stronę podmiotową BIP, przy czym jedynie w przypadku 10% urzędów pełni ona jednocześnie funkcję portalu internetowego.

Wykres 10. Urzędy posiadające własną stronę internetową (w %)

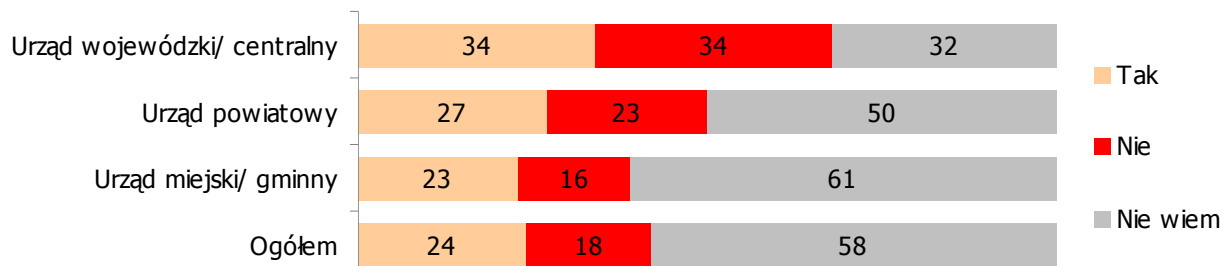


Wykres 11. Urzędy udostępniające strony internetowe w innej niż polska wersji językowej (w %)



Większość urzędów posiada strony internetowe, które wciąż nie spełniają kryteriów dostępności według WCAG²⁶ 1.0. Jedynie co czwarty urząd deklaruje, że jego strona WWW spełnia kryteria dostępności.

Wykres 12. Urzędy, których strona internetowa spełnia kryteria dostępności według WCAG 1.0 w 2010 r. (w % urzędów, które posiadają stronę WWW)

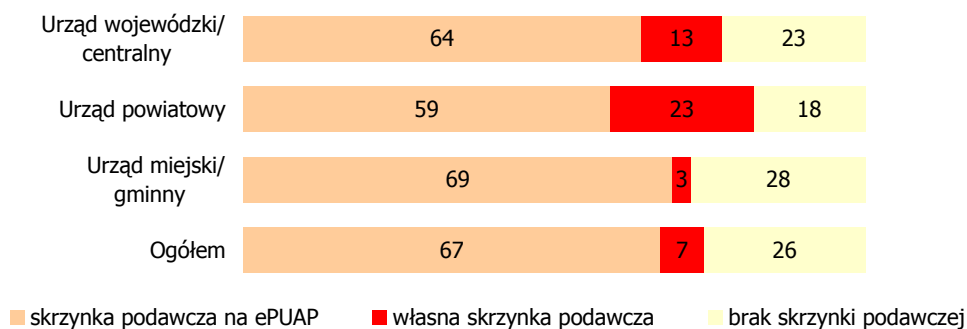


Funkcjonalność stron urzędów stale rośnie. Obecnie 86% stron pozwala na pobieranie formularzy, podczas gdy w 2006 uzyskanie formularza umożliwiałoby 64% serwisów.

Strony internetowe urzędów ewoluują też przez ostatnie lata w kierunku zwiększania ich interaktywności, co jest widoczne na przykładzie wzrostu liczby serwisów z możliwością odsyłania wypełnionych formularzy przez Internet. Co czwarty urząd oferuje takie udogodnienie na swojej stronie internetowej (w 2006 r. co dwudziesty). Załatwienie całości sprawy urzędowej on-line oferuje tylko co dziesiąty urząd.

Elektroniczna skrzynka podawcza to dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do urzędu. Trzy czwarte urzędów w Polsce posiada elektroniczną skrzynkę podawczą, z których większość jest umieszczona na platformie ePUAP (67% skrzynek wszystkich urzędów).

Wykres 13. Obecność elektronicznej skrzynki podawczej w urzędach w 2010 r. (w % urzędów)



Statystyki wskazują także, że urzędy otwierają się na potrzeby obywateli. Prawie połowa z nich jest zainteresowana opiniami klientów na temat sposobu załatwiania spraw oraz propozycjami dotyczącymi usprawnienia procesu świadczenia usług.

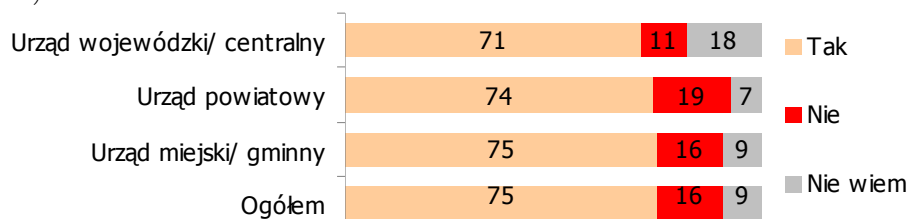
²⁶ W ramach inicjatywy WAI opublikowano „Wytyczne dotyczące dostępności treści internetowych” (ang. Web Content Accessibility Guidelines (WCAG)) będące zbiorem dokumentów zawierających zalecenia dotyczące tworzenia dostępnych serwisów internetowych dla osób z wadami wzroku lub słuchu, które używają specjalistycznych urządzeń do surfowania, albo też użytkowników wolnych łączy internetowych, właścicieli urządzeń przenośnych (np. telefonów komórkowych), starych komputerów mających niską rozdzielczość lub przeglądarki tekstowe.

Wykres 14. Udogodnienia i usługi dostępne przez Internet dla interesantów w latach 2006-2010

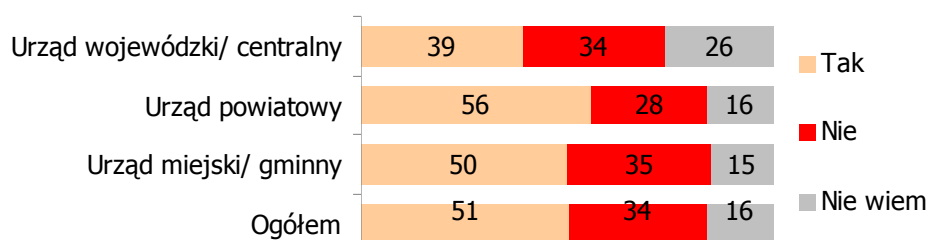


Technologie teleinformatyczne przyczyniły się do uproszczenia procedur obsługi klienta w opinii 52% kierowników urzędów, dzięki czemu usługi realizowane są sprawniej (75%) i obsługiwana jest większa liczba klientów (51%). Ponadto obserwowany jest wzrost satysfakcji klientów (54%).

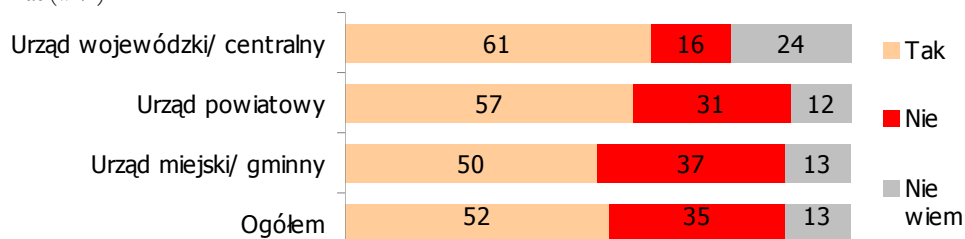
Wykres 15. Urzędy, w których zastosowanie teleinformatyki pozwoliło na skrócenie czasu realizacji usług w ciągu ostatnich trzech lat (w %)



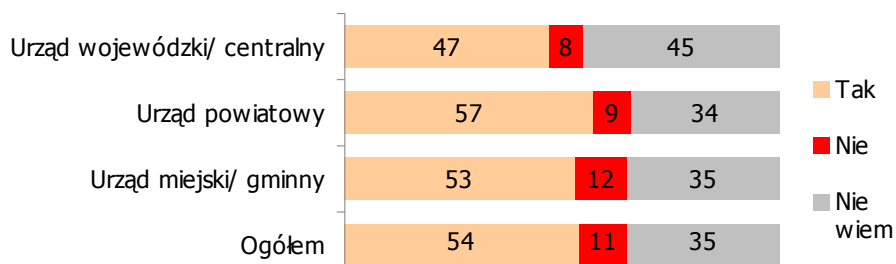
Wykres 16. Urzędy, w których zastosowanie teleinformatyki pozwoliło na zwiększenie liczby obsługiwanych klientów w ciągu ostatnich trzech lat (w %)



Wykres 17. Urzędy, w których zastosowanie teleinformatyki pozwoliło na uproszczenie procedur obsługi klienta w ciągu ostatnich trzech lat (w %)

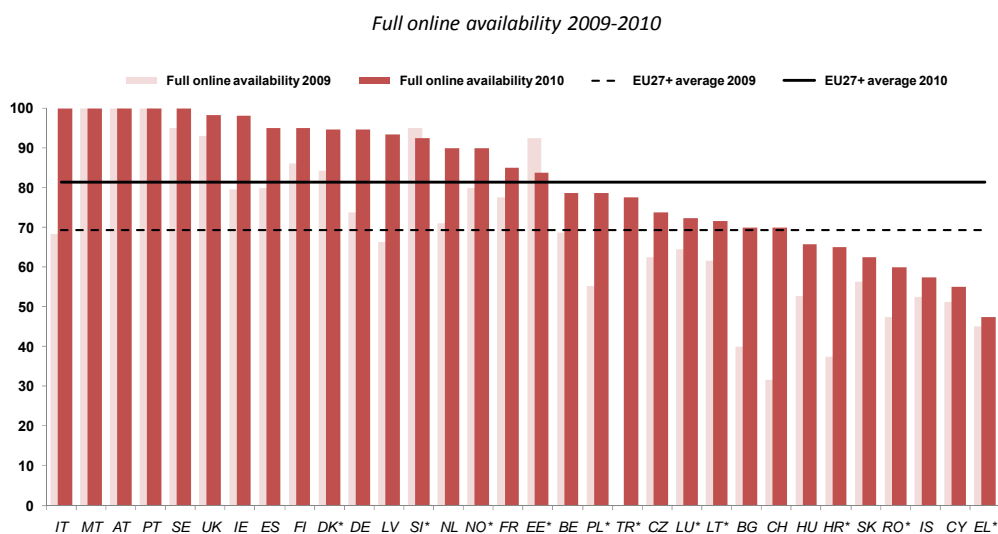


Wykres 18. Urzędy, w których zastosowanie teleinformatyki pozwoliło na wzrost satysfakcji klientów z obsługi zaobserwowany przez pracowników w ciągu ostatnich trzech lat (w %)



Najważniejsze wnioski – wynikające z 9. edycji raportu *E-government benchmark measurement* zatytułowanej *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action* (opublikowanej w grudniu 2010 r.) - dotyczące rozwoju e-administracji w Polsce wskazują, że wartość syntetycznego wskaźnika tzw. pełnej dostępności usług publicznych on-line dla Polski wynosi 79% przy średniej dla 32 krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (82%), co plasuje Polskę w pierwszej dwudziestce i wskazuje na znaczący postęp w porównaniu z rokiem 2009, kiedy to Polska była skwalifikowana na 25. miejscu.

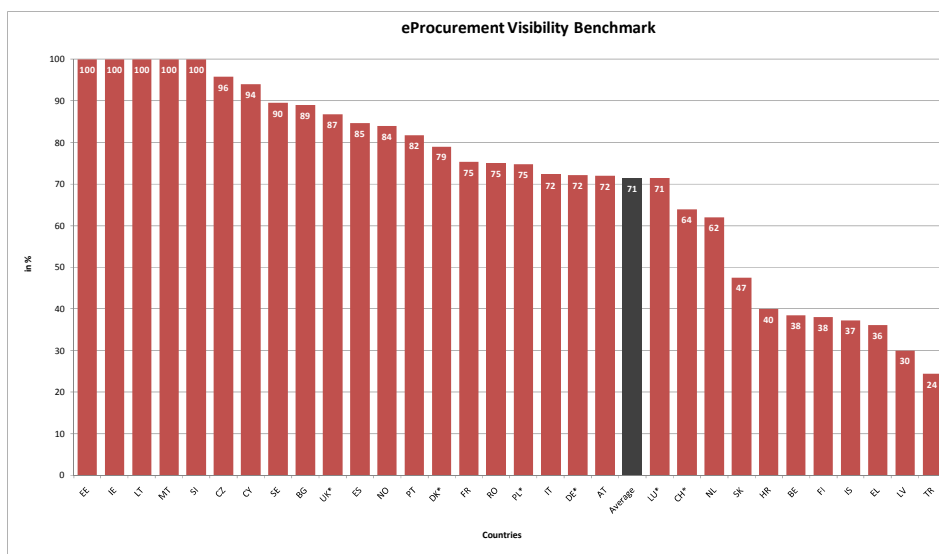
Wykres 19. Wartość syntetycznego wskaźnika tzw. pełnej dostępności usług publicznych on-line



Najczęściej dostępnymi usługami – w większości w tych w podstawowym zakresie - na stronach internetowych urzędów administracji publicznej były procedury związane z dokumentami tożsamości (65%), rejestracją przedsiębiorstw (59%), zamówieniami publicznymi (58%), składaniem deklaracji podatkowej przez osoby fizyczne (55%) oraz zameldowaniem (54%).

Pod względem widoczności elektronicznych zamówień publicznych na stronach internetowych urzędów, dzięki której potencjalni dostawcy mogą szukać okazji biznesowych, Polska wypada znacznie lepiej, bowiem odnotowana wartość wskaźnika 75% jest wyższa od średniej dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego 71%.

Wykres 20. Wartość wskaźnika widoczności elektronicznych zamówień publicznych



Raport z tego samego badania w 2009 r. prezentuje również ocenę portali publicznych z perspektywy użytkowników e-administracji. Polskie portale zostały wysoko ocenione pod względem użyteczności informacji dostępnych na stronach publicznych, a wśród najlepszych europejskich praktyk w tej kategorii wymieniono portal e-deklaracje.gov.pl. W pobliżu średniej został oceniony narodowy portal www.poland.gov.pl pod względem dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz monitorowanie w urzędach satysfakcji użytkowników ze stron internetowych, jednakże w pozostałych kategoriach (zob. rysunek poniżej) wyniki odstają od reszty Europy.

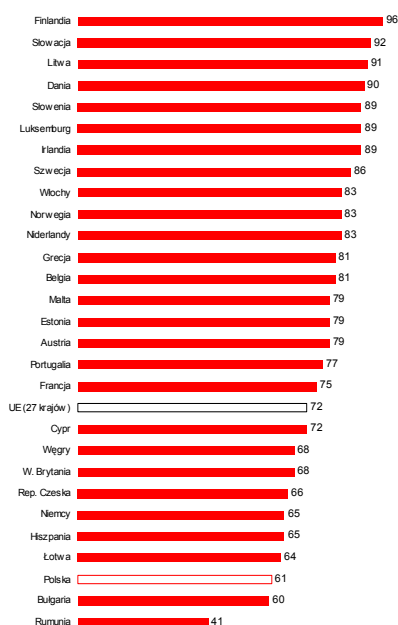
Rysunek 3. Ocena portali publicznych z perspektywy użytkowników e-administracji w 2009r.



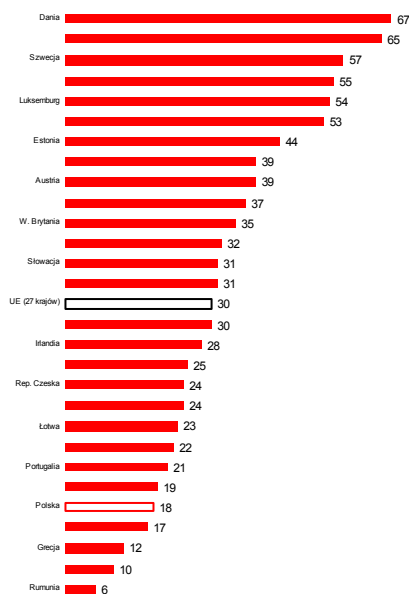
Nadal ponad połowa gmin w Polsce (52% w 2010 r. i 56% w 2008 r.) nie posiada na swoim terenie ani jednego Publicznego Punktu Dostępu do Internetu (PIAP). Mieszkańcy 48% gmin, które posiadają takie punkty, są raczej poinformowani o ich umiejscowieniu, gdyż 44% urzędów gminnych opublikowała na ten temat stosowną informację dla obywateli.

W 2008 roku odnotowany został duży wzrost w zakresie stosowania przez urzędy mechanizmów uwierzytelniania odbiorcy. Podczas gdy w roku 2007 odsetek urzędów nie posiadających żadnych narzędzi tego typu wynosił aż 71%, rok później wskaźnik ten wynosił już tylko 20%. Stało się to głównie za sprawą rozpowszechnienia się podpisu elektronicznego, którego w 2010 r. używało już 79% urzędów. Szyfrowanie stosowało 25% z nich, a kody PIN czy systemy haseł niespełna 12%.

Wykres 21. Odsetek przedsiębiorstw korzystających z Internetu w kontaktach z administracją publiczną w 2009 r.



Wykres 22 Osoby w wieku 16-74 lata korzystające z Internetu w kontaktach z administracją publiczną w 2009 r. (w %)



Źródło: Eurostat

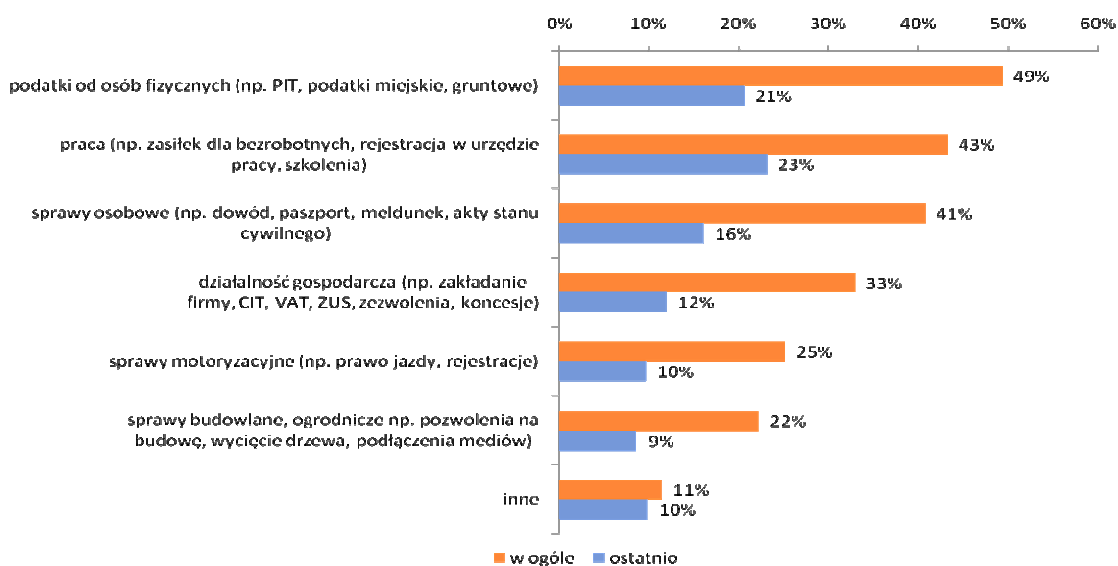
W 2009 r. pod względem wykorzystania elektronicznych usług administracji w przedsiębiorstwach i przez obywateli Polska plasowała się na końcowych miejscach wśród 27 krajów UE. Osoby z wyższym wykształceniem oraz pracujące na własny rachunek częściej niż inne grupy społeczne w Polsce kontaktują się z administracją publiczną przez Internet. Najmniejszy odsetek kontaktujących się on-line z administracją publiczną obserwowany jest – wśród rolników i osób z niższym wykształceniem, emerytów lub rencistów i wśród osób w wieku 55-74 lata.

Tylko 6% internautów w Polsce nigdy nie poszukiwało żadnych informacji na stronach internetowych urzędów. Z badania „E-administracja w oczach internautów” z 2010 r. wynika, że 90% badanych poszukiwało informacji na stronach internetowych urzędów w ciągu ostatnich 12 miesięcy i aż 70% w ostatnim miesiącu. 17% spośród badanych w województwie warmińsko-mazurskim i 11% badanych w podlaskim deklarowało, że nigdy nie poszukiwało informacji na stronach urzędów, podczas gdy odsetek ten dla Polski ogółem wyniósł 6%.

Najczęściej internauci poszukiwali informacji na temat podatków, pracy i spraw osobowych typu dowody osobiste, paszporty, meldunek, akty stanu cywilnego, itp. Osoby młodsze, w wieku 15-24 lat, rzadziej zaglądały na strony urzędów – 58% z nich odwiedzało tego typu witryny w ostatnim miesiącu, podczas gdy w grupach wiekowych 35 lat i więcej było to 76% - 80%.

Z kolei wśród osób z wyższym wykształceniem informacjami zamieszczanymi na stronach internetowych instytucji publicznych interesowało się ponad 3/4 badanych (76% wśród osób z wyższym wykształceniem i 80% z wykształceniem podyplomowym).

Wykres 23. Rodzaj poszukiwanych informacji na stronach www urzędów



Źródło: Raport z badania „E-administracja w oczach internautów”, Polskie Badania Internetu Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, maj 2010 r.

Z elektronicznych usług administracji publicznej (e-administracja) skorzystało do tej pory 25% respondentów, przede wszystkim w kwestii podatków oraz wyrabiania różnych dokumentów. Najbardziej sprawy urzędowe przez Internet próbowali rozstrzygnąć mieszkańcy województwa opolskiego, warmińsko-mazurskiego i lubelskiego. Najczęściej – województwa pomorskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego. W przypadku woj. pomorskiego i świętokrzyskiego intensywniejsze korzystanie z e-administracji zbiega się z najczęściej przyznawaną oceną pozytywną lub raczej pozytywną w zakresie łatwości znalezienia informacji oraz ich zrozumiałości.

Wykres 24. Bariery załatwiania spraw urzędowych przez Internet (w %)



Źródło: Raport z badania „E-administracja w oczach internautów”, Polskie Badania Internetu Sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, maj 2010 r.

Tylko 5% badanych internautów wyraża opinię o braku ograniczeń w korzystaniu z usług e-administracji. Z kolei ponad połowa internautów uważa, że będzie musiała osobiście pojawiać się w urzędzie, aby zakończyć sprawę, a 37% zauważa zbyt skąpy zakres usług dostępnych przez Internet. Ponadto zasadnym jest odnotowanie istnienia barier typu psychologicznego po stronie internautów - 44% respondentów pozostaje w niepewności, czy rzeczywiście skutecznie załatwią sprawę przez Internet, czy nie lepszy jest bezpośredni kontakt z urzędnikiem (26% woli kontakt bezpośredni), a 20% obawia się korzystania z Internetu w sprawach urzędowych. Istnieją również bariery natury komunikacyjnej, braku przejrzystych informacji o procedurach administracyjnych, wypełniania instrukcji czy formularzy.

4.2.3. System zarządzania kryzysowego

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można ocenić, że w systemie zarządzania kryzysowego istnieją poważne luki w organizacji przepływu informacji pomiędzy różnymi poziomami i instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie kryzysowe, które powodują znaczne opóźnienia w docieraniu informacji do właściwych adresatów i mogą wydłużać proces decyzyjny w sytuacjach wymagających natychmiastowych działań. Korzystając z wniosków z powodzi w 1997, 2001 i 2010 roku, znacznie usprawniono współpracę pomiędzy służbami zaangażowanymi w działania ratownicze, jednak nadal dają się zauważyć braki w koordynacji działań pomiędzy strukturami zarządzania kryzysowego i instytucjami merytorycznie właściwymi, których skutkiem jest chaos informacyjny i dalsze opóźnianie procesu decyzyjnego. Ponadto nadal odnotowuje się słabości w działaniach centrów zarządzania kryzysowego na poziomie powiatów i gmin, które powinny być podstawowym źródłem informacji o sytuacji oraz pierwszym ogniwem reagowania. Na uwagę zasługuje również nieefektywne wykorzystanie zasobów kadrowych, istniejących podstaw prawnych oraz dokumentów planistycznych, zwłaszcza planów reagowania kryzysowego, które w wielu przypadkach nie są funkcjonalnymi dokumentami operacyjnymi, a jedynie formalnym spełnieniem wymogów ustawowych. Dużą słabością systemu zarządzania kryzysowego pozostaje luka w zakresie ochrony ludności, zarówno w dziedzinie ujednoczenia obowiązków państwa wobec obywateli i unowocześnienia nieaktualnych dziś przepisów o obronie cywilnej, jak i w dziedzinie alarmowania, ostrzegania i edukacji społeczeństwa oraz kształtowania świadomości zagrożeń i własnej odpowiedzialności obywateli za bezpieczeństwo. Należy zwrócić uwagę na niską świadomość społeczeństwa w zakresie istniejących zagrożeń i zalecanych sposobów zachowania w przypadku ich wystąpienia oraz małe zaangażowanie obywateli w zapewnianie bezpieczeństwa na co dzień.

Z badania „Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010 r.” wynika, iż do zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej system GIS (System Informacji Geograficznej: mapy numeryczne i dane przestrzenne) wykorzystuje tylko 1% urzędów miejskich/gminnych, 2% urzędach powiatowych i 30% urzędów wojewódzkich i centralnych.

Wykres 25. Urzędy korzystające z map numerycznych i danych przestrzennych według celów w 2010 r. (w %)



Źródło: GFK Polonia na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2010 r.

4.2.4. Pozycja międzynarodowa państwa

Środowisko międzynarodowe, w którym funkcjonuje Polska podlega w ostatnich latach dynamicznym zmianom. Z jednej strony tworzy to dogodną atmosferę do zwiększonej rywalizacji pomiędzy państwami i do odżywiania tradycyjnych koncepcji geopolitycznych, z drugiej zaś - świadomość wspólnych wyzwań globalnych stwarza perspektywy do wzmocnienia współpracy międzynarodowej, co powoduje, że rośnie znaczenia polityki multilateralnej.

Podstawowym celem polskiej polityki zagranicznej jest umacnianie pozycji Rzeczypospolitej Polskiej w Europie i świecie, zapewnienie jej bezpieczeństwa i optymalnych warunków rozwoju gospodarczego oraz społecznego, a tym samym dobrobytu obywateli.

Pozycja międzynarodowa kraju i jej wizerunek uzależnione są zarówno od skutecznej polityki zagranicznej, jak i warunków w jakich jest realizowana. O ile środowisko międzynarodowe, w jakim strategiczne cele są realizowane, pozostaje wypadkową wielu czynników, na które państwo nie zawsze ma wpływ, o tyle priorytety polityki zagranicznej i sposoby ich realizacji określone są przez rząd. Wśród mankamentów uniemożliwiających sprawną realizację polityki zagranicznej w kontekście sprawnego funkcjonowania państwa należy wyróżnić kilka obszarów.

Kształtowanie i koordynacja polityki zagranicznej. Zasadniczą rolę w prowadzeniu polityki zagranicznej RP powinien odgrywać rząd. Art. 146 Konstytucji z 1997 r. mówi, że to „Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”, w szczególności „zapewniając bezpieczeństwo zewnętrzne państwa” (pkt 8), „sprawując ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” (pkt 9) i „zawierając umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji...” (pkt 10). Premierowi podlega minister właściwy w sprawach zagranicznych i członkostwa RP w UE, który jest głównym organem realizującym politykę zagraniczną rządu.

W praktyce, dużą rolę w kreowaniu polskiej polityki zagranicznej odgrywa Prezydent RP. Mówiąc o jego kompetencjach w tej dziedzinie Konstytucja z 1997 r. wymienia przede wszystkim tradycyjne prerogatywy przysługujące w tej dziedzinie głowie państwa – ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych oraz prawo biernej i czynnej legacji (art. 133 ust. 1 pkt 1,2,3). Konstytucja nakłada też na niego nakaz współdziałania w zakresie polityki zagranicznej z Prezesem Rady Ministrów i ministrem właściwym w sprawach zagranicznych (art. 133 ust.3), co oznacza, że Prezydent nie powinien podejmować niezgodzonych z nimi decyzji i działań. Z drugiej jednak strony, Konstytucja określa Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej oraz reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych (art. 126 ust. 1, art. 133), powierzając mu zarazem zadanie „stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” (art. 126 ust. 2). Bez wątpienia zakłada się więc, że Prezydent może i powinien być aktywny w sprawach polityki zagranicznej. Brak klarownego podziału kompetencji pomiędzy Rządem i Prezydentem, w połączeniu z praktyką dużej aktywności Prezydenta na arenie międzynarodowej, powoduje w efekcie konflikty utrudniające prowadzenie przez Polskę spójnej polityki zagranicznej.

Dotychczas koordynacja polskiej polityki zagranicznej na szczeblu rządu wynikała z dokumentów programowych i pragmatyki i była realizowana w wybranych aspektach. Ministrowie odpowiedzialni za poszczególne działy administracji rządowej w ramach swoich kompetencji podejmowali aktywność na scenie międzynarodowej. Koordynacja w przeważającej mierze odbywa się w sposób ograniczony do poszczególnych obszarów lub kwestii, poza ramami systemowymi. Dokument Założenia polskiej polityki zagranicznej na dany rok, określający cele i zadania polityki zagranicznej, przyjmowany był przez Radę Ministrów po wcześniejszym uzgodnieniu tekstu z członkami Rady Ministrów. Tryb uzgadniania i przyjmowania dokumentu nie wynikał z żadnych przepisów prawa, a jedynie z przyjętej praktyki.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o Komitecie do Spraw Europejskich* (Dz.U. Nr 161, poz. 1277) nowelizująca m.in. ustawę o działach administracji rządowej określiła sposób koordynacji polskiej polityki zagranicznej, a także wprowadziła szereg nowych regulacji w odniesieniu zarówno do Komitetu do Spraw Europejskich, jak i ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej. Wzmocniona została rola Ministra Spraw Zagranicznych, jako organu odpowiedzialnego za działy sprawy zagraniczne oraz sprawy członkostwa RP w UE. Minister Spraw Zagranicznych opracowuje i uzgadnia dokument rządowy określający kierunki i cele polskiej polityki zagranicznej oraz promocji interesów RP oraz wieloletnią strategię w zakresie spraw zagranicznych. Dokumenty te będą podstawowymi wytycznymi dla programów

sektorowych poszczególnych ministrów. Ministrowie odpowiedzialni za poszczególne działy administracji rządowej zobowiązani zostali do sporządzania rocznych i wieloletnich planów współpracy zagranicznej, które opiniowane będą przez Ministra Spraw Zagranicznych.

Współpraca zagraniczna Sejmu, Senatu, resortów, instytucji centralnych oraz urzędów wojewódzkich (w tym administracja zespolona i niezespolona) nie podlega kontroli Ministra Spraw Zagranicznych. Poszczególne podmioty nie konsultują działań dot. współpracy z partnerem zagranicznym i nie informują MSZ o działaniach, zamierzeniach i spotkaniach z ich odpowiednikami oraz przedstawicielami obcych państw akredytowanymi w Polsce czy przedstawicielami biznesu. Nie ma stosownych przepisów w tym zakresie.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Ze względu na brak doświadczeń i odmienną kulturę administracyjną, na której opiera się udział Polski w pracach instytucji unijnych, system koordynacji polityki europejskiej nie zawsze odpowiada wyzwaniom i potrzebom udziału Polski w UE. Wśród szczegółowych źródeł problemów wymienić należy m.in.:

- brak podejścia długookresowego, zwłaszcza elementów planowania i priorytetyzacji w polityce europejskiej.
- brak trwałej, roboczej współpracy z Komisją Europejską i odpowiednikami z państw członkowskich z uwagi na niską aktywność resortów.
- brak systemu wczesnego ostrzegania, co sprowadza się do monitorowania spraw bez stosownego wyprzedzenia w sposób umożliwiający identyfikowanie kwestii potencjalnie problematycznych, służącego lepszemu i odpowiednio wcześniejszemu przygotowywaniu się do dyskusji w ramach UE.
- brak efektywnej współpracy z Parlamentem Europejskim, mającym obecnie w praktyce rolę równą Radzie UE, będący wynikiem niedostatecznego zaangażowania w jego prace ze strony polskiej administracji.
- słaba obecność Polaków w instytucjach UE przejawiająca się zwłaszcza w niedostatecznym reprezentowaniu Polaków w Komisji Europejskiej, co ogranicza zdolność Polski do wpływu na jej decyzje.

Udział w procesie decyzyjnym UE wymaga szczególnie starannego i ciągłego przygotowania kadrowego. Do realizacji zadań w tym obszarze niezbędna jest wiedza specjalistyczna, zdolności negocjacyjne, znajomość języków obcych oraz obycie w środowisku międzynarodowym. W interesie naszego kraju jest zapewnienie, aby przedstawiciele administracji rządowej RP bezpośrednio uczestniczący w pracach instytucji UE – zarówno na poziomie roboczym, jak i przede wszystkim kierowniczym, tj. od szczebla podsekretarza stanu wzwyż - spełniali te wymogi, gdyż w dużej mierze od uczestników tego procesu zależy realizacja interesów kraju, jako wiarygodnego partnera w UE, wywierającego wpływ na przyszłość Europy.

Ważną próbą dla gotowości spełnienia tych wymagań będzie polska Prezydencja w drugiej połowie 2011 r. Doświadczenia płynące z jej przygotowania oraz przebiegu powinny zostać wykorzystane m.in. w celu stworzenia centralnego programu kształcenia europejskiego, który to program powinien stanowić element stałej oferty doskonalenia zawodowego, skierowanej do przedstawicieli administracji rządowej.

Polska deleguje do pracy w instytucjach UE średniorocznie około 70 ekspertów narodowych. Zasady delegowania ekspertów narodowych zostały przyjęte przez KERM w dniu 1 grudnia 2006 r. Nie istnieją natomiast żadne uregulowania prawne w tej kwestii. Istotną sprawą jest zapewnienie warunków prawnych (projekt rozwiązań ustawowych) dla czasowego oddelegowania urzędników zatrudnionych w krajowej administracji publicznej do pracy w instytucjach Unii Europejskiej w charakterze ekspertów narodowych.

Kształtowanie międzynarodowego wizerunku Polski. Polska wciąż jest krajem, którego międzynarodowy wizerunek w wielu miejscach świata i w wielu środowiskach opiniotwórczych jest niezgodny z naszymi oczekiwaniami i zazwyczaj gorszy od rzeczywistości. Przykładowo, opierający się na sześciu kluczowych kanałach komunikacji (Turystyka, Eksport, Jakość rządzenia, Inwestycje i imigracja, Kultura i dziedzictwo oraz Ludzie) model Anholt-GMI Nation Brand Index badania siły i atrakcyjności wizerunków marek narodowych pozycjonuje Polskę na 30 miejscu spośród 35 badanych krajów (źródło: *How the world sees the world, The Anholt Nation Brands Index Powered by GMI*, czwarty kwartał 2005, Simon

Anholt/GMI,2005). Polska i Polacy nie dysponują do dzisiaj w miarę spójnym zestawem wizerunkowej (auto) identyfikacji.

W okresie po 1989 r. nie powstał w Polsce dostatecznie rozbudowany, skoordynowany i nowoczesny system promocji interesów kraju. W porównaniu z wieloma innymi krajami można powiedzieć, że dotychczasową promocję Polski cechowały następujące słabości:

- brak spójności i koordynacji promocji Polski zarówno na poziomie programowania i realizacji,
- brak uznania pewnych dziedzin aktywności państwowej za mające istotny walor promocyjny (np. polityka stypendialna wobec zagranicy, wymiana młodzieżowa, pomoc rozwojowa, nauczanie języka polskiego jako obcego),
- brak efektywnego systemu rządowego wsparcia pewnych działań niezbędnych dla skutecznej promocji kraju (np. w sferze promocji poprzez naukę),
- brak wystarczającego instrumentarium prawnego, organizacyjnego i finansowego w poszczególnych dziedzinach promocji (zwłaszcza w zakresie promocji gospodarczej i kulturalnej),
- niewystarczające finansowanie niektórych dziedzin promocji Polski (zwłaszcza turystyki i nauki),
- braki w zakresie metodologii nowoczesnego realizowania celów promocyjnych,
- nieuzasadnione skupianie energii i wydatków na niektórych, oderwanych projektach promocyjnych,
- brak jasnego podziału kompetencji w przypadku niektórych działań promocyjnych za granicą.

Cechą charakterystyczną wielu wcześniejszych działań promocyjnych Polski było preferowanie działań o charakterze jednorazowym, akcyjnym, a nie długofalowym, organicznym. Działania pierwszego typu zazwyczaj łatwiej uzyskiwały wsparcie polityczne, budżetowe i medialne, podczas gdy na efektywną pracę „u podstaw” często brakowało wszystkiego.

Polska jest krajem, w którym - zwłaszcza na poziomie wykonawczym - występuje nadal niedostatek, a nie nadmiar instytucji zajmujących się promocją (brak np. struktury realizującej promocję eksportu, polskich inwestycji za granicą czy nauki polskiej). Zdecydowana większość krajów wysokorozwiniętych dysponuje przynajmniej jedną strukturą wykonawczą dla jednej dziedziny promocji, a w wielu z nich zdarza się, że jedną dziedzinę obsługuje nawet kilka instytucji wykonawczych.

Do pewnego stopnia podobnie jest w sferze strategicznego planowania promocji, która zazwyczaj odbywa się na poziomie ministerstw. To, co odróżnia Polskę od części innych państw, to relatywnie mniejsze znaczenie MSZ np. w zakresie programowania promocji gospodarczej i kulturalno-naukowej.

Polska przeznaczająca na promowanie swych interesów w świecie kwoty stosunkowo niewielkie, zwłaszcza w porównaniu z budżetami promocyjnymi znaczących podmiotów rynkowych, nawet w Polsce.

Zmiana obecnego stanu rzeczy jest szczególnie ważna i pożądana dzisiaj, w dobie postępującej globalizacji polityki, idei, gospodarki, handlu, nauki i kultury, ponieważ posiadanie zarówno łatwo rozpoznawalnej i pozytywnie kojarzonej za granicą „marki” ogólnonarodowej, jak i marek o charakterze dziedzinowym, jest dla każdego kraju potężnym atutem w rywalizacji o liczącą się pozycję na arenie międzynarodowej, wpływy polityczne, udział w globalnym rynku, a także napływ obcych inwestycji i turystów oraz wysoko wykwalifikowanej siły roboczej.

Z kolei działania państwa w dziedzinie współpracy z Polonią i Polakami za granicą nie przyniosły dotychczas pożądanego efektu. Polonia i Polacy za granicą nadal nie są aktywnymi uczestnikami życia społecznego i politycznego w krajach ich zamieszkiwania. Głównym podmiotem działającym w tej sferze jest nie minister właściwy w sprawach zagranicznych, lecz ciało ustawodawcze – Senat RP. Środki przeznaczane na wsparcie Polonii i Polaków za granicą są wydawane bez należytej kontroli i niejednokrotnie bez uwzględnienia faktycznych potrzeb (o ich przeznaczeniu decydują de facto podmioty niepaństwowe NGO).

