

POLSKA

**NARODOWE STRATEGICZNE
RAMY ODNIESIENIA
2007-2013**

wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie

NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

WARSZAWA, listopad 2006 r.

Spis treści

Wstęp.....	4
1. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej	5
2. Analiza SWOT – sytuacja na progu realizacji NSRO	8
3. Kierunki i efekty polityki spójności w Polsce w latach 2004-2006	13
4. Ocena <i>ex ante</i> w tym prognoza oddziaływania na środowisko oraz ocena skutków makroekonomicznych	16
4.1. Wyniki oceny <i>ex ante</i>	16
4.2. Wyniki oceny efektu środowiskowego	22
4.3. Ocena oczekiwanych skutków makroekonomicznych realizacji NSRO	25
5. Strategia rozwoju społeczno - gospodarczego kraju.....	33
5.1. Wyzwania.....	33
5.2. Wizja rozwoju	37
5.3. Podstawowe zasady.....	39
5.4. Cele polityki spójności w Polsce wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie.....	41
5.4.1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa	45
5.4.2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej	47
5.4.3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski.....	53
5.4.4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług.....	60
5.4.5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej.....	65
5.4.6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.....	69
5.5. Powiązanie realizacji celu strategicznego z celami horyzontalnymi	70
5.6. Wskaźniki.....	71
6. Koordynacja polityki spójności z działaniami realizowanymi w ramach Strategii Lizbońskiej oraz KPR.....	75
6.1. Kluczowe obszary Strategii Lizbońskiej realizowane w Polsce.....	75
6.2. Koordynacja instrumentów realizacji Strategii Lizbońskiej.....	76
7. Koordynacja działań realizowanych w ramach polityki spójności z działaniami realizowanymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej	82
8. Instrumenty realizacji celów NSRO	85
9. System realizacji	92
9.1. System koordynacji	92
9.1.1. NSRO jako element realizacji polityki rozwoju wspierającej wzrost gospodarczy i zatrudnienie	92
9.1.2. Koordynacja w zakresie NSRO.....	92
9.1.3. Koordynacja realizacji programów operacyjnych na poziomie regionalnym.....	94
9.1.4. Zapewnienie spójności pomiędzy programami operacyjnymi realizowanymi w ramach NSRO a programami operacyjnymi współfinansowanymi przez EFRROW, EFR oraz działaniami realizowanymi przez EBI i innymi instrumentami finansowymi.....	94
9.2. System realizacji dla Celu "Konwergencja"	95

9.2.1.	Zarządzanie i kontrola	95
9.2.2.	Komitet Monitorujący na poziomie PO.....	97
9.2.3.	Kontrola.....	98
9.2.4.	System informatyczny	99
9.3.	System realizacji dla Celu "Europejska Współpraca Terytorialna"	99
9.3.1.	Koordinacja	99
9.3.2.	Zarządzanie i kontrola	99
9.3.3.	Poświadczanie wydatków poniesionych przez polskich beneficjentów programów współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej	101
9.3.4.	System realizacji programów EWT z udziałem Polski zarządzanych przez instytucje usytuowane poza granicami kraju	101
10.	Ramy finansowe	102
10.1.	Podstawowe zasady planowania finansowego	102
10.2.	Szacunkowy plan finansowy	102
10.3.	Zasady podziału środków pomiędzy programy operacyjne	104
10.4.	Krajowa rezerwa wykonania	105
10.5.	Krajowa rezerwa interwencyjna	106
10.6.	Weryfikacja zasady dodatkowości <i>ex ante</i>	106
10.7.	EFFROW oraz EFR	106
10.8.	Europejski Bank Inwestycyjny.....	106
10.9.	Zakładany poziom wydatków na realizację założeń Strategii Lizbońskiej w ramach NSRO.	106
	Aneksy:.....	111
	Aneks 1. Szczegółowa diagnoza społeczno-gospodarcza kraju.....	111
	Aneks 2. Konsultacje społeczne NSRO	137
	Aneks 3. Tabela wydatków w ramach poszczególnych kategorii earmarking'u	141

