

**Założenia  
Narodowego Planu Rozwoju  
na lata 2007-2013**

---

Warszawa, 30 kwietnia 2004

## Spis treści

<b>WSTĘP</b> .....	<b>4</b>
<b>INFORMACJA O NPR 2004-2006</b> .....	<b>6</b>
FUNKCJE I CELE .....	7
FINANSOWANIE.....	13
<b>ORGANIZACJA PRAC NAD NPR 2007-2013</b> .....	<b>14</b>
<b>WYJŚCIOWA DIAGNOZA SYTUACJI SPOŁECZNO GOSPODARCZEJ</b> .....	<b>16</b>
<b>MAKROEKONOMICZNA SYTUACJA POLSKI U PROGU UE</b> .....	<b>16</b>
<i>Wzrost gospodarczy w Polsce i jego źródła</i> .....	16
<i>Zróżnicowanie regionalne wzrostu gospodarczego</i> .....	18
<i>Finanse publiczne i polityka makroekonomiczna</i> .....	19
<i>Problemy rynku pracy</i> .....	21
<b>SYTUACJA SPOŁECZNA POLSKI U PROGU UE</b> .....	<b>26</b>
<i>Zmiany demograficzne</i> .....	26
<i>Edukacja, budowa kapitału kulturowego i społecznego</i> .....	29
<i>Budowa społeczeństwa informacyjnego</i> .....	31
<i>Ubóstwo i rynek pracy</i> .....	32
<i>Ochrona zdrowia</i> .....	33
<i>Warunki mieszkaniowe</i> .....	34
<i>Kultura i infrastruktura kulturalna</i> .....	37
<i>Ochrona środowiska</i> .....	39
<b>PROGNOZY SYTUACJI SPOŁECZNEJ I EKONOMICZNEJ</b> .....	<b>40</b>
<i>Prognoza ludności do 2030 roku</i> .....	40
<i>Projekcja makroekonomiczna</i> .....	47
<i>Projekcja rynku pracy</i> .....	51
<i>Projekcja wydatków socjalnych</i> .....	55
<b>WYZWANIA POLITYKI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ</b> .....	<b>56</b>
<i>Stabilizacja sytuacji makroekonomicznej</i> .....	57
<i>Reformy rynku pracy</i> .....	58
<i>Reformy rynku produktów</i> .....	59
<i>Budowa gospodarki opartej na wiedzy</i> .....	60
<i>Reorientacja systemu nauki i edukacji oraz budowa kapitału społecznego</i> .....	64
<i>System zabezpieczenia społecznego</i> .....	69
<i>System ochrony zdrowia</i> .....	69
<i>Polityka mieszkaniowa</i> .....	70
<i>Unowocześnienie infrastruktury transportu</i> .....	71
<i>Ochrona środowiska</i> .....	73
<b>CELE I PRIORYTETY NPR</b> .....	<b>75</b>
STRATEGIA ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO - TEZY.....	75
STRATEGIA ROZWOJU REGIONALNEGO - TEZY.....	79
<b>INSTRUMENTY SŁUŻĄCE REALIZACJI NPR</b> .....	<b>85</b>
<b>FUNDUSZE STRUKTURALNE I FUNDUSZ SPÓJNOŚCI ORAZ PROGRAMY WSPÓLFINANSOWANE Z TYCH</b> <b>ŚRODKÓW PRZEWDZIANE NA LATA 2004-2006</b> .....	<b>86</b>
<b>EUROPEJSKI BANK INWESTYCYJNY</b> .....	<b>87</b>
<b>BANK ŚWIATOWY</b> .....	<b>87</b>

INSTRUMENT FINANSOWY EUROPEJSKIEGO OBSZARU GOSPODARCZEGO.....	87
NORWESKI MECHANIZM FINANSOWY.....	88
INSTRUMENTY WSPOMAGAJĄCE REALIZACJĘ PROGRAMÓW WSPÓLFINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW WSPÓLNOTOWYCH ORAZ INNYCH ŚRODKÓW – OBECNIE FUNKCJONUJĄCE LUB PROJEKTOWANE.....	89
INSTRUMENTY POLITYKI ROZWOJU NA LATA 2007-2013.....	94
<b>ZAŁĄCZNIK.....</b>	<b>97</b>

## Wstęp

Polska należy do najbiedniejszych państw rozszerzonej Unii Europejskiej, gdyż polski Produkt Krajowy Brutto liczony na jednego na mieszkańca według parytetu siły nabywczej jest zbliżony do 45%<sup>1</sup> średniej Unii Europejskiej (dla 25 krajów). Cechy strukturalne polskiej gospodarki są generalnie niekorzystne, a położenie geograficzne ma charakter peryferyjny.

Dla neutralizacji istniejących problemów Polska musi posiadać bardzo staranną i nowoczesną politykę rozwojową, która pozwoli na zmniejszenie dystansu rozwojowego do bogatszych państw Unii Europejskiej. Polityka ta powinna wykorzystywać te cechy polskiej gospodarki i polskiego społeczeństwa, które stanowią źródło przewagi komparatywnej naszego kraju. Zaliczyć do nich należy relatywnie młodą i coraz lepiej wykształconą siłę roboczą, lokalny, dobre perspektywy dla rozwoju przedsiębiorczości, doceniany w świecie potencjał naukowy i kulturowy coraz bardziej przyjazną przedsiębiorcom sferę prawną, relatywnie duży i rozwojowy rynek.

Narodowy Plan Rozwoju (NPR) jest nadrzędnym planem społeczno-gospodarczym, który uwzględnia strategię rozwoju – strategię regionalne, najważniejsze strategię sektorowe (rolnictwo, energetyka, mieszkalnictwo, komunikacja /transport/) oraz strategię horyzontalne (jak np. edukacja, B+R, innowacje, ochrona środowiska). NPR powinien być użytecznym narzędziem zarówno dla polityki wewnętrznej jak i odpowiadać potrzebom elastycznego odnoszenia się do propozycji unijnych.

Jednocześnie musi on uwzględniać konstytucyjną zasadę *zrównoważonego rozwoju*, co w szczególności wymaga – w odniesieniu do konkretnych programów i przedsięwzięć przewidywanych w NPR – ograniczania do niezbędnego minimum kosztów środowiskowych, a zwłaszcza zapewnienia perspektywicznej ochrony zasobów środowiska i przyrody, bez ograniczania możliwości rozwoju dla przyszłych generacji.

Sugestie zawarte w III Raplocie Kohezyjnym pozwalają na stwierdzenie, że dotychczasowa formuła planowania i uzgadniania działań wspieranych z funduszy UE nie jest jedyną jaką może być stosowana w kolejnym okresie budżetowania. Prace nad NPR powinny zmierzać do utworzenia spójnego planu obejmującego istotne dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski zagadnienia, których rozwiązanie bazować będzie głównie na wsparciu z funduszy UE jak i inne obszary a pozostające poza sferą dotychczasowego zainteresowania polityk wspólnotowych (edukacja, mieszkalnictwo, gospodarka przestrzenna, służba zdrowia).

Przy takim założeniu NPR, opracowany w oparciu o przyjęte strategię może być planem kompleksowym, a przy tym stosunkowo łatwym do przełożenia na dokument lub dokumenty niezbędne do podjęcia negocjacji wsparcia ze strony UE, niezależnie od rozwoju dyskusji i ustaleń ostatecznego kształtu dokumentów obligatoryjnych w nowej perspektywie finansowej 2007-2013.

Podkreślenia też wymaga, iż co prawda członkostwo Polski w Unii Europejskiej stwarza szansę istotnej poprawy pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki i przyspieszenia rozwoju społeczno-ekonomicznego, jednak niezbędnym tego warunkiem jest rozwinięcie nowoczesnego programowania tego rozwoju. Pierwszym dokumentem nowej generacji programowania rozwoju w Polsce był Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000-2003, a kolejnym – Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006. Zawierały one strategię

<sup>1</sup> Wskaźnik ten wynosi 41% dla UE-15

wykorzystania funduszy unijnych i towarzyszących im środków krajowych. Kolejny plan stanowić będzie całościowy program rozwoju polskiej gospodarki. Należy także podkreślić, że skala dostępnych środków rozwojowych na lata 2007-2013 jest nieporównywalnie większa niż tych dostępnych w okresie 2004-2006, co tym bardziej wymaga przygotowania programu odpowiedniego ich wykorzystania.

Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 są efektem prac Międzyresortowego Zespołu do przygotowania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, powołanego przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 6 lutego 2004 r.<sup>2</sup> Przewodniczącym Zespołu jest Minister Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej, a wiceprzewodniczącym – Minister – członek Rady Ministrów kierujący Rządowym Centrum Studiów Strategicznych. W skład zespołu wchodzi członkowie, przedstawiciele: Ministra Finansów, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Infrastruktury, Ministra Środowiska, Ministra Nauki, Ministra Kultury, Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, Ministra Spraw Zagranicznych, Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W pracach Zespołu uczestniczyli także przedstawiciele Marszałków Województw i Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W pracach nad założeniami wykorzystane zostały także wnioski z prac eksperckich, przygotowanych dla celu przygotowania NPR na lata 2007-2013.

---

<sup>2</sup> Zarządzenie Nr 11 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2004 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do przygotowania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013.

## Informacja o NPR 2004-2006

Głównym celem polityki spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej w latach 2000-2006 jest wyrównywanie różnic międzyregionalnych w poziomie życia i w rozwoju gospodarczym pomiędzy najbiedniejszymi a najbogatszymi regionami państw członkowskich, a przez to zwiększenie społecznej i gospodarczej spójności Unii Europejskiej. Polityka ta realizowana jest poprzez współfinansowanie za pomocą funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności określonych programów i projektów rozwoju społeczno-gospodarczego w skali kraju i regionów. W ramach polityki spójności największe wsparcie kierowane jest do regionów najuboższych, dla których poziom PKB na jednego mieszkańca (za ostatnie trzy lata wg parytetu siły nabywczej) jest mniejszy niż 75% przeciętnej wartości tego wskaźnika w całej UE.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r. wymagało dostosowania rozwiązań w sferze polityki spójności do zasad funkcjonowania instrumentów strukturalnych UE. Polska, spełniając kryteria zakwalifikowania do Celu 1 (promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju), uzyskała wspólnotowe wsparcie na rozwój społeczno-gospodarczy z zasobów funduszy strukturalnych<sup>3</sup> i Funduszu Spójności.

W celu zaprogramowania pomocy wspólnotowej oraz zapewnienia efektywnego jej wdrażania, przygotowano Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR). W toku prac nad NPR po raz pierwszy tego rodzaju dokument został poddany ocenie wpływu na środowisko oraz ocenie przed realizacją programu (ewaluacja ex-ante), w tym jego efektów makroekonomicznych. Opracowanie tego dokumentu poprzedzono szerokimi konsultacjami z przedstawicielami samorządów wojewódzkich, partnerami społeczno-gospodarczymi, środowiskami naukowymi oraz z przedstawicielami poszczególnych resortów, jak również z Komisją Europejską.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 został zatwierdzony przez Radę Ministrów i przesłany do Komisji Europejskiej w styczniu 2003r., w celu wynegocjowania:

- Podstaw Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*) - dokumentu określającego kierunki i wysokości wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych oraz
- Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności - dokumentu określającego kierunki i wysokość wsparcia ze strony Funduszu Spójności.

Po kilkumiesięcznych negocjacjach (czerwiec – grudzień 2003r.) wypracowano ostateczną wersję tych dokumentów. Zostaną one formalnie zatwierdzone przez Komisję Europejską po akcesji Polski do Unii Europejskiej.

---

<sup>3</sup> Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF), Europejski Fundusz Społeczny (ESF), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (FEOGA-O) oraz Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIFG).

## Funkcje i cele

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR):

- jest strategicznym, średniookresowym dokumentem planistycznym, pierwszym, który scala na poziomie krajowym horyzontalne, sektorowe i regionalne działania interwencyjne państwa,
- określa najważniejsze działania strukturalne, które Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej, uruchomi w latach 2004-2006 przy wykorzystaniu środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i środków krajowych,
- wskazuje kierunki rozwoju gospodarczego Polski w pierwszych latach po akcesji, mające zapewnić warunki sprzyjające długotrwałemu wzrostowi gospodarczemu i podniesieniu poziomu życia mieszkańców.

NPR, jako dokument integrujący polityki sektorowe oraz uwzględniający potrzeby rozwojowe poszczególnych regionów, jest zgodny z:

- Wstępnym Narodowym Planem Rozwoju (WNPR), który określił kierunki rozwoju służące wzmocnieniu spójności społeczno-gospodarczej w okresie przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Zdefiniowane w WNPR kierunki wsparcia ze strony funduszy przedakcesyjnych znalazły odzwierciedlenie i kontynuację w ramach pomocy ze strony funduszy strukturalnych określonych w NPR,
- Strategią Gospodarczą Rządu SLD-UP-PSL, „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”;  
proponowana w NPR struktura celów i priorytetów bezpośrednio wynika z programu gospodarczego rządu na lata 2002-2006,
- Strategiami długookresowymi i średniookresowymi, które powstały w latach 1999-2001<sup>4</sup>,
- postanowieniami Traktatu, z instrumentami przyjętymi w ramach Traktatu oraz politykami i działaniami Wspólnoty (zgodnie z przepisami art. 12 Rozporządzenia 1260/99/WE dotyczącego funduszy strukturalnych)<sup>5</sup>.

***Celem strategicznym Narodowego Planu Rozwoju jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym.***

<sup>4</sup> W tym: Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich (2000-2006), Spójna Polityka Strukturalna Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa (2000-2006), Polska Polityka Strukturalna w Sektorze Rybołówstwa (2001-2006), Narodowa Strategia Rozwoju Transportu (2000-2006), Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003 - 2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (2001-2006), Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006 e-Polska, Polska 2025. Długookresowa Strategia Trwałego i Zrównoważonego Rozwoju, Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

<sup>5</sup> W tym w szczególności: Wspólną Polityką Rolną, wspólną polityką w zakresie rybołówstwa, polityką wspierania zatrudnienia, polityką ochrony środowiska, polityką badawczo-rozwojową, obejmująca także tematykę społeczeństwa informacyjnego, polityką w zakresie rozwoju przestrzennego, polityką konkurencji, polityką w zakresie równego traktowania kobiet i mężczyzn, polityką zamówień publicznych.

Realizacja celu strategicznego NPR odbywa się poprzez osiągnięcie celów częściowych, zdefiniowanych w odpowiedzi na wyzwanie globalnej konkurencji oraz na wnioski wynikające z analizy słabych i mocnych stron polskiej gospodarki, a także szans i zagrożeń przed nią stojących:

- wspomaganie osiągnięcia i utrzymania w dłuższym okresie wysokiego wzrostu PKB,
- zwiększanie poziomu zatrudnienia i wykształcenia,
- włączenie Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej,
- intensyfikacja procesu zwiększenia w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej,
- wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce.

Warunkiem realizacji wyznaczonego celu strategicznego oraz celów częściowych jest, obok działań o charakterze prawnym i fiskalnym, koncentracja dostępnych środków finansowych na kilku podstawowych osiach rozwoju (priorytetach). Osie rozwoju wyznaczone dla NPR na lata 2004-2006 nawiązują bezpośrednio do osi rozwoju wyznaczonych we Wstępnym Narodowym Planie Rozwoju.

**Tabela 1. Podstawowe osie rozwoju dla NPR oraz sposób ich wdrażania**

Nazwa osi	Sposób wdrażania			
	Podstawy Wsparcia Wspólnoty	Fundusz Spójności	Inicjatywy Wspólnotowe	Programy krajowe
<b>1. Wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw</b>	Sektorowy Program Operacyjny Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw			Przede wszystkim przedsiębiorczość; Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku; Kapitał dla przedsiębiorczych; rządowe programy i strategie restrukturyzacyjne przemysłów: chemicznego, hutnictwa żelaza i stali, górnictwa węgla kamiennego, obronnego, lekkiego, farmaceutycznego), inne programy rządowe
<b>2. Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia</b>	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój zasobów ludzkich		EQUAL	Programy zatrudnienia i restrukturyzacji finansowane z zasobów Funduszu Pracy, PFRON i budżetu MGPIPS Program Pierwsza praca  Programy rozwoju edukacji nadzorowane przez MENiS



Nazwa osi	Sposób wdrażania			
	Podstawy Wsparcia Wspólnoty	Fundusz Spójności	Inicjatywy Wspólnotowe	Programy krajowe
<b>1. Wsparcie konkurencyjności przedsiębiorstw</b>	Sektorowy Program Operacyjny Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw			Przede wszystkim przedsiębiorczość; Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku; Kapitał dla przedsiębiorczych; rządowe programy i strategie restrukturyzacyjne przemysłów: chemicznego, hutnictwa żelaza i stali, górnictwa węgla kamiennego, obronnego, lekkiego, farmaceutycznego), inne programy rządowe
<b>3. Zwiększanie poziomu inwestycji infrastrukturalnych, związanych ze wzrostem gospodarczym i jakością życia i ochroną środowiska</b>	Sektorowy Program Operacyjny Transport	Część transportowa		Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności; Strategia rozwoju infrastruktury transportowej na lata 2004-2006 i w dalszych latach; Program Infrastruktura – klucz do rozwoju (Program budowy autostrad i dróg ekspresowych)
		Część ochrony środowiska		Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności Program dla Odry 2006 Krajowy Plan Gospodarki Odpadami Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych Inne programy ukierunkowane na zapobieganie lub ograniczanie emisji zanieczyszczeń a także przywracanie środowiska do właściwego stanu
<b>4. Poprawa warunków dla rozwoju regionalnego, w tym rozwoju obszarów wiejskich</b>	Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich  Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb			Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) Programy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) Programy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)
<b>5. Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie</b>	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego		INTERREG	Kontrakty wojewódzkie

Nazwa osi	Sposób wdrażania			
	Podstawy Wsparcia Wspólnoty	Fundusz Spójności	Inicjatywy Wspólnotowe	Programy krajowe
<b>1. Wsparcie konkurencyjności przedsiębiorstw</b>	Sektorowy Program Operacyjny Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw			Przede wszystkim przedsiębiorczość; Zwiększenie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku; Kapitał dla przedsiębiorczych; rządowe programy i strategie restrukturyzacyjne przemysłów: chemicznego, hutnictwa żelaza i stali, górnictwa węgla kamiennego, obronnego, lekkiego, farmaceutycznego), inne programy rządowe
<b>marginalizacji niektórych obszarów</b>				

Interwencja publiczna w pięciu głównych osiach rozwojowych zidentyfikowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 ma charakter kompleksowy i komplementarny w stosunku do działań, które nie są współfinansowane ze źródeł funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Wyznaczone priorytety są realizowane zarówno w ramach dokumentów programowych uzgodnionych z Komisją Europejską, jak i krajowych środków publicznych, które będą wydatkowane w ramach realizacji programów rządowych, działań rozwojowych podejmowanych przez samorządy terytorialne oraz działań ustawowych dla poszczególnych funduszy celowych.

Jak wynika z analiz makroekonomicznych dokonanych na potrzeby NPR za pomocą modelu HERMIN, efektem makroekonomicznym wykorzystania funduszy europejskich na koniec 2006 roku powinien być wyższy o około 2% Produkt Krajowy Brutto Polski oraz niższe o jeden punkt procentowy bezrobocie.

## Stan realizacji

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 realizowany jest poprzez następujące dokumenty:

1. Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW) wdrażane za pomocą pięciu sektorowych programów operacyjnych (Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Rozwój Zasobów Ludzkich, Transport, Rybołówstwo i przetwórstwo ryb, Modernizacja i restrukturyzacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich), Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz programu operacyjnego Pomocy Technicznej,
2. Strategię Wykorzystania Funduszu Spójności,
3. Program Inicjatywy Wspólnoty INTERREG (współpraca przygraniczna),
4. Program Inicjatywy Wspólnoty EQUAL.

Negocjacje Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz programów operacyjnych rozpoczęły się 27 czerwca 2003 r. W rezultacie zakończonych 31 lipca negocjacji uzgodniono strukturę PWW, ogólną strategię wdrożenia dokumentu, dokonano częściowych zmian zakresów poszczególnych działań w ramach programów operacyjnych oraz uzgodniono tabelę finansową na poziomie programów i priorytetów, zgodnie z mandatem udzielonym przez Radę Ministrów.

Od lipca do listopada 2003 r. Komisja Europejska, przy współpracy ze stroną polską, opracowała projekt dokumentu Podstawy Wsparcia Wspólnoty. 18 grudnia 2003 r. Komisja potwierdziła ostateczną wersję PWW, a Rada Ministrów zaakceptowała ją 23 grudnia 2003 r. Zatwierdzenie większości programów operacyjnych przez Komisję Europejską nastąpiło w okresie styczeń-luty 2004 r. (Sektorowy Program Operacyjny Modernizacja i restrukturyzacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich zostanie zatwierdzony w kwietniu 2004). Zatwierdzenie ostatecznych wersji tych programów przez Zespół Przygotowawczy Komitetu Integracji Europejskiej (ZPKIE) miało miejsce na przełomie lutego i marca, a 16 marca 2004 dokumenty te zostały przyjęte przez Radę Ministrów.

Powołane zostały wszystkie Komitety Monitorujące Programy Operacyjne. Pierwsze posiedzenia większości z nich już się odbyły (z wyjątkiem komitetów dla programów w zakresie rybołówstwa i rolnictwa), w trakcie których zaakceptowane zostały uzupełnienia programów operacyjnych. W okresie marzec-kwiecień br. ZPKIE przyjęło uzupełnienia programów operacyjnych: Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Rozwój Zasobów Ludzkich, Transport, Pomoc Techniczna, a także uzupełnienie Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego.

Zakończono prace nad powoływaniem Komitetów Sterujących wyborem projektów w ramach poszczególnych programów operacyjnych, w tym na poziomie regionalnym. Rozpoczęto nabór projektów dla następujących programów: Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, Rozwój Zasobów Ludzkich, Pomoc Techniczna. Na przełomie kwietnia i maja planowane jest rozpoczęcie naboru projektów dla programów Transport i Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

W Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej funkcjonują bazy danych potencjalnych projektów do współfinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (baza danych ISEKP) i Europejskiego Funduszu Społecznego. Baza danych ISEKP w chwili obecnej służy przede wszystkim jako narzędzie informacyjne o ilości i jakości projektów przygotowywanych w regionach w ramach ZPORR. Liczba projektów zawartych w bazie ISEKP jest dosyć duża, w wielu przypadkach nie są to jednak jeszcze gotowe projekty. Do połowy marca 2004 r. w bazie ISEKP zarejestrowano 2380 projektów. Oprócz tego w systemie znajduje się 6769 projektów w fazie roboczej. Spośród 2380 zarejestrowanych projektów większość - 2262 - adresowana była do ZPORR. W bazie danych potencjalnych projektów do współfinansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego obecnie znajduje się 284.

Wraz z trwającymi od października 2003r. negocjacjami programów operacyjnych odbywały się negocjacje Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności. Ostateczna wersja została zatwierdzona przez Komisję Europejską w dniu 19 grudnia 2003r. i przyjęta przez Zespół Przygotowawczy KIE na posiedzeniu w dniu 2 marca 2004r.

Powołano Komitet Monitorujący Fundusz Spójności oraz Komitety Sterujące w sektorze środowiska i transportu. Do końca marca br. Komitety Sterujące zatwierdziły 42 projekty w sektorze środowiska oraz 2 w sektorze transportu.

We wrześniu 2003r. strona polska przekazała Komisji Europejskiej dokumenty programowe dla Inicjatyw Wspólnoty INTERREG i EQUAL, których konsultacje wciąż trwają.

Doświadczenie w ramach negocjacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 ukazały pewne słabości programowania społeczno-gospodarczego w Polsce na poziomie krajowym i regionalnym. W szczególności wiązało się to z ograniczeniami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych (zagadnienie wieloletniego planowania wydatków) oraz odmienną metodologią procesu programowania. Napotkano również na trudności w koordynacji pomiędzy wydatkami unijnymi a krajowymi, wiarygodnym określeniu poziomu wydatków publicznych (niezbędnych dla potwierdzenia stosowania zasady dodatkowości), jak też przygotowaniem wskaźników monitoringu. Zaawansowanie procesu zmian w tej sferze wskazuje jednak, że doświadczenia w przygotowaniu Narodowego Planu Rozwoju i programów operacyjnych na lata 2004-2006 będą mogły zostać w pełni wykorzystane w ramach rozpoczynającego się procesu programowania Narodowego Planu Rozwoju w kolejnym okresie budżetowym.

## **Finansowanie**

Realizacja Narodowego Planu Rozwoju w Polsce w latach 2004-2006 będzie odbywać się z zaangażowaniem środków krajowych i uzupełniających je środków funduszy Unii Europejskiej, zgodnie z zasadą komplementarności. Łączna suma środków publicznych (fundusze strukturalne, Fundusz Spójności i publiczne środki krajowe) zaangażowanych w realizację Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 wyniesie 17,3 mld Euro, z czego 12,8 mld Euro, tj. ok. 75% całości sumy pochodzić będzie ze środków unijnych. Środki te będą wydatkowane począwszy od roku 2004 do roku 2009, a w przypadku Funduszu Spójności nawet do 2010 r.

Z ogólnej sumy 12,8 mld Euro wkładu Unii Europejskiej 8,6 mld Euro (67%) będzie pochodzić z zasobów funduszy strukturalnych. Z tej sumy ok. 8,3 mld Euro zostanie wykorzystane na realizację Podstaw Wsparcia Wspólnoty (programów operacyjnych), natomiast ok. 0,3 mld Euro na realizację programów Inicjatyw Wspólnotowych: INTERREG oraz EQUAL. W realizację powyższych działań rozwojowych współfinansowanych z funduszy strukturalnych zostanie zaangażowanych 3,2 mld Euro publicznych środków krajowych (budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego).

Kolejne 4,2 mld Euro (33% wkładu unijnego) pochodzić będzie ze środków Funduszu Spójności, które będą wspierały działania rozwojowe w ramach Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności. Kwota ta zostanie równo rozdysponowana na projekty transportowe i projekty infrastruktury ochrony środowiska. Wielkość współfinansowania z krajowych środków publicznych wyniesie w tym programie ok. 1,3 mld Euro. Łączna kwota środków publicznych włączonych w realizację projektów Funduszu Spójności osiągnie więc 5,5 mld Euro, a poziom współfinansowania środkami Wspólnoty wyniesie ok. 80 %.

## Organizacja prac nad NPR 2007-2013

Zasadnicze prace nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013 będą prowadzone przez międzyresortowy zespół rządowy, kierowany przez wicepremiera-koordynatora polityki gospodarczej. W pracach tego zespołu udział bierze kilku reprezentantów samorządów województw odpowiedzialnych za przygotowywanie wojewódzkich strategii rozwoju oraz zaproszeni eksperci. Zadaniem zespołu jest:

- 1) przygotowanie projektu założeń do NPR,
- 2) przeprowadzenie szerokich konsultacji tych założeń w poszczególnych województwach i środowiskach eksperckich,
- 3) opracowanie wstępnego projektu NPR,
- 4) przeprowadzenie ogólnopolskich konsultacji wstępnego projektu,
- 5) opracowanie ostatecznego projektu NPR.

Wykonanie tych prac wymagać będzie przygotowania przez poszczególne odpowiedzialne za to ministerstwa i centralne urzędy szeregu prognoz i strategii. W szczególności podstawą opracowania NPR będą następujące prognozy:

- ludnościowa (GUS),
- przepływów migracyjnych (GUS),
- makroekonomiczna (MGPiPS, MF, RCSS),
- rynku pracy (MGPiPS),
- wydatków społecznych (MGPiPS),
- rozwoju nauki i technologii (MNiI),
- rozwoju społeczeństwa informacyjnego (MNiI),
- bilans energetyczny (RCSS)

oraz strategię:

- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (MGPiPS),
- strategię rozwoju województw (samorządy wojewódzkie),
- Program Konwergencji na lata 2004-2007 (MF),
- Narodowa Strategia Rozwoju Transportu na lata 2007-2013
- Średniookresowa strategia rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (MRiRW).
- Wiedza – Informatyzacja – Konkurencyjność.(WIK) Polska na drodze do gospodarki opartej na wiedzy. (MNiI)
- Narodowa Strategia Kultury (MK)
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej (MGPiPS)

W pracach wykorzystane będą także inne dokumenty programowe np. program wykonawczy do polityki ekologicznej.

Prace nad NPR zostaną podzielone na następujące etapy:

- 1) Przygotowanie i przyjęcie przez Radę Ministrów „Założeń do NPR na lata 2007-2013” – styczeń-kwiecień 2004.
- 2) Konsultowanie „Założeń do NPR na lata 2007-2013” w województwach i środowiskach eksperckich – maj-czerwiec 2004.
- 3) Przygotowanie niezbędnych prognoz, strategii i ekspertyz – lipiec-wrzesień 2004.
- 4) Zorganizowanie serii konferencji strategiczno-programowych dotyczących poszczególnych segmentów NPR – październik-listopad 2004.

- 5) Przygotowanie i przyjęcie przez Radę Ministrów „Wstępnego projektu NPR na lata 2007-2013” – grudzień 2004.
- 6) Przeprowadzenie ogólnopolskich konsultacji „Wstępnego projektu NPR na lata 2007-2013” – styczeń – kwiecień.2005.
- 7) Opracowanie „Projektu NPR na lata 2007-2013” – maj 2005.
- 8) Opracowanie przez zespół ekspertów analizy ex-ante „Projektu NPR na lata 2007-2013” oraz makroekonomicznego efektu realizacji NPR.

Realizacja tego harmonogramu jest uzależniona od uchwalenia lub wydania wszystkich krajowych aktów prawnych, które regulować będą zagadnienia rozwoju regionalnego i wykorzystanie środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz ustalenie przez Komisję Europejską strategii wykorzystania środków tych funduszy w latach 2007-2013.

Kolejne prace związane z przygotowaniem i przyjęciem NPR na lata 2007-2013 będą prowadzone w ścisłej współpracy z różnymi partnerami, w szczególności z:

- samorządami terytorialnymi i ich reprezentacjami,
- organizacjami pozarządowymi oraz Radą Działalności Pożytku Publicznego,
- organizacjami przedsiębiorców i pracodawców,
- związkami zawodowymi,
- środowiskami akademickimi i eksperckimi,
- mediami.

O pracach tych będą informowane obie izby parlamentu, komisje sejmowe i senackie, kluby i koła parlamentarne oraz ugrupowania polityczne, a ich przedstawiciele będą zapraszani do udziału w konferencjach konsultacyjnych. Ważnym partnerem prac nad NPR będzie Komisja Europejska i inne instytucje unijne. W procesie konsultacji uwzględnione zostaną także Stałe Przedstawicielstwo RP w Brukseli i kraje członkowskie UE w ramach procesu konsultacji.

Konsultacje związane z formułowaniem NPR będą miały formę wojewódzkich i krajowych konferencji, seminariów i warsztatów, poprzedzonych udostępnieniem odpowiednich, starannie przygotowanych materiałów Oprócz tego, w trakcie takich spotkań ich uczestnicy będą otrzymywać inne, uzupełniające materiały informacyjne i foldery.

Najważniejsze dokumenty i opracowania robocze, jak też kolejne wersje projektu NPR będą umieszczane na ogólnie dostępnych stronach internetowych. Uruchomiona zostanie w MGPIPS specjalna aktywna witryna internetowa poświęcona pracom nad NPR. W ten sposób dodatkowo zbierane będą uwagi i wnioski a internauci będą systematycznie informowani o wykorzystywaniu zgłoszonych opinii.

# Wyjściowa diagnoza sytuacji społeczno gospodarczej

## Makroekonomiczna sytuacja Polski u progu UE

### Wzrost gospodarczy w Polsce i jego źródła

W latach 1992-2002 Polska przeszła pełen cykl koniunkturalny, z okresem przyspieszenia gospodarczego w latach 1992-1994, czasem prosperity przypadającym na połowę lat dziewięćdziesiątych i fazą spowolnienia w latach 1999-2000, a następnie stagnacji gospodarczej w latach 2001-2002. Rok 2003, w którym stopa wzrostu PKB sięgnęła 3,7% jest prawdopodobnie pierwszym rokiem następnego cyklu koniunkturalnego, który pod nieobecność negatywnych szoków wewnętrznych i zewnętrznych, powinien potrwać do około roku 2010.

W długiej perspektywie jednak o względnej pozycji gospodarki danego kraju wobec gospodarek innych państw nie decydują wahania cykliczne (przejściowo gospodarka może rozwijać się szybciej lub wolniej), lecz to ile wynosi średnie tempo wzrostu gospodarczego w całym okresie. Zaledwie 1 punkt procentowy różnicy w rocznych stopach wzrostu PKB w ciągu 30 lat oznacza wzrost o 35% różnicy w poziomie PKB między dwoma krajami. Gdy różnica ta sięga 2 punktów procentowych, w tym samym okresie różnica rozwoju wyniesie aż 80%. Dlatego tak ważne jest aby z jednej strony gospodarka rozwijała się maksymalnie szybko, a z drugiej aby fundamenty, a więc i źródła, tego wzrostu były stabilne i możliwe do utrzymania przez wiele lat. Analizy głównych czynników wzrostu gospodarczego w Polsce lat 1992-2003 można dokonać posługując się tak zwaną dekompozycją Solowa pozwalającą na identyfikację jaką część odnotowanego w danym okresie wzrostu można przypisać wzrostowi nakładów czynników produkcji (kapitału i pracy), a jaką wzrostowi ich produktywności. Tabela 1. prezentuje dekompozycję Solowa dokonaną w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego w ujęciu rocznym, zaś Tabela 2 w ujęciu skumulowanym.

Tabela 2 Czynniki wzrostu gospodarczego w Polsce (zmiany roczne w %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Wkład pracy we wzrost	-2,7	-1,6	-0,2	0,8	1,2	1,7	0,9	-0,5	-1,6	-2,2	-1,7	-0,4
Wkład kapitału we wzrost	0,5	0,7	0,9	0,7	1,7	1,2	1,4	1,4	1,5	0,9	1,1	1,4
TFP	4,9	4,7	4,5	5,5	3,1	3,9	2,5	3,2	4,1	2,2	2	2,7
<b>Razem wzrost PKB</b>	<b>2,6</b>	<b>3,8</b>	<b>5,2</b>	<b>7,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,8</b>	<b>4,8</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,4</b>	<b>3,7</b>

Źródło: Obliczenia DAE MGPIPS

Tabela 3 Czynniki wzrostu gospodarczego w Polsce (zmiany skumulowane w %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Wkład pracy we wzrost	-2,7	-4,2	-4,4	-3,7	-2,5	-0,8	0,0	-0,5	-2,0	-4,1	-5,7	-6,0
Wkład kapitału we wzrost	0,5	1,1	2,1	2,8	4,7	6,1	7,7	9,3	11,2	12,4	13,8	15,8
TFP	4,9	9,6	14,4	20,7	24,9	30,5	34,5	39,2	44,8	47,2	49,5	53,8
<b>Razem wzrost PKB</b>	<b>2,6</b>	<b>6,5</b>	<b>12,0</b>	<b>19,9</b>	<b>27,1</b>	<b>35,7</b>	<b>42,2</b>	<b>48,1</b>	<b>54,0</b>	<b>55,5</b>	<b>57,7</b>	<b>63,5</b>

Źródło: Obliczenia DAE MGPIPS

Zwraca uwagę, że rola czynników produkcji (kapitału i pracy) w wyjaśnianiu przyczyn wzrostu gospodarczego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych jest stosunkowo niewielka. Wzrostowi zasobu kapitału w gospodarce można przypisać około 16 z 63,5 punktów procentowych wzrostu PKB od roku 1992. Jednocześnie w wyniku znacznego spadku



zatrudnienia łączny wkład pracy w tworzenie PKB był ujemny (-6 pp). W efekcie głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego w Polsce była poprawa całkowitej produktywności pracy i kapitału, zaś wzrost miał charakter bezzatrudnieniowy.

Tak wysoki wzrost produktywności ujawnia ogromny zakres jakościowych zmian jakie zaszły w strukturze polskiej gospodarki od początku lat dziewięćdziesiątych. Olbrzymiej poprawie uległa zarówno przeciętna jakość zgromadzonego kapitału jak i poziom zarządzania oraz kultura i efektywność pracy. Wzrost produktywności zachodził więc zarówno w konsekwencji poprawy stopnia wykorzystania tzw. rezerw prostych (lepszego alokacji istniejących zasobów pracy) jak i wzrostu zaangażowania w gospodarce nowoczesnych technologii w tym także teleinformatycznych.

To, że czysta akumulacja kapitału w niewielkim stopniu stała się przyczyną wzrostu gospodarczego wynika ze stosunkowo niskiej (w porównaniu z krajami europejskimi czy azjatyckimi przeżywającymi w przeszłości szybki, stabilny i długookresowy wzrost gospodarczy prowadzący do konwergencji realnej) przeciętnej stopy inwestycji brutto. Kształtującą się na średnim poziomie 19,9 procent pozwala ona zaledwie na pokrycie z niewielką nadwyżką amortyzacji dotychczasowego zasobu kapitału w gospodarce, zwiększa się on więc stosunkowo wolno. Jak pokazują doświadczenia krajów, które w przeszłości doświadczały długoletnich okresów szybkiego i stabilnego wzrostu gospodarczego, nie jest on możliwy bez odpowiednio wysokiej stopy inwestycji, dlatego też podniesienie potencjalnego tempa wzrostu PKB do poziomu 5% wymagać także będzie zwiększenia się udziału akumulacji brutto w tworzeniu PKB o około 10 punktów procentowych w porównaniu do obecnego poziomu.

Niski poziom inwestycji w Polsce wynika częściowo z tego, że ich podstawowym źródłem finansowania są oszczędności krajowe. W Polsce oszczędności te są na niskim poziomie – łącznie w przypadku sektora prywatnego i publicznego nie przekraczały one 22% PKB. Stąd w rzeczywistości istotnym uzupełniającym źródłem finansowania inwestycji stały się oszczędności zagraniczne, które jednak nie mogą zapewnić takiej skali inwestycji, jaka jest niezbędna dla szybkiego rozwoju gospodarczego. Należy zauważyć, że kapitał zagraniczny był nie tylko źródłem finansowania akumulacji w skali makro, lecz przede wszystkim istotną przyczyną podnoszenia jakości, a także różnorodności produktów i usług polskich firm (także pośrednio, dzięki presji konkurencyjnej wywieranej na przedsiębiorców krajowych przez firmy zagraniczne, albo upowszechnianiu wiedzy i umiejętności). Wobec niskich nakładów krajowych na działalność badawczo rozwojową inwestycje zagraniczne były także ważnym źródłem transferu innowacji do polskiego przemysłu. Nie wypierały więc one inwestycji krajowych, lecz były wobec nich komplementarne.

Akcesja Polski do UE otwiera więc szansę na zwiększenie strumienia bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. By tak się stało ważne jest jednak stworzenie warunków instytucjonalnych pozwalających na odwrócenie niekorzystnego trendu, jaki zarysował się w ciągu ostatnich lat. Od 2000 r. roczny napływ inwestycji zagranicznych w Polsce zmniejsza się, co jedynie częściowo można przypisać zmniejszeniu strumienia prywatyzacji i ogólnej dekoniunkturze w gospodarce światowej wpływającej ujemnie na globalną skalę BIZ<sup>6</sup>. W tym samym czasie bowiem napływ BIZ do Czech i Słowacji nie tylko nie zmalał, ale nawet wzrósł.

---

<sup>6</sup> Według wstępnych danych w 2003 r. trend został zmieniony i wartość inwestycji była nieznacznie wyższa niż w 2002 r.

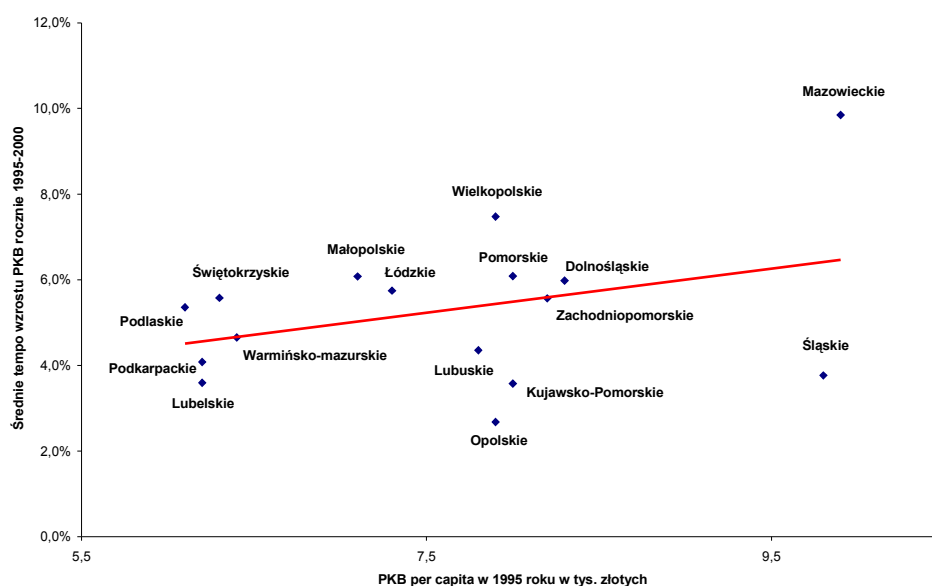
Niepowodzenie w zakresie przyciągnięcia wyższych inwestycji zagranicznych do Polski ogranicza ich rolę jako czynnika pro wzrostowego, a wypełnienie tak powstałej luki wymagać będzie podniesienia będzie trwałego zwiększenia oszczędności krajowych zarówno prywatnych jak i publicznych bez którego niemożliwe stanie się podniesienie przeciętnej krajowej stopy inwestycji.