Koordinacja współpracy zagranicznej samorządu terytorialnego. Współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego podlega regulacjom wynikającym z poszczególnych ustaw. W toku realizacji ustawowych zobowiązań Minister Spraw Zagranicznych udziela:

- zgody na realizację inicjatywy zagranicznej w myśl art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.),
- zgody na przyjęcie i uchwalenie „Priorytetów współpracy zagranicznej województwa” w myśl art. 75 oraz art. 77 ust. 1 z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.). W procesie kształtowania priorytetów zastosowanie mają również postanowienia art. 76 ust. 1 i 2 przedmiotowej ustawy.
- zgody w drodze decyzji administracyjnej na przystąpienie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w myśl art. 4 ust. 5 ustawy z 15 września 2000 r. *o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych* (Dz.U. Nr 91, poz. 1009, z późn. zm.), po uprzednim uzyskaniu stosownej opinii wojewody (art. 4 ust. 3 tej ustawy),
- zgody na przystąpienie jednostek samorządu terytorialnego lub podmiotu prawa publicznego do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej w drodze decyzji administracyjnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i administracji, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego w myśl art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. *o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej* (Dz. U. Nr 218, poz.1390).

W praktyce nie ma skutecznego mechanizmu, który regulowałby w sposób wystarczający aktywność zagraniczną samorządów wojewódzkich. Wielokrotnie dochodzi do sytuacji, w których marszałkowie reprezentują stanowiska, które odbierane są przez partnerów zagranicznych jako stanowisko Polski. Często jest też tak, że marszałkowie podpisują dokumenty o współpracy regionalnej i *post factum* proszą o formalną zgodę MSZ.

Współpraca zagraniczna samorządów szczebla gminnego i powiatowego (w tym jednostek im podległych) nie podlegają żadnej kontroli. Nie ma wystarczającej regulacji w tym względzie poza kwestią przystępowania do zrzeszeń międzynarodowych społeczności lokalnych i regionalnych.

Euroregiony jako związek gmin – nie mają obowiązku informowania MSZ o działalności transgranicznej. Często jest to daleko idąca aktywność, mająca znamiona politycznego kształtowania współpracy przygranicznej.

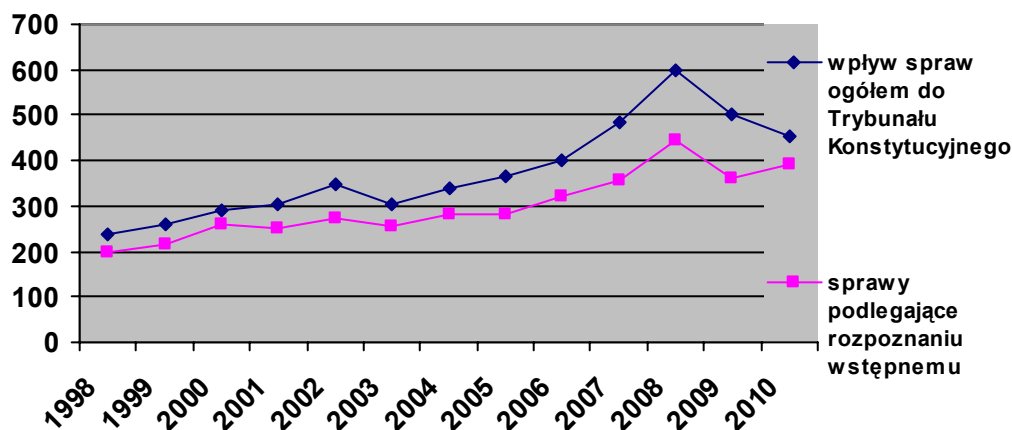
Działania delegacji polskiej do Komitetu Regionów nie podlegają kontroli MSZ – brak właściwych przepisów i mechanizmów konsultacyjnych. Delegacja ta składa się z przedstawicieli samorządów wszystkich szczebli.

4.3. Instrumenty regulacyjne i legislacyjne

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. weszła w życie z dniem 17 października 1997r. Sądowa kontrola zgodności ustaw z Konstytucją we współczesnym świecie jest jedną z podstawowych gwarancji przestrzegania prawa. W większości państw Europy jest realizowana przez szczególny organ władzy sądowniczej - sąd konstytucyjny. W Polsce tę rolę pełni Trybunał Konstytucyjny będący samodzielnym organem konstytucyjnym państwa. Trybunał wszczyna postępowanie na podstawie wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej.

Dynamika liczby spraw rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny w latach 1998-2010 wskazuje na stale wzrastanie liczby wnoszonych spraw. Od początku swojej działalności²⁷ do dnia 31 grudnia 2010r. Trybunał wydał²⁸ 665 orzeczeń (wyroki i postanowienia²⁹) dotyczących stwierdzenia zgodności ustaw z Konstytucją, 214 orzeczeń (wyroki i postanowienia⁶) dotyczących stwierdzenia zgodności podstawowych aktów normatywnych z ustawami i Konstytucją, 377 orzeczeń (wyroki i postanowienia⁶) w sprawach z pytań prawnych, 496 orzeczeń (wyroki i postanowienia⁶) w sprawach ze skargi konstytucyjnej, 4 orzeczenia (wyroki i postanowienia⁶) dotyczące stwierdzenia zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych, 2 postanowienia⁶ dotyczące rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych, pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, 81 postanowień sygnalizacyjnych. Na przestrzeni lat 1998-2010 liczba spraw do Trybunału Konstytucyjnego stale rośnie, a wśród nich dominują pytania prawne i skargi konstytucyjne.

Wykres 26. Sprawy podlegające rozpoznaniu na tle ogólnej liczby spraw uwzględniających również wnioski podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 pkt 35 Konstytucji oraz skargi konstytucyjne przyjęte do wstępnego rozpoznania.



Źródło: Źródło Trybunał Konstytucyjny - <http://www.trybunal.gov.pl/Statyst/statystyka.htm>

Aktualny stan tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych cechuje się następującymi mankamentami:

- zarówno w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jak również w doktrynie podkreśla się, iż podstawowymi bolączkami w zakresie tworzenia prawa są niespójność systemu prawnego oraz częste nowelizacje obowiązujących ustaw i rozporządzeń. Stan taki jedynie częściowo można tłumaczyć dostosowywaniem prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i wykonywaniem tego prawa. Jego podstawowym źródłem jest brak istnienia zorganizowanego systemu oceny efektywności i skuteczności prawa *ex post*.
- na etapie rządowego postępowania legislacyjnego nie przeprowadza się rzetelnej oceny skutków regulacji (OSR) w stosunku do projektowanych aktów normatywnych, w tym projektów ustaw.

²⁷ Powołano do życia na mocy *ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. z 1985 r. Nr 22, poz. 98, z późn. zm.). Działalność orzeczniczą rozpoczął w 1986 roku.

²⁸ Źródło Trybunał Konstytucyjny - <http://www.trybunal.gov.pl/Statyst/statystyka.htm>

²⁹ Postanowienia kończące postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym

Sporządzanie OSR przez organy wnioskujące na podstawie regulaminu pracy Rady Ministrów³⁰ traktowane jest na ogół jako spełnienie wymogu o charakterze wyłącznie formalnym. W strukturze administracji rządowej brak jest również wyspecjalizowanego ośrodka, do zadań którego należałoby opiniowanie OSR pod względem merytorycznym. Taki stan rzeczy skutkuje przede wszystkim powierzchownością przedstawianych analiz wpływu projektowanych aktów normatywnych na sektor finansów publicznych, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, a także sytuację i rozwój regionalny. Doświadczenie z przeprowadzonych w 2007 r. wśród urzędników administracji centralnej szkoleń z zakresu OSR wskazuje, że świadomość istnienia formalnego wymogu sporządzania OSR jest wysoka. Jednocześnie wiedza na temat tego, czym faktycznie jest OSR jest znikoma. OSR jest uznawany za formalnie wymaganą część uzasadnienia do aktu prawnego, nie jest natomiast utożsamiany z procesem analitycznym, który rozpoczyna prace nad projektem interwencji publicznej i wskazuje, w oparciu o obiektywne przesłanki, jaka jest najlepsza forma interwencji – rozwiązania zidentyfikowanego problemu. Dotychczasowe doświadczenia z pilotażowego projektu szkoleń z zakresu oceny skutków regulacji pokazują, że pomimo podniesienia kompetencji w tym zakresie pracownicy administracji w dalszym ciągu nie przygotowują poprawnych ocen skutków regulacji.

- zauważa się niską efektywność rządowego planowania legislacyjnego tak w odniesieniu do projektów ustaw, jak i projektów rozporządzeń. Jednocześnie zwraca uwagę stosunkowo duża aktywność ministrów w zakresie opracowywania i wnoszenia do uzgodnień projektów aktów normatywnych, które nie zostały przewidziane w planie pracy Rządu.
- występuje bardzo słaba wiedza i popyt wewnętrzny w ramach samej administracji na tworzenie polityk w oparciu o dowody analityczne. Administracja rządowa w Polsce dysponuje efektywnymi narzędziami analitycznymi, które nie są jednak wystarczająco upowszechnione. W szczególności problem ten dotyczy instrumentu analizy ekonomicznej, analizy ryzyka oraz pomiaru i redukcji obciążeń regulacyjnych na potrzeby OSR lub też na potrzeby uproszczenia obowiązującego prawa. Stosowanie metodyki pomiaru obciążeń administracyjnych nie jest rozpowszechnione w administracji rządowej, pomimo realizacji kilku sektorowych projektów. Równocześnie z powodu zbyt późnej deklaracji rozpoczęcia realizacji zobowiązań wspólnotowych związanych z pomiarem i redukcją obciążeń administracyjnych w prawie krajowym³¹ nie wdrożono narzędzi gromadzenia i przetwarzania danych na potrzeby pomiaru obciążeń administracyjnych. Ocenia się, że w przypadku OSR największe trudności sprawia dokonywanie analizy kosztów i korzyści, analizy różnych opcji realizacji celów oraz prowadzenie konsultacji. W tym obszarze wyzwaniem nie są umiejętności merytoryczne ekspertów ani wiedza prawnicza, lecz ograniczone kompetencje administracji rządowej w zakresie tworzenia interwencji publicznych (nie tylko ustaw i rozporządzeń) w oparciu o rzetelne analizy. Wydaje się, że pomimo opracowania i upowszechnienia „Wytucznych do OSR”, większość pracowników administracji rządowej nie zna zasad przeprowadzania oceny skutków regulacji oraz roli jaką odgrywiają rekomendacje wyboru odpowiedniej opcji działania (w tym opcji „0”). Dotychczasowe doświadczenia z przeprowadzonych szkoleń dotyczących narzędzi tworzenia prawa (OSR, metodyka pomiaru kosztów regulacji, techniki konsultacji) wskazują, że ich zakres był niewystarczający: obejmował zbyt małą liczbę osób oraz miał zbyt ogólny charakter. W niewystarczającym stopniu stosowano pogłębione ćwiczenia oparte o studia przypadków.
- zauważa się także niewłaściwe podejście do systemu konsultacji społecznych. Obowiązkowe konsultacje aktów prawnych nierzadko są traktowane przez projektodawcę nie jako źródło informacji, a jedynie jako obowiązek. W wyniku zaniedbań tego rodzaju proces konsultacji bywa nieprzejrzysty dla partnerów społecznych, którzy w związku z tym niechętnie się w niego angażują, co wynika z braku jasnych reguł prowadzenia konsultacji oraz z nieuporządkowanego stanu prawnego w tym zakresie. Zgodnie z badaniem dotyczącym procesu zasięgania opinii przeprowadzonym wśród organizacji przedsiębiorców oraz podmiotów administracji publicznej w 2007 r., urzędnicy prawie zawsze (95% przypadków) zasięgają opinii w odniesieniu do gotowych projektów aktów

³⁰ Zgodnie z przyjętymi przez Radę Ministrów Wytuczynymi do Ocen Skutków Regulacji.

³¹ Przyjmując konkluzje Rady Europejskiej w marcu 2007 r. Polska zobowiązała się do określenia wskaźnika redukcji i daty jego osiągnięcia do końca 2008 r. Dopiero w marcu 2008 r. udało się podać wysokość wskaźnika dla siedmiu obszarów priorytetowych, dotychczas nie podano ogólnego celu redukcji (dla całej gospodarki).

normatywnych – nie przeprowadzając uprzednio konsultacji ich założeń, między innymi z powodu nieprzygotowywania założeń.

Przedstawiony powyżej stan rzeczy skutkuje przede wszystkim:

- 1) wysoką liczbą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzających niezgodność aktów normatywnych odpowiednio z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami – analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998-2008 wskazuje na to, iż corocznie (z wyłączeniem 2002 i 2007 r.) nie maleje liczba rozstrzygnięć, w których stwierdzono niezgodność ustaw z Konstytucją lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, bądź niezgodność innych przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe (w szczególności rozporządzeń), z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami;
- 2) brakiem precyzji i spójności przepisów prawnych, czego przyczyną jest niewykorzystywanie narzędzi analitycznych pozwalających na tworzenie polityk rządowych na dowodach „*evidence based policy*”;
- 3) coraz większą drobiazgowością tworzonej regulacji prawnych, będącą wynikiem tzw. „inflacji prawa”;
- 4) niskim utożsamianiem się beneficjentów tworzonego prawa z jego przepisami. Spowodowane to jest w głównej mierze nie efektywnym systemem konsultacji i partycypacji partnerów społecznych na jak najwcześniejszym etapie tworzenia polityk rządowych.

Model konsultacji społecznych uznawany jest przez partnerów społecznych za mało przejrzysty i niezapewniający im należytego stopnia partycypacji w procesie stanowienia prawa. Ponadto, jak wskazuje praktyka, organy administracji rządowej nie respektują rygorystycznie obowiązków w zakresie zapewnienia dostępu do informacji o projektach ustaw i rozporządzeń, wynikających z przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Pozostawia wiele do życzenia tempo postępowania legislacyjnego – zarówno na etapie prac rządowych, jak i parlamentarnych. Szybkość procedowania nad projektami aktów normatywnych – choć w niektórych przypadkach merytorycznie uzasadniona – odbija się co do zasady negatywnie na ich legislacyjnej jakości i jest, jak należy sądzić, jedną z podstawowych przyczyn wysokiej liczby orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzających ich niezgodność odpowiednio z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Najczęściej jako skutki słabej jakości prawa są wymieniane:

1. niestabilność systemu prawnego (zbyt wiele i zbyt częste nowelizacje)

Ernst&Young oraz Sejmowe Biuro Analiz i Ekspertyz wskazują, że nowelizacje stanowią ok. 60% przyjmowanych ustaw. Przedmiotem nowelizacji często są ustawy nowe, przyjęte po 1989 r., ustawy nowelizowane bądź przyjmowane w tym samym roku, a nawet ustawy, które jeszcze nie weszły w życie (w okresie *vacatio legis*). Szczególnie te ostatnie przypadki wskazują na niewłaściwe podejście do tworzenia prawa.

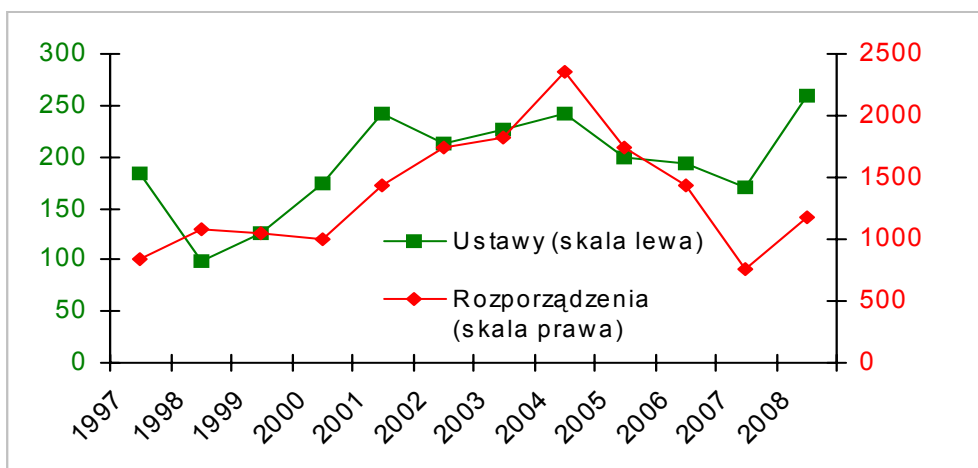
2. niespójność przepisów i związany z nią brak przejrzystości systemu prawnego

Nadmierna liczba szczegółowych rozporządzeń, które nie są spójne z ustawami oraz brak spójności pomiędzy różnymi ustawami regulującymi dany obszar życia społeczno-gospodarczego, podnoszą koszty dostosowania się, zwiększają ryzyko prowadzenia działalności i zachęcają do działania w „szarej strefie”.

3. nadprodukcja aktów prawnych (inflacja legislacyjna) jako skutek podejścia „zawsze regulować”.

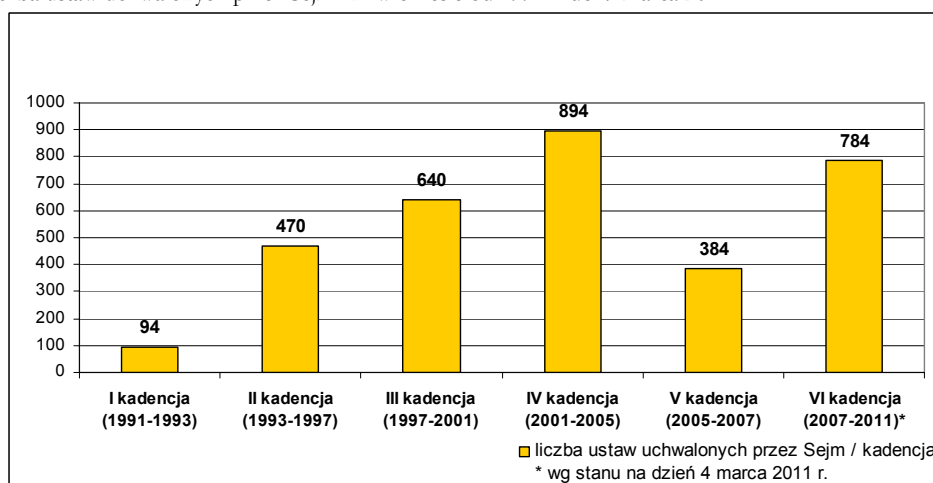
Liczba ustaw przyjmowanych rocznie w Polsce od 2001 do 2007 r. zmniejszała się, to w 2008 r. nastąpiło zintensyfikowanie działalności legislacyjnej.

Wykres 27 . Liczba ustaw i rozporządzeń przyjmowanych rocznie w latach 1997-2008



Źródło: Opracowanie własne Ministerstwa Gospodarki.

Wykres 28. Liczba ustaw uchwalonych przez Sejm RP w okresie od 1991 r. do 4. marca 2011r.



Źródło: opracowanie własne MSWiA na podstawie danych ze strony internetowej www.sejm.gov.pl

4. niewystarczająco jasne i efektywne procedury planowania, tworzenia i kontroli interwencji publicznych³².

Ministerstwa przedstawiając istotę projektu nie prezentują zazwyczaj innych niż legislacyjny sposobów rozwiązania postawionego problemu ani Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w momencie tworzenia planu legislacyjnego, ani Radzie Ministrów w chwili rozpatrywania projektu. Ponadto ministerstwa są proszone o zgłoszenie już konkretnych tytułów projektów aktów prawnych, co zniechęca do rozważania możliwości nie interweniowania lub interwencji o charakterze pozalegisacyjnym.

Definicja zawarta w obowiązującym od 2001 r. Regulaminie pracy Rady Ministrów, wpłynęła na ukształtowanie się niekorzystnej praktyki odnoszącej się do oceny skutków regulacji. Zgodnie z § 9 ust. 2 Regulaminu ocena skutków regulacji oznacza analizę skutków społeczno-ekonomicznych oraz streszczenie wyników tej analizy, które jest załączane do uzasadnienia projektu aktu prawnego. Żaden z tych dwóch elementów nie jest w rzeczywistości rzetelną oceną skutków regulacji.

Streszczenie OSR jest z reguły przygotowywane po opracowaniu projektu aktu prawnego i nie zawiera wyników przeprowadzonych analiz. Jednocześnie jest ono traktowane jako pełna ocena skutków regulacji. Taka interpretacja powoduje, że rzetelny proces analityczny – ocena skutków regulacji jest przeprowadzana zbyt rzadko. Ponadto zawartość przeprowadzonej analizy nie podlega weryfikacji, gdyż prace legislacyjne koncentrują się na weryfikacji prawnej i redakcyjnej projektów oraz uzasadnień

³² Badania przeprowadzone w 2007 r. przez zespół ekspertów w składzie: dr Radosław Zubek, prof. Klaus Goetz oraz dr Martin Lodge. Badania zostały zrealizowane w Instytucie Europejskim w London School of Economics, w ramach programu firmy Ernst and Young „Sprawne Państwo”.

do nich. Weryfikacja merytoryczna obejmująca również skuteczność i efektywność przyjmowanych instrumentów nie jest przeprowadzana w sposób systemowy.

5. *niewłaściwe rozumienie roli i znaczenia OSR*

Doświadczenie z przeprowadzonych w 2007 r. wśród urzędników administracji centralnej szkoleń z zakresu OSR wskazuje, że świadomość istnienia formalnego wymogu sporządzania OSR jest wysoka. Jednocześnie wiedza na temat tego, czym faktycznie jest OSR jest znikoma. OSR jest uznawany za formalnie wymaganą część uzasadnienia do aktu prawnego, nie jest natomiast utożsamiany z procesem analitycznym, który rozpoczyna prace nad projektem interwencji publicznej i wskazuje, w oparciu o obiektywne przesłanki, jaka jest najlepsza forma interwencji – rozwiązania zidentyfikowanego problemu.

Dotychczasowe doświadczenia z pilotażowego projektu szkoleń z zakresu oceny skutków regulacji pokazują, że pomimo podniesienia kompetencji w tym zakresie pracownicy administracji w dalszym ciągu nie przygotowują poprawnych ocen skutków regulacji. Należy także zauważyć brak korelacji z obowiązującymi od 2002 r. „Zasadami techniki prawodawczej”.

6. *niewystarczające wykorzystanie narzędzi analitycznych w rozwiązywaniu problemów.*

Administracja rządowa dysponuje efektywnymi narzędziami analitycznymi, które nie są jednak wystarczająco upowszechnione. W szczególności problem ten dotyczy instrumentu analizy ekonomicznej, analizy ryzyka oraz pomiaru i redukcji obciążeń regulacyjnych na potrzeby oceny skutków regulacji (OSR) lub też na potrzeby uproszczenia obowiązującego prawa.

Stosowanie metodyki pomiaru obciążeń administracyjnych nie jest rozpowszechnione w administracji rządowej, pomimo realizacji kilku sektorowych projektów. Równocześnie z powodu zbyt późnej deklaracji rozpoczęcia realizacji zobowiązań wspólnotowych związanych z pomiarem i redukcją obciążeń administracyjnych w prawie krajowym³³ nie wdrożono narzędzi gromadzenia i przetwarzania danych na potrzeby pomiaru obciążeń administracyjnych.

Ocenia się, że w przypadku OSR największe trudności sprawia dokonywanie analizy kosztów i korzyści, analizy różnych opcji realizacji celów oraz prowadzenie konsultacji. Doświadczenia szkoleń OSR pokazują, że pracownicy administracji wyposażeni nawet w najprostsze narzędzia analityczne (proste formularze i tabele w arkuszu kalkulacyjnym) są w stanie sprawnie i poprawnie przeprowadzić np. analizę interesariuszy, efektywności wdrożenia czy nawet kalkulacje kosztów i korzyści. Główną przeszkodą wdrożenia systemu okazuje się brak zapotrzebowania na OSR ze strony kierownictwa poszczególnych ministerstw.

Przeprowadzone przez Ministerstwo Gospodarki badania wskazują, że narzędzia komunikacji z partnerami społecznymi i wymiany informacji z innymi organami administracji są mało efektywne ze względu na nikłe zainteresowanie partnerów społecznych i rzadko stosowane przez urzędników administracji rządowej. Obowiązkowe konsultacje aktów prawnych nierzadko są traktowane przez projektodawcę nie jako źródło informacji, a jedynie jako obowiązek. W wyniku zaniedbań tego rodzaju proces konsultacji bywa nieprzejrzysty dla partnerów społecznych, którzy w związku z tym niechętnie się w niego angażują, co wynika z braku jasnych reguł prowadzenia konsultacji oraz z nieuporządkowanego stanu prawnego w tym zakresie.

7. *Niewystarczające kompetencje administracji w zakresie tworzenia prawa opartego na dowodach*

W tym obszarze wyzwaniem nie są umiejętności merytoryczne ekspertów ani wiedza prawnicza, lecz ograniczone kompetencje administracji rządowej w zakresie tworzenia interwencji publicznych (nie tylko ustaw i rozporządzeń) w oparciu o rzetelne analizy. Wydaje się, że pomimo opracowania i upowszechnienia „*Wztycznych do OSR*”, większość pracowników administracji rządowej nie zna zasad przeprowadzania oceny skutków regulacji oraz roli jaką odgrywają rekomendacje wyboru odpowiedniej opcji działania (w tym opcji „0”).

Dotychczasowe doświadczenia z przeprowadzonych szkoleń dotyczących narzędzi tworzenia prawa (OSR, metodyka pomiaru kosztów regulacji, techniki konsultacji) wskazują, że ich zakres był niewystarczający: obejmował zbyt małą liczbę osób oraz miał zbyt ogólny charakter. W niewystarczającym stopniu stosowano pogłębione ćwiczenia oparte o studia przypadków. Prawie 2/3

³³ Przyjmując konkluzje Rady Europejskiej w marcu 2007 r. Polska zobowiązała się do określenia wskaźnika redukcji i daty jego osiągnięcia do końca 2008 r. Dopiero w marcu 2008 r. udało się podać wysokość wskaźnika dla siedmiu obszarów priorytetowych, dotychczas nie podano ogólnego celu redukcji (dla całej gospodarki).

uczestników szkoleń uważało, że potrzebne są dalsze szkolenia w zakresie przeprowadzania OSR, w szczególności dotyczące przeprowadzania analizy kosztów i korzyści.

Jakość aktów prawa miejscowego. Prawo miejscowe, tj. prawo tworzone przez ustawowo upoważnione organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, znajduje swoje uregulowanie między innymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły, czym też prawo miejscowe zbliża się do obowiązujących na całym obszarze państwa: Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Jako akty o mocy powszechnie obowiązującej, akty prawa miejscowego zawierają przepisy, które mogą stanowić podstawę decyzji wydawanych względem obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych (w tym aktów prawa miejscowego) określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449, z późn. zm.). W prawie polskim nie ma legalnej definicji aktu prawa miejscowego - niemniej jednak, zasady i tryb wydawania prawa miejscowego stanowionego przez organy samorządu terytorialnego regulują samorządowe ustawy „ustrojowe”, tj.: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.). Nie oznacza to jednak, że nadanie tej definicji takiego charakteru usunęłoby ewentualne wątpliwości dotyczące klasyfikowania aktów organów terenowych.

Jakość aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego uległa znaczącej poprawie, gdyż wojewodowie generalnie coraz rzadziej wskazują na wydanie aktu prawa miejscowego z naruszeniem prawa (liczba rozstrzygnięć nadzorczych uchylanych przez WSA w 2008 r. była na niskim poziomie i obserwuje się tendencję malejącą).

Wśród czynników mających istotny wpływ na poprawę jakości aktów prawa miejscowego można wskazać: szerszy dostęp urzędników administracji samorządowej odpowiedzialnych za tworzenie tychże do literatury fachowej oraz specjalistycznych programów komputerowych typu LEX; powstanie internetowej bazy orzeczeń sądów administracyjnych i NSA; publikowanie przez organy nadzoru list najczęściej popełnianych naruszeń prawa podczas stanowienia aktów prawa miejscowego; poszerzenie katalogu publikowanych w wojewódzkich dziennikach urzędowych dokumentów o rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów (obok wyroków sądów administracyjnych uwzględniających skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego); uregulowanie w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.) zasad rekrutacji pracowników samorządowych, w tym w szczególności obowiązku (dla podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym) odbycia służby przygotowawczej oraz objęcie okresową oceną kwalifikacyjną także obowiązku stalego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji zawodowych przez daną grupę pracowników.

Najwięcej aktów prawa miejscowego stanowionych jest w obszarach spraw: finansowych, podatkowych, gospodarki nieruchomościami, prawa budowlanego, gospodarki komunalnej, ochrony środowiska, rozwoju gospodarki, inwestycji, zamówień publicznych. Są to obszary o szerokim zakresie tematycznym oraz niezwykle istotne dla prawidłowego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. W zdecydowanej większości urzędów każdy akt prawa miejscowego jest opracowywany przez osobę (pracownika) legitymującego się wykształceniem prawniczym bądź w konsultacji z nią. Zdarzają się jednak przypadki niekompetencji osób odpowiedzialnych za przygotowanie aktu prawa miejscowego.

Najczęstszymi naruszeniami prawa, skutkującymi stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub części są: niezgodność aktu z delegacją ustawową, naruszenie zasad prawidłowej techniki legislacyjnej polegające na powtarzaniu w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych czy naruszanie przepisów proceduralnych związanych z niewłaściwym trybem głosowania nad aktem, brakiem publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz zastosowaniem niewłaściwego terminu wejścia w życie aktu.

Kodyfikacja prawa karnego i cywilnego. Obecny stan prawny w dziedzinie prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego, jak również karnego skarbowego jest efektem wielokrotnych

nowelizacji regulacji kodeksowych dokonywanych na przestrzeni 12 lat od momentu ich wejścia w życie w pierwotnym kształcie.

Zmiany podyktowane były potrzebą objęcia ochroną prawno – karną tych obszarów życia społecznego pozbawionych takiej ochrony, koniecznością zapewnienia jak najefektywniejszej współpracy międzynarodowej w sprawach karnych, a także potrzebą wprowadzenia rozwiązań usprawniających postępowanie karne na każdym z jego etapów oraz koniecznością wzmocnienia uprawnień pokrzywdzonych w procesie karnym. Niemniej w ostatnich latach weszły w życie przepisy ustaw (tj. ustawa z dnia 24 października 2008 r. - o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw³⁴, ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. - o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy, ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw³⁵, ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy³⁶, ustawa z dnia 18 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy³⁷, ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy³⁸), które w znacznym sposób podniosły poziom polskich kodeksów oraz usprawniły funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

W Polsce ciągle obowiązuje Kodeks cywilny z 1964 roku, stanowiący twór epoki komunistycznej, aczkolwiek po 1990 roku wielokrotnie (ponad 50 razy) nowelizowany. Nowelizacje te usunęły z niego swoiste dla ustroju komunistycznego instytucje prawne i wprowadziły do niego wiele rozwiązań dostosowanych do współczesnych potrzeb gospodarki rynkowej i wzorców przejętych z Unii Europejskiej. Mimo to stan polskiego prawa cywilnego, a szerzej rzecz ujmując, prawa prywatnego nie jest zadowolający. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego opowiedziała się za koncepcją tworzenia nowej kodyfikacji prawa cywilnego i przystąpiła do prac nad taką kodyfikacją. Doceniając doniosłość społeczną tego przedsięwzięcia oraz dążąc do uzyskania jak najszerzej opinii prawników w tym względzie - zwłaszcza w odniesieniu do podstawowych zagadnień kodyfikacyjnych - Komisja Kodyfikacyjna przygotowała i opublikowała Zieloną Księgę zawierającą optymalną wizję kodeksu cywilnego wraz z materiałami uzupełniającymi. W tym świetle kodeks cywilny ma mieć charakter podstawowego aktu prawnego dla całego prawa prywatnego, podzielonego wedle koncepcji pandektowej. Aktualnie nie proponuje się ujęcia w k.c. problematyki własności intelektualnej, jako odrębnej księgi, ale ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii zależy od tego, czy w łonie UE dojrzeje koncepcja spójnego uregulowania tego działu prawa.

Inkorporacja do k.c. problematyki prawa rodzinnego i opiekuńczego nie powinna nastęrczać szczególnych trudności, ponieważ obowiązujący Kodeks rodzinny i opiekuńczy został w ostatnim czasie w szerokiej mierze znowelizowany i przystosowany do współczesnych potrzeb i postulatów społecznych.

Inaczej ma się rzecz z prawem spadkowym, które funkcjonalnie jest ściśle związane z prawem rodzinnym. Przepisy obowiązującego w tym zakresie prawa spadkowego (księga IV k.c.) sformułowane zostały bowiem na miarę ustroju socjalistycznego i dlatego jeszcze przed opracowaniem nowego Kodeksu należało dokonać nowelizacji instytucji dziedziczenia ustawowego. Polegała ona na poszerzeniu kręgu spadkobierców ustawowych. Także inne instytucje tego działu prawa wymagają szerokiej reformy.

W zakresie prawa rzeczowego przede wszystkim wymagają konsolidacji w kodeksie cywilnym przepisy dotyczące tych praw. Obecnie są one bowiem rozsiane w ustawach pozakodeksowych. Do Kodeksu należy w szczególności włączyć hipotekę w kształcie nadanym ostatnią nowelizacją (powołaną wyżej). Pozostałe instytucje prawa rzeczowego również wymagają modernizacji, ponadto przewiduje się wprowadzenie nowego ograniczonego prawa rzeczowego w postaci prawa zabudowy w kształcie przedstawionym w projekcie, o którym wyżej mowa.

W części ogólnej, której poświęcona jest księga I k.c. istotnego rozwinięcia wymaga problematyka ochrony dóbr osobistych i synchronizacji tych przepisów z odpowiedzialnością deliktową uregulowaną w księdze III poświęconej zobowiązaniom, co zresztą też wymaga nowelizacji. Z kolei istotnej rozbudowy wymaga problematyka prawa intertemporalnego, ledwo zarysowana w obecnie obowiązującym art. 3; projektuje się,

³⁴ Dz. U. Nr 214, poz. 1344

³⁵ Dz. U. Nr 206, poz. 1589

³⁶ Dz.U. Nr 190, poz. 1475

³⁷ Dz.U. Nr 115, poz. 963),

³⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 22, poz. 119

aby kwestii tej poświęcić odrębną (ostatnią). księgę k.c.. Rozwinięcia i reformy wymagają także regulacje osób prawnych oraz instytucja przedawnienia. Z pewnością należy również zmienić klauzule generalne pochodzenia komunistycznego, jakimi są: zasady współzycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa podmiotowego. Proponuje się powrót do klasycznych klauzul generalnych takich jak „dobre obyczaje” oraz „względy słuszności” – zapewne także przyjęcie klauzuli generalnej „rozsądku”.

Jeśli chodzi o prawo zobowiązań, Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego zdecydowała się realizować koncepcję pełnej integracji dyrektyw konsumenckich do projektowanego kodeksu cywilnego w zakresie, w jakim odnoszą się one do relacji cywilnoprawnych. Przeważał bowiem pogląd, że zarówno mnożenie ustaw okołokodeksowych, jak i tworzenie odrębnych kodyfikacji konsumenckich nie sprzyja spójności polskiego prawa cywilnego i funkcjonalności jego stosowania, prowadząc do dekodyfikacji tego systemu i obniżenia rangi kodeksu, który powinien być podstawowym aktem prawnym na obszarze całego prawa prywatnego.

Również Kodeks postępowania cywilnego pochodzi z 1964 r. Opiera się on na modelu postępowania ukształtowanym w dawniejszych – tradycyjnych kodyfikacjach. Model ten nie odpowiada już współczesnym potrzebom. Był on znacznie częściej nowelizowany niż Kodeks cywilny. W rezultacie procedura stała się wysoce skomplikowana i niejednolita, natomiast niekoniecznie stała się bardziej nowoczesna (z wyjątkiem informatyzacji, o której mowa poniżej). W ostatnim czasie w kilku nowelizacjach przygotowanych przez KKPC podejmowana jest próba uproszczenia i odformalizowania, w szczególności dotyczy to ostatniego projektu przekazanego do Ministerstwa Sprawiedliwości obejmującego m. in. zniesienie postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych. W wyniku tych zmian Kodeks postępowania cywilnego osiągnie większą przejrzystość i stanie się łatwiejszy w stosowaniu. Z kolei odrębna ustawa o postępowaniach grupowych odpowiada na potrzebę rozstrzygania spraw jednakowych a dotyczących większych grup podmiotów, która to potrzeba wynika ze zmian cywilizacyjnych. Z tych też zmian wynika potrzeba informatyzacji postępowania. Dotychczas w tym obszarze można wyróżnić jedynie migrację ksiąg wieczystych do systemów informatycznych oraz wprowadzenie elektronicznego postępowania upominawczego. Przygotowywane są rozwiązania umożliwiające wnoszenie wniosków do ksiąg wieczystych oraz wgląd do tych ksiąg drogą elektroniczną, a także rozwiązania umożliwiające elektroniczne sporządzanie protokołów. W dalszej perspektywie wykorzystanie drogi elektronicznej powinno mieć jak najszerszy zakres. Prace w tym zakresie są w toku. Po dokończeniu procesu informatyzacji oraz po przesądzeniu losów projektu nowego Kodeksu cywilnego będzie zasadne podjęcie prac nad nowym Kodeksem postępowania cywilnego.

Kodeks spółek handlowych jest stosunkowo nową a zatem nowoczesną ustawą – pochodzi z 2000 r. i był kilkakrotnie nowelizowany- w większości w celu dostosowania do nowych dyrektyw UE. Kodeks i późniejsze nowelizacje dostosowują więc polską regulację do wymagań wynikających z intensywnie zmieniającego się na tym polu prawa europejskiego. Potrzebę dalszych zmian kodeksu spółek handlowych nadal będzie wymuszać przede wszystkim ewolucja w prawie wspólnotowym. Poza tym należy uwzględnić nowe tendencje w systemach prawnych państw Unii Europejskiej, mając na uwadze postulat zwiększenia konkurencyjności i elastyczności polskiego systemu prawnego oraz poszerzenia zakresu swobody, z jakiej korzystają przedsiębiorcy.

Uczestnictwo obywatela w procesach rządzenia

Brak aktywnego uczestnictwa obywateli na zasadach partnerstwa w procesach rządzenia i świadczenia usług publicznych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym stanowią kluczowym problemem komunikowania i dialogu. Na problem ten składają się trzy główne elementy dotyczące działalności wszystkich instytucji publicznych od jednostek centralnych odpowiedzialnych za zarządzanie państwem po instytucje lokalne świadczące usługi publiczne. Niezrozumiałe komunikowanie administracji o realizowanych pracach dotyczących polityk, regulacji i budżetu przede wszystkim na niewystarczającej dostępności i czytelności udostępnianych informacji, braku spójności i przejrzystości przekazu, braku komunikacji dwustronnej, zaś w zakresie usług publicznych: rozbieżności między standardami komunikacji z obywatelem/klientem przyjętymi w sektorze prywatnym a stosowanymi w sektorze publicznym, rozproszeniu informacji o usługach publicznych.