Wstęp

Polska, wstępując do Unii Europejskiej (UE) w maju 2004 r., włączyła się w realizację jednej z ważniejszych wspólnotowych polityk – polityki spójności, mającej na celu promowanie harmonijnego rozwoju całego terytorium UE-25 poprzez działania prowadzące do zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju jej regionów, a tym samym do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Wspólnoty. Dzięki odpowiedniemu ukierunkowaniu działań realizowanych w ramach polityki spójności przy wsparciu finansowym funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Polska ma szansę na odrobienie zaległości rozwojowych oraz znaczne przyspieszenie procesów zmierzających do osiągnięcia konwergencji z innymi regionami i krajami Wspólnoty.

Na podstawie wytycznych UE określających główne cele polityki spójności oraz uwzględniając uwarunkowania społeczno - gospodarcze Polski przygotowano Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013 (NSRO) wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Dokument określa kierunki wsparcia ze środków finansowych dostępnych z budżetu UE w okresie 7 najbliższych lat w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności. NSRO jest instrumentem odniesienia dla przygotowania programów operacyjnych, uwzględniając jednocześnie zapisy Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015¹ (SRK) oraz Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008 (KPR)², odpowiadającego na wyzwania zawarte w Strategii Lizbońskiej.

Projekt NSRO został przygotowany zgodnie z wymogami art. 27 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylającego Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999³ (dalej: Rozporządzenie Rady nr 1083/2006). Dokument przedstawia analizę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i jej regionów, formułuje najważniejsze wyzwania dla kraju w perspektywie kolejnych lat oraz określa cele zmierzające do osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej z krajami i regionami Wspólnoty, prezentuje alokację środków finansowych na poszczególne programy oraz skrócony system realizacji. Dodatkowo przedstawiono opis programów operacyjnych, realizujących zakładane w NSRO cele.

Niniejszy dokument zostanie przedstawiony Komisji Europejskiej celem rozpoczęcia negocjacji zaproponowanej w nim strategii oraz obszarów wsparcia funduszy.

¹ Strategia Rozwoju Kraju, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 27 czerwca 2006 r., jest podstawowym dokumentem określającym cele polityki rozwoju w Polsce w latach 2007-2015.

² Krajowy Program Reform, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 28 grudnia 2005 r., wyznacza krótkookresowe cele i środki realizacji polityki wzrostu i zatrudnienia, sformułowane w ramach odnowionej Strategii Lizbońskiej.

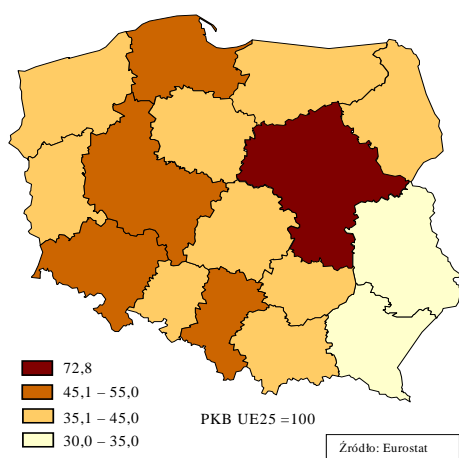
³ Dz. U. UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r.

1. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej

Polska jako kraj objęty Celem „Konwergencja” polityki spójności UE charakteryzuje się:

- niższym od 75% średniego poziomu UE-25 produktem krajowym brutto (PKB) na mieszkańca mierzonym według siły nabywczej walut⁴ we wszystkich województwach (Nomenklatura Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych, tj. NUTS II⁵), przy czym 5 spośród 16 województw Polski (na obszarach wschodnich tj. lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie) to najbiedniejsze regiony całej UE (cechuje je najniższy poziom PKB na mieszkańca w całej UE),
- trwałym, ustabilizowanym na średnim poziomie, tempem wzrostu gospodarczego niską inflacją przy jednoczesnym znacznym deficycie sektora finansów publicznych, przekraczającym dopuszczalny próg 3% kryterium konwergencji Traktatu z Maastricht,
- toczącymi się procesami konwergencji, zachodzącymi jednak ostatnio, w tempie wolniejszym niż w innych krajach członkowskich UE (w latach 1997-2005 zmniejszenie dystansu rozwojowego Polski w stosunku do krajów UE-25 zaledwie o 6 pkt. proc.),