Przystąpienie Polski do UE otwiera także szansę na zwiększenie oszczędności sektora finansów publicznych dzięki podniesieniu stopy inwestycji publicznych współfinansowanych przez fundusze wspólnotowe w ramach polityki spójności. By tak się stało niezbędne jest jednak dokonanie reformy finansów publicznych w postaci zarówno likwidacji deficytu strukturalnego jak i zmiany proporcji wydatków publicznych. Jej nieprzeprowadzenie oznacza, że nieprzekraczalną bariera dla wykorzystania funduszy strukturalnych stanie się niemożność zgromadzenia dostatecznych środków publicznych na projekty inwestycyjne współfinansowane ze środków UE.

### Zróżnicowanie regionalne wzrostu gospodarczego

W ciągu ostatnich kilkunastu lat w Polsce następuje stopniowe narastanie zróżnicowań poziomu rozwoju regionalnego, które dokonuje się w wyniku szybkiej poprawy sytuacji regionów związanych z największymi aglomeracjami miejskimi oraz jednoczesnego wolnego rozwoju tych obszarów, na terenie których przedtem skoncentrowane były państwowe gospodarstwa rolne i rolnicze spółdzielnie produkcyjne lub dominującą rolę odgrywał przemysł obronny, a także regionów historycznie ubogich, o słabo rozwiniętych pozarolniczych działach gospodarki.

Rysunek 1 Dwywergencja realna w Polsce



Źródło: Opracowanie DAE MGPIPS na podstawie danych GUS

Oznacza to, że w Polsce dochodzi do pogłębienia zróżnicowań, tzn. regiony zamożne stają się względnie jeszcze zamożniejsze, a regiony biedne, względnie biedniejsze. Szczególnie szybkim tempem wzrostu od pozostałych województw wyróżniało się województwo mazowieckie, przy czym głównym źródłem tego zjawiska była Warszawa.

Stosunkowo wysoką stopą wzrostu charakteryzowały się także województwa na terenie których funkcjonują inne główne metropolie, w tym szczególnie: poznańska, krakowska i trójmiejska. Wyjątkiem od tej reguły jest wysoce zurbanizowane, lecz obciążone tradycyjnymi gałęziami przemysłu województwo śląskie. Fakt iż pomimo stosunkowo wysokiego tempa wzrostu gospodarczego koncentruje się on w najbardziej rozwiniętych województwach, a zwłaszcza w Warszawie, odróżnia Polskę od krajów które doświadczały stabilnego, długookresowego rozwoju w przeszłości (np. Francji, Japonii, czy USA). Ich doświadczenia dowodzą, że jednolite obszary gospodarcze powinny doświadczać konwergencji realnej w tempie od 2% do 4% rocznie. Fakt, iż tak się nie dzieje w Polsce może wskazywać na istnienie poważnych, wewnętrznych barier rozwoju w wielu regionach kraju. W tym kontekście zwraca uwagę, że regiony wymagające gruntownej restrukturyzacji ze względu na dominację schyłkowych struktur gospodarczych, które w nowym układzie ekonomicznym nie są w stanie wykazać się długotrwałą efektywnością, odnotowywały niską przeciętną stopę wzrostu niezależnie od początkowego poziomu PKB per capita. Dotyczy to w równej mierze silnie uprzemysłowionych regionów południowej części kraju, w tym zwłaszcza Aglomeracji Katowickiej i dawnego Centralnego Okręgu Przemysłowego, jak i regionów w których gospodarka oparta jest w znacznym stopniu o sektor produkcji rolnej.

## **Finanse publiczne i polityka makroekonomiczna**

### **Potrzeba poprawy koordynacji między polityką fiskalną a pieniężną**

Osiągnięciu zrównoważonego i trwałego rozwoju gospodarczego sprzyja prowadzenie polityki makroekonomicznej tworzącej stabilne i przewidywalne środowisko dla działalności gospodarczej, w sposób zmniejszający, a nie potęgujący rozmiary wahań cyklicznych. Niestety stosowana w ostatnich kilkunastu latach w Polsce kombinacja polityki fiskalnej i pieniężnej nie jest z tego punktu widzenia optymalna.

W konsekwencji dotychczasowa polityka mix prowadzona w Polsce ma charakter procykliczny, w wyniku czego zmienność stóp wzrostu gospodarczego jest bardzo wysoka (wahały się one od 1% do 7% rocznie), a co za tym idzie bardzo duże (ujemne bądź dodatnie) są rozmiary luki produktowej zarówno w fazie ożywienia jak i spowolnienia gospodarczego.

Z dwóch obszarów polityki-mix za pierwotne i ważniejsze źródło problemów z prowadzeniem skutecznej i niekosztownej polityki antycyklicznej należy uznać politykę fiskalną. Znaczne rozmiary rzeczywistych deficytów sektora finansów publicznych, a zwłaszcza budżetu centralnego notowano nie tylko w okresie dekonunktury lecz także w czasie ożywienia gospodarczego. Oznacza to, że wysoki deficyt sektora finansów publicznych w Polsce ma charakter strukturalny tzn. do jego usunięcia nie wystarcza nawet bardzo znaczne zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego.

Jak pokazują badania empiryczne wysoka zmienność stóp wzrostu wiąże się na ogół z niższym tempem wzrostu gospodarczego w długim okresie. Pozwala to sądzić, że poprawa kombinacji polityk makroekonomicznych umożliwiłaby podniesienie średniego rocznego tempa wzrostu PKB o około 0,2pp, a tym samym skrócenie okresu konwergencji realnej z krajami UE15 o około 5lat. Dodatkowym zyskiem byłoby podniesienie dobrobytu społecznego dzięki stabilizacji środowiska makroekonomicznego i zmniejszeniu skali negatywnych konsekwencji jakie dla firm i gospodarstw domowych przynoszą silne wahania cykliczne. Poprawa polityki mix jest także konieczna z punktu widzenia perspektyw przystąpienia Polski do strefy Euro.

## Strukturalny charakter deficytu finansów publicznych

Szybkie narastanie deficytu budżetowego w ostatnich latach i związana z nim eksplozja długu publicznego (który rośnie w tempie 4%-5% PKB rocznie) jest w dużej mierze konsekwencją istniejącej struktury wydatków budżetowych. W chwili obecnej o kształcie budżetu państwa decydują wydatki zdeterminowane, tzn. te których konieczność sfinansowania określają ustawy lub wcześniej podjęte zobowiązania ujęte w ramy prawne. Sytuacja ta istotnie ogranicza swobodę kreowania polityki gospodarczej w obszarze fiskalnym.

Tabela 4 Struktura wydatków budżetu państwa (%)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wydatki zdeterminowane	53,7	58,2	61,1	65,2	66,7
Wydatki elastyczne	46,3	41,8	38,9	34,8	33,3

Źródło: MF

Okolo 40% budżetu państwa ogółem i połowę jego wydatków zdeterminowanych stanowią transfery socjalne. co więcej w latach 1999-2002 kiedy gospodarka stopniowo zwalniała ten udział szybko rósł, co oznacza wypieranie wydatków o charakterze prorozwojowym. Należy jednak zauważyć, iż część wydatków budżetu w ramach dotacji do FUS pokrywa niedobór wynikający z przekazania części obowiązkowej składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych. Fundusze te, poprzez inwestowanie swoich aktywów na polskim rynku finansowym, sprzyjają inwestycjom. Co oznacza, że część z tych środków *de facto* sprzyja rozwojowi gospodarstwu. Zjawisko zwiększania wydatków o charakterze transferów socjalnych w wydatkach budżetu państwa ogółem jedynie w niewielkim stopniu wynika z przyczyn cyklicznych, które ustąpią wraz z powrotem ożywienia gospodarczego.

W Polsce wydatki społeczne znacznie bardziej niż w innych krajach OECD skoncentrowane są na wydatkach o charakterze transferowym (emerytury, renty inwalidzkich i rodzinne, zasiłki chorobowe), kosztem m.in. wydatków na ochronę zdrowia czy wydatków na aktywne programy rynku pracy.

Tabela 5 Struktura zdeterminowanych wydatków budżetu państwa w latach 1999-2003(w %)

	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>7</sup>
Subwencje dla JST	24,9	25,5	23,7	22,2	23,3
Dotacja dla FUS	12,4	17,0	18,8	22,2	22,3
Obsługa długu publicznego	23,3	19,5	18,5	19,8	21,4
Dotacja dla KRUS	16,0	14,3	13,2	12,6	11,9
Emerytury i renty z systemu zaopatrzeniowego	7,2	6,9	6,7	6,5	6,7
Zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze	6,1	6,0	5,1	4,6	4,7
Finansowanie dróg	4,5	4,4	4,3	4,4	
Dotacje dla Funduszu Pracy	0,8	0,9	2,3	3,0	3,1
Wydatki sądów powszechnych					2,6
Wydatki urzędów naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	1,3	1,3	1,1	1,1	1,2
Dotacja do Funduszu Alimentacyjnego	0,9	1,0	1,0	1,1	1,0
Pozostałe pozycje	2,6	3,2	5,2	2,5	1,7

Źródło: MF

<sup>7</sup> Dane dotyczą założeń zaprezentowanych w ustawie budżetowej

Utrzymanie dotychczasowej struktury budżetu nie tylko oznacza lawinowe narastanie zadłużenia lecz także pogłębianie bardzo złych tendencji widocznych w całej dekadzie lat dziewięćdziesiątych, kiedy to następowała stopniowa dezaktywizacja budżetu państwa w procesach rozwojowych gospodarki. Obok spadkowej tendencji wydatków na naukę i rozwój prac B+R, utrzymał się niski udział wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach budżetu, zaś wydatki socjalne skłaniały ludzi do wczesnego wycofania się z rynku pracy i ucieczki w rentę. Kontynuowanie tej polityki w warunkach bardzo niskiego zatrudnienia i perspektywy starzenia się ludności nie jest możliwe.

## Problemy rynku pracy

### Niskie zatrudnienie i strukturalny charakter bezrobocia

W porównaniu z innymi państwami UE Polska w kategoriach rynku pracy wypada bardzo źle: odznacza się niską aktywnością zawodową, najwyższym bezrobociem i jednym z najniższych wskaźników zatrudnienia. Od roku 1998 w Polsce systematycznie spada odsetek ludzi pracujących, rośnie zaś liczba osób nieaktywnych. Zwraca uwagę, że silny spadek zatrudnienia nastąpił w latach 1998-2000 kiedy wzrost gospodarczy był jeszcze stosunkowo wysoki i był kontynuowany w latach następnych, gdy koniunktura gospodarcza obniżyła się. W tym okresie utrata pracy dotknęła przede wszystkim osoby najmniej wydajne, podczas gdy pracujący podnosili swoją produktywność, w wyniku tego płace realne tylko w niewielkim stopniu zareagowały na silny wzrost bezrobocia.

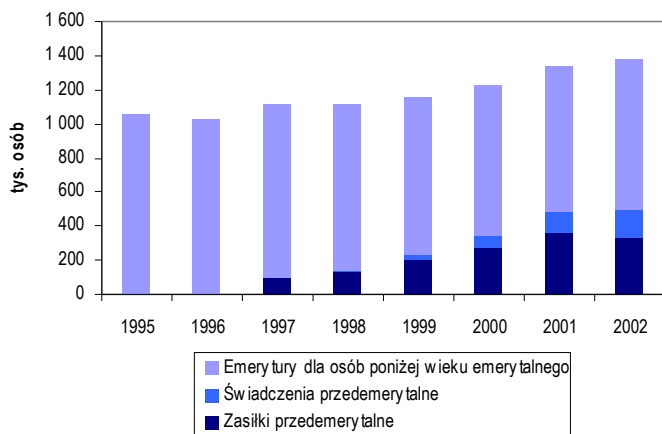
**Tabela 6 Roczne stopy zmian nakładów pracy i wydajności pracy**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nakłady pracy	-0,3	0	0,3	0,1	0,3	0,2	-0,5	-0,4	-0,1	-0,3
Wydajność pracy	1,4	4,5	-	5,2	6,1	4,6	4,1	4,0	1,0	1,8

Źródło: opracowanie DAE, MGPIPS

Według danych Badania Ekonomicznej Aktywności Ludności (BAEL) w IV kwartale 2003 r. było 13 718 tys. pracujących, w porównaniu z 15 335 tys. w IV kwartale 1998 r. (spadek o ponad 10 procent). Tak duży spadek zatrudnienia wiązał się z jednej strony z restrukturyzacją przedsiębiorstw w warunkach spowolnienia gospodarczego, z drugiej zaś z dezaktywizacyjną polityką rynku pracy skłaniającą, zwłaszcza osoby po 50-tym roku życia, do przechodzenia na wcześniejsze emerytury, zasiłki czy świadczenia przedemerytalne.

### Rysunek 2 Liczba osób korzystających z emerytur, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych w wieku przedemerytalnym



Źródło: Szacunki DAE MGPIPS na podstawie danych ZUS i DRP MGPIPS.

W ostatnim okresie można lepsza koniunktura wpływa na nieznaczną poprawę wskaźników rynku pracy: liczba pracujących w IV kwartale 2003 r. była wyższa niż liczba pracujących w IV kwartale 2002 r. i nieznacznie niższa niż w III kwartale 2003 r. Dalsze ożywienie gospodarcze powinno umocnić ten trend.

**Tabela 7 Wskaźnik zatrudnienia, dane za IV kwartał danego roku**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>15 i więcej lat</b>	<b>51</b>	<b>48</b>	<b>47,4</b>	<b>45,5</b>	<b>44,1</b>	<b>44,2</b>
kobiety	43,9	40,7	40,3	39,0	38,1	38,2
mężczyźni	58,9	55,9	55,2	52,5	50,7	50,9
35-44 lat	79,2	76,5	75,7	73,3	73,5	73,8
45-59/64 lat	59,0	54,9	55,4	54,0	52,1	52,0

Źródło: BAEL, GUS

Niskiemu zatrudnieniu towarzyszy wysokie bezrobocie o charakterze strukturalnym. Bezrobotni, którzy oczekiwali na podjęcie pracy ponad rok stanowią 50,4 procent ogółu bezrobotnych. Naturalna stopa bezrobocia w Polsce przekracza 15 procent. Tym samym obniżenie bezrobocia poniżej tego poziomu na skutek czynników o charakterze cyklicznym wywołuje presję inflacyjną i nie może być trwałe. Innymi słowy ożywienie gospodarcze nie jest w stanie, wobec istniejących barier instytucjonalnych, rozwiązać samoistnie problemu bezrobocia.

**Tabela 8 Stopa bezrobocia, dane za IV kwartał danego roku**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>według wieku</b>						
15 i więcej lat	10,6	15,3	16	18,5	19,7	19,3
15-24 lat	23,3	32,5	34,1	41,1	43,6	41,1
<b>według miejsca zamieszkania</b>						
miasto	11,1	15,9	16,9	19,6	21,3	20,9
wieś	9,9	14,5	14,3	16,7	17,2	16,6
<b>według wykształcenia</b>						
wyższe	3,0	4,8	4,8	6,4	7,5	7,7
policealne i średnie zawodowe	8,6	13	13,6	16,1	17,4	16,9
średnie ogólnokształcące	13,5	19,2	19,6	22,9	24,0	22,9
zasadnicze zawodowe	12,5	18,4	19,2	22,4	23,8	23,5
gimnazjalne, podstawowe i niepełne podstawowe	14,4	19,3	20,2	22,6	25,4	26,0

Źródło: BAEL GUS

Poza wysokim poziomem bezrobocia, występuje duże jego regionalne zróżnicowanie. W efekcie, odczuwalny poziom braku pracy w wielu regionach jest wyższy niż wynikający ze statystyki ogólnokrajowej. W IV kwartale 2003 r. wskaźnik bezrobocia wg BAEL był najwyższy w województwach lubuskim i zachodniopomorskim, gdzie wyniósł 23,6 procent, a najniższy w mazowieckim – 15,2 procent.

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na sytuację danej osoby na rynku pracy jest poziom jej kwalifikacji. W 2003 roku bezrobotni, którzy posiadali wykształcenie zasadnicze zawodowe i niższe stanowili 59,2 procent ogółu bezrobotnych. Przy czym, poziom wykształcenia jest niższy wśród starszych pracowników, co dodatkowo wpływa na pogorszenie szans zatrudniania tej grupy.

## Barriere ograniczające wzrost zatrudnienia

Wzrost gospodarczy w Polsce zachodzi praktycznie bezzatrudnieniowo. Według różnych badań, przy obecnych uwarunkowaniach instytucjonalnych zatrudnienie w Polsce wzrasta tylko wtedy, gdy dynamika PKB w ujęciu rocznym przekracza 5 procent. Jest to wartość bardzo wysoka, znacznie wyższa niż np. w USA (mniej niż 0,5 procent) czy UE (ok. 2,8 procent). W zestawieniu z faktem, że potencjalne długookresowe tempo wzrostu gospodarczego Polski jest obecnie niższe od 5 procent oznacza to, że znaczny i trwały wzrost zatrudnienia w Polsce nie jest możliwy zarówno bez podniesienia potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego jak i bez zmiany formuły polityki rynku pracy z dezaktywizacji na aktywizację.

Jednym z głównych czynników ograniczających możliwości zwiększania zatrudnienia jest wysoki klin podatkowy, czyli relacja pomiędzy obciążeniami z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne i wynagrodzeniem brutto. Wskaźnik ten w 2002 r. wyniósł 41,4 procent (dla osoby samotnej osiągającej 67 procent przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej) i był wyższy od średniego klina podatkowego w Unii Europejskiej i w krajach przystępujących. Tak wysokie obciążenie wynagrodzeń jest niezbędne do sfinansowania bardzo dużych wydatków na transfery socjalne – wynikających przede wszystkim z bardzo dużej i ciągle rosnącej liczby osób pobierających emerytury i renty.

Tabela 9 Klin podatkowy w 2002 r.

Kraj	Klin podatkowy	Kraj	Klin podatkowy
Belgia	48,9	UE 15	37,8
Niemcy	45,9	Francja	37,8
Szwecja	45,9	Estonia	37,4
Rumunia	43,5	Holandia	37,2
Włochy	42,7	Bułgaria	35,5
Węgry	42	Grecja	34,3
Czechy	41,8	Hiszpania	33,9
Łotwa	41,4	Norwegia	33,8
<b>Polska</b>	<b>41,4</b>	Portugalia	29,5
Litwa	41,3	USA	27,3
Kraje przystępujące	41,1	Luksemburg	27,3
Dania	40,4	Wielka Brytania	24,7
Finlandia	40,4	Japonia	23,2
Słowacja	40,3	Malta	18,1
Austria	39,9	Cypr	17,5
Słowenia	39,8	Irlandia	16,6

Klin podatkowy policzono dla samotnej osoby zarabiającej 67 procent przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, przedstawiony jako procent wynagrodzenia brutto powiększonego o pochodne od wynagrodzeń płacone przez pracodawcę.

Źródło: Eurostat

Wytworzył się przy tym mechanizm błędnego koła. Obecna konstrukcja systemu podatkowego i składkowego w największym stopniu ogranicza podaż i popyt na pracę niskopłatną osób o niskich kwalifikacjach, a właśnie te osoby znajdują się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Wysokie obciążenia pracy powodują, że przedsiębiorcy preferują rozwiązania kapitałochłonne, a nie pracochłonne. To z kolei pociąga za sobą utrwalanie się bezrobocia strukturalnego (zwłaszcza wśród osób niskow kwalifikowanych) i spadek

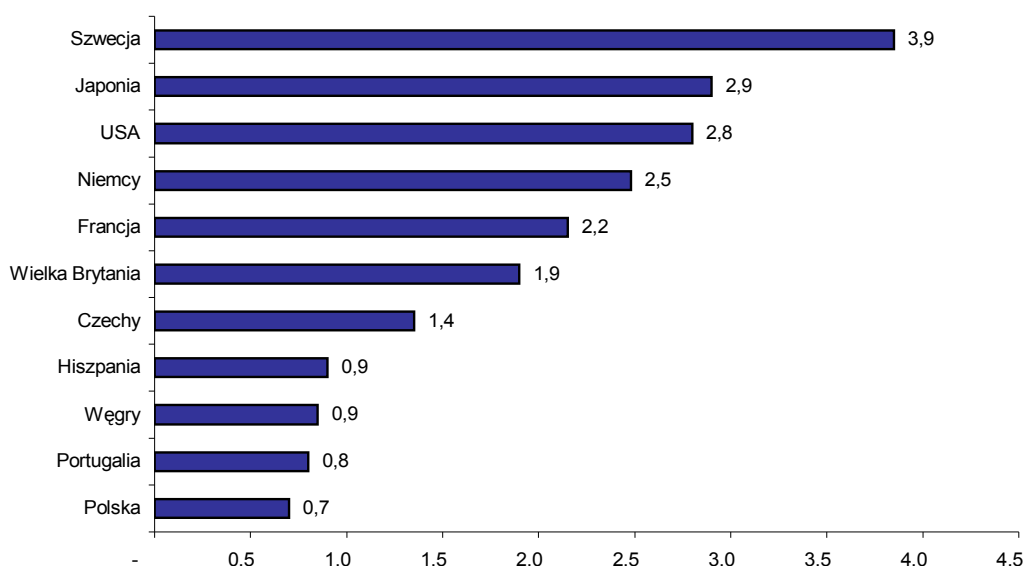
zatrudnienia, a w konsekwencji zmniejszenie bazy podatkowej i dochodów ze składek, a co za tym idzie pogłębienie deficytu w systemie ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie wzrastająca liczba beneficjentów różnego rodzaju transferów socjalnych powoduje wzrost i usztywnienie wydatków publicznych, co łącznie ze spadkiem dochodów uniemożliwia zmniejszenie skali klina podatkowego.

Klin podatkowy nie jest jedyną przyczyną problemów polskiego rynku pracy. Są one pogłębiane przez niską mobilność zawodową i przestrzenną pracowników, zwłaszcza tych o mniejszych kwalifikacjach. Regiony o najwyższym bezrobociu charakteryzują się jednocześnie wysokim udziałem długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych oraz mniejszym stopniem zrestrukturyzowania gospodarki, jednocześnie brak kwalifikacji bezrobotnych i nieelastyczności rynku pracy powodują, że nawet w regionach o wysokim bezrobociu zdarzają się problemy z obsadzaniem nowopowstających miejsc pracy. W efekcie, w przyszłości może nastąpić dalsza polaryzacja regionalnych rynków pracy, z wyraźnym podziałem geograficznym na regiony „lepsze” i „gorsze” pod tym względem.

### Spadające wydatki badawczo rozwojowe i niska innowacyjność gospodarki

Fakt, iż główną, a w długim okresie jedyną, przyczyną wzrostu gospodarczego jest wzrost produktywności sprawia, że szczególnie ważne dla utrzymania długotrwałego rozwoju gospodarczego kraju jest prowadzenie działalności innowacyjnej a zwłaszcza badawczo rozwojowej służącej jej podnoszeniu. Syntetycznym wskaźnikiem służącym do oceny perspektyw rozwojowych danego kraju, stosowanym powszechnie w międzynarodowych badaniach przekrojowych jest więc udział budżetowych i pozabudżetowych nakładów na B+R w produkcie krajowym brutto (GERD). W ostatnich 12 latach wynosił on w Polsce ok. 0,70% i był niższy niż w większości krajów Europy oraz niższy niż w Japonii i USA (por. Rysunek 2).

Rysunek 3 Wydatki na badania i rozwój w wybranych krajach w roku 2000<sup>8</sup>



Źródło: Ministerstwo Nauki i Informatyzacji

Co więcej, od początku lat 90-tych udział nakładów na badania i rozwój w PKB w Polsce systematycznie maleje. Od roku 1990 do roku 2002 obniżał się on z roku na rok z

<sup>8</sup> Dane dotyczące Portugalii i Szwecji odnoszą się do 1999 r., w przypadku Polski do 2001



początkowego poziomu 1,08% do zaledwie 0,59% PKB w roku 2002. Stało się tak przede wszystkim za sprawą malejących nakładów publicznych na ten cel. Udział wydatków budżetowych w finansowaniu nauki w latach 1990-2002 r obniżył się z poziomu 0,76%PKB do 0,35% PKB, a w latach 2003 – 2004 ustabilizował się na poziomie 0,34% PKB. Jednocześnie wydatki prywatne na B+R utrzymywały się na stabilnym poziomie ok. 0,3% PKB. Finansowanie nauki jest więc zdecydowanie niższe niż w krajach UE-25, gdzie w 2001 r. wyniosło 0,76% PKB. Całkowite finansowanie B+R w UE-25 w 2001 r. oscyloowało wokół 1,93% PKB. Także kraje o porównywalnym poziomie rozwoju gospodarczego, jak Czechy czy Węgry znacząco wyprzedziły Polskę.

W aspekcie wydatków na informatyzację należy zwłaszcza zwrócić uwagę na ich stosunkowo niewielki udział w PKB, który w ostatnich latach kształtuje się na poziomie 1,7-1,9 % PKB podczas gdy na przykład w Czechach jest to 3,1 proc., a w krajach Unii Europejskiej średnio 3,4 proc. Z podobną dynamiką rozwija się handel elektroniczny w Polsce. Pomimo stałego wzrostu obrotów na platformach elektronicznych obserwuje się wiele czynników hamujących. Jako bariery rozwoju handlu elektronicznego i Internetu w przedsiębiorstwach często wymienia się: niedostateczną wiedzę o możliwościach Internetu, brak zaufania do transakcji on-line oraz koszty połączeń internetowych.

We wszystkich krajach Unii Europejskiej sektor produkcji ICT odgrywa znaczącą rolę. Technologie informacyjne i telekomunikacyjne wytwarzają średnio 5% PKB. W krajach takich jak Finlandia i Irlandia procent ten jest jeszcze wyższy. Według ocen ekspertów wpływ sektora ICT na gospodarkę jest dwu lub nawet trzykrotnie większy niż rzeczywista wartość sektora. Ostatnie badania pokazują, że w latach dziewięćdziesiątych producenci technologii informatycznych wytwarzali tylko 8% PKB Stanów Zjednoczonych, ale ich udział w rzeczywistym wzroście gospodarczym kraju wynosił aż 35%. Sektor produkcyjny i usługowy ICT wciąż rozwija się szybciej niż cała gospodarka. Technologie informacyjne i komunikacyjne mają również ogromny wpływ na wydajność w przedsiębiorstwach. Eksperti oceniają, że w Stanach Zjednoczonych dzięki technologiom informatycznym wydajność pracy wzrosła o 1-1.5%.

Niskie nakłady na naukę i badania rozwojowe były m.in. przyczyną spadkowego trendu wynalazków i wzorów użytkowych zgłaszanych w kraju przez tzw. rezydentów a także systematycznego pogarszania się bilansu płatniczego Polski w dziedzinie wymiany handlowej tzw. niematerialną technologią w zakresie osiągnięć naukowo-technicznych, prawami własności patentów, licencji i znaków towarowych usług technicznych oraz działalności badawczej i rozwojowej.

Skłonność do innowacji, czyli do wprowadzania nowych, użytecznych produktów, technologii i usług, jest dziś uznawana za jeden z głównych atrybutów międzynarodowej konkurencyjności gospodarek i społeczeństw. Polska gospodarka powinna powiększyć zdolność w zakresie tworzenia i absorpcji innowacji. Bez takiego działania stanie się przestrzenią zależną w aspekcie gospodarczym, kulturowym, politycznym i naukowym.<sup>9</sup> Większość zmian o charakterze innowacji jest głęboko osadzonych na podłożu kultury społeczeństw, będącej wyznacznikiem i weryfikatorem działalności prospektywnej.

---

<sup>9</sup> Por. W. Janasz, *Innowacyjne strategie rozwoju przemysłu*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999, s.107.

## Sytuacja społeczna Polski u progu UE

### Zmiany demograficzne

Trend w rozwoju demograficznym Polski ustabilizował się od drugiej połowy lat 90-tych. 2003 r. był już piątym z kolei rokiem, w którym odnotowano ubytek rzeczywisty ludności, a jednocześnie drugim, w którym wystąpił ujemny przyrost naturalny. W latach 1999-2003 – w wyniku niskiego przyrostu naturalnego oraz ujemnego salda migracji zagranicznych – liczba ludności Polski zmniejszyła się o ok. 89 tys. Tempo przyrostu ludności było ujemne i wynosiło: od -0,03% w 1999 r. do -0,08% w 2003 r., co oznacza przyspieszenie spadku liczby ludności kraju. Szacuje się, że w końcu 2003 roku liczba ludności Polski wynosiła 38 191 tys. osób. Szacunek ten został opracowany na bazie wyników ostatecznych Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z maja 2002 roku. Spis ludności wykazał liczbę ludności o około 400 tys. mniejszą (1,1%) w stosunku do bilansów ludności na koniec 2001 roku, prowadzonych na bazie poprzedniego spisu. Istotne zmiany wystąpiły także w strukturze ludności według wieku, w szczególności dotyczyły zmniejszenia liczby osób w wieku wysokiej aktywności zawodowej.

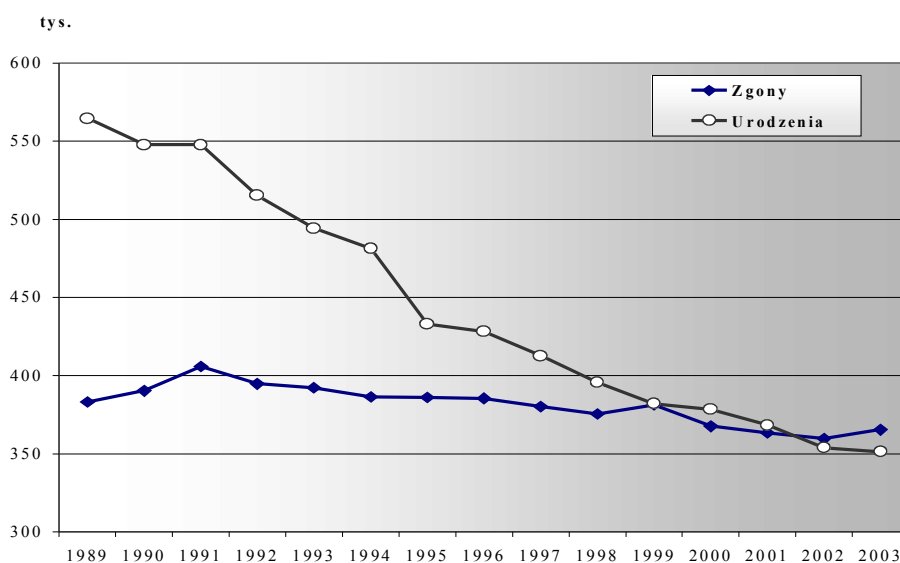
W poszczególnych województwach skala rozbieżności między wynikami spisu a danymi z bilansów ludności dotyczących końca 2001 r. była zróżnicowana. Generalnie, w spisie 2002, odnotowano większą liczbę ludności w woj. mazowieckim (o +0,8%) – dotyczyło to głównie aglomeracji warszawskiej, natomiast znacząco mniejsza liczba ludności wystąpiła w woj.: śląskim (o -1,9%), dolnośląskim (o -2,1%), zachodniopomorskim (o -2,1%) oraz o -2,8% w woj. warmińsko-mazurskim. W ogólnej liczbie ludności 38191 tys. osób - szacowanej na koniec 2003 r. - kobiety stanowiły ponad 51% ogółu ludności; na 100 mężczyzn przypada ich 107 (wśród ludności miejskiej 110, zaś na obszarach wiejskich 101). Współczynnik ten zmienia się w zależności od wieku. Wśród osób w wieku 0-40 lat występuje liczebna przewaga mężczyzn - 96 kobiet na 100 mężczyzn; w wieku powyżej 40 lat współczynnik feminizacji wynosi 121, przy czym w najstarszych rocznikach wieku (65 lat i więcej) na 100 mężczyzn przypadają średnio 164 kobiet.

Rezultatem przemian społeczno-demograficznych w latach 90-tych było gwałtowne zmniejszanie się liczby dzieci i młodzieży (0-17 lat) z 11318 tys. w 1990 r. do 8663,7 tys. w 2002 r. Udział tej grupy osób w ogólnej liczbie ludności obniżył się do ok. 22,7% (z 29,7% w końcu 1990 r.). Dzieci w wieku poniżej 15 lat stanowią obecnie około 17% ogólnej populacji wobec prawie 25% w 1990 r. Szczególnie duże zmiany można zaobserwować w grupie osób w wieku produkcyjnym (kobiety w wieku 18-59 lat, mężczyźni - 18-65 lat). Liczba osób w wieku produkcyjnym w latach 1990-2002 wzrosła o ponad 1,8 mln osób – do poziomu 23789,8 tys. Zwiększył się także o ponad 5 punktów procentowych odsetek osób w wieku zdolności do pracy w ogólnej liczbie ludności - do poziomu ok. 63% w końcu 2003 r. Wśród osób będących w wieku produkcyjnym, największe zmiany dotyczyły ludności w wieku niemobilnym, powyżej 44 roku życia. Liczba ludności w tym wieku zwiększyła się o ponad 1,7 mln. Jest to związane z przejściem do wieku niemobilnego osób urodzonych w okresie wyżu demograficznego w połowie lat 50-tych, czyli ukończeniem przez te osoby co najmniej 45 roku życia. Obserwowany jest także dalszy wzrost liczby osób w wieku emerytalnym (mężczyźni 65 lat i więcej, kobiety 60 lat i więcej). Liczba tych osób wzrosła o ponad 1 mln w porównaniu do początku lat 90-tych. W końcu 2003 r. odsetek tej grupy ludności w ogólnej populacji wyniósł ok. 15% (w 1990 r. niespełna 13%). Udział osób w wieku 65 lat i więcej (razem mężczyzn i kobiet) stanowił ok. 13% wobec 10,2% w 1990 r. Obecnie na 100 osób w wieku produkcyjnym przypada 59 osób w wieku nieprodukcyjnym, tj.

24 osoby w wieku poprodukcyjnym oraz 35 osób w wieku do 17 lat (w 1990 r. 74 osoby - odpowiednio 22 i 52).

W porównaniu z innymi krajami europejskimi ludność Polski jest nadal młoda w sensie demograficznym, jednakże mediana wieku zwiększa się z każdym rokiem; na początku lat 90-tych wynosiła 33,9 dla kobiet i 31,2 dla mężczyzn; zaś w 2002 r. - odpowiednio 38,0 oraz 33,9. Bezpośrednią przyczyną zmniejszania się liczby ludności jest znaczący spadek liczby urodzeń. Od 1993 r. urodzenia kształtują się na poziomie poniżej 500 tys., a od 1998 r. - poniżej 400 tys. Umieralność nie ulega istotnym zmianom. Z szacunku wynika, że w 2003 roku zmarło o 14 tys. więcej osób niż urodziło się (w 2002 r. ujemny przyrost naturalny wynosił 6,0 tys.).

**Rysunek 4. Ruch naturalny ludności w latach 1989-2003**



Źródło: GUS

Saldo długookresowych migracji zagranicznych na pobyt stały - ujemne dla Polski w całym okresie powojennym – w 2003 r. osiągnęło poziom minus 14 tys. osób.

Pod względem liczby ludności Polska znajduje się na 30 miejscu wśród krajów świata i na 9 w Europie. W przypadku gęstości zaludnienia plasujemy się w grupie średnio zaludnionych państw europejskich. Na 1 km<sup>2</sup> powierzchni mieszkają 122 osoby; w miastach około 1109, na terenach wiejskich 50. Ludność miejska stanowi niespełna 62% ogółu populacji.

## Trwanie życia

Obserwowana w latach 90-tych stała poprawa sytuacji w zakresie umieralności w pozytywny sposób wpływa na przeciętną długość trwania życia Polaków. Przewiduje się, że przy niezmiennych warunkach wymierania populacji - zgodnych z obserwowanymi w 2002 r. – urodzeni w 2002 r. chłopcy osiągną średnio wiek 70,4 roku, dziewczynki zaś 78,8 roku.

W stosunku do 1991 r. trwanie życia mężczyzn wydłużyło się o 4 lata, zaś kobiet o ponad 3 lata. Nadal różnica między trwaniem życia mężczyzn i kobiet w Polsce jest duża (ponad 8 lat), podczas gdy średnia europejska wynosi 5-6 lat. Także wiek dożywania w Polsce jest niższy niż w krajach skandynawskich i zachodnio-europejskich (dla kobiet niższy o 4-5 lat, zaś dla mężczyzn o 6-7 lat).

## Migracje ludności

Ludność Polski jest zdecydowanie zasiedziła. Z danych spisu ludności 2002 wynika, że prawie 60% ludności (22622 tys. osób) mieszka w tej samej miejscowości (gminie) od urodzenia. Większą zasiedziałością charakteryzują się mieszkańcy wsi – 67% spośród nich stwierdziło, że mieszka od urodzenia w tym samym miejscu, zaś w miastach fakt taki deklarowało tylko 54%.

Zatem – ludność mobilna stanowiła niespełna 40% ogółu. Prawie 98% ludności mobilnej zmieniało miejsce zamieszkania wewnątrz kraju. Stymulatorem migracji wewnętrznych są zmiany na rynku pracy, a przede wszystkim tworzenie nowych miejsc pracy, ponadto – kształcenie czy podnoszenie kwalifikacji zawodowych, a także zakładanie rodzin. Znajduje to odzwierciedlenie w strukturze wieku osób migrujących - dominowały osoby młode, w wieku 25-34 lata (prawie 31% migrantów), przy czym najliczniejszą wśród mężczyzn była grupa w wieku 30-34 lata, a wśród kobiet – 25-29 lat. Najwięcej osób przemieszczało się z miast do miast, następnie z terenów wiejskich do miast, najmniej migracji zanotowano ze wsi na wieś.

Na podstawie bieżących badań migracji zagranicznych statystyka podaje liczbę osób przyjeżdżających do Polski z zagranicy na pobyt stały (imigracja stała) oraz liczbę osób wyjeżdżających na stałe z Polski (emigracja definitywna). Szacuje się, że w 2003 r. w Polsce osiedliło się 7,0 tys. osób, a opuściło kraj 20,8 tys. osób. Saldo migracji w latach 1990-2003 było ujemne i kształtowało się w granicach od niespełna minus 12 tys. (w 1997r.) do prawie minus 20 tys. (w 2000 r.). W 2003 r. saldo to wynosiło minus 13,8 tys. co oznacza, że więcej osób wyjechało na stałe za granicę niż przyjechało do Polski.

Wyniki spisu 2002 pokazały, że wśród migrantów przybywających do Polski z zagranicy na stałe zdecydowana większość (82%) posiadała obywatelstwo polskie, czyli byli to Polacy „powracający” do kraju po latach emigracji. Najczęściej wymienianymi krajami poprzedniego pobytu były: Niemcy (ponad 23 tys.), Stany Zjednoczone Ameryki (powyżej 12 tys.) oraz Ukraina (5,5 tys.).

W momencie spisu ponad 786 tys. stałych mieszkańców Polski przebywało za granicą przez okres dłuższy niż 2 miesiące, w tym 80% z nich – przez co najmniej rok (nawet kilkanaście lat). Główne kierunki emigracji mieszkańców Polski to: Niemcy (294 tys.), Stany Zjednoczone Ameryki (158 tys.), Włochy (39,3 tys.) oraz Kanada, Wielka Brytania i Francja.

Wśród ludności mieszkającej na stałe w Polsce - ponad 98% (37530 tys. osób) to obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, 0,1% (ponad 40 tys.) stanowią cudzoziemcy, tj. osoby bez polskiego obywatelstwa, a ok. 500 osób to bezpaństwowcy, tj. osoby nie posiadające obywatelstwa żadnego kraju.