Trudności obywateli i grup społecznych z dojsciem do głosu, niskie zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne czy brak aktywnego uczestnictwa w procesach rządzenia wynika z:

- niedoskonałości istniejących narzędzi dialogu i konsultacji (np. ograniczania procesu do stałych partnerów reprezentujących duże organizacje, marginalizacji osób prywatnych oraz niewielkich organizacji społecznych, niewystarczającego wykorzystania wiedzy eksperckiej),
- niewykorzystaniu potencjału alternatywnych narzędzi dialogu i konsultacji,
- braku informacji i uzasadnienia uwzględnienia lub nie otrzymanych uwag,
- braku systematycznej współpracy z ośrodkami analitycznymi typu think tank,
- niesystematycznej współpracy z lokalnymi organizacjami społecznymi,
- braku szczegółowej, ujednoczonej formuły oceny usług publicznych.

Powyższe słabości przejawiają się zarówno na poziomie centralnym jak i lokalnym. Wśród problemów w komunikowaniu podejmowanym przez władze samorządowe należy w szczególności wymienić skupienie na informowaniu, czyli rozpowszechnianiu informacji w sposób zwyczajowo przyjęty (tablice ogłoszeń, biuletyny lokalne, strony internetowe danego urzędu) i zapewnianiu obywatelom dostępu do informacji. Przeważa komunikacja reaktywna, skoncentrowana na działaniach bieżących. Brak jest zorganizowanego, systematycznego dialogu ze społecznościami lokalnymi.

Obserwuje się także deficyt dobrowolnych instrumentów informowania wynikających z inicjatywy, kreatywności i otwartości władz lokalnych. Relatywnie niewiele jednostek samorządu terytorialnego wykorzystuje badania opinii publicznej i panele obywatelskie jako formę komunikacji. Stosunkowo rzadko wyodrębnia się komórki organizacyjne czy stanowiska odpowiedzialne za komunikację i kontakty z mediami. Pozytywnym zjawiskiem jest coraz powszechniejsze wykorzystanie Internetu jako kanału komunikowania. Jakość stosowanych przez władzę metod komunikowania społeczeństwu strategii i planów działania ma bezpośredni wpływ na poziom wiedzy społecznej o kierunkach zmian rozwiązań społeczno-gospodarczych oraz przepisów. Jakość mechanizmów dialogu na etapie tworzenia polityk i przygotowania regulacji wpływa bezpośrednio na poczucie wpływu obywatela na procesy decyzyjne (upodmiotowienie). Jakość informowania o rezultatach realizowanych polityk wpływa na poziom wiarygodności władzy i oceny funkcjonowania Rządu i Parlamentu.

Realizując politykę informacyjną władze samorządowe podobnie jak organy administracji rządowej skupiają się głównie na informowaniu, czyli rozpowszechnianiu informacji w sposób zwyczajowo przyjęty (tablice ogłoszeń, biuletyny lokalne, strony internetowe danego urzędu) i zapewnianiu obywatelom dostępu do informacji. Pomimo świadomości kadr jednostek samorządu terytorialnego na temat służebnej roli administracji i władz lokalnych wobec mieszkańców (klientów i wyborców), procedury komunikacji są raczej reaktywne i opierają się na działaniach bieżących. Dwustronne relacje, w których obywatele wyrażają swoje opinie i nawiązują dialog z władzami samorządowymi należą do rzadkości. Odpowiedzialność za ostateczne decyzje i zrealizowanie odpowiedniego programu spoczywa zatem jedynie na organach administracji publicznej.

4.4. Systemy ochrony praw obywatela

4.4.1. System ochrony zdrowia

Organizacja i funkcjonowanie ochrony zdrowia w Polsce. Wysoka jakość i efektywność opieki zdrowotnej zależy od sposobu funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. W Polsce aktem najwyższego rzędu stanowiącym podstawę funkcjonowania tego systemu jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483). Stanowi ona, iż każdy ma prawo do ochrony zdrowia, a władze publiczne zapewniają obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.³⁹

Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym podmiotami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie oraz zarządzanie opieką zdrowotną w Polsce są:

- Minister Zdrowia odpowiedzialny m.in. za politykę zdrowotną oraz opracowanie zasad organizacji opieki zdrowotnej;
- organy administracji rządowej na poziomie centralnym i wojewódzkim odpowiedzialne za kształt i realizację zadań w zakresie ochrony zdrowia;
- Narodowy Fundusz Zdrowia odpowiedzialny za zarządzanie środkami finansowymi pochodzącymi ze składek powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, a więc główny płatnik publiczny;
- organy administracji samorządowej (wojewódzkiej, powiatowej i gminnej), pełniące funkcje właścicielskie wobec publicznych zakładów opieki zdrowotnej i realizujące zadania w zakresie zdrowia publicznego.

Z badań przeprowadzonych przez CBOS w lutym 2010 r. wynika, że 75 % Polaków nie jest zadowolonych ze sposobu funkcjonowania w Polsce opieki zdrowotnej. W porównaniu z sondażem przeprowadzonym w 2009 r. aż o 12 punktów procentowych wzrosło niezadowolenie z jej funkcjonowania. Kwestią, która może wpływać na niezadowolenie jest z pewnością poziom satysfakcji pacjentów w odniesieniu do jakości świadczeń oraz przestrzegania praw pacjenta. W dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości należy dążyć do poprawy standardów i jakości leczenia.

Od 1998 r. realizowany jest program akredytacji dla szpitali – według stanu na 19 listopada 2010 r. akredytację posiadają 94 szpitale. Certyfikat akredytacyjny potwierdzający spełnienie wymogów standardów akredytacyjnych jest ważny 3 lata. Od 2009 roku obserwowany jest wzrost zainteresowania ubieganiem się o akredytację. Elementami stymulującymi są wejście w życie ustawy o akredytacji w ochronie zdrowia oraz będący dużym wsparciem dla szpitali realizowany przez Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia projekt systemowy „Wsparcie procesu akredytacji zakładów opieki zdrowotnej” współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. W ramach projektu przewidziano objąć wsparciem, w latach 2008-2014, 220 zakładów opieki zdrowotnej.

W obszarze jakości opieki zdrowotnej realizowane są również m.in. projekty: PATH⁴⁰, Health Care Quality Indicators (HCQI)⁴¹ oraz Okołooperacyjna Karta Kontrolna WHO⁴². Działania te należy kontynuować oraz poszerzać.

Wzrost zapotrzebowania na opiekę szpitalną i rosnące koszty systemu opieki zdrowotnej powodują, iż uzasadnione staje się dążenie do podnoszenia efektywności zarządzania placówkami, przy jednoczesnym zapewnieniu jakości udzielanych świadczeń. Błędów medycznych nie sposób całkowicie wyeliminować, lecz można im zapobiegać i ograniczać ich występowanie. Obserwowany od szeregu lat spadek

³⁹ *Strategia Rozwoju Ochrony Zdrowia w Polsce na lata 2007-2013*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 czerwca 2005 r., dokument towarzyszący realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, Ministerstwo Zdrowia

⁴⁰ projekt PATH - Narzędzie dla Oceny i Poprawy Jakości w Szpitalach dotyczy pomiaru wyników działalności zakładów opieki zdrowotnej w oparciu o obiektywne miary jakimi są wskaźniki. Na tej podstawie podejmowane są inicjatywy poprawy jakości. Projekt został zainicjowany przez WHO Europe w Kopenhadze dla monitorowania i poprawy jakości funkcjonowania szpitali.

⁴¹ Projekt HCQI (Health Care Quality Indicators), prowadzony przez OECD, jest realizowany od 2001 r. Celem projektu jest wypracowanie i uzgodnienie zestawu wskaźników obrazujących jakość opieki zdrowotnej na poziomie kraju dla wybranych jednostek chorobowych, czy obszarów opieki w celu międzynarodowego porównywania jakości opieki. Wskaźniki te powinny być wykorzystywane jako podstawa dla zrozumienia istniejących różnic w różnych krajach oraz w jaki sposób można te różnicowania zredukować w celu poprawy opieki w krajach uczestniczących w projekcie.

⁴² Okołooperacyjna Karta Kontrolna - Surgical Safety Check List ma na celu ograniczenie liczby zgonów operowanych pacjentów chirurgicznych. Jest ona elementem inicjatywy „Bezpieczna Chirurgia Ratuje Życie” (Safe Surgery Saves Lives). Aktualnie Karta Okołooperacyjna jest wdrażana w 13 szpitalach w Polsce.

zapadalności na większość chorób zakaźnych nie zmienia faktu, że choroby te nadal pozostają w Polsce poważnym problemem zdrowotnym. Zapadalność na niektóre groźne choroby zakaźne jest w Polsce wyższa niż w wielu innych krajach Unii Europejskiej. W tej grupie chorób w pierwszym rzędzie należy wymienić zakażenia WZW typu C, zatrucia i zakażenia pokarmowe oraz gruźlicę. Wymagają one wzmożonego nadzoru. W Polsce wzrasta świadomość problemu zakażeń szpitalnych i ściśle związanej z nim antybiotykooporności.⁴³ Wprowadzane są programy kontroli zakażeń, jak i racjonalizacji zużycia antybiotyków. Mimo tego w 2009 roku do Państwowej Inspekcji Sanitarnej zgłoszono 252 ogniska epidemiczne zakażeń szpitalnych. Zakażeniu w tych ogniskach uległy ogółem 2382 osoby, w tym 2224 pacjentów i 158 osób personelu. Pacjent oczekuje bezpieczeństwa w korzystaniu z usług zdrowotnych. Zadaniem sprawnego państwa jest zapewnienie bezpiecznych usług opieki zdrowotnej.

W ostatnich latach obserwuje się znaczący rozwój medycyny transplantacyjnej. Postęp, jaki dokonuje się, sprawia, iż transplantologia stała się bezpieczną i skuteczną metodą leczenia. Podstawowym problemem obecnie w tej dziedzinie jest niedobór narządów do przeszczepienia w stosunku do potrzeb. Zapotrzebowanie na przeszczepy ulega ciągłym zmianom i jest trudne do zdefiniowania. Wzrasta wiek biorców, rozszerzają się wskazania do przeszczepu, wydłużają się listy oczekujących.

Istotnym zagadnieniem jest zapewnienie samowystarczalności państwa w krew, jej składniki i produkty krwiopochodne. W tym zakresie obecnie realizowane są ogólnopolskie oraz zsynchronizowane regionalne akcje propagujące honorowe krwiodawstwo, wyposaża się jednostki organizacyjne publicznej służby krwi w mobilne punkty poboru krwi oraz opracowuje szczegółowe wytyczne w zakresie leczenia krwią i jej składnikami w zakładach opieki zdrowotnej oraz kursu z transfuzjologii klinicznej.

Nie bez znaczenia dla sprawnego funkcjonowania systemu ochrony zdrowia jest również istniejąca infrastruktura.

Obecna alokacja zasobów ochrony zdrowia jest nieadekwatna do potrzeb zdrowotnych, zaś istniejąca infrastruktura często nie odpowiada wymaganiom określonym w przepisach prawa. Główną przyczyną opóźnień w dostosowywaniu infrastruktury ochrony zdrowia do wymagań prawnych jest niewystarczająca ilość środków finansowych. Nie bez znaczenia jest również wiek budynków oraz sprzętu medycznego.

Kolejnym problemem ochrony zdrowia w Polsce jest zadłużanie się publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Pomimo podejmowanych w przeszłości prób jego rozwiązania sytuacja finansowa wielu zakładów jest niezadowalająca. System ochrony zdrowia znajduje się w sytuacji, w której potrzebne są zmiany pozwalające na lepsze, efektywniejsze zarządzanie zakładami opieki zdrowotnej oraz poprawę ich organizacji. Obecnie funkcjonująca forma prawna „samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej” zawiera szereg ograniczeń uniemożliwiających szybki rozwój tych zakładów. Do zmian, jakie zachodzą w środowisku, w którym funkcjonują zakłady opieki zdrowotnej, może się dostosować tylko elastycznie i szybko reagujący podmiot, przystosowany do działania w realiach rynkowych, zdolny do adaptowania nowych technologii medycznych i reagujący na zmieniające się potrzeby pacjentów. W samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej procesy decyzyjne, zwłaszcza w odniesieniu do decyzji strategicznych, trwają bardzo długo. Właściwym rozwiązaniem jest prowadzenie zakładu opieki zdrowotnej przez spółkę kapitałową. Przeprowadzona analiza dynamiki podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego decyzji w sprawie zmiany formy organizacyjno-prawnej funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej wskazuje na to, że pomimo dużego wysiłku i kosztów, jakie z tego tytułu musi podjąć jednostka samorządu terytorialnego, zmiany takie są oceniane jako racjonalne. W okresie od 1999-2009 zmieniono formę organizacyjno-prawną 92 szpitali. Szczególnie często decyzje o takich zmianach podejmowały samorządy powiatowe. Analiza sytuacji finansowej niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej powołanych w miejsce zlikwidowanych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wskazuje, że zakłady te w sposób istotny poprawiły efektywność swojego funkcjonowania. Stałą tendencją odnotowaną w tych zakładach jest zarówno wzrost osiąganych przychodów, jak i zmniejszenie kosztów. Spowodowało to, że prawie wszystkie „przekształcone” zakłady osiągają nadwyżkę przychodów nad kosztami i korzystny wynik finansowy. Wśród „przekształconych” zakładów nieliczne nadal generowały stratę. Wskazuje to na konieczność łączenia zmiany formy organizacyjno – prawnej z innymi działaniami poprawiającymi funkcjonowanie jednostki.⁴⁴

⁴³ Narodowy Program Zdrowia na lata 2007-2015, przyjęty Uchwałą Nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007r.

⁴⁴ Program wieloletni Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia.

Dostępność do usług medycznych. Efektywność funkcjonowania systemu ochrony zdrowia przejawia się również w dostępności do usług medycznych. Podstawowym problemem opieki zdrowotnej są niewystarczające środki w stosunku do potrzeb społecznych przeznaczane na ochronę zdrowia. Trendy epidemiologiczne i demograficzne powodują coraz większe zapotrzebowanie na świadczenia opieki zdrowotnej. Tymczasem w naszym kraju poziom finansowania ochrony zdrowia ze środków publicznych jest niski.

Opieka zdrowotna jako system organizacyjny, wymaga specyficznych metod i narzędzi do jego zarządzania, ponieważ zdrowie to dobro, które wymaga szczególnej opieki ze strony państwa. Dysproporcja pomiędzy ilością dostępnych środków a praktycznie nieograniczonym popytem na usługi zdrowotne wymaga takiej organizacji systemu opieki zdrowotnej w państwie, aby zapewnić maksymalny efekt przy optymalnych kosztach Ponadto poziom informacji pozostaje w zdecydowanej dysproporcji w stosunku do potrzeb instytucji odpowiedzialnych za ochronę zdrowia.⁴⁵

Przedstawione powyżej ograniczenia powodują długi czas oczekiwania na świadczenia opieki zdrowotnej. Czas oczekiwania na świadczenia opieki specjalistycznej w Polsce przedstawia się odmiennie w zależności od specjalizacji. Listy oczekujących na świadczenia monitorowane są przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Średni czas oczekiwania przedstawiają poniższe tabele:

Tabela 4. Ambulatoryjna opieka specjalistyczna – wybrane komórki „przypadki stabilne”

l.p.	Nazwa komórki organizacyjnej	Łączna liczba osób oczekujących	Średni przewidywany czas oczekiwania (średnia ważona)	Procent komórek organizacyjnych, do których średni przewidywany czas oczekiwania wynosi 0 dni
1	Poradnie okulistyczne	192 387	84	36%
2	Poradnie kardiologiczne	104 503	86	24%
3	Poradnie chirurgii urazowo-ortopedycznej	93 040	58	32%
4	Poradnie ginekologiczno-położnicze	86 620	30	65%
5	Poradnie neurologiczne	83 005	49	35%
6	Poradnie endokrynologiczne	60 690	104	24%
7	Poradnie dermatologiczne	58 504	33	50%
8	Poradnie urologiczne	53 278	64	33%
9	Poradnie otolaryngologiczne	51 283	30	53%
10	Poradnie alergologiczne	39 102	53	33%

Źródło: Sprawozdanie NFZ z zakresu list oczekujących stan na koniec 2009 roku.

⁴⁵ Strategia Rozwoju Ochrony Zdrowia w Polsce na lata 2007-2013...

Tabela 5. Wybrane badania diagnostyczne kontraktowanych w ramach ambulatoryjnej opieki specjalistycznej „przypadki stabilne”

l.p.	Nazwa komórki organizacyjnej	Łączna liczba osób oczekujących	Średni przewidywany czas oczekiwania (w dniach)	Procent komórek organizacyjnych, do których średni przewidywany czas oczekiwania wynosi 0 dni
1	Tomografia komputerowa	53 380	62	15%
2	Echokardiografia	3 566	76	45%
3	Rezonans magnetyczny	62 163	113	6%

Źródło: Sprawozdanie NFZ z zakresu list oczekujących stan na koniec 2009 roku.

Tabela 6. Leczenie szpitalne - wybrane komórki „przypadki stabilne”

l.p.	Nazwa komórki organizacyjnej	Łączna liczba osób oczekujących	Średni przewidywany czas oczekiwania (średnia ważona)	Procent komórek organizacyjnych, do których średni przewidywany czas oczekiwania wynosi 0 dni
1	Oddziały chirurgii urazowo-ortopedycznej	52 310	548	31%
2	Oddziały chirurgiczne ogólne	38 716	162	34%
3	Oddziały otolaryngologiczne	37 378	274	22%
4	Oddziały reumatologiczne	15 740	532	15%
5	Oddziały urologiczne	13 885	110	34%
6	Oddziały okulistyczne	13 425	342	46%
7	Oddziały chirurgii plastycznej	8 520	1 068	19%
8	Oddziały neurochirurgiczne	7 589	365	20%
9	Oddziały chorób wewnętrznych	7 487	49	65%
10	Oddziały/Zespoły chirurgii jednego dnia	6 782	248	51%

Źródło: Sprawozdanie NFZ z zakresu list oczekujących stan na koniec 2009 roku.

Należy zaznaczyć, że obecne systemy finansowania, kwalifikowania, taryfikacji, kontraktowania, wykonywania i rozliczania świadczeń nie są zadowalające. Obowiązująca obecnie metodologia rachunku kosztów, do stosowania której są zobowiązane publiczne ZOZ, jest dalece niezadowalająca i nie może być narzędziem kalkulacji kosztów – badania przeprowadzone w 2008 r. zidentyfikowały niski poziom zarządzania kosztami w publicznych ZOZ. Ustalono np., że podstawą kalkulacji kosztów leczenia pacjentów jest m.in. średni koszt hospitalizacji (89,2% podmiotów), podczas gdy procedura medyczna stanowi nośnik kosztów zaledwie w 16,2% podmiotach.⁴⁶

Gospodarka produktami leczniczymi. Odpowiednio realizowana gospodarka produktami leczniczymi wpływa w znaczący sposób na efektywność oraz skuteczność ochrony zdrowia. zintegrowane działania w zakresie polityki lekowej, dąży się do opracowania wykazów leków refundowanych w sposób zapewniający obniżanie poziomu współpłacenia pacjentów za leki refundowane, zwiększenie dostępu do innowacyjnych, efektywnych kosztowo terapii lekowych, ułatwienie dostępności do leków stosowanych w chorobach rzadkich oraz zwiększenie świadomości lekarzy, pacjentów i farmaceutów w zasadach funkcjonowania systemu refundacji.

Wartość rynkowa leków i wyrobów medycznych objętych refundacją przekroczyła w 2009 r. 12 mld zł, z czego pacjenci dopłacili ok. 4 mld zł, co stanowi niecałe 33 % wartości rynkowej tych produktów.

⁴⁶ Analizy oparta na badaniach ankietowych na grupie 47 szpitali klinicznych, przeprowadzona w roku 2008 przez Departament Budżetu, Finansów i Inwestycji MZ, we współpracy z kancelarią doradczą „Janiszewski” oraz ekspertami SGH na potrzeby przygotowania wniosku o dofinansowanie projektu Nowoczesne zarządzanie w zakładach opieki zdrowotnej – szkolenia z zakresu rachunku kosztów i informacji zarządczej oraz narzędzi restrukturyzacji i konsolidacji ZOZ, realizowanego w ramach PO Kapitał Ludzki, przez Ministerstwo Zdrowia i Szkołę Główną Handlową.

Tabela 7. Koszty refundacji cen leków, w które pacjenci zaopatrzyli się w aptekach ogólnodostępnych w latach 2000 – 2009 (w tys. zł).

Rok	Koszty refundacji	Dynamika wzrostu
2009 r.	8 213 408,55	11,49 %
2008 r.	7 367 045,33	9,51 %
2007 r.	6 727 324,09	0,47 %
2006 r.	6 695 760,88	5,89 %
2005 r.	6 323 263,84	3,35 %
2004 r.	6 118 389,04	-3,73 %
2003 r.	6 355 658,91	16,29 %
2002 r.	5 465 377,92	5,45 %
2001 r.	5 182 876,97	15,01 %
2000 r.	4 506 572,66	

Źródło: Ministerstwo Zdrowia na podstawie danych Narodowego Funduszu Zdrowia.

Świadczenia opieki zdrowotnej są obecnie udzielane bez zapewnienia odpowiedniej koordynacji procesu leczenia. Lekarze nie wiedzą o sposobie leczenia danego pacjenta przez innych specjalistów oraz o diagnostyce czy lekach, które on otrzymuje. Prowadzi to m.in. w wielu wypadkach do nadmiernej kumulacji udzielonych świadczeń, niedostatecznego leczenia, ordynowania leków wchodzących ze sobą w groźne interakcje. W efekcie zdrowie pacjenta nie ulega poprawie w dostatecznym stopniu, a wydatki systemu są zawyżone.

4.4.2. Ochrona praw i interesów konsumentów

Na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować znaczący wzrost poziomu efektywnej ochrony praw i interesów konsumentów. Niewątpliwie znaczący wpływ miała „Strategia Polityki Konsumenckiej na lata 2007 – 2009” wyznaczająca podstawowe kierunki polskiej polityki konsumenckiej.

Prowadzone badania i analizy wskazują, iż przeciętny konsument jest coraz bardziej świadomy przysługujących mu praw oraz narzędzi i instytucji, za pomocą których może chronić prawnie uzasadnione interesy. Ponadto wraz z rozwojem rynku i stabilizowaniem instytucji gospodarki wolnorynkowej rośnie świadomość przedsiębiorców w zakresie praw i oczekiwań konsumentów.

Niemniej doświadczenia zgromadzone na gruncie realizacji polityki konsumenckiej w latach 2007-2009, jak również wyniki konsultacji społecznych oraz badań opinii publicznej pozwoliły na sformułowanie pewnych ogólnych prawidłowości obrazujących osiągnięty, na chwilę przyjęcia tej Strategii, poziom ochrony interesów konsumentów. Wyniki badań przeprowadzonych w 2009 r. wskazują, iż większość ankietowanych skłania się ku opinii, że interesy konsumentów powinny być reprezentowane przez odpowiednie urzędy lub organizacje. Wciąż bardziej oczekiwane są odgórne działania instytucji konsumenckich, niż samodzielna inicjatywa przejawiana przez konsumentów. Badania zarówno z roku 2007, jak i 2009 wskazują, że jest to niezmiennie oczekiwanie Polaków. Przeniesienie inicjatywy na urzędy reprezentujące konsumentów z pewnością jest wygodne, nie służy to jednak wzrostowi własnej aktywności i budowaniu pro aktywnych postaw konsumenckich.

Jednym z istotnych problemów jest niska transparentność stosowanych w obrocie konsumenckim wzorców umów. Niezrozumiała dla przeciętnego konsumenta terminologia, zawile lub nieprecyzyjne sformułowania, nieczytelny układ graficzny tekstu, mała czcionka, liczne wyjątki, odesłania i tzw. gwiazdki, stosowane w wielu regulaminach, cennikach i ogólnych warunkach umów są czynnikami zniechęcającymi konsumentów do czytania powyższych dokumentów, stanowiących przecież element zawieranej z przedsiębiorcą umowy. Brak transparentności wzorców umów jest zjawiskiem wysoce niekorzystnym z punktu widzenia praw i interesów konsumentów, w szczególności biorąc pod uwagę masowość obrotu w wielu sektorach rynku i coraz powszechniej stosowany model umowy adhezyjnej. Stosowanie niezrozumiałych postanowień wzorców umów, będące wynikiem celowego działania albo zaniedbań ze strony przedsiębiorcy, uderza w podstawowe prawo konsumentów jakim jest prawo do pełnej, rzetelnej i prawdziwej informacji, warunkującej możliwość podjęcia racjonalnej decyzji o zakupie dobra konsumpcyjnego.

Pomimo wielu kampanii informacyjnych i edukacyjnych obserwuje się nadal niski stan wiedzy przedsiębiorców, a przede wszystkim konsumentów na temat przysługujących im praw i zadań instytucji funkcjonujących na rzecz ochrony interesów konsumentów, jest w dalszym ciągu wysoce niezadowolający.

W dalszym ciągu znaczna część konsumentów oraz przedsiębiorców nie jest świadoma wynikających z przepisów praw i obowiązków stron konsumenckiego stosunku prawnego. Co więcej, wielu konsumentów nie wie, do kogo może się zwrócić w celu uzyskania pomocy prawnej w przypadku sporu z przedsiębiorcą. Konsumenty w dalszym ciągu mylnie identyfikują Prezesa UOKiK z organem właściwym do podjęcia interwencji w indywidualnej sprawie, oczekując udzielania pisemnych lub telefonicznych porad prawnych.

Niski poziom świadomości prawnej konsumentów i przedsiębiorców jest po części spowodowany niską przejrzystością i wysokim poziomem skomplikowania aktów prawnych obejmujących ochroną konsumentów. Fragmentaryzacja, przejawiająca się rozsianiem przepisów konsumenckich po wielu aktach prawnych, brak praktyki i orzecznictwa wspomagających wykładnię wielu nowych rozwiązań prawnych, błędy techniki legislacyjnej oraz nie zawsze udane przeniesienie aktów prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego, są czynnikami znacznie utrudniającymi konsumentom, przedsiębiorcom jak i instytucjom powołanym w tym celu, poruszanie się w systemie ochrony praw konsumentów.

Jednocześnie brakuje instrumentów prawnych, które umożliwiłyby konsumentom szybkie i niekosztowne dochodzenie swoich praw, takich jak wciąż zbyt mało rozwinięte i upowszechnione systemy pozasądowego rozstrzygnięcia sporów (ADR). Poważnym mankamentem funkcjonującego już systemu sądownictwa polubownego jest możliwość uchylania się przez przedsiębiorcę, po powstaniu sporu, od rozstrzygnięcia sprawy w drodze polubownej, poprzez brak zgody na taki tryb postępowania. Efektem są utracone korzyści potencjalnie płynące z szerszego niż dotychczas wykorzystania systemu pozasądowego rozstrzygnięcia sporów.

Niezadowolający jest również poziom wykorzystania potencjału prowadzonego rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, który w założeniu może służyć eliminowaniu z rynku praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jak również może być pomocnym dla indywidualnych konsumentów narzędziem ułatwiającym eliminację z wiążących umów postanowień niedozwolonych. Niskie wykorzystanie rejestru jest następstwem z jednej strony nikłej świadomości konsumentów i przedsiębiorców co do skutków jakie niesie za sobą wpisanie danego postanowienia do rejestru, a z drugiej strony jest wynikiem nieprzejrzystości samego rejestru, co znaczenie utrudnia jego praktyczne wykorzystanie.

Wciąż zbyt niski jest poziom korzystania przez przedsiębiorców z instrumentów samoregulacyjnych – takich jak kodeksy dobrych praktyk – charakterystycznych dla krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej, cechujących się wysokim poziomem poszanowania praw i interesów konsumentów. Narzędzia takie jak kodeksy dobrych praktyk, umożliwiając konsumentom identyfikację rzetelnych przedsiębiorców, mogą w praktyce zapobiegać powstawaniu albo ułatwiać ugodowe rozstrzygnięcie sporów powstających na linii przedsiębiorca konsument. Jednocześnie narzędzia samoregulacyjne stosowane powszechnie mają właściwość kształtowania i podnoszenia standardów, zapewniając tym samym wysoki poziom poszanowania prawa i interesów konsumentów, bez ingerencji prawodawcy lub organu administracji publicznej. Niski poziom wykorzystania tych instrumentów przez polskich przedsiębiorców wymaga podjęcia przez instytucje powołane na rzecz ochrony konsumentów intensywnych działań zachęcających przedsiębiorców do korzystania z tego obustronnie korzystnego narzędzia.

Niewystarczającą ilością badań i analiz, które zapewniłyby dopływ aktualnych informacji o stale zmieniającym się rynku oraz o oczekiwaniach i problemach identyfikowanych przez konsumentów. Prowadzone *ad hoc* badania i analizy, dotyczące wybranych tylko fragmentów rynku, nie dają kompleksowego obrazu sytuacji. Informacje takie są niezbędne do prawidłowego wykonywania bieżących zadań. Jednocześnie jedynie kompleksowe informacje pozwalają na ustalenie kierunków zmian, co z kolei jest niezbędne dla sporządzania prognoz rozwoju rynku. Wytyczanie w oparciu o wiedzę celów strategicznych polityki konsumenckiej jest jedynym gwarantem, że podejmowane działania są adekwatne do zmieniających się warunków rynkowych i oczekiwań konsumentów.

4.4.3. Ochrona obywatela za granicą

Polskie urzędy konsularne wykonują cały szereg czynności związanych z obsługą interesantów w odniesieniu do obywateli polskich i również cudzoziemców.

Aktualnie Minister Spraw Zagranicznych jest jedynym organem wyznaczonym przez stronę polską do wydawania poświadczenia apostille, wprowadzonego Konwencją znoszącą wymóg legalizacji

zagranicznych dokumentów urzędowych sporządzoną w Hadze 5 października 1961 r., do której RP przystąpiła 14 sierpnia 2005 r.

W świetle zwiększającej się z roku na rok liczby wydawanych poświadczeń apostille, scentralizowanie tej funkcji poprzez przypisanie jej jednemu organowi budzi poważne zastrzeżenia. Dotychczasowa praktyka wiąże się z koniecznością korespondencyjnego lub osobistego kontaktu z MSZ petentów z całego kraju, co znacznie wydłuża i utrudnia przygotowanie dokumentów niezbędnych w obrocie międzynarodowym.

Konieczne jest zlikwidowanie nadmiernej biurokracji w sprawach związanych z przewozem ciał i prochów osób zmarłych za granicą. Gdyby Polska przystąpiła do 2 Konwencji, tj. berlińskiej z 10.02.1937 r. i Strasburskiej z 26.10.1973 r., regulujących ww. kwestię, urzędy konsularne uniknęłyby wystawiania zaświadczeń na przewóz zwłok, zaś rodziny uchroniono by przed przechodzeniem całej procedury. Idealnym rozwiązaniem byłoby, gdyby wystarczyło zaświadczenie wydawane przez państwo, w którym nastąpił zgon.

Polskie urzędy konsularne wykonują cały szereg czynności związanych z obsługą interesantów w odniesieniu do obywateli polskich i również cudzoziemców. Wiele z tych procesów w zakresie wydawania paszportów i wiz Schengen wymaga zastosowania rozwiązań informatycznych polegających na przekazie danych do systemów centralnych. Zastosowane rozwiązania systemowe muszą uwzględniać informatyczne rozwiązania krajowe, jak również przyjęte przez Państwa Członkowskie. Podstawowym zadaniem jest wprowadzenie takich rozwiązań, które zminimalizują dla interesantów wszelkie uciążliwości, w tym okres oczekiwania na wydanie stosownych dokumentów. Część powyższych założeń została już zrealizowana poprzez zastosowanie w pracy wszystkich polskich urzędów konsularnych Paszportowego Systemu Obsługi Obywatela. System ten znacząco skrócił czas wydania dokumentu paszportowego obywatelowi polskiemu przebywającemu za granicą.

4.4.4. Dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej

Według raportu Polska 2030 bariery w dostępie obywateli do szeroko rozumianej informacji prawnej są jedną z przyczyn problemów dotyczących wymiar sprawiedliwości. Obecnie pomoc prawna może być udzielona wyłącznie w ramach poszczególnych procedur sądowych, zgodnie z którymi toczą się postępowania. Nie istnieje natomiast żadna regulacja, która umożliwiłaby osobom fizycznym o niskim statusie materialnym dostęp do finansowanej przez państwo nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, a także w postępowaniu przed organami administracji publicznej.

Organizacje pozarządowe od wielu lat podnoszą natomiast, że z uwagi na wysokie koszty usług prawniczych oraz brak jakichkolwiek rozwiązań systemowych istnieje potrzeba stworzenia odrębnej ustawy, która zapewni obywatelom szerszy niż dotychczas (wykraczający poza postępowania sądowe) dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej finansowanej przez Skarb Państwa – w ramach jednolitej koncepcji instytucjonalnej. Polska jest obecnie jednym z ostatnich krajów w Europie, w którym tego typu system nie funkcjonuje.

Zawody prawnicze. W porównaniu do innych państw europejskich liczba osób świadczących pomoc prawną w Polsce jest bardzo niska i wynosi ok. 68 osób na 100 tys. mieszkańców, podczas gdy (w oparciu o raport Europejskiej Komisji ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości CEPEJ z 2008 r.) w Niemczech ok. 168, w Portugalii ok. 244, we Włoszech ok. 290, w Hiszpanii ok. 266, a w Grecji ok. 342.

Podkreślić jednak należy, iż w ostatnich latach następuje wzrost liczby adwokatów i radców prawnych, co ilustruje poniższa tabela.

Tabela 8. Liczba adwokatów i radców prawnych

Data	Liczba adwokatów (w tym czynnie wykonujących zawód)	Liczba radców prawnych (w tym czynnie wykonujących zawód)
31 grudnia 2004	7 795 (5 733)	21 496 (16 905)
31 grudnia 2005	8 051 (6 179)	22 545 (17 501)
31 grudnia 2006	8 549 (6 602)	24 485 (18 421)
31 grudnia 2007	8 624 (6 721)	25 400 (18 953)
31 grudnia 2008	9 236 (7 260)	26 050 (19 279)
31 grudnia 2009	9 746* (7 699)	26 272 (19 309**)
31 grudnia 2010	11 219 (8 998)	27 531 (20 430)

Źródło : Ministerstwo Sprawiedliwości

* 2009 r. 778 osób zdało egzamin adwokacki i 844 radcowski, ale jeszcze nie zostały wpisane na listę adwokatów i radców prawnych

** w tym 9 186 zatrudnionych na etatach

Na początku 1994 r. w Polsce działało 942 notariuszy. Przez następnych 15 lat liczba notariuszy zwiększała się systematycznie o ok. 5 % rocznie (średnio o 70 osób rocznie). Na dzień 31 grudnia 2010 r. działało w Polsce 2188 notariuszy.

Z kolei liczba komorników od 1997 r. (582 osoby) systematycznie wzrasta i w stanie obecnym jest ich 861, a nadto jest 347 aplikantów komorniczych i 926 asesorów komorniczych. Liczba ta jest nadal niewystarczająca. Winna ona wzrosnąć w stopniu radykalnym, to jest przynajmniej dwukrotnie. Aby osiągnąć zalecenia Międzynarodowej Unii Komorniczej liczba komorników w Polsce powinna wzrosnąć do ok. 1 500 osób.

W celu rozszerzenia dostępu do zawodów prawniczych podejmuje się liczne działania. Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 37, poz. 286) wprowadziła nowe, przejrzyste zasady naboru na aplikację adwokacką, radcowską i notarialną. W wyniku tej zmiany na aplikację adwokacką w roku 2009 dostało się 78,7% zdających, na aplikację radcowską – 76,5%, na aplikację notarialną - 76,1%. Dla porównania w roku 2008 egzamin zdało 11,7% osób przystępujących do egzaminu na aplikację adwokacką, 11,8% - na aplikację radcowską i 25,7%-na aplikację notarialną. Oznacza to, że za 3 lata, liczba adwokatów ma szansę wzrosnąć o 63%, radców – o 46%, notariuszy - aż o 82%. W roku 2008 przyjęto na aplikację komorniczą 54 osoby, w roku 2009 – 226 osób, co stanowiło 96,58% zdających.

Zaobserwowano zwiększające się niezadowolenie klientów w zakresie jakości usług prawnych świadczonych przez adwokatów i radców prawnych. Wskaźnikiem wymienionych tendencji są dane statystyczne, z których wynika stały wzrost wnoszonych skarg na działania adwokatów i radców prawnych, jak również zwiększenie prowadzonych wobec nich postępowań dyscyplinarnych. W 2004 r. na nieetyczne zachowanie adwokatów i radców prawnych łącznie wpłynęło 89 skarg. Natomiast w 2009 r. liczba tych skarg wzrosła do poziomu 309. W 2004 roku prowadzono wobec adwokatów i radców prawnych ogółem 380 postępowań dyscyplinarnych. Natomiast w 2009 r. liczba postępowań dyscyplinarnych wyniosła 1091.

4.4.5. Standardy usług publicznych

Ustawodawstwo polskie nie zawiera uniwersalnej, wspólnej dla wszystkich dziedzin usług publicznych definicji standardu. Pojęcie to występuje w przepisach rzadko. Jeżeli jest, to zazwyczaj rozumiane jest jako wzorzec (norma) usługi, odpowiadający ustalonym cechom materialnym. Zostało określone m.in. w niektórych przepisach dotyczących pomocy społecznej, oświaty, opieki zdrowotnej, przeciwdziałania bezrobociu. Brak zinstytucjonalizowanego systemu standaryzacji usług publicznych można ocenić jako jeden z podstawowych problemów w funkcjonowaniu administracji w sferze sprawności instytucjonalnej i zarządzania usługami publicznymi. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest niska jakości świadczonych usług skutkuje ograniczonymi możliwościami w zakresie ustanawiania oraz podnoszenia standardów usług.

Działania podejmowane w tym zakresie przez poszczególne urzędy mają charakter indywidualny i nie są tworzą żadnego wspólnego systemu. W praktyce różne organa i jednostki administracji publicznej wykonują obecnie swoje zadania po skrajnie różnych kosztach i w bardzo zróżnicowanym zakresie.

4.5. Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i prokuratura

4.5.1. Wymiar sprawiedliwości

Sądownictwo powszechne. Aktualnie funkcjonuje w Polsce 376 sądów powszechnych – 11 sądów apelacyjnych, 45 sądów okręgowych i 321 sądów rejonowych.

Sprawność postępowań sądowych jest jednym z podstawowych, jeśli wręcz nie kardynalnym kryterium oceny realizacji konstytucyjnego prawa obywateli dostępu do sądu.

W 2008 roku do sądów powszechnych, przy łącznej liczbie 10.283 stanowisk sędziowskich i asesorskich, wpłynęło ogółem 10.681.756 spraw (do sądów apelacyjnych o limicie 503 etatów sędziowskich wpłynęło 85.697 spraw; do sądów okręgowych o limicie 2694 stanowisk sędziowskich wpłynęło 941.345 spraw, zaś do sądów rejonowych o limicie 7086 stanowisk sędziowskich i asesorskich wpłynęło 9.759.107 spraw).