Mapa 1. PKB na mieszkańca w 2003 r. w stosunku do średniej UE-25



- w skali UE średnim wewnętrznym zróżnicowaniem przestrzennym mierzonym na poziomie poszczególnych województw (poziom NUTS II). Zróżnicowanie w zakresie poziomu PKB na mieszkańca pomiędzy najbiedniejszym a najzamożniejszym województwem wyniosło w roku 2003 jak 1 do 2,2,
- negatywnie ocenianą (w kraju i zagranicą) administracją publiczną, cechującą się słabą sprawnością instytucjonalną wynikającą z przestarzałych struktur organizacyjnych i systemów zarządzania, nieugruntowaną kulturą współpracy i nie w pełni wdrożonymi standardami partnerstwa, dostarczającą usługi publiczne o niskiej jakości oraz w dużym stopniu podatną na zagrożenie korupcją,
- pomimo stopniowego wzrostu liczby nowych miejsc pracy i zatrudnienia oraz systematycznego spadku bezrobocia, nadal najniższą wśród wszystkich państw UE stopą zatrudnienia i jednocześnie najwyższą w UE stopą bezrobocia. W 2005 r. stopa zatrudnienia w Polsce wynosiła 52,8%, podczas gdy średnia dla krajów UE kształtowała się na poziomie 63,8%, natomiast stopa bezrobocia⁶ wynosiła w Polsce 17,7%, podczas gdy średnio w krajach UE - 8,7%,

⁴ Siła nabywcza walut/parytet siły nabywczej (PPP) - opiera się na teorii jednej ceny, która mówi, że za określoną liczbę jednostek danej waluty można kupić w każdym kraju w tym samym czasie dokładnie tyle samo dóbr. Parytet siły nabywczej pozwala na dokonywania porównań międzynarodowych PKB i polega na dokonaniu przeliczenia kursu waluty według siły nabywczej.

⁵ Nomenklatura Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych (NUTS/NTS) *The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)* – jednolity schemat podziału terytorialnego krajów Unii Europejskiej. W Polsce zastosowana Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) (Dz. U. Nr 58, poz. 685 z późn. zm.) NTS/NUTS jest pięciostopniową klasyfikacją hierarchiczną, w której wyróżnia się trzy poziomy regionalne (NUTS I - III) oraz dwa poziomy lokalne (NUTS IV - V), ze względów praktycznych nomenklatura NUTS oparta jest przede wszystkim na istniejących w kraju podziałach administracyjnych.

⁶ Zharmonizowana.