W Polsce mieszkają obywatele ok. 160 państw. Prawie 445 tys. obywateli polskich posiada drugie obywatelstwo. Najbardziej liczną grupę (prawie 288 tys.) stanowią osoby z obywatelstwem niemieckim, z tego dla ok. 280 tys. osób jest to drugie obywatelstwo - po polskim. Kolejną grupę stanowią Amerykanie (31,4 tys.), którzy w większości przypadków (30,1 tys.) mają także polskie obywatelstwo, podobnie Kanadyjczycy (14,8 tys., w tym 14,5 tys. z obywatelstwem polskim) oraz Francuzi (8,1 tys., w tym z polskim 7,3 tys.). Wśród 6,4 tys. Ukraińców mieszkających w naszym kraju, tylko niespełna 1 tys. jest także obywatelami Polski.

## **Edukacja, budowa kapitału kulturowego i społecznego**

Pozytywnym zjawiskiem obserwowanym od kilkunastu lat jest stały wzrost liczby osób legitymujących się wykształceniem ponad podstawowym. W okresie prawie 14 lat dzielących spisy ludności odsetek osób z wykształceniem ponad podstawowym wzrósł z prawie 55% w 1988 r. do około 67% w 2002 r. Znacznie zmniejszyła się liczba osób z wykształceniem podstawowym, niepełnym podstawowym i bez wykształcenia szkolnego; jednocześnie nastąpił ponad 1,5-krotny wzrost liczby osób z wykształceniem wyższym. W 2002 r. 10,2% ludności w wieku 20 lat i więcej posiadało wyższe wykształcenie, w 1988 r. – 6,5%. Zróżnicowanie regionalne nie jest tu duże – od 8% (opolskie) do 13,8% (mazowieckie).

Stosunkowo wysoki wzrost poziomu wykształcenia dotyczy kobiet. W 1988 r. tylko połowa z nich miała wykształcenie ponad podstawowe, w 2002 r. już 65% (wśród mężczyzn: 59% w 1988 r. i 70% w 2002 r.)<sup>10</sup>. Kobiety też częściej niż mężczyźni mają ukończoną szkołę co najmniej średnią, a prawie 11% kończy studia; mężczyźni natomiast częściej pozostają przy wykształceniu zasadniczym zawodowym (ponad 31%), a tylko niecałe 10% posiada wykształcenie wyższe.

Ludność miejska charakteryzuje się zdecydowanie wyższym odsetkiem osób z wykształceniem ponadpodstawowym (73% w 2002 r.) niż ludność wiejska. Obserwuje się pozytywne zmiany w poziomie wykształcenia ludności na wsi, tj. wzrost odsetka osób z wykształceniem ponadpodstawowym (39% w 1988 r. do prawie 56% w 2002 r.), w tym z wykształceniem wyższym dwukrotnie (do ponad 4%). Ponad dwukrotnie zmniejszył się na wsi odsetek osób bez wykształcenia szkolnego. Mimo pozytywnych zmian, poziom wykształcenia ludności wiejskiej pozostaje nadal dużo niższy od poziomu wykształcenia ludności miejskiej. Istotne różnice występują też w dostępie do szkół i przedszkoli na wsi i w mieście. Uczestnictwo dzieci wiejskich w oświacie przedszkolnej jest wyraźnie mniejsze niż dzieci miejskich. Start edukacyjny ma wpływ na dalszą karierę szkolną, czego efektem są słabsze wyniki uczniów szkół wiejskich w sprawdzianie w VI klasie szkoły podstawowej i na egzaminie w III klasie gimnazjum, a także znacznie niższa liczba studentów rekrutujących się z obszarów wiejskich. Nierówność szans edukacyjnych na wsi i w mieście stanowi istotny problem, którego rozwiązanie jest konieczne, aby powstrzymać dalsze pogłębianie się dysproporcji oraz skutecznie zapobiegać wykluczeniu społecznemu.

Do najważniejszych wyzwań stojących przed systemem edukacji w Polsce należy zaliczyć podnoszenie jakości kształcenia. Średnia wyników edukacji szkolnej i pozaszkolnej jest stosunkowo niska (nie dotyczy to wyników kształcenia w najlepszych szkołach) zaś zróżnicowanie osiągnięć uczniów i niektórych warunków kształcenia należy do najwyższych w krajach OECD. Udział Polski w międzynarodowych badaniach jakości edukacji nie ma jeszcze dłuższej tradycji, w związku z tym porównanie jakości edukacji i zróżnicowania tej jakości opiera się na wynikach badania PISA (dotyczy ono tylko 15-latków) – może stanowić ono jednak pewną podstawę do ogólnej oceny.

Badania PISA pokazują, że naturalne różnice w osiągnięciach uczniów ujawniają się w Polsce w większym stopniu między poszczególnymi szkołami, niż wewnątrz szkół. Świadczy to o koncentrowaniu uczniów o podobnych cechach. System edukacji sprzed roku 2000 (tzn. roku

---

<sup>10</sup> Po reformie oświatowej 2001 roku wyróżnia się cztery poziomy wykształcenia: podstawowe, gimnazjalne, zasadnicze zawodowe oraz wykształcenie średnie. Wykształcenie ponadpodstawowe (właściwe dla starego ustroju szkolnego) w nowym systemie odpowiada wykształceniu zasadniczemu zawodowemu i wykształceniu średniemu.

badania) w odniesieniu do 15-latków (nie znamy jeszcze wyników kolejnych badań PISA z roku 2003) utrwał w ten sposób lub nawet wzmacniał nierówności społeczne. Należy jednak podkreślić, że rok 2000 był także pierwszym rokiem tworzenia się nowej struktury zreformowanego szkolnictwa i podjęcia szeregu działań mających na celu poprawę sytuacji<sup>11</sup>.

Liczba osób dorosłych kształcących się w szkołach dla dorosłych oraz na studiach wyższych, podyplomowych oraz studiach doktoranckich dzięki znacznemu wzrostowi liczby studentów w ostatnich dziesięciu latach osiągnęła w roku szkolnym 2002/2003 wartość około 2,48 miliona. W szkołach dla dorosłych kształciło się 518,1 tys. osób, zaś w systemie szkolnictwa wyższego kształciło się ogółem 1962,6 tys. osób, z tego na studiach dziennych – 824,2 tys., na studiach wieczorowych, zaocznych i eksternistycznych - 976,3 tys., na studiach podyplomowych 130,0 tys., a na studiach doktoranckich – 31,1 tys. osób. Znacznie aktywizują swoją działalność uniwersytety trzeciego wieku, uniwersytety ludowe oraz stowarzyszenia, fundacje i firmy prywatne prowadzące różne formy doskonalenia zawodowego.

Należy pamiętać o tym, że mimo dobrych wskaźników skolaryzacji, duża część absolwentów ma trudności ze znalezieniem pracy. Niedopasowanie kompetencyjne podaży i popytu na pracę jest jedną z przyczyn tego zjawiska. Zmiana tej sytuacji wymaga z jednej strony podniesienia jakości kształcenia wielu szkół, z drugiej zaś stworzenia możliwości bardziej elastycznego dostosowywania przez szkoły zakresu kształcenia do potrzeb rynku pracy jak również rozwinięcia systemu szkoleń pozwalających zdobyć umiejętności i kwalifikacje potrzebne do zdobycia zatrudnienia. Ważnym elementem wspomagającym kształcenie ogólne i zwiększającym szanse zawodowe mieszkańców zwłaszcza terenów wiejskich i małych miast oraz poprawiającym jakość ich życia jest system nauczania na odległość (e-learning) obejmujący możliwość realizacji studiów wyższych oraz oferowanie w tej technice kursów, szkoleń zawodowych, warsztatów. Tą samą techniką można aktywizować działalność uniwersytetów trzeciego wieku i uniwersytetów ludowych.

Internet może stać się narzędziem integracji społecznej. Przykładem jest telepraca, która potencjalnie umożliwi karierę zawodową oraz stanowi źródło utrzymania dla osób dla osób niepełnosprawnych, wychowujących dzieci lub niemogących się przeprowadzić blisko miejsca pracy. Z tego też powodu należy uczynić z telepracy realne narzędzie aktywizacji zawodowej. Aby to jednak uczynić, system edukacyjny musi wprowadzić na szeroką skalę powszechną umiejętność posługiwania się teleinformatyką.

---

<sup>11</sup> Działania te objęły m.in. zmianę podstaw programowych, wprowadzenie nowych przedmiotów, zmodyfikowanie struktury systemu szkolnego.

## **Budowa społeczeństwa informacyjnego**

Liczba telefonów stacjonarnych a także liczba osób posiadających komputer oraz dostęp do Internetu stawiają Polskę, także na tle krajów akcesyjnych, na dość odległym miejscu. Niska penetracja dostępu do usług telefonii stacjonarnej i komórkowej wskazuje na słabo rozwiniętą infrastrukturę telekomunikacyjną.

Liczba telefonów stacjonarnych przypadająca na 100 osób (ok. 35) w Polsce plasuje nasz kraj daleko w tyle za Cyprem, gdzie liczba jest dwukrotnie wyższa, a także za krajami Unii Europejskiej, gdzie średnia liczba telefonów na 100 osób wynosi 60.

Podobna sytuacja występuje wśród użytkowników komputerów z dostępem do Internetu. Z 10% obywateli posiadających dostęp do Internetu Polska pozostaje daleko za Czechami, w których ten wskaźnik wynosi prawie 40%, czy Estonią z 26% obywateli posiadających komputer z dostępem do Internetu.

W Polsce w 2003 r. tylko 23 proc. mieszkańców korzystało z Internetu regularnie (co najmniej raz w miesiącu). Wskaźnik ten kraje takie jak Niemcy czy Wielka Brytania osiągnęły już trzy lub cztery lata temu. Ponadto tylko około 1 proc. Polaków posiada dostęp szerokopasmowy do Internetu, podczas gdy średnia w Unii Europejskiej wynosi około 5 proc. Brak inwestycji w tworzeniu infrastruktury dostępu do Internetu może doprowadzić do dalszego pogłębienia się różnic w zakresie tworzenia gospodarki opartej na wiedzy.

Wg ostatniego raportu European Information Technology Observatory w porównaniu z Czechami czy Węgrami w Polsce wydatki na IT są najniższe i wynoszą tylko 2% PKB, przy 3.5% PKB w Czechach i 3.3.% na Węgrzech. Pozostajemy także w tyle za Litwą, Łotwą i Estonią, które są uważane za liderów wśród krajów przystępujących do UE, jeśli chodzi o rozwój e-administracji.

Różnice między Polską a krajami Unii Europejskiej w zakresie informatyzacji wpływają niekorzystnie na konkurencyjność polskiej gospodarki i jakość życia mieszkańców, stąd należy szczególny nacisk położyć na rozwój społeczeństwa informacyjnego.

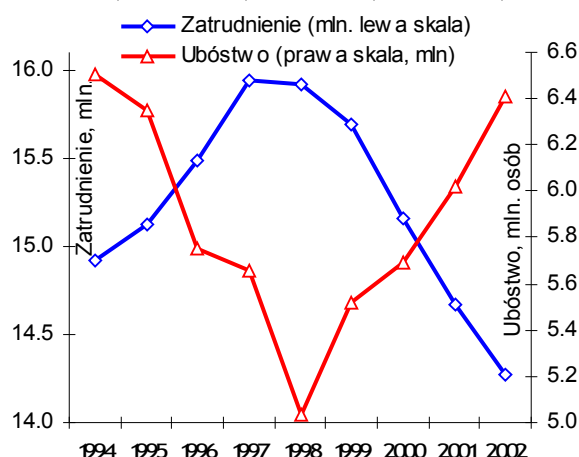
W Polsce tylko 21 proc. usług publicznych świadczonych jest elektronicznie. Średnia państw europejskich wynosi około 60 proc. Oznacza to, że obywatele i przedsiębiorcy nie mają możliwości załatwiania spraw tj. rozliczanie podatków, zapisanie się do lekarza czy założenie działalności gospodarczej przez Internet. Ponadto w polskim Internecie nie występuje bogata oferta tak po stronie sektora publicznego jak i prywatnego. Tylko ok. 50 proc. polskich przedsiębiorstw posiada własną stronę internetową. Zdecydowanie mniej sprzedaje przez Internet własne towary i usługi.

Stopień wyposażenia szkół w komputery w Polsce nie jest zadowalający. Ponad 30 uczniów przypada na jeden komputer. Najważniejszym działaniem dla Polski są inwestycje w młodzież pod kątem umiejętności posługiwania się komputerem i Internetem. Dostęp do Internetu dla wszystkich pozwoli zmniejszyć zagrożenie wykluczenia cyfrowego polskiego społeczeństwa.

## Ubóstwo i rynek pracy

W okresie intensywnego wzrostu, przypadającego na lata 1994-98, obserwowaliśmy generalny spadek ubóstwa, po czym nastąpił gwałtowny wzrost tego zjawiska i to pomimo wciąż dodatniej - choć dużo niższej - stopy wzrostu. Występuje silna korelacja pomiędzy spadkiem zatrudnienia i wzrostem ubóstwa..

Ogółem, w ciągu ostatnich dziesięciu lat zaobserwowano znaczący wzrost liczby gospodarstw domowych pozbawionych zarobków, a także gospodarstw z dużym odsetkiem osób dorosłych, pozostających bez zatrudnienia.



Źródło: Bank Światowy, Wzrost, Zatrudnienie i Standardy Życia w Polsce w Dobie Akcesji, 2004

W połowie lat 90-tych gwałtowny wzrost produkcji (25%) zaowocował stworzeniem nowych miejsc pracy (6,3%). Jednakże nowe stanowiska pracy niejednokrotnie wymagały innych umiejętności, niż te oferowane przez wcześniej zwolnionych pracowników, a poza tym często pojawiały się w innych regionach kraju. Od roku 1998 firmy były w stanie podtrzymać poziom wydajności pracy wyłącznie dzięki dalszym zwolnieniom (łącznie 8,5%), nie tworząc przy tym nowych miejsc pracy. Doprowadziło to do powstania geograficznie skoncentrowanych obszarów bezrobocia, którego ofiarą padły osoby o niskim wykształceniu. Różnice w umiejętnościach i wykształceniu pomiędzy gospodarstwami domowymi leżą u podstaw prawie 20 procent istniejących nierówności (por. Tabela 11), podczas gdy zróżnicowanie geograficzne - u podstaw 12 procent nierówności.

**Tabela 10. Nierówności pomiędzy grupami jako odsetek nierówności ogółem, 1994-2001**

Kryterium	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Regionalne	7,9%	8,3%	8,1%	9,4%	11,5%	12,5%	13,0%	11,6%
Edukacyjne	13,0%	12,9%	13,4%	13,8%	15,9%	16,5%	19,5%	19,1%
Wiekowe	1,7%	2,2%	2,2%	2,0%	2,5%	2,4%	1,5%	1,7%

Źródło: Bank Światowy, Wzrost, Zatrudnienie i Standardy Życia w Polsce w Dobie Akcesji, 2004

Wzrost nierówności w zakresie dochodów osiąganych z pracy był na tyle istotny, że niwelował wyrównujący wpływ: (i) rosnącej progresywności systemu podatkowego; (ii) znacznego spadku cen względnych artykułów żywnościowych, co powinno było doprowadzić do relatywnej poprawy sytuacji najuboższych oraz (iii) spadku realnych i nominalnych stóp procentowych, co mogłoby zwiększyć zdolność osób ubogich do konsumpcji.

Podstawową formą walki z ubóstwem powinien być wzrost zatrudnienia, w szczególności działania zmierzające do obniżania klina podatkowego dla osób o niskich kwalifikacjach, a także podnoszenie kwalifikacji i umiejętności bezrobotnych.



## Ochrona zdrowia

Coraz większe tempo życia niesie zagrożenie nie dla stanu zdrowia ludności Polski. Jak wykazują wyniki badań epidemiologicznych zachorowalność i umieralność na choroby układu krążenia oraz nowotwory pozostaje w ścisłym związku ze stylem życia, tj. sposobem odżywiania się, wypoczynku oraz paleniem tytoniu czy konsumpcją alkoholu. Z drugiej strony, do poprawy stanu zdrowia Polaków przyczynią się działania w obszarze poprawy jakości wody pitnej, powietrza i inne działania związane z ochroną środowiska i przyrody.

Wyniki badania z 2001r. wskazują, że prawie 47% osób w wieku 18 lat i więcej oceniło swój stan zdrowia jako bardzo dobry lub dobry, tj. o prawie 7 punktów procentowych więcej niż w 1996 roku. Biorąc pod uwagę płeć – mężczyźni lepiej oceniają swoje zdrowie niż kobiety.

Jednocześnie wcześniejsze badania (z 1996 r.) wykazały, że prawie 30% osób w wieku 15 lat i więcej paliło codziennie papierosy, zaś około 6% pali okazjonalnie. Średni wiek rozpoczynania palenia tytoniu wynosił prawie 19 lat dla mężczyzn oraz 21 lat dla kobiet. W 1996 r. ponad 62 % ludności dorosłej stwierdziło, że przewlekłe choruje, przy czym wśród kobiet aż 68%. Najczęstsze choroby to: choroby kości (włącznie z kręgosłupem), które stanowią ok. 21% schorzeń, przewlekłe choroby stawów – prawie 18%, choroba nadciśnieniowa - ponad 16%, niedokrwienność serca – prawie 11% oraz nerwica - 14%.

Konsekwencją stylu życia oraz postępujących chorób cywilizacyjnych, ale także wydłużania się życia jest wzrost liczby osób niepełnosprawnych. Zgodnie z wynikami ostatniego spisu ludności - w 2002 r. liczba osób niepełnosprawnych (zarówno prawnie, jak i biologicznie)<sup>12</sup> wynosiła prawie 5 457 tys., co stanowiło 14,3% ogółu ludności kraju (w spisie z 1988 r. - prawie 3 736 tys. osób, tj. blisko 10% ogółu ludności). Oznacza to, że obecnie - co siódmy mieszkaniec Polski jest osobą niepełnosprawną. W ciągu prawie 14 lat, jakie dzielą obydwie spisy liczba osób niepełnosprawnych wzrosła o 46%. Należy jednak podkreślić, że z grona osób niepełnosprawnych prawnie, około jedna trzecia nie uważa się za niepełnosprawne biologicznie. Na wzrost liczby osób niepełnosprawnych wpływ miały także czynniki systemowe – w pierwszej połowie 90-tych ponad 1 milion osób uzyskało orzeczenie o niepełnosprawności.

Według szacunków Narodowego Funduszu Zdrowia, około 38,1 milionów Polaków (na 38,3 milionów ogółu populacji) jest objętych opieką zdrowotną. W ostatnich latach maleje liczba publicznych zakładów opieki zdrowotnej i ich pracowników. W 2002 roku w stosunku do roku poprzedniego liczba publicznych zakładów opieki zdrowotnej w tym podstawowej opieki zdrowotnej spadła prawie o jedną czwartą. Zmniejszyła się również liczba lekarzy stomatologów i pielęgniarek.

---

<sup>12</sup> Wg definicji przyjętej dla celów Narodowego Spisu Powszechnego osoba niepełnosprawna to osoba, która posiadała odpowiednie orzeczenie wydane przez organ do tego uprawniony lub osoba, która takiego orzeczenia nie posiadała, lecz odczuwała ograniczenie sprawności w wykonywaniu czynności podstawowych dla swojego wieku (zabawa, nauka, praca, samoobsługa).

Podstawowym problemem sektora jest narastający deficyt w systemie, powodujący rosnący zadłużenie świadczeniodawców w jednej strony oraz ograniczony dostęp do świadczeń zdrowotnych z drugiej strony – wydłuża się czas oczekiwania na niektóre procedury, powszechne stało się limitowanie dostępu określonych procedur. Bardzo silnie rosły wydatki na leki, powodując relatywny spadek wydatków na inne świadczenia zdrowotne<sup>13</sup>.

Nasilenie tych negatywnych zjawisk może prowadzić do stopniowego narastania nierówności w dostępie do świadczeń zdrowotnych. Ze względu na brak dostatecznych środków finansowych, ułatwiających dostęp do wysokiej jakości opieki medycznej, status zdrowotny osób uboższych jest gorszy. W 2003 roku, z powodu niewystarczających środków finansowych, 34% gospodarstw domowych zrezygnowało z zakupu leków.<sup>14</sup>

### **Warunki mieszkaniowe**

Ze spisu powszechnego z 2002 roku wynika, że zasoby mieszkaniowe w Polsce wynosiły 12,5 mln mieszkań, z czego 11,8 mln (93,9%) stanowiły lokale zamieszkałe, zaś 0,76 mln (6,1%) mieszkania niezamieszkałe. Liczba gospodarstw domowych przewyższała liczbę mieszkań zamieszkałych stale o 1,7 mln. Nasylenie w mieszkaniach, tj. liczba mieszkań przypadająca na 1000 ludności faktycznie zamieszkałej, wynosi 327,6, co wśród krajów Unii Europejskiej, a także państw kandydujących wraz z Polską do Unii, plasuje nas na jednym z przedostatnich miejsc. Wskaźnik ten wynosił: na Słowacji – 312,0, na Litwie – 353,0, w Republice Czech – 365,1, na Łotwie – 391,0, w Austrii – 399,0, w Bułgarii – 418,0, w Niemczech – 452,0, we Francji – 491,0, w Szwajcarii 510,0.

Osoby fizyczne dysponują największą liczbą mieszkań – na moment spisu było to prawie 6,5 mln mieszkań (55% ogółu zamieszkałych zasobów). W miastach, pomimo znacznego przyrostu liczby mieszkań sprywatyzowanych, zasoby mieszkaniowe osób fizycznych nie stanowią dominującej grupy i zajmują drugie miejsce po zasobach spółdzielczych. Liczebność mieszkań należących do osób fizycznych wynosiła ok. 2 980 tys. co stanowiło 37,5%. Na wsi do osób fizycznych należało 92,4% zamieszkałych mieszkań. W porównaniu z wyszacowanymi danymi ze spisu 1988 r. udział tych zasobów również wykazuje wzrost, większy od ogólnego, co było konsekwencją nie tylko wzmożonego tempa budownictwa jednorodzinnego, ale również prywatyzacji znacznej części zasobów byłych PGR-ów i gospodarstw leśnych.

W miastach dominującą pozycję pod względem liczebności zasobów mieszkaniowych zajmują spółdzielnie mieszkaniowe, władające ponad 3,3 mln mieszkań (41,7%). W latach 1989 – 2002 zasoby spółdzielcze zwiększyły się o ponad 850 tys. mieszkań (o 27%). Podkreślenia wymaga 5,5-krotny przyrost mieszkań o statusie własnościowym i równoczesny 5-krotny ubytek mieszkań o statusie lokatorskim, co jest wynikiem powszechnego przekształcania statusu mieszkań z lokatorskiego na własnościowy.

Na wsi zasoby spółdzielcze wynosiły 55 tys. mieszkań (1,4%) i też wykazują znaczny przyrost w porównaniu z 1988 r., kiedy liczyły niespełna 20 tys. (0,5%).

---

<sup>13</sup> Należy zaznaczyć, że działania podjęte przez Ministerstwo Zdrowia (m.in. nowe wykazy leków refundowanych wprowadzone w 2003 roku) doprowadziły do pewnego zmniejszenia wydatków na leki z tytułu refundacji.

<sup>14</sup> Zob. J.Czapiński (red.) „Diagnoza Społeczna 2002”

Trzecią liczącą się, dużą grupą zasobów w miastach, a drugą, znacznie mniejszą na wsi są mieszkania stanowiące własność gmin. W 2002 r. zasoby gmin wynosiły w miastach ok. 1260 tys., a na wsi 100 tys. mieszkań.

Radykalnemu zmniejszeniu, zarówno w miastach jak i na wsi, uległy w porównaniu z danymi spisu 1988 r., zasoby zakładów pracy. Szacuje się, że liczebność tych zasobów w 1988 r. wynosiła w miastach ponad 0,8 mln mieszkań (ok. 12%), a na wsi 0,5 mln (ponad 14%) i w strukturze władania zajmowały one trzecie, a na wsi drugie miejsce. Likwidowanie wielu zakładów pracy spowodowało przejście zasobów mieszkaniowych tych zakładów przez inne podmioty. Część tych zasobów zostało sprywatyzowanych, część przejęły gminy, a pozostałe znalazły się w zarządzie Skarbu Państwa, np. zasoby dawnych PGR-ów przejęte przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. W rezultacie tych przesunień we władaniu zakładów pracy na moment spisu 2002 r. znajdowało się tylko 257 tys. mieszkań, z tego w miastach 195 tys. mieszkań (2,5% ogółu miejskich zasobów), a na wsi 62 tys. mieszkań (1,6% ogółu mieszkań na wsi).

W spisie 2002 r. zasoby mieszkaniowe Skarbu Państwa obejmowały ok. 205 tys. mieszkań, z tego w miastach było 143 tys. mieszkań (1,8% ogółu miejskich zasobów), a na wsi 62 tys. (1,6% ogółu zasobów wiejskich).

Nowym rodzajem podmiotu władającym zasobami mieszkaniowymi, który pojawił się po wejściu w życie ustawy z 1995r., o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, są towarzystwa budownictwa społecznego. Na moment spisu 2002 r. w gestii towarzystw było 36 tys. mieszkań zamieszkałych, z tego prawie wszystkie w miastach (35,5 tys.), co stanowi 0,4% ogółu miejskich zasobów.

W miastach 4 województw osoby fizyczne stanowią już najliczniejszą grupę spośród wyróżnionych w spisie podmiotów władających zasobami mieszkaniowymi. Na pierwsze miejsce wysuwa się tu województwo małopolskie z odsetkiem 47,2%, następnie województwo wielkopolskie z odsetkiem 44,9%, a w dalszej kolejności województwo opolskie (39,4%) i województwo lubuskie (38,8%).

**Tabela 11. Mieszkania zamieszkałe według rodzaju podmiotów będących ich właścicielami w 2002 r. (według NSP)**

	Ogółem w tys.	Mieszkania stanowiące własność <sup>1)</sup>						
		osób fizycznych	spółdzielni mieszkaniowych	gmin	Skarbu Państwa	zakładów pracy	towarzystw budownictwa społecznego	Pozostałych podmiotów
		w % ogółu						
OGÓLEM	11763,5	55,2	28,6	11,5	1,7	2,2	0,3	0,3
Miasta	7954,1	37,5	41,7	15,8	1,8	2,5	0,4	0,4
Wieś	3809,4	92,4	1,4	2,6	1,6	1,6	0,0	0,3

<sup>1)</sup> Bez nieustalonej informacji o właścicielu.

Źródło: GUS

Relacja przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia do ceny 1m<sup>2</sup> mieszkania obecnie kształtuje się na poziomie 0,6 – 0,7 m<sup>2</sup>, czyli znacznie mniej niż w krajach Europy zachodniej. Trudno jest oszacować liczbę mieszkań wynajmowanych przez właścicieli prywatnych – głównie ze względu na nieformalny tryb przeprowadzanych transakcji.

Niezależnie od jednego z najwyższych w Europie poziomów niedoboru mieszkań, w Polsce występuje dodatkowo zjawisko drastycznej dekapitalizacji istniejących zasobów mieszkaniowych. Szacuje się, iż około 1 mln mieszkań należy wyburzyć<sup>15</sup> – ze względu na stan techniczny i nieracjonalność ekonomiczną nakładów remontowych. Jest to ilość równa 10-letniej produkcji nowych mieszkań w Polsce. Kryzys mieszkaniowy dotyka w pierwszym rzędzie miast. Tam też najostrzej występuje problem luki remontowej. Na wsi poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (a także stan techniczny budynków) jest dużo wyższy niż w miastach. Jednym z negatywnych uwarunkowań rozwoju gospodarczego terenów rolniczych jest niski poziom uzbrojenia terenów wiejskich (kanalizacja, łączność, transport).

Dla osób najbiedniejszych problem stanowi niski standard wyposażenia mieszkań. Porównując wyniki z dwóch ostatnich spisów powszechnych widać poprawę w zakresie wyposażenia mieszkań w instalacje techniczno-sanitarne<sup>16</sup>, aczkolwiek na terenach wiejskich sytuacja w tym zakresie wciąż jest trudniejsza. Mimo, iż 50,1%<sup>17</sup> użytkowanych mieszkań posiada pełen zestaw instalacji techniczno-sanitarnych (67,0% w mieście i 14,8% na wsi), to nadal 3,9% mieszkań nie posiada żadnych instalacji, z czego prawie co dziesiąte mieszkanie na wsi (1,1% w mieście). Polska, poza Słowenią i Słowacją jest najsłabiej zurbanizowanym krajem "akcesyjnym". W miastach mieszka niespełna 62% Polaków. Poziom urbanizacji jest niekorzystnym czynnikiem w ocenie potencjału rozwojowego kraju, bowiem miasta, różnej wielkości, stanowią tzw. ośrodki wzrostu i od wieków są „nośnikiem” rozwoju zarówno w aspekcie ekonomicznym (produkcja i usługi) jak i społeczno-cywilizacyjnym (nauka, kultura, zarządzanie i organizowanie się społeczeństwa).

Prawie pół miliona osób mieszka w przepelnionych lokalach mieszkalnych, bez urządzeń sanitarnych – w tej sytuacji można mówić o ubóstwie mieszkaniowym. Trudności finansowe rodzin przyczyniają się do narastania zaległości w opłacaniu czynszu i są najczęstszą przyczyną eksmisji. W 2001 roku przeprowadzono 23 tysiące aktów eksmisji<sup>18</sup> (o 16% mniej niż rok wcześniej).

Wysokie ceny mieszkań i ich wynajmu tworzą sytuację „przypisania do mieszkania” likwidując możliwość przemieszczania się w ślad za pracą. Następuje przy tym utrwalenie różnicowań sytuacji mieszkaniowych, pogłębia się zjawisko dziedziczenia ubóstwa mieszkaniowego, szkodliwe nie tylko ze względów ekonomicznych (mobilność siły roboczej) ale i kulturowych.

---

<sup>15</sup> Wg danych NSP 1,3 mln mieszkań jest niezamieszkałych i przeznaczonych do rozbiórki i opuszczonych.

<sup>16</sup> System wodociągów, toaleta, łazienka, ciepła woda, centralne ogrzewanie, system gazociągów.

<sup>17</sup> Odsetek mieszkań wyposażonych w trzy podstawowe instalacje: wodociąg, ustęp i kanalizację jest znacznie wyższy i wynosi 85,7% (91,8% w mieście i 73% na wsi)

<sup>18</sup> Według bieżącej sprawozdawczości z gospodarki mieszkaniowej liczba wykonanych w 2001 r. eksmisji z lokali mieszkalnych z powodu zaległości za mieszkanie wyniosła 4302 (o 15% mniej niż w 2000 r.).

## Kultura i infrastruktura kulturalna

Poważnym problemem jest także postępujący proces pogarszania się stanu infrastruktury kulturalnej, w tym zabytków oraz liczby odbiorców kultury. Związane jest to zarówno z niewystarczającymi wydatkami publicznymi na kulturę jak i pogarszającą się sytuacją ekonomiczną wielu rodzin. Publiczne wydatki na kulturę w Polsce w 2000 r. należały do najniższych w Europie i wynosiły 24 euro na osobę podczas gdy w tym samym roku w Danii wyniosły 216 euro na osobę, Francji 191 euro, Niemczech 98 euro, Słowenii 35 euro. – zwraca tutaj uwagę silna korelacja wysokości wydatków na kulturę per capita z wysokością Produktu Krajowego Brutto per capita.

**Tabela 9. Wydatki publiczne na kulturę w wybranych państwach europejskich w 2000 r.**

Państwa	Wydatki publiczne na kulturę	Produkt Krajowy Brutto <sup>19</sup>
	Euro na 1 mieszkańca	
Dania	216	32190
Francja	191	23439
Wielka Brytania	128	26615
Finlandia	104	25144
Holandia	98,5	25266
Niemcy	98	24 699
Włochy	73	20 165
Hiszpania	66	15271
Estonia	54	4070
Słowenia	35	10275
Czechy	31	5869
Węgry	29	4961
Słowacja	28	4060
Polska	24	4606 <sup>20</sup>

Źródło: Eurostat

Bez komentarza nie można też pozostawić pogłębiającego się problemu nierównomiernego dostępu społeczeństwa do kultury, który dotyczy zarówno zróżnicowania międzyregionalnego jak i różnic występujących na linii miasto – wieś.

**Tabela 10. Grupowanie województw pod względem dostępności usług kultury**

Grupa I	Wsk.	Grupa II	Wsk.	Grupa III	Wsk.	Grupa IV	Wsk.	Grupa V	Wsk.	Grupa VI	Wsk.
Mazowieckie	0,582	Dolnośląskie	0,508	Wielkopolskie	0,354	Śląskie	0,240	Podkarpackie	0,229	Świętokrzyskie	0,084
				Małopolskie		Podlaskie		Warmińsko-M.			
				Zachodniopom.		Lubuskie		Lubelskie			
				Kujawsko-P.		Opolskie					
				Pomorskie							
				Łódzkie							

Wskaźnik grupowy wyznaczony został, jako średnia arytmetyczna wartości uogólnionego wskaźnika oceny dla 2001 roku w zespole województw należących do danej grup, wyliczony na podstawie pięciu ocenianych wcześniej komponentów usług kultury, dotyczących: bibliotek i czytelnictwa, działalności wydawniczej, szkolnictwa artystycznego, instytucji artystycznych, finansowania kultury.

Źródło: Ministerstwo Kultury

<sup>19</sup> PKB na 1 mieszkańca w 2000 r. wg kursu oficjalnego, w euro (ostatnie dane Eurostatu z dn. 15.12.2003)

<sup>20</sup> PKB na 1 mieszkańca dla Polski w 2000 r. wyniosło 9327 PPS

W ostatnich latach maleje liczba bibliotek i punktów bibliotecznych, w szczególności na terenach wiejskich. Wzrasta natomiast liczba muzeów i galerii sztuki, przy czym maleje liczba zwiedzających muzea, a rośnie liczba zwiedzających galerie sztuki.

Jednocześnie nieznacznemu obniżeniu uległa ogólna liczba teatrów i instytucji muzycznych. Zmniejszyła się także liczba organizowanych przedstawień i koncertów oraz liczba słuchaczy i widzów. Zmniejszyła się również liczba kin, przy zwiększeniu liczby seansów i widzów. Wskazuje to na rozwój kin typu multiplex i zastępowanie nimi małych, jednoekranowych kin. Powoduje to zmniejszanie liczby kin jednoekranowych na obszarach wiejskich i zwiększanie liczby kin (a raczej ekranów) w miastach, co pogłębia zróżnicowanie w dostępie do kin pomiędzy miastem i wsią.

Zauważyć można natomiast zwiększającą się aktywność na polu kultury organizacji pozarządowych, których działalność częściowo kompensuje pogarszającą się kondycję publicznego sektora kultury. W 2003 r. zarejestrowanych było około 2300 organizacji pozarządowych, działających w sferze kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego (z czego około 2000 regionalnych stowarzyszeń społeczno-kulturalnych, działających na obszarach wiejskich<sup>21</sup>). Prowadzą one bardzo szeroką działalność - od prowadzenia i utrzymywania bibliotek, świetlic, po organizację koncertów, festiwali, wydarzeń artystycznych, konkursów, przedstawień itp. Ich aktywność często kierowana jest do grup defaworyzowanych, młodzieży i dzieci z rodzin patologicznych oraz osób niepełnosprawnych, stanowiąc aktywne narzędzie socjalizacji, resocjalizacji i rehabilitacji.

Rola kultury w rozwoju kraju powinna być traktowana wielowątkowo z jednej strony jako aktywny czynnik rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy, tolerancyjnego i kreatywnego z drugiej jako realny czynnik rozwoju regionalnego wpływający na zwiększenie atrakcyjności regionów dla turystów, mieszkańców i inwestorów.

---

<sup>21</sup> Szacunek oparty na kwerendzie bazy organizacji pozarządowych ([www.ngo.pl](http://www.ngo.pl))

## Ochrona środowiska

Konsekwentnie realizowane postanowienia Polityki Ekologicznej Państwa, jak również procesy restrukturyzacji i unowocześniania gospodarki przyczyniły się do bezprecedensowego w Europie Środkowej obniżenia poziomu presji na środowisko. Emisje podstawowych zanieczyszczeń do powietrza – SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> i pyłów - zmniejszyły się odpowiednio o około 52 %, 40 % i 75% w porównaniu z początkiem lat 90-tych. Ponad 95 % ścieków przemysłowych poddawane jest oczyszczaniu w stopniu odpowiadającym wymogom prawa, a w gospodarce komunalnej około 88 %.

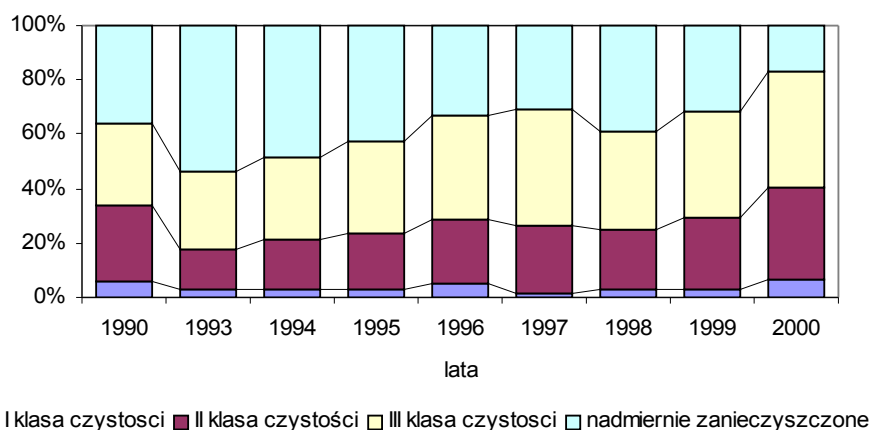
Tabela 12. Poziomy emisji zanieczyszczeń w latach 1990-2001 (tys. ton)

Zanieczyszczenie	1990	1992	1995	1996	1997	1999	2001
Dwutlenek siarki	3210	2820	2376	2368	2181	1719	1564
Tlenki azotu	1280	1130	1120	1154	1114	951	805
Pył	1950	1580	1308	1250	1130	815	491

Źródło: Ministerstwo Środowiska

Osiągnięcia te umożliwiły radykalną poprawę jakości powietrza w okręgach uprzemysłowionych, a także poprawę jakości większości wód płynących. Uzyskano również znaczny postęp w sferze gospodarki odpadami przemysłowymi i komunalnymi. Wydatki na ochronę środowiska wynosiły w minionej dekadzie średnio 1,6% PKB.

Rysunek 5. Stan czystości rzek objętych monitoringiem podstawowym wg kryterium fizykochemicznego



Źródło: Ministerstwo Środowiska

Jednocześnie pojawiły się nowe źródła antropopresji, takie jak lawinowo rosnący ruch samochodowy, czy wzrost konsumpcji indywidualnej (energia elektryczna, odpady opakowaniowe) jak również – wobec istotnego postępu w przemyśle - wzrosło znaczenie innych tradycyjnych źródeł oddziaływań – gospodarki komunalnej i rolnictwa. Zaostrzające się wymagania unijne stawiają również kolejne wyzwania przed sektorem energetyki, mimo ogromnych sukcesów osiągniętych już w tej gałęzi gospodarki.

## Prognozy sytuacji społecznej i ekonomicznej

### Prognoza ludności do 2030 roku<sup>22</sup>

Prowadzone przez demografów badania i analizy wskazują, że trwający od kilkunastu lat spadek rozrodczości jeszcze nie jest procesem zakończonym i dotyczy w coraz większym stopniu kolejnych roczników młodzieży. Wśród przyczyn tego zjawiska wymienia się: zwiększone zainteresowanie zdobywaniem wykształcenia, trudności na rynku pracy, zmniejszenie świadczeń socjalnych na rzecz rodziny, brak w polityce społecznej filozofii umacniania rodziny i generalnie trudne warunki społeczno-ekonomiczne, w jakich znalazło się pokolenie w wieku prokreacyjnym. Zgodnie z opiniami ekspertów, w najbliższych latach należy liczyć się z dalszym spadkiem współczynnika dzietności, z obecnej średniej 1,25 dziecka na kobietę do około 1,10 w 2010 r., po czym w latach 2010-2020 można oczekiwać niewielkiego wzrostu dzietności do wartości około 1,20.

Tabela 13. Dzietność i trwanie życia do 2030 r.

Wyszczególnienie		2002	2010	2020	2030
Dzietność		1,25	1,10	1,20	1,20
Trwanie życia	Ogółem dla obu płci łącznie	74,5	76,9	78,7	80,0
	mężczyzn	70,4	73,3	75,8	77,6
	kobiet	78,8	80,6	81,8	83,3

Źródło: GUS

W dalszym ciągu będzie następował spadek umieralności i wzrost przeciętnej długości życia, jednak odrabianie zaległości w tej dziedzinie w stosunku do krajów najbardziej rozwiniętych będzie następowało wolniej niż w ostatniej dekadzie.