Sprawność postępowań ogółem w sądach powszechnych polepsza się z roku na rok. Średni czas postępowania w 2007 r. wynosił: w sprawach karnych poniżej 60 dni; w sprawach cywilnych około 60 dni; w sprawach z zakresu prawa pracy poniżej 90 dni; w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych około 130 dni; w sprawach gospodarczych ogółem około 43 dni (przy czym w sprawach procesowych około 115 dni, w sprawach nakazowych i upominawczych poniżej 30 dni, zaś w sprawach upadłościowych około 830 dni); w sprawach wieczystoksięgowych około 60 dni, zaś w sprawach rodzinnych i nieletnich około 140 dni.

Zbyt długi czas postępowań i niezadowolająca egzekucja prawa prowadzi do braku poszanowania obowiązujących norm, podważa zaufanie obywateli do państwa, a nadto godząc w bezpieczeństwo obrotu prawnego, wpływa negatywnie na funkcjonowanie gospodarki oraz utrudnia pozyskanie i właściwe wykorzystanie środków (funduszy) unijnych.

Przyczyny tego stanu rzeczy to stale rozszerzanie kognicji sądów powszechnych, bez jednoczesnego zapewnienia w minionych latach sądownictwu powszechnemu środków budżetowych na poziomie umożliwiającym opanowanie rosnącego wpływu spraw, jak również ich niewłaściwa alokacja, oderwana od rzeczywistych potrzeb poszczególnych okręgów sądowych. W latach 1997-2007 wpływ spraw do sądów powszechnych wzrósł z 5.017.667 do 10.681.756 spraw, a zatem o 112,9%, zaś w latach 2002 – 2007 wzrósł z 8.696.913 do 10.681.756 spraw, a zatem o prawie o 23%.

Od początku 2007 roku do chwili obecnej weszło w życie ponad 20 ustaw, które zwiększają obciążenie pracą sądów powszechnych i sędziów w nich orzekających, w tym między innymi ustawa z dnia 14 czerwca 2007 r. o *zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 125, poz. 873, z późn. zm.), która spowodowała lawinowy wzrost wpływu spraw wieczystoksięgowych.

Skalę problemu ciągłego zwiększania kognicji sądów doskonale obrazują skutki zmiany dokonanej w ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. – *Prawo upadłościowe i naprawcze* (Dz.U. z 2009r. Nr 175, poz. 1361, z późn. zm.), wprowadzającej upadłość konsumencką, co powoduje dodatkowe obciążenie sądów powszechnych w sprawach upadłościowych. Zasadniczymi problemami sądownictwa powszechnego są aktualnie:

- stały wzrost wpływu spraw do sądów i stale rozszerzana kognicja o nowe rodzaje spraw w wyniku regulacji kolejnych obszarów i wprowadzania nowych instytucji do systemu prawnego,
- wieloletnie zaległości nierozpoznanych spraw w kilkudziesięciu sądach w skali całego kraju,
- niewłaściwa alokacja zasobów etatowych sądownictwa powszechnego, w szczególności w grupie etatów orzeczniczych,
- wadliwa struktura organizacyjna sądownictwa powszechnego utrudniająca wykorzystywanie zasobów etatowych stosownie do zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- wykonywanie przez sędziów wielu czynności o innym charakterze niż ściśle jurysdykcyjny, a co za tym idzie wadliwa struktura zatrudnienia sądownictwa powszechnego o zbyt małej w stosunku do rzeczywistych potrzeb liczbie wysokokwalifikowanych urzędników, w szczególności asystentów (a w wypadku planowanego odciążenia sędziów od czynności z zakresu szeroko rozumianej ochrony prawnej, również referendarzy sądowych),

- rozwiązania proceduralne utrudniające szybkie rozpoznawanie spraw,
- nieadekwatna do potrzeb baza lokalowa, szczególnie w sądach dużych aglomeracji np. w Warszawie,
- niedostateczne informatyczne wspomaganie organizacji pracy.

Jednocześnie w minionych latach (nie licząc działań podjętych w 2001 r. oraz prac koncepcyjnych prowadzonych w latach 2006-2008) nie wypracowano właściwego modelu struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego, ukierunkowanego na osiągnięcie możliwie najwyższej efektywności sądów. Skutkiem tego są znaczne różnice w zakresie wielkości poszczególnych apelacji, okręgów i sądów, nie tyle pod względem obszarów ich właściwości, co liczby wpływających spraw, a tym samym wielkości struktur organizacyjnych, obciążenia sędziów i etatyżacji.

Struktura ta skutkuje nadmierną w stosunku do rzeczywistych zadań nadzorczych liczbą stanowisk funkcyjnych. Na 10.000 sędziów i asesorów ponad 4.000 to sędziowie pełniący funkcje związane z bezpośrednim nadzorem administracyjnym - prezesi, wiceprezesi, przewodniczący wydziałów i ich zastępcy, kierownicy sekcji oraz wizytatorzy. Istnieją jednak również inne stanowiska funkcyjne, takie jak: kierownicy ośrodków szkolenia, zastępcy rzeczników dyscyplinarnych, rzecznicy prasowi, sędziowie wizytujący zakłady dla nieletnich i zakłady leczenia osób z zaburzeniami psychicznymi. Ponadto dodatki funkcyjne otrzymują również sędziowie penitencjarni.

Funkcjonowanie sądów powszechnych w takich warunkach organizacyjnych pociąga za sobą zbyt wysokie koszty w stosunku do efektów orzeczniczych, możliwych do osiągnięcia przy dotychczasowym poziomie finansowania, w szczególności z uwagi na brak możliwości racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa powszechnego. Nie sprzyja również konieczności zapewnienia jak najwyższego poziomu orzecznictwa sądów powszechnych.

Polski model sądownictwa charakteryzuje się, w odróżnieniu od większości systemów europejskich, zbyt dużym obciążeniem sędziego obowiązkami o charakterze innym niż ściśle jurysdykcyjny, co powoduje, że wciąż utrzymuje się zapotrzebowanie na dużą liczbę etatów sędziowskich. Powyższą tendencję można odwrócić przede wszystkim poprzez zmniejszenie zakresu kognicji sądów, zwiększenie liczby referendarzy sądowych i poszerzenie ich uprawnień, a także zwiększenie liczby i odpowiednie rozmieszczenie etatów asystenckich i urzędniczych.

Na koniec 2008 roku zgodnie z planem etatów w sądownictwie powszechnym było: 26.696 etatów urzędniczych (w tym 19.778 w wydziałach orzeczniczych i 6.918 w innych działach administracji sądowej) i 3.576 etatów innych pracowników. Ponadto było 2.572 etatów asystentów sędziego oraz 1.765 etaty referendarzy sądowych. Natomiast limit etatów sędziowskich i asesorskich wynosił 10.283 etaty. Na jeden etat sędziowski/asesorski w wydziałach orzeczniczych, w których wykonywane są podstawowe zadania w zakresie wymiaru sprawiedliwości, przypadło zatem około 1,9 etatu urzędniczego (19.778/10.283) oraz 0,25 etatu asystenckiego, co w stosunku do aktualnego zakresu zadań sądów i sędziów, w tym z uwagi na istotne obciążenie sędziów czynnościami pozaorzecznymi, jest proporcją jednoznacznie niezadowalającą. W szczególności zaś taka etatyżacja uniemożliwia powszechne wdrożenie w wydziałach orzeczniczych najbardziej efektywnego modelu organizacji pracy, opartego na zespołach sędziego-asystent sędziego-sekretarz sądowy. Wspomnieć wypada, że z raportu „Zarządzanie kadrami wymiaru sprawiedliwości” sporządzonego w 2007 roku w ramach programu Unii Europejskiej Transition Facility, projektu Twinning Light – „Wzmocnienie polskiego wymiaru sprawiedliwości”, wynika, że liczba personelu pomocniczego w sądownictwie powszechnym jest za mała (przykładowo w Niemczech na jednego sędziego przypada 4 pracowników, zaś w Hiszpanii 7 urzędników służby cywilnej).

Alternatywne metody rozwiązywania sporów. Współcześnie mediacja jest instytucją trwale związaną z szeroko pojętym wymiarem sprawiedliwości. Stosowanie tej instytucji w sprawach karnych nakazują liczne dokumenty unijne, a mianowicie: Decyzja ramowa Rady 200/220/WSiSW z 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (art. 10) i w sprawach cywilnych Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/EC z 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych. Szczegółowe zasady regulowania mediacji zawierają z kolei dokumenty Rady Europy: Rekomendacja Komitetu Ministrów Nr R (98)1 dotycząca mediacji w sprawach rodzinnych z 21 stycznia 1998 r., Rekomendacja Komitetu Ministrów Nr R (99)19 dotycząca mediacji w sprawach karnych z 19 września 1999 r. oraz Rekomendacja Komitetu Ministrów Rec (2002)10 o mediacji w sprawach cywilnych z 18 września 2002 r. Ponadto wskazania dotyczące wprowadzania mediacji zawiera

Rekomendacja Komitetu Ministrów Nr R (87) 20 w sprawie reakcji społecznych na przestępczość nieletnich z 17 września 1987 r. oraz Rekomendacja Komitetu Ministrów Rec (2006)8 w sprawie pomocy dla ofiar przestępstw z 14 czerwca 2006 r. (pkt 13).

Obecny stan prawny pozwala na szerokie wykorzystywanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów poprzez mediację i arbitraż. Jednak możliwości te w żadnym razie nie przekładają się na praktykę, co potwierdzają dane statystyczne. Liczba spraw skierowanych do mediacji na podstawie postanowienia sądu (w stosunku do liczby możliwych) jest w dalszym ciągu nieznaczna. Dla przykładu w 2008 r. sądy powszechne zakończyły w wyniku postępowania mediacyjnego 4 964 spraw – na ogólną liczbę 11 155 tys. załatwionych wszystkich spraw, co stanowi zaledwie 0,05 %. Najgorzej jest z mediacją w postępowaniu w sprawach nieletnich, gdzie w tym samym roku skierowano jedynie 223 sprawy. Niestety w tej mediacji występuje tendencja spadkowa. Mediacja w sprawach cywilnych, rodzinnych i gospodarczych oraz z zakresu prawa pracy wygląda podobnie. Na ogólną liczbę 2 609 tys. załatwionych wszystkich spraw cywilnych do mediacji na podstawie postanowienia sądu skierowano 394 sprawy, co stanowi zaledwie 0,003 %. Wskaźnik ten będzie nieznacznie większy ze względu na brak danych statystycznych dotyczących liczby mediacji umownych oraz zatwierdzonych w takim postępowaniu ugód. W innych sprawach procent ten w 2008 r. wynosi odpowiednio: w sprawach rodzinnych – 0,02, w sprawach gospodarczych - 0,04, z zakresu prawa pracy - 0,09 w stosunku do ogólnej liczby spraw rozpoznanych przez sądy w poszczególnych kategoriach.

Przyczyną niewielkiego zainteresowania w Polsce metodami ADR w tym mediacją jest w dalszym ciągu zarówno niewystarczająca wiedza prawna na ten temat praktyków: sędziów, prokuratorów, funkcjonariuszy Policji, adwokatów, radców prawnych - jak i całego społeczeństwa. Potwierdziły to badania opinii publicznej przeprowadzone na zamówienie Ministerstwa Sprawiedliwości w 2009 r. Jedynie połowa badanych respondentów słyszała o pozasądowych metodach rozwiązywania sporów takich jak mediacje lub sądy polubowne (o nich słyszał jedynie co czwarty). Badani uważają też, że mediacja jest mniej skutecznym sposobem rozwiązywania konfliktów niż postępowanie sądowe.

Podobnie jest z instytucją sądownictwa polubownego, które tylko śladowo bierze udział w rozstrzyganiu sporów. Oficjalne statystyki co do ilości spraw rozstrzyganych przez sądy arbitrażowe nie istnieją. Wedle szacunkowych danych można przyjąć, że sądy polubowne rozstrzygają rocznie nie więcej niż ok. 1000 sporów (np. na 331 tys. załatwionych spraw gospodarczych w 2008 r.).

Egzekucja sądowa. Powolność i niska wydajność egzekucji jest poważnym problemem dla rozwoju przedsiębiorczości. W systemie prawa polskiego długotrwałość egzekucji z nieruchomości niewątpliwie ma wpływ na zmniejszenie atrakcyjności tego sposobu egzekucji, a pośrednio oddziałuje na cały system gospodarki. Środkiem, który miał pomóc w przyspieszeniu egzekucji jest skarga na opieszałość komornika, wprowadzona ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. *o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki* (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, z późn. zm.). Instrument ten okazał się pomocny, ale niewystarczający do przyspieszenia egzekucji, m.in. ze względu na małą popularność tej instytucji w społeczeństwie.

Przy egzekucji z nieruchomości przewlekłość postępowania jest ze szkodą dla nabywców licytacyjnych, którymi często są przedsiębiorcy, nabywający nieruchomości w celu prowadzenia na nich konkretnej działalności gospodarczej z wykorzystaniem nabytej bazy lokalowej (np. piekarni, tartaku). Oczekiwanie na definitywne nabycie własności powoduje niepewność po stronie nabywców, którzy nie dość, że nie mogą w pełni korzystać z wylicytowanych nieruchomości, nie mogą również rozsądnie planować podejmowanych działań gospodarczych. Długotrwałość niektórych postępowań pozostaje w ścisłym związku z treścią obowiązujących regulacji prawa egzekucyjnego, gdyż obowiązujące przepisy stwarzają zbyt duże możliwości skutecznego torpedowania przez dłużników czynności egzekucyjnych oraz przewlekania postępowania.

Przeszkodą w dalszym przyspieszeniu postępowań egzekucyjnych była zbyt mała liczba komorników sądowych w Polsce (zob. powołany Raport Banku Światowego – s. 75 i nast.). Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 24 maja 2007r. *zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 112, poz. 769) pozwala na szybkie tworzenie nowych stanowisk komorniczych stosownie do pojawiających się potrzeb. Zmiana ta przyniosła już wymierne efekty: na koniec 2010 r. w kraju istniało 861 stanowisk komorniczych, co stanowiło wzrost w stosunku do stanu na koniec 2008 r. o ok. 30 % (wówczas było 663 stanowisk). W wyniku tworzenia nowych stanowisk w wielu regionach wyeliminowano

niekorzystny dla egzekucji wzrost zróżnicowania wielkości kancelarii pod względem wielkości wpływu spraw, co miało bezpośrednie przełożenie na wzrost skuteczności i szybkości egzekucji.

Dostęp do rejestrów sądowych i rejestru karnego. Informatyzacja postępowań sądowych (e-sąd).

Krajowy Rejestr Sądowy został powołany ustawą z dnia 20 sierpnia 1997 r. o *Krajowym Rejestrze Sądowym* (Dz.U. z 2007r. Nr 168, poz. 1186, z późn. zm.). Obecnie na terenie kraju istnieje 27 wydziałów krajowego rejestru sądowego zorganizowanych w sądach rejonowych. Rokrocznie, ze względu na nowelizacje przepisów prawa a także konieczne zmiany technologiczne i użytkowe, system KRS jest modyfikowany. Dane z Rejestru udostępniane są przez Centralną Informację KRS, która udostępnia dane (odpisy, wyciągi i informacje) z rejestru KRS odpłatnie (z wyłączeniem ustawowych zwolnień):

- w formie papierowej bezpośrednio poprzez ekspozytury Centralnej Informacji zorganizowane przy wydziałach rejestrowych KRS oraz przy punktach przyjmowania ogłoszeń do Monitora Sądowego i Gospodarczego w sądach rejonowych (ogółem 50 punktów) oraz w Centrali CI KRS w DIRS
- w formie papierowej korespondencyjnie w Centrali CI KRS w DIRS
- w formie elektronicznej poprzez system dostępowy do CI KRS umożliwiający składanie wniosków w formie elektronicznej do CI KRS
- także nieodpłatnie - poprzez wyszukiwarkę KRS – podmiotów wpisanych do rejestru.

W zakresie Krajowego Rejestru Sądowego obecnie udostępnione usługi umożliwiają:

- wyszukiwanie podmiotów zarejestrowanych w KRS (zarówno po nr KRS jak i po nazwie podmiotu) w zakresie:
 - Rejestru Przedsiębiorców
 - Rejestru Stowarzyszeń i innych organizacji
 - w zakresie upadłości i likwidacji
 - w zakresie posiadania przez podmiot statusu organizacji pożytku publicznego
- złożenie do wydziałów rejestrowych KRS wniosków o wpis do rejestru w formie elektronicznej
- złożenie wniosków do CI KRS w formie elektronicznej o wydanie odpisów, zaświadczeń, informacji, kopii dokumentów.

Od roku 2007 istnieje możliwość składania elektronicznych wniosków do wydziałów rejestrowych oraz skorzystania z internetowej wyszukiwarki podmiotów wpisanych do KRS.

Informatyczny system zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych, określane mianem Nowa Księga Wieczysta (NKW) został stworzony w ramach projektu Phare 2000 „Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego”.

Nowa Księga Wieczysta (NKW) jest projektem informatycznym umożliwiającym:

- zakładanie i prowadzenie ksiąg wieczystych w systemie informatycznym
- przenoszenie treści ksiąg wieczystych prowadzonych w dotychczasowej postaci do systemu informatycznego
- wydawanie odpisów z ksiąg wieczystych w formie wydruków
- bezpośredni wgląd do ksiąg wieczystych
- wspomaganie prac biurowych w wydziałach ksiąg wieczystych

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

Krajowy Rejestr Karny został utworzony na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2000 r. (Dz.U. z 2008, Nr 50, poz. 292, z późn. zm.). W celu usprawnienia wymiany informacji z rejestrami karnymi państw obcych w 2007 r. przystąpiono do międzynarodowego projektu budowy systemu elektronicznej wymiany informacji z rejestrów karnych (Network of Judicial Register). Obecnie członkami projektu jest 15 państw członkowskich Unii Europejskiej, tj. Niemcy, Francja, Belgia, Hiszpania, Czechy, Luksemburg, Polska, Słowacja, Słowenia, Wielka Brytania, Holandia, Portugalia, Bułgaria, Włochy oraz Szwecja. Wymiana odbywa się poprzez sieć sTesta. Jednym z głównych założeń projektu jest automatyczne tłumaczenie przekazywanej informacji na język kraju-odbiorcy.

Od 2008 r. Krajowy Rejestr Karny uzyskało elektroniczne połączenie z rejestrem karnym Francji, Niemiec, Hiszpanii i Bułgarii. System elektronicznej wymiany informacji z rejestrów karnych będzie

stopniowo obejmował, w zależności od przygotowania technicznego poszczególnych krajów, kolejne państwa członkowskie projektu.

Elektroniczna wymiana w ramach projektu pozwala na przyspieszenie prowadzonych postępowań przygotowawczych i sądowych. Dostęp do informacji z rejestrów karnych Niemiec, Francji, Hiszpanii i Bułgarii jest szybszy a przekazywana informacja jest automatycznie tłumaczona. Od czasu uruchomienia sieci wymiana informacji z rejestrami karnymi, z którymi MS KRK posiada łączność elektroniczną wzrosła o ok. 400%.

Uruchomione połączenie zapewni sprawniejszą niż papierowa wymianę informacji z rejestrów karnych na potrzeby prowadzonych postępowań w związku z implementacją do krajowego porządku prawnego decyzji ramowej Rady 2008/675/WSiSW z dnia 24 lipca 2008 r. *w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*.

Elektroniczne postępowanie upominawcze, zwane „E-sądem”, budowane jest w oparciu o ustawę z dnia 9 stycznia 2009 r. o *zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 43, poz. 296). Projekt finansowany jest ze środków unijnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V „Dobre rządzenie”, Projekt 4 „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości”, Zadanie 3 „Wdrożenie systemu realizującego postępowanie upominawcze drogą elektroniczną”.

Elektronizację postępowania upominawczego wprowadzono w celu uproszczenia i przyspieszenia procesu uzyskania tytułu wykonawczego w stosunkowo nieskomplikowanych sprawach. W dniu 1 stycznia 2010 r. witryna e-sądu została udostępniona w Internecie.

Efektom prowadzenia elektronicznego postępowania upominawczego jest obniżenie kosztów postępowania oraz skrócenie czasu wydania nakazu (w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 stycznia 2011 r. wpływ spraw wyniósł w zaokrągleniu 784 tysiące, z których załatwiono 730 tysięcy).

Probacja. W 2008 roku przeprowadzone zostały badania przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości pt. *„Stan i perspektywy rozwoju probacji w Polsce”*, IWS/S/060/24/2008, pod redakcją naukową Pani prof. dr hab. Dobrochny Wójcik z 2008 roku, m.in. pod kątem badania efektywności i skuteczności dozorów prowadzonych przez kuratorów sądowych. W badaniach tych, jako podstawowe kryterium oceny efektywności dozoru przyjęto fakt popełnienia przez dozorowanego przestępstwa w okresie próby, a także zmianę sytuacji społecznej dozorowanego, w okresie próby.

Z badań tych jasno wynika, że do przestępstwa powraca około 45% dozorowanych. Pewne zróżnicowania odnotowano w poszczególnych przebadanych grupach, ze względu na cechy społeczno-demograficzne dozorowanych i ich sytuację życiową, takie jak: płeć, wiek, stopień uzależnienia od alkoholu lub środków odurzających, poziom wykształcenia, źródło utrzymania. Powrót do przestępstwa niemal połowy dozorowanych jest groźnym sygnałem, świadczącym o braku skuteczności i efektywności czynności kuratorów sądowych w tego typu sprawach.

W przypadku skazanych, którzy już raz odbywali karę pozbawienia wolności, powrotność do przestępstwa wynosi ponad 40 %, na co wskazują ogólne dane jednostek penitencjarnych tworzone na wewnętrzne potrzeby.

Wśród pozostałej grupy skazanych, którzy nie odbywali kary pozbawienia wolności i nie byli oddani pod dozór kuratora sądowego, powrotność do przestępstwa utrzymuje się również na poziomie ok. 40%.

Wysoki poziomu powrotności do przestępstwa osób poddanych uprzednio oddziaływaniom kuratorów sądowych ma z pewnością kilka przyczyn, nie zawsze zależnych bezpośrednio od działań kuratorów sądowych. Z pewnością brak jest prawidłowego rozpoznania osoby podejrzanej lub oskarżonej na etapie przedsądowym lub sądowym. Brak właściwej diagnozy osobopoznawczej skutkuje niewiedzą organów postępowania o deficytach i potencjalach sprawcy, co uniemożliwia prawidłową prognozę kryminologiczną. Błędnie wydane orzeczenie, bez właściwych oddziaływań, nie spełni swojego zadania, jakim jest m.in. zapobieżenie ponownemu popełnieniu czynu zabronionego.

W 2008 roku kuratorzy dla dorosłych przeprowadzili 271.692 wywiadów środowiskowych, w tym: w trybie art. 214 kpk (diagnostyka przesądowa) przeprowadzono 14.967 wywiadów (5,5%), a w trybie art.

14 kkw – 256.725 (94,5%)⁴⁷. Sądy nie posiadają zatem profesjonalnie sporządzonej informacji o osobie podejrzanego albo oskarżonego, co powoduje, że orzeczenia, zwłaszcza z zastosowaniem oddziaływań probacyjnych, nie jest popartych właściwym rozpoznaniem w zakresie deficytów lub potencjałów.

W większości spraw, sąd nie dysponuje żadnym materiałem informacyjnym na temat osoby podejrzanego, za wyjątkiem sporadycznych opinii biegłych (jeżeli została dopuszczona w sprawie, z uwagi np. na powstanie wątpliwości, co do poczytalności sprawcy), a także informacji, które zdecydował się podać sam sprawca, przesłuchiwany w toku postępowania przygotowawczego. Należy pamiętać, że podejrzanego nie dotyczy obowiązek mówienia prawdy, pod groźbą art. 233 kk, a zatem może on podawać informacje, nie mające potwierdzenia w rzeczywistości. Bazując jedynie na takich informacjach, sąd może wyrobić sobie oczywiście błędny pogląd, zarówno co do pozytywnej prognozy kryminologicznej, jak i odpowiednich oddziaływań probacyjnych. Błędnie orzeczona kara i środki oddziaływania nie wypełnią swoich celów, a całe postępowanie sądowe nie doprowadzi do zmiany postawy skazanego, ani też nie zapobiegnie ewentualnemu ponownemu popełnieniu przez niego przestępstwa. W zakresie działań kuratorów sądowych podstawową przyczyną wysokiej powrotności podopiecznych do przestępstwa jest niska jakość wykonywanych działań, połączona z brakiem efektywnego systemu ich weryfikacji, a przede wszystkim analizy i oceny skuteczności działań kuratora sądowego. W krajach Europy Zachodniej działania kuratorów (oficerów probacji) są oceniane pod względem ich skuteczności i efektywności. Dokonują tego organy nadzoru, które posiadają odpowiednie narzędzia do oceny działań, a także właściwe narzędzia motywujące.

Powrotność do przestępstwa osób nieletnich, umieszczonych w zakładach poprawczych i opuszczających te zakłady, według badań Najwyższej Izby Kontroli z 2009 roku wynosiła 56% (na podstawie danych z 14 placówek i za okres od 2001-2008). Według danych dr A. Szecówki z Uniwersytetu Wrocławskiego, powrotność do przestępstwa wśród tej grupy wynosiła mniej niż 50%. Biorąc pod uwagę, że nieletni przebywający w zakładach poprawczych mają szczególnie wysoki stopień demoralizacji, fakt wyższego procenta powrotności do przestępstwa po opuszczeniu placówki, nie budzi większego zdziwienia.

Kara pozbawienia wolności jest najczęściej orzekaną karą przez sądy rejonowe i okręgowe. Ponadto następuje stały wzrost liczby orzeczeń o karze pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, co w przypadku zarządzenia wykonania kary (np. na skutek popełnienia kolejnego przestępstwa) powoduje stały napływ skazanych do zakładów karnych celem odbycia krótkoterminowych kar pozbawienia wolności, czego skutkiem jest wciąż bardzo duża liczba oczekujących na odbycie kary pozbawienia wolności, zaś w samych zakładach karnych – kilkuprocentowe przepelnienie tych jednostek. Dotychczas stosowane działania probacyjne są mało skuteczne, o czym świadczy duża liczba orzeczeń o zarządzeniu warunkowo zawieszony kary pozbawienia wolności z powodu popełnienia kolejnego przestępstwa (48 % wszystkich „zarządzeń” wykonania kary).

Obserwuje się stały spadek liczby orzeczeń o karze ograniczenia wolności w postaci wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne (w 2008 roku jedynie ok. 9 % wszystkich skazań).

Przyczynia się do tego także brak pełnej informacji o osobie i majątku osoby oskarżonej, co utrudnia zróżnicowanie wymiaru kary i zaplanowanie dalszych oddziaływań probacyjnych.

Jednym z podstawowych problemów więziennictwa, jako organu wykonawczego wymiaru sprawiedliwości, jest strukturalne przeludnienie jednostek penitencjarnych. Wyraża się ono nie tylko koniecznością przetrzymywania przez państwo w izolacji istotnie większej liczby osób, niż liczba miejsc jakimi dysponuje wymiar sprawiedliwości, ale także brakiem możliwości wykonywania wszystkich prawomocnych wyroków sądowych skazujących obywateli na pozbawienie wolności. Przeludnienie w więzieniach jest istotnym problemem polskiego więziennictwa, czego efektem są liczne skargi polskich osadzonych rozpoznawane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. 25 stycznia 2010 r. w polskich aresztach śledczych i zakładach karnych przebywało ogółem 84816 osadzonych, z czego 9646 to tymczasowo aresztowani, 74661 - skazani i 509 - ukarani. Jednostki penitencjarne miały pojemność 84164 miejsc. Stan zaludnienia określał wskaźnik 100,8%.

Z dniem 1 września 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 września 2007r. *o wykonywaniu kary pozbawienia wolności w ramach systemu dozoru elektronicznego* (Dz. U. z 2010r., Nr 142, poz. 960). Odbywanie kary w systemie SDE już od dawna zaleca Unia Europejska. U podstaw uchwalenia przepisów umożliwiających

⁴⁷ Dane pochodzą z MS - Wydział Statystyki MS – S40 SPRAWOZDANIE z działalności kuratorskiej służby sądowej za 2008 rok.

odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego leżały oczekiwania doprowadzenia do zmniejszenia przeludnienia zakładów karnych, a także zmniejszenia kolejki oczekujących na osadzenie w jednostkach penitencjarnych.

Nowa forma kary polega na kontroli skazanego poprzez umieszczenie na jego nodze elektronicznej opaski, która w połączeniu z wmontowanym w pobliżu systemem monitorującym umożliwi odbywanie kary we własnym domu. Zgodnie z aktualnie obowiązującą regulacją ustawową o odbywanie kary w SDE mogą ubiegać się skazani na karę pozbawienia wolności nie przekraczającą 6 miesięcy (którzy nie zaczęli jej odbywać, a nie minął im termin stawiennictwa do zakładu karnego) oraz skazani na karę pozbawienia wolności nie przekraczającą roku, jeżeli czas do odbycia tej kary nie przekracza 6 miesięcy. Z możliwości odbywania kary pozbawienia wolności w SDE wyłączeni zostali skazani za umyślnie popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe na karę pozbawienia wolności, którzy byli uprzednio skazani na taką karę.

W początkowym okresie obowiązywania ustawy nie było znacznego zainteresowania możliwością odbywania kary w systemie dozoru elektronicznego (przewidziano możliwość stosowania „obrączek” dla 500 osób). Liczba uwzględnionych wniosków z upływem miesięcy stopniowo rosła i na koniec grudnia wynosiła 33 osoby. Liczba składanych wniosków także z miesiąca na miesiąc jest coraz wyższa (we wrześniu 2009 r. wpłynęło do sądów penitencjarnych 77 wniosków, w listopadzie - 213).

W celu jak najpełniejszego wykorzystania SDE przygotowywane są kolejne projekty przepisów rozszerzające możliwość stosowania tzw. obrączek elektronicznych.

Pomoc pokrzywdzonym przestępstwem. Obecnie pomoc świadczona pokrzywdzonym jest rozproszona, udzielana przez różne resorty, instytucje i podmioty, które nie zawsze ze sobą współpracują. Ponadto pokrzywdzeni mają niski poziom świadomości swoich praw oraz brak wystarczającej wiedzy z zakresu możliwości uzyskania wsparcia wynikających zarówno z obowiązujących uregulowań prawnych, jak i rozwiązań organizacyjnych. Nie zawsze także praktycy wymiaru sprawiedliwości oraz przedstawiciele innych grup zawodowych, którzy mają kontakt z osobami pokrzywdzonymi, dysponują wystarczającą wiedzą oraz doświadczeniem, aby pomoc była przez nich udzielana w sposób profesjonalny, bez wywoływania skutków wtórnej wiktyimizacji.

Jak wykazały badania opinii publicznej w 2009 r., 92% respondentów jest zdania, że pokrzywdzonym przestępstwem należy się pomoc od różnych instytucji państwowych lub organizacji pozarządowych. Zdaniem 73 % ankietowanych, dystrybutorem pomocy dla ofiar przestępstw powinno być przede wszystkim państwo.

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

Działalność Ośrodków wspierane jest finansowo ze środków uzyskanych w ramach projektu unijnego „Zapobieganie i Zwalczanie Przestępczości 2007”. Podejmuje także działania o charakterze ogólnym służące rozwojowi Sieci Pomocy Ofiarom Przystępstw m.in. poprzez nawiązywanie współpracy z Naczelną Radą Adwokacką, Federacją Organizacji Pomagających Ofiarom Wypadków Komunikacyjnych, a w najbliższym czasie Krajową Radą Radców Prawnych i Centralnym Zarządem Służby Więziennej.

Rozwój Sieci polega także na współpracy Ośrodków z wolontariuszami, którzy pełnią rolę „opiekunów ofiary”. Mając na względzie ważną rolę, jaką powinni pełnić „opiekunowie ofiary” organizuje się i finansuje szkolenia dla wolontariuszy przygotowujące ich do pełnienia tej odpowiedzialnej i ważnej dla pokrzywdzonych funkcji.

Poziom wiedzy społeczeństwa na temat praw osób pokrzywdzonych przestępstwem oraz możliwości uzyskiwania wsparcia jest nadal niewystarczający. Jak wykazały badania, 83% respondentów nigdy nie słyszała o instytucji „opiekuna ofiary”. Podejmowane są działania, które mają dostarczyć w dostępnej formie informacje w tym zakresie (np. kampania medialna pod hasłem „Poznaj swoje prawa. Wyjdź z cienia. Pozwól sobie pomóc.”) W ramach umożliwiania społeczeństwu łatwego i szerokiego dostępu do informacji pomagających osobom pokrzywdzonym przestępstwem, w dniu 22 lutego 2009 roku

uruchomiona została strona internetowa www.pokrzywdzeni.gov.pl. Na stronie tej zamieszczone są informacje na temat Sieci Pomocy Ofiarom Przestępstw (w tym dane adresowe Ośrodków Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przesłuchaniem), wzory pism, akty prawne, baza danych o podmiotach świadczących pomoc pokrzywdzonym z podziałem na województwa, a także „Informator dla osób pokrzywdzonych przestępstw”.

Szczególne znaczenie przykłada się do działań podejmowanych wobec szczególnie „wrażliwych” grup osób pokrzywdzonych przestępstwem, w tym przede wszystkim dzieci. Realizowane są działania w ramach „Koalicji na Rzecz Przyjaznego Przesłuchiwanie Dzieci” przede wszystkim poprzez procedurę przyznawania certyfikatów „przyjaznych pokoiw przesłuchań”. Dalszym etapem działań ma być rozpoczęcie procedury przyznawania certyfikatów osobom, które prowadzą przesłuchania dzieci – pokrzywdzonych lub świadków przestępstw.

Szczególne ważna dla efektywnego rozwoju działań na rzecz pokrzywdzonych przestępstwem jest współpraca z przedstawicielami świata nauki oraz organizacjami pozarządowymi. Ponadto powołano w 2009 roku Radę ds. Pokrzywdzonych Przesłuchaniem, w skład której wchodzi m.in. wybitni przedstawiciele z zakresu wiktymologii, organizacji pozarządowych, a także praktycy wymiaru sprawiedliwości. Rada ma charakter opiniodawczo-doradczy i wypowiada się w najważniejszych kwestiach związanych z poprawą pozycji osób pokrzywdzonych przestępstwem, zarówno o charakterze legislacyjnym, jak i organizacyjnym.

4.5.2 Prokuratura

Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury stanowią: Prokuratura Generalna, prokuratury apelacyjne, prokuratury okręgowe i rejonowe. Aktualnie funkcjonuje w Polsce 413 jednostek organizacyjnych prokuratury – 11 prokurator apelacyjnych, 45 prokurator okręgowych i 356 prokurator rejonowych.

Sprawność i skuteczność postępowań przygotowawczych. Przewlekłość postępowań to jedno z najczęstszych zarzutów formułowanych wobec prokuratury. Na koniec 2009 r. były w prokuraturze 151 sprawy ponad 5 – letnie i 647 sprawy trwające od 2 do 5 lat. W 2010 r. jest ich odpowiednio 130 i 495.

Nie wszystkie przypadki przewlekłości wynikają z nieudolności prokuratorów lub niewydolności prokuratury. Przewlekłość postępowań wynika niejednokrotnie z przyjętych rozwiązań legislacyjnych. Część z przyczyn przewlekłości postępowań dotyczy zaplecza eksperckiego, z którego prokuratura na co dzień korzysta. Dotyczy to biegłych sądowych, a zwłaszcza biegłych powoływanych w sprawach gospodarczych. W skomplikowanych sprawach gospodarczych konieczne jest powoływanie biegłych rewidentów, księgowych, finansistów itp. Niejednokrotnie w poważnych sprawach gospodarczych dochodzi do sytuacji długotrwałego poszukiwania biegłego lub biegłych, którzy podejmują się sporządzenia opinii. Priorytetem dla prokuratora staje się powołanie biegłego bez głębszego wnikania w jego kwalifikacje i doświadczenie zawodowe, co prowadzi do częstego podważania wiarygodności opinii biegłych, a także do sporządzania opinii uzupełniających lub nawet opinii wydawanych przez nowych biegłych.

W ostatnich latach w Polsce obserwuje się zmiany struktur przestępczości, która w głównej mierze przybiera postać przestępczości gospodarczej (w 2007 roku stanowiły ponad 12% wszystkich przestępstw stwierdzonych przez Policję). Miejsce tradycyjnej przestępczości przeciwko mieniu zajmuje stopniowo przestępczość gospodarcza. Ponadto występujący w tym zakresie wysoki stopień zorganizowania grup zaangażowanych w tego typu działalności oraz solidarność w ich ukrywaniu wynikająca ze wspólnoty interesów, co musi utrudniać bliższe poznanie rozmiarów tego zjawiska.⁴⁸ Według danych Komendy Głównej Policji w 2009 r. stwierdzono w skali kraju 151 265 przestępstw o charakterze gospodarczym, a w 2010 r. stwierdzono 166 970 przestępstw o takim charakterze⁴⁹.

⁴⁸ Por. A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, A. Marczewski, Atlas przestępczości w Polsce 4, wydana przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2009, s. 43 i nast., s. 313 i przytoczona tam literatura.

⁴⁹ KGP Miesięczny Biuletyn Statystyczny styczeń – grudzień 2009/2010 s. 6

Występująca tendencja wzrostowa, tym bardziej wskazuje na potrzebę usprawnienia postępowań dotyczących tej kategorii przestępstw.

Zatrudnienie. Według danych Biura Kadr Prokuratury Generalnej, na dzień 31 grudnia 2010 r. w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury było zatrudnionych 5641 urzędników oraz 217 asystentów, przy 6247 prokuratorach i asesorach w prokuraturach apelacyjnych, okręgowych i rejonowych.

Systemy teleinformatyczne. Z chwilą wydzielenia organizacyjnego z dniem 31 marca 2010 r. Prokuratury Generalnej ze struktur Ministerstwa Sprawiedliwości zadania związane z informatyzacją dotychczas wykonywane przez Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości zostały przekazane do Departamentu Organizacji Pracy, Wizytacji i Systemów Informatycznych Prokuratury. Z uwagi na brak własnego centrum przetwarzania danych systemów informatycznych użytkowanych w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, obsługę w tym zakresie nadal wykonuje Ministerstwo Sprawiedliwości. Usługi te świadczone są na mocy porozumienia w sprawie usług świadczonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w okresie przejściowym, zapewniających prawidłowe funkcjonowanie Prokuratury Generalnej w zakresie informatyki, informatyzacji powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, sposobu i terminów przekazywania przez Ministerstwo Sprawiedliwości zadań związanych z eksploatacją aplikacji informatycznych oraz sieci i sprzętu komputerowego w Prokuraturze Generalnej, zawartego w dniu 7 maja 2010 r. pomiędzy Prokuratorem Generalnym i Ministrem Sprawiedliwości. Powyższe porozumienie obowiązuje do 30 czerwca 2011 r.