- mimo korzystnych zmian związanych z zachodzącymi procesami restrukturyzacyjnymi (likwidacja znacznej liczby miejsc pracy w „sektorach tradycyjnych”) i przesunięcia zasobów pracy do bardziej efektywnych działów gospodarki, nadal przestarzałą i nieefektywną sektorową strukturą zatrudnienia, z wyraźnie nadmiernym (najwyższym w Europie) zatrudnieniem w rolnictwie oraz zbyt małym w relatywnie słabo rozwiniętym sektorze usług,
- wzrostem dochodów i wydatków w społeczeństwie, któremu towarzyszy wzrost zróżnicowania sytuacji dochodowej ludności oraz wzrost zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym,
- stale rosnącym poziomem wykształcenia mieszkańców, związanym przede wszystkim ze zwiększającymi się aspiracjami edukacyjnymi (w ostatnim 10-leciu ok. 4-krotny wzrost wskaźnika skolaryzacji). Jakość kapitału ludzkiego w Polsce jest jednak, w porównaniu z innymi krajami członkowskimi UE-15, stosunkowo niska - Polskę cechuje zarówno znaczny odsetek osób o najniższym poziomie wykształcenia, jak i relatywnie mały odsetek osób o najwyższych kwalifikacjach,
- złym stanem infrastruktury technicznej, zwłaszcza transportowej oraz infrastruktury społecznej, co skutkuje opóźnieniami w stosunku do innych krajów UE i stanowi istotną barierę dla rozwoju wpływając także negatywnie na wielkość wymiany zagranicznej oraz zmniejszając mobilność mieszkańców,
- ze względu na brak odpowiedniej jakości połączeń transportowych w relacjach międzynarodowych i wewnętrznych (w szczególności pomiędzy najważniejszymi ośrodkami gospodarczymi) niewykorzystywaniem w pełni możliwości rozwojowych kraju,
- niską produktywnością oraz dużym dystansem technologicznym i organizacyjnym przedsiębiorstw w stosunku do przedsiębiorstw UE (pomimo względnie wysokiej dynamiki wydajności pracy), głównie z powodu relatywnie niskiej stopy inwestycji, niedostatecznego nasycenia nowoczesnymi technologiami, w tym technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi, słabej współpracy B+R z gospodarką, a także niedopasowania struktury kwalifikacji oraz wysokiego udziału właścicielskiego państwa (szczególnie w dużych przedsiębiorstwach), a w konsekwencji niskim udziałem wyrobów wysoko przetworzonych w rosnącym eksporcie,
- niskim poziomem wydatków na sferę B+R, który w roku 2004 wyniósł w Polsce zaledwie 0,56% PKB podczas gdy średnia dla krajów UE kształtowała się wówczas na poziomie 1,9 % PKB,
- znaczącym postępem w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego: w wyniku restrukturyzacji i unowocześnienia gospodarki (co ogranicza energo- i materiałochłonność produkcji) oraz konsekwentnie realizowanych postanowień polityki ekologicznej, w tym zmian w systemie finansowania działalności proekologicznej i dostosowywania norm ochronnych do standardów UE. Mimo tych pozytywnych trendów, w dalszym ciągu parametry stanu środowiska odbiegają od średnich wartości w krajach UE,
- najbardziej w UE rozproszoną wiejską siecią osadniczą (bardzo duża liczba wsi i osiedli) przy jednoczesnym policentrycznym układzie miejskiej sieci osadniczej,
- brakiem przepływów terytorialnych na krajowym rynku pracy (skala migracji pomiędzy województwami jest mała i waha się w granicach 10-11%), a jednocześnie stale rosnącymi (szczególnie od czasu wstąpienia Polski do UE) migracjami zagranicznymi. Otwarcie rynków pracy niektórych krajów UE, wysoka różnica płac

między Polską a UE-15, spowodowały wzrost liczby Polaków wyjeżdżających za granicę,

- oraz zróżnicowaniem poziomu i jakości życia pomiędzy miastem a wsią (na niekorzyść tych ostatnich). Obszary wiejskie cechuje niewielka liczba oraz słaba organizacja usług rynkowych, finansowych i produkcyjnych, utrudniony dostęp do podstawowych usług społecznych (edukacja, kultura, zdrowie), brak pozarolniczych miejsc zatrudnienia, a słabo rozwinięta infrastruktura techniczna stanowi jedną z barier rozwoju tych obszarów,

Powyższa charakterystyka prezentuje jedynie te najważniejsze zjawiska i trendy zachodzące w Polsce, które stanowią punkt odniesienia dla określenia strategii rozwojowej. Szczegółowa diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, zilustrowana wykresami znajduje się w Aneksie 1.