Liczba urodzeń będzie ulegać niewielkim wahaniom aż do około 2020 r., po czym spadek stanie się większy, gdyż w wiek największej rozrodczości wejdą mało liczebne roczniki z przełomu stuleci. W całym okresie prognostycznym w wyniku małej liczby urodzeń i przy niewielkim wzroście liczby zgonów przyrost naturalny będzie ujemny, a po roku 2020 zjawisko to będzie się jeszcze pogłębiać. W najbliższych latach wzrośnie nieco skala migracji zagranicznych, stąd zwiększy się nieznacznie ujemne saldo migracji, z obecnych kilkunastu tysięcy osób rocznie do 24 tysięcy osób około 2010 r.

Liczba ludności zmniejszy się do 2020 r. w stosunku do końca 2002 r. o milion osób, a w następnej dekadzie (2020-2030) o kolejne półtora miliona. Ubytek ludności dotknie przede wszystkim miast, głównie z powodu mniejszej dzietności w miastach niż na wsi, ale też na skutek nowego zjawiska, jakim jest przemieszczanie się części ludności miejskiej na tereny wiejskie na obrzeżach miast. W stosunku do stanu obecnego, do 2030 r. liczba ludności w miastach zmniejszy się w sumie o 3 miliony osób, a na wsi wzrośnie o pół miliona. Oznacza to, że w miastach, o ile nie zmieni tego odpowiednia polityka rozwoju miast, zamieszkiwać będzie niewiele ponad 56% ludności kraju, co oznacza powrót do poziomu urbanizacji z końca lat siedemdziesiątych ub. wieku.

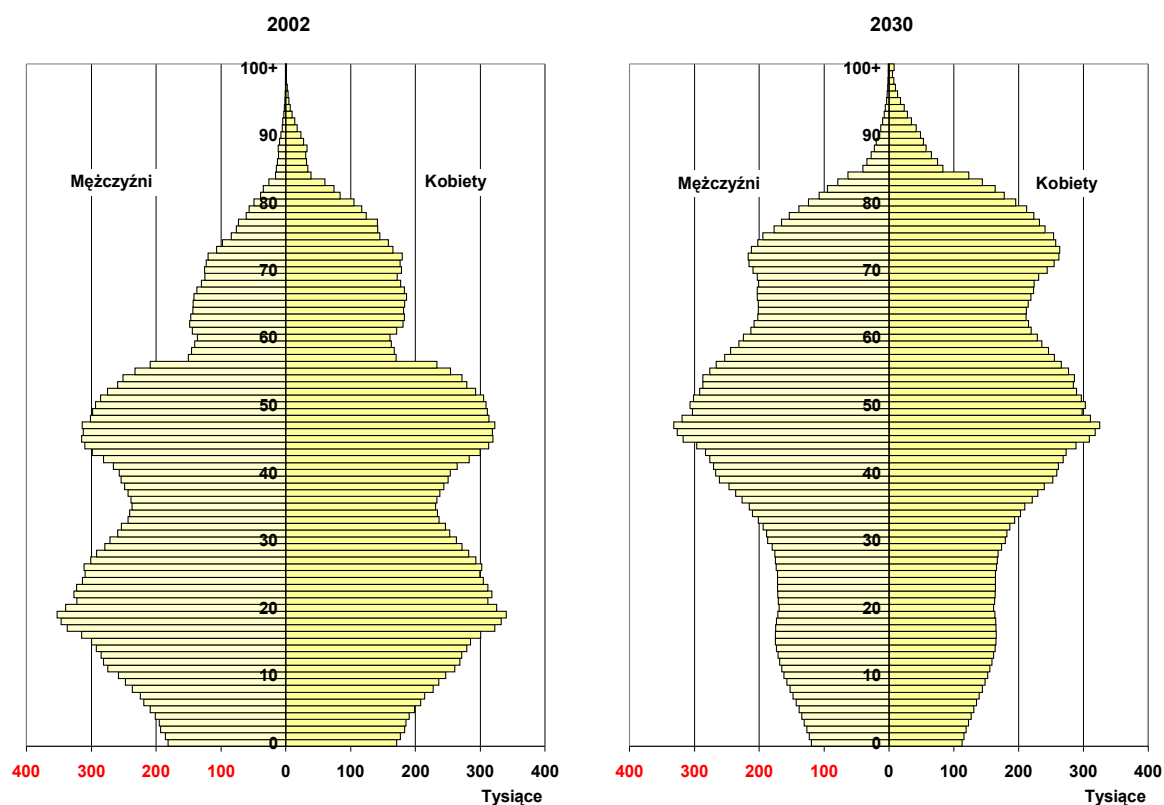
Malejąca dzietność i wzrastająca długość życia powodują starzenie się ludności. Średni wiek mieszkańca Polski, który wynosił w 2002 r. 36,7 roku wzrośnie do 2030 r. do 45,5 lat, z

<sup>22</sup> Założenia do prognozy ludności są wynikiem ustaleń ekspertów Głównego Urzędu Statystycznego, Rządowej Rady Ludnościowej i Komitetu Nauk Demograficznych Polskiej Akademii Nauk.



tendencją do dalszego wzrostu. Zmiany w strukturze wieku ludności, zwłaszcza te wynikające z przesuwania się wyżów i niżów, mają istotne konsekwencje w wielu dziedzinach życia, takich jak edukacja, rynek pracy czy system zabezpieczenia społecznego.

**Rysunek 6. Ludność według płci i wieku w 2002 i 2030 r.**



Źródło: GUS

Istotne przesunięcie nastąpi w proporcjach między liczbami osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym. W latach 2003-2010 liczba ludności w wieku produkcyjnym, która wynosiła w 2002 r. 23,8 mln wzrośnie o prawie milion, zaś w wieku poprodukcyjnym wzrośnie z obecnych 5,8 do 6,4 mln osób, czyli o 600 tys. W okresie następnych 20 lat liczba ludności w wieku produkcyjnym będzie systematycznie maleć aż do poziomu 20,8 mln w 2030 r., a w wieku poprodukcyjnym - rosnąć aż do 9,6 mln. Łączna liczba osób w wieku nieprodukcyjnym przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym zwiększy się z 60 do 72 (a więc tzw. obciążenie ekonomiczne wzrośnie o jedną piątą). Okres po 2020 roku będzie charakteryzował się gwałtownym starzeniem się ludności.

Znaczny przyrost nastąpi w najstarszych grupach wieku. Liczba osób w wieku 85 lat i więcej wzrośnie do 2010 r. o 50 procent i osiągnie pół miliona, a w 2030 r. dojdzie do prawie 800 tysięcy.

## Migracje wewnętrzne

W zakresie migracji wewnętrznych, przedstawiony scenariusz nie przewiduje istotnych zmian w zakresie ruchów migracyjnych do 2010 r, później ruch migracyjny może się nieco nasilić. Przewidywane saldo migracji kształtuje się następująco (jest to saldo migracji na wieś):

2001.2005	60 tys. osób
2006.2010	70 tys. osób
2011.2015	90 tys. osób

Przewidywany jest także spadek migracji na pobyt czasowy, gdzie jednak nadal kierunkiem przeważającym jest kierunek do miast. Przedstawiony scenariusz migracji wskazuje na następujący dylemat:

Czy polityka państwa powinna stymulować migracje jako narzędzie dostosowań na rynku pracy, czy też należy raczej skupić się na innych formach wspomagających dostosowania – na przykład rozwój sieci transportowej sprzyjającej pracy związanej z dojazdami czy też rozwój alternatywnych form zatrudnienia, jak na przykład telepraca?

Wydaje się, iż odpowiednia kombinacja tych dwóch polityk byłaby rozwiązaniem sprzyjającym odpowiednim dostosowaniom gospodarczym. Przy czym, przyjęc należy tezę, iż sekwencja migracji i poszukiwania pracy w Polsce jest podobna jak w większość krajów europejskich, to znaczy migracja następuje po poszukiwaniu pracy i znalezieniu mieszkania (a nie przed, jak to ma na przykład miejsce w przypadku Stanów Zjednoczonych).

Działania sprzyjające migracjom to:

- rozwój mieszkalnictwa oraz odpowiednia polityka mieszkaniowa;
- przepływ informacji w zakresie popytu na pracę – stworzenie możliwości łatwego poszukiwania pracy poza regionem zamieszkania.

Działania sprzyjające dojazdom do pracy to:

- budowanie bazy danych dotyczących regionalnych rynków pracy (współpraca pomiędzy powiatowymi urzędami pracy);
- rozwój sieci dojazdowych;
- wzmocnianie roli małych i średnich miast w celu zwiększania zatrudnienia.

## Migracje zagraniczne

W przypadku migracji zagranicznych, przedstawiony scenariusz wskazuje na dalsze utrzymywanie się ujemnego salda migracji w skali około 100 tys. osób w okresach pięcioletnich. Przy czym, obserwowane jest istotne zróżnicowanie regionalne – tradycyjnie regionami odpływowymi są województwa śląskie i opolskie.

Akcesja do Unii Europejskiej może spowodować zwiększenie emigracji ludzi młodych i wykształconych – obecnie duża część studentów deklaruje chęć wyjazdu z kraju, co spowodowane jest między innymi wysoką stopą bezrobocia wśród ludzi młodych i trudnościami w znalezieniu zatrudnienia. Przykładem może tu być wykształcona młodzież wiejska, która po powrocie ze studiów może liczyć w swoim regionie jedynie na pracę w administracji.

Należy stwarzać młodzieży możliwości i zachęty do pozostawania w kraju, ale także ewentualnie prowadzić politykę re-emigracji i zachęcania osób wykształconych do powrotu do kraju. Akcesja do Unii Europejskiej oznacza także to, że Polska może się stać krajem napływowym – w szczególności z kierunków wschodnich.

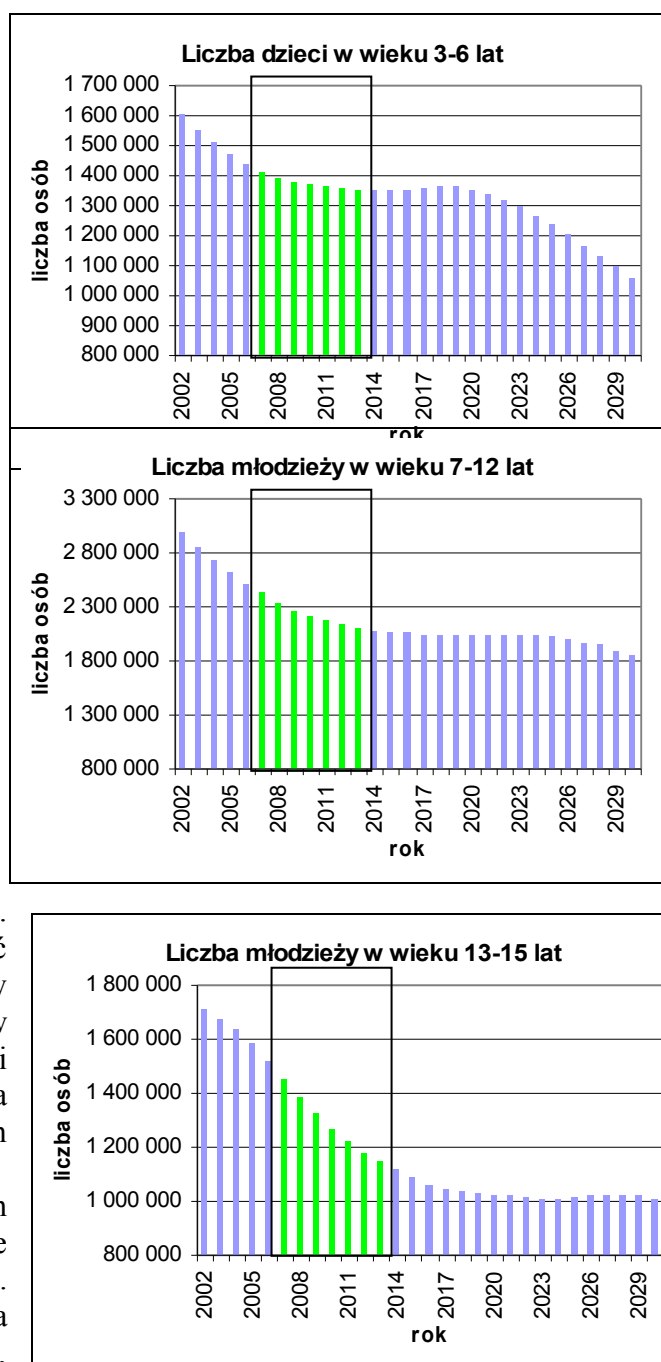
Niezbędne jest sformułowanie aktywnej polityki migracyjnej, aby uniknąć ryzyka powstawania patologii i wykluczenia społecznego wśród środowisk emigrantów napływających do Polski, w szczególności budowania enklaw biedy. W zakresie emigracji, należy stwarzać zachęty do pozostawania w kraju młodych wykształconych osób, aby uniknąć zjawiska ‘drenażu mózgów’, należy też stwarzać zachęty do re-emigracji.

### Osoby w wieku przedprodukcyjnym

W okresie do 2007 r. liczba dzieci w wieku przedszkolnym będzie malała i w 2007 r. będzie o 9,7 proc. niższa niż w 2003 r. Natomiast w okresie 2007-2013, liczba dzieci w wieku przedszkolnym ustabilizuje się. Oznacza to, że w okresie tym będzie można położyć nacisk na zwiększanie liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, przede wszystkim w regionach wiejskich, co jest warunkiem zarówno dalszego rozwoju dzieci, jak i większej zatrudnialności rodziców.

Malejąca liczba dzieci i młodzieży prowadzi do likwidacji części szkół w małych miejscowościach. Ten trend na szczęście wygasa, gdyż liczba urodzeń stabilizuje się. W okresie objętym NPR liczba młodzieży w wieku 7-12 lat będzie nadal spadała, co oznaczać może dalszą konieczność zmniejszania liczby szkół, w szczególności w małych miejscowościach. Alternatywnym rozwiązaniem może być wykorzystanie małych szkół jako centrów kształcenia ustawicznego oraz ośrodków sprzyjających rozwojowi społeczności lokalnych, co z kolei stworzy warunki dla lepszej integracji społecznej w tych środowiskach.

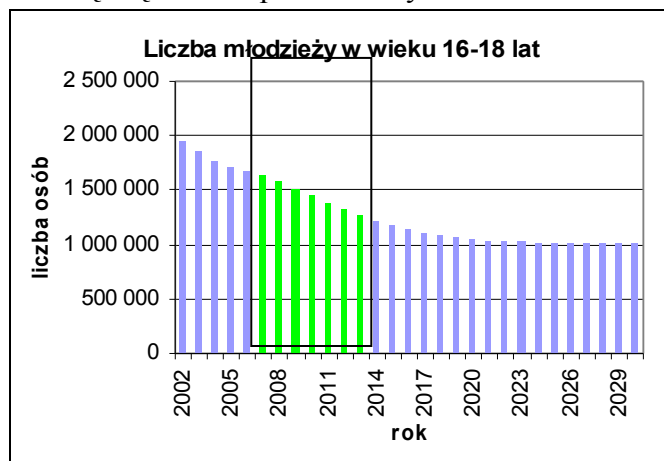
Po 2013 r. liczba młodzieży w szkołach podstawowych ustabilizuje się na poziomie o ok. 28 procent niższym niż w 2003 r. Edukacja na terenach wiejskich powinna być organizowana w sposób elastyczny, wykorzystując nowoczesne technologie informatyczne. Uczniowie mogą się uczyć w małych,



zróznicowanych zespołach dzięki dojeżdżającym nauczycielom lub samodzielnie. Tylko część zajęć, wymagających specjalnego wyposażenia (np. wychowanie fizyczne) wymagałaby dowiezienia uczniów do większych szkół.

Istotnie będzie malała liczba młodzieży uczęszczającej do gimnazjów (w wieku 13-15 lat). Jest to trend, który trwa obecnie, a liczba młodzieży ustabilizuje się dopiero po 2014 r. na poziomie ok. 39 procent niższym niż w 2003 r. Przy czym, spadek ten obserwowany jest już teraz i będzie trwał przez cały okres do końca programowania NPR. Stanowi to istotne wyzwanie dla działania gimnazjów, przede wszystkim na terenie małych miejscowości. Jest to odzwierciedlenie sytuacji, która obecnie dotyka dużą część szkół podstawowych.

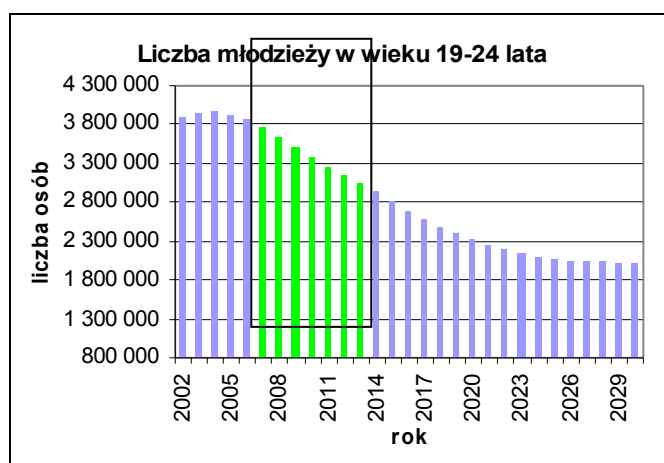
Systematycznie będzie malała liczba młodzieży w wieku uczęszczania do szkół ponadgimnazjalnych (16-18 lat) – tendencja w tym przypadku jest bardzo zbliżona do tej dotyczącej liczby młodzieży w wieku gimnazjalnym, choć spadek będzie nieco głębszy – o ponad 40 procent w stosunku do 2003 r. Daje to szansę na zwiększanie odsetka osób z wykształceniem średnim w przyszłości w oparciu o istniejącą infrastrukturę edukacyjną.



Podsumowując, okres od 2007 do 2013 r. można określić jako okres, w którym liczba dzieci i młodzieży uczęszczających do szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych będzie malała. Jest to wyzwanie przede wszystkim dla systemu edukacji – z jednej strony jest to szansa dla lepszej edukacji dzieci i młodzieży w mniejszych liczebnie klasach, z drugiej strony, w szczególności w przypadku małych miejscowości stanowić będzie zagrożenie likwidacji szkół.

Zmiany demograficzne oznaczają także będą zmniejszenie popytu na zawód nauczyciela w przyszłości, co powinno być brane pod uwagę już obecnie.

Do 2004 r. liczba młodzieży w wieku 19-24 lata będzie rosła, a po tym okresie nastąpi spadek, który obserwowany będzie przez cały okres 2007-2013. W efekcie, w 2013 r. będzie o około jedną czwartą mniej osób w tym wieku niż miało to miejsce w 2003 r. Ułatwi to młodzieży dostanie się na uczelnie i stanie się szansą na dalsze powiększanie się odsetka osób zdobywających wykształcenie wyższe.



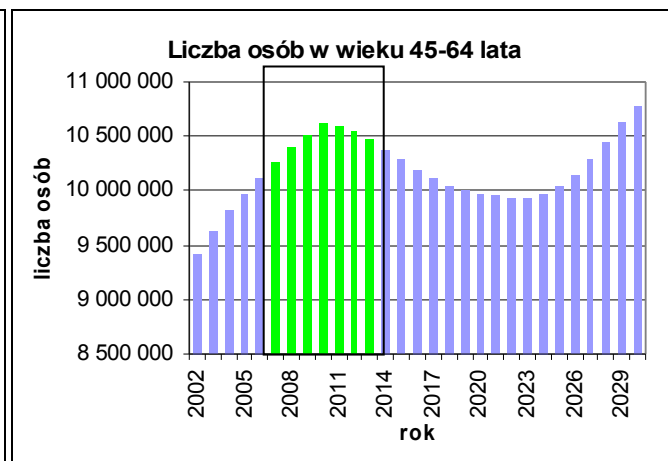
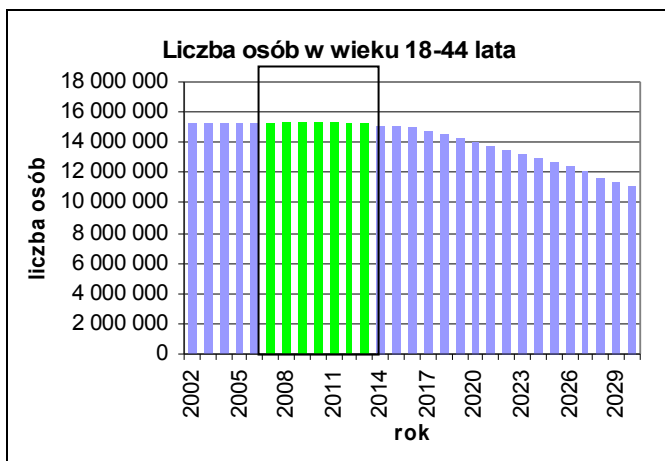
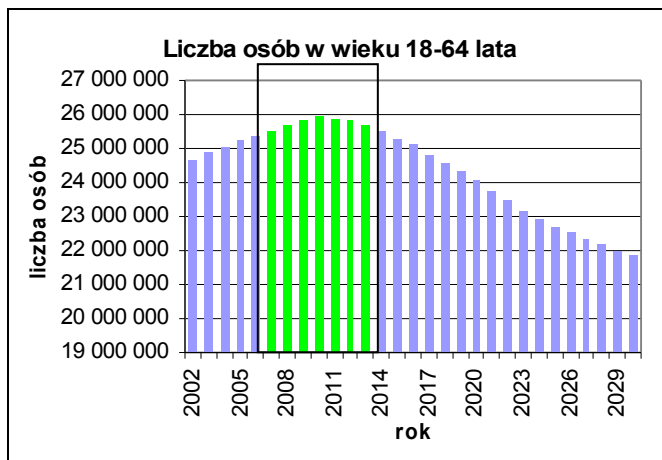
W zakresie systemu edukacji, zmniejszenie liczby dzieci i młodzieży pozwalać będzie na wykorzystanie części potencjału edukacyjnego do rozwoju kształcenia ustawicznego. Efektywny system kształcenia ustawicznego będzie konieczny do zwiększenia zarówno zatrudnialności jak i produktywności osób w wieku produkcyjnym.

## Osoby w wieku produkcyjnym (18-64)

Prognozowany w okresie do 2030 r. spadek liczby osób w wieku produkcyjnym (18-64 lata) oznacza, że zmniejszy się napór na rynek pracy, przyczyniając się do zahamowania wzrostu a następnie do zmniejszenia się skali bezrobocia. Jednak, okres 2007-2013 to jest okres, w którym liczba osób w wieku produkcyjnym będzie najwyższa i osiągnie maksimum w 2010 r. na poziomie niemal 26 mln osób. Oznacza to, iż okres ten stanowić będzie największe wyzwanie z perspektywy polityki rynku pracy. Należy także

uwzględnić to, iż po 2006 r. ograniczone zostaną możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury i świadczenia przedemerytalne. Po 2010 r. liczba osób w wieku produkcyjnym będzie się zmniejszać i w 2030 r. będzie o blisko 16 procent niższa niż w 2003 r.

Przy czym, liczba osób w wieku mobilnym (18-44 lata) zarówno w najbliższych latach, jak i w okresie 2007-2013 utrzymywać się będzie na relatywnie stałym poziomie. Istotnym zmianom będzie za to ulegać liczba osób w wieku niemobilnym (45-64 lata). Po początkowym wzroście liczby osób w tej grupie wieku do 2010 r., nastąpi spadek, prognozowany do połowy lat 20-tych XXI wieku.



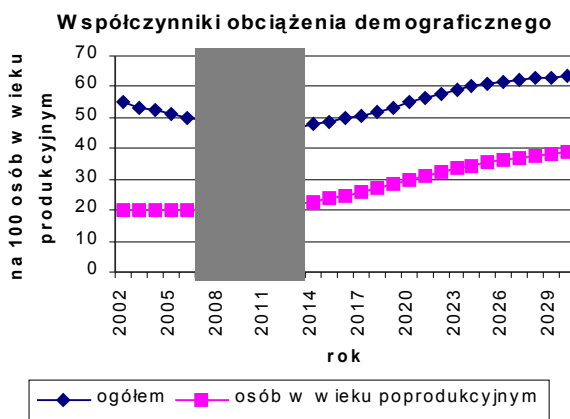
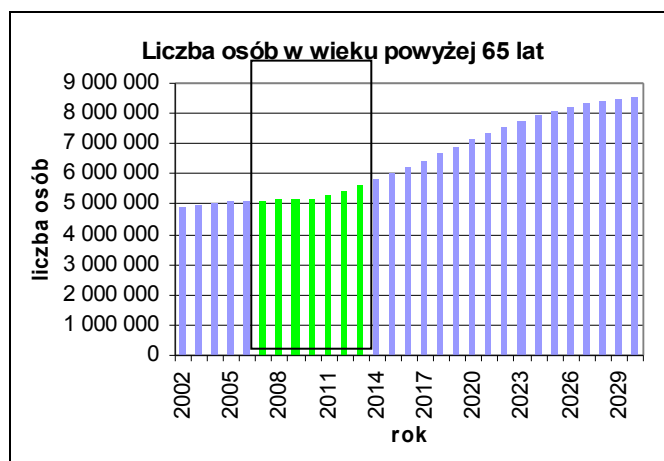
## Osoby w wieku poprodukcyjnym

W okresie prognozy (do 2030 r.) znaczny przyrost zanotujemy w najstarszych grupach wieku. Liczba osób w wieku powyżej 65 lat wyniesie 8,5 miliona w 2030 r., czyli ponad 70 procent więcej niż w 2003 r. Liczba osób w wieku 85 lat i więcej wzrośnie do 2010 r. o 50 procent i osiągnie pół miliona, a w 2030 r. dojdzie do prawie ośmiuset tysięcy. Liczba stulatków wzrośnie ponad pięciokrotnie – do ponad 9 tysięcy.

W okresie 2007-2013 nastąpi stopniowy wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym, co oznaczać będzie zwiększenie presji na system emerytalny. Jednak, największych przyrostów należy oczekiwać po 2014 r.

System zabezpieczenia społecznego w Polsce jest w dużym stopniu nakierowany na transfery do osób starszych (przede wszystkim emerytury i renty). Stąd zmiany demograficzne i starzenie się ludności stanowią istotne wyzwanie dla tego systemu.

Syntetycznym miernikiem pokazującym możliwości finansowania systemu zabezpieczenia społecznego, które to z reguły pochodzi z podatków nałożonych na płace, jest współczynnik obciążenia demograficznego ogółem pokazujący liczbę osób w wieku nieprodukcyjnym (przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym) przypadającą na 100 osób w wieku produkcyjnym. W okresie do 2007 r. współczynnik ten będzie mały, co spowodowane jest przede wszystkim spadkiem liczby dzieci i młodzieży w wieku 0-17 lat. Tendencja spadkowa utrzymać się też będzie przez niemal cały okres 2007-2013.



Z perspektywy systemów zabezpieczenia społecznego istotne jest także to, jak będzie się kształtował współczynnik obciążenia osób w wieku poprodukcyjnym, które to są przede wszystkim beneficjentami różnego rodzaju świadczeń społecznych. W okresie do 2012 r., na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadać będzie około 20 osób w wieku poprodukcyjnym, następnie liczba ta będzie rosła do poziomu 40 osób w 2030 r. Oznacza to, iż lata do 2013 r. trzeba wykorzystać przede wszystkim do jak największej mobilizacji zasobów ludzkich tak, aby rynek pracy mógł udźwignąć wyzwania w postaci zwiększania obciążenia demograficznego po 2014 r.

## Projekcja makroekonomiczna

### Założenia projekcji

Do przygotowania projekcji w horyzoncie 2004-2013, ze względu na ogromny ciężar wyzwań stojących przed Polską oraz zmieniające się dynamicznie warunki funkcjonowania gospodarki konieczne jest przyjęcie szeregu założeń, w dużym stopniu arbitralnych, ze względu na bezprecedensowy charakter czekających nas zmian.

Dla potrzeb prognozy założono, że konsekwencją przystąpienia do UE będzie dążenie do spełnienia kryteriów konwergencji<sup>23</sup> w odniesieniu do długoterminowych stóp procentowych, nominalnego poziomu deficytu sektora finansów publicznych na poziomie poniżej 3% PKB, poziomu długu publicznego w relacji do PKB poniżej 60%, niskiej i stabilnej inflacji; w roku 2007 Polska przystąpi do Europejskiego Mechanizmu Kursowego II (ERM II), przyjęcie waluty euro nastąpi w 2009 r. Zgodnie z zapowiedziami rządu oraz NBP, Polska będzie dążyła do maksymalnego skrócenia okresu stosowania reżimu stałego kursu walutowego, który nie powinien się znacząco różnić od dwuletniego minimum zapisanego w traktacie z Maastricht.<sup>24</sup>

Przyjęto, że spełnienie kryteriów z Maastricht, a także uniknięcie przekroczenia konstytucyjnego limitu relacji długu publicznego do PKB będzie wymagać reformy finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem restrukturyzacji strony wydatkowej. Założono, że reforma zostanie wdrożona w zaproponowanym kształcie oraz zgodnie z harmonogramem przyjętym przez rząd. Do osiągnięcia poziomu konsolidacji zapewniającej stabilność sektora finansów publicznych w średnim okresie konieczne będą jednak dodatkowe oszczędności po stronie wydatkowej budżetu. Jednym z efektów konsolidacji sektora finansów publicznych powinno być lepsze przygotowanie sektora publicznego do sprawnego i efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych.

Ze względu na relatywnie długi okres prognozy oraz brak wiążących ustaleń dotyczących planowanych zmian w systemie podatkowym projekcja opiera się na założeniu, iż nie nastąpią istotne zmiany w strukturze budżetu po stronie dochodowej. Założono stopniowe wygasanie uprawnień z tytułu ulg podatkowych w podatkach bezpośrednich i wiążące się z nim zwiększenie i stabilizacja efektywnych obciążeń podatkowych, a także ujednoczenie stawek VAT i dostosowanie funkcjonowania systemu podatków pośrednich do zasad funkcjonujących w UE<sup>25</sup>.

Założono, że średnio w okresie 2004-2013 struktura wykorzystania środków unijnych wraz z publicznym i prywatnym wkładem krajowym będzie następująca: 83% zostanie przeznaczone

---

<sup>23</sup> Pod tym pojęciem należy w istocie rozumieć sektor *general government* (sektor instytucji rządowych i samorządowych), który nie jest tożsamy z polskim sektorem finansów publicznych i obejmuje, zgodnie z unijną metodologią ESA 95: instytucje rządowe na szczeblu centralnym, instytucje rządowe i samorządowe na szczeblu regionalnym, instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym, fundusze ubezpieczeń społecznych. Dla uproszczenia stosuje się jednak termin „sektor finansów publicznych”

<sup>24</sup> Przyjęto założenie, iż Polska przystąpi do ERM II w najszybszym możliwym terminie, po spełnieniu kryteriów traktatu z Maastricht.

<sup>25</sup> Należy pamiętać, że działania te wynikają raczej z działań zmierzających do poszerzenia bazy podatkowej i wyeliminowania nierówności. Całość polityki fiskalnej powinna zmierzać do obniżenia skali fiskalizmu.

na finansowanie inwestycji prywatnych i publicznych, 13% na spożycie indywidualne, 4% na spożycie zbiorowe.

W pierwszych latach członkostwa w UE oczekiwany jest systematyczny wzrost zagranicznych inwestycji bezpośrednich od poziomu ok. 4,5 mld USD w 2004 r. do ok. 10 mld USD w 2009 r. W kolejnych latach założono stabilizację napływu inwestycji zagranicznych na poziomie ok. 10 mld USD rocznie.

W prognozie nie przyjęto żadnych założeń dotyczących rozwiązania rezerw walutowych, w związku z przystąpieniem do strefy euro. Należy podkreślić jednak, że istnieje duże prawdopodobieństwo, że po wejściu do strefy euro będzie możliwe rozwiązanie części rezerw walutowych. Sposób rozwiązania rezerw oraz ich wielkość mogą mieć, ze względu na skalę rezerw, istotny wpływ na sferę realną i nominalną gospodarki w analizowanym horyzoncie projekcji. Wydaje się, że wyjaśnienie tego problemu jest jedną z ważniejszych kwestii przy formułowaniu prognoz makroekonomicznych w perspektywie po wstąpieniu do strefy euro.

W odniesieniu do otoczenia zewnętrznego przyjęto, iż w latach 2004-2006 w krajach UE nastąpi przyspieszenie wzrostu gospodarczego, a następnie stabilizacja tempa wzrostu popytu zewnętrznego, który jest głównym determinantem wzrostu polskiego eksportu.

### **Wyniki projekcji**

Zgodnie z projekcją, średnie tempo wzrostu PKB w latach 2004-2013 ukształtuje się na poziomie około 5%. W latach 2004-2007 tempo wzrostu będzie przyspieszać z 4,6% do nieco ponad 5% w latach 2005-2007, by w 2008 i 2009 r. zwolnić do 4,5%-4,6%, co związane jest z zacieśnieniem polityki fiskalnej w skali pozwalającej na spełnienie kryteriów z Maastricht. W kolejnych latach wzrost gospodarczy ponownie przyspieszy do 5%. Takie kształtowanie się tempa wzrostu gospodarczego wynika z prognoz tempa wzrostu popytu konsumpcyjnego, inwestycyjnego oraz handlu zagranicznego.

Po stronie popytowej gospodarki podstawowym źródłem wzrostu jest popyt krajowy w postaci inwestycji i spożycia krajowego. W przyjętym scenariuszu w latach 2004-2007 będzie następować stopniowe przyspieszenie realnego tempa wzrostu spożycia indywidualnego (do 5%) w latach 2008-2009 nastąpi jego spowolnienie (do 4,5%), a w kolejnych latach, tj. do 2013 r. powróci ono na ścieżkę wzrostu o około 5% rocznie. Będzie to wynikiem działań następujących czynników:

- wygaszania uprawnień do odliczeń z tytułu ulg podatkowych, co w efekcie spowoduje znaczne zwiększenie efektywnych obciążeń podatkowych gospodarstw domowych z początkiem 2008 r.
- dostosowania funkcjonowania systemu podatków pośrednich do zasad obowiązujących w UE i wzrostu stawek VAT (począwszy od 2008 r.)
- stopniowej poprawy sytuacji na rynku pracy, tj. zwiększenia zatrudnienia w związku z poprawą sytuacji gospodarczej.

Pozytywna rola eksportu netto dla wzrostu ważna jest tylko w okresie początkowym. W późniejszych latach wkład eksportu netto we wzrost PKB będzie ujemny co wiązać się będzie z przyspieszaniem tempa wzrostu importu na skutek rosnącego popytu finalnego w polskiej gospodarce. Od 2006 r. tempo wzrostu importu będzie wyższe niż tempo wzrostu eksportu. Różnica ta zmniejszy się nieco w latach 2008-2009 wskutek zmniejszenia popytu konsumpcyjnego, by w kolejnych latach ponownie ulec zwiększeniu.



Po stronie podażowej źródłami wzrostu są zarówno akumulacja kapitału (osiągnięta dzięki wysokim inwestycjom) jak i wzrost nakładów pracy, oraz wzrost produktywności. W latach 2005-2006 w efekcie napływu funduszy strukturalnych nastąpi znaczne przyspieszenia tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych do ponad 11% rocznie. Złoży się na to wzrost inwestycji prywatnych i inwestycji publicznych. W latach 2007-2013 tempo wzrostu inwestycji ustabilizuje się na poziomie 8-9% rocznie, czyli wciąż powyżej tempa wzrostu PKB. Wzrost ma charakter prozatrudnieniowy. Zatrudnienie stopniowo, ale stabilnie rośnie, a bezrobocie spada, także w swoim składniku strukturalnym

Uwzględniając powyższy scenariusz makroekonomiczny oraz realizację zaplanowanych reform możliwe będzie spełnienie kryteriów fiskalnych z Maastricht już w roku 2007, zrównoważenie wyniku finansów publicznych nastąpi w 2010 r., a w ostatnim okresie prognozy możliwa jest stabilizacja salda.

### **Podstawowe wnioski płynące z projekcji**

Projekcja została sporządzona do roku 2013 – czyli w horyzoncie NPR. Ze względu na ograniczenie dostępnego narzędzia modelowego (model gospodarki polskiej do prognoz krótko i średniookresowych) nie została ona przedłużona ponad ten horyzont

Projekcja zakłada pozytywny scenariusz rozwoju o następujących pozytywnych cechach:

- a. Rozpoczęte w roku 2003 ożywienie gospodarcze jest kontynuowane w latach następnych, a gospodarka nie doświadcza ujemnych szoków zewnętrznych
- b. Potencjalne tempo wzrostu PKB kształtujące się obecnie na poziomie co najwyżej 4% rocznie zwiększa się do 5%. Takie tempo utrzymywane jest do końca prognozy, dzięki czemu nie pojawia się silna presja inflacyjna zaś inflacja przez cały okres prognozy jest niska i stabilna.
- c. W roku 2009 Polska przystępuje do strefy euro (co oznacza spełnienie kryteriów Maastricht w zakresie długu publicznego, deficytu, inflacji, stóp procentowych przed tą datą).

Realizacja tego scenariusza wymaga spełnienia szeregu warunków w zakresie polityki makroekonomicznej i strukturalnej państwa i maksymalnego wykorzystania szans płynących z członkostwa w UE w tym zwłaszcza

- a. Przeprowadzenia reform o charakterze strukturalnym (finansów publicznych, rynku pracy, rynku produktów, zmiany struktury sektorowej gospodarki itp.)
- b. Zapewnienia przez polskie firmy prywatne i instytucje publiczne środków na terminową realizację zobowiązań z Traktatu Akcesyjnego.
- c. Zapewnienia wysokiego poziomu absorpcji funduszy strukturalnych UE oraz efektywnego ich wykorzystania w celu zwiększenia tempa wzrostu produktywności

Tabela 14. Wyniki projekcji – podstawowe kategorie

Wyszczególnienie	jednostki miary	2003 projekcja	2004 projekcja	2005 projekcja	2006 projekcja	2007 projekcja	2008 projekcja	2009 projekcja	2010 projekcja	2011 projekcja	2012 projekcja	2013 projekcja
<b>Dynamiki realne:</b>												
<b>PKB</b>	%%	103,7%	104,6%	105,1%	105,2%	105,1%	104,5%	104,6%	105,1%	105,1%	105,0%	105,0%
Finalny popyt krajowy	%%	102,4%	103,8%	104,9%	105,5%	105,3%	104,7%	104,7%	105,4%	105,5%	105,4%	105,5%
Spożycie ogółem	%%	102,5%	103,1%	103,4%	103,9%	104,1%	103,7%	103,7%	104,3%	104,4%	104,3%	104,3%
Spożycie indywidualne gospodarstw domowych	%%	103,1%	103,5%	104,0%	104,7%	105,0%	104,5%	104,5%	105,1%	105,1%	105,0%	105,0%
Spożycie zbiorowe	%%	100,4%	101,6%	101,2%	100,8%	100,8%	100,5%	100,5%	101,0%	101,2%	100,9%	101,0%
Akumulacja brutto	%%	101,8%	107,0%	111,3%	111,8%	109,6%	107,9%	107,9%	108,7%	108,7%	108,7%	108,7%
Nakłady brutto na środki trwałe prywatne	%%	99,1%	107,1%	111,5%	112,0%	109,7%	108,0%	108,0%	108,8%	108,8%	108,8%	108,8%
Nakłady brutto na środki trwałe sektora GG	%%	99,5%	107,4%	111,8%	112,7%	110,0%	108,0%	108,0%	109,0%	109,0%	109,0%	109,0%
		97,6%	106,0%	110,0%	109,0%	108,5%	108,0%	108,0%	108,0%	108,0%	108,0%	108,0%
<b>PKB w cenach bieżących</b>	mld PLN	815,0	870,7	939,0	1 014,1	1 093,9	1 175,9	1 261,9	1 357,8	1 460,5	1 568,9	1 686,1
<b>PKB w cenach bieżących</b>	mld EUR	185,3	181,9	201,7	219,6	240,6	261,3	280,4	301,7	324,5	348,7	374,7
<b>Kontrybucja w realny wzrost PKB</b>												
Eksport netto	%%	0,8	0,7	0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,4	-0,5	-0,6	-0,6
Popyt krajowy	%%	2,9	3,8	5,0	5,6	5,4	4,7	4,8	5,5	5,6	5,6	5,6
<b>Indeks cen towarów i usług (CPI) średniorocznie</b>												
<b>Deflator PKB</b>	%%	100,8%	102,2%	102,8%	102,9%	102,9%	103,0%	102,7%	102,5%	102,5%	102,5%	102,5%
	%%	100,7%	102,2%	102,6%	102,6%	102,7%	102,8%	102,6%	102,4%	102,4%	102,3%	102,3%
<b>Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej</b>	tys. osób	8539	8522	8610	8765	8984	9155	9283	9366	9425	9495	9568
<b>Stopy procentowe krótkookresowe</b>	%	5,7%	5,6%	5,6%	5,6%	5,5%	5,5%	5,3%	4,9%	5,0%	5,2%	5,4%
<b>Kurs walutowy (średnioroczny)</b>	PLN/EUR	4,3978	4,7866	4,6550	4,6173	4,5458	4,5000	4,5000	4,5000	4,5000	4,5000	4,5000
<b>Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (netto)</b>	mld USD		4,6	5,4	6,5	8,7	9,9	9,9	10,2	10,0	10,1	10,2
<b>Struktura wykorzystania środków unijnych wraz ze współfinansowaniem:</b>												
inwestycje	%		71%	70%	76%	80%	83%	84%	84%	84%	84%	83%
inwestycje publiczne	%		28%	33%	37%	41%	43%	44%	45%	46%	46%	46%
inwestycje prywatne	%		43%	38%	40%	39%	40%	39%	39%	39%	38%	38%
spożycie prywatne	%		13%	21%	17%	14%	12%	12%	12%	12%	13%	14%
spożycie publiczne	%		16%	8%	7%	6%	5%	4%	4%	4%	3%	3%
<b>Relacje (do PKB) w cenach bieżących</b>												
Eksport dóbr i usług/PKB	%%	33,9%	36,6%	38,6%	42,6%	45,9%	47,6%	49,3%	50,6%	51,9%	53,4%	54,9%
Import dóbr i usług/PKB	%%	36,4%	38,4%	40,3%	44,7%	48,4%	50,3%	52,1%	53,8%	55,7%	57,7%	59,9%
Spożycie indywidualne gospodarstw domowych/PKB	%%	65,2%	64,4%	63,8%	63,6%	63,6%	63,6%	63,6%	63,6%	63,6%	63,7%	63,7%
Nakłady brutto na środki trwałe/PKB	%%	18,4%	19,0%	20,2%	21,5%	22,5%	23,3%	24,2%	25,2%	26,2%	27,2%	28,4%
Nakłady brutto na środki trwałe sektora GG/PKB	%%	3,5%	3,6%	3,7%	3,9%	4,0%	4,2%	4,3%	4,5%	4,6%	4,8%	4,9%

\*) Wstępna projekcja (do użytku Międzyresortowego Zespołu do przygotowania NPR 2007-2013).