Cyberprzestępczość. W obliczu powszechnej globalizacji ochrona cyberprzestrzeni i walka z cyberprzestępczością stała się jednym z podstawowych celów strategicznych w obszarze bezpieczeństwa każdego państwa. Cyberprzestrzeń jest sferą działania zarówno indywidualnych przestępców, jak i zorganizowanych grup przestępczych operujących w obszarze przestępczości ekonomicznej, kryminalnej i narkotykowej, a także organizacji terrorystycznych i ekstremistycznych. Cyberprzestępczość podlega stalemu procesowi dostosowawczemu, adekwatnie do rozwoju nowoczesnych technologii. Czynnikiem sprzyjającym rozwojowi tej formy przestępczości jest upowszechnienie się dostępu do Internetu, w kontekście globalnego charakteru cyberprzestrzeni, a także rozwój sektora e-usług (w tym e-bankowości), przy jednocześnie stosunkowo dużej możliwości zachowania anonimowości, co umożliwia tworzenie międzynarodowych struktur przestępczych i terrorystycznych prowadzących działalność transgraniczną oraz popełnianie przestępstw na terenie jednego państwa z obszaru innego.

Rada Europejska w przyjętej w 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa uznała zjawisko terroryzmu, w tym terroryzmu w cyberprzestrzeni, za podstawowe zagrożenie interesów UE. Ostatnim efektem prac w zakresie przeciwdziałania aktom terroru jest specjalny program „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami aktów terroryzmu” przyjęty w ramach programu ogólnego „Bezpieczeństwo i ochrona wolności na lata 2007 – 2013”. Polska jest również stroną międzynarodowych i europejskich porozumień w sprawie zwalczania terroryzmu, także w cyberprzestrzeni. Ponadto Polska deklaruje, poprzez swoich przedstawicieli, organy rządowe, instytucje państwowe oraz współpracę z instytucjami pozarządowymi aktywne działanie zmierzające do ochrony cyberprzestrzeni RP oraz międzynarodowej. W oparciu o treść Decyzję Ramowej Rady Europy w sprawie ataków na systemy informatyczne w dniu 9 marca 2009 roku Komitet Stały Rady Ministrów przyjął dokument „Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni RP na lata 2009-2011 – założenia”. Ponadto w 2010 r. zostały zainicjowane prace nad kolejnym programem – „Rządowy program ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011 – 2016”.

Zarządzanie i optymalizacja kosztów funkcjonowania prokuratury. Aktualnie w Prokuraturze Generalnej, w oparciu o dane statystyczne i inne materiały z analiz finansowych oraz ustaleń dotyczących stanu technicznego, wyposażenia i warunków lokalowych, dokonuje się oceny zasadności dalszego funkcjonowania ośrodków zamiejscowych prokuratur okręgowych i rejonowych oraz najmniejszych jednostek szczebla rejonowego.

Ponadto przeprowadzono analizy stanu zatrudnienia w Wydziałach Budżetowo – Administracyjnych Prokuratur Apelacyjnych i Okręgowych z których wynika, że są one zorganizowane w niejednorodny sposób, co utrudnia wykonywanie nałożonych zadań. Występują również braki pracowników o

wymaganych ze względu na zakres realizowanych zadań specjalnościach dotyczących: spraw inwestycji i remontów, BHP, kontroli zarządczej, zamówień publicznych.

W ogólnej liczbie zatrudnionych osób w grupie zawodowej kierownicy, urzędnicy, obsługa (rzemieślnicy, osoby sprzątające) oraz kierowcy, wykonujących zadania w Wydziałach Budżetowo - Administracyjnych - razem 155 osób - (100 %) stanowią:

- 18,06 % osób kierownicy (dyrektorzy, główni księgowi, kierownicy działów),
- 46,45 % urzędnicy (pracownicy merytoryczni),
- 14,19 % pracownicy obsługi,
- 21,29 % kierowcy.

Wskaźniki procentowe struktury zatrudnienia w Wydziałach Budżetowo – Administracyjnych w Prokuraturach Okręgowych w poszczególnych Apelacjach (osoby i etaty) przedstawiają poniższe zestawienia tabelaryczne.

Tabela 9. Wskaźniki procentowe struktury zatrudnienia w Wydziałach Budżetowo - Administracyjnych Prokuratur Okręgowych

Apelacja	PO w Apelacji	% Kierownictwa w PO	% udział Urzędników PO	% Urzędnicy i kierownictwo razem	% udział kierowców PO w Apelacji	% udział pracowników obsługi w PO
Białystok	Białystok, Łomża, Olsztyn, Suwałki	9%	7%	7%	8%	7%
Gdańsk	Bydgoszcz, Elbląg, Gdańsk, Słupsk, Toruń, Włocławek,	13%	17%	16%	11%	16%
Katowice	Bielsko-Biała, Częstochowa, Gliwice, Katowice,	7%	12%	11%	10%	18%
Kraków	Kielce, Kraków, Nowy, Sącz, Tarnów,	9%	7%	7%	14%	17%
Lublin	Lublin, Radom, Siedlce, Zamość,	9%	8%	8%	6%	8%
Łódź	Łódź, Ostrów, Wlkp., Piotrków, Tryb., Sieradz,	10%	10%	10%	11%	6%
Poznań	Konin, Poznań, Zielona, Góra,	7%	9%	9%	8%	3%
Rzeszów	Krosno, Przemyśl, Rzeszów, Tarnobrzeg,	7%	4%	5%	4%	0%
Szczecin	Gorzów, Koszalin, Szczecin,	8%	6%	7%	7%	5%
Warszawa	Warszawa, Warszawa - Praga, Ostrołęka, Płock,	10%	10%	10%	9%	9%
Wrocław	Jelenia, Góra, Legnica, Opole, Świdnica, Wrocław,	11%	10%	11%	12%	12%
Ogółem	x	100%	100%	100%	100%	100%

Przedstawiona poniżej analiza finansowa jednoznacznie wskazuje, że powszechne jednostki organizacyjne prokuratury w ramach posiadanych budżetów nie mają możliwości wygospodarowania środków finansowych na inwestycje, czy zakupy potrzebnego sprzętu. W zakresie bazy lokalowej sytuację można ocenić jako trudną, z powodu braku możliwości dodatkowego finansowania w określonych obszarach.

Tabela 10. Analiza budżetu w latach 2008-2010

Wykonanie						
Prokuratury Apelacyjne	2 008	Struktura	2009	Struktura	2010 r. cz. 88	Struktura
Wykonanie	1 509 122 784	100,00%	1 556 725 171	100,00%	1 224 287 642	81,13%
Dział 752	43 623	0,00%	59 964	0,00%	64 696	0,01%
Dział 753	109 934 289	7,28%	131 314 358	8,44%	120 642 548	9,85%
755 Razem	1 399 144 872	92,71%	1 425 350 849	91,56%	1 103 580 398	90,14%
w tym:		w 755		w 755		w 755
Wynagrodzenia	827 441 604	59,14%	963 027 802	67,56%	729 977 160	66,15%
Pochodne	65 505 742	4,68%	71 413 556	5,01%	45 492 445	4,12%
Wyd. majątkowe	103 405 278	7,39%	38 943 627	2,73%	36 418 781	3,30%
Pozostałe wydatki bieżące	402 792 247	28,79%	351 965 864	24,69%	289 511 651	26,23%
Pożyczki prok.	25 763 296	1,84%	20 864 800	1,46%	18 996 000	1,72%
Pozostałe wydatki bieżące (bez pożyczek)	377 028 951	26,95%	331 101 064	23,23%	270 515 651	24,51%
w tym:		0,00%		0,00%		0,00%
§ 4170	71 807 278	5,13%	68 733 330	4,82%	55 471 309	5,03%
§ 4610	85 113 127	6,08%	85 129 605	5,97%	67 195 595	6,09%
Razem	156 920 405	11,22%	153 862 934	10,79%	122 666 904	11,12%

Tabela 11. Analiza wydatków majątkowych w latach 2008-2010

Rozdział	Par.	Lata	Plan (po zmianach)	Wykonanie wydatków	Wzrost kwot w planie do roku poprzedniego	Udział w sumie wydatków
75505	6050	2008	63 021 220,00	62 882 419,40	70,35%	4,15%
		2009	34 160 138,00	34 157 376,18	-45,80%	2,19%
75505	6060	2008	40 576 777,00	40 522 859,04	-3,38%	2,67%
		2009	4 790 434,00	4 786 250,53	-88,19%	0,30%
RAZEM		2008	103 597 997,00	103 405 278,44	30,66 %	6,85 %
		2009	38 950 572,00	38 943 626,71	-62,40 %	2,50 %
Część 37 i 88		2010	39 199 535, 00	39 007 054,95	0,64 %	3,30 %

Wydatki majątkowe w 2010 roku, które dotyczą paragrafu 6050 (wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych) oraz paragrafu 6060 (wydatki na zakupy inwestycyjne) określone zostały w planie finansowym w wysokości odbiegającej od zgłaszanych potrzeb i stanowiły kwotę - 39 007 054,95 zł.

Wydatki majątkowe związane z inwestycjami zmalały o 62,40% w roku 2009, tj. o kwotę 64 461 651,73 zł. Powyższe wydatki w 2008 stanowiły ponad 6% udział w wydatkach ogółem.

Z powyższych danych wynika, że realizacja budżetu powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury od 2008 roku przebiega w trudnych warunkach ekonomicznych, a w strukturze wydatków prokuratur dominowały wynagrodzenia.

W roku 2010 w strukturze wydatków prokuratur w dziale 755 wydatki związane z opłatami za administrowanie i czynsze za użytkowane budynki i lokale w paragrafie 4400 stanowiły 24,8 mln zł, a na

zakup energii, opłaty za wodę media –paragraf 4260 – 15,7 mln zł i w strukturze działu 755 wynosiły ogółem 3,7 % wydatków.

Wydatki te wynosiły odpowiednio: w Prokuraturze Apelacyjnej w Warszawie - 9 734 170,38 zł tj. 6,2 % wydatków przypadających na daną prokuraturę, w Prokuraturze Apelacyjnej w Katowicach – 7 169 134,22 zł tj. 5,1 % , Prokuraturze Apelacyjnej Krakowie -3 375 560,62 zł tj. 2,9 % oraz w Prokuraturze Generalnej - 5 511 126,19 zł tj. 10,3 %.

Wyżej wymienione koszty utrzymania budynków powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratur ich niedostosowanie do obowiązujących wymogów technicznych, w tym koszty najmu lokali, braki w wyposażeniu, szczególnie w sprzęt informatyczny ,wysoki wskaźnik samochodów kwalifikujących się do wymiany niezbędnych do realizacji zadań prokuratury, zgłaszane wnioski o niewystarczających środkach na finansowanie kosztów postępowań prokuratorskich wskazują na potrzebę zmian w tym obszarze.

Tabela 12. Nieruchomości: w zarządzie prokuratur, wspólny zarząd z sądami, najem

Lp.	APELACJA	Forma władania nieruchomością				Współużytkowa nie	Uzyczenie	Najem		RAZEM (6+7+8)	RAZEM (9+11)
		Trwały zarząd, użytkowanie wieczyste	Okres trwania umowy(na okres oznaczony od -do, nieoznaczony	Powierzchnia gruntu (m ²)	Powierzchnia netto w m ² budynku (lokalu)			Powierz. netto w m ² budynku (lokalu)	Koszt roczny najmu		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	BIAŁYSTOK	trw. zarząd	nicoznaczony	41 860,00	23 080,76	624,65	6 154,75	642,78	64 918,48	29 860,16	30 502,94
2	GDAŃSK	trw. zarząd	nicoznaczony	66 934,12	33 062,03	0,00	3 963,96	6 664,07	1 762 358,01	37 025,99	43 690,06
3	KATOWICE	trw. zarząd	nicoznaczony	35 749,78	24 235,45	0,00	4 613,02	22 520,31	5 205 872,58	28 848,47	51 368,78
4	KRAKÓW	trw. zarząd	nicoznaczony	25 582,13	27 545,20	550,00	3 161,00	6 502,55	2 398 335,00	31 256,20	37 758,75
5	LUBLIN	trw. zarząd	nicoznaczony	37 035,58	17 446,96	3 947,18	3 286,74	6 160,39	1 319 689,41	24 680,88	30 841,27
6	LÓDŹ	trw. zarząd	nicoznaczony	34 612,67	29 557,80	0,00	2 628,27	4 035,62	464 675,00	32 206,07	36 241,69
7	POZNAŃ	trw. zarząd	nicoznaczony	40 906,97	18 142,27	0,00	2 132,06	7 016,58	1 748 544,04	20 274,33	27 290,91
8	RZESZÓW	trw. zarząd	nicoznaczony	25 306,34	13 423,87	0,00	3 097,06	2 079,12	344 327,58	16 520,93	18 600,05
9	SZCZECIN	trw. zarząd	nicoznaczony	33 424,74	26 047,82	282,20	446,63	2 742,19	87 263,16	26 776,65	29 518,84
10	WARSZAWA	trw. zarząd	nicoznaczony	27 444,92	27 919,81	1 016,53	6 240,33	17 877,38	9 429 251,22	35 176,67	53 054,05
11	WROCLAW	trw. zarząd	nicoznaczony	65 630,44	45 451,14	2 635,04	2 582,53	4 374,88	794 017,43	50 668,71	55 043,59
	RAZEM	X	X	434 487,69	285 913,11	9 055,60	38 306,35	80 615,87	23 619 251,91	333 295,06	413 910,93

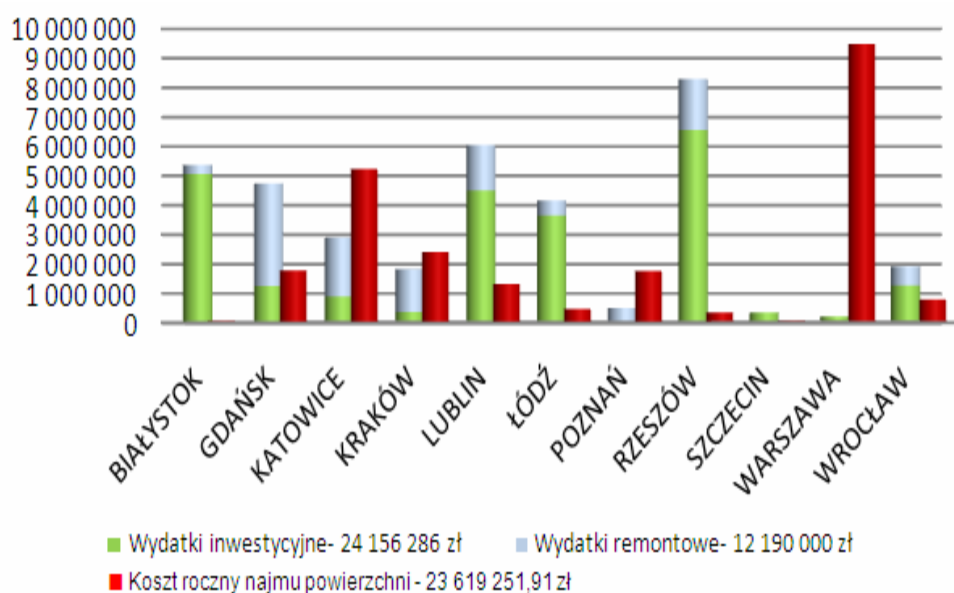
Tabela 13. Zestawienie kosztów najmu powierzchni

Lp.	Nazwa jednostki organizacyjnej	Najmowana powierzchnia biurowa netto w m ²	Koszt roczny najmu powierzchni biurowej w zł.	Najmowana powierzchnia pozostała netto w m ²	Koszt roczny najmu powierzchni pozostałej w zł.	RAZEM (3+5)	RAZEM (4+6)
1	Białystok	305,45	42 922,00	337,33	21 996,48	642,78	64 918,48
2	Gdańsk	5910,9	1 711 506,77	753,17	50 851,24	6 664,07	1 762 358,01
3	Katowice	22 358,65	5 175 328,16	161,66	30 544,42	22 520,31	5 205 872,58
4	Kraków	5689,5	2 246 518,00	813,05	151 817,00	6 502,55	2 398 335,00
5	Lublin	5965,69	1 306 276,17	194,7	13 413,24	6 160,39	1 319 689,41
6	Łódź	4029,35	464 168,00	6,27	507,00	4 035,62	464 675,00
7	Poznań	6325,14	1 673 555,22	691,44	74 988,82	7 016,58	1 748 544,04
8	Rzeszów	1749,77	326 467,40	329,35	17 860,18	2 079,12	344 327,58
9	Szczecin	2522,7	69 987,48	219,49	17 275,68	2 742,19	87 263,16
10	Warszawa	16 306,24	8 551 216,56	1 571,14	878 034,66	17 877,38	9 429 251,22
11	Wrocław	3707,28	748 680,83	667,60	45 336,60	4 374,88	794 017,43
	RAZEM	74 870,67	22 316 626,59	5 745,20	1 302 625,32	80 615,87	23 619 251,91

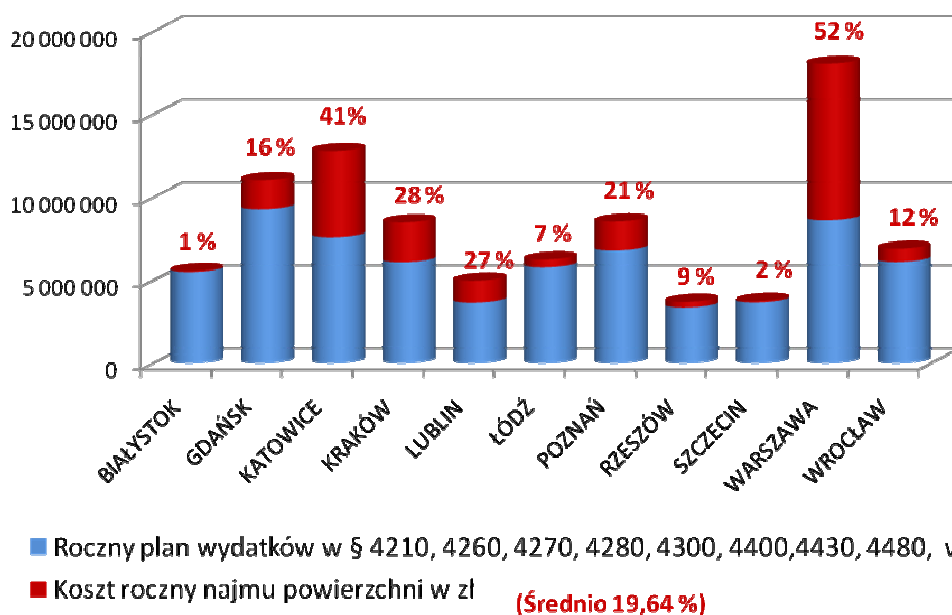
Nie ujęto rocznych kosztów najmu Prokuratury Generalnej wynoszących rocznie -5 500000,00 zł

Podstawowy wniosek, który nasuwa się po analizie powyższych zestawień dotyczy bardzo dużego obciążenia budżetów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury kosztami najmu powierzchni biurowej. Koszty najmu dla potrzeb prokuratur stanowią ogółem na dzień 31 marca 2010 roku 23 619 251,91 zł. W Apelacji Warszawskiej stanowią -52 %, w Apelacji Katowickiej – 41 %, w Apelacji Krakowskiej -28 % oraz w Apelacji Gdańskiej – 16 %. Odbywa się to kosztem pogorszenia warunków pracy prokuratorów gdzie często użytkowane pomieszczenie służy również za pokój przesłuchań, podręczne archiwum i jest zajmowane przez kilka osób. Tak znaczne koszty najmu powodują również ograniczenie możliwości inwestycji i remontów co pogłębia dekapitalizację użytkowanych nieruchomości. Poniższy wykres obrazuje zestawienie porównawcze wydatków inwestycyjnych i remontowych w odniesieniu do kosztów najmu opracowane na przykładzie roku 2010.

Wykres 29. Zestawienie kosztów najmu w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych i remontowych w 2010r.

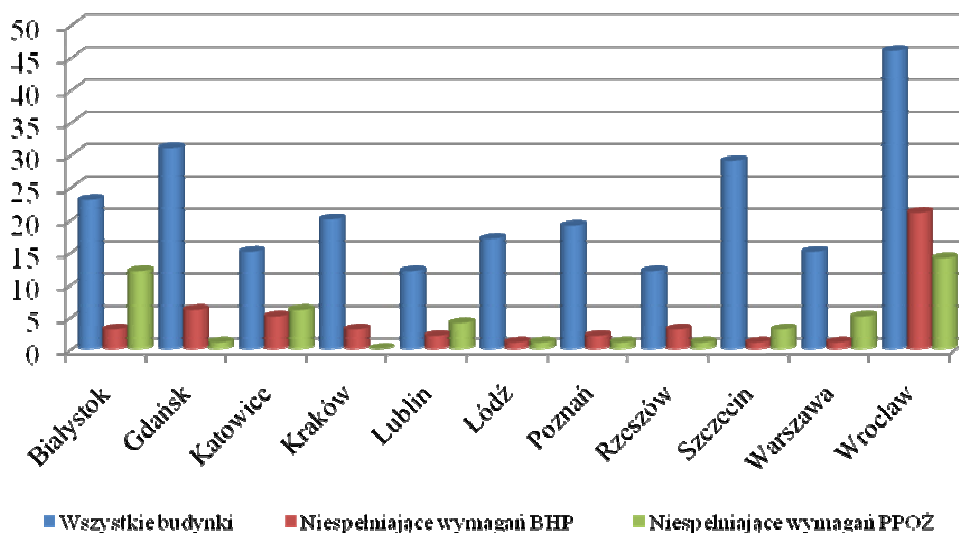


Wykres 30. Udział kosztów najmu w planowanych wydatkach bieżących

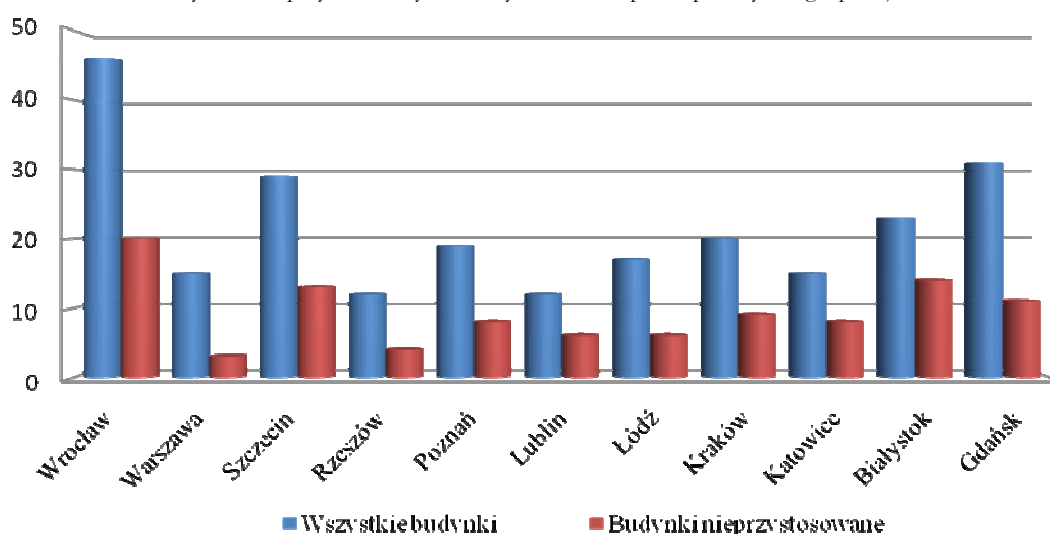


Znaczna część obiektów użytkowanych przez powszechne jednostki organizacyjne prokuratury nie spełnia podstawowych wymagań bhp, budynki nie są docieplone, stolarka okienna i drzwiowa nie spełnia wymagań technicznych, wyposażone są w przestarzałą instalację grzewczą, elektryczną itp. Czynniki te generują znacznie wyższe koszty utrzymania tych obiektów, co w pośredni sposób przekłada się na ograniczenie możliwości zakupu nowoczesnego sprzętu i wyposażenia.

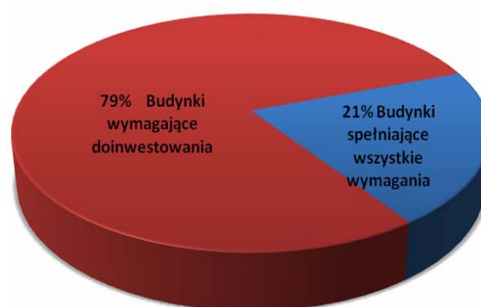
Wykres 31. Zestawienie ilości budynków niespełniających wymagań BHP i PPOŻ



Wykres 32. Zestawienie budynków nieprzystosowanych do użytku osób niepełnosprawnych wg Apelacji



Wykres 33. Zestawienie procentowe budynków spełniających wymagania i niespełniających wymagań

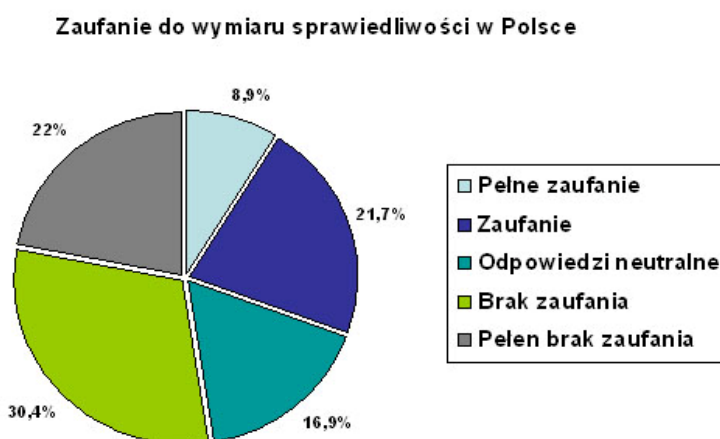


Przeprowadzona analiza wskazuje, że około 80 % budynków użytkowanych przez jednostki prokuratury wymaga doinwestowania. Szczególnie pilne są do wykonania prace związane z usunięciem usterek w zakresie przeciwpożarowym i bhp. Ponadto części obiektów nie jest dostosowana dla potrzeb osób niepełnosprawnych.

Kapitał ludzki w prokuraturze. Do tej pory nie zarządzano systemowo rozwojem kadr prokuratury. System szkoleń nie był powiązany z systemem zarządzania kompetencjami, nie tworzone wieloletnich strategii rozwoju zawodowego tak dla kadry merytorycznej jak i dla kadry pomocniczej. Szkolenia nie odpowiadały na długofalowe potrzeby rozwoju prokuratury, odpowiadając na doraźne potrzeby kadr. Atrakcyjność oferty szkoleniowej była niska, a poziom dostępności zwłaszcza dla prokuratorów rejonowych niewystarczający. Brak modeli kompetencyjnych i ram kwalifikacji nie pozwalały na prawidłowe ukierunkowanie strategii szkoleniowych.

Wizerunek prokuratury. W latach 1989 - 2011 w zasadzie nie powstały pogłębione opracowania naukowe lub gruntowne badania opinii publicznej, które dotyczyłyby prokuratury i prokuratorów. Pomimo takiej sytuacji na podstawie materiałów medialnych i dostępnych sondaży można postawić tezę o wysokim stopniu nieufności społeczeństwa do prokuratorów i prokuratury.

Wykres 34. Zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, luty 2009 r.



Źródło: Badanie opinii publicznej nt.: wizerunku wymiaru sprawiedliwości zrealizowane dla Ministerstwa Sprawiedliwości, Konsorcjum IBC Group & Homo Homini, luty 2009 r.

W tym samym badaniu respondenci przyznali, że nie mają dużej wiedzy na temat działania wymiaru sprawiedliwości (46,6 proc.) lub kompletnie nie znają się na poruszanej problematyce (14,1 proc.). Jedynie co czwarta zapytana osoba ocenia swoją wiedzę w tej kwestii jako dobrą lub bardzo dobrą (łącznie 25,4 proc. odpowiedzi). Duży wskaźnik braku zaufania do prokuratury (42,3) jest zastanawiający, ponieważ tylko 6 % respondentów zadeklarowała bezpośredni kontakt z prokuratorem.

Kolejne sondaże zostały przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej. Z przeprowadzonego we wrześniu 2010 r. sondażu CBOS wynika, że w porównaniu z marcem 2010 r. o 9 % spadł odsetek badanych negatywnie oceniających działalność prokuratury. W ocenie działalności prokuratury dominowały opinie pozytywne (37% wobec 25 % negatywnych).

Tabela 14. Oceny działalności prokuratury

Oceny	Wskazania respondentów według terminów badań														Zmiany III - IX '10
	X '05	II '06	VI '06	X '06	I '07	V '07	IX '07	I '08	V '08	IX '08	III '09	IX '09	III '10	IX '10	
	w procentach														
dobra	22	31	28	36	41	43	38	44	37	37	38	33	35	37	+2
zła	54	41	42	37	30	27	30	28	35	33	37	36	34	25	-9

Źródło: Badanie opinii publicznej nt.: Oceny instytucji publicznych, CBOS, wrzesień 2010 r.

Te nieliczne badania są cenne, ale nie odpowiadają na podstawowe pytanie: co było powodem tej zmiany? Czy są to pierwsze efekty działalności prokuratury oddzielonej od administracji rządowej? Czy spadek negatywnych ocen jest trwały? Na żadne z tych i innych pytań, nie można odpowiedzieć bez przeprowadzania gruntownych badań opinii publicznej poświęconych wyłącznie prokuraturze i prokuratorom.

Wspomniany sondaż IBC Group & Homo Homini wskazuje także na znikomą wiedzę na temat prokuratury, ale nie daje odpowiedzi na pytania jakie są obszary koniecznej poprawy wizerunku prokuratorów i prokuratury i jakimi środkami należy osiągnąć. Cytowany wyżej sondaż IBC Group & Homo Homini dostarcza jeszcze jednej informacji na temat źródeł informacji o wymiarze sprawiedliwości. Według tego badania podstawowym źródłem informacji o nim jest przekaz telewizyjny - 45 proc. Ważne są także: prasa - 17 proc., Internet - 15 proc. oraz zdanie znajomych osób - niemal 13 proc.

Obecnie wszystkie prokuratury okręgowe, apelacyjne i Prokuratura Generalna mają własne serwisy internetowe. Ich poziom pod względem zaawansowania technicznego (informatycznego) i poziomu informacyjnego (merytorycznego) jest zróżnicowany i nierówny. W zasadzie tylko Biuletyn Informacji

Publicznej został ujednociony pod względem zawartości treściowej, ale ich sposób prezentacji należy określić jako mało przystępny i atrakcyjny. Z kolei serwis Prokuratury Generalnej jest tworzony w zasadzie dopiero od 31 marca 2010 r. tj. od momentu rozłączenie urzędu prokuratury i ministerstwa sprawiedliwości, wcześniej (jako serwis Prokuratury Krajowej) stanowił wyłącznie platformę udostępniającą informacje, które należało udostępniać na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej*.

4.6. Bezpieczeństwo i porządek publiczny

W Polsce funkcjonuje wiele podmiotów powołanych do zapewnienia bezpieczeństwa, m.in.:

- samorząd terytorialny w gminie, powiecie i województwie,
- administracja zespolona,
- służby podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji: Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna,
- służby podległe Ministrowi Finansów: administracja podatkowa, kontrola skarbową, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, Wywiad Skarbowy, Służba Celna, Generalny Inspektor Informacji Finansowej,
- inne instytucje prowadzące działania na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Żandarmeria Wojskowa, straże gminne (miejskie), Inspekcja Transportu Drogowego, Straż Ochrony Kolei, Straż Leśna, Straż Rybacka, Straż Łowiecka, społeczne organizacje ratownicze (m.in. Ochotnicze Straże Pożarne, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe), Służba Ochrony Lotniska, prywatne firmy ochrony.

Służby, podległe Prezesowi Rady Ministrów oraz poszczególnym ministrom, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, działają zgodnie z ustawowymi kompetencjami. Ich zadaniem jest zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości, ściganie sprawców przestępstw i wykroczeń oraz zapewnianie porządku i bezpieczeństwa publicznego a także zwalczanie skutków niebezpiecznych zjawisk wywołanych działaniem sił przyrody lub szkodliwymi działaniami człowieka.

Policja, Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne mają za zadanie przeciwdziałanie przestępczości gospodarczej i korupcyjnej oraz ochronę interesów gospodarczych i finansowych Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej. Kluczową rolę w zwalczaniu tego typu przestępczości pełnią służby podległe Ministrowi Finansów: administracja podatkowa, Służba Celna, Generalny Inspektor Informacji Finansowej oraz Wywiad Skarbowy.

Do cyklicznego wytyczania szczegółowych kierunków działań w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego konieczna jest nie tylko profesjonalizacja działania organów państwa, odpowiedzialnych za neutralizację negatywnych zjawisk, ale również stale monitorowanie trendów w strukturze przestępczości, a także, za pośrednictwem regularnych badań opinii społecznej, śledzenie ewoluujących oczekiwań społeczeństwa wobec państwa w dziedzinie zapewniania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

Skuteczność działania poszczególnych służb oraz części administracji funkcjonujących w obszarze bezpieczeństwa jest zależna od właściwego poziomu kompetencji ich pracowników i funkcjonariuszy oraz racjonalnego finansowania i odpowiedniego wyposażenia. Wymaga to odpowiednich nakładów ze strony budżetu Państwa, tym bardziej, że skuteczne działanie odpowiednich służb i instytucji nie tylko gwarantuje odpowiedni poziom bezpieczeństwa w Polsce i wysokie poczucie bezpieczeństwa obywateli, ale ogranicza straty ponoszone przez Skarb Państwa na skutek popełnianych przestępstw i pozwala na odzyskiwanie mienia pochodzącego z nielegalnej działalności.

W celu zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w kraju, jak też wysokiego stopnia poczucia bezpieczeństwa mieszkańców Polski, instytucje odpowiedzialne za porządek i bezpieczeństwo muszą angażować do wspólnych działań, szczególnie profilaktycznych i informacyjnych, władze samorządowe, społeczności lokalne i organizacje pozarządowe.

Właściwe wypełnianie zadań postawionych przed organami państwa odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego jest uzależnione od zapewnienia odpowiedniego poziomu wykształcenia ich kadr, właściwego wyposażenia, odpowiedniego finansowania i nadzorowania. Jedynie służby odpowiednio przygotowane i wyposażone w najnowocześniejsze narzędzia będą w stanie dynamicznie reagować na stale ewoluującą przestępczość, szybko zmieniającą się wraz z rozwojem techniki.

Stan bezpieczeństwa w Polsce⁵⁰

Poczucie bezpieczeństwa Polaków, oczekiwania społeczne w dziedzinie bezpieczeństwa, zagrożenia uznawane za najpoważniejsze oraz ocena pracy Policji.

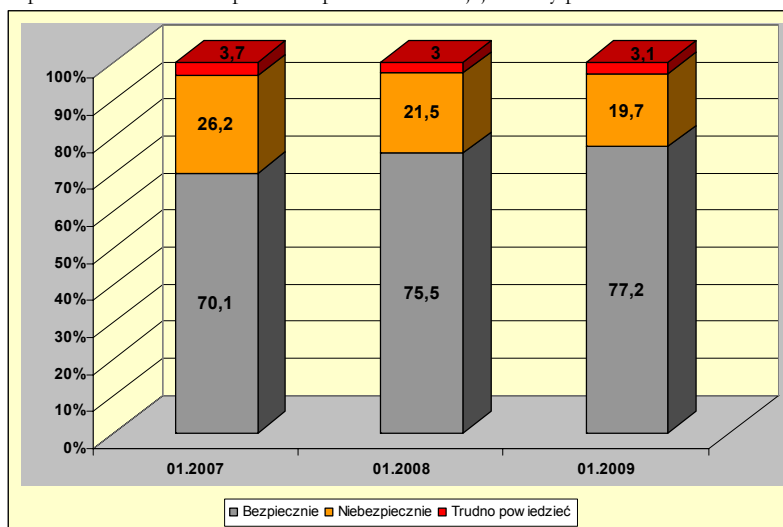
Poczucie bezpieczeństwa obywateli jest istotnym wskaźnikiem, służącym do oceny skuteczności państwa w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Poziom poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie, zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i lokalnej, od kilku lat jest brany pod uwagę przy ocenie i planowaniu działań Policji i innych służb.

Wyniki badań społecznych dotyczących poczucia bezpieczeństwa Polaków mogą być zarówno pomocne przy diagnozowaniu lokalnych i globalnych zagrożeń, których przy użyciu samych tylko danych statystycznych nie można dokładnie zbadać, a co za tym idzie, do przygotowania i monitorowania skuteczności programów prewencyjnych.

Dane dotyczące poczucia bezpieczeństwa pochodzą m.in. z *Polskiego Badania Przystępczości (PBP)*. Jest to badanie opinii społecznej zrealizowane, jak dotąd, w trzech edycjach, w latach 2007 - 2009. Badanie przeprowadzono na próbie 17 tys. Polaków powyżej piętnastego roku życia, po 1000 respondentów zamieszkałych na terenach podległych każdej komendzie wojewódzkiej i komendzie stołecznej Policji, metodą wywiadu bezpośredniego (*face to face*), uznawanego za najbardziej rzetelną metodę badawczą⁵¹.

Badanych zapytano o ich poczucie bezpieczeństwa podczas spacerów w swojej okolicy po zmroku. W 2007 roku 70,1% respondentów odpowiedziało, że wychodząc po zmroku czują się bezpiecznie. Wskaźnik ten wzrastał w kolejnych latach i wyniósł 75,5% w roku 2008 i 77,2% w roku 2009. Jest to wynik najwyższy od 1994 roku⁵². Jednocześnie odsetek osób, które nie czuły się bezpiecznie, mała z poziomu 26,2% w roku 2007, poprzez 21,5% w roku 2008 do 19,7% w 2009 roku (w 1994 roku odsetek ten wynosił aż 55%).

Wykres 35. Poczucie bezpieczeństwa Polaków podczas spacerów w swojej okolicy po zmroku



Źródło: PBP, styczeń 2007, styczeń 2008, styczeń 2009, N=17 000.

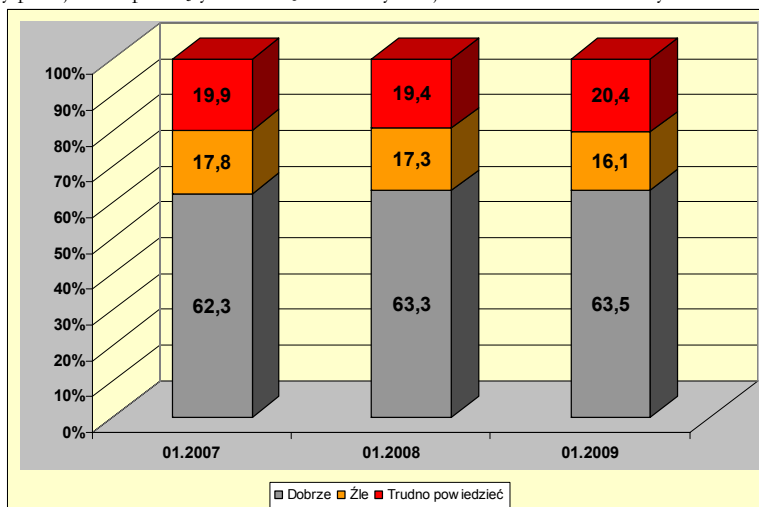
W Polskim Badaniu Przystępczości respondenci dobrze ocenili także pracę policjantów, którzy pełnią służbę w okolicy ich miejsca zamieszkania. W ciągu trzech lat odsetek osób, które uważają, że policjanci pracują dobrze utrzymywał się na podobnym poziomie i wynosił odpowiednio: 62,3% w roku 2007, 63,3% w roku 2008 i 63,5% w roku 2009. Maleje liczba osób, która pracę policjantów pełniących służbę w okolicy miejsca zamieszkania ocenia jako złą. Takiej odpowiedzi udzieliło odpowiednio: 17,8%, 17,3% i 16,1% pytanym.