2. Analiza SWOT – sytuacja na progu realizacji NSRO

	<u>Mocne strony polskiej gospodarki</u>	<u>Słabe strony polskiej gospodarki</u>	<u>Szanse dla polskiej gospodarki</u>	<u>Zagrożenia dla polskiej gospodarki</u>
<u>Sytuacja makro-ekonomiczna</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilność gospodarki w sferze realnej i monetarnej • Trwały wzrost gospodarczy na średnim poziomie umożliwiający stopniową konwergencję z krajami UE-15 • Ustabilizowana na niskim poziomie inflacja • Relatywnie duże rezerwy walutowe • Rosnąca otwartość gospodarki, mierzona poziomem wymiany handlowej z zagranicą • Wysoka dynamika eksportu • Zmiana struktury eksportu w kierunku przemysłowych produktów przetworzonych • Duża skala napływu inwestycji zagranicznych i związanego z tym transferu nowoczesnych technologii i know-how 	<ul style="list-style-type: none"> • Niski poziom wskaźnika PKB na mieszkańca oraz wartości dodanej na pracującego • Nieefektywna struktura sektorowa gospodarki – mimo zmian zbyt wysoki udział zatrudnienia w niskoefektywnym rolnictwie i sektorach tradycyjnych • Niski poziom inwestycji • Niski poziom innowacyjności gospodarki • Wysoki deficyt budżetu państwa oraz poziom długu publicznego (z jednoznaczną tendencją do ograniczania poziomu tych wskaźników) • Niekorzystna i mało efektywna struktura wydatków publicznych • Wysoka na tle krajów UE energochłonność gospodarki • Utrzymywanie wysokiego poziomu deficytu budżetowego 	<ul style="list-style-type: none"> • Postępy w otwieraniu i liberalizacji rynków UE • Zmiana struktury wydatków publicznych na rzecz przedsięwzięć rozwojowych • Zwiększenie napływu inwestycji zagranicznych i związanego z tym transferu nowoczesnych technologii i know-how oraz jego wykorzystanie na rzecz modernizacji gospodarki • Przyszłe członkostwo w Unii Gospodarczo-Walutowej (przyjęcie wspólnej waluty – euro) • Tworzenie atrakcyjnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej • Wykorzystanie mechanizmów budżetu zadaniowego 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak postępów w dalszym reformowaniu finansów publicznych • Niedostateczny postęp w reformowaniu systemu podatkowego i paropodatkowego obciążającego przedsiębiorstwa i pracowników • Narastanie długu publicznego • Utrzymywanie się niskiego poziomu inwestycji • Szybszy rozwój nowych państw UE oraz korzystniejsze niż w Polsce warunki inwestowania w tych krajach • Niedostateczna dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia w energię elektryczną i gaz • Osłabienie koniunktury światowej i europejskiej • Pogorszenie klimatu dla wymiany gospodarczej z zagranicą, w tym z sąsiadami wschodnimi
<u>Funkcjonowanie instytucji publicznych</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Relatywnie wysoki poziom wykształcenia kadr administracji publicznej • Rosnąca rola samorządów terytorialnych w kreowaniu rozwoju 	<ul style="list-style-type: none"> • Niska wydolność służb publicznych w tworzeniu i egzekucji prawa oraz dostarczaniu usług publicznych • Niska efektywność działalności sądów gospodarczych • Niska jakość funkcjonowania instytucji publicznych i ich niski status społeczny • Niedostateczne wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w administracji publicznej • Niska aktywność społeczna i zaangażowanie obywatelskie • Niski status społeczny administracji publicznej • Postrzeganie zjawiska korupcji w wielu obszarach administracji publicznej 	<ul style="list-style-type: none"> • Radykalna poprawa informatyzacji kraju i interaktywności usług publicznych • Usprawnienie procedur administracyjnych prowadzące do jakościowych zmian relacji obywatela – administracja publiczna • Reforma administracji publicznej w kierunku usprawnienia realizacji zadań (tzw. good governance) 	<ul style="list-style-type: none"> • Niewystarczające wykorzystanie potencjału korpusu służby cywilnej • Upolitycznienie sfery publicznej • Niestabilne i nieprzejrzyste prawo • Utrzymujące się zagrożenie korupcją