## Projekcja rynku pracy

### Wyniki prognozy

W przyjętym scenariuszu założono dla lat 2004-2013 wzrost PKB, zatrudnienia oraz inwestycji na poziomie wynikającym z prognozy dla lat 2004-2013 przygotowanej przez Ministerstwo Finansów w ramach prac nad NPR. W następnych latach zakłada się, że dynamiki PKB, zatrudnienia i inwestycji utrzymają się na poziomie z 2013 r. Podstawowe założenia przyjęte do projekcji zawiera Tabela 15.

**Tabela 15. Roczne dynamiki PKB, zatrudnienia i inwestycji w procentach**

Rok	PKB	Zatrudnienie	Inwestycje
2004	4,57	-0,20	7,13
2005	5,13	1,00	11,46
2006	5,25	1,80	12,01
2007	5,07	2,50	9,73
2008	4,52	1,90	8,00
2009	4,60	1,40	8,00
2010	5,10	0,90	8,82
2011	5,08	0,60	8,82
2012	5,00	0,70	8,82
2013	5,00	0,80	8,83
2014-2030	5,00	0,80	8,00

*Źródło: projekcja makroekonomiczna NPR*

Składowe dynamiki PKB w punktach procentowych przedstawia Tabela 16. W okresie projekcji w dalszym ciągu głównym czynnikiem wpływającym na wzrost gospodarczy będzie wzrost produktywności.

**Tabela 16. Projekcja wkładu pracy, kapitału i wzrostu produktywności we wzrost PKB**

Rok	PKB	Praca	Kapitał	TFP
2004	4,57	-0,13	0,75	3,95
2005	5,13	0,65	1,20	3,27
2006	5,25	1,17	1,26	2,82
2007	5,07	1,63	1,02	2,42
2008	4,52	1,24	0,84	2,44
2009	4,60	0,91	0,84	2,85
2010	5,10	0,59	0,93	3,59
2011	5,08	0,39	0,93	3,77
2012	5,00	0,46	0,93	3,62
2013	5,00	0,52	0,93	3,55
2014-2030	5,00	0,52	0,84	3,64

*Źródło: Szacunki MGPIPS na podstawie projekcji makroekonomicznej NPR*

Wyniki projekcji wskazują na utrzymanie się wskaźnika zatrudnienia (w grupie osób 15-64 lata) na obecnym poziomie (nieco powyżej 50%) do roku 2005, a następnie jego stopniowy wzrost. Przy czym, zgodnie z przyjętą metodologią, wzrost ten powinien być najsilniejszy wśród pracowników najmłodszych i najstarszych – czyli tych, których wskaźnik zatrudnienia zmalał istotnie w latach transformacji. Należy podkreślić, że wypełnienie kryteriów rynku pracy zawartych w strategii lizbońskiej następuje dopiero ok. 2026 r.

**Tabela 17. Projekcja - wskaźnik zatrudnienia**

	15+	15-64	15-17	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	75+
<b>2003</b>	43,8	50,8	3,3	11,1	38,9	65,9	71,3	72,3	70,4	65,7	53,9	34,9	18,6	11,0	6,6	2,6
<b>2004</b>	43,5	50,5	3,1	10,9	38,5	65,4	70,8	71,8	69,9	65,2	53,5	34,5	18,3	10,7	6,4	2,4
<b>2005</b>	43,7	50,8	3,2	11,0	38,7	65,7	71,1	72,1	70,2	65,5	53,7	34,7	18,5	10,9	6,5	2,5
<b>2010</b>	46,8	54,2	4,9	13,1	41,8	69,8	75,3	76,3	74,5	69,7	57,4	37,6	20,7	12,9	8,4	4,3
<b>2015</b>	48,5	57,4	5,1	14,6	44,1	72,7	78,3	79,3	77,4	72,6	60,0	39,7	22,4	14,4	9,8	5,2
<b>2020</b>	51,0	62,4	5,1	17,0	47,6	77,3	83,1	84,1	82,1	77,0	64,1	43,1	25,1	16,7	10,2	5,2
<b>2025</b>	53,6	68,0	5,1	21,4	54,1	81,1	85,5	90,1	85,8	85,2	71,4	49,2	30,1	21,2	10,2	5,2
<b>2030</b>	56,6	73,7	5,1	33,7	60,7	81,1	85,5	90,1	85,8	85,2	83,5	72,9	49,8	21,2	10,2	5,2

Źródło: projekcja MGPIPS

Jednocześnie prognoza wskazuje na spadek stopy bezrobocia, w szczególności po 2004 r. W roku 2010 bezrobocie powinno być niższe niż 14%, a w 2020 spaść poniżej 10%. Spadek bezrobocia będzie odnotowany we wszystkich grupach wieku, najsilniej jednak wśród młodzieży.

**Tabela 18. Projekcja - wskaźnik bezrobocia**

	15-64	15-17	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64
<b>2002</b>	21,5	17,1	56,4	41,4	23,4	18,8	17,8	17,8	17,1	14,9	11,6	7,2
<b>2003</b>	21,2	20,3	56,7	41,1	22,7	17,7	18,8	20,2	16,8	13,6	7,0	9,5
<b>2004</b>	21,3	21,7	56,9	41,6	23,2	17,8	18,9	20,4	17,0	13,8	7,3	9,8
<b>2010</b>	13,9	11,1	54,7	36,6	18,2	16,2	17,4	18,0	15,5	12,0	4,8	5,8
<b>2015</b>	11,6	10,3	53,4	33,3	14,7	13,2	16,4	14,8	14,5	10,9	3,2	3,5
<b>2020</b>	9,0	10,3	51,4	27,9	9,3	7,9	12,0	9,7	12,8	9,2	1,1	0,2
<b>2025</b>	6,1	10,3	40,1	18,1	4,9	5,2	5,6	5,6	5,5	6,0	-	-
<b>2030</b>	1,8	10,3	5,6	8,1	4,9	5,2	5,6	5,6	5,5	1,3	-	-

Źródło: projekcja MGPIPS

## Wyzwania rynku pracy w kontekście prognozy wskaźników rynku pracy

Obecnie Polska charakteryzuje się niskimi lub bardzo niskimi wskaźnikami zatrudnienia i aktywności zawodowej we wszystkich grupach wieku a zwłaszcza wśród osób starszych (między 50 i 64 rokiem życia) i najmłodszych (między 15 a 24 rokiem życia). Wzrost liczby osób pracujących przełoży się na wzrost tych wskaźników, należy jednak dołożyć starań by dotyczył wszystkich grup wiekowych, ze szczególnym uwzględnieniem osób starszych i młodszych – w tych grupach wiekowych nastąpił największy spadek wskaźnika zatrudnienia w latach 1992-2003.

- **Zróżnicowanie polityki rynku pracy ze względu na wiek**

W kontekście dążenia do wypełnienia założeń Strategii Lizbońskiej oraz zwiększania zatrudnienia osób młodszych i starszych, należy rozważyć wprowadzenie zróżnicowanych instrumentów aktywnych polityk rynku pracy ze względu na wiek.

Dla osób młodszych może to być na przykład zwiększenie możliwości uzyskiwania kapitału na rozpoczęcie działalności gospodarczej, promowanie samozatrudnienia oraz większe nastawienie systemu edukacyjnego na lepsze przygotowywanie absolwentów do wchodzenia na rynek pracy. Istotne jest również zmniejszanie barier stojących przed poszukującymi pierwszej pracy – poprzez elastyczne prawo pracy i zmniejszanie kosztów pracy.

W wypadku osób starszych nie do przecenienia jest znaczenie kształcenia ustawicznego oraz aktywizacji zawodowej – poprzez zmniejszanie transferów i programy ułatwiające powrót na rynek pracy. W tym kontekście należy wykorzystać doświadczenia wynikające z wdrażania programu 50+, który w wersji pilotażowej ma być uruchomiony od 2004 r.

- **Edukacja**

W warunkach starzenia się ludności w wieku produkcyjnym, połączonego z wysokim wskaźnikiem bezrobocia, bardzo ważne jest utrzymywanie wysokich kwalifikacji zawodowych. Wymaga to rozwiązań w zakresie systemu edukacji. Zmniejszanie się liczby osób w wieku szkolnym może pozwolić na poprawienie jakości powszechnego systemu edukacji oraz przeniesienie części środków na kształcenie ustawiczne i podnoszenie kwalifikacji zawodowych osób starszych.

- **Problemy regionalne i zróżnicowanie aktywnych polityk rynku pracy.**

W Polsce można zaobserwować bardzo duże zróżnicowanie regionalne na rynku pracy. Dysproporcje te występują nie tylko pomiędzy poszczególnymi województwami, ale także pomiędzy powiatami. Co więcej, zróżnicowanie powiatowe jest znacznie większe. W planowaniu i wdrażaniu aktywnych polityk rynku pracy należy uwzględniać specyfikę regionalną i lokalną. Wymaga to stosowania odmiennych działań adresowanych do mieszkańców miast i terenów wiejskich. Programy i strategie wojewódzkie powinny uwzględniać regionalną politykę rynku pracy.

### **Prognoza zmian w strukturze zatrudnienia<sup>26</sup>**

Z punktu widzenia potrzeb dostosowania systemu kształcenia do zmieniających się warunków rynku pracy, istotna wydaje się identyfikacja dynamiki struktury zatrudnienia (pracujących) według zawodów. Prognozy wskazują, że należy spodziewać się dużych zmian w strukturze liczby pracujących (struktura pracujących na podstawie BAEL). Prognozowany jest wzrost udziału pracujących w następujących tzw. grupach "wielkich":

- specjalistów (o 2,5 p.p. w latach 2004-2013),

---

<sup>26</sup> Wyniki prognozy przygotowanej pod kierunkiem prof.dr hab. Bogdana Sucheckiego w oparciu o dotychczasowe wyniki prac Międzyresortowego Zespołu do Prognozowania Popytu na Pracę, funkcjonującego przy RCSS.

- techników (o 2,52 p.p.),
- pracowników usług osobistych i sprzedawców (o 3,34 p.p.),
- operatorów i monterów maszyn i urządzeń (o 1,46 p.p.).

W pozostałych grupach prognozowany jest spadek udziału - najsilniejszy w grupach:

- robotników przemysłowi i rzemieślników (o ponad 5 p.p.) oraz
- rolników, ogrodników, leśników i rybaków (o 3 p.p., )

W tzw. grupach „dużych” najsilniejszy wzrost udziału pracujących w ogólnej liczbie pracujących w Polsce prognozowany jest w grupach:

- kierowników dużych i średnich organizacji (o 3,2 p.p.),
- pracowników pozostałych specjalności (o 2,28 p.p.),
- pracowników usług osobistych i ochrony (o 1,35 p.p.),
- modelek, sprzedawców i demonstratorów (o 1,2 p.p.),
- specjalistów nauk fizycznych, matematycznych i technicznych (o 1,41 p.p.).

Natomiast silny spadek udziału prognozuje się w grupach:

- robotników obróbki metali i mechanicy maszyn i urządzeń (o ponad 3 p.p.),
- rolników (o 2,32 p.p.),
- kierowników małych przedsiębiorstw (o 2,26 p.p.),
- pozostałych robotników przemysłowych i rzemieślników (o 1,46 p.p.),
- pracowników przy pracach prostych w handlu i usługach (o ok. 1 p.p.) oraz
- górników i robotników budowlanych (o ok. 1 p.p.).

W grupach "średnich" najsilniejszy wzrost udziału pracujących prognozowany jest w zawodach nauczycielskich, informatycznych, biznesowych oraz usług. Najsilniejsze spadki udziału prognozuje się w zawodach robotniczych wykwalifikowanych i pomocniczych oraz rolniczych.

## Projekcja wydatków socjalnych

### Wyniki projekcji<sup>27</sup>

W przyszłości nastąpi stopniowy spadek udziału wydatków socjalnych w PKB. W latach 2007-2013 spadek ten wyniesie około 3 pp. Takie zjawisko spowodowane będzie przede wszystkim spadkiem wydatków na emerytury i renty, co wynika z efektów wdrożonej w 1999 r. reformy systemu emerytalnego, w wyniku której po 2006 r. nastąpi istotne ograniczenie liczby nowoprzyznawanych emerytur, w związku z ograniczeniem możliwości korzystania z wcześniejszych emerytur. Zwiększenie liczby przyznawanych świadczeń nastąpi dopiero po 2009 r., kiedy osoby objęte nowym systemem emerytalnym osiągną ustawowy wiek emerytalny. Na zmniejszenie wydatków na emerytury i renty wpływa też przyjęta zasada waloryzacji świadczeń, w efekcie której wzrost świadczeń jest niższy niż wzrost PKB. Dodatkowo, na zmniejszenie wydatków wpływają działania składających się na program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych wdrażanego od 2004 r.

Nastąpi również spadek wydatków na bezrobocie, spowodowany prognozowanym wzrostem zatrudnienia i spadkiem bezrobocia.

**Tabela 19. Prognoza wydatków socjalnych, 2000-2020**

	% PKB	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2010	2015	2020
<b>Wydatki socjalne ogółem</b>		<b>22,9%</b>	<b>22,7%</b>	<b>21,4%</b>	<b>20,8%</b>	<b>20,3%</b>	<b>19,7%</b>	<b>19,2%</b>	<b>18,8%</b>	<b>18,3%</b>	<b>19,7%</b>	<b>17,6%</b>	<b>15,9%</b>
Emerytury i renty		13,5%	13,4%	12,7%	12,3%	12,0%	11,6%	11,3%	10,9%	10,7%	11,6%	10,2%	9,2%
Emerytury		7,4%	7,9%	7,7%	7,5%	7,4%	7,1%	6,8%	6,6%	6,4%	7,1%	6,1%	5,5%
Renty z tytułu niezdolności do pracy		4,1%	3,6%	3,2%	3,1%	3,0%	2,9%	2,8%	2,8%	2,7%	2,9%	2,6%	2,4%
Renty rodzinne		2,0%	1,9%	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%	1,5%	1,7%	1,4%	1,2%
Wydatki na bezrobocie		0,9%	1,2%	1,1%	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%	0,6%	0,8%	0,5%	0,3%
Opieka zdrowotna		4,5%	4,4%	4,3%	4,2%	4,2%	4,2%	4,1%	4,1%	4,1%	4,2%	4,0%	3,9%
Pomoc społeczna		1,1%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%	0,4%
Świadczenia rodzinne		1,0%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%
Zasiłki krótkookresowe		0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Koszty administracyjne i pozostałe		0,6%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%
Inne wydatki socjalne		0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%

Źródło: Szacunki MGPIPS na podstawie modelu „Budżet Polityki Społecznej”

<sup>27</sup> Projekcja przygotowana jest w oparciu o model „Budżet polityki społecznej”. Model ten został przygotowany w końcu lat 90-tych (pierwsze wyniki zostały opublikowane w 1999 r.). Model powstał w wyniku współpracy Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (który koordynował całość prac), Międzynarodowego Biura Pracy (które w dużym stopniu było dostarczycielem metodologii prognozowania) oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Od tego czasu, model jest corocznie aktualizowany, uwzględniając zarówno kształtowanie się podstawowych wskaźników ekonomiczno-społecznych, jak i wdrażane zmiany legislacyjne.

Należy także zwrócić uwagę, iż prognoza wydatków na opiekę zdrowotną obejmuje tylko wydatki publiczne. Przyjęto przy tym zasadę, iż system ten jest zbilansowany, tzn. wydatki nie mogą przekroczyć prognozowanych przychodów ze składek (założono stopniowy wzrost składki na ubezpieczenia zdrowotne do 9%).

## Wyzwania polityki społeczno-gospodarczej

Głównym celem długofalowej strategii gospodarczej Polski w Unii Europejskiej musi być osiągnięcie wysokiego i stabilnego tempa wzrostu gospodarczego przez okres kilkudziesięciu lat potrzebnych na zniwelowanie dystansu dzielącego Polskę od obecnych krajów członkowskich.

By tak się stało Polska musi rozwijać się w przeciętnym tempie przynajmniej 5% rocznie. To o około 1 punkt procentowy więcej niż wynosi średnia z lat 1992-2003 i prawdopodobnie około 1,5 punktu procentowego więcej niż wynosi potencjalne tempo wzrostu gospodarczego Polski w chwili obecnej. Bez osiągnięcia wysokiego tempa wzrostu w długim okresie nie będzie możliwe nie tylko szybkie nadgonienie dystansu dzielącego Polskę od UE-15 lecz także uporanie się z wieloma negatywnymi aspektami dzisiejszej sytuacji społeczno-gospodarczej (takimi jak stosunkowo szeroki zakres ubóstwa czy wysokie bezrobocie).

Akcesja do UE, dzięki włączeniu Polski w jednolity obszar gospodarczy (a z czasem także w jednolity obszar walutowy) oraz możliwości korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, w znacznym stopniu może ułatwić osiągnięcie długoterminowego celu jakim jest stabilny i wysoki wzrost gospodarczy na poziomie 5% rocznie.

Jednocześnie jednak polska polityka gospodarcza musi być prowadzona w sposób komplementarny z wymaganiami UE, tzn. tak aby wzmacniać a nie osłabiać korzyści wynikające z akcesji oraz wywiązać się z przyjętych okresów przejściowych.

Nieprzeprowadzenie niezbędnych reform strukturalnych (takich jak reforma finansów publicznych, restrukturyzacja przedsiębiorstw, prywatyzacja, podniesienie jakości służb publicznych) może nie tylko doprowadzić do niewykorzystania szans wynikających z akcesji Polski do UE, lecz także obniżyć długookresowe tempo wzrostu gospodarki do poziomu, który nie gwarantuje nadrobienia dystansu dzielącego Polskę od krajów UE w perspektywie 30 lat.

Wśród wyzwań z jakimi trzeba się zmierzyć w pierwszej kolejności należy wymienić.

- a) Skonsolidowanie finansów publicznych, przede wszystkim dzięki zmniejszeniu oraz zmianie struktury wydatków publicznych tak aby w większym stopniu realizowały one cele prorozwojowe i służyły wzrostowi zatrudnienia,
- b) Stopniowe zmniejszenie długookresowych stóp procentowych dzięki znacznej poprawie koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej,
- c) Zatrzymanie spadku zatrudnienia i jego stopniowy wzrost dzięki polityce rynku pracy nakierowanej na rozwiązywanie jego strukturalnych problemów, w sposób gwarantujący osiągnięcie celów Strategii Lizbońskiej,
- d) Zniwelowanie barier rozwoju powodujących zróżnicowane korzystania z owoców wzrostu poszczególnych regionów kraju i brak wewnętrznej konwergencji realnej,



- e) Zwiększenie stopy inwestycji krajowych, zarówno publicznych jak i prywatnych, oraz znaczne podniesienie poziomu komplementarnych inwestycji zagranicznych w Polsce,
- f) Promowanie i wzmacnianie przedsiębiorczości oraz zwiększanie potencjału innowacyjnego polskich firm – rozwój przedsiębiorczości firm krajowych stanowi warunek konieczny dalszej poprawy produktywności,
- g) Restrukturyzacja i prywatyzacja podmiotów publicznych w pracochłonnych sektorach o niskiej wydajności oraz wzmocnienie konkurencji niektórych branż infrastrukturalnych o kluczowym znaczeniu dla kosztów działalności gospodarczej (np. telekomunikacja, energetyka),
- h) Podnoszenie jakości kapitału ludzkiego poprzez odpowiednią, dostosowaną do wyzwań demograficznych, społecznych i gospodarczych, politykę z zakresu edukacji oraz badań i rozwoju,
- i) Zracjonalizowanie kosztów ochrony środowiska w działalności gospodarczej, w szczególności poprzez promocję technik umożliwiających zapobieganie presjom na środowisko „u źródła” oraz poprawę efektywności wykorzystania energii, surowców i materiałów i zapobieganie powstawaniu odpadów,
- j) Rewitalizacja miast- szczególnie mniejszych i przyspieszenie procesu urbanizacji kraju,
- k) Realokacja zasobów pracy z rolnictwa do innych bardziej produktywnych działów gospodarki oraz stopniowe podnoszenie wydajności samego rolnictwa.

### **Stabilizacja sytuacji makroekonomicznej**

Do 2007 r. konieczna jest naprawa finansów publicznych i zmiana struktury wydatków, sprowadzająca się do ograniczenia nieuzasadnionych wydatków socjalnych oraz położenie większego nacisku na wydatki rozwojowe (podniesienie jakości usług publicznych, inwestycje infrastrukturalne). Podstawowym problemem jest zrównoważenie wydatków i dochodów tak, by powstrzymać gwałtowny wzrost dług publiczny w stosunku do PKB.

Środkiem do realizacji tych zadań jest Program Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych. W efekcie proponowanych zmian w latach 2004-2007 wydatki publiczne w sumie będą niższe o około 54 mld zł. Z tej kwoty 33 mld złotych przypada na działania w sferze społecznej, a około 20 mld na działania w sferze administracyjnej (oszczędności i zwiększenie wpływów łącznie).

W efekcie proponowanych zmian istotnie zmniejszy się wysokość deficytu budżetowego oraz długu publicznego w relacji do PKB, wydatki społeczne powinny być docelowo zmniejszone o około 1 proc. PKB, a przychody związane ze zwiększonymi wpływami ze składek na ubezpieczenia społeczne – zwiększone o około 0,1 proc. PKB.

Realizacja reformy finansów publicznych powinna nie tylko zażegnać groźbę wystąpienia poważnego kryzysu finansów publicznych, ale również pozwolić, w dalszej perspektywie, na zmniejszenie obciążeń podatkowych.

**Tabela 20 Spodziewane efekty Programu Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych**

Wyszczególnienie(% PKB)	Lata			
	2004	2005	2006	2007
Dochody sektora finansów publicznych (1)	39,20%	40,20%	39,20%	37,20%
Wydatki sektora finansów publicznych (2)	45,50%	44,10%	42,30%	39,80%
Deficyt sektora finansów publicznych (1)-(2)	-6,30%	-3,80%	-3,10%	-2,60%
<b>Dług publiczny</b>	<b>54,80%</b>	<b>58,50%</b>	<b>57,40%</b>	<b>55,40%</b>

*Źródło: Szacunki Ministerstwa Finansów (Program Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych)*

## Reformy rynku pracy

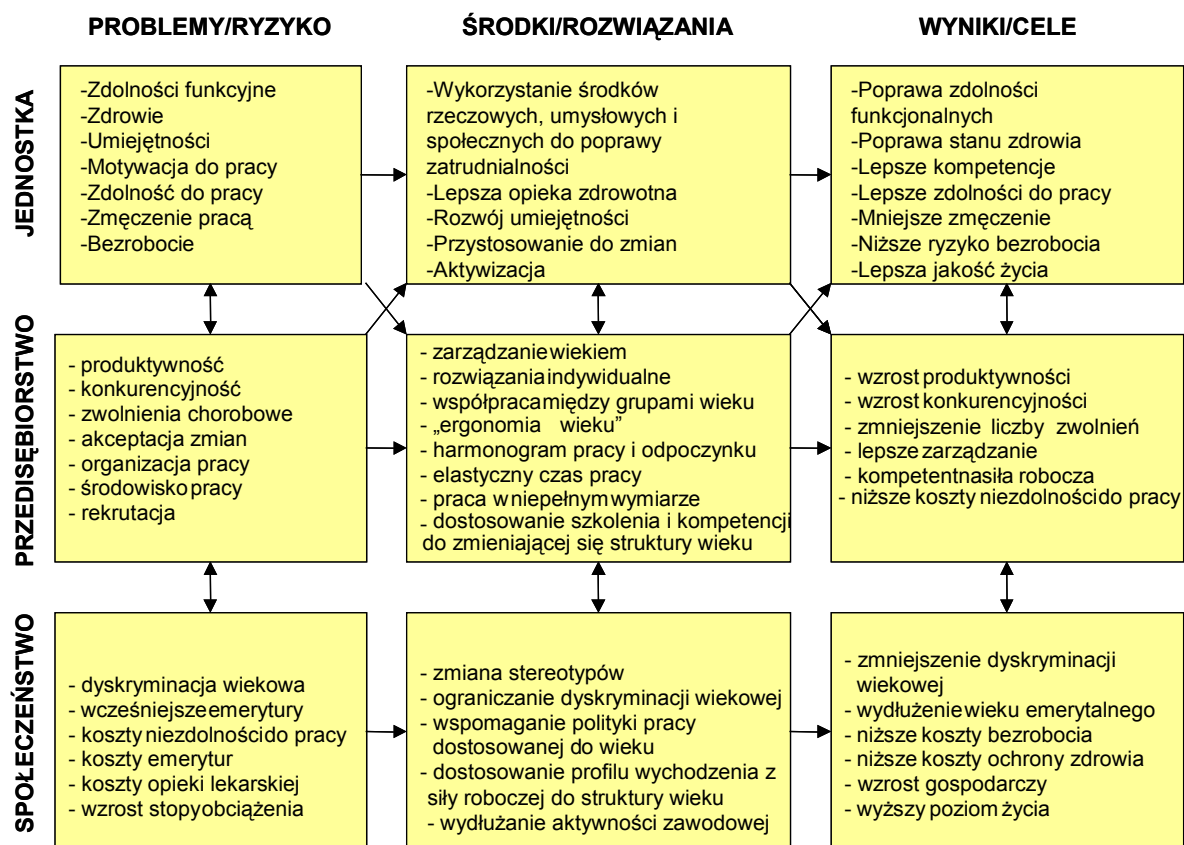
Wobec złej sytuacji na rynku pracy, państwo powinno aktywnie działać na rzecz zwiększenia zatrudnienia (docelowo do 70 procent populacji w wieku produkcyjnym) oraz ograniczania bezrobocia strukturalnego.

Najważniejszym krokiem powinno być obniżenie kosztów pracy poprzez redukcję klina podatkowego, zwłaszcza dla osób najniżej zarabiających. Pozwoli to nie tylko na powrót na rynek pracy osób o niskiej produktywności i tym samym zmniejszenie bezrobocia strukturalnego, ale również umożliwi przejście zatrudnionych w tzw. „szarej strefie” do legalnego zatrudnienia, co z kolei przyniesie dodatkowe wpływy podatkowe i pozwoli na dalszą redukcję obciążeń podatkowych. System zabezpieczenia społecznego powinien być kształtowany, tak aby nie tworzył pułapek dezaktywizacji i bezrobocia – zachęcając osoby do korzystania ze świadczeń społecznych, zamiast poszukiwania pracy.

Jednocześnie należy uelastyczniać formy pracy – na przykład praca w niepełnym wymiarze, telepraca, co pozwoli na lepsze dopasowanie na rynku pracy. Instytucje rynku pracy, po reformie zapoczątkowanej w 2004 r. powinny reagować na zmiany zachodzące na rynku pracy, zarówno po stronie popytu, jak i podaży i odpowiednio dostosowywać swoje działania. Aby jak najlepiej wykorzystać zasoby siły roboczej, należy zwrócić uwagę na istniejące niedopasowania na rynku pracy – zarówno przestrzenne, jak i zawodowe i dążyć do ich ograniczania. W pierwszym przypadku oznacza to zwiększenie mobilności ludności (nie tylko w postaci migracji wewnętrznych, ale także na przykład zwiększenie liczby osób dojeżdżających do pracy, co oznacza dopasowanie infrastruktury transportowej). W drugim przypadku jest to konieczność monitorowania popytu na pracę oraz zawodów deficytowych i nadwyżkowych.

Ogromnym niewykorzystanym zasobem czynnika pracy jest w Polsce wieś. Polityka wspierająca podejmowanie przez mieszkańców wsi zatrudnionych w rolnictwie regularnej pracy poza rolnictwem w sektorze przemysłowym lub usługowym powinna być jednym z najważniejszych priorytetów polityki rynku pracy w przyszłości. Jej wsparciem musi być usuwanie zachęt do pozostawania w rolnictwie (w postaci np. systemu zabezpieczenia społecznego) i stwarzanie bodźców do szybkiego podnoszenia wydajności w samym rolnictwie (scalanie gospodarstw). Priorytetem w okresie 2007-2013 powinna być polityka zmierzająca do zwiększania zatrudnialności osób w wieku powyżej 45 lat – działania zapoczątkowane obecnie, jak na przykład „Program 50+” powinny być poszerzane i kontynuowane. Dobrego opracowania wymaga też polityka zarządzania wiekiem. Wymaga to skoordynowanych działań na poziomie jednostki, przedsiębiorstwa oraz państwa, co ilustruje macierz starzenia się i polityki rynku pracy, przedstawiona poniżej.

Rysunek 7. Macierz starzenia się i polityki rynku pracy



Źródło: Ilmarinen, J. (1999)- Ageing workers in the European Union – Status and promotion of work ability, employability and employment. FIOH- Finnish Institute of Occupational Health, Ministry of Social Affairs and Health, Ministry of Labour, Helsinki

Podsumowując, podstawowe wyzwania w dziedzinie rynku pracy to:

- zwiększanie wskaźnika zatrudnienia, przede wszystkim dla grup, w których wskaźnik ten jest najniższy: osób młodych, starszych pracowników oraz osób niepełnosprawnych;
- zmniejszanie wskaźnika bezrobocia;
- działania po stronie podaży pracy: poprawa kwalifikacji pracowników, zwiększanie mobilności zawodowej i przestrzennej;
- działania po stronie popytu na pracę: ograniczanie klina podatkowego, rozwój przedsiębiorczości.

Realizacji tych wyzwań pomóc może Europejska Strategia Zatrudnienia oraz wdrażanie Krajowych Planów Działań na rzecz Zatrudnienia, które rozpocznie się już od 2004 r.

## Reformy rynku produktów

Pomimo zmian jakie zaszły w polskiej gospodarce proces transformacji nie został jeszcze w pełni zakończony, co ma odbicie w strukturze produkcji i zatrudnienia. Gospodarkę polską cechuje relatywnie niski udział usług w tworzeniu PKB, a w ramach przemysłu – niski udział produkcji wyrobów nowoczesnych w przemyśle. Nadal wysoki jest udział pracujących w

rolnictwie i nadal znacznie niższy niż w innych krajach udział pracujących w usługach. Wciąż niezadowolający jest poziom konkurencyjności polskiej gospodarki. Gospodarka jest wysoce importochłonna, co oznacza, że każdy wzrost produkcji (zarówno przeznaczony na spożycie, jak i eksport) pociąga za sobą wzrost importu.

Działania restrukturyzacyjne powinny zmierzać przede wszystkim do osiągnięcia wyższej efektywności oraz ograniczania kosztów w restrukturyzowanych sektorach. Pomoc publiczna w formie dotacji lub umarzania istniejących zobowiązań publicznoprawnych powinna być traktowana jako narzędzie ostateczne, a jej wysokość powinna być minimalizowana. Szczególnie konsekwentnie należy przeciwdziałać praktyce ponownego zadłużania przedsiębiorstw korzystających wcześniej z pomocy publicznej.

Restrukturyzacja powinna doprowadzić do poprawy rentowności wybranych sektorów i przedsiębiorstw tak, by nie stanowiły one obciążenia dla gospodarki, wynikającego bądź z konieczności dotowania, bądź z niezdolności do spłaty zobowiązań. Uwolnione w ten sposób środki będą wspomagać procesy modernizacyjne i rozwojowe.

Szybkiemu dokończeniu powinien ulec proces prywatyzacji gospodarki w sposób biorący pod uwagę nie tylko kwestię przychodów budżetowych lecz także konkurencyjności (zapobieganie powstawaniu monopolu i oligopolu).

Większy nacisk powinien być położony na wzmocnienie konkurencji zwłaszcza w sektorach infrastrukturalnych (telekomunikacja, energetyka), których wpływ na gospodarkę w skali makro i koszty działalności gospodarczej jest bardzo wysoki, a w których ceny są wyższe niż na rynkach krajów UE-15.

## **Budowa gospodarki opartej na wiedzy**

Strategia Lizbońska postawiła za cel krajom członkowskim Unii Europejskiej stworzenie do 2010 r. najbardziej konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy. Na założeniach Strategii zostały oparte plany działań eEurope 2002 oraz eEurope 2005, dotyczące budowy i rozwoju społeczeństwa informacyjnego w krajach Unii Europejskiej.

Flarami gospodarki opartej na wiedzy są edukacja, nauka oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego. Te obszary gospodarki powinny rozwijać się równomiernie i zyskiwać na dynamice, zapewniając dopływ wykwalifikowanych kadr oraz nowoczesnych rozwiązań technologicznych.

Za nośniki gospodarki opartej na wiedzy uznaje się:

- przemysł wysokiej technologii (w szczególności przemysł komputerowy, elektroniczny, paliw nuklearnych, energii odnawialnej, farmaceutyczny, biotechnologii, sprzętu telekomunikacyjnego, sprzętu lotniczego i kosmicznego),
- naukę i zaplecze B+R,
- edukację,
- część usług biznesowych związanych z gospodarką opartą na wiedzy,
- usługi społeczeństwa informacyjnego<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Panorama of EU Industry, Komisja Europejska, Luksemburg 1997, s. IV

Wydatki na edukację i naukę należy traktować nie jako funkcję poziomu PKB, ale jako czynnik tworzenia PKB, niezależnie od kulturotwórczej roli nauki. Nakłady na rozwój nauki w Polsce mogą znacznie przyczynić się do zwiększania tempa wzrostu gospodarczego, pod warunkiem, że będą one właściwie ukierunkowane, wykorzystane z użyciem odpowiednio dobranych instrumentów oraz nakierowane na wykorzystanie zarówno badań podstawowych, jak i stosowanych dla zwiększenia innowacyjności gospodarki krajowej oraz poprawy relacji pomiędzy nauką a zastosowaniem jej wyników w gospodarce. Potwierdzają to doświadczenia polityki naukowej w krajach rozwiniętych. OECD w swoim projekcie badań przyczyn wzrostu gospodarczego określiło cztery istotne przyczyny wzrostu:

- umiejętne wykorzystanie technik i infrastruktury informacyjnej;
- wzmacnianie potencjału innowacyjności, kreowania wiedzy i transferu technologii;
- wzmacnianie edukacji i poprawa jakości potencjału ludzkiego;
- wspomaganie tworzenia nowych firm i przedsiębiorczości.

Efektom jednoczesnego i wzajemnie warunkującego się działania procesów globalizacji, konkurencji i innowacji jest pogłębiający się podział gospodarki światowej na segment „wysoki”, zdolny do wytwarzania innowacji, konkurujący jakością i nowością oraz „niski”, w którym konkurencja odbywa się głównie poprzez ceny. Przewagi konkurencyjne w coraz większym zakresie będą kształtowane przez innowacje technologiczne, w mniejszym zaś przez konkurencje cenową. Należy przypuszczać, że proces ten będzie się pogłębiał w obliczu stale przyspieszającego postępu technicznego.

Warunkiem niezbędnym dla realizacji tak ambitnego zadania, jakim jest tworzenie gospodarki opartej na wiedzy w Polsce, powinien być zdecydowany rozwój potencjału badawczo-rozwojowego. Bez zdecydowanego wzrostu nakładów na naukę w Polsce, realizacja planów wyznaczających sferze B+R rolę jednego z filarów wzrostu gospodarczego będzie niemożliwa. W NPR na lata 2004-2006 poziom nakładów na naukę ustalono na poziomie 1,5%. Należy pamiętać, że Strategia Lizbońska wyznacza jako cel osiągnięcie wysokości tych nakładów na poziomie 3% PKB do 2010 roku.

NPR na lata 2007-2013 powinien więc uwzględniać ścieżkę wzrostu nakładów na sferę B+R, docelowo sięgającą 3% PKB w 2013 r. Wymagałoby to odpowiedniego wykorzystania środków budżetowych (których udział powinien wynosić około 1% PKB) i pozabudżetowych – w tym środków unijnych i prywatnych (których udział powinien wynieść około 2% PKB).

Wzrost nakładów pozabudżetowych oznacza konieczność wprowadzenia instrumentów ekonomiczno-finansowych zachęcających przedsiębiorców do inwestowania w sferę B+R. Nieodzowne jest również wprowadzenie mechanizmów determinujących lepsze i bardziej efektywne wykorzystanie kierowanych na naukę środków budżetowych. Podstawę prawną dla tych działań może stanowić ustawa o finansowaniu nauki, natomiast racjonalizację wydatków na B+R zapewni narodowy program Foresight, wyznaczający priorytetowe dla polskiej gospodarki i społeczeństwa kierunki rozwoju nauki i technologii. W najbliższym czasie nacisk powinien zostać położony na rozwój treści i aplikacji, jako tych które tworzą największą wartość dodaną.

Ważną rolę w rozwoju innowacyjności pełni nauka i kultura, instytucje rynkowe oraz instytucje wspierania biznesu. Polityka gospodarcza ukierunkowana na wspieranie innowacji, zarówno w skali mikro, jak i makro powinna stać się w najbliższych latach priorytetem. Wejście Polski na drogę szybkiego rozwoju nie będzie możliwe bez podniesienia ogólnego

poziomu kultury oraz wykorzystania tkwiących w tym sektorze szans. Kultura powinna być traktowana jako niezbędne ogniwo w kształtowaniu społeczeństwa wiedzy, które charakteryzuje wysoki poziom kwalifikacji, kreatywności i innowacyjności, oraz jako znaczący sektor gospodarki (przemysły kultury).

Innowacyjność odgrywa podstawową rolę, nie tylko w walce konkurencyjnej produktów i usług (zarówno na rynku wewnętrznym, jak i międzynarodowym), ale także wpływa na podniesienie poziomu i jakości życia. Wzrost innowacyjności gospodarki można stosunkowo szybko osiągnąć zapewniając przede wszystkim:<sup>29</sup>

- odpowiednie wsparcie przez państwo trudnych przedsięwzięć innowacyjnych, w szczególności o podwyższonym ryzyku zarówno finansowym, jak i realizacyjnym,
- zabezpieczenia prawno – organizacyjne sprzyjające kreowaniu innowacji oraz ich wdrażaniu i komercjalizacji,
- odpowiednie warunki dla rozwoju systemów gromadzenia i przetwarzania informacji,
- odpowiednie warunki motywacji materialnej dla twórców innowacji technicznych i organizacyjnych,
- promowanie innowacyjnych osiągnięć w gospodarce.
- rozwój i promocję nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarstwach domowych, przedsiębiorstwach i administracji publicznej,

Przekładając powyższe postulaty na działania długookresowe, można do nich zaliczyć:<sup>30</sup>

- zwiększanie nakładów na prace badawcze i rozwojowe oraz wdrożenia,
- zmiany w strukturze nakładów inwestycyjnych, tak, aby promować dziedziny najbardziej konkurencyjne dla Polski,
- kształtowanie w społeczeństwie postaw proinnowacyjnych drogą edukacji, ustawicznego kształcenia i doskonalenia kadr,
- tworzenie warunków politycznych, prawnych i ekonomicznych sprzyjających napływowi kapitału zagranicznego oraz importowi nowej myśli technicznej i nowoczesnych technologii.