⁵⁰ Na podstawie opracowania: „Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2009 roku”, Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA, Warszawa 2010.

⁵¹ Wylosowanie próby, przeprowadzenie badania w terenie oraz opracowanie statystyczne danych Komenda Główna Policji zleciła niezależnemu konsorcjum trzech ośrodków badawczych (CBOS, DGA PBS oraz TNS OBOP).

⁵² Pytanie „Czy czuje się Pan/Pani bezpiecznie spacerując w swojej okolicy po zmroku?” zostało zadane po raz pierwszy w badaniach omnibusowych w 1994 roku i wtedy odsetek wskazań na odpowiedź „bezpiecznie” wynosił 44%.

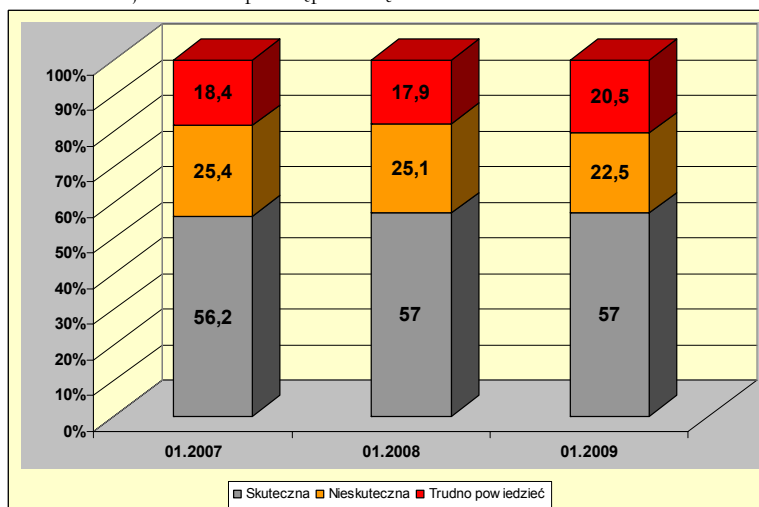
Wykres 36. Ocena pracy policjantów pełniących służbę w okolicy miejsca zamieszkania badanych



Źródło: PBP, styczeń 2007, styczeń 2008, styczeń 2009, N=17 000.

Oceniając skuteczność Policji w walce z przestępczością, w 2007 roku 56,2% badanych odpowiedziało, że Policja jest skuteczna. W roku 2008 i 2009 odsetek ten wzrósł do 57%. Jednocześnie zmalała liczba osób, które udzielały odpowiedzi przeczących, z 25,4% w roku 2007 i 25,1% w roku 2008 do 22,5% w roku 2009.

Wykres 37. Ocena skuteczności Policji w walce z przestępczością



Źródło: PBP, styczeń 2007, styczeń 2008, styczeń 2009, N=17 000.

Respondentów Polskiego Badania Przestępczości z lat 2007, 2008 i 2009 zapytano o zagrożenia, których obawiają się najbardziej. Struktura zagrożeń pozostaje podobna i zgodnie z wynikami z roku 2009 najpoważniejszymi zagrożeniami dla Polaków są:

- brawurowo jeżdżący kierowcy (35,9%),
- niszczenie mienia (21%),
- agresja ze strony osób pijanych lub pod wpływem narkotyków (20%),
- napady, rozboje (19,6%),
- włamania (19,3%) i zaczepki ze strony agresywnej młodzieży (19,1%).

Mniejsze obawy wzbudzają:

- bójki i pobicia (17,6%),
- kradzieże (12,2%),
- hałaśliwi sąsiedzi (6,4%),
- handel narkotykami (5,7),

- oraz wymuszenia (4,1%).

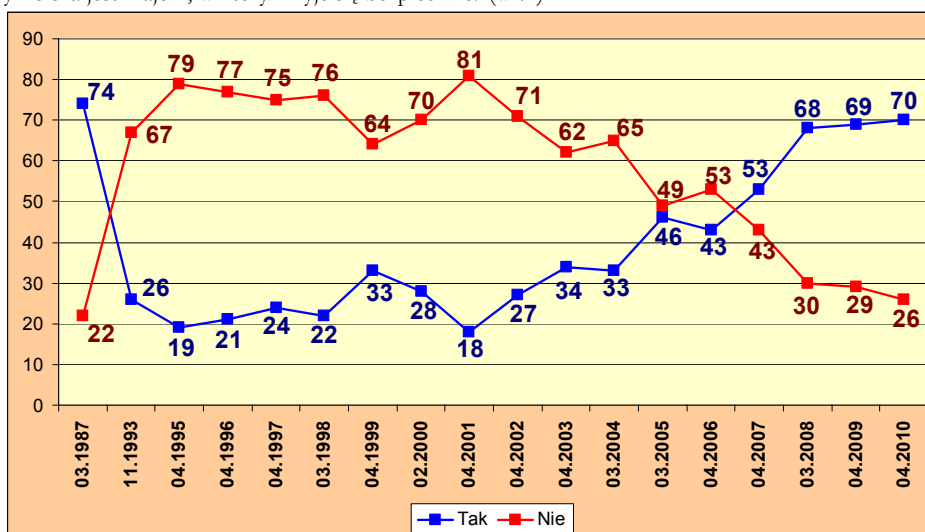
W badaniu Rola Policji i innych służb w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wizerunek funkcjonariuszy wybranych służb Policji⁵³, zdefiniowane zostały oczekiwania społeczeństwa wobec Policji i innych służb oraz innych podmiotów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, tj.:

- zapewnić obecność i widoczność patroli policyjnych zarówno w okolicy miejsca zamieszkania, jak też w miejscach publicznych,
- zadbać o poziom policjantów, szczególnie tych pełniących służbę patrolową – interwencyjną (lepszeselectakcja kadr, szkolenia, przygotowanie psychologiczne),
- dofinansować Policję (lepszy sprzęt, zwiększenie wynagrodzeń policjantów adekwatnie do charakteru pracy i odpowiedzialności),
- zwiększyć uprawnienia funkcjonariuszy i odciążyć ich od spraw drobnych,
- prowadzić działania profilaktyczne mające na celu przekazywanie dzieciom i młodzieży właściwych wzorców, uczyć rozwiązywania problemów związanych z zagrożeniami, unikania niebezpieczeństw,
- zachęcić obywateli do współpracy z Policją (np. do zgłaszania zdarzeń przez osoby postronne) poprzez zapewnienie tajności dla zgłaszającego zdarzenie,
- instalować domofony, monitoring w blokach, zapewnić ochronę osiedli,
- wprowadzić monitoring w miejscach publicznych (szczególnie ruchliwe skrzyżowania, centra handlowe, szkoły) oraz miejscach szczególnie niebezpiecznych, zadbać o oświetlenie ulic, także bocznych,
- wprowadzić konsultacje społeczne w formie: bezpośrednich spotkań z mieszkańcami, bezpłatnych numerów telefonów, badań ankietowych przeprowadzanych wśród mieszkańców (np. z wykorzystaniem Internetu), zainstalowanie specjalnych skrzynek,
- stworzyć kierowcom pojazdów komunikacji publicznej (np. autobusów, tramwajów) możliwość szybkiego kontaktu z Policją (korzyść: szybka reakcja na incydent chuligański w pojeździe).

Z przeprowadzonego w kwietniu 2010 roku badania **Opinie o poczuciu bezpieczeństwa i zagrożeniu przestępczością**⁵⁴ wynika, że ponad dwie trzecie badanych Polaków (70%) uważa, że Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie. Wskaźnik ten rośnie od kilku lat. Uzyskany w roku 2010 wynik jest najwyższy od marca 1987 roku, kiedy po raz pierwszy zadano to pytanie.

W badaniu z kwietnia 2007 roku po raz pierwszy od roku 1993 liczba Polaków uznających, że w Polsce żyje się bezpiecznie, była większa od liczby respondentów, którzy udzielili odpowiedzi przeczącej.

Wykres 38. Czy Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie? (w %)



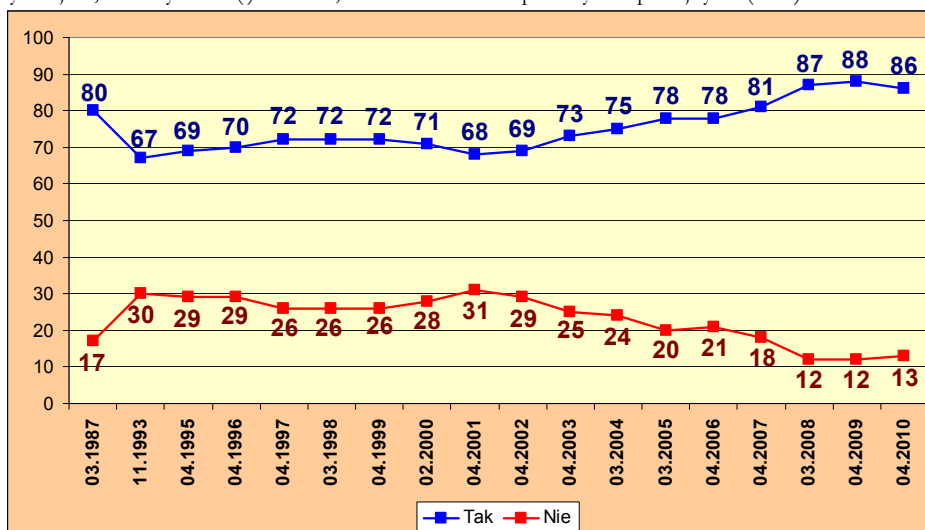
Źródło: CBOS, czerwiec 2010, N=1056.

⁵³ Badanie zostało zrealizowane przez CBOS w grudniu 2008 roku metodą FGI (zogniskowane wywiady grupowe).

⁵⁴ CBOS, czerwiec 2010 (N=1056).

W tym samym badaniu zadano Polakom pytanie o poczucie bezpieczeństwa w ich najbliższej okolicy (dzielnica, osiedle, wieś). Jest ono wyższe, niż deklarowane w skali całego kraju. Zdecydowana większość (88% w roku 2009 i 86% w roku 2010) badanych określiła swoje otoczenie mianem bezpiecznego i spokojnego.

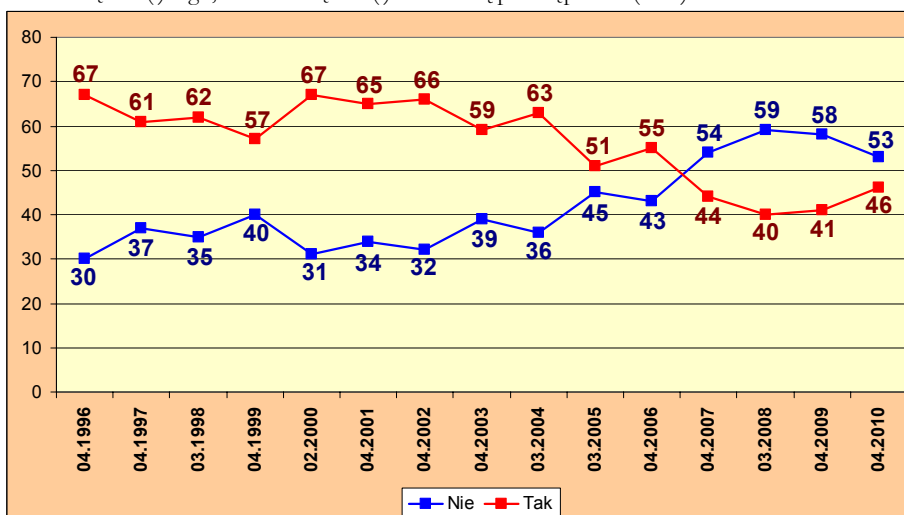
Wykres 39. Czy miejsce, w którym Pan(i) mieszka, można nazwać bezpiecznym i spokojnym? (w %).



Źródło: CBOS, czerwiec 2010, N=1056.

Wyniki omawianego badania CBOS *Opinie o poczuciu bezpieczeństwa i zagrożeniu przestępczością* wskazują, że od roku 2007 liczba Polaków, którzy nie obawiali się, że mogą stać się ofiarami przestępstw, po raz pierwszy od roku 1996 była większa od liczby badanych, którzy się tego obawiali. Następnie odsetek ten wzrósł do 59% i 58% w następnych latach. Wyniki badania z kwietnia 2010 roku były zbliżone do zanotowanych w roku 2007.

Wykres 40. Czy obawia się Pan(i) tego, że może się Pan(i) stać ofiarą przestępstwa? (w %)



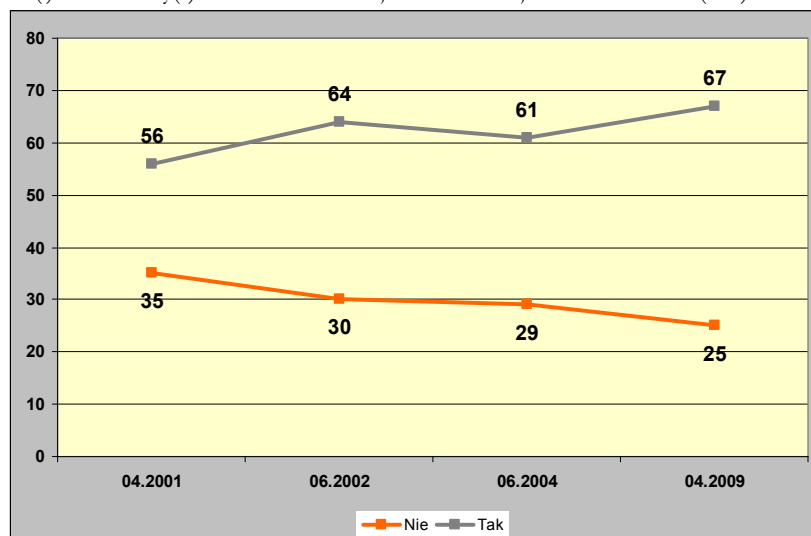
Źródło: CBOS, czerwiec 2010, N=1056.

Większość badanych przez CBOS w kwietniu 2009 roku⁵⁵ pozytywnie oceniło pracę Policji. Wskaźnik ten rośnie od kilku lat. Około dwie trzecie respondentów (67%) jest zadowolonych z działalności Policji w swoim miejscu zamieszkania. Był to najwyższy wynik wśród wszystkich przeprowadzonych dotychczas

⁵⁵ W badaniu CBOS z kwietnia 2010 roku tego pytania nie zadano.

edycji badania. Odmiennego zdania było 25% respondentów. W roku 2001 zadowolonych z działalności Policji w miejscu zamieszkania było 56% pytaných (odmienne zdanie wyrażało 35%).

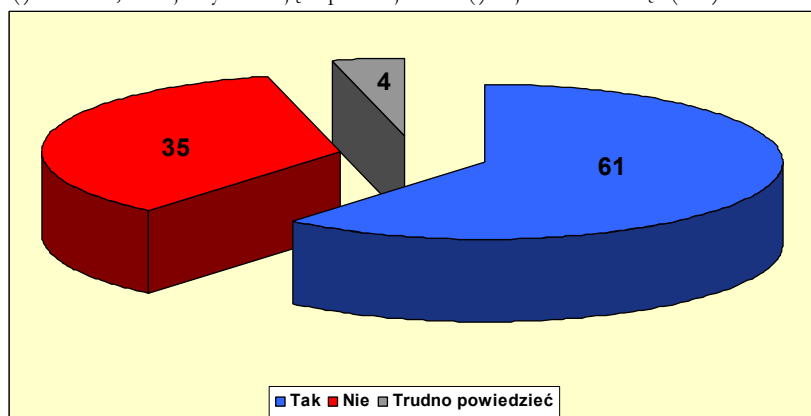
Wykres 41. Czy jest Pan(i) zadowolony(a) z działalności Policji w swoim miejscu zamieszkania? (w%)



Źródło: CBOS, czerwiec 2009, N=1094.

Według wyników omawianego badania CBOS z kwietnia 2009 roku⁵⁶ z częstotliwości widywania patroli policyjnych zadowolonych było trzy piąte badanych (61%). Co trzeci Polak (35%) był przeciwnego zdania. Na przestrzeni ostatnich lat odsetek osób zadowolonych z widywania policyjnych patroli znacznie wzrósł.

Wykres 42. Czy, Pana(i) zdaniem, Policja wystarczająco patroluje Pana (i) najbliższą okolicę? (w%)



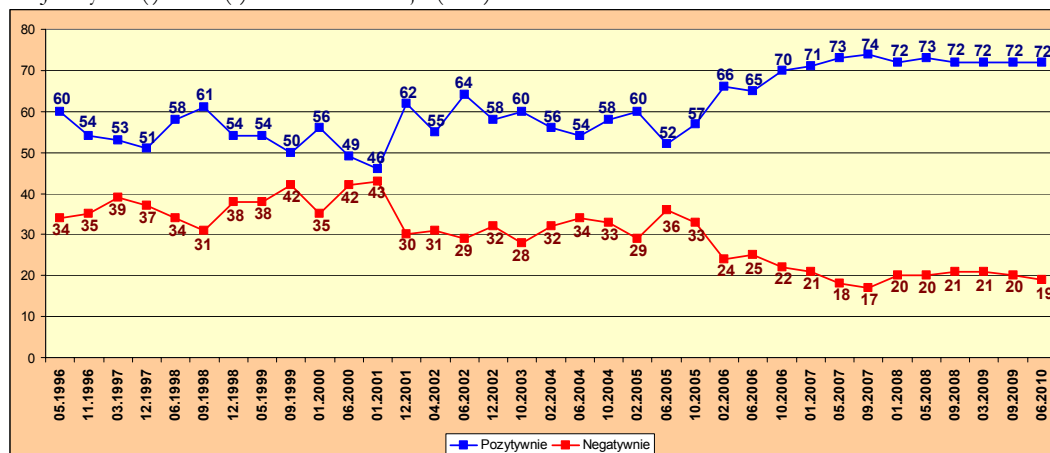
Źródło: CBOS, czerwiec 2009, N=1094.

Z przeprowadzonego w czerwcu 2010 roku badania *Oceny działalności niektórych instytucji publicznych*⁵⁷ wynika, że prawie trzy czwarte Polaków (72%) jest zadowolonych z działalności Policji. Wysokie oceny społeczne Policji na tle innych instytucji odnotowuje się od kilku lat. W roku 2006 odsetek wskazań pozytywnych wynosił 65%, następnie wzrósł i ustabilizował się na poziomie 74 – 72%. W tym samym czasie odsetek osób, które uznały, że nie są zadowolone z działalności Policji spadł z 25% w roku 2006 do 20% w roku 2009 (19% w roku 2010).

⁵⁶ W badaniu CBOS z kwietnia 2010 roku tego pytania nie zadano.

⁵⁷ CBOS, Warszawa, czerwiec 2010 (N=977).

Wykres 43. Jak by Pan(i) ocenił(a) działalność Policji? (w %)



Źródło: CBOS, czerwiec 2010, N=997.

Jednym z celów badania *Rola Policji i innych służb w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego i wizerunek funkcjonariuszy wybranych służb Policji*⁵⁸ było m.in. zdefiniowanie czynników decydujących o poczuciu bezpieczeństwa obywateli i stopnia, w jakim zależy ono od pracy poszczególnych służb oraz zidentyfikowanie zagrożeń, jakich Polacy obawiają się najbardziej.

Według osób badanych „czuć się bezpiecznie” oznacza nie obawiać się napadu, pobicia, okradzenia. W największym stopniu obawiają się oni o swoje (lub najbliższych) bezpieczeństwo osobiste.

Badanie wykazało, że największe znaczenie dla ogólnego poziomu poczucia bezpieczeństwa ma sytuacja w miejscu zamieszkania (miejsca publiczne można omijać, jeśli zachodzi obawa, że mogą tam zaistnieć jakieś zagrożenia).

W miejscu zamieszkania grupami postrzeganymi jako główne źródła zagrożeń są grupy młodych ludzi (czasem nietrzeźwych) spędzających czas na ulicy czy na ławkach pomiędzy blokami i nietrzeźwi dojrzały mężczyźni wokół osiedlowych sklepów z alkoholem. Inne zagrożenia to włamania do mieszkań, piwnic, garaży, komórek.

Zagrożeniami zidentyfikowanymi w miejscach publicznych są kradzieże kieszonkowe, napady rabunkowe, pobicia, wyłudzenia pieniędzy, czyny chuligańskie, dewastacja mienia publicznego, napastowanie seksualne. Sprawcami incydentów stanowiących zagrożenie bezpieczeństwa w miejscach publicznych i zidentyfikowanymi jako grupa jest młodzież.

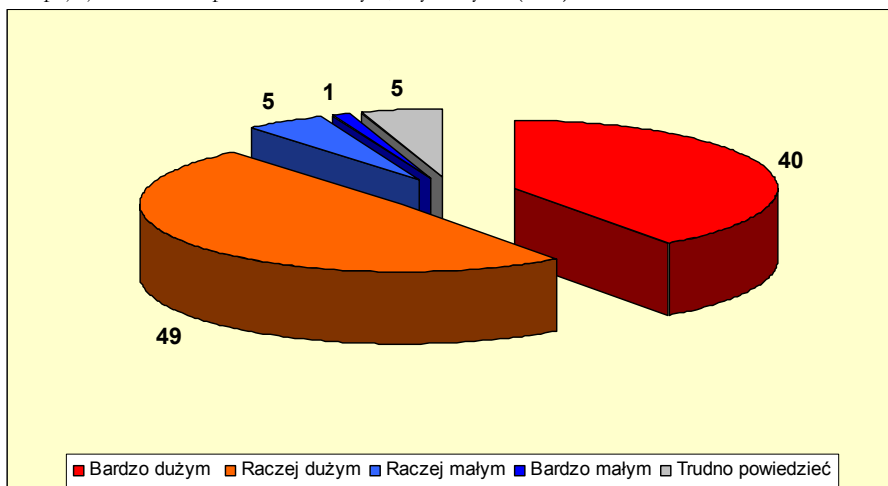
Miejscami publicznymi, sprzyjającymi zagrożeniom są, według badanych, pojazdy i przystanki komunikacji (poza metrem warszawskim, postrzeganym jako bezpieczne), tereny zielone, dworce kolejowe i autobusowe, miejsca nieoświetlone, miejsca gromadzące dużą liczbę młodzieży, miejsca imprez sportowych, okolice nocnych sklepów, bazy, parkingi, okolice bankomatów lub poczta. Poza konkretnymi typami miejsc sprzyjających zagrożeniom wskazywano na tzw. „niebezpieczne dzielnice”. Czynnikiem, który wpływa na poziom poczucia bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania i w miejscach publicznych, jest m.in. widoczna obecność patroli Policji, zwłaszcza w miejscach zatłoczonych oraz po zmroku.

Centrum Badania Opinii Społecznej prowadzi od 2000 roku badania *Opinia społeczna o korupcji w Polsce*. Wyniki tych badań wyraźnie wskazują, że większość społeczeństwa polskiego uważa korupcję za jeden z najważniejszych problemów społecznych. W kwietniu 2009 roku 89% Polaków uznało, że korupcja stanowi duży problem (40% uznała, że bardzo duży, 49% - że duży).

Jednocześnie badanie wykazało, że respondenci są przekonani o tym, że skala korupcji nie maleje. Jedna trzecia (30%) respondentów uważa, że w ciągu ostatnich dwóch lat korupcja rozszerzyła się, 44% Polaków uważa, że korupcja utrzymuje się na tym samym poziomie, natomiast jedynie 14% uznało, że skala tego zjawiska maleje. Tylko 39% badanych pozytywnie oceniło działania rządowe w zwalczaniu korupcji, negatywnie oceniło je 42%, natomiast 19% badanych nie miało zdania na ten temat.

⁵⁸ Badanie zostało zrealizowane przez CBOS w grudniu 2008 roku metodą FGI (zogniskowane wywiady grupowe).

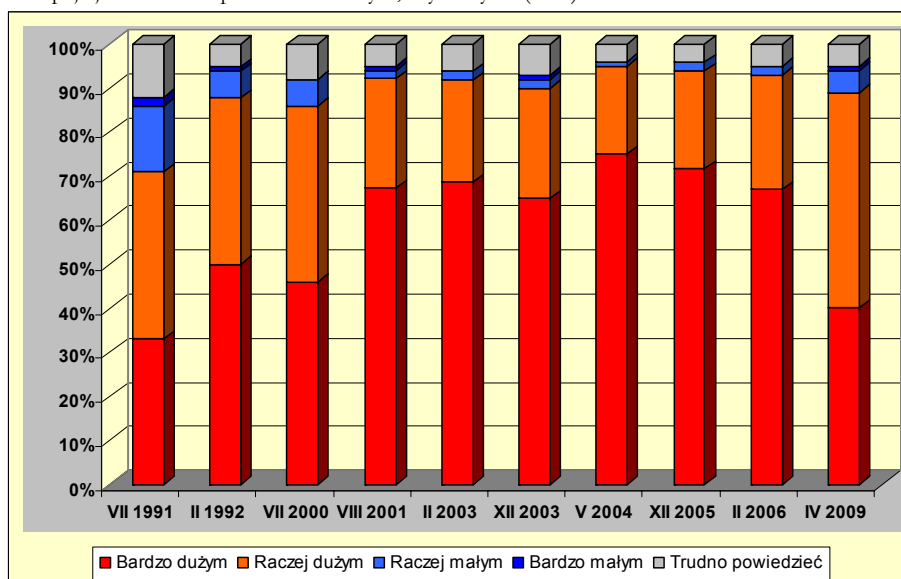
Wykres 44. Czy korupcja jest w Polsce problemem dużym, czy małym? (w %)



Źródło: CBOS, kwiecień 2009, N=1094.

Według wyników ww. badania, opinię o dużym oddziaływaniu korupcji na życie społeczne i gospodarcze kraju wyrażało zawsze 90% Polaków. Pomiedzy rokiem 2004 a 2009 jedynie nieznacznie spada odsetek osób, uznających korupcję w Polsce za duży problem.

Wykres 45. Czy korupcja jest w Polsce problemem dużym, czy małym? (w %)



Źródło: CBOS, kwiecień 2009, N=1094.

Indeks Percepcji Korupcji (IPK) Transparency International to narzędzie o międzynarodowej renomie, pozwalające ocenić poziom korupcji w życiu publicznym w poszczególnych krajach⁵⁹. IPK mierzy postrzeganie poziomu korupcji w sektorze publicznym w państwach całego świata, bazując na 13 różnych badaniach eksperckich i biznesowych. Indeks może przybierać wartości od 0 do 10, przy czym 0 oznacza totalne skorumpowanie, natomiast 10 całkowitą uczciwość (brak korupcji)⁶⁰.

Od kilku lat Polska stopniowo awansuje w rankingu państw IPK. W roku 2005 znajdowała się na 70 miejscu, w roku 2009 – na 49.

Wśród europejskich państw, porównywalnych z Polską obszarowo (czyli pozostałych państw Grupy G6: Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Hiszpania, Włochy), jedynie w Polsce odnotowano wyraźny wzrost IPK, z wartości 3,4 w roku 2005 do 5,0 w roku 2009. Jednak należy pamiętać, że Polska zaczynała z najniższego poziomu wśród wszystkich wymienionych krajów.

Obecnie Polska wyprzedza Włochy i po raz pierwszy zajmuje wśród państw Grupy G6 miejsce przedostatnie, jednak do poziomu zanotowanego w Hiszpanii brakuje Polsce 1,1 punktu IPK, natomiast do prowadzących w tej grupie Niemiec – 3 punktów.

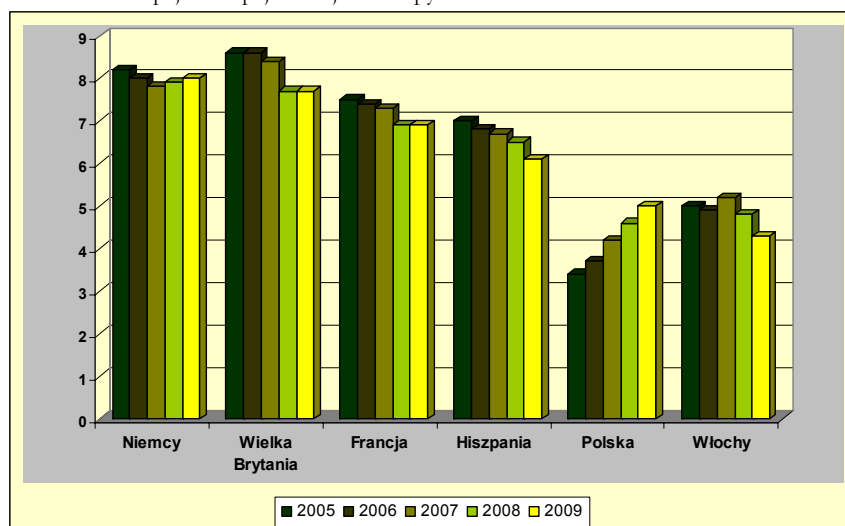
Należy pamiętać, że nawet wynik 5,0 i 49 pozycja w rankingu państw IPK świadczą o nadal wysokim poziomie percepcji korupcji w Polsce.

Tabela 15. Wartość Indeksu Percepcji Korupcji w krajach Grupy G6 w latach 2005 - 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Niemcy	8,2	8	7,8	7,9	8
Wielka Brytania	8,6	8,6	8,4	7,7	7,7
Francja	7,5	7,4	7,3	6,9	6,9
Hiszpania	7	6,8	6,7	6,5	6,1
Polska	3,4	3,7	4,2	4,6	5
Włochy	5	4,9	5,2	4,8	4,3

Źródło: IPK Transparency International, listopad 2009

Wykres 46. Wartość Indeksu Percepcji Korupcji w krajach Grupy G6 w latach 2005 - 2009



Źródło: IPK Transparency International, listopad 2009.

⁵⁹ Na podstawie publikacji: *Indeks Percepcji Korupcji 2009* Transparency International, zamieszczonej na stronie: www.transparency.pl/ti/cpi/indeks_percepcji_korupcji, listopad 2009.

⁶⁰ W roku 2009 najniższe oceny otrzymały państwa dotknięte konfliktami: Somalia z wynikiem 1,1, Afganistan (1,3), Birma (1,4) oraz Sudan i Irak (1,5). Najwyższą liczbę punktów w Indeksie Percepcji Korupcji 2009 uzyskały: Nowa Zelandia (9,4), Dania (9,3), Singapur i Szwecja (9,2) oraz Szwajcaria (9,0). Transparency International podkreśla w raporcie, że korupcja nadal rozwija się tam, gdzie rządzi nieprzejrzystość, instytucje państwowe są słabe i gdzie nie stworzono antykorupcyjnych podstaw prawnych.

Badania Eurobarometr (wrzesień – październik 2009⁶¹) wskazują na zdecydowane poparcie mieszkańców Unii Europejskiej dla intensyfikacji działań w celu zapobiegania i reagowania na klęski i katastrofy. Przeważająca większość (90%) mieszkańców UE uważa, że powinny zostać przyjęte wspólne środki i standardy w całej Unii w celu bardziej efektywnego radzenia z tego typu zagrożeniami. Wśród Polaków odsetek ten jest identyczny. Europejczycy zdecydowanie popierają współpracę w sytuacjach różnego rodzaju zagrożeń zarówno z krajami europejskimi spoza UE, jak i na forum globalnym (międzynarodowym).

Jednakże poziom poczynionych przygotowań wśród samych mieszkańców UE na wypadek wystąpienia klęsk i katastrof oraz innych szczególnych zagrożeń jest niski. 63 % ankietowanych przyznaje, że nawet nie rozważali działań, które mogłyby ich przygotować na wypadek zaistnienia takich okoliczności (w Polsce odsetek ten wynosi 71%).

Postrzeganie stopnia ryzyka waha się znacząco w różnych częściach kontynentu. Wśród mieszkańców UE największe są obawy związane z:

- powodzią – 45 % (Polacy – 73 %),
- burzami/nawałnicami – 40 % (Polacy – 64 %),
- katastrofami przemysłowymi – 29 % (Polacy – 21 %),
- pożarami lasów – 27 % (Polacy – 43 %).

Stosunkowo duży odsetek Polaków obawiających się zagrożenia powodziowego wynika wprost z dotychczasowych doświadczeń, ponieważ rokrocznie dochodzi do powodzi lub lokalnych podtopień. Duże znaczenie mają w tym przypadku powodzie z ostatnich kilku lat, które wykazały nieprzygotowanie państwa na wystąpienie tego typu zjawisk, noszących znamiona klęsk żywiołowych.

Okolo 1/3 mieszkańców UE uważa, że czują się informowani o środkach zastosowanych na poziomie krajowym do radzenia sobie z klęskami i katastrofami. Jednakże tylko okolo 15% czuje się informowana o środkach i strategiach na poziomie unijnym. Źródłami informacji na temat możliwych zagrożeń, na których polegają respondenci są: naukowcy (53 %), rządy państw UE (33 %) i dziennikarze (29 %).

Znaczenie ciemnej liczby przestępstw⁶² dla oceny stanu bezpieczeństwa wewnętrznego

Rzeczywistej skali zagrożenia przestępczością nie można rzetelnie oceniać posługując się jedynie statystyką. Przy analizowaniu wyników pracy Policji i faktycznego stanu zagrożenia konieczne jest uwzględnienie tzw. ciemnej liczby przestępstw (które nie zostały zgłoszone organom ścigania). Prowadzenie badań ciemnej liczby jest konieczne, zarówno w celu pełnego rozpoznania stanu przestępczości, jak też dlatego, aby nie dopuścić do paradoksu, kiedy to zmniejszenie ciemnej liczby, czyli statystyczne zwiększenie liczby zgłoszeń o przestępstwach na skutek wzrostu zaufania społecznego do organów ścigania, niesłusznie zostanie uznane w konsekwencji za wzrost zagrożenia.

Niezwykle istotna dla skuteczności pracy organów ścigania jest również analiza przyczyn istnienia ciemnej liczby w poszczególnych kategoriach przestępstw.

Analiza skali ciemnej liczby przestępstw jest jednym z aspektów **Polskich Badań Przestępczości**.

Osoby, które padły ofiarą przestępstwa i nie zgłosiły tego faktu, zapytano o powody tej decyzji. W roku 2008 48,4% badanych deklarowała, że nie zrobili tego, ponieważ zdarzenie nie było na tyle poważne, aby je zgłosić. Ponadto 26,3% badanych odpowiedziało, że „Policja i tak nie złapałaby sprawcy”, 17,5%, że: „Policja nie zajęłaby się sprawą”, 13,7% respondentów wybrało odpowiedź: „Chciałem uniknąć długich, urzędowych procedur”, 8,2% uznało, że sprawca nie zostałby ukarany pomimo jego zatrzymania.

⁶¹ Badania opinii publicznej Eurobarometr są realizowane na zlecenie Komisji Europejskiej. W Polsce badania przeprowadzono na reprezentatywnej próbie 1000 osób (wywiad bezpośredni).

⁶² Ciemna liczba przestępstw występuje we wszystkich krajach. Zgodnie z danymi International Crime Victim Survey (Międzynarodowe Badania Ofiar Przestępstw) w latach 2004/5 średnio w Europie ciemna liczba przestępstw wynosiła 46%, co oznacza, że przestępstwo zgłasza co druga ofiara. Wśród krajów europejskich występują poważne różnice we wskaźnikach zgłoszeń przestępstw, np. ciemna liczba w Austrii czy Belgii oscyluje wokół 30%, na Islandii wynosi 60%, a w Bułgarii aż 65%. Według tych samych badań, w tym samym czasie w Polsce ciemna liczba została określona na poziomie 54%. Podobne wskaźniki odnotowano w Estonii (57%), Hiszpanii (53%), Finlandii i Luksemburgu (52%), Grecji (51%), Włoszech (50%), a poza Europą w USA (51%) i Kanadzie (52%). Na podstawie: „Atlas przestępczości w Polsce 4” red. Andrzej Siemaszko, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2009.

Stan bezpieczeństwa w Polsce w ujęciu statystycznym

Dane statystyczne, gromadzone w ciągu wielu lat przez Policję i inne instytucje państwowe, pozwalają szczegółowo przeanalizować istniejące trendy przestępczości. Na potrzeby niniejszej diagnozy wybrane zostały najistotniejsze informacje, pozwalające zwięźle określić aktualne trendy głównych rodzajów przestępczości.

Za najbardziej uciążliwą dla obywateli uważa się przestępczość kryminalną (włamania, kradzieże i uszkodzenia rzeczy, rozboje, wymuszenia, itd.). Statystycznego Polaka dotyczą bowiem najczęściej właśnie tego typu pospolite przestępstwa⁶³.

Poza przestępczością kryminalną wyróżnia się inne rodzaje przestępczości, niektóre wyjątkowo niebezpiecznie nie tylko dla potencjalnych pojedynczych ofiar nielegalnego procederu, ale uderzające w strukturę państwa i społeczeństwa (np.: wszystkie przejawy przestępczości zorganizowanej, korupcja, różne typy przestępczości ekonomicznej, przestępczość narkotykowa, handel ludźmi, terroryzm).

Przestępczość ogółem

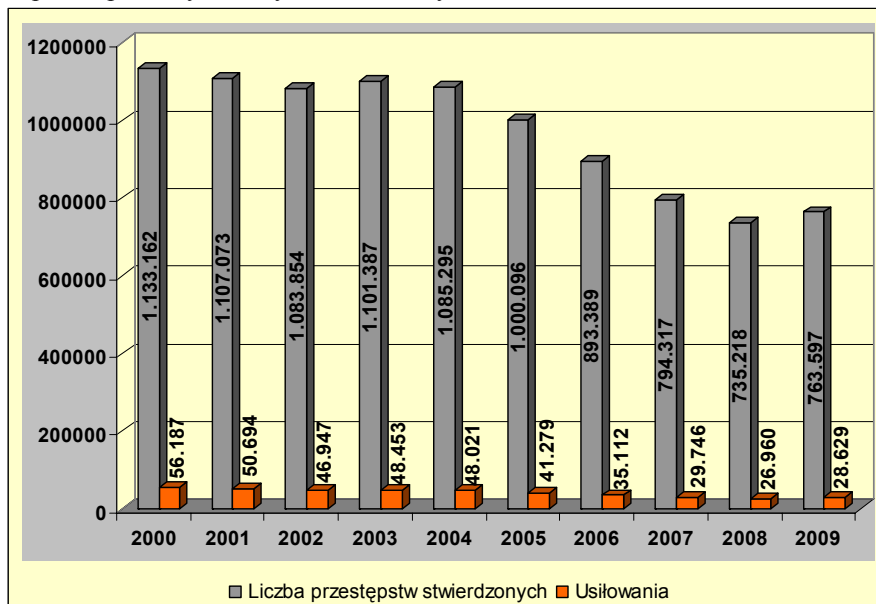
W ciągu ostatnich dziesięciu lat struktura przestępczości ulegała ewolucji. Zasadniczo jednak mamy do czynienia z tendencją spadkową ogólnej liczby przestępstw, w tym kryminalnych (z niewielkim wzrostem w roku 2009), przy jednoczesnym wzroście wykrywalności.