Nowe technologie informacyjne i komunikacyjne tworzą możliwości przyspieszonego wzrostu gospodarczego. W ogromny sposób ułatwiają dostęp do informacji i wiedzy. Rezultatem jest obniżony koszt produkcji, lepsza jakość i dostosowanie do potrzeb konsumenta oraz powstanie nowych produktów. Istnieje wyraźny dystans dzielący Polskę i krajami kandydującymi a państwa Unii Europejskiej w dziedzinie rozwoju i zastosowania technologii informacyjnych i komunikacyjnych.

13 stycznia 2004 r. Rada Ministrów przyjęła *Strategię informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej - ePolska na lata 2004-2006*, która jest zgodna z celami wyznaczonymi przez eEurope 2005. Jednocześnie Strategia zachowuje proporcje w rozwoju Polski i krajów Unii Europejskiej.

Wyznaczono trzy priorytety:

- powszechność dostępu do treści i usług, udostępnianych elektronicznie,
- tworzenie wartościowej oferty, treści i usług dostępnych w Internecie,
- zdolność ich wykorzystania,.

---

<sup>29</sup> W. Wiszniewski, *Innowacyjność polskich przedsiębiorstw przemysłowych*, IOiZwP „OGRMASZ”, Warszawa 1999, s. 97.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 98.

W ramach strategii, za najważniejsze uznano następujące cztery działania:

- utworzenie szerokopasmowego dostępu do Internetu w każdej szkole,
- zbudowanie zintegrowanej platformy usług administracji publicznej, tzw. „Wrót Polski”,
- umieszczanie polskich treści w Internecie,
- wprowadzenie powszechnej edukacji informatycznej.

Częścią Strategii informatyzacji jest *Narodowa Strategia Rozwoju Dostępu Szerokopasmowego do Internetu na lata 2004-2006* przyjęta 23 grudnia 2003 r., zakładająca upowszechnienie Internetu szerokopasmowego w Polsce.

Działania powinny skupić się na zapewnieniu szerokopasmowego dostępu do Internetu każdej szkoły i urzędu administracji publicznej, zbudowaniu zintegrowanej platformy usług administracji publicznej, tzw. „Wrót Polski”, promocji i rozwoju polskich treści w Internecie oraz wprowadzeniu powszechnej edukacji informatycznej.

Różnice między Polską a krajami Unii Europejskiej w zakresie informatyzacji wpływają niekorzystnie na konkurencyjność polskiej gospodarki oraz jakość życia mieszkańców. Niezbędne są kompleksowe działania zmierzające do zmiany tej sytuacji, między innymi poprzez obniżenie cen dostępu do Internetu oraz ewentualne stworzenie zachęt podatkowych dla inwestycji w ICT. Podejmowane działania powinny dotyczyć również budowy bezpiecznej infrastruktury Internetu szerokopasmowego, zwiększania umiejętności w korzystaniu z nowych technologii, a także dalszego rozwoju nowoczesnych usług dotyczących:

- elektronicznego biznesu (e- business)
- elektronicznej administracji (e-government)
- nauczania na odległość (e-learning)
- usług medycznych na odległość (e-health).

Konkurencyjność polskiej gospodarki zależy w dużej mierze od wdrażania przez przedsiębiorstwa nowoczesnego oprogramowania oraz restrukturyzacji procesów m.in. produkcji, zarządzania i organizacji. Administracja publiczna powinna dostosować się do zmieniających się potrzeb obywateli i przedsiębiorstw oraz zaoferować swe usługi drogą elektroniczną.

Niskie wydatki na informatyzację mogą doprowadzić do zwiększenia się w Polsce zjawiska wykluczenia cyfrowego („digital divide”), które wraz z wykluczeniem społecznym utrwali obszary dziedzicznej biedy w szczególności na obszarach wiejskich i małych miastach. Priorytetem dla Polski w latach 2007-2013 w tym zakresie powinno być upowszechnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu, zwiększenie elektronicznej oferty treści i usług oraz umiejętności w zakresie posługiwania się teleinformatyką.

## **Reorientacja systemu nauki i edukacji oraz budowa kapitału społecznego**

Obserwowane obecnie zmiany w gospodarkach krajów wysoko rozwiniętych ekonomicznie udowadniają wzrost znaczenia kapitału społecznego jako znaczącego czynnika rozwoju gospodarczego. Kapitał ludzki staje się samodzielnym zasobem niematerialnym, który w dużej mierze warunkuje efektywne funkcjonowanie gospodarki.

Kapitał społeczny obejmuje zasoby umiejętności, informacji, kultury, wiedzy i kreatywności jednostek oraz związki pomiędzy ludźmi i organizacjami. Znaczenie wymienionych zasobów w rozwoju gospodarczym w tym kontekście należy analizować w aspekcie zależności między ich powstawaniem, upowszechnianiem, wykorzystaniem oraz, na ich podstawie, tworzeniem wartości dodanej. Należy podkreślić, iż kapitał społeczny państwa nie jest tylko prostą sumą kapitałów jednostek, ale jest także kreowany przez instytucje oraz pomnażany poprzez ich zdolność do współdziałania.

Wysoki poziom kapitału społecznego w bezpośredni sposób determinuje zdolność do wykształcenia społeczeństwa wiedzy: kreatywnego, innowacyjnego, tolerancyjnego, otwartego na zmiany, zdolnego do wykształcenia trwałych więzi społecznych i ekonomicznych. Jedną z podstaw budowy takiego społeczeństwa są inwestycje w naukę, edukację i kulturę, rozumiane zarówno w kategoriach materialnych, jak i intelektualnych.

Kultura stanowi zasadniczy element przygotowania do życia w społeczeństwie – kreuje postawy społeczne, normy oraz, moralne, etyczne i estetyczne wartości. Wysokie kompetencje w zakresie rozumienia wytworów kultury, ich oceny, odczytywania kodów socjokulturowych, to także filar społeczeństwa tolerancyjnego, rozumiejącego kulturę własną i kulturę innych. Kompetencje kulturalne w dużej mierze znacząco wpływają także na zdolności gospodarowania, zdobywania wiedzy, współpracy, tworzenia innowacyjnych rozwiązań. Rola kultury w rozwoju jest więc wielopłaszczyznowa. Z jednej strony, to wartość sama w sobie, z drugiej, baza dla budowy społeczeństwa wiedzy, z trzeciej, wraz z przemysłami kultury, to jeden z najdynamiczniej rozwijających się sektorów gospodarki.

Rozwój społeczno-gospodarczy Polski w nadchodzących latach będzie zależał od zdolności tworzenia kapitału społecznego na poziomie strategicznym jak i operacyjnym. To szczególne wyzwanie w sytuacji nierównomiernego dostępu do kultury.

Również polski system nauki powinien być możliwie dobrze dostosowany do systemu europejskiego. Jednakże strategia podejmowanych działań w ramach polityki naukowej państwa powinna mieć na uwadze, aby udział w realizacji europejskich programów badawczych w największym stopniu odpowiadał specyfice badawczej i potrzebom rozwojowym Polski, aby stanowił pomoc, a nie zagrożenie dla narodowych programów badawczych. Instrumenty stosowane w polskiej polityce naukowej nie są jeszcze dostosowane do potrzeb współdziałania nauki polskiej z europejską, w szczególności w zakresie finansowania. W polskim systemie nauki są one adresowane bezpośrednio do badań podstawowych tak, jak te badania są tradycyjnie rozumiane, zaś w programach unijnych instrumenty te służą przede wszystkim stymulowaniu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki europejskiej, istnieje więc konieczność opanowania umiejętności posługiwania się tymi instrumentami.

W dobie budowania gospodarki opartej na wiedzy wydaje się uzasadnione ukierunkowanie znaczącego strumienia finansowania badań naukowych na takie dziedziny i dyscypliny



naukowe, które zagwarantują szybszy rozwój gospodarczy kraju, a zatem są z punktu widzenia tego rozwoju pożądane. Prowadzenie badań naukowych nie może być we współczesnym państwie poddane zasadom wolnego rynku ani decyzji wyłącznie samych naukowców. Ważnymi uczestnikami procesu decyzyjnego powinni być więc oprócz badaczy, także przedsiębiorcy i rząd, jako twórca polityki naukowej państwa. Istnieje bowiem różnica pomiędzy motywami i priorytetami zatrudnionych badaczy (uprawianie badań jako sposób samorealizacji) a motywami i priorytetami organizacji, które ich zatrudniają i państwa, które finansuje badania (użyteczność społeczna i ekonomiczna)<sup>31</sup>. Kompromis między niezbędną dla naukowców autonomią badań oraz potrzebami gospodarczymi państwa wyrażanymi przez priorytety i programy badawcze (przykładem ich dobrego wykorzystania może być np. Norwegia lub Irlandia) powinien zostać osiągnięty w drodze negocjacji między zainteresowanymi stronami.

Obowiązujące obecnie w Polsce priorytety badawcze odpowiadają tendencjom światowym oraz założeniom 6. Programu Ramowego UE. Zostały one podzielone między trzy grupy tematyczne: Info, Techno i Bio. Uwzględniając specyficzną sytuację Polski w dziedzinie B+R wydaje się uzasadnione wyodrębnienie dodatkowo czwartego obszaru, który stwarza szansę dla nauki polskiej i nie należy do preferowanych kierunków UE. Jest to tzw. obszar Basics, do którego należą nauki obliczeniowe oraz tworzenie naukowych zasobów informacyjnych, fizyka ciała stałego i chemia. Proponowane na obecnym etapie formułowania priorytetów obszary badawcze zostaną zweryfikowane przez wyniki uruchomionego w IV kwartale 2003 r. Programu *Foresight*, którego celem jest m.in. wskazanie przyszłych kierunków rozwoju nauki i techniki polskiej. Rezultaty projektu pilotażowego w polu badawczym „Zdrowie i Życie” będą znane do końca 2004 r., natomiast ostateczne wyniki Narodowego Programu *Foresight* – do końca 2006 r.

Należy podkreślić, iż w ostatnich latach w Polsce nakłady na naukę spadły do niezwykle niskiego poziomu 0,59% PKB w 2002 r. Budżetowe finansowanie nauki w 2002 r. wyniosło 0,35% PKB, a w latach 2003 – 2004 ustabilizowało się na poziomie 0,34% PKB. Jest ono więc zdecydowanie niższe niż w krajach UE-25, gdzie w 2001 r. wyniosło 0,76% PKB. Całkowite finansowanie B+R w UE-25 w 2001 r. oscylowało wokół 1,93% PKB. Także kraje o porównywalnym poziomie rozwoju gospodarczego, jak Czechy czy Węgry znacząco wyprzedziły Polskę, jeśli chodzi o wskaźnik GERD finansowania B+R, który w 2001 r. W Czechach wyniósł 1,3% PKB, a na Węgrzech 0,95% PKB<sup>32</sup>.

Budżetowe finansowanie nauki poniżej poziomu 0,4 – 0,6% PKB wywołuje tzw. efekt progowy. Polega on na przeznaczaniu przez środowisko nauki przyznanym środkom finansowym na potrzeby związane z jej przetrwaniem, przede wszystkim na badania podstawowe. Wielkość ta nie generuje jednak skutków gospodarczych. Dopiero powyżej poziomu progowego wzrost budżetowego finansowania nauki powoduje trzy – czterokrotnie szybszy wzrost finansowania pozabudżetowego.

Należy wyraźnie stwierdzić, iż bez zdecydowanego wzrostu nakładów na naukę w Polsce, realizacja planów wyznaczających sferze B+R rolę jednego z filarów wzrostu i rozwoju gospodarki nie będzie możliwa. Dano temu wyraz już w NPR 2004-2006, ustalając poziom nakładów na naukę w 2006 r. w wysokości 1,5% PKB. Strategia Lizbońska wyznacza do 2010 r. cel w postaci 3% PKB, z czego 1/3 powinna pochodzić ze środków budżetowych. W związku z powyższym NPR 2007-2013 powinien uwzględniać przyjętą już w krajowych

<sup>31</sup> J. Kozłowski, Ewaluacja działalności B+R finansowanej ze źródeł publicznych, MNiI, Warszawa 2004 r.

<sup>32</sup> źródło: Komisja Europejska

i europejskich dokumentach programowych ścieżkę wzrostu. Wymaga to jednak zespolenia wysiłków budżetu państwa, przedsiębiorców, a także umiejętnego wykorzystania środków unijnych, które powinny spowodować efekt synergii. Wariantowo możliwe jest przyjęcie mniej ambitnego, lecz prawdopodobnie bardziej realistycznego celu, jakim jest osiągnięcie wskaźnika na poziomie 2,2% PKB w 2013 r. Obrazujące sytuację ekonomiczną wskaźniki pozwalają przypuszczać, że może ona prowadzić do powtórzenia przyspieszonego wzrostu z lat 1995 – 1997, co stwarza niepowtarzalną szansę na wykorzystanie przez państwo i przedsiębiorców dodatkowych zasobów na wsparcie i prowadzenie działalności badawczo - rozwojowej i innowacyjnej.

W zakresie edukacji, szczególne znaczenie ma objęcie jak największej liczby dzieci edukacją przedszkolną, zwłaszcza z obszarów dotkniętych wysokim bezrobociem, o słabo rozwiniętej infrastrukturze kulturalnej. Zmiany demograficzne, zmniejszanie się liczby dzieci i młodzieży w wieku szkolnym wymagają organizowania edukacji na poziomie przedszkolnym i szkoły podstawowej w różnych formach. Dowożenie dzieci na zajęcia nie rozwiązuje problemu. Należy uwzględnić możliwość organizowania zajęć w małych grupach oraz samokształcenia uczniów wykorzystując nowoczesne technologie komunikacyjne.

Szczególnego wsparcia wymagają osoby niepełnosprawne oraz dzieci i młodzież o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Ich udział w edukacji głównego nurtu musi ulec znacznemu zwiększeniu. Wiąże się to z nakładami inwestycyjnymi (usuwaniem barier architektonicznych oraz zakupem specjalistycznego sprzętu) oraz wprowadzaniem nowych rozwiązań organizacyjnych. Zmiany demograficzne, zmniejszająca się liczba dzieci w wieku szkolnym będą ułatwiać realizację tych przedsięwzięć.

Zmiany demograficzne będą też sprzyjać zmianom regulacji i struktur, co w konsekwencji przyczyni się do lepszego wykorzystania kadr i infrastruktury szkolnej, a także do rozwoju kształcenia ustawicznego np. przez tworzenie lokalnych centrów edukacyjnych.

W szkołach ponadgimnazjalnych niezbędne jest podtrzymanie wzrostu liczby uczniów podejmujących kształcenie kończące się egzaminem maturalnym, a zwłaszcza kształcenie ogólne. Ponieważ nie wszyscy absolwenci tych szkół podejmą naukę w szkołach wyższych, należy rozwijać system szkoleń pomaturalnych, dających możliwość uzyskania nowych kwalifikacji. Kształcenie to powinno być współfinansowane przez pracodawców i uczestników szkoleń, przy wsparciu np. za pomocą systemu pożyczek i grantów. Analogiczną zasadę należy wprowadzić w odniesieniu do całego kształcenia ustawicznego.

Działania na rzecz poprawy jakości edukacji powinny obejmować wszystkie jej aspekty, tj. zdobywanie wiedzy, kształcenie umiejętności, kompetencji oraz postaw.

Niezbędne w tym zakresie są działania zmierzające do udoskonalenia lub wprowadzenia:

- systemu egzaminów zewnętrznych,
- systemu akredytacji szkół i placówek,
- nadzoru (inspekcji szkolnej),
- systemu doradztwa i pomocy (w tym finansowej) szkołom oraz samorządom we wprowadzaniu programów naprawczych,
- mechanizmów promujących najlepszych nauczycieli,
- systemu kształcenia nauczycieli.

Niezbędne jest stałe doskonalenie nauczycieli i osób zarządzających szkołami oraz programów i podręczników.

Samorządy terytorialne odpowiadają za zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania i rozwoju oświaty na ich terenie, z tego względu nadzór musi objąć nie tylko szkoły, ale również jednostki samorządu terytorialnego. Wymaga to utworzenia odpowiedniej struktury organizacyjnej z odpowiednimi uprawnieniami.

Dalszy rozwój szkolnictwa wyższego powinien uwzględniać dziedziny priorytetowe dla rozwoju gospodarczego kraju. Oznacza to podjęcie działań na rzecz rozwoju badań podstawowych i stosowanych oraz na rzecz kształcenia kadr dla gospodarki i kadr akademickich. Przed szkołami wyższymi stoi zadanie poszerzenia oferty kształcenia ustawicznego – zdobywania wyższych kwalifikacji i aktualizacji wiedzy. W coraz większym stopniu będą do tego celu wykorzystywane nowoczesne technologie komunikacyjno-informacyjne.

Niezbędne jest wprowadzenie finansowania ze środków publicznych oraz pozabudżetowych, co powinno doprowadzić do zwiększenia nakładów na badania i kształcenie. W dalszej perspektywie należy rozważyć współfinansowanie studiów przez studentów, równocześnie rozwijając system pożyczek i stypendiów. Rozwój szkolnictwa wyższego powinien głębiej wpisywać się w potrzeby społeczne i gospodarcze regionów. Szczególnej uwagi wymaga jakość i efektywność kształcenia w szkołach wyższych. Poprawie jakości kształcenia służyć mają w dalszym ciągu działania Państwowej Komisji Akredytacyjnej, a także zmiany strukturalne (np. łączenie się uczelni prowadzących kształcenie w ramach wyspecjalizowanych kierunków w duże uczelnie typu uniwersyteckiego) oraz zmiany w zarządzaniu szkołami wyższymi. Na poprawę efektywności kształcenia wpłynie również w dużym stopniu silniejsze powiązanie uczelni z gospodarką.

Należy także wzmocnić dotychczasowe działania w odniesieniu do potencjału ludzkiego nauki polskiej, gdyż pracowników naukowych dotyka niekorzystna struktura demograficzna (zaawansowany wiek kadry profesorskiej, luka pokoleniowa występująca w zakresie średniej kadry – doktorzy i doktorzy habilitowani, stosunkowo znaczna i wzrastająca liczba doktorantów, z których jednak tylko mniejszość kontynuuje karierę naukową). Powinny one dotyczyć:

- usprawnienia dróg awansu naukowego celem odmłodzenia kadry profesorskiej oraz odbudowy średniej warstwy pracowników naukowych;
- stworzeniu zachęt (także finansowych) do kontynuacji kariery naukowej;
- stymulacji uczestnictwa w europejskich programach badawczych;
- w ramach finansowania badań własnych należy położyć nacisk na ich wykorzystanie w celu promocji młodej kadry oraz rozszerzenie na sieci naukowe;
- wprowadzenia zachęt sprzyjających wykonywaniu zadań eksperckich przez pracowników naukowych na rzecz przedsiębiorstw;
- wspierania tworzenia firm ‘odpryskowych’ (*spin-off*) przez pracowników uczelni wyższych w celu rozwinięcia działalności innowacyjnej;
- szerszego wykorzystania Europejskiej Przestrzeni Badawczej dla kształcenia naukowców, w tym poprzez międzynarodowe studia doktoranckie;
- utworzenia systemu wsparcia aktywności naukowej po doktoracie dla osób szczególnie uzdolnionych;
- przyznawania stypendiów naukowych wybitnym młodym naukowcom;
- przeciwdziałania zjawisku tzw. drenażu mózgów, m.in. poprzez stworzenie systemu zachęt do powrotu do kraju osób o wybitnych osiągnięciach naukowych uzyskanych za granicą;
- wzmocnienia edukacyjnej roli nauki, m.in. w postaci wsparcia dla modernizacji programów nauczania w szkolnictwie.

W dziedzinie edukacji priorytety działań powinny być nakierowane na poprawę jakości kształcenia. Ważnym elementem budowania kapitału społecznego jest wyrównywanie szans rozwojowych młodego pokolenia tak, aby umożliwić młodym ludziom z różnych środowisk jednakowy start w dorosłe życie.

Do podstawowych wyzwań należy:

#### **W oświacie:**

1. Poprawa jakości nauczania - przygotowania młodzieży do aktywnego życia w społeczeństwie opartym na wiedzy
  - kształcenie umiejętności niezbędnych do funkcjonowania w społeczeństwie wiedzy
  - modernizacja treści kształcenia (podstaw programowych)
  - poprawa kształcenia dla rynku pracy (przedsiębiorczość, korzystanie z technologii informacyjnych i komunikacyjnych)
  - wzmocnienie rozwiązań systemowych wiążących awans zawodowy nauczycieli z podnoszeniem kwalifikacji
  - rozwój systemu egzaminów zewnętrznych
  - wprowadzenie systemu zewnętrznego nadzoru pedagogicznego
2. Wyrównywanie szans edukacyjnych (upowszechnienie edukacji przedszkolnej, system pomocy dla uczniów ze środowisk defaworyzowanych)
3. Rozwój systemu kształcenia ustawicznego (w tym e-edukacji)  
Realizacja powyższych priorytetów wymaga wyposażenia szkół w pracownie multimedialne i oprogramowanie oraz upowszechnienia dostępu do zasobów edukacyjnych (budowa edukacyjnych portali i bibliotek wirtualnych, szerokopasmowy dostęp do Internetu).

#### **W szkolnictwie wyższym**

1. Rozwój kadry nauczycieli akademickich
2. Poprawa jakości kształcenia:
  - wdrażanie i rozwijanie systemu zapewniającego wysoką jakość kształcenia oraz doskonalenie kryteriów i procedur jej oceny.
  - poprawa jakości kształcenia nauczycieli – wprowadzenie wymogu przygotowania na studiach wyższych zawodowych do nauczania dwóch przedmiotów oraz określenie jednolitych standardów kształcenia nauczycieli uwzględniających przygotowanie z zakresu technologii informacyjnej jej wykorzystania w nauczaniu, a ponadto przygotowanie do uzyskania zaawansowanej znajomości języka obcego.
3. Wzmocnienie więzi uczelni z rynkiem pracy (poprzez praktykę połączno-gospodarczą).

#### **W oświacie i szkolnictwie wyższym:**

Poprawa efektywności zarządzania w oświacie i szkolnictwie wyższym.

W dziedzinie **kultury** priorytety powinny być ukierunkowane na:

- zachowanie i ochronę dziedzictwa kulturowego
- rozwój instytucji artystycznych
- promocję czytelnictwa i rozwój sektora książki
- rozwój szkół artystycznych i zwiększenie liczby godzin edukacji kulturalnej w programach szkolnych
- wykorzystanie ekonomicznego potencjału kultury
- zmniejszanie różnic w dostępie do kultury

## **System zabezpieczenia społecznego**

W związku ze wzrostem udziału w ludności ogółem osób starszych, należy stopniowo rozwijać zakres usług skierowanych do tych osób, pozwalających na ich aktywne starzenie się a także ich integrację społeczną, tak aby im pomóc zagospodarować wolny czas. W tym zakresie wiodącą rolę powinny pełnić społeczności lokalne.

Rosnąca liczba osób starszych może być też szansą na tworzenie miejsc pracy w sektorze usług opiekuńczych, skierowanych właśnie do tej grupy osób. Jest to również warunek niezbędny do zwiększania aktywności osób w wieku produkcyjnym – szczególnie kobiet. Obecnie kobiety często decydują się na wcześniejszą dezaktywizację, aby opiekować się swoimi rodzicami oraz wnukami.

Niezbędne jest prowadzenie takiej polityki ludnościowej, która pozwoliłaby na uniknięcie ryzyka pogłębiania się depresji urodzeniowej. Wymaga to stworzenia systemu wsparcia finansowego i pozafinansowego dla rodzin.

W okresie 2007-2013 podstawowym wyzwaniem z perspektywy systemu ubezpieczeń społecznych będzie jednak kondycja systemu rentowego. W okresie tym, jak pokazane było powyżej, rosnąć będzie liczba osób w wieku 45-64 lata. Jak wskazują statystyki ZUS, odsetek osób, którym przyznawana jest renta z tytułu niezdolności do pracy jest największy właśnie w tej grupie wieku. Dodatkowa presja na system rentowy związana będzie także z ograniczaniem dostępu do innych świadczeń społecznych (świadczenia przedemerytalne i wcześniejsze emerytury).

Stąd, kolejnym wyzwaniem stojącym przed systemem zabezpieczenia społecznego jest sprawne funkcjonowanie zarówno systemu rehabilitacji, jak i systemu orzekania o niezdolności do pracy tak, aby ograniczyć ryzyko bezzasadnego korzystania ze świadczeń rentowych. Niezbędne jest też wdrożenie zmian, zmierzających do zwiększenia roli rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.

Podstawowe wyzwania:

- budowanie systemu wsparcia społecznego dla osób starszych, przy utrzymaniu zasady redystrybucji między pokoleniami;
- budowanie systemu usług i świadczeń niefinansowych dla osób starszych;
- rehabilitacja i zapobieganie powstawaniu niepełnosprawności wśród starszych pracowników.

## **System ochrony zdrowia**

Rosnący odsetek ludzi starych będzie miał wpływ nie tylko na system świadczeń społecznych nadzorowanych przez państwo, ale też na rynek dóbr i usług zakupowanych w celu zaspokajania rozmaitych potrzeb tej grupy ludzi.

Należy się spodziewać, że w przyszłości jeszcze większy będzie popyt na wyroby farmaceutyczne i usługi medyczne. W dalszej przyszłości potrzeba będzie jeszcze więcej lekarzy, pielęgniarek i ośrodków opieki, chociaż – być może – rozwiną się zautomatyzowane systemy monitorowania zdrowia i sprawowania opieki medycznej.

Proces starzenia się wymagać będzie zmiany struktury świadczeń, w szczególności ograniczenia podaży w zakresie neonatologii, pediatrii, a zwiększania liczby geriatrów i gerontologów. Rozwijać powinny się systemy opieki nad osobami starszymi, w tym hospicjów, poza siecią szpitalną. Podniesienie stanu zdrowotnego ludności wymagać będzie także intensyfikacji działań i profilaktyki w obszarze chorób cywilizacyjnych w tym m.in. schorzeń układu krążenia i nowotworów.

Podstawowe wyzwania:

- poprawa stanu zdrowotnego ludności;
- stabilizacja systemu ochrony zdrowia;
- poprawa sytuacji finansowej świadczeniodawców oraz ograniczenie deficytu w sektorze ochrony zdrowia;
- poprawa dostępności i jakości usług zdrowotnych;
- zwiększanie podaży usług zdrowotnych skierowanych do osób starszych;
- rozwój usług opiekuńczych dla osób starszych, odciążających system opieki zdrowotnej;

## **Polityka mieszkaniowa**

Wysoki i nieprzerwanie rosnący niedobór mieszkań w Polsce jest jedną z zasadniczych przyczyn bardzo niskiej przestrzennej mobilności siły roboczej w Polsce. W sposób bezpośredni obniża to poziom efektywności procesów restrukturyzacji gospodarki. Bez znaczącego wzrostu budowy nowych mieszkań efektywność ta będzie nadal niska, a różnice w poziomie bezrobocia, ubóstwo i zagrożenie wykluczeniem społecznym w poszczególnych regionach będą się utrzymywać.

Cele oraz narzędzia polityki mieszkaniowej powinny być ściśle związane z określeniem założeń pożądanego modelu urbanistycznego, kierunków i zasad planowania przestrzennego oraz kierunków i zasad realizacji rozwoju regionalnego a także funkcji miast w procesach rozwoju regionalnego. Istotne są kwestie:

- zatrudnienia ludności odchodzącej z restrukturyzowanego rolnictwa,
- urbanizacji
- ruralistycznej koncepcji wsi „nie-rolniczej”.

W okresie do 2013 r. należy wykorzystać sytuację wysokiego niedoboru mieszkań oraz narastającej luki remontowej dla zwiększenia efektywności procesu restrukturyzacji gospodarki i przyspieszenia wzrostu gospodarczego poprzez nadanie priorytetu rozwojowi mieszkalnictwa. Można przekształcić kryzys w sukces gospodarczy poprzez

- wykorzystanie specyficznej dla budownictwa cechy, jaką jest względna łatwość kreowania popytu i podaży nowych miejsc pracy oraz produkcji budowlanej i materiałów budowlanych, względnie niskie koszty tworzenia nowego miejsca pracy, wysoki efekt mnożnikowy miejsc pracy powstających w wyniku wzrostu ruchu budowlanego – wyposażenie mieszkań, usługi dla mieszkańców;
- jednoczesne uruchomienie wielu programów rozwoju lokalnego skoncentrowanych wokół problemów mieszkalnictwa;
- zwiększenie skłonności kapitału prywatnego do inwestycji w mieszkalnictwo;
- zwiększenie udziału kredytu długookresowego w finansowaniu budowy i remontów mieszkań;
- rozwój programu mieszkań na wynajem (sprzyjający zwiększeniu mobilności siły roboczej).

## Unowocześnienie infrastruktury transportu

Brak sieci dróg o właściwym standardzie stanowi w tej chwili niezwykle poważną barierę rozwojową kraju, ograniczającą możliwości wykorzystania takich szans polskiej gospodarki, jak położenie geograficzne czy wielkość rynku. Stan dróg w Polsce hamuje wymianę międzynarodową z krajami UE i z pozostałymi krajami sąsiadującymi, ogranicza możliwości przyciągania kapitału zagranicznego i zmniejsza mobilność siły roboczej. Czynniki te obniżają konkurencyjność polskiej gospodarki i stanowią barierę w procesie unowocześniania kraju. Dla osiągnięcia korzyści wynikających z dostępu do Jednolitego Rynku niezmiernie ważne jest zapewnienie sprawnych połączeń Polski, poprzez transeuropejską sieć drogową z państwami członkowskimi i z państwami nowoprzyjmowanymi. Ze względu na słaby stan techniczny polskich dróg poprawa ich standardu powinna stać się jednym z najważniejszych celów rozwojowych kraju.

Łączna długość dróg o dopuszczalnym nacisku 115 kN/oś, stanowiącym podstawowy standard europejski, wynosi 447 km, a więc zaledwie 2,7% długości całej sieci dróg krajowych. Aż 34% odcinków dróg krajowych wymaga niezwłocznego remontu, a dalszych 37% kwalifikuje się do remontu w najbliższych latach. Powodem złego stanu technicznego dróg jest przede wszystkim ich permanentne niedoinwestowanie w przeszłości oraz wzrost natężenia ruchu (podwojenie wielkości ruchu w ciągu ostatnich dziesięciu lat), z jednoczesnym niedostosowaniem dróg do przenoszenia dużych samochodów ciężarowych. Stan infrastruktury drogowej prowadzi do powstawania „wąskich gardeł”, spadku bezpieczeństwa ruchu, a w rezultacie do podnoszenia kosztów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych transportu drogowego.

Fundamentalnym problemem jest też poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wskaźniki wypadkowości w Polsce są zatrważające, zwłaszcza wskaźniki śmiertelności wypadków: w Polsce w 100 wypadkach ginie przeciętnie 10 osób, podczas gdy w krajach „piętnastki” 3 osoby. W Polsce odnotowuje się rocznie około 60 tys. wypadków drogowych, w których ginie prawie 6000 osób, a ponad 55 tys. osób doznaje obrażeń.

Podobne jak w drogownictwie, problemy związane ze stanem infrastruktury, występują też w kolejnictwie, w sektorze portowym i w pozostałych gałęziach transportu. Zasadnicze kierunki zmian w dziedzinie transportu muszą uwzględniać:

- zapewnienie sprawnych połączeń transportowych służących intensyfikacji wymiany handlowej Polski, szczególnie z państwami UE,
- sprawienie, by stan infrastruktury nie był czynnikiem zniechęcającym zagranicznych inwestorów do inwestowania w Polsce,
- poprawa dostępności głównych aglomeracji miejskich w Polsce, stanowiących najważniejsze ośrodki wzrostu gospodarczego,
- wspomaganie rozwoju regionów i wyrównywanie różnic pomiędzy regionami,
- poprawa bezpieczeństwa w transporcie, w tym eliminacja wysokich kosztów społecznych i ekonomicznych wypadków drogowych,
- obniżenie kosztów środowiska wynikających z nie zrównoważonego rozwoju sektora transportu,
- przystosowanie zasadniczej sieci dróg w Polsce do obowiązującej w UE normy naciskowej,
- rozwój systemów intermodalnych i usług logistycznych,
- wykorzystanie w transporcie nowoczesnych systemów informatycznych.

W związku z tym, polityka transportowa powinna być ściśle powiązana z polityką gospodarczą, regionalną i polityką zatrudnienia.

- Plany inwestycyjne w transporcie muszą być powiązane z planami zwiększania wymiany handlowej, przyciągania inwestorów, wzmacniania kluczowych metropolii miejskich i zwiększania ruchu tranzytowego przechodzącego przez Polskę,
- Państwo musi aktywnie wspierać rozwój transportu intermodalnego i budowę centrów logistycznych oraz terminali kontenerowych,
- Wybór inwestycji infrastrukturalnych musi być dokonywany przede wszystkim w oparciu o analizę ich efektywności ekonomicznej,
- Plany inwestycji centralnych muszą być ściśle powiązane z planami regionalnymi,
- Konieczne jest finansowanie inwestycji służących wyrównywaniu różnic pomiędzy regionami, nawet jeśli efektywność ekonomiczna tych inwestycji jest niższa niż efektywność inwestycji w regionach o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego.

Pierwszoplanowe znaczenie mają inwestycje drogowe. Zasadnicze inwestycje, które powinny być realizowane w latach 2007-2013 to:

- Kontynuacja realizacji programu budowy autostrad (autostrady A1, A2, A4). Program ten może zostać zakończony do 2015 r.,
- Zakrojona na szeroką skalę rozbudowa sieci dróg ekspresowych,
- Kontynuacja przebudowy dróg krajowych do nośności 115 kN/oś, w szczególności dróg tworzących sieć transeuropejską,
- W ramach priorytetowych inwestycji o znaczeniu europejskim budowa autostrady A1 na całej długości.

Przy podejmowaniu decyzji dotyczących przeznaczenia środków należy zachować równowagę pomiędzy nowymi inwestycjami i utrzymaniem już istniejących zasobów.

Wielkość środków przeznaczanych na inwestycje kolejowe powinna być ściśle powiązana z procesem restrukturyzacji PKP. Inwestycje kolejowe powinny dotyczyć modernizacji głównych linii (z układów AGC i AGTC) oraz wsparcia dla zakupu nowoczesnego taboru dla przewozów pasażerskich, w celu zwiększenia prędkości ruchu kolejowego do 160 km/ godz., a na wybranych liniach do 200 km/ godz.

Wspierany będzie rozwój obsługi transportowej w największych metropoliach kraju. Dotyczy to metropolii Warszawskiej, Górnośląskiej, Łódzkiej, Trójmiejskiej, Krakowskiej, Wrocławskiej i Poznańskiej. Wsparcie polegać będzie na wykorzystywaniu do przewozów pasażerskich transportu szynowego: kolejowego, metra i tramwaju.

Konieczne jest wykorzystanie na szerszą skalę nowoczesnych technologii w transporcie, w tym:

- Złożonych systemów informatycznych,
- Technologii określania położenia taboru w ruchu.

Bezpieczeństwo ruchu drogowego. Działania w tej dziedzinie muszą uzyskać poważne wsparcie finansowe i być prowadzone między innymi poprzez:

- Wprowadzenie efektywnych mechanizmów kontroli prędkości (fotoradary, uspokajanie ruchu),
- Eliminację miejsc niebezpiecznych,
- Szeroko zakrojone, profesjonalnie przygotowane kampanie medialne,
- Ochronę pieszych i rowerzystów poprzez rozbudowę odpowiedniej infrastruktury.



Poprawie powinien ulec dostęp do lotnisk, poprzez rozbudowę odpowiedniej infrastruktury drogowej i kolejowej. Ponadto:

- Należy podjąć działania związane z międzynarodowym lotniskiem dla Warszawy.
- Należy wzmocnić sieć lotnisk regionalnych.

W ramach poprawy dostępu do portów morskich powinniśmy włączyć się do realizacji europejskiego programu tworzenia „autostrad morskich”, z których jedna przebiega przez Morze Bałtyckie.

W związku z koniecznością włączenia Polski do układu AGN podjęte muszą być rozstrzygnięcia dotyczące rozbudowy dróg wodnych.

- Niezbędna jest modernizacja drogi wodnej Odry, tak by posiadała ona kategorię europejską,
- Niezbędne jest podjęcie decyzji, czy inne drogi wodne będą dostosowywane do układy AGN.

Konieczna jest poprawa zdolności administracyjnej instytucji wdrażających programy unijne, szczególnie GDDKiA oraz PKP PLK S.A. Obie te kluczowe dla realizacji instytucje muszą zostać przekształcone w nowoczesne, sprawnie zarządzane i efektywne struktury dysponujące wydzielonymi działami przygotowania i realizacji inwestycji oraz własnym zapleczem konsultantów.

Szczegółowe rozwiązania, związane z wymienionymi przedsięwzięciami, zostaną przedstawione w opracowywanej Narodowej Strategii Rozwoju Transportu na lata 2007 – 2013. Strategia ta będzie zawierać również założenia polityki transportowej państwa do 2020 roku. Dla realizacji tych przedsięwzięć zostaną wykorzystane środki pomocowe, pochodzące z Funduszu Spójności i z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, środki MIF, środki budżetowe – centralne i samorządowe, środki Krajowego Funduszu Drogowego oraz środki prywatne, w ramach PPP. Skala tych środków jest na tyle duża, że istnieje możliwość odrobienia przed 2020 r. zaległości w obszarze infrastruktury transportowej.

## **Ochrona środowiska**

Zobowiązania w sferze ochrony środowiska stanowią istotną część zapisów Traktatu o Przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, a ich realizacja determinować będzie działania administracji rządowej i samorządowej, jak również poszczególnych gałęzi gospodarki, co najmniej do połowy następnego dekadę. Z ToP wynika konieczność realizacji szeregu programów inwestycyjnych i modernizacyjnych ukierunkowanych w szczególności na:

- modernizację lub budowę od podstaw oczyszczalni ścieków i systemów kanalizacyjnych w około 1400 aglomeracjach, na terenie których powstają ścieki o ładunku przekraczającym wskaźnik 2000 RLM (Równoważnej Liczby Mieszkańców), w celu wypełniania wymogów Ramowej Dyrektywy Wodnej, w tym również redukcji ładunków azotu i fosforu wprowadzanych do wód powierzchniowych – do końca 2005 r. pełną zgodność z Dyrektywą powinno osiągnąć 674 aglomeracje wprowadzające 69% ładunków zanieczyszczeń powstających na terenie kraju, a do końca 2013 r. wymóg ten obejmie około 1200 aglomeracji wprowadzających co najmniej 91% całkowitego ładunku;

- modernizację około 350 instalacji energetycznych (o mocy termicznej powyżej 50 MW), w celu zapewnienia spełnienia zaostrzonych standardów emisyjnych (Dyrektywa 2001/80/WE), a także osiągnięcia zapisanych w traktacie państwów emisji SO<sub>2</sub> (odpowiednio 454 tys. ton w 2008 i 358 tys. ton w 2012, przy emisji na poziomie 810 tys. ton w 2002 r.) oraz stworzenia preferencji dla wytwarzania energii w układzie skojarzonym (kogeneracja) i w źródłach wykorzystujących odnawialne zasoby energii (wiatr, woda, biomasa, energia solarna i geotermalna);
- systematyczne dostosowywanie około 2500 instalacji w najważniejszych gałęziach przemysłu do wymogów tzw. najlepszych dostępnych technik, zgodnie z Dyrektywą 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania i ograniczania zanieczyszczeń, z położeniem nacisku na zasadę prewencji, zwłaszcza w sferze unikania wytwarzania odpadów oraz zrzutów do wód substancji niebezpiecznych;
- upowszechnienia w rolnictwie tzw. dobrej praktyki rolniczej - określającej m.in. wymogi ochrony środowiska - ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia ładunków ze źródeł powierzchniowych, wobec ryzyka, że intensyfikacja produkcji rolnej po spodziewana przystąpieniu do UE może istotnie zwiększyć negatywne zjawiska w tym zakresie;
- intensyfikacji działań związanych z odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów ulegających biodegradacji i znacznej redukcji odpadów kierowanych do składowania w celu spełnienia wymogów Dyrektywy 1999/31/EC z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie ziemnych składowisk odpadów, a także w celu rozwiązania problemu osadów ściekowych, obecnie głównie składowanych, najczęściej na terenie oczyszczalni;
- rekultywacja większości obecnie eksploatowanych składowisk, w tym odzysk biogazu i oczyszczanie wód odciekowych;
- likwidacja około 230 mogiłników wybudowanych przed 1980 r jako miejsca bezterminowego gromadzenia odpadów środków ochrony roślin, które stanowią obecnie poważne zagrożenie dla jakości wód podziemnych.

Szacuje się, że łączny koszt realizacji wyżej wymienionych i innych zadań związanych ze zobowiązaniami akcesyjnymi wyniesie do 2015 roku około 150 do 200 mld zł, co oznacza konieczność co najmniej podwojenia nakładów na inwestycje komunalne, a także odpowiedniego ukierunkowania wydatków na modernizację i rozwój w przemyśle.

Dodatkowe wyzwania związane są z potrzebą racjonalizacji gospodarowania zasobami wodnymi kraju, które w przeliczeniu na 1 mieszkańca są znacznie mniejsze niż przeciętne w Europie (zaledwie ok. 36% średniej). Podstawowym problemem w zakresie zaopatrzenia w wodę ludności jest mała dostępność wody odpowiedniej jakości, a także brak równomierności odpływu, co powoduje okresowe występowanie zagrożenia powodziowego, a w innych okresach stanów - dotkliwej suszy hydrologicznej. Oznacza to konieczność budowy systemu zbiorników pełniących m.in. funkcje przeciwpowodziowe oraz wszelkie inne działania prowadzące do zwiększenia retencji (także poprzez zalesianie) i prowadzące przez to do zwiększenia zasobów wodnych kraju.

Istotne uwarunkowania dla procesów rozwoju kraju związane będą również, z koniecznością ochrony środowiska przyrodniczego Polski, które należy do najbogatszych w Europie, zarówno pod względem ilości gatunków, jak i walorów przyrodniczych. W celu zachowania takiego stanu, w szczególności ze względu na wymagania Dyrektyw tzw. siedliskowej i ptasiej konieczne będzie na terenie całego kraju ustanowienie sieci obszarów NATURA 2000, które łącznie obejmą blisko 10% powierzchni kraju.

## Cele i priorytety NPR

### Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego - tezy

Podstawowym celem polityki społeczno-gospodarczej w średnim okresie musi być utrzymanie i utrwalenie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, przekraczającego 5% wzrostu PKB rocznie. To bowiem warunkuje z jednej strony relatywnie szybkie zmniejszanie dystansu rozwojowego względem dotychczasowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, z drugiej zaś rozwiązywanie głównych problemów krajowych, w tym niskiego zatrudnienia i rosnącego ubóstwa.

Osiągnięcie tego celu jest związane przede wszystkim z dwoma czynnikami:

- a. naprawą finansów publicznych;
- b. prowadzeniem efektywnej polityki strukturalnej, finansowanej ze środków krajowych oraz instrumentów strukturalnych.

Naprawa finansów publicznych wymaga:

- a. racjonalizacji i ograniczenia wydatków publicznych, zwłaszcza wydatków socjalnych;
- b. zapewnienia budżetowi państwa stabilnych i wydajnych źródeł dochodu;
- c. zmian instytucjonalnych, które wyeliminują marnotrawstwo i zapewnią wysoką sprawność w funkcjonowaniu sektora finansów publicznych.

Działania zorientowane na naprawę finansów publicznych zostały określone w „Programie uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”, zaakceptowanym przez rząd w październiku 2003 r. Program ten powinien zostać w pełni uruchomiony w roku 2004, co umożliwi realizację „Średniookresowej strategii finansów publicznych”, zakładającej spełnienie kryteriów konwergencji nominalnej wynikających z traktatu z Maastricht, w roku 2007. Skuteczna realizacja tej Strategii otworzy Polsce drogę wejścia do strefy euro z końcem obecnej dekady.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013 ma być przede wszystkim programem polityki strukturalnej zorientowanej na przyspieszenie modernizacji polskiej gospodarki i uzyskanie przez nią trwałej (strukturalnej) zdolności konkurencyjnej, tak w wymiarze europejskim, jak i globalnym.

Polityka strukturalna będzie w tym okresie realizowana przede wszystkim w wymiarze horyzontalnym (w stosunku do wszystkich podmiotów gospodarczych) oraz w wymiarze regionalnym. Zmniejszać się będzie znaczenie polityki prowadzonej w stosunku do poszczególnych sektorów (branż, działów) gospodarki, aczkolwiek nadal niektóre sektory wymagać będą szczególnych polityk, co dotyczy zwłaszcza rolnictwa i energetyki.

Oslabienie znaczenia polityki sektorowej wynikać będzie między innymi z zakończenia do 2006 roku głównych działań prywatyzacyjnych i restrukturyzacyjnych prowadzonych z pozycji Ministra Skarbu Państwa. Tym samym zasadniczo do końca 2006 r. powinny zostać zakończone prace nad liberalizacją, regulacją i organizacją rynków w sektorach uznawanych za strategiczne i bezpośrednio kontrolowanych przez władze publiczne.

W tym czasie musi też zostać wykształcony skuteczny mechanizm zarządzania majątkiem państwowym oraz jego efektywna ochrona i reprezentacja w relacji z podmiotami prywatnymi, w tym zagranicznymi. Wypełnienie tego zadania wymaga ponownego

przeanalizowania funkcji centrum gospodarczego rządu, w tym relacji między ministerstwami gospodarki i skarbu państwa.

Przechodzenie od polityki sektorowej do horyzontalnej jest determinowane przez zasady i instrumenty udzielania pomocy publicznej. Dotychczas w tym zakresie dominuje podejście sektorowe oraz koncentracja pomocy w dużych przedsiębiorstwach publicznych, natomiast wkrótce pomoc powinna być adresowana głównie do małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych, wdrażających nowe technologie i modele zarządzania oraz kojarzona z komplementarnymi działaniami lokalnymi i regionalnymi. Będzie to sprzyjać promocji konkurencji i efektywnej alokacji dostępnego kapitału.

Taka reorientacja pomocy publicznej oznacza zastępowanie w jej obszarze narzędzi pasywnych - aktywnymi. Te pierwsze służą zasadniczo zmniejszeniu lub umarzaniu zobowiązań tych podmiotów gospodarczych, które są nierentowne i wpadły w zadłużenie, te drugie natomiast mają służyć przede wszystkim finansowemu wsparciu tych podmiotów, które podejmują przedsięwzięcia innowacyjne i bez wsparcia nie są w stanie rozwinąć swej działalności. O ile narzędzia pasywne ewidentnie osłabiają konkurencję, to aktywne ją stymulują.

Powodzenie tego zamiaru zależy głównie od przeprowadzenia restrukturyzacji zadłużenia w takich sektorach jak górnictwo, kolejnictwo czy służba zdrowia. Musi się ona jednak wiązać z takimiż zmianami reguł działalności w tych sektorach, które uniemożliwią ponowne zadłużanie się występujących w nich jednostek organizacyjnych. Te, które ponownie doprowadzone zostaną do trwałego zadłużenia powinny upaść lub zostać zlikwidowane. Reguła twardego ograniczenia budżetowego musi zacząć obowiązywać we wszystkich organizacjach sektora publicznego.

Istotnym obszarem horyzontalnej polityki strukturalnej jest zapewnienie podmiotom gospodarczym, zwłaszcza małym i średnim, dostępu do kapitału pieniężnego. Działające w naszym kraju banki i instytucje finansowe odwrócone są od tych przedsiębiorstw i koncentrują się na obsłudze skarbu państwa i długu publicznego. Brak dostępu do kapitału stał się w konsekwencji silną barierą rozwoju przedsiębiorczości. Polityka państwa ma prowadzić do usunięcia tej bariery, czemu może służyć efektywne wykorzystanie środków funduszy strukturalnych dla rozwijania różnych form pośrednictwa finansowego, przede wszystkim jednak tych zorientowanych na społeczności lokalne i regiony.

Zakorzenione lokalnie i regionalnie różne instytucje pośrednictwa finansowego powinny w pierwszej kolejności wspomagać tworzenie nowych podmiotów gospodarczych (pożyczki na kapitał założycielski) oraz ułatwiać tym, które rynkowo okrzepły, możliwość uruchomienia przedsięwzięć opartych o nowoczesne techniki i technologie.

Warunkiem osiągnięcia przez Polskę szybkiego i wszechstronnego rozwoju jest gospodarka oparta na wiedzy, w której *rzeczywiste bogactwo – rozumiane jako efektywność gospodarowania, konkurencyjność przemysłowa i zatrudnienie – pochodzi nie tylko z produkcji dóbr materialnych, ale też z produkcji, transformacji i wykorzystania wiedzy*<sup>33</sup>. Przemiany niesione przez tę rewolucję są na tyle głębokie, iż funkcjonują już terminy je określające, jak: nowa gospodarka, gospodarka oparta na wiedzy, czy społeczeństwo wiedzy, której jednym z głównych atrybutów jest właśnie wiedza ucieleśniona w tzw. nowoczesnych czynnikach wzrostu gospodarczego, ze szczególnym podkreśleniem roli innowacji technologicznych jako źródła generowania bogactwa oraz podnoszenia stopy życiowej. Stąd

---

<sup>33</sup>Komunikat Komisji Europejskiej dla Rady Europy, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego w sprawie polityki innowacyjnej, Bruksela 11 marca 2003 r.

też efektywne wykorzystanie wiedzy, jak i wdrażanie rezultatów staje się głównym czynnikiem międzynarodowej konkurencyjności.

Nauka, a w szczególności działalność badawcza i rozwojowa pełni ogromną rolę, jeśli chodzi o rozwój gospodarki opartej na wiedzy. Istnieje zależność między rozwojem własnego potencjału, w tym badawczego i importem technologii, a ograniczaniem luki technologicznej kraju słabo rozwiniętego w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych, poprzez wzrost PKB per capita<sup>34</sup>. Ważnym obszarem horyzontalnej polityki strukturalnej winno stać się wspomaganie działalności innowacyjnej, w tym zorientowanej na dyfuzję nowoczesnych technologii, zwłaszcza technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz motywowanie popytu na wyniki sektora B+R. Wymaga to pilnego uregulowania statusu jednostek badawczo-rozwojowych, szczególnie tych, których potencjał tylko w minimalnym stopniu wspomaga rozwój nowoczesnej produkcji i usług.

Istotny postęp modernizacyjny nie dokona się jeżeli nakłady inwestycyjne pozostaną na obecnym, bardzo niskim, poziomie. Bez tego nie da się przezwyciężyć problemu wysokiego stopnia zużycia majątku produkcyjnego. Przyczyny zastoju w dziedzinie inwestycji są różnorodne. Należy do nich bariera złych rozwiązań legislacyjnych. Kwestię tę dobrze obrazuje zaakceptowany przez Radę Ministrów „Raport na temat inwestycyjnego procesu budowlanego w Polsce”. Zawarta została w nim propozycja kompleksowej zmiany przepisów regulujących działalność inwestycyjną w zakresie prac budowlano-montażowych. Potrzebne jest pilne zaprojektowanie nowych przepisów i skierowanie ich do parlamentu.

W wielu dziedzinach pokonanie dystansu, jaki dzieli nas od krajów UE – 15 wymaga działań obliczonych na całe dziesięciolecie. Transport jest tutaj jednym z nielicznych wyjątków. Rozwój tej dziedziny jest w mniejszym niż gdzie indziej stopniu związany z długotrwałymi procesami akumulacji kapitału, wzrostu wykształcenia społeczeństwa, tworzenia zaplecza intelektualnego i technologicznego czy przyswajania sobie technik nowoczesnej organizacji pracy. Inwestycje transportowe są stosunkowo mało wymagające, przynosząc zarazem szybkie rezultaty. Na tle innych inwestycji prorozwojowych wyróżniają się one nie tylko łatwością i szybkością realizacji, ale i dużą społeczną widzialnością, a także bezpośrednio odczuwalnym wpływem na poprawę poziomu życia.

Inwestorzy często podkreślają, że przeszkodą jest również brak łatwo dostępnych, dobrze uzbrojonych i posiadających dobrą infrastrukturę komunikacyjną terenów pod inwestycje. Przygotowanie takich terenów to przede wszystkim zadanie gmin. W tym zakresie muszą one jednak zyskać realne i znaczące wsparcie rządu.

Częściowo ma taką funkcję wypełniać Państwowa Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ), rządowa agencja kompleksowo zajmująca się obsługą inwestorów zagranicznych. Wyższa sprawność tej agencji zależy od znowelizowania przepisów regulujących jej działalność, wyposażenia jej w dodatkowe kompetencje i możliwości, w tym w zakresie finansowego wsparcia dużych inwestycji. Rząd wkrótce przedłoży parlamentowi odpowiednie projekty ustaw zmierzające w tym kierunku.

Skuteczność nowej agencji, zajmującej się promocją polskiej gospodarki i przyciąganiem inwestorów, będzie bardzo ograniczona, jeśli nie nastąpi istotna poprawa stanu infrastruktury transportowej. Wydaje się, że skala dostępnych środków unijnych i krajowych pozwala na stosunkowo szybkie odrobienie dużych zaległości cywilizacyjnych w tej dziedzinie, o ile tylko radykalnie zwiększy się skuteczność instytucji wdrażających poszczególne programy inwestycyjne. Na tle innych inwestycji prorozwojowych, inwestycje infrastrukturalne w transporcie stosunkowo szybko przynoszą odczuwalne skutki. Przy odpowiedniej mobilizacji,

---

<sup>34</sup> Wiedza a wzrost gospodarczy, red. Leszek Zienkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003 r.

usunięcie istniejącej luki rozwojowej, zwłaszcza gdy chodzi o stworzenie sieci dróg o dużej przepustowości, może nastąpić już w okresie najbliższych 10-12 lat. Jednak w celu uniknięcia potencjalnych konfliktów środowiskowych konieczne jest uzgodnienie docelowej koncepcji sieci transportowej, rozwijanej w sposób zapewniający wyeliminowanie, lub ograniczenie do minimum kolizji przestrzennych z systemem obszarów chronionych.

Obok zaangażowania inwestycyjnego państwa, konieczne jest rozwinięcie partnerstwa publiczno-prywatnego. Sprzyjać temu będzie przygotowywana właśnie ustawa, która powinna zostać uchwalona jeszcze w 2004 r. Ustawa ta w szczególności będzie wspomagać zaangażowanie w duże projekty infrastrukturalne szybko rosnącego kapitału funduszy emerytalnych, który nie znajduje odpowiednich ofert inwestycyjnych i będzie w związku z tym szukał możliwości inwestowania za granicą.

Przy planowaniu inwestycji infrastrukturalnych, niezwykle ważne jest uwzględnienie ich roli ekonomicznej, szczególnie zaś wpływu na ułatwianie wymiany handlowej, na wspieranie ośrodków wzrostu gospodarczego i na, wspomniane już, przyciąganie inwestorów zagranicznych. Zarazem jednak trzeba zwrócić uwagę na rolę, jaką inwestycje transportowe, w tym inwestycje centralne, mają do odegrania w wyrównywaniu różnic rozwojowych pomiędzy regionami, a także na rolę tych inwestycji w zwiększaniu mobilności pracowników, zwłaszcza w obszarach wokół wielkich miast.

Horyzontalna polityka strukturalna powinna zostać szczególnie mocno ukierunkowana na rozwój i wykorzystanie zasobów ludzkich. Problemy rynku pracy w coraz większej mierze wynikają także stąd, że pracodawcy nie znajdują pracowników o odpowiednich kwalifikacjach. Rozwój i konkurencyjność gospodarki zależy od rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, co zakłada nowe zadania i istotne przemiany w edukacji, m.in. nowego podejścia do programów nauczania, elastyczności i nowego stylu pracy szkół. Istotne jest również określenie priorytetowych dziedzin i kierunków rozwoju gospodarki, co będzie miało przełożenie na formułowanie priorytetów w zakresie kształcenia zawodowego na wszystkich szczeblach, a także dla szkolnictwa wyższego.

Rozwiązania systemowe powinny sprzyjać finansowaniu szkolenia własnych pracowników. Państwo jednocześnie ma stymulować różne formy kształcenia ustawicznego. Niskie kwalifikacje stają się zasadniczym czynnikiem długotrwałego bezrobocia i rynkowego wykluczenia, które prowadzi do wykluczenia społecznego, a także niskiej kreatywności społeczeństwa skutkującej słabym popytem na produkty i usługi nowoczesne.

Promocji zatrudnienia będzie równocześnie służyć przebudowa instytucji rynku pracy, prowadzona z myślą o uczynieniu z publicznych służb agencji pracy a nie dodatkowych ośrodków pomocy społecznej. Wymaga to jednak także głębokiej zmiany skali i zakresu wydatków socjalnych, co stanowi podstawowy komponent naprawy finansów publicznych.

Wchodzenie w erę społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy nie jest możliwe bez uznania za priorytetową kwestii edukacji. Poprawy wymaga zwłaszcza dostępność i jakość edukacji oraz jej dostosowanie do aktualnych i prognozowanych potrzeb rynku pracy, do czego niezbędne są znacznie większe nakłady finansowe niż obecnie. Ze względu na horyzontalny charakter edukacji, wszelkie przemiany w tym obszarze mają istotny wpływ na rynek pracy, wzrost innowacyjności, rozwój sektora nauki i badań, a także stymulują rozwój kapitału ludzkiego i społecznego, co jest istotnym czynnikiem warunkujących wielkość inwestycji bezpośrednich.

## Strategia rozwoju regionalnego - tezy

Podstawowe cele jakie można określić w przygotowaniu strategii rozwoju regionalnego to:

**Potrzeba wzrostu konkurencyjności gospodarczej polskich regionów**, wymagająca zwiększenia elastyczności i innowacyjności. Najważniejszym czynnikiem zmian we współczesnym świecie jest szeroko pojmowana wiedza. Przesądza ona o możliwościach uczestniczenia w procesach rozwoju oraz podwyższa efektywność działań. Jest ona głównym czynnikiem decydującym o racjonalnym wykorzystaniu dostępnych zasobów. Generowaniu zmian będą służyły działania realizowane w ramach następujących priorytetów rozwoju:

- nauka, edukacja, kapitał społeczny,
- badania, technologie i konkurencyjność gospodarki,
- ośrodki wzrostu i sieć upowszechniania rozwoju,
- wykształcanie kultury społecznego przewidywania przyszłości i sprawnego zarządzania.

**Efektywne wykorzystywanie endogenicznego potencjału województw**. Wynika to z przekonania, że rozwój poszczególnych regionów odbywa się w odmiennych uwarunkowaniach i przy odmiennych oczekiwaniach. Wynika stąd, że rozwój poszczególnych regionów powinien mieć swoją specyfikę.

**Różnorodność** wzbogacająca strukturę społeczno-gospodarczą kraju i podwyższająca jego pozycję międzynarodową. Wyrazem różnorodności może być specjalizacja poszczególnych regionów, prowadząca do ukształtowania na poszczególnych obszarach różnych profili społecznych i gospodarczych, cechujących się wysokim poziomem konkurencyjności. W ramach tego celu wyróżnić należy następujące priorytety rozwoju:

- kwalifikacje, jakość i modele życia,
- specjalizacja gospodarcza,
- wykorzystanie walorów i ochrona zasobów,
- wielopodmiotowość, subsydiarność i współdziałanie.

**Racjonalna gospodarka przestrzenią i zasobami środowiska**. Zróżnicowane presje środowiskowe i stan infrastruktury w poszczególnych regionach, a także zróżnicowanie w branżach i gałęziach gospodarki, prowadzi do konieczności stworzenia takich warunków formalno-prawnych i ekonomicznych aby osiągnięcie celów ochrony środowiska było najbardziej efektywne w stosunku do ponoszonych nakładów. Instrumenty ochrony środowiska powinny być dostosowane do potrzeb regionalnych, a w szczególności służyć stymulowaniu warunków rozwoju i ograniczeniu presji na obszary cenne ze środowiskowego punktu widzenia. Wprowadzone instrumenty powinny zapewniać efektywną ochronę żywych zasobów morza oraz umożliwić prawidłowe nimi zarządzanie.

**Wyrównywanie szans**. Poszczególne regiony kraju cechują się odmiennymi warunkami rozwoju, różniąc się między sobą m.in. stopniem aktywności, posiadanymi zasobami i kompetencjami. Założony cel strategiczny musi być jednak realizowany we wszystkich regionach kraju.

W związku z powyższym bardzo ważna rola przypada czwartemu celowi głównemu, określone jako wyrównywanie szans rozwojowych regionów. Wewnętrzna spójność procesu rozwoju oraz jego efektów wymaga koordynacji działań władz różnych szczebli, aby osiągnąć spójność społeczną, gospodarczą i przestrzenną na obszarze kraju oraz w strukturach europejskich. W rezultacie powstanie stan dynamicznej równowagi, bez marginalizacji któregoś z regionów.

Działania w ramach ww. celu będą prowadzone w ramach następujących priorytetów rozwoju:

- społeczna równość dostępu, zwłaszcza do edukacji,
- koordynacja i upowszechnianie przemian,
- trwały rozwój i spójność przestrzenna,
- regionalna koordynacja rozwoju.

**Podstawą do podejmowania działań państwa w obszarze rozwoju regionalnego będzie jeden dokument o charakterze średniookresowym - Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego.**

Nowa edycja NSRR będzie egzemplifikacją założenia, że rozwój regionalny kraju realizowany jest poprzez realizację polityki regionalnej państwa i polityk rozwoju regionów (województw). Zatem NSRR w spójny sposób ujmie zarówno strategiczne zagadnienia działania państwa w tym zakresie jak i te elementy strategii rozwoju województw, których oddziaływanie ma charakter ponadwojewódzki (implikuje rozwój regionalny kraju).

Proponowany zakres NSRR wynika z przekonania, że dokonanie zasadniczych zmian systemowych powinno być poprzedzone gruntowną analizą stanu bieżącego i powinno przebiegać w sposób umożliwiający ścisłą koordynację planowania, legislacji oraz działań podejmowanych w kierunku UE i samorządów wojewódzkich. Jest to szczególnie istotne przy jednoczesnym prowadzeniu prac nad nowymi instrumentami rozwoju. W metodologii prac nad NSRR należy ująć opracowywany *Raport o polityce regionalnej (RPR)*<sup>33</sup> oraz *Długofalową strategię rozwoju regionalnego kraju*<sup>34</sup>.

Wnioski końcowe powinny odpowiadać na pytania:

- jakie wystąpiły tendencje w minionych latach w skali zróżnicowań regionalnych (ewentualnie w przekroju podregionów, powiatów) w różnych dziedzinach i zjawiskach charakteryzujących sytuację społeczno-gospodarczą kraju?
- czy i jak zmienił się w analizowanych latach dystans pod tym względem regionów Polski w stosunku do krajów i regionów Unii Europejskiej?
- jak kształtowała się konkurencyjność polskich regionów w latach 1995-2003, to znaczy jak poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów (charakteryzowany wielkością PKB na 1 mieszkańca) zależał od kształtowania się w nich poziomu efektywności gospodarowania, jak i aktywności zawodowej mieszkańców regionu, jakie wystąpiły tendencje w rozwoju poszczególnych województw w układzie tych trzech zmiennych, jaki wpływ na taki rozwój miały takie czynniki konkurencyjności jak: struktura działowo-sektorowa pracujących, rozwój sektora B+R i innowacyjności, rozwój społeczeństwa informacyjnego, rozwój przedsiębiorczości, w tym szczególnie zagranicznej, poziom wykształcenia itp.

**Podstawa prawną działania państwa i samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju regionalnego kraju będzie nowa ustawa - o polityce regionalnej państwa i rozwoju regionów.**

<sup>33</sup> Stosowne prace nad tym dokumentem trwają zgodnie z zapisami w projekcie planu pracy MGPIPS na rok 2004.

<sup>34</sup> Projekt dokumentu został skierowany na Komitet Rady Ministrów



Koncepcja nowego uregulowania prawnego wynika z przeświadczenia o potrzebie wprowadzenia spójnych i nowoczesnych metod kreowania i realizacji polityki regionalnej państwa oraz stabilnych zasad długofalowego rozwoju regionów, rozumianych szerzej niż województwo (obszary funkcjonalno-przestrzenne złożone z kilku województw, "makroregiony").

Nowa ustawa o polityce regionalnej i rozwoju regionów powinna rozwiązać następujące problemy:

- określić co jest obszarem „zainteresowania” polityki regionalnej państwa,
- w jaki sposób państwo kreuje swoją politykę i jakie instrumenty jej wdrażania są w dyspozycji państwa, a jakie wymagają zawsze współdziałania państwa i samorządów wojewódzkich;
- jakie obowiązują zasady i kryteria wspierania rozwoju regionów;
- czym jest kontrakt regionalny, jakie są wzajemne zobowiązania stron i droga ich egzekucji.

#### **Podstawą finansowania rozwoju regionalnego będą:**

- zdecentralizowany system finansów publicznych dopuszczający wieloletnie planowanie finansowe (3 lata),
- wsparcie ze środków zewnętrznych, przede wszystkim z funduszy UE na zasadach ustalonych dla kolejnego okresu budżetowego, przy czym województwa opracowywać będą samodzielnie programy operacyjne rozwoju regionalnego ( 16 programów).

#### **Cele rozwoju regionalnego kraju**

- definiowane będą opcjonalnie – przedmiotowo lub parametrycznie (wskaźników) przy czym wsparcie finansowe rozwoju regionów następuje w oparciu o wskaźniki a umowy (kontrakty regionalne) zawierane są dla celów zdefiniowanych przedmiotowo (przedsięwzięcia rozwojowe);
- Cele przedmiotowe NSRR powinny obejmować (przykładowo):
  - wzmocnienie siły ekonomicznej małych miast, ośrodków obsługi obszarów wiejskich w województwach warmińsko-mazurskim, podlaskim, lubelskim, podkarpackim i zachodniopomorskim;
  - integrację funkcjonalną i komunikacyjną ośrodków miejskich regionów pogranicza polsko-niemieckiego;
  - rozbudowę potencjału gospodarczego miast mniejszych niż 100 000 w województwach o wskaźniku bezrobocia wyższym niż 75% średniej krajowej;
- Przykładowe cele wskaźnikowe:
  - do roku 2010 efektywność pracy w sektorze MSP wzrośnie o 20 %.
- Strategiczne cele rozwoju regionalnego obejmować powinny w szczególności:
  - łagodzenie zróżnicowania międzyregionalnego,
  - wzmocnienie aglomeracji miejskich,
  - rozwój terenów wiejskich,
  - zwiększenie potencjału migracyjnego,
  - ochronę środowiska – dostosowanie do standardów obowiązujących w rozwiniętych gospodarkach.

**Wskazane jest rozważenie użyteczności sformułowania trzeciej płaszczyzny celów rozwojowych (problemowych, przestrzenno-funkcjonalnych) realizowanych w ramach polityki regionalnej państwa na styku z polityką gospodarczą :**

- Specjalnych działań wymagają regiony peryferyjne i zagrożone marginalizacją (wykluczeniem społecznym i gospodarczym).

Wiele obszarów peryferyjnych to obszary przygraniczne. Nie wdając się w szczegóły, przyczyn tej peryferyjności należy szukać obecnie w niskim poziomie dostępności przestrzennej. Ponieważ większość tych obszarów to obszary przygraniczne, członkostwo w UE może radykalnie wpłynąć na ich rozwój, ze względu na intensyfikację współpracy transgranicznej oraz konieczność wprowadzenia nowych elementów infrastruktury warunkujących wypełnianie zobowiązań umowy z Schengen. Aby jednak te szanse wykorzystać, muszą być one wsparte działaniami mającymi na celu podniesienie ich konkurencyjności. Trzeba jednak pamiętać, że obszary te cechuje zwykle nieodpowiednia struktura demograficzna, niski poziom wykształcenia oraz wysoki poziom dezintegracji społecznej wynikający z wieloletniego strukturalnego bezrobocia. Należy się liczyć z faktem, że wszelkie działania, mające na celu przekształcenie struktury społecznej i gospodarczej tych obszarów, będą działaniami długookresowymi.

- Regionalizacja rynków pracy

Wskazane jest nadanie rynkom pracy charakteru regionalnego. Zwiększy to możliwość wykorzystania zasobów ludzkich i endogenicznych, a rozproszenie ilościowe i jakościowe miejsc pracy, daje szansę na heterogeniczną strukturę zatrudnienia, bardziej odporną na zmiany w koniunkturze gospodarczej. Regionalizacja rynku pracy powinna być pochodną bardziej dynamicznego rozwoju małych miast i miasteczek, a to będzie miało pozytywny wpływ na rozwój obszarów wiejskich.

Warunkiem realizacji takiego celu jest nie tylko odpowiedni poziom dostępności komunikacyjnej ( przede wszystkim odpowiednio rozwinięty transport publiczny), ale przede wszystkim dostępność mieszkań na wynajem. Oba warunki mają bezpośredni wpływ na stopień mobilność ludności.

- Wymiar przestrzenny polityki regionalnej

W pracach nad kształtowaniem polityki regionalnej konieczne jest uwzględnienie, w znacznie szerszym stopniu niż dotychczas, problematyki rozwoju przestrzennego. Wpływ wielu działań oraz inwestycji, które podejmuje się w ramach realizacji polityki regionalnej, nieraz znacznie przekracza granice regionu, w którym są one generowane. Warto więc mieć obraz ich zasięgu przestrzennego. Konieczne jest zintegrowanie strategicznego planowania regionalnego i przestrzennego na poziomie krajowym i wojewódzkim.

W ramach spójności terytorialnej łatwiej prowadzić będzie można prace nad dużymi systemami przestrzennymi, np. układ transportowy, czy policentryczny rozwój sieci osadniczej przy uwzględnieniu i zachowaniu walorów przyrodniczych, środowiskowych i krajobrazowych.

- Podział administracyjny kraju i podział kompetencji pomiędzy administracją rządową i samorządową oraz pomiędzy samorządem różnego szczebla powinny ulec modyfikacji

Należy dążyć do uproszczenia struktury administracyjnej poprzez połączenie powiatów grodzkich i ziemskich, w celu minimalizacji subregionalnych barier prorozwojowych. Niezbędne jest także doprecyzowanie zadań własnych samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, uwzględniając kompetencje samorządu na każdym z tych szczebli, aby wyeliminować istniejące wątpliwości interpretacyjne.

**W ramach strategii rozwoju regionalnego należy położyć nacisk na rozwój obszarów wiejskich.** Priorytetami w tym zakresie powinny być:

- Rozwój ekonomiczny podnoszący atrakcyjność obszarów wiejskich dla mieszkańców i przedsiębiorców

Obszary wiejskie dotknięte są problemem wysokiego ukrytego i jawnego bezrobocia, jednocześnie wymagają zasadniczej restrukturyzacji gospodarstw rolnych, co pociągnie za sobą koncentrację produkcji i dalsze uwalnianie nadwyżek siły roboczej z rolnictwa. Strategia rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 powinna skupić się przede wszystkim na tworzeniu odpowiednich warunków dla przyciągania prywatnych inwestycji, a co za tym idzie, kreowania zatrudnienia na obszarach wiejskich, przy równoczesnym wspieraniu rozwoju kapitału ludzkiego i mobilności geograficznej i sektorowej. W tym celu inwestycje skoncentrują się na poprawie podstawowej infrastruktury technicznej, społecznej i transportowej, przy jednoczesnej poprawie niskiego poziomu wykształcenia ludności obszarów wiejskich przez system szkoleń i kształcenia. Dodatkowo wspierane będą działania zorientowane na wspomaganie mikro-przedsiębiorstw, wspierając tym samym rozwój przedsiębiorczości, który może być środkiem dla tworzenia nowych miejsc pracy.

- Wzmocnienie zrównoważonego ekonomicznie rozwoju sektora rolnego z jednoczesnym uwzględnieniem zachowania równowagi środowiska naturalnego

Sektor rolniczy, nadal odgrywa znaczącą rolę w rozwoju obszarów wiejskich, ale napotyka na zasadnicze problemy w dziedzinie inwestycji w zakresie restrukturyzacji oraz trudności w dostosowaniu się do standardów jakościowych, higienicznych oraz ochrony środowiska UE. Niezbędne są działania, które zmierzają do dywersyfikacji działalności rolniczej, a w szczególności turystyki, usług i działań zwiększających wartość dodaną produkcji gospodarstw rolnych.

- Podniesienie konkurencyjności sektora przetwórstwa rolnego dzięki poprawie jakości produktów rolnych i dostosowaniu podaży do wymagań rynkowych.

Wsparcie dla gospodarstw, nakierowane na podniesienie standardów, poprawę wydajności, oraz wzmocnienie ich roli w ochronie i podtrzymaniu środowiska przyrodniczego, będzie wzmocnione przez działania podnoszące jakość produktów przetwórstwa, a co za tym idzie, pośrednio zwiększające dochody producentów rolnych.

Osiągnięcie wyżej wymienionych celów będzie możliwe w oparciu o efektywne wykorzystanie instrumentów krajowych oraz wykorzystanie instrumentów współfinansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Seksja Orientacji i Gwarancji).

Obok możliwości jakie stwarza Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, istotnym, z punktu widzenia realizacji celów rozwoju obszarów wiejskich, jest wykorzystanie instrumentów finansowanych z innych Funduszy Strukturalnych, tj.: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Socjalnego, które powinny mieć zastosowanie w następujących obszarach wsparcia:

- 1) inwestycje w projekty infrastrukturalne, wsparcie dla lokalnego otoczenia biznesu oraz zwiększanie atrakcyjności obszarów wiejskich i małych miast dla lokalnych i zewnętrznych inwestorów;
- 2) inwestycje w infrastrukturę społeczną obszarów wiejskich: ochronę zdrowia i usługi społeczne oraz edukację (szkoły oraz istniejąca infrastruktura szkolnictwa wyższego);
- 3) usługi doradcze i bezpośrednia pomoc dla przedsiębiorców, w szczególności dla inwestycji prowadzących do poprawy konkurencyjności, tworzenia nowych miejsc pracy oraz dostosowania się do standardów ochrony środowiska;
- 4) zwiększenie dostępu do edukacji i poprawy jej jakości przez dostarczanie pomocy instytucjom edukacyjnym oraz studentom z obszarów wiejskich;
- 5) usługi w zakresie doradztwa zawodowego oraz przekwalifikowania osób odchodzących z pracy w rolnictwie i poszukujących innego zajęcia bądź rozpoczynających działalność gospodarczą.

## **Instrumenty służące realizacji NPR**

Obecnie trudno jest przewidzieć ostateczny kształt instrumentów, które będą funkcjonowały w kolejnym okresie programowania. Jednak, bazując na praktyce przyjętej na lata 2004-2006, można przyjąć, że dla realizacji celów NPR mogą być wykorzystywane następujące instrumenty :

1. finansowane z publicznych środków wspólnotowych tj. w szczególności środki funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Obecnie są i w pierwszych latach członkostwa będą jeszcze także wykorzystywane środki funduszy przedakcesyjnych,
2. finansowane z publicznych środków krajowych tj. środki budżetu państwa oraz państwowych funduszy celowych, środki budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz inne środki jednostek oraz form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych,
3. wkład własny beneficjentów pomocy obejmujący również kredyty i pożyczki. także poręczone lub gwarantowane przez uprawnione podmioty do udzielania poręczeń lub gwarancji.

Największe znaczenie dla realizacji polityki pro-rozwojowej j w Polsce w pierwszych latach członkostwa oraz w latach 2007-2013 będą miały środki przekazywane w ramach instrumentów finansowych Unii Europejskiej (fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Warunkiem umożliwiającym korzystanie z tych instrumentów zwłaszcza z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności jest przygotowanie projektów ich wykorzystania w powiązaniu ze środkami krajowymi, zapewnienie wieloletniego współfinansowania krajowego oraz zbudowanie i uruchomienie systemu programowania, zarządzania, monitorowania, oceny i kontroli (w skali kraju oraz regionów) przepływów środków finansowych.

Polska, w okresie 2004-2006, uzyska kwotę 12,8 mld EURO ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Przy wykorzystaniu środków finansowych Unii Europejskiej obowiązuje zasada współfinansowania działań rozwojowych ze środków krajowych. Łączny wkład strony polskiej w latach 2004-2006 wyniesie ok. 6,9 mld EURO, w tym 4,5 mld ze środków publicznych , a 2,4 mld EURO z prywatnych.

Obecnie są prowadzone prace nad perspektywą finansową Unii Europejskiej na lata 2007-2013. Z szacunków, uwzględniających te prace, wynika iż w okresie obowiązywania nowej perspektywy finansowej Polska mogłaby otrzymać środki w wysokości ponad 50 mld EURO.

## **Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności oraz programy współfinansowane z tych środków przewidziane na lata 2004-2006**

Wykorzystywanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności odbywać się będzie na podstawie umowy ramowej pomiędzy Polską i Komisją Europejską (tzw. Podstawy Wsparcia Wspólnoty), zawartej na podstawie wyników negocjacji nad przedstawionym przez Polskę Narodowym Planem Rozwoju. Podstawy Wsparcia Wspólnoty będą wdrażane poprzez programy operacyjne. Natomiast projekty funduszu Spójności realizowane będą w oparciu o Strategię wykorzystania Funduszu Spójności.

### **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF)**

ERDF współfinansuje działania zmierzające do zmniejszenia różnic w poziomie międzyregionalnego rozwoju gospodarczego UE, a w szczególności przedsięwzięcia służące ochronie środowiska naturalnego, infrastrukturze technicznej oraz związane z tworzeniem nowych miejsc pracy, badaniami naukowymi i transferem technologii.

Z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego będą finansowane działania określone w Sektorowym Programie Operacyjnym „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”, w Sektorowym Programie Operacyjnym Transport i Gospodarka Morska oraz w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego jest w części finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego.

### **Europejski Fundusz Społeczny (ESF),**

ESF współfinansuje działania związane z polityką zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich; Z Europejskiego Funduszu Społecznego będą finansowane: w części Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego oraz Sektorowy Program Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich.

### **Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych (EAGGF) – Sekcja Orientacji,**

Fundusz ten współfinansuje działania związane z rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich; Z tego Funduszu będzie finansowany Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich.

**FIFG<sup>35</sup>** - Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa – finansuje inicjatywy służące restrukturyzacji rybołówstwa. Wsparcie dla tego sektora polega przede wszystkim na bezpośredniej pomocy np. w modernizacji floty, rozwoju gospodarstw rybnych, promocji produktów, służy także ochronie określonych obszarów morskich.

### **Fundusz Spójności**

Współfinansuje projekty w dziedzinie ochrony środowiska oraz sieci transeuropejskie w zakresie infrastruktury transportu. Zakres działania Funduszu Spójności obejmuje pomoc o zasięgu krajowym, a nie regionalnym jak to ma miejsce w przypadku funduszy strukturalnych.

---

<sup>35</sup> Na okres 2007-2013 przygotowywany jest inny instrument wsparcia rolnictwa, który jednak uwzględniłby cele, które obecnie ma realizować FIFG.

## **Europejski Bank Inwestycyjny**

Od dnia 1 maja 2004 r. Polska stanie się członkiem Europejskiego Banku Inwestycyjnego i zasady wzajemnej współpracy pomiędzy Polską i EBI będą oparte o Statut EBI (protokół do Traktatu Akcesyjnego).

Instrumentami EBI są kredyty bezpośrednie oraz kredyty z gwarancjami rządowymi, linie kredytowe za pośrednictwem banków (kredyty bezpośrednie i z gwarancją s.p.) oraz global loans (kredyty dla banków na pożyczki dla beneficjentów).

### **W oparciu o zawarte Umowy Ramowe dotychczas podpisano z EBI na rzecz Polski umowy kredytowe na ogólną kwotę ok. 7,23 mld EUR. Do głównych obszarów wsparcia należą**

- infrastruktura drogowa,
- likwidacja skutków klęsk żywiołowych (powodzie, osuwiska),
- kredyty dla rządu na wsparcie budżetu państwa w zakresie prefinansowania projektów w ramach programów unijnych oraz w zakresie refinansowania wydatków poniesionych przez budżet państwa na programy inwestycyjne,
- bezpośrednie kredyty (za gwarancją s.p. i bez gwarancji) oraz linie kredytowe, za pośrednictwem banków komercyjnych dla samorządów (na wsparcie projektów infrastrukturalnych, w tym projektów w ramach Programów UE),
- bezpośrednie kredyty (na gwarancji i s.p. i bez gwarancji) oraz linie kredytowe dla sektora prywatnego,
- tzw. global loans dla pośrednictwem banków na pożyczki na warunkach komercyjnych dla samorządów i MSP.