Przestępczość kryminalna

Od kilku lat widoczny jest trend spadkowy zagrożenia szczególnie uciążliwą dla obywateli przestępczością kryminalną (z nieznacznym wzrostem w roku 2009). W roku 2008 odnotowano 735.218 przestępstw kryminalnych, natomiast w roku 2009: 763.597, co oznacza wzrost o 3,9%.

W roku 2009 w stosunku do roku 2003 mamy do czynienia ze spadkiem liczby odnotowanych przestępstw kryminalnych o 30,7%.

Wykres 47. Liczba przestępstw kryminalnych stwierdzonych w Polsce od 1999 do 2009 roku



Źródło: Komenda Główna Policji

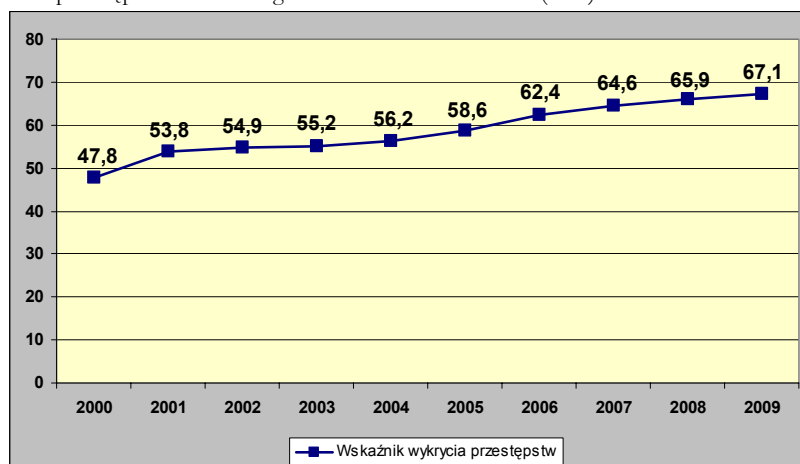
W roku 2008 w Polsce zanotowano 1.082.057 przestępstw stwierdzonych, co oznacza kolejny spadek tej liczby o 6,2% w stosunku do roku 2007. Natomiast w roku 2009 nastąpił wzrost liczby przestępstw stwierdzonych do 1.129.577 (czyli o 4,4% w stosunku do roku 2008). W ciągu ostatnich lat obserwuje się

⁶³ Patrz: wspomniane w poprzednim rozdziale Polskie Badanie Przestępczości.

zasadniczo tendencję spadkową liczby stwierdzonych przestępstw (w roku 2009 w porównaniu do roku 2004 spadek wynosi 23%).

W Polsce rośnie wskaźnik wykrycia przestępstw. W roku 2009 ogólna wykrywalność przestępstw wzrosła o 1,2 p. proc. w stosunku do roku poprzedniego i osiągnęła wartość 67,1%. Jest to najwyższa odnotowana dotąd wartość wykrywalności (np. w roku 1999 wykrywalność wynosiła 45%).

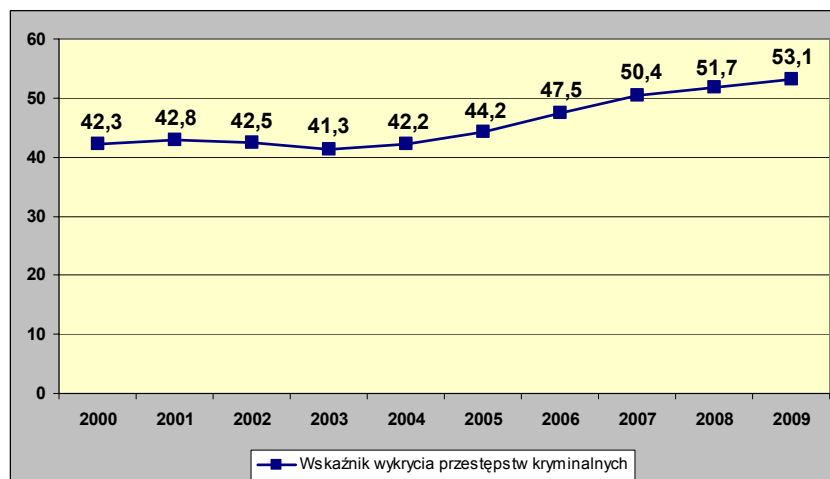
Wykres 48. Wykrywalność przestępstw w Polsce ogółem w latach 2000 – 2009 (w %)



Źródło: Komenda Główna Policji

Jednocześnie wzrasta wykrywalność przestępczości kryminalnej, która w roku 2008 była najwyższa od dziesięciu lat i osiągnęła poziom 51,7%. W stosunku do roku 1999 wykrywalność przestępczości kryminalnej wzrosła o 12,8 p. proc.

Wykres 49. Wykrywalność przestępstw kryminalnych w Polsce ogółem w latach 2000 – 2009 (w %)



Źródło: Komenda Główna Policji

W roku 2009, w porównaniu do roku 2008, odnotowano:

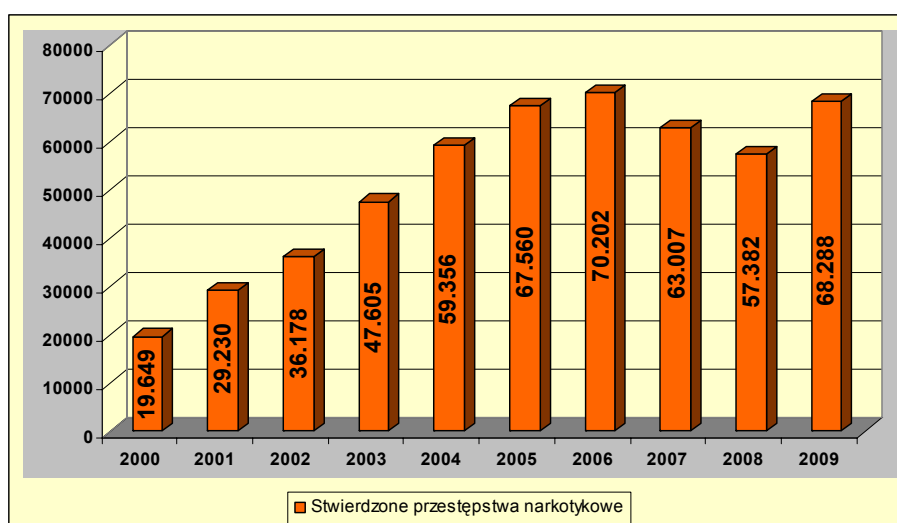
- utrzymanie poziomu liczby zabójstw (o 0,5% więcej),
- spadek zagrożenia kradzieżami samochodów o 2,3% (od roku 1999 spadek ten wyniósł prawie 76%),
- spadek kradzieży o 1,3%,
- spadek zagrożenia zgwałceniami o 5%,
- spadek liczby bójek i pobić o 8,6%,

- spadek liczby oszustw kryminalnych o 15,4%,
- wzrost liczby włamań o 9,1%,
- wzrost liczby uszczerbków na zdrowiu o 5,8%,
- wzrost liczby przestępstw przeciwko funkcjonariuszom publicznym lub organom państwowym o 4,7%,
- wzrost liczby fałszerstw o charakterze kryminalnym o 3,2%.

Przestępczość narkotykowa

W 2009 roku stwierdzono 68.288 przestępstwa narkotykowe (co oznacza wzrost ich liczby o 19% w stosunku do roku 2008). Jest to wynikiem lepszej pracy organów ścigania, ponieważ przestępstwa narkotykowe w zdecydowanej większości nie są ujawniane inaczej, jak dzięki pracy operacyjnej. Poza przypadkami ujawnienia przestępstw narkotykowych przez Policję i inne właściwe służby, stanowią one ciemną liczbę.

Wykres 50. Liczba stwierdzonych przestępstw narkotykowych w latach 2000 - 2009



Źródło: Komenda Główna Policji

Przestępczość gospodarcza (ekonomiczna)

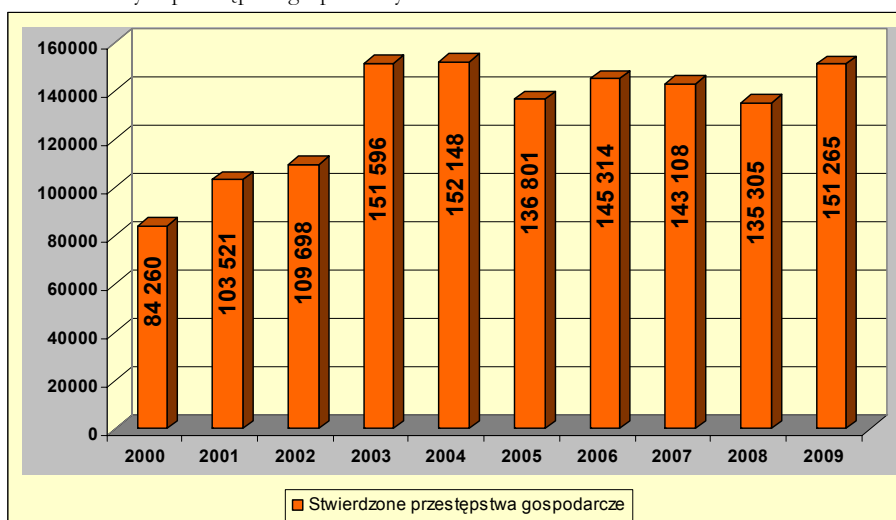
Przestępstwa gospodarcze, podobnie jak narkotykowe, charakteryzują się wysokim wskaźnikiem ciemnej liczby. Przestępstwo gospodarcze w zdecydowanej większości przypadków nie jest rejestrowane, dopóki nie zostanie wykryte przez organa ścigania. Ujawnienie przestępstwa gospodarczego jest więc najczęściej efektem pracy Policji lub innych służb.

Po trzyletnim okresie notowania mniejszej liczby stwierdzonych przestępstw gospodarczych, w roku 2009 zanotowano ich 151.265, czyli o 11,8% więcej, niż w roku 2008.

W roku 2009, w porównaniu do roku 2008, odnotowano:

- utrzymanie liczby przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu (mniej o 0,7%),
- utrzymanie liczby przestępstw akcyzowych z KKS (mniej o 0,5%),
- spadek liczby fałszerstw gospodarczych (o 4,6%),
- wzrost liczby ujawnionych przestępstw przeciwko własności intelektualnej (o 76,4%),
- wzrost liczby ujawnionych pozostałych przestępstw z KKS (o 20,6%),
- wzrost liczby ujawnionych oszustw gospodarczych (o 21,4%).

Wykres 51. Liczba stwierdzonych przestępstw gospodarczych w latach 2000 - 2009



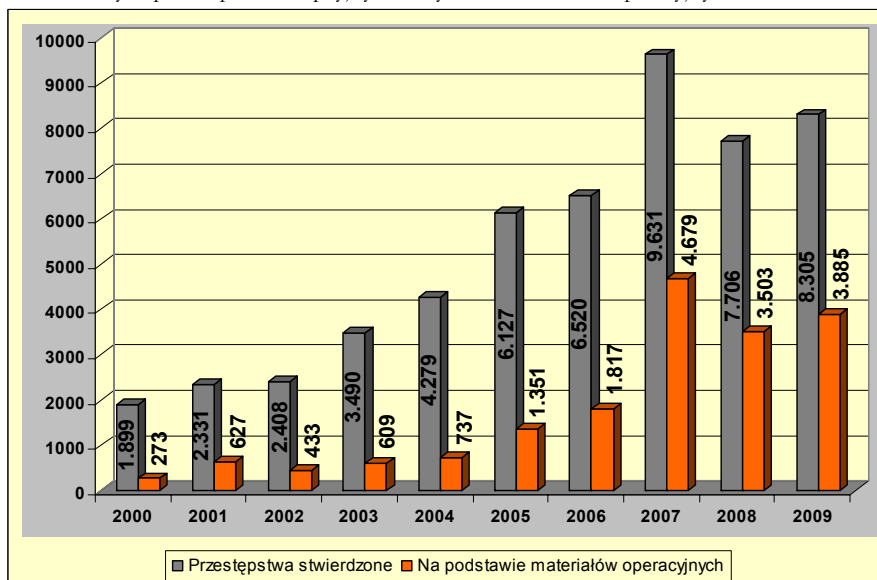
Źródło: Komenda Główna Policji

Przestępczość korupcyjna

Przestępczość korupcyjna stanowi z zasady ciemną liczbę, ponieważ wszystkie strony uczestniczące w takim przestępstwie są zainteresowane jego ukryciem. Dlatego zazwyczaj przestępstwo, którego nie ujawniły organa ścigania, nie jest ujęte w statystykach.

Policja w roku 2009 stwierdziła 8.305 przestępstw korupcyjnych, czyli o 7,8% więcej, niż w roku poprzednim.

Wykres 52. liczba stwierdzonych przestępstw korupcyjnych, w tym na materiałach operacyjnych, w latach 2000 - 2009



Źródło: Komenda Główna Policji

Dane policyjne dotyczące liczby spraw korupcyjnych należy uzupełnić o rezultaty działania Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W roku 2006 CBA prowadziło 13 postępowań w sprawach korupcyjnych, w roku 2007 – 68, w roku 2008 – 186, w 2009 – 244⁶⁴.

Postępowania przygotowawcze prowadzone przez CBA w roku 2009 dotyczyły najczęściej:

⁶⁴ Na podstawie „Informacji o wynikach działalności CBA w roku 2009” oraz na podstawie „Informacji dotyczącej zwalczania przestępczości korupcyjnej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w 2009 roku”, Warszawa, kwiecień 2010.

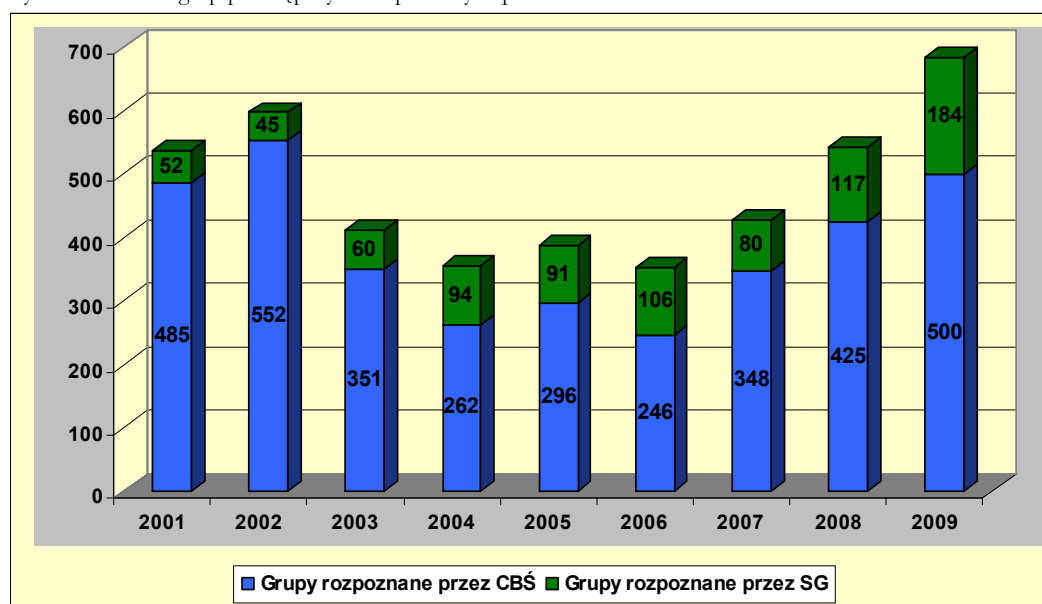
- administracji terenowej (41% spraw),
- organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości (14%),
- administracji centralnej (13%),
- służby zdrowia i farmacji (11%),
- sektora gospodarczego (8%),
- administracji celnej i skarbowej (7%),
- sportu (1%),
- inne – 5%.

Przestępczość zorganizowana

W roku 2009 Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji rozbiło 155 polskich i międzynarodowych grup przestępczych, zatrzymując 3.459 osób. Ponad 5.100 osobom postawiono zarzuty karne za udział w zorganizowanej grupie przestępczej lub za kierowanie grupą przestępczą.

CBS objęło zainteresowaniem 5.118 osób działających w 500 grupach przestępczych (448 to grupy polskie, 38 - międzynarodowe). 185 grupy były rozpoznane przez Straż Graniczną. Z danych CBS KGP wynika, że w obszarze przestępstw ekonomicznych pozostawało w zainteresowaniu 164 grupy przestępcze, przestępstw narkotykowych - 167 grup. Aktywność *stricte* kryminalną prowadziło 107 grup, a działalność multiprzestępczą 62 grupy. Zsumowana liczba grup pozostających w zainteresowaniu CBS i SG w roku 2009 (684) była najwyższa od roku 2001.

Wykres 53. Liczba grup przestępczych rozpoznanych przez CBS KGP i SG latach 2001 - 2009



Źródło: Komenda Główna Policji

Nielegalne przekroczenia granicy RP

W roku 2009 funkcjonariusze Straży Granicznej odprawili na granicach łącznie ponad 27,6 mln osób i 8,6 mln środków transportu (7,2 mln pojazdów osobowych, 1,3 mln pojazdów ciężarowych i 0,1 mln autokarów oraz busów). Największe natężenie ruchu zanotowano na granicy z Ukrainą i Republiką Białorusi.

Odmówiono wjazdu do Polski 26.889 cudzoziemcom, z powodu:

- braku ważnej wizy lub dokumentu pobytowego (44,7%),
- braku dokumentacji uzasadniającej cel i warunki pobytu (39,3%),
- braku wystarczających środków utrzymania w odniesieniu do okresu i formy pobytu lub środków na powrót do państwa pochodzenia lub tranzytu (10,5%),
- innych przyczyn (5,5%).

Podczas prowadzenia odpraw granicznych i kontroli legalności pobytu cudzoziemców ujawniono 679 fałszerstw dokumentów podróży lub odcisków stempli kontroli granicznej (najczęściej fałszowano wizy - 265, stemple - 245 oraz paszporty - 92). W większości fałszywymi dokumentami posługiwali się obywatele Ukrainy (385 osób).

W omawianym okresie za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom lub jego usiłowanie zatrzymano łącznie 3 422 obywatele państw trzecich⁶⁵, z tego na granicy zewnętrznej UE/Schengen 1 407, w tym poza przejściami granicznymi 394 (tzw. zielona granica). Wśród zatrzymanych dominowali obywatele: Ukrainy, Rosji, Gruzji, Białorusi, Wietnamu i Moldawii.

Tabela 16: Liczba zatrzymanych osób, które dokonały (lub usiłowały) przekroczenia granicy państwowej wbrew przepisom

	2006	2007	2008	2009
Liczba osób zatrzymanych, które dopuściły się (lub usiłowały) przekroczyć granicę RP wbrew przepisom	4 000	3 222	4 686	3 422

Źródło: Komenda Główna Policji

Fakt pełnego przystąpienia RP do Układu z Schengen spowodował, że granica Polski z Rosją, Białorusią i Ukrainą stała się zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, co wiąże się z próbami przerwania nielegalnych imigrantów. Z tego powodu Straż Graniczna, poza zadaniami związanymi z bezpośrednią ochroną granic, rozpoczęła intensywne działania wewnątrz kraju, polegające przede wszystkim na kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP i podejmowania przez nich pracy oraz legalności prowadzenia działalności gospodarczej, a także na ochronie szlaków o znaczeniu międzynarodowym.

W roku 2009 Straż Graniczna przeprowadziła ponad 3 600 kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP, podczas których zatrzymano 1 591 cudzoziemców, z czego 176 wydalono i 826 zobowiązano do opuszczenia terytorium RP. Ponadto SG przeprowadziła 849 działania związane z kontrolą legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzenia pracy cudzoziemcom (skierowano 33 wnioski do wojewodów o wydanie decyzji o wydaleniu cudzoziemców z terytorium RP, 257 cudzoziemców zobowiązano do opuszczenia terytorium RP, skierowano 37 wniosków do sądów o ukaranie cudzoziemców i 62 wnioski do sądów o ukaranie ob. RP).

Tabela 17: Liczba cudzoziemców zatrzymanych w wyniku kontroli legalności pobytu

	2006	2007	2008	2009
Liczba cudzoziemców zatrzymanych w wyniku kontroli legalności pobytu	3 812	2 495	1 492	1 591

Źródło: Komenda Główna Policji

Zagrożenia terrorystyczne

Aktualny poziom zagrożenia terrorystycznego w Polsce, pomimo podwyższonego zagrożenia terrorystycznego na świecie, w szczególności w państwach, które czynnie zaangażowały się w działania stabilizacyjne i rekonstrukcyjne w Iraku i Afganistanie, utrzymuje się na stosunkowo niskim poziomie. Polska w dalszym ciągu traktowana jest przez organizacje terrorystyczne jako cel rezerwowego do przeprowadzenia ewentualnych zamachów, a odnotowane dotychczas akty terroru z użyciem urządzeń i materiałów wybuchowych miały charakter kryminalny i były związane z działalnością zorganizowanych grup przestępczych. Zagrożenie zamachami terrorystycznymi dotyczy natomiast obywateli Polski przebywających poza granicami kraju, w szczególności w państwach podwyższonego ryzyka, na obszarze których działają organizacje terrorystyczne. W dalszej perspektywie istnieje jednak możliwość podjęcia na terenie Polski różnego rodzaju działalności terrorystycznej, a także prób tworzenia przez organizacje

⁶⁵ 21 grudnia 2007 roku Polska przystąpiła do pełnej realizacji Układu z Schengen. W związku z tym Straż Graniczna zaprzestała kontroli granicznej na wszystkich przejściach na odcinkach granicy RP z Republiką Federalną Niemiec, Republiką Czeską, Republiką Słowacką i Republiką Litwy. Ta zasadnicza zmiany sytuacji na granicach RP spowodowała, że wyniki działania Straży Granicznej sprzed tej daty nie mogą być bezpośrednio porównywane z danymi z lat następnych.

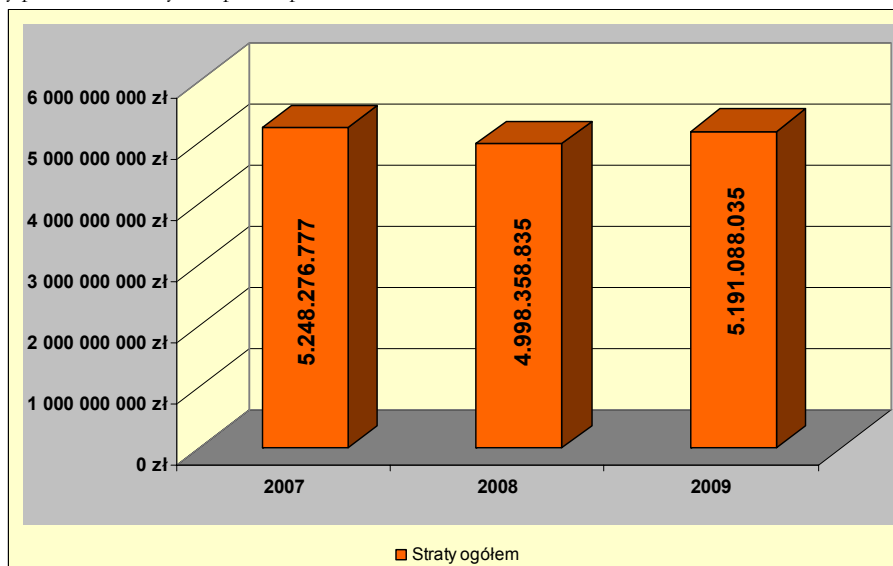
terrorystyczne zaplecza logistycznego do przeprowadzenia zamachów terrorystycznych w innych krajach Unii Europejskiej oraz prowadzenia nielegalnego transferu środków finansowych na działalność terrorystyczną.

W Polsce podejmowanych jest szereg przedsięwzięć o charakterze systemowym zmierzających do wypracowania skutecznych mechanizmów przeciwdziałania bieżącym zagrożeniom terrorystycznym, a także dostosowania krajowych rozwiązań do międzynarodowych standardów. W polskim systemie antyterrorystycznym istnieje wiele niezależnych od siebie służb i instytucji realizujących zadania w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych, a także neutralizacji skutków ewentualnych zamachów terrorystycznych, współpracujących ze sobą na poziomie wykonawczym, operacyjnym i strategicznym, istnieje jednak potrzeba stworzenia spójnego dokumentu wyznaczającego podstawowe kierunki polityki antyterrorystycznej, który oprócz wyżej wymienionych obszarów uwzględni również kwestie związane z profilaktyką społeczną i polityką medialną.

Wybrane aspekty finansowe przestępczości

Corocznie wysokość strat, zarejestrowanych przez Policję, w wyniku popełnionych przestępstw oscyluje w granicach 5 mld złotych. Wartość strat ogółem zarejestrowanych przez Policję w 2009 roku wyniosła 5.191.088.035 zł. Stanowiło to wzrost w porównaniu do roku 2008 o 3,8%, i jednocześnie oznacza poziom zbliżony do roku 2007.

Wykres 54. Straty poniesione w wyniku przestępstw w latach 2007 - 2009



Źródło: Komenda Główna Policji

W 2009 roku wartość zabezpieczonego przez Policję mienia wyniosła prawie 278 mln zł., co stanowi spadek w porównaniu do roku 2008 o około 19%. Wartość odzyskanego mienia w 2009 roku wyniosła ponad 230 mln zł., co stanowi wzrost w porównaniu do roku 2008 o ponad 28%.

Najwyższe straty powoduje przestępczość gospodarcza. W 2009 roku wielkość strat oszacowanych przez Policję w zakresie przestępstw gospodarczych wyniosła 2.998.709.557 zł, co stanowiło spadek w porównaniu do 2008 roku o 2%, a w stosunku do 2007 o 7%.

Przemoc w rodzinie

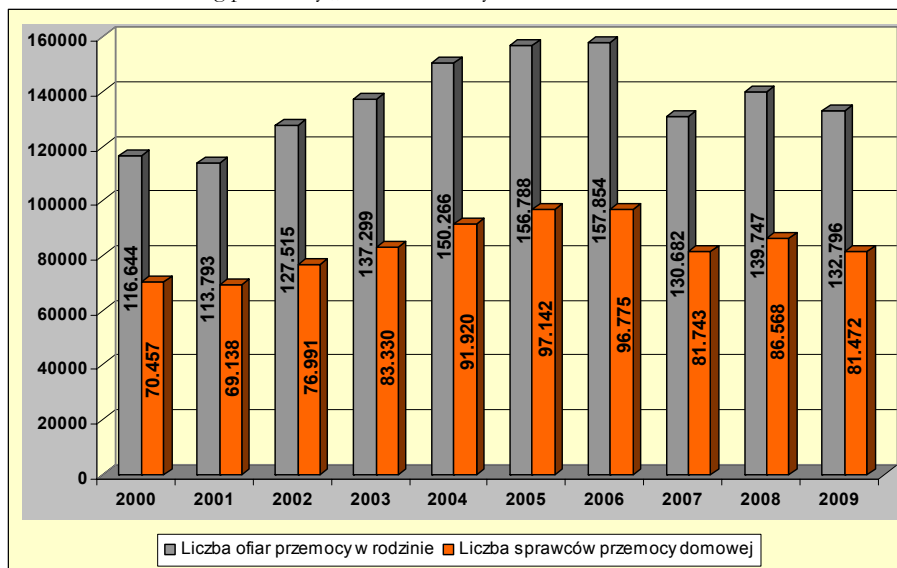
W roku 2009 liczba interwencji w związku z przemocą w rodzinie wyniosła prawie 81,5 tys., co oznacza spadek o 5,8% w stosunku do roku poprzedniego, kiedy to zanotowano ich 86,5 tys. W 2009 roku pokrzywdzonych przemocą w rodzinie zostało ogółem prawie 133 tys. osób, natomiast w roku 2008 odnotowano ich łącznie prawie 140 tys. (spadek o 4,9%).

Ogólna liczba sprawców przemocy domowej zatrzymanych przez Policję w 2009 spadła o 9,1 %, (tj. z 38,2 tys. w 2008 r. do 34,7 tys. w roku 2009).

W 2009 roku stwierdzono 20 505 przestępstw z art. 207 k.k. (znęcanie się nad osobą najbliższą), co oznacza spadek o 3,1%, w stosunku do roku poprzedniego, kiedy odnotowano ich 21 167. Czyny te

popelnione zostały przez 18 347 podejrzanych (spadek w porównaniu do 2008 roku o 8,4%), na szkodę 28 552 osób pokrzywdzonych (spadek w porównaniu do roku 2008 o 5,1%).

Wykres 55. Przemoc w rodzinie według procedury „Niebieskie karty”⁶⁷



Źródło: Komenda Główna Policji

Wyniki badania opinii społecznej p.n. „Przemoc i konflikty w domu”⁶⁷ wskazują, że jedna trzecia kobiet (33%) zna przynajmniej jedną kobietę, która podczas konfliktów małżeńskich bywa bita przez męża. Połowa z nich (17% ogółu kobiet) zna przynajmniej kilka takich kobiet, a więc prawdopodobnie żyje w środowisku, w którym przemoc jest normą. W ciągu ostatnich czterech lat zmniejszył się odsetek kobiet znających bite kobiety (o 8 punktów procentowych). Większość dorosłych badanych (68%) przyznało, że w ich domach zdarzają się różnego rodzaju konflikty, sprzeczki lub awantury. W większości gospodarstw domowych są one jedynie sporadyczne. Kilka razy w miesiącu lub częściej kłóci się 19% dorosłych. Najczęstszą przyczyną kłótni są sprawy finansowe. Od jedenastu lat systematycznie zmniejsza się grupa rodziców przyznających, że czasem biją dzieci, wzrasta natomiast odsetek tych, którzy twierdzą, że ich dziecko nigdy nie dostało lania (z 43% w roku 1998 do 69% obecnie).

Imprezy masowe

Od kilku lat liczb imprez masowych w Polsce spada. W roku 2007 było ich 11.899, w 2008 – 10.880, natomiast w 2009 – 10.222. Nieco ponad połowa wszystkich organizowanych imprez masowych ma charakter sportowy. Ich liczba spadła w roku 2009 w stosunku do roku poprzedniego o 7,8% (z 6.230 w roku 2008 do 7.741 w 2009).

Spadła liczba policjantów zaangażowanych w zabezpieczanie imprez masowych. W roku 2009 w zabezpieczeniach wzięło udział (na zasadzie wielokrotności) 288.028 funkcjonariuszy Policji, natomiast w roku poprzednim było ich 327.748.

Do większości zakłóceń porządku publicznego dochodzi w związku z imprezami masowymi o charakterze sportowym. Większość zagrożeń powodowanych jest przez kibiców piłki nożnej, w nielicznych uczestniczą ponadto sympatycy sportu żużlowego. Głównymi zagrożeniami dla porządku publicznego związanymi z imprezami masowymi są bójki, wandalizm, rozboje oraz zakłócenia w transporcie kolejowym i samochodowym. Problem związany z przejazdami uczestników masowych imprez

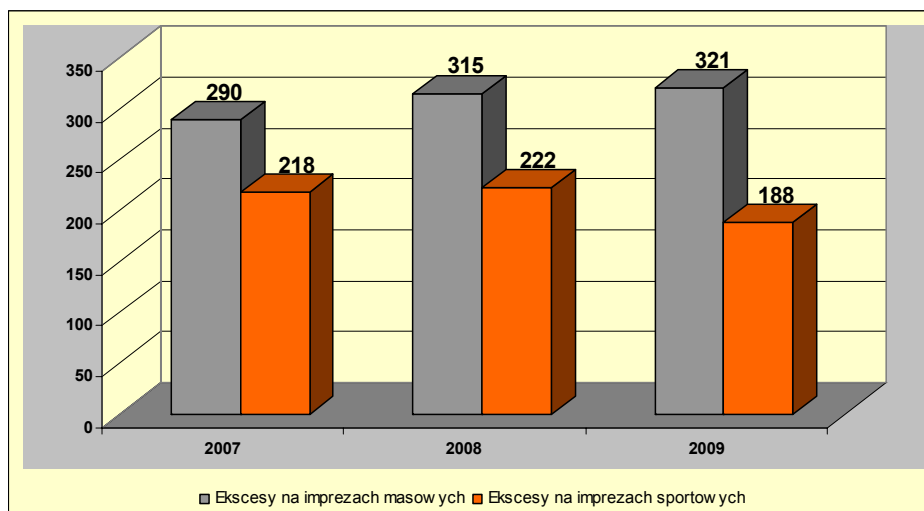
⁶⁶ „Niebieskie Karty” to procedura postępowania Policji i innych instytucji wobec stwierdzenia lub podejrzenia przemocy w rodzinie, w celu powstrzymania patologicznych zjawisk. Polega na wdrożeniu odpowiedniego sposobu postępowania i sporządzeniu właściwej dokumentacji. W procedurze „Niebieskie Karty” interwencją to: po pierwsze działanie doraźne (interwencja policyjna w celu przerwania przemocy i ochrony pokrzywdzonych, w razie konieczności izolowanie sprawcy, pouczenie uczestników zdarzenia o ich prawach i grożących konsekwencjach, odnotowanie faktu interwencji), po drugie skoordynowane działania w celu zmiany sytuacji (przeprowadzane przez dzielnicowych, pracowników socjalnych).

⁶⁷ Badanie zrealizowane przez CBOS w lutym 2009 roku (N=1048). Autorzy badania przyznają, że pewne grupy przemilczają kwestie związane przemocą domową jako wstydlive, co oznacza, że w rzeczywistości skala przemocy w Polsce jest prawdopodobnie większa, niż to wynika z deklaracji.

sportowych środkami transportu samochodowego stanowią ponadto kradzieże, dokonywane przez nich w sklepach i punktach gastronomicznych – głównie na stacjach benzynowych. Ponadto środowisko pseudokibiców piłkarskich jest niekiedy zapleczem dla działalności zorganizowanych grup przestępczych, w szczególności handlujących narkotykami.

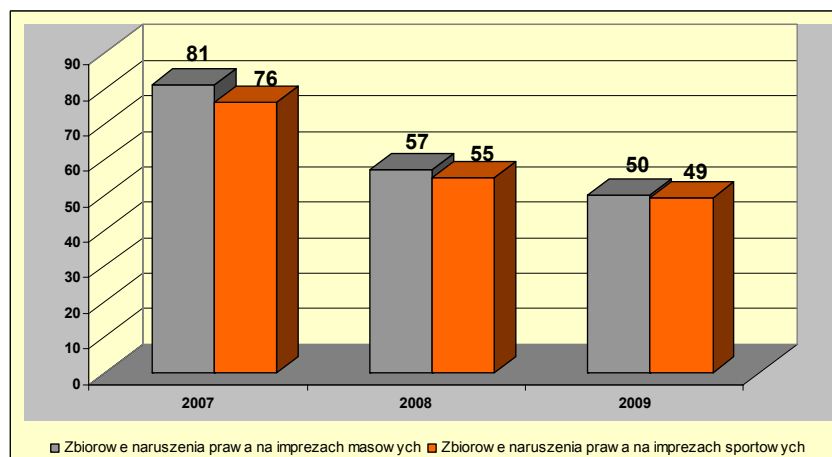
W roku 2009 podczas imprez masowych odnotowano 321 ekscesów chuligańskich⁶⁸, co jest wynikiem porównywalnym z rokiem poprzednim (315). W roku 2009 Policja zanotowała także 50 zbiorowych naruszeń prawa podczas imprez masowych (w roku poprzednim było ich 57). Zdecydowana większość zbiorowych naruszeń prawa w roku 2009 (49) miało miejsce podczas imprez sportowych, z czego 45 miało związek z meczami piłki nożnej. Podczas działań w celu przewrótienia porządku publicznego obrażenia odniosło 80 policjantów (w roku poprzednim 61). Wzrosły też straty w mieniu policyjnym.

Wykres 56. Liczba ekscesów chuligańskich w związku z imprezami masowymi ogółem i w związku z masowymi imprezami sportowymi



Źródło: Komenda Główna Policji

Wykres 57. Liczba zbiorowych naruszeń prawa w związku z imprezami masowymi ogółem i w związku z masowymi imprezami sportowymi



Źródło: Komenda Główna Policji

W roku 2009, w związku z naruszeniami prawa na imprezach masowych, zatrzymano 1.971 osób, co stanowi znaczny spadek w stosunku do roku poprzedniego (3.247 osób). Do sądów skierowano 686 spraw o przestępstwa (w roku poprzednim 757). Ponadto w związku z wykroczeniami popełnionymi podczas imprez masowych w roku 2009 skierowano 1.177 spraw (w roku 2008 – 1.559).

⁶⁸ Policyjna statystyka wyodrębnia pozakodeksowe kategorie zdarzeń: ekscesy chuligańskie i zbiorowe naruszenia prawa.

Stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym

W ciągu ostatnich 10 lat liczba zarejestrowanych pojazdów zwiększyła się o ponad połowę. W roku 2007 było ich około 22,5 mln, natomiast w roku 2009 już ponad 25,5 mln.

Od 2000 roku odnotowuje się systematyczny spadek liczby wypadków drogowych, przy czym niewielki jej wzrost nastąpił w roku 2007.

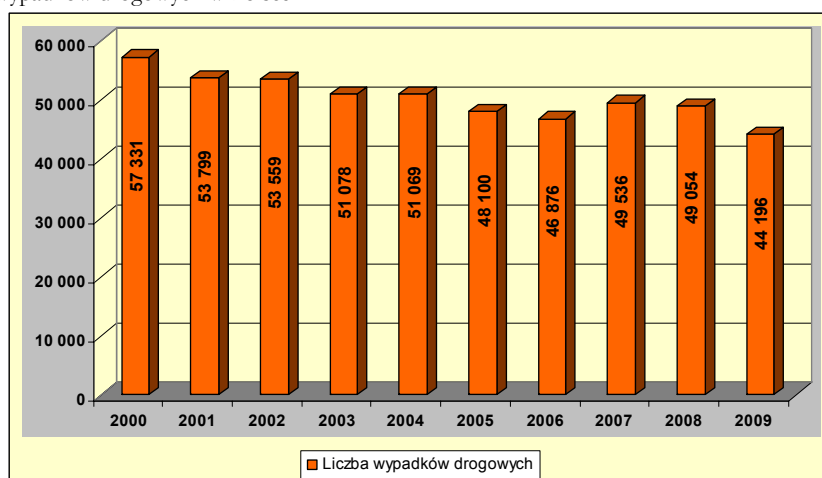
W 2009 roku w Polsce doszło do 44 196 wypadków drogowych, w których 4 572 osoby zginęły, a 56 046 zostało rannych. Policji zgłoszono 381 769 kolizji drogowych.

Ogółem zanotowano 168 148 przestępstw drogowych (co oznacza utrzymanie poziomu z roku poprzedniego: wzrost o 0,1%).