## **Bank Światowy**

Współpraca z Bankiem Światowym opiera się na 3-letniej strategii CAS - Country Assistance Strategy, przygotowanej wspólnie przez Rząd RP i Bank Światowy. Głównym celem Banku jest szeroko zakrojona pomoc finansowa i techniczna dla Polski w celu wsparcia transformacji gospodarczej i rozwoju ekonomicznego w następujących obszarach:

- wsparcie rozwoju sektora prywatnego,
- reforma sektora bankowego i finansowego,
- odbudowa i poprawa infrastruktury,
- restrukturyzacja sektorów szczególnie wrażliwych,
- współpraca i wsparcie rozwoju sektora samorządowego,
- ochrona środowiska.

## **Instrument finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego**

Akcesja do Unii Europejskiej oznaczać będzie dla Polski przystąpienie do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) obejmującego państwa członkowskie UE oraz państwa członkowskie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) – Islandię, Lichtenstein i Norwegię. Jednym z elementów porozumienia o rozszerzeniu EOG jest przyznanie Polsce i pozostałym nowym krajom członkowskim środków finansowych w ramach dwóch instrumentów finansowych: Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Projekty realizowane w ramach tych programów powinny być komplementarne z działaniami współfinansowanymi ze środków funduszy

strukturalnych, Funduszu Spójności, Inicjatyw Wspólnoty oraz innych środków pochodzących z UE.

Głównym celem Mechanizmu Finansowego EOG jest przyczynianie się do zmniejszania różnic ekonomicznych i społecznych w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego poprzez finansowanie grantów na potrzeby przedsięwzięć inwestycyjnych i rozwojowych w obszarach priorytetowych. Łączna kwota środków dostępna w ramach Mechanizmu Finansowego EOG wyniesie 600 mln EURO i zostanie przekazana przez państwa EFTA w rocznych transzach w wysokości 120 mln EURO w okresie od maja 2004 r. do kwietnia 2009 r. Przewiduje się, że 46,8% łącznej sumy środków (ok. 281 mln EURO) będzie przeznaczony dla Polski. Granty dostępne będą na potrzeby przedsięwzięć w następujących priorytetowych obszarach:

- ochrona środowiska, ukierunkowana na redukcję zanieczyszczeń i promowanie odnawialnych źródeł energii,
- promowanie zrównoważonego rozwoju poprzez lepsze wykorzystywanie i zarządzanie zasobami naturalnymi,
- ochrona kulturowego dziedzictwa europejskiego, w tym rewitalizacja (odnowa) miast,
- rozwój zasobów ludzkich m.in. poprzez promowanie wykształcenia i szkoleń; wzmacnianie potencjału administracyjnego oraz procesów demokratycznych w instytucjach samorządowych ,

Dodatkowo istnieje możliwość ubiegania się o granty na badania akademickie prowadzone w w/w obszarach priorytetowych.

## **Norweski Mechanizm Finansowy**

W ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego wspierane będą przedsięwzięcia mające na celu zredukowanie dysproporcji społecznych i ekonomicznych na terenie EOG. Realizacja tego celu będzie się przyczyniać do skonsolidowania zdolności nowych państw członkowskich do wzięcia pełnego udziału w wewnętrznym rynku rozszerzonego Europejskiego Obszaru Gospodarczego poprzez finansowanie grantów na priorytetowe przedsięwzięcia inwestycyjne. Środki finansowe zostaną wyasygnowane przez Królestwo Norwegii w łącznej kwocie 567 mln EURO i podobnie jak w Mechanizmie Finansowym EOG przekazywane będą w rocznych transzach w wysokości 113,4 mln EURO w okresie od maja 2004 r. do kwietnia 2009 r.

Polska ma otrzymać 49% całości środków, czyli ok. 278 mln EURO. Granty będą dostępne w tych samych sektorach co w ramach Mechanizmu Finansowego EOG, jednak z pierwszeństwem dla projektów w następujących dziedzinach:

- wdrażanie przepisów z Schengen, wspierania Narodowych Planów Działania z Schengen, jak również umacnianie sądownictwa,
- ochrona środowiska z uwzględnieniem umacniania administracyjnych zdolności wprowadzania w życie przepisów i procedur dotyczących projektów inwestycyjnych,
- polityka regionalna i działania przygraniczne,
- pomoc techniczna przy wdrażaniu *acquis communautaire*



## **Instrumenty wspomagające realizację programów współfinansowanych ze środków wspólnotowych oraz innych środków – obecnie funkcjonujące lub projektowane**

### **Środki na prefinansowanie wydatków związanych z realizacją projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej**

Prefinansowanie polegać będzie na możliwości przejściowego finansowania zadań z pożyczki z budżetu państwa. Mechanizm ten jest konieczny z uwagi na fakt, iż dofinansowanie z pomocy strukturalnej Unii Europejskiej przekazywane jest jako refundacja, a więc po dokonaniu wydatku przez realizatora projektu i po zweryfikowaniu dokumentu potwierdzającego jego dokonanie.

Prefinansowanie ze środków budżetowych nie obejmuje jednostek nie należących do sektora finansów publicznych: Spółek Skarbu Państwa lub spółek komunalnych realizujących projekty. Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielić pożyczki utworzonym przez siebie spółkom. Jednostki, które otrzymają z budżetu państwa środki na prefinansowanie zobowiązane będą do otworzenia w Banku Gospodarstwa Krajowego rachunku bankowego do obsługi finansowej realizowanego projektu.

W przypadku projektodawców, których nie obejmuje prefinansowanie oferowane z budżetu państwa istnieje możliwość prefinansowania wydatków oferowanych przez sektor prywatny, przede wszystkim do kredytów banków komercyjnych. Banki rozszerzyły swoją ofertę kredytową o kredyty pomostowe na finansowanie projektów, które częściowo będą refundowane ze środków z budżetu UE.

### **Współfinansowanie**

Projekty realizowane w ramach programów z udziałem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności będą mogły być współfinansowane ze środków budżetu państwa będących w dyspozycji poszczególnych ministrów, środków funduszy celowych, środków jst oraz rezerw celowych ujętych w budżecie państwa..

Ustawa budżetowa na 2004 r. zawiera m.in. środki na:

- finansowe wspieranie nowych inwestycji,
- promocję eksportu,
- rozwój przedsiębiorczości,

W ustawie budżetowej ujęto także rezerwę celową m.in. na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach programów finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz programów finansowanych z funduszy przedakcesyjnych.

Na współfinansowanie projektów zostaną także wykorzystane środki funduszy celowych (Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej).

### **Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa**

Poręczenia lub gwarancje mogą być udzielane pod warunkiem przeznaczenia objętych nimi kredytów lub emisji obligacji na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych zapewniających rozwój lub utrzymanie infrastruktury, rozwój eksportu dóbr i usług, ochronę środowiska,

tworzenie nowych miejsc pracy, wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych oraz restrukturyzację przedsiębiorstw. Skarb Państwa udziela również poręczeń lub gwarancji spłaty kredytów oraz zobowiązań wynikających z emisji obligacji przeznaczonych na:

- finansowanie zakupu materiałów lub wyrobów gotowych na wykonanie dóbr inwestycyjnych przeznaczonych na eksport o wartości kontraktowej powyżej 10 mln EURO,
- utworzenie przez banki linii kredytowych na sfinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego, małych i średnich przedsiębiorstw oraz współfinansowanie programów lub projektów w ramach programów pomocowych UE.

Udzielanie poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa leży w gestii ministra właściwego ds. finansów publicznych, jeśli wartość poręczenia lub gwarancji mieści się w przedziale od 5 mln EURO do 30 mln EURO. Jeżeli kwota ta przekracza równowartość 30 mln EURO, wówczas decyzję o przyznaniu poręczenia lub gwarancji podejmuje Rada Ministrów po wcześniejszym zaopiniowaniu wniosku przez ministra właściwego ds. gospodarki. Wnioski o wartości niższej niż 5 mln EURO rozpatrywane są przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

### **Fundusz Poręczeń Unijnych**

Celem jest utworzenie w Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Poręczeń Unijnych, którego zadaniem będzie udzielanie gwarancji lub poręczeń na kredyty udzielane przez banki na realizowanie przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Gwarancje lub poręczenia ze środków Funduszu mogą być udzielone, jeśli kwota jednostkowej gwarancji lub poręczenia nie przekracza 5 000 000 EURO.

Bank Gospodarstwa Krajowego może również w imieniu Funduszu gwarantować lub poręczać bankom ich portfel kredytowy. Kwota jednostkowej gwarancji lub poręczenia, w ramach portfela kredytowego, nie może przekroczyć 100 000 EURO.

Warunkiem udzielenia gwarancji lub poręczenia jest ustanowienie odpowiedniego zabezpieczenia wymaganego przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz wniesienie opłaty prowizyjnej.

Gwarancją lub poręczeniem Funduszu może być objęta kwota kredytu oraz kwota zobowiązań wynikających z emisji obligacji przeznaczona na finansowanie nakładów:

- refinansowanych ze środków Unii Europejskiej (do wysokości 80% kwoty kredytu),
- wkładu własnego kredytobiorcy realizującego przedsięwzięcie współfinansowane ze środków Unii Europejskiej (do wysokości 60% kwoty kredytu),

Gwarancją lub poręczeniem objęta będzie kwota główna kredytu bez odsetek. Środki Funduszu pochodzą będą przede wszystkim z oprocentowania rezerwy obowiązkowej banków.

### **Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych**

Ustawa o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych określa zasady wspierania rozwoju regionalnego poprzez udzielanie preferencyjnych kredytów na przygotowanie przez gminy oraz ich związki projektów inwestycji komunalnych przewidzianych do współfinansowania z funduszy Unii Europejskiej. Środki na działanie Funduszu pozyskiwane są głównie z budżetu państwa, odsetek od lokat wolnych środków Funduszu, inwestycji w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski i papiery wartościowe gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa, spłaty udzielonych kredytów, emisji obligacji BGK. Wysokość udzielanych kredytów przewidziana jest do poziomu 80 % zaplanowanych kosztów netto przygotowania projektu inwestycyjnego, nie więcej niż 500 000 zł w odniesieniu do poszczególnego projektu.

Fundusz będzie miał charakter odnawialny (rotacyjny), co oznacza, że jego środki w części przeznaczonej na kredyty będą zwrotnie zasilały Fundusz.

### **Fundusze poręczeniowe i pożyczkowe dla małych i średnich przedsiębiorstw**

Rozbudowa systemu funduszy ma na celu zwiększenie dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania, wzrost aktywności inwestycyjnej oraz wzrost aktywności do podejmowania działalności gospodarczej. Rozbudowa systemu funduszy odbywa się zgodnie z rządowym programem „Kapitał dla przedsiębiorczych”.

### **Krajowy Fundusz Drogowy.**

Krajowy Fundusz Drogowy powołany został z dniem 1 stycznia 2004 roku na mocy znowelizowanej w dniu 14 października 2003 roku ustawy o autostradach płatnych z dnia 27/10/1994.

Celem utworzonego w BGK Funduszu jest zapewnienie dodatkowych (pozabudżetowych) środków publicznych na finansowanie sieci dróg krajowych. Do zadań Funduszu należy w szczególności gromadzenie środków finansowych i efektywne finansowanie zadań z zakresu przygotowania, budowy, przebudowy, remontów oraz utrzymania i ochrony autostrad, dróg ekspresowych i innych dróg krajowych, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

### **Krajowy Fundusz Kapitałowy**

Utworzenie Krajowego Funduszu Kapitałowego, ma na celu udzielanie wsparcia finansowego funduszom kapitałowym, inwestującym w małe i średnie przedsiębiorstwa.

Projekt ustawy o Krajowym Funduszu Kapitałowym, zakłada, że założycielem funduszu będzie Bank Gospodarstwa Krajowego.

Środki Funduszu pochodzić będą przede wszystkim ze środków Skarbu Państwa i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także z inwestycji dokonywanych przez Fundusz w funduszach kapitałowych i inwestycji dokonywanych w małych i średnich przedsiębiorstwach

Wsparcie finansowe będzie udzielane funduszom kapitałowym głównie w formie obejmowania i nabywania udziałów lub akcji, nabywania certyfikatów inwestycyjnych i jednostek uczestnictwa, nabywania obligacji, udzielania pożyczek oraz gwarancji i poręczeń, a także udzielania bezzwrotnych dotacji na sfinansowanie części kosztów przygotowania inwestycji i monitoringu portfela inwestycyjnego funduszu

### **Finansowe wspieranie inwestycji wieloletnich o dużym znaczeniu dla gospodarki.**

Projekt ustawy, przygotowywany w MGPIPS zawiera indywidualne kryteria i procedury adresowane do największych inwestorów, zarówno polskich jak i zagranicznych, zamierzających podjąć projekty inwestycyjne o kosztach kwalifikujących się do objęcia wsparciem finansowym, o równowartości co najmniej 40 mln EURO lub związanych co najmniej 500 miejsc pracy w związku z nową inwestycją. Wspierane byłyby działania polegające na utworzeniu nowego lub rozbudowie istniejącego przedsiębiorstwa, podjęciu w przedsiębiorstwie kroków obejmujących wprowadzenie zasadniczych zmian produkcji bądź procesu produkcyjnego, w tym o charakterze innowacji technologicznej, zmian wyrobu lub usługi, w tym także zmian w zakresie sposobu świadczenia usług oraz tworzeniu nowych miejsc pracy związanych z wymienionymi inwestycjami. Ustawa powinna stanowić uzupełnienie działań realizowanych ze środków funduszy strukturalnych.

## **Partnerstwo publiczno-prywatne**

Ideą partnerstwa publiczno-prywatnego jest pobudzenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza infrastrukturalnych, poprzez stworzenie optymalnych warunków dla przedsięwzięć publicznych z udziałem partnerów prywatnych. Rozwój PPP jest podyktowany głównie ograniczeniami publicznych środków finansowych na pokrycie wydatków inwestycyjnych oraz wysiłkami na rzecz poprawy jakości i efektywności usług publicznych. Celem projektu ustawy jest stworzenie optymalnych ram prawnych dla przedsięwzięć publicznych z udziałem partnerów prywatnych, a także usunięcie przeszkód, które w obecnym systemie prawnym powodują, że przedsięwzięcia PPP obarczone są dużym ryzykiem dla obydwu stron. Ustawa ma upoważnić podmioty publiczne i partnerów prywatnych do zawiazania współpracy w formie umowy PPP w celu wykonywania zadań.

## **Samorządowo- rządowe operacyjne programy rozwoju regionalnego dla obszarów problemowych**

W ramach tego instrumentu opracowano w 2003 r. dwa regionalne programy: „Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego” oraz „Zintegrowany program łagodzenia skutków restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa oraz wielkiej syntezy chemicznej na terenie Województwa Małopolskiego”. Oba te programy są wynikiem konieczności podjęcia działań restrukturyzacyjnych w określonych regionach i branżach, które prowadziłyby do szybkich zmian na poziomie podmiotów gospodarczych, sprzyjających podnoszeniu efektywności gospodarowania czynnikami produkcji i wzrostowi konkurencyjności. Działania podejmowane w ramach tych programów współfinansowane są ze środków z pożyczki zaciągniętej przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w Banku Rozwoju Rady Europy (BRRE) w wysokości 25 mln. EURO, przeznaczonej na wsparcie „Funduszu dla Śląska”. Obecnie trwają prace nad wnioskiem o drugą pożyczkę z BRRE mającą wesprzeć oba programy.

## **Kontrakty Wojewódzkie**

**Kontrakt wojewódzki**<sup>36</sup> stanowi umowę między stroną rządową i samorządową. W obecnej sytuacji kontrakt wojewódzki staje się elementem Narodowego Planu Rozwoju, który łączy w sobie realizację programów operacyjnych odnoszących się do poszczególnych województw współfinansowanych ze środków wspólnotowych z realizacją programów operacyjnych finansowanych wyłącznie ze środków krajowych. Kontrakt wojewódzki stanie się podstawowym instrumentem wspierania rozwoju regionalnego..

Kontrakt wojewódzki określa zakres tryb i warunki realizacji zadań wynikających z programów wojewódzkich, które uzyskały wsparcie rządu oraz zadań należących do spraw nadzorowanych przez ministrów właściwych, które wspierane były przez jednostki samorządu terytorialnego i inne uprawnione podmioty. Sposób programowania oraz zasady wdrażania i oceny są zbliżone do zasad, które będą obowiązywały przy wdrażaniu programów rozwoju regionalnego współfinansowanych przez fundusze strukturalne.

Konieczna jest zmiana podejścia do roli kontraktu wojewódzkiego. Wymagać to będzie dalszej ewolucji regulacji prawnych z zakresu polityki regionalnej. Kwestią zasadniczą będzie przywrócenie kontraktowi istoty umowy, której przedmiotem będzie co najmniej kilkuletni

<sup>36</sup> Zgodnie z ustawą o Narodowym Planie Rozwoju (*uchwaloną przez Sejm 2 kwietnia br.*)

(np. 5 letni) okres skoordynowanego działania nakierowanego na realizację uzgodnionych celów, wynikających z dokumentów strategicznego planowania w skali krajowej i regionalnej. Należy podkreślić, że będzie to podstawowy instrument umożliwiający powiązanie strategii rozwoju regionów z Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego i Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Wydaje się właściwe odejście od – jako jedynie możliwego – rozwiązania, gdzie stroną samorządową jest zawsze reprezentacja samorządu jednego województwa i wprowadzenie możliwości zawierania kontraktów regionalnych, z kilkoma województwami, dla realizacji wspólnych przedsięwzięć rozwojowych wynikających z NSRR. Potrzebny jest powrót do pierwotnego znaczenia kontraktu ustalającego cele rozwojowe, realizowane zgodnie przez rząd i samorząd na obszarze co najmniej 1 województwa. Kontrakt powinien obejmować cele istotne dla polityki regionalnej państwa, a więc warunkujące regionalny rozwój państwa jako całości oraz cele rozwojowe województwa lub kilku (regionu) warte wsparcia z punktu widzenia polityki państwa. Polityka rozwoju województwa powinna być realizowana w oparciu o finansowanie ze środków sam. wojewódzkiego i funduszy zewnętrznych, w tym z UE, uzyskanych na podstawie opracowanych samodzielnie przez województwo programów operacyjnych. Cele polityki regionalnej państwa ujęte w polityce rozwoju województwa i realizowane przez sam. województwa powinny być wspierane ze środków budżetu państwa i funduszy zewnętrznych, w tym UE, pozyskanych przez rząd. Rama prawna tego wsparcia powinien być kontrakt, a podstawa przedmiotowa i podmiotowa (1 województwo czy kilka) NSRR. i NPR. Przeanalizowania wymagają problemy rozwoju regionalnego uwzględniając aspekty przestrzennego zagospodarowania kraju (abstrahując od granic administracyjnych województw). Już takie podejście do idei kontraktu wymaga unormowania zakresu polityki regionalnej państwa, przedmiotu tej polityki i stworzenia szerszego niż dotychczas wachlarza instrumentów jej realizacji (przede wszystkim finansowania).

### **Proponowany nowy instrument rozwojowy dla wzmocnienia potencjału gospodarczego małych miast i miasteczek – „Rewitalizacja miast i miasteczek”**

Celem nowego instrumentu rozwojowego jest skoncentrowanie działań prorozwojowych różnego typu na dominujących elementach struktury osiedleńczej Polski, znajdujących się w bardzo złej kondycji gospodarczej; nadanie silnego, skoncentrowanego impulsu rozwojowego wielu potencjalnym subregionalnym ośrodkom wzrostu. Instrument powinien pozwalać na przygotowanie, podjęcie i realizację, wzajemnie skorelowanych w ramach programu rozwojowego, projektów o zróżnicowanym charakterze (twarde i miękkie) nakierowanych na rozruch gospodarczy danego ośrodka miejskiego i pro wzrostowe oddziaływanie na otoczenie (obszary wiejskie). Instrument powinien wspierać jednocześnie i skoncentrowane, planowe oddziaływanie w trzech obszarach problemowych-

- gospodarka (przedsiębiorczość i powiązania ekonomiczne),
- struktura i zachowania społeczne (zasoby ludzkie i edukacja),
- substancja materialno-techniczna (budynki, przede wszystkim mieszkalne i infrastruktura)

Przewiduje się wprowadzenie nowego instrumentu rozwojowego w formie:

- dofinansowania z funduszy unijnych programów lokalnych (a nie pojedynczych projektów składających się na program),
- specjalnych funduszy venture capital,
- dotacji dla wspólnot mieszkaniowych i gmin,
- funduszy poręczeniowych dla wspólnot mieszkaniowych.

Instrument rozwojowy powinien nawiązywać do koncepcji jakie są źródłem inicjatywy wspólnotowej URBAN, finansowanej ze środków ERDF, dotyczącej działań na rzecz ekonomicznej i społecznej rewitalizacji, przeżywających kryzys miast i terenów do nich przyległych oraz dla propagowania zrównoważonego rozwoju miast. Nowy instrument powinien być adresowany do miast nie większych niż 100 000, dopuszczać finansowe, ograniczone do pułapu 25%, wsparcie budownictwa mieszkaniowego społecznego ( w unijnym rozumieniu tej kategorii mieszkalnictwa) i koncentrować w stopniu znacznie większym niż inicjatywa URBAN II na generowaniu atrakcyjnych warunków do podejmowania działalności gospodarczej MSP i inwestowania kapitału prywatnego w sektor usług komunalnych i finansowych ( gwarancje, poręczenia, tworzenie kapitału zaangażowanego) oraz optymalizowaniu zarządzania komunalnego. Nowy instrument powinien uzupełnić dotychczasową „ofertę” wspierania rozwoju miast (URBAN II/ URBAN PLUS) adresowaną do miast powyżej 100 000.

Przedsiębiorcy realizujących projekty z udziałem instrumentów polityki strukturalnej i regionalnej, finansowanych z publicznych środków wspólnotowych bądź krajowych będą mogli otrzymać te środki z uwzględnieniem zasad i warunków udzielania pomocy publicznej.

Poza instrumentami omówionymi w materiale, istotne dla realizacji celów NPR są rozwiązania z zakresu reformy finansów publicznych, restrukturyzacji finansowej niektórych sektorów jak górnictwo, kolejnictwo, służba zdrowia.

### **Instrumenty polityki rozwoju na lata 2007-2013**

W ramach toczącej się debaty nt. reformy polityki spójności po 2006 roku Komisja Europejska proponuje, aby priorytety polityki strukturalnej w latach 2007-2013 były osiągane w ramach trzech nowych celów: konwergencja, regionalna konkurencyjność i zatrudnienie, europejska współpraca terytorialna. Źródłami ich finansowania miałyby być trzy fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności.

Koncepcja ograniczenia liczby funduszy strukturalnych wynika z chęci uproszczenia systemu i nadania mu większej przejrzystości. Podstawowymi obszarami interwencji dla poszczególnych funduszy byłyby:

- dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego:

- modernizacja i dywersyfikacja struktur gospodarczych w państwach członkowskich i regionach, ze szczególnym uwzględnieniem priorytetów Strategii Lizbońskiej,
- rozwijanie i ulepszanie infrastruktury podstawowej,
- ochrona środowiska,
- wzmocnienie zdolności instytucjonalnej krajowej i regionalnej administracji zarządzającej funduszami europejskimi.

- dla Europejskiego Funduszu Społecznego (jako podstawowego instrumentu dla realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia):

- poprawa funkcjonowania instytucji rynku pracy, systemów kształcenia i szkolenia oraz polityki społecznej,
- inwestycje w kapitał ludzki (wzrost poziomu wykształcenia, przystosowanie umiejętności pracowników do nowych wyzwań, zapewnienie dostępu dla wszystkich do rynku pracy),
- wspieranie dostosowań w administracji publicznej w zakresie budowania zdolności administracyjnej.

- dla Funduszu Spójności:

- transeuropejskie sieci transportowe, ze szczególnym uwzględnieniem projektów o zasięgu europejskim,
- infrastruktura środowiskowa,
- połączenia kolejowe, morskie, śródlądowe,
- programy transportu multimodalnego poza sieciami transeuropejskimi,
- zrównoważony rozwój transportu miejskiego, inwestycje środowiskowe (projekty energooszczędne oraz w zakresie źródeł energii odnawialnej).

W ramach obszarów wiejskich planowana jest lepsza organizacja instrumentów finansowych. Dla sektorów rolnictwa i rybołówstwa Komisja proponuje stworzenie nowych instrumentów funkcjonujących poza polityką strukturalną, zastępujących dotychczasowe fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej - sekcja orientacji (EAGGF) oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIG<sup>37</sup>).

Komisja zakłada również odejście od koncepcji Inicjatyw Wspólnotowych, a działania podejmowane w ramach Inicjatyw zostałyby włączone do zaproponowanych trzech celów.

Należy podkreślić, że dotychczasowe propozycje Komisji Europejskiej dotyczące obszarów interwencji funduszy strukturalnych w kolejnej perspektywie finansowej cechuje bardzo wysoki stopień ogólności. Dokładne ich określenie nastąpi wraz z przedstawieniem przez Komisję, w lipcu 2004 roku, propozycji rozporządzeń regulujących funkcjonowanie polityki strukturalnej po 2006 roku.

Zakres instrumentów polityki strukturalnej i regionalnej UE przewidziany na lata 2007-2013 będzie podstawą do prac nad przygotowaniem programów operacyjnych w ramach realizacji NPR na te lata.

Natomiast omówione w poprzednich punktach krajowe instrumenty wspomagające realizację programów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych oraz funduszu Spójności obecnie funkcjonujące jak i projektowane będą także wykorzystywane w ramach realizacji programów wynikających z NPR na lata 2007-2013.

W okresie realizacji NPR będą także jeszcze wykorzystywane środki pochodzące z instrumentu finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego czy Norweskiego Mechanizmu Finansowego gdyż środki z tych instrumentów będą przekazywane do 2009 r.

Wykorzystanie środków z krajowych instrumentów będzie wymagało ewentualnie położenia innych akcentów w ramach realizacji celów programu.

Główną zasadą polityki regionalnej na lata 2007-2013 powinna być ponadto koncentracja na projektach „twardych” dotyczących inwestycji w regionach. W ramach tych projektów należy minimalizować rolę grantów i subwencji na rzecz inwestowania w instrumenty finansowe.

Inwestycje te mogą obejmować następujące, najważniejsze kierunki:

- dostępność komunikacyjną (ang. accessibility) – zarówno kolejową, drogową jak i lotniczą oraz morską,

---

<sup>37</sup> FIG – Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa – finansuje inicjatywy służące restrukturyzacji rybołówstwa. Wsparcie dla tego sektora polega przede wszystkim na bezpośredniej pomocy np. w modernizacji floty, rozwoju gospodarstw rybnych, promocji produktów, służy także ochronie określonych obszarów morskich.

- infrastrukturę regionalną – telekomunikacyjną, media, uzbrojenie gruntów pod inwestycje,
- infrastrukturę dostępu szerokopasmowego do Internetu oraz rozwój elektronicznych usług i treści,
- programy zwiększające dostępność finansowania dla sektora MŚP ze szczególnym uwzględnieniem firm szybko rozwijających się, innowacyjnych – fundusze poręczeniowe, pożyczkowe, kapitałowe,
- projekty inwestycyjne polepszające stan środowiska naturalnego, ofertę kulturalną, ochronę dziedzictwa kulturowego i edukację.

Ważną rolę pełnić będą również tzw. instrumenty „miękkie”. Są nimi między innymi:

- wspieranie programów „gotowości inwestycyjnej” (ang. investment readiness) przygotowujące MŚP do kontaktów z bankami, funduszami pożyczkowymi, poręczeniowymi, kapitałowymi i business angels.
- wspieranie sieci business angels – w celu ułatwienia pozyskiwania kapitału przez sektor MŚP bezpośrednio od osób posiadających środki finansowe, doświadczenie i kontakty biznesowe.
- szkolenia i warsztaty dla MŚP,
- programy promocji postawy przedsiębiorczości, szczególnie na terenach przeżywających problemy strukturalne (wsiach „postpegeerowskich”, wśród rodzin górników, hutników, stoczniovców etc.) w celu kreowania nowych liderów i pozytywnych przykładów.
- granty dla MŚP na działalność innowacyjną, wdrażanie systemów jakości, nawiązywanie kontaktów eksportowych oraz szkolenia.
- programy promocji regionów zarówno pod względem inwestycyjnym jak i turystycznym.
- programy edukacyjne dla bezrobotnych i innych grup społecznych przeciwdziałające ich wykluczeniu, „miękkie” pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej etc.

Jak się wydaje w pracach nad programami na lata 2007-2013 konieczne jest utrwalenie podejścia regionalnego, na rzecz zmniejszenia podejścia sektorowego oraz lepsze powiązanie z planowaniem przestrzennym, programami wieloletnimi i tzw. zadaniami rządowymi.

Dotyczy to także kwestii innego podejścia do programu rozwoju regionalnego, który obecnie ma charakter krajowego programu (ZPORR), a dla kolejnego okresu programowania to województwa powinny samodzielnie formułować programy operacyjne dostosowane maksymalnie do uwarunkowań regionalnych. Konieczne jest także określenie innej roli dotychczasowego Kontraktu wojewódzkiego, wprowadzenia możliwości wieloletniego planowania finansowego oraz decentralizacji finansów publicznych (wprowadzenie odpowiednich zmian w systemie finansów publicznych).



## Załącznik

### Uwagi do projekcji makroekonomicznej

Użyty do projekcji model PFMOD jest kwartalnym modelem makroekonomicznym z rozbudowanym sektorem finansów publicznych zbudowanym w ramach realizacji umowy twinningowej między Ministerstwami Finansów Polski i Finlandii. Model ten jest małym, zagregowanym, kwartalnym modelem ekonometrycznym. Jego struktura i podstawowe właściwości bazują na konwencjonalnych założeniach dla tego typu modeli. Równania stochastyczne bazują na specyfikacji ECM, zastosowano funkcję produkcji typu CES. Od strony teoretycznej, model bazuje na ‘syntezie neoklasycznej’, co oznacza, że w krótkim okresie strona popytowa odgrywa decydujące znaczenie, w długim okresie coraz większą rolę odgrywają elementy podaży. Interpretując zaprezentowany powyżej scenariusz ścieżek zmian proporcji makroekonomicznych, należy mieć na uwadze, że:

- model jest w trakcie budowy i dotychczas był testowany głównie w zakresie symulacji makroekonomicznych. Dodatkowo model nie uwzględnia zmian metodologicznych w zakresie rachunków narodowych opublikowanych przez GUS w lutym 2004 r.
- ze względu na swoją specyfikę model jest zagregowanym modelem jednoproduktowym (branżowym), wobec czego bardzo trudne i uproszczone jest analizowanie efektów strukturalnych NPR (w tym w szczególności analiza rozkładu funduszy na różne działy gospodarki i ich efektów na strukturę gospodarki), na które zorientowany jest program. Podobnie niemożliwa jest analiza efektów regionalnych;
- model jest kwartalny i jego główny cel stanowi sporządzanie prognoz krótko- i średnioterminowych, wobec czego nie jest on w pełni adekwatny do horyzontu NPR. Struktura modelu nie jest również w pełni dostosowana do skwantyfikowania wszystkich instrumentów i funduszy założonych w NPR. Ponadto model nie posiada rozbudowanej struktury podaży gospodarki.

W związku z powyższym, zaprezentowany scenariusz zmian podstawowych agregatów makroekonomicznych jest obciążony ograniczeniami wynikającymi z modelu. W tym miejscu należy podkreślić, że w przyszłości symulacje makroekonomiczne oraz kwantyfikacja efektów NPR powinny być przeprowadzone na specjalnie zbudowanym do tego celu modelu makroekonomicznym. Najbardziej odpowiednim i elastycznym do analizy NPR jest model HERMIN, który był już do tego celu stosowany.

### Uwagi do projekcji rynku pracy

Model oblicza wzrost/spadek zatrudnienia w poszczególnych grupach wiekowych w oparciu o założoną stopę wzrostu zatrudnienia oraz prognozę demograficzną GUS. Dodatkowo, opierając się na podanych stopach wzrostu PKB, zatrudnienia i inwestycji liczy wzrost wydajności czynników produkcji (TFP). Dzięki temu ułatwia ocenę możliwości zaistnienia proponowanych w danym wariantcie stóp wzrostu.

### *Moduł liczący zmiany wydajności*

Opierając się na wzorze:

$$TFP = \Delta Y/Y - \alpha * \Delta L/L - (1-\alpha) * \Delta K/K$$

gdzie  $Y$  stanowi PKB,  $L$  stanowi liczbę pracujących,  $K$  stanowi nakłady kapitałowe natomiast oraz przyjmując że  $\alpha=0,65$  wyliczono TFP dla poszczególnych lat prognozy. Dynamika nakładów kapitałowych uzyskano po przemnożeniu dynamiki inwestycji przez 0,3.

Jednocześnie moduł porównuje realne PKB per capita w kraju i w UE i automatycznie zmniejsza tempo wzrostu gospodarczego Polski do poziomu unijnego po osiągnięciu przez Polskę realnej konwergencji.

### ***Moduł liczący zmiany zatrudnienia***

Na podstawie rocznej stopy wzrostu zatrudnienia moduł liczy zmiany liczby zatrudnionych (i co za tym idzie – zatrudnienia) w poszczególnych grupach wiekowych. Roczny wzrost zatrudnienia przyporządkowywany jest do poszczególnych grup wiekowych w następujący sposób:

- a) w pierwszym kroku uwzględnia się zmiany liczebności danej grupy wiekowej, korygując zatrudnienie w grupie o dynamikę roczną liczebności populacji danej grupy;
- b) następnie przyporządkowuje się wzrost zatrudnienia (pomniejszony o uwzględnione w punkcie a) czynniki demograficzne) do poszczególnych grup wiekowych za pomocą wzoru:

$$\Delta E_{it} = \Delta E_t * (\alpha * P_{it} / P_t + (\alpha - 1) * E_{it-1} / E_{t-1})$$

gdzie  $\Delta E$  oznacza przyrost zatrudnienia,  $P$  populację,  $t$  czas a  $i$  i-tą grupę wiekową, za  $\alpha$  przyjęto natomiast  $\frac{1}{2}$ .

Ponadto do modelu wprowadzono ograniczenia możliwości wzrostu wskaźnika zatrudnienia dla poszczególnych grup wiekowych, opierając się na wskaźnikach w krajach charakteryzujących się najlepszymi wynikami w tej dziedzinie – Szwecji i Danii.

W podobny sposób kalkulowana jest stopa aktywności zawodowej, przy czym założono elastyczność zatrudnieniową aktywności w wysokości 0,7 i wprowadzono korekcje zakładające zmiany struktury wiekowej populacji i pracujących.

Według wstępnych założeń, powstająca obecnie pełna prognoza będzie umożliwiała identyfikowanie podgrup populacji ze względu na rok urodzenia, płeć, wykształcenie oraz status na rynku pracy. Umożliwi to uzyskanie dla poszczególnych lat prognozy dokładnych informacji na temat struktury populacji osób urodzonych w danym roku pod względem wymienionych cech.

Równoległe powstanie prognoza zatrudnienia w poszczególnych sekcjach gospodarki (w podziale na rolnictwo, przemysł i usługi) która w połączeniu z prognozą wskaźników stworzy pełen obraz sytuacji na rynku pracy w prognozowanym okresie.

Jednocześnie należy podkreślić, że postęp technologiczny oraz nakłady na badania i rozwój będą uwzględnione w modelu poprzez:

- moduł makroekonomiczny, zawierający prognozę TFP;
- moduł wskaźników, w którym znajdzie się prognoza struktury populacji pod względem wykształcenia oraz prognoza liczby osób uczących się na poszczególnych szczeblach edukacji w danym roku.

Powyższe elementy pozwolą na prognozowanie wydajności pracy ze względu na wiek, wykształcenie i płeć pracownika.

Nie przewidziano natomiast uwzględnienia w modelu zróżnicowania regionalnego rynku pracy, ze względu na złożoność ewentualnego modelu uwzględniającego sytuację na regionalnych rynkach pracy.

### **Uwagi do prognozy popytu na pracę**

Prognozy powstałe w ramach systemu prognozowania popytu na pracę w Polsce (SPPP), realizowanego w ramach PCZ, przewidzianego do zainstalowania w sieci Internet w 2004 r. Zakładając konieczność zasilania SPPP przez modelowe prognozy makroekonomiczne wymagane jest równoległe przygotowanie i testowanie makromodelu gospodarki narodowej współdziałającego z Systemem. Z tego względu ekspertyzy i propozycje przygotowane w zespole prof. W. Welfe zawierają koncepcję oraz rezultaty empirycznej weryfikacji makroekonometrycznego modelu W8-P gospodarki narodowej Polski jako narzędzia modelowania rynku pracy z uwzględnieniem jego makroekonomicznego otoczenia<sup>38</sup>. Obecnie model ten jest w końcowej fazie przygotowywania wersji symulacyjnej i już umożliwił wyznaczenie wstępnej, makroekonomicznej prognozy wzrostu popytu na pracę z uwzględnieniem rozwoju gospodarki polskiej do 2013 roku.

W niniejszej ekspertyzie prezentowane są założenia oraz rezultaty prognozowania popytu na pracę w Polsce opracowane w sposób hierarchiczny. Oznacza to, iż punktem wyjścia są prognozy podstawowych zmiennych makroekonomicznych (PKB, krajowy popyt finalny, eksport, import) oraz zagregowanej podaży pracy, liczby pracujących (ogółem oraz w podziale na 4 sekcje), liczby zatrudnionych, liczby bezrobotnych (stopy bezrobocia), wydajności pracy, a także tempa wzrostu płac i cen.

W etapie drugim, na podstawie odpowiednich analiz i zastosowania odpowiednich modeli regionalnych i sektorowych dokonana została próba ekstrapolacji wskaźników struktury umożliwiających dezagregację prognoz całkowitego popytu na pracę według województw oraz według sekcji PKD (na podstawie szczegółowych danych BAEL).

W etapie trzecim podjęto dodatkowo próbę dezagregacji prognoz całkowitego popytu na pracę na 110 średnich grup klasyfikacji zawodów i poziomów kwalifikacji. Prognozę udziału pracujących według grup zawodowych w liczbie pracujących ogółem opartą na danych BAEL wykonano według następującej procedury:

- 1) zbudowano model trendu liniowego z sezonowością w okresie I kw.1995-III kw.2003 dla badanych grup wielkich, dużych i średnich,
- 2) wyznaczono prognozę z modelu trendu liniowego z sezonowością na każdy czwarty kwartał lat 2005-2013,
- 3) dokonano „oczyszczenia” udziałów, dzieląc udział w grupie przez sumę udziałów w okresie prognozy.

---

<sup>38</sup> Por. Welfe W., W.Florczak: Koncepcja makroekonometrycznego modelu W8-P gospodarki narodowej Polski jako narzędzie modelowania rynku pracy z uwzględnieniem jego makroekonomicznego otoczenia, w pracy zbiorowej: System prognozowania popytu na pracę (pod red. B.Suheckiego), Część I, Podstawowa metodologia, RCSS/MZdPPP, Studia i Materiały, Tom XI, Warszawa, grudzień 2003, oraz: Welfe W.: Makroekonometryczny model W8-P gospodarki polskiej - podstawowe równania strukturalne modelu, System prognozowania popytu na pracę (pod red. B.Suheckiego), Część II: Projekt systemu, baza danych, metody prognozowania, RCSS/MZdPPP, Studia i Materiały, Tom XII, Warszawa, 2004 (w przygotowaniu do druku).

## **Uwagi do projekcji wydatków społecznych**

Projekcja oparta jest o aktualizację modelu z 2003 r. Oznacza to, że zostały w nim w ograniczonym zakresie uwzględnione zmiany wynikające z Programu Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych – dotyczy to na przykład zmian w systemie świadczeń przedemerytalnych. Pozostałe zmiany mogą być, na obecnym etapie, jedynie nałożone na uzyskane wyniki, gdyż wymagałoby to przebudowania niektórych modułów wchodzących w skład modelu.

Przy prognozie, przyjęto założenia makroekonomiczne i demograficzne wynikające z wcześniej omówionych prognoz (po 2013 r. przyjęto utrzymanie się podstawowych wskaźników makroekonomicznych na poziomie z 2013 r.). Przy czym, w przypadku prognozy rynku pracy, przyjęto założenie, iż poziom zatrudnienia kształtuje się na takim samym poziomie, jak w scenariuszu bazowym. Ze względu na inną metodologię szacowania wskaźników aktywności zawodowej, pewne różnice występują w prognozowanej wysokości wskaźnika bezrobocia, co nie ma istotnego wpływu na prognozę wydatków społecznych.