W roku 2009, w porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił:

- spadek liczby wypadków o 4.858 (o 9,9%),
- spadek liczby zabitych o 865 osób (o 15,9%),
- spadek liczby rannych o 6.051 osób (o 9,8%),

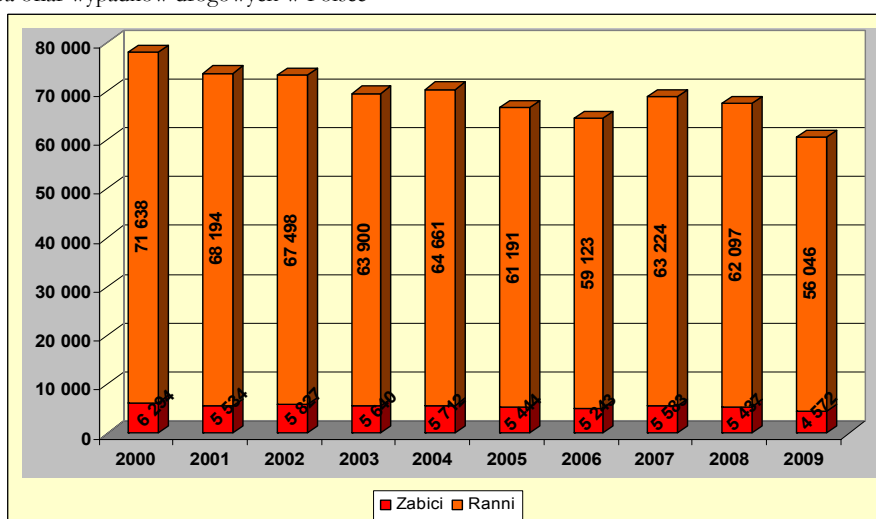
Wykres 58. Liczba wypadków drogowych w Polsce



Źródło: Komenda Główna Policji

Wskaźnik zabitych w wypadkach drogowych w Polsce w roku 2009 w przeliczeniu na 100 wypadków drogowych wynosił 10,3 natomiast wskaźnik rannych na 100 wypadków: 126,8.

Wykres 59. Liczba ofiar wypadków drogowych w Polsce



Źródło: Komenda Główna Policji

Najczęstszym rodzajem wypadku w 2009 roku na polskich drogach było zderzenie pojazdów w ruchu. Odnotowano ponad 21 000 zdarzeń tego typu, co stanowi prawie połowę wszystkich wypadków. Pociągnęły one za sobą najwięcej ofiar śmiertelnych; ponad 1 800 (405 ogółu zabitych na drogach).

Zdecydowaną większość wypadków spowodowali kierujący pojazdami. Byli oni sprawcami ponad 35 000 wypadków (80% ogółu), w których zginęło ponad 3 000 osób (70% ogółu). Głównymi przyczynami wypadków spowodowanych przez kierujących pojazdami było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu, nie ustąpienie pierwszeństwa przejazdu, nieprawidłowe zachowanie wobec pieszych oraz nieprawidłowe wyprzedzanie.

W 2009 roku piesi spowodowali ponad 5 000 wypadków (11% ogółu), zginęło w nich 771 osób (16,8% ogółu zabitych). Głównymi przyczynami tych zdarzeń było: nieostrożne wejście na jezdnię bezpośrednio przed jadącym pojazdem, przekraczanie jezdni w miejscu niedozwolonym oraz wejście na jezdnię zza pojazdu, przeszkody. W zdecydowanej większości ofiarami tych zdarzeń byli sami piesi.

Nietrzeźwi użytkownicy dróg w roku 2009 uczestniczyli w ponad 5 300 wypadkach drogowych, z czego w ponad 4 100 przypadkach byli zarazem ich sprawcami. W zdarzeniach tych zginęło 466 osób. Najliczniejszą grupę nietrzeźwych sprawców wypadków stanowili kierujący pojazdami. Spowodowali oni 3 000 wypadków, w których 333 osób poniosło śmierć.

W 2009 roku ujawniono 173 324 kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu, czyli o 4 712 osób więcej, niż w roku poprzednim.

Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni

Cyberprzestrzeń jest sferą działania zarówno indywidualnych przestępców, jak i zorganizowanych grup przestępczych operujących w obszarze przestępczości ekonomicznej, kryminalnej i narkotykowej, a także organizacji terrorystycznych i ekstremistycznych.

Cyberprzestępczość podlega stałemu procesowi dostosowawczemu, adekwatnie do rozwoju nowoczesnych technologii. Czynnikiem sprzyjającym rozwojowi tej formy przestępczości jest upowszechnienie się dostępu do Internetu, w kontekście globalnego charakteru cyberprzestrzeni, a także rozwój sektora e-usług (w tym e-bankowości), przy jednocześnie stosunkowo dużej możliwości zachowania anonimowości, co umożliwia tworzenie międzynarodowych struktur przestępczych i terrorystycznych prowadzących działalność transgraniczną oraz popełnianie przestępstw na terenie jednego państwa z obszaru innego.

W większości przypadków cyberprzestrzeń nie stwarza nowego rodzaju przestępstwa, lecz dostarcza nowe środki lub nowe metody do prowadzenia przestępczej działalności lub jest po prostu nową przestrzenią, w której taka działalność jest prowadzona. Nowe sposoby kradzieży, wyludzenia, sprzedaży nielegalnych środków, oszustw, pojawiają się w przestrzeni wirtualnej jako odpowiedniki prawie każdego rodzaju przestępczej działalności w przestrzeni realnej.

Jednym z podstawowych zagrożeń w cyberprzestrzeni jest przestępczość z wykorzystaniem elektronicznych instrumentów płatniczych. Proceder ten polega m.in. na pozyskiwaniu za pośrednictwem Internetu danych (hasła, ID, loginów, itp.) do kont bankowości elektronicznej (phishing) oraz dokonywaniu transakcji bezgotówkowych przy pomocy skradzionych lub wygenerowanych numerów kart płatniczych za pośrednictwem Internetu i telefonu.

Sprawcy popełniają również przestępstwa na szkodę właścicieli dóbr intelektualnych (w szczególności poprzez bezprawne rozpowszechnianie filmów, muzyki, gier komputerowych czy oprogramowania), a także oszustw, związanych np. z aukcjami internetowymi. Oddzielnymi kategoriami przestępstw w cyberprzestrzeni są między innymi handel: towarami licencjonowanymi bez posiadania odpowiednich dokumentów w tym zakresie lub dobrami, których obrót pozostaje nielegalny (m.in. narkotyki, broń, handel chronionymi gatunkami zwierząt).

Powszechny dostęp do Internetu ułatwia również działania w obszarze pedofilii i pornografii dziecięcej. Należy zaznaczyć, że Internet umożliwia osobom o skłonnościach pedofilskich nie tylko pozyskiwanie i ewentualne rozpowszechnianie materiałów zawierających pornografię dziecięcą, ale również nawiązywanie kontaktów z małoletnimi w celu doprowadzenia do ich fizycznego spotkania i seksualnego wykorzystania.

Za pomocą Internetu, jako instrumentu służącego komunikacji, popełniane są również wymuszenia czy kierowanie gróźb karalnych.

Cyberprzestrzeń może być również wykorzystywana przez organizacje terrorystyczne, zarówno do prowadzenia bezpośrednich ataków (np. na serwery rządowe), jak i upowszechnienia radykalnej ideologii, pozyskiwania zwolenników czy prowadzenia instruktażu w zakresie podejmowania indywidualnych aktów terroru, a także dokonywania nielegalnego transferu środków finansowych na działalności terrorystyczną.

Dane Komendy Głównej Policji wskazują, że w 2009 roku w stosunku do roku poprzedniego oraz roku 2007, liczba wszczętych postępowań przygotowawczych w sprawach o tego typu przestępstwa uległa widocznej tendencji wzrostowej i wynosiła odpowiednio: 4.348 w 2007 roku, 4.641 w 2008 roku i 6.351 w 2009.

Rośnie także liczba przestępstw stwierdzonych. W roku 2009 wyniosła ona 9.247 (w roku 2008 było ich 4.745, natomiast w 2007 – 7.390). Ujawnione straty spowodowane tego typu przestępstwami oszacowano w roku 2009 na prawie 75,8 mln zł (ujawnione straty w przypadku przestępczości komputerowej mają specyficzny charakter, gdyż w większości są generowane przez brak zysków, spowodowane np. brakiem funkcjonowania serwerów, utratą kontaktów lub informacji handlowych).

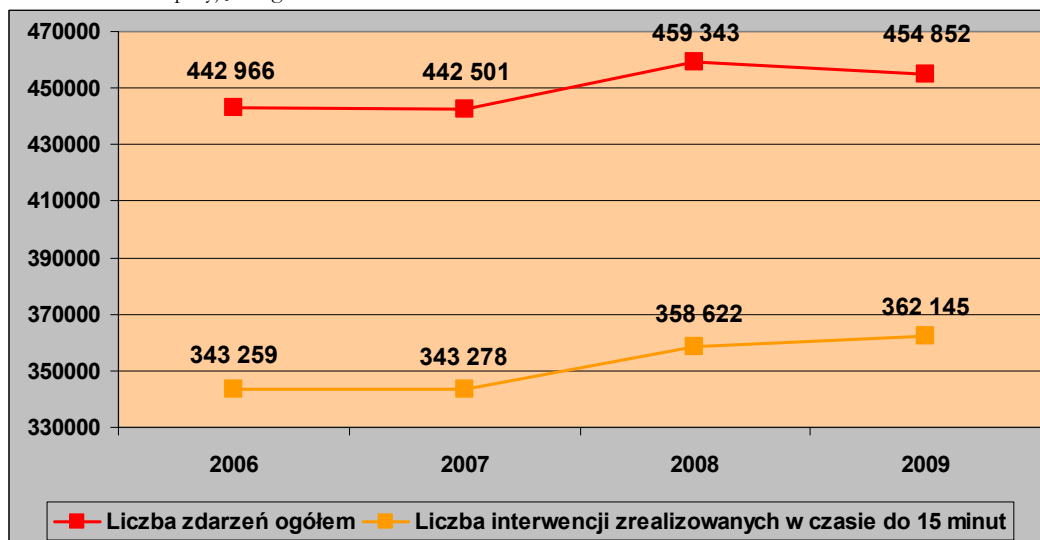
Stan ochrony przeciwpożarowej, bezpieczeństwo w górach i na wodach

Według danych Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej strażacy zawodowi i ochotnicy uczestniczyli w 2009 roku ogółem w 454 852 zdarzeniach, w tym:

- pożarach – 159 122 (tj. 35,0% ogółu interwencji), w tym: w obszarze rolnictwa – 31 750, obiektów mieszkalnych, budynków – 25 293, lasów – 8 017,
- miejscowych zagrożeniach – 277 887 (tj. 61,1% ogółu interwencji) – komunikacja drogowa - 53 706, silne wiatry – 27 873, opady deszczu – 22 187, opady śniegu – 10 742,
- fałszywych alarmach – 17 843 (tj. 3,9% ogółu interwencji).
- 1 250 755 strażaków ochotników samodzielnie lub wspólnie z PSP uczestniczyło (na zasadzie wielokrotności) w 41,9% ogólnej liczby pożarów oraz 39,8% ogólnej liczby miejscowych zagrożeń (wypadki, katastrofy, awarie, powodzie i lokalne podtopienia, itp.).

W tym samym okresie wzrósł odsetek interwencji Straży Pożarnej, przeprowadzonych w czasie do 15 minut⁶⁹, co oznacza **ogólne skrócenie czasu reakcji strażaków na zawiadomienia o zdarzeniach**. W roku 2006 takich interwencji było nieco ponad 323 tysiące (77,5% wszystkich), natomiast w roku 2009 było ich już ponad 343 tysiące (79,6% wszystkich).

Wykres 60. Liczba zdarzeń wymagających działań Straży Pożarnej i liczba interwencji Straży Pożarnej przeprowadzonych w czasie do 15 minut od momentu przyjęcia zgłoszenia w latach 2006 – 2009



Źródło: Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej

⁶⁹Czas reakcji liczony jest od momentu otrzymania zgłoszenia o zdarzeniu do przybycia na miejsce zdarzenia jednostek ochrony przeciwpożarowej.

W 2009 roku Ratownicy Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego podjęli 5 384 wyprawy, akcje ratunkowe i interwencje, nieśli pomoc 5 562 osobom przebywającym w górach, których zdrowie lub życie było zagrożone. W 2009 roku zanotowano 38 przypadków śmiertelnych.

Ratownicy Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego podjęli w 2009 roku 2 043 wypraw, akcji ratunkowych i interwencji, w tym 35 akcji poszukiwania i sprowadzenia, niosąc pomoc 2 110 osobom przebywającym w Tatrach, których zdrowie lub życie było zagrożone. W 2009 roku odnotowano 10 przypadków śmiertelnych.

W 2009 roku Ratownicy Mazurskiej Służby Ratowniczej podjęli 97 wypraw, akcji ratunkowych i interwencji, nieśli pomoc 156 osobom kąpiącym się i uprawiającym rekreację ruchową i sportową nad wodami, których zdrowie lub życie było zagrożone. Odnotowano 1 utonięcie. W ramach działań prewencyjnych przeprowadzono 206 rejsów patrolowych.

W 2009 roku ratownicy Mazurskiego Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego podjęli 633 interwencje, przeprowadzili 234 rejsy patrolowe (w tym 65 z Policją), udzielili pomocy 627 osobom kąpiącym się i uprawiającym rekreację ruchową i sportową nad wodami, których zdrowie lub życie było zagrożone. W 2009 roku odnotowano 8 wypadków śmiertelnych.

W 2009 roku ratownicy Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego przeprowadzili 2 648 wypraw, akcji ratowniczych i interwencji, w wyniku których ratowano 2 494 osób. W okresie sprawozdawczym odnotowano 427 przypadków śmiertelnych. W całym kraju przeprowadzono 17 213 rejsów patrolowych.

System ratownictwa medycznego

System ratownictwa medycznego w Polsce jako struktura organizacyjna zaczął powstawać w końcu lat 90. Podstawowym celem działań było skrócenie okresu reakcji zespołów ratownictwa medycznego od momentu wezwania do dojazdu do chorego w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Pierwotnie zakładano, że czas ten nie powinien przekraczać 8 min. w mieście i 15 min. poza miastem dla 75 % przypadków. Drugim założeniem było skrócenie czasu upływającego od momentu zdarzenia powodującego stan nagłego zagrożenia zdrowotnego (urazu, zatrucia, zachorowania) do uzyskania odpowiedniego świadczenia opieki zdrowotnej w warunkach szpitalnych, który wówczas wynosił średnio ok. 4 godziny. Standardem docelowym jest tzw. „złota godzina”, tj. okres do 60 min. od wystąpienia pierwszych objawów, w którym wobec osoby w stanie nagłego zagrożenia powinno być wdrożone niezbędne leczenie. Spełnienie tego standardu daje bowiem największe szanse przeżycia i uniknięcia trwałych następstw stanów nagłego zagrożenia zdrowotnego (tj. niepełnosprawności).

W celu realizacji powyższych założeń Minister Zdrowia ustanowił po raz pierwszy do realizacji Program pn. „Zintegrowane Ratownictwo Medyczne”. Program był realizowany w latach 1999-2004 oraz w 2006 r. Podstawą wprowadzenia ww. Programu był art. 54 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o *zakładach opieki zdrowotnej* (Dz. U. 2007 r. Nr 14, poz. 89, z późn. zm.).

Uzasadnieniem dla wdrożenia Programu były w szczególności:

- wysoki, w porównaniu z innymi krajami, wskaźnik umieralności pozaszpitalnej, ze szczególnym uwzględnieniem wysokiego odsetka zgonów w wyniku wypadków komunikacyjnych, a także wskaźnika umieralności z powodu chorób układu krążenia, ostrych stanów neurologicznych i zatruc;
- niewystarczający poziom jakości usług medycznych świadczonych w izbach przyjęć szpitali – szczególnie w stanach zagrożenia życia lub zdrowia, tj.: braki sprzętowe, zła infrastruktura izb, długi czas oczekiwania na pomoc medyczną, niewystarczająca liczba lub nieodpowiednie kwalifikacje personelu medycznego;
- niewystarczający poziom jakości usług świadczonych przez pogotowie ratunkowe, które spełniało rolę tzw. „przychodni na kółkach”, dysponowało nadmiernie wyeksploatowanym taborem samochodowym. Brakowało sprzętu medycznego, czas dotarcia karet do oczekującego pomocy był zbyt długi (na niektórych obszarach kraju nawet 1 godzina);

W latach 1999– 2004 oraz w roku 2006 realizowano kolejne etapy Programu „Zintegrowane Ratownictwo Medyczne” poprzez:

- wymianę starych karet na nowoczesne ambulanse z wyposażeniem, zgodnie z nowymi standardami, stopniowe zwiększanie liczby zespołów ratownictwa medycznego,

- doposażenie sprzętowe oraz rozbudowę wytypowanych przez wojewodów izb przyjęć szpitali, tak aby docelowo stały się szpitalnymi oddziałami ratunkowymi,
- modernizację istniejących systemów łączności przewodowej i bezprzewodowej, w tym łączności z innymi służbami ratunkowymi.

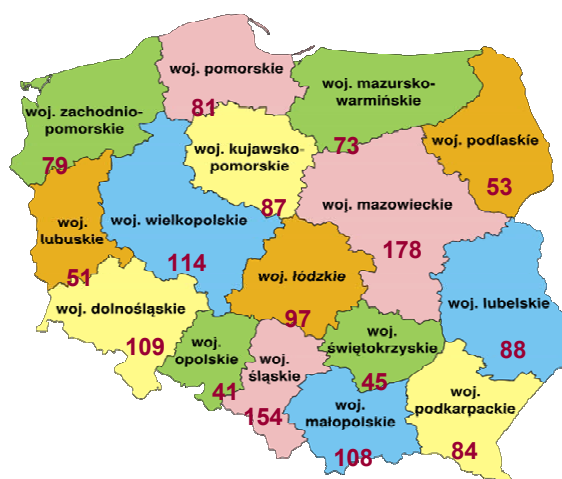
W wyniku kompleksowych działań organizacyjnych, legislacyjnych, a także dzięki dofinansowaniu wydatków inwestycyjnych zakładów opieki zdrowotnej z budżetu państwa, przez samorządy i w ramach środków unijnych tworzony jest sprawnie działający system Państwowego Ratownictwa Medycznego, na który składa się już w chwili obecnej 223 jednostki systemu tj. szpitalne oddziały ratunkowe, które w skali kraju zastąpiły izby przyjęć szpitali.

Z kolei liczba zespołów ratownictwa medycznego wynosi obecnie 1 445. Pod koniec lat 90. w Polsce funkcjonowało około 1 000 karetka pogotowia ratunkowego, przy czym liczba ta rosła systematycznie z roku na rok. Oprócz zmiany ilościowej nastąpiła też istotna zmiana jakościowa. Stare pojazdy są zastępowane przez nowe ambulanse spełniające wymagania zawarte w Polskich Normach.

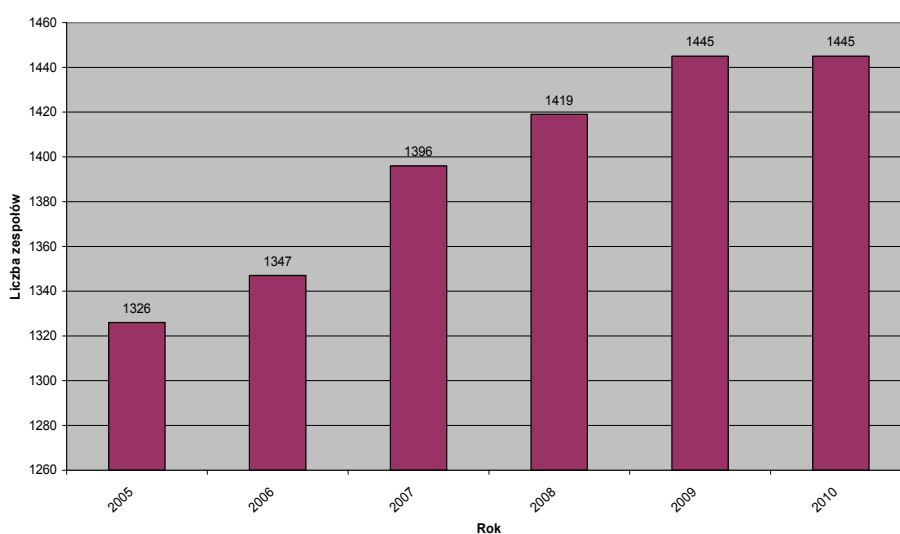
Rysunek 4. Rozmieszczenie szpitalnych oddziałów ratunkowych (220)



Rysunek 5. Rozmieszczenie zespołów ratownictwa medycznego (1445)



Wykres 61. Liczba zespołów ratownictwa medycznego w latach 2006-2010



W roku 2008 zainicjowana została idea tworzenia centrów urazowych. Centra te zaimplementowano do porządku prawnego mocą ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o *zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym* (Dz. U. Nr 122, poz. 1007). Ich zadaniem jest udzielanie kompleksowych świadczeń opieki zdrowotnej pacjentom z ciężkimi, mnogimi wielonarządowymi urazami (w tym głównie ofiarom wypadków komunikacyjnych).

Rysunek 6. Rozmieszczenie centrów urazowych (14)



Jakkolwiek na liczbę zgonów z powodu urazów i chorób układu krążenia ma wpływ szereg czynników niezależnych od samego systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego (stan dróg, liczebność pojazdów, nawyki kierowców oraz w odniesieniu do chorób układu krążenia – profilaktyka, wczesne wykrywanie i właściwe leczenie), to należy podkreślić, iż sprawne działanie systemu PRM i jednostek organizacyjnych szpitali wyspecjalizowanych w zakresie udzielania świadczeń opieki zdrowotnej niezbędnych dla ratownictwa medycznego ma kluczowe znaczenie dla zmniejszenia liczby zgonów. Sprzyjają temu celowi działania takie jak:

- stała wymiana wyeksploatowanych ambulansów na nowe pojazdy spełniające wymagania opisane w Polskich Normach przenoszących europejskie normy zharmonizowane, także z możliwością teletransmisji danych EKG do ośrodków kardiologicznych (pod warunkiem równoległego ustanowienia kompatybilności sprzętu do odbioru tych danych w oddziałach kardiologicznych);
- dostosowanie szpitalnych oddziałów ratunkowych do wymogów opisanych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego (Dz.U. 2007 Nr 55, poz. 365) poprzez doposażenie w sprzęt i wyroby medyczne, a także dostosowanie warunków architektonicznych;
- dostosowanie centrów urazowych do wymogów opisanych w art. 39 b ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410, z późn. zm.),
- zwiększenie dostępności do ośrodków kardiologii interwencyjnej (inwazyjnej) celem wdrożenia natychmiastowego leczenia trombolitycznego lub przeprowadzenia zabiegu operacyjnego udrażniania naczyń wieńcowych;
- zwiększenie dostępności do ośrodków udarowych celem wdrożenia natychmiastowego postępowania zapobiegającego zgonom i odległym skutkom udarów;
- wypracowane procedury postępowania z pacjentem z ostrym zespołem wieńcowym i zaburzeniami rytmu serca stwarzającym zagrożenie dla jego życia i zdrowia.

5. Lista badań, raportów, ekspertyz

1. Raport „Kompleksowa koncepcja zmian kompetencji administracji publicznej w celu przeprowadzenie reformy decentralizacyjnej – obszar usług administracyjnych”
2. Raport - Kompleksowa koncepcja zmian kompetencji administracji publicznej w celu przeprowadzenia reformy decentralizacyjnej – obszar finanse publiczne, majątek skarbu państwa, zarządzanie kryzysowe, nadzór nad działalnością samorządów terytorialnych
3. Ekspertyza na temat możliwości skonsolidowania w ramach administracji zespolonej: Straży Parków Narodowych, Straży Parków Krajobrazowych, Straży Lasów Państwowych, Straży Łowieckiej oraz Straży Rybackiej
4. Ekspertyza na temat regulacji prawnych dotyczących zasad funkcjonowania administracji rządowej w województwie
5. Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce
6. Opinia prawna dot. projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego oraz zaproponowanie własnych sugestii dot. wprowadzenia zmian w kpa
7. Ekspertyza prawna w zakresie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw
8. Ekspertyza pn. „Warunki i zakres wprowadzenia audytu efektywnościowego (ewaluacji) w polskiej administracji”
9. Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej 2008 r.
10. Diagnoza systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej
11. Analiza ankiet dotyczących opinii członków korpusu służby cywilnej na temat obecnego systemu wynagradzania (prezentacja)
12. Analiza badań społecznych na temat wizerunku służby cywilnej oraz opracowanie rekomendacji dla przyszłych działań (2009)
13. Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych, 2004
14. Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej, 2008
15. Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej, 2009
16. Raport z badania PBS w 2005 r. - Urzędnik państwowy w oczach obywatela, badanie realizowane z klientami urzędów administracji państwowej, porównanie wyników I II fali
17. Raport z badania PBS w 2005 r. - Urzędnik państwowy w oczach obywatela, badanie realizowane na ogólnopolskiej próbie dorosłych Polaków, porównanie wyników I II fali
18. Raport z badania PBS w 2005 r. - motywacja członków korpusu Służby cywilnej oraz komunikacja wewnętrzna w służbie cywilnej
19. Raport z badania dotyczącego monitorowania procesu naboru w służbie cywilnej przeprowadzonego na losowej grupie urzędów, obejmującego okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2007 r.
20. Raport z badania dotyczącego monitorowania procesu naboru w służbie cywilnej przeprowadzonego na losowej grupie urzędów, obejmującego okres od 1 lipca do 31 grudnia 2008 r.
21. Opracowanie wyników ankiety rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej w zakresie wdrożonych rozwiązań zarządczych.
22. Badanie Omnibus na temat satysfakcji z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach JST na reprezentatywnej grupie dorosłych Polaków, w szczególności w zakresie dostępności, terminowości, komunikatywności, kompetencji, uprzejmości i prezencji urzędników.

23. Badanie jakościowe w wybranej losowo reprezentatywnej grupie kadry kierowniczej z zakresu zagadnień rozwoju instytucjonalnego administracji samorządowej w zakresie wdrożonych rozwiązań zarządczych, w szczególności takich jak: system zarządzania jakością (np. zgodny z normą ISO 9001:2000), model samooceny CAF, elektroniczny obieg dokumentów, wieloletnie planowanie finansowe i inwestycyjne, budżet zadaniowy, monitorowanie realizacji strategii rozwoju, mierzenie jakości usług publicznych i satysfakcji klientów.
24. Badanie jakościowe w wybranej losowo reprezentatywnej grupie kadry kierowniczej w JST z zakresu wdrożonych rozwiązań ograniczających możliwość występowania zjawisk korupcyjnych, w szczególności takich jak: kodeks etyczny, czy szkolenia etyczne oraz zwiększających partycypację w procesie decyzyjnym, takich jak: prowadzenie konsultacji społecznych, czy zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym.
25. Badanie jakościowe metodą indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) na grupie przedstawicieli organizacji pozarządowych (co najmniej 10 osób) w zakresie wdrożonych rozwiązań ograniczających możliwość występowania zjawisk korupcyjnych, w szczególności takich jak: kodeks etyczny, czy szkolenia etyczne oraz zwiększających partycypację w procesie decyzyjnym, takich jak: prowadzenie konsultacji społecznych, czy zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym.
26. Badanie dot. jakości obsługi klientów i dostępu do informacji publicznej przygotowanie badania mystery shopping (instrukcje, formularze) oraz jego realizację, opracowanie raportu z badań obejmującego w szczególności analizę standardów obsługi klientów i dostępu do informacji publicznej w urzędach gmin (urzędach miejskich, urzędach miast), starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich oraz poziomu zadowolenia z obsługi klientów urzędów JST.
27. Badanie na temat jakości stanowionego prawa miejscowego JST.
28. Diagnoza jakości indywidualnych aktów administracyjnych JST.
29. Ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej.
30. Opracowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej.
31. „Przestrzenne zróżnicowanie dochodów i wydatków publicznych w Polsce w latach 2004-2005”,
32. „Programowanie strategiczne w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju”,
33. „Wzmacnianie zdolności administracji publicznej w zakresie wykorzystania wskaźników w procesie programowania społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i jego regionów”,
34. „Programowanie strategiczne i jego realizacja jako narzędzia polityki rozwoju”,
35. „Plan wzmacniania zdolności strategicznych w polskiej administracji publicznej. Identyfikacja potrzeb, działania oraz niezbędne środki”.
36. Raport „POLSKA 2030”
37. Założenia systemem zarządzania rozwojem Polski”
38. Rekomendacje dla krajowych polityk publicznych mających wpływ na efektywność i skuteczność realizacji polityki spójności”
39. *Polskie Badanie Przystępczości*: Konsorcjum ośrodków badawczych: CBOS, DGA PBS i TNS OBOP. Realizowane na zlecenie Policji w latach: 2007, 2008 i 2009 na próbie badawczej 17 tys. dorosłych Polaków, po 1000 respondentów w każdym województwie i na obszarze działania Komendy Stołecznej Policji.
40. *Rola Policji i innych służb w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wizerunek funkcjonariuszy wybranych służb Policji*: CBOS, grudzień 2008.
41. *Opinia społeczna o korupcji w Polsce*: CBOS.
42. Dane statystyczne Komendy Głównej Policji.
43. Dane statystyczne Komendy Głównej Straży Granicznej.

44. Analiza poziomu świadomości konsumenckiej, sposobów podejmowania decyzji konsumenckich i barier utrudniających konsumentom bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku;
45. Wzory zarządzania finansami gospodarstw domowych a korzystanie z kredytów i pożyczek. Sposoby i techniki stosowane do rozwiązywania finansowych problemów gospodarstw domowych (pożyczki czy poszukiwanie innych źródeł dochodów);
46. Gdzie Polacy najchętniej opłacają rachunki? Stan obecny i kierunki rozwoju;
47. Polacy na zakupach w Internecie.
48. Znajomość praw konsumenckich oraz analiza barier utrudniających konsumentom bezpieczne i satysfakcjonujące uczestnictwo w rynku;
49. Konsument na rynku usług bankowych;
50. Konsument na rynku usług telekomunikacyjnych;
51. Badanie konsumentów III wieku.
52. B.Wojtyniak, P. Goryński [red.], *Sytuacja zdrowotna ludności Polski*, Warszawa 2008.
53. *Podstawowe dane z zakresu ochrony zdrowia w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009.
54. *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, GUS, Warszawa 2009.
55. *Rocznik demograficzny*, GUS, Warszawa 2009 r.
56. Analiza oparta na badaniach ankietowych na grupie 47 szpitali klinicznych, przeprowadzona w roku 2008 przez Departament Budżetu, Finansów i Inwestycji MZ, we współpracy z kancelarią doradczą „Janiszewski” oraz ekspertami SGH na potrzeby przygotowania wniosku o dofinansowanie projektu Nowoczesne zarządzanie w zakładach opieki zdrowotnej – szkolenia z zakresu rachunku kosztów i informacji zarządczej oraz narzędzi restrukturyzacji i konsolidacji ZOZ, realizowanego w ramach PO Kapitał Ludzki, przez Ministerstwo Zdrowia i Szkołę Główną Handlową.
57. Wyniki ankiety przeprowadzonej przez Ministerstwo Zdrowia w kwietniu 2006 r. na temat sytuacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej.
58. Raport z prac Międzyresortowego Zespołu ds. Realizacji Programu „Polska Cyfrowa” (marzec 2009)
59. Drugi Raport z prac Międzyresortowego Zespołu ds. Realizacji Programu „Polska Cyfrowa” (styczeń 2010)
60. Raport Polska 2030 (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów – Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 2009) [s.158-163]
61. Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010 r. (Instytut Badania Opinii GFK Polonia na zlecenie MSWiA, wrzesień 2010)
62. „Społeczeństwo informacyjne w liczbach 2010”, MSWiA
63. Stopień informatyzacji urzędów w Polsce. Raport generalny z badań ilościowych dla MSWiA (ARC Rynek i Opinia, czerwiec 2009)
64. Priorytety społeczeństwa informacyjnego w opinii internautów. Podsumowanie wyników badania (Polskie Badania Internetu na zlecenie MSWiA, wrzesień 2008)
65. E-administracja w oczach internautów. Prezentacja wyników badań (Polskie Badania Internetu na zlecenie MSWiA, czerwiec 2010).
66. Wersja wstępna 9. edycji raportu *E-government benchmark measurement* pod tytułem „Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action” (opublikowana w grudniu 2010 r.)

6. Harmonogram prac nad projektem strategii

Etapy	Zakres i rezultaty	termin
I	<ul style="list-style-type: none"> • powołanie międzyresortowej grupy zadaniowej • określenie sposobu i zakresu prac • określenie zadań dla poszczególnych resortów <p>Rezultat: ukonstytuowana grupa zadaniowa</p>	grudzień 2009r.
II	<ul style="list-style-type: none"> • zidentyfikowanie krajowych aktów prawnych oraz uregulowań międzynarodowych • rozpoznanie uwarunkowań prawno-instytucjonalnych oraz organizacyjnych strategii • diagnoza istniejącego stanu prawno-organizacyjnego • przygotowanie wstępnych założeń dla strategii i tematów dotyczących przeprowadzenia badań, w tym określenie horyzontu czasowego obowiązywania strategii • przygotowanie wstępnego harmonogramu prac • dyskusja nt. zebranych informacji i konieczności ich doprecyzowania w poszczególnych obszarach 	styczeń 2010r.
	<ul style="list-style-type: none"> • ewentualne przeprowadzenie wykonania badań dotyczących oczekiwań obywatela w zakresie tematów poruszanych w strategii • ocena „wewnętrzna” funkcjonowania instytucji administracji publicznej • analiza zebranych informacji, dyskusja nad projektem założeń strategii • prace nad opracowaniem założeń strategii „Sprawne Państwo” • analiza krzyżowa⁷⁰ założeń strategii i wpisujących się w nią obowiązujących dokumentów strategicznych 	luty - maj 2010r.
	<ul style="list-style-type: none"> • opracowanie założeń strategii „Sprawne Państwo” • analiza krzyżowa⁷¹ założeń strategii • przekazanie do Ministerstwa Środowiska projektu założeń strategii w celu konsultacji zasadności sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko <p>Rezultat: przedstawienie założeń do akceptacji Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju</p>	czerwiec - lipiec 2010r.
III	<ul style="list-style-type: none"> • przygotowanie planów działań dla strategii • prace nad projektem strategii <p>Rezultat: projekt strategii „Sprawne Państwo”</p>	sierpień – listopad 2010r.
	<ul style="list-style-type: none"> • uzupełnianie projektu strategii o informacje z resortów i wyników badań • wprowadzenie uwag do projektu strategii 	grudzień 2010r. - marzec 2011r.
	<p>przedstawienie projektu strategii Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Rozwoju</p> <p>Rezultat: projekt strategii „Sprawne Państwo” do konsultacji społecznych</p>	kwiecień 2011r.

⁷⁰ Analiza krzyżowa ma umożliwić określenie obszarów zbieżności/spójności oraz niezgodności/sprzeczności między założeniami strategii a obowiązującymi dokumentami.

⁷¹ Analiza krzyżowa założeń strategii ma umożliwić określenie obszarów zgodności/spójności oraz niezgodności/niespójności między poszczególnymi założeniami strategii.

IV	<ul style="list-style-type: none"> • konsultacje • przygotowanie raportu z konsultacji • wystąpienie o opinię do MRR i GDOŚ • wprowadzenie zmian w projekcie strategii po konsultacjach społecznych • wprowadzenie korekt do strategii wynikających z przeprowadzonej analizy krzyżowej <p>Rezultat: projekt strategii „Sprawne Państwo” na KRM</p>	marzec - maj 2011r.
V	<p>przedłożenie projektu pod obrady Komitetu Rady Ministrów</p> <p>Rezultat: akceptacja projektu</p>	maj 2011r.
	<p>Przedłożenie projektu pod obrady RM</p> <p>Rezultat: przyjęcie strategii przez Radę Ministrów</p>	czerwiec 2011r.

7. Wykaz używanych skrótów

- ABW**- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- ADR**- systemy pozasądowego rozstrzygania sporów
- BiP**- Biuletyn Informacji Publicznej
- CBA**- Centralne Biuro Antykorupcyjne
- CBOS**- Centrum Badania Opinii Społecznej
- CPC**- Komitet do spraw Współpracy w Dziedzinie Ochrony Konsumentów
- CPR**- centra powiadamiania ratunkowego
- CSR**- Corporate Social Responsibility, Społeczna Odpowiedzialność Przedsiębiorstw
- CWU**- Centralny Wykaz Ubezpieczonych
- CZK**- Centrum Zarządzania Kryzysowego
- DGA PBS**- Pracownia Badań Społecznych
- DSKK**- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju
- EGiB**- Stan ewidencji gruntów i budynków
- GDP**- Gross Domestic Produkt, Produkt krajowy brutto
- GMO**- Proces decyzyjny dotyczący organizmów modyfikowanych genetycznie
- GUS**- Główny Urząd Statystyczny
- ICPEN**- International Consumer Protection and Enforcement Network, Międzynarodowa Sieć Ochrony Konsumentów
- IPE**- Integrująca Platforma Elektroniczna
- IT**- technologia informacyjna
- KGP**- Komenda Główna Policji
- KG PSP**- Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
- KK PR**- Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju
- KPR**- Krajowy Program Reform
- KPRM**- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
- KRM**- Komitet Rady Ministrów
- KRS**- Krajowy Rejestr Sądowy
- KSRR**- Krajowy System Rozwoju Regionalnego
- KW**- księgi wieczyste
- MF**- Ministerstwo Finansów
- MG**- Ministerstwo Gospodarki
- MKiDN**- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- MNiSzW**- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
- MPiPS**- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
- MRR**- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

MS- Ministerstwo Sprawiedliwości
MSiT- Ministerstwo Sportu i Turystyki
MSZ- Ministerstwo Spraw Zagranicznych
MŚ- Ministerstwo Środowiska
MZ- Ministerstwo Zdrowia
NATO- Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego
NFZ- Narodowy Fundusz Zdrowia
NGO- Organizacje pozarządowe
NIK- Najwyższa Izba Kontroli
ODA- Oficjalna pomoc rozwojowa
OECD- Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONZ- Organizacja Narodów Zjednoczonych
OSR- ocena skutków regulacji
OST 112- Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112
PIAP- Publiczny Punkt Dostępu do Internetu
p.j.o.p.- powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury
PKB- Produkt krajowy brutto
RCB- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
RCL- Rządowe Centrum Legislacji
RM- Rada Ministrów
RUM – Rejestr Usług Publicznych
SIPR- System Informatyczny Powiadamiania Ratunkowego
SIWPM- System Informatycznego Wspomagania Procesów Merytorycznych
ŚSRK- Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju
TNS OBOP- Ośrodek Badania Opinii Publicznej
UE- Unia Europejska
UOKiK- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
USD- dolar amerykański
WBiZK- Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego
WCPR- wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego
WKW- wydział ksiąg wieczystych
WPF- Wieloletni Plan Finansowy Państwa
ZIP – Zdrowotny Informator Pacjenta
ZOZ- Zakład Opieki Zdrowotnej
ZSIN- Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach
ZUS- Zakład Ubezpieczeń Społecznych