	<u>Mocne strony polskiej gospodarki</u>	<u>Słabe strony polskiej gospodarki</u>	<u>Szanse dla polskiej gospodarki</u>	<u>Zagrożenia dla polskiej gospodarki</u>
<u>Kapitał ludzki i zasoby społeczne</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Względnie młoda struktura wiekowa ludności • Wzrost liczebności dobrze wykształconych młodych ludzi, wchodzących na rynek pracy • Rozwój szkolnictwa wyższego i wzrost wskaźnika skolaryzacji na poziomie akademickim • Większa dostępność usług edukacyjnych • Silna pozycja części nauk podstawowych (nauki ścisłe), a także osiągnięcia w niektórych dziedzinach nauk stosowanych (np. nauki medyczne, nauki o programowaniu) • Relatywnie niskie -obecnie - koszty pracy w porównaniu ze „starymi krajami” UE 	<ul style="list-style-type: none"> • Niski poziom aktywności zawodowej, mobilności zawodowej i przestrzennej • Nieefektywna struktura zatrudnienia, w tym nadmierne zatrudnienie w rolnictwie • Wysoka stopa bezrobocia, szczególnie wśród młodzieży i kobiet oraz osób niskowyzwalifikowanych • Nasilające się zjawisko długookresowego bezrobocia • Duży zakres zatrudnienia nierejestrowanego („szarej strefy”). • Niska skuteczność instytucji rynku pracy w ograniczaniu bezrobocia • Niedostateczne powiązanie systemu edukacji z rynkiem pracy • Relatywnie niskie nakłady i niedoinwestowanie systemu edukacji, szczególnie na obszarach wiejskich • Niski średni poziom wykształcenia na obszarach wiejskich • Niski wskaźnik edukacji ustawicznej • Niewystarczająca dostępność do usług edukacyjnych, medycznych, zwłaszcza na obszarach wiejskich • Wysoki poziom zróżnicowania dochodowego społeczeństwa • Marginalizacja i wykluczenie społeczne pewnych grup ludności • Niska aktywność społeczna • Niedostateczne powiązanie promowania przedsiębiorczości wśród obywateli z systemem edukacji • Niski poziom wydatków na kulturę 	<ul style="list-style-type: none"> • Uelastycznienie rynku pracy • Wykorzystanie potencjału młodych roczników wchodzących na rynek pracy • Wykorzystanie potencjału osób wykształconych i powracających z pracy za granicą • Wykorzystanie aspiracji edukacyjnych ludności, także osób już pracujących • Dostosowanie kształcenia do potrzeb rynku pracy • Poprawa dostępu do edukacji, również na obszarach wiejskich • Utrzymanie wysokiego poziomu skolaryzacji młodzieży na poziomie wyższym • Rozwój potencjału edukacyjnego w sferach decydujących o konkurencyjności 	<ul style="list-style-type: none"> • Ujemny przyrost naturalny, starzenie się społeczeństwa • Utrzymywanie się niskiego poziomu zatrudnienia i wysokiego poziomu bezrobocia • Niska mobilność zawodowa • Nadmierny odpływ (migracja stała i okresowa) najlepiej wykwalifikowanych kadr, w tym zwłaszcza ludzi młodych • Pogarszająca się jakość kształcenia szczególnie na poziomie wyższym • Brak nawyku uczenia się przez całe życie • Pogłębianie się różnic w poziomie życia ludności • Dziedziczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego • Pogorszenie się bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli • Długotrwały zanik więzi gospodarczo -społecznych z pozostającymi na emigracji wykształconymi, przedsiębiorczymi przedstawicielami młodego pokolenia

	<u>Mocne strony polskiej gospodarki</u>	<u>Słabe strony polskiej gospodarki</u>	<u>Szanse dla polskiej gospodarki</u>	<u>Zagrożenia dla polskiej gospodarki</u>
<u>Konkurencyjność przedsiębiorstw, B+R, społeczeństwo informacyjne i sektor usług</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Wysoka dynamika wydajności pracy • Wysokie zdolności przystosowawcze przedsiębiorstw (szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)) do sprostania presji konkurencyjności na rynkach zewnętrznych • Wzrastająca liczba doktoratów i liczba zatrudnionych ze stopniem doktora w sektorze B+R • Wysoka dynamika wzrostu sektora usług informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) • Dynamiczny rozwój rynku kapitałowego i systemu usług finansowych • Zmiana struktury eksportu w kierunku produktów przetworzonych • Duży i chłonny rynek wewnętrzny dóbr i usług 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatywnie wysokie obciążenia podatkowe i paropodatkowe przedsiębiorstw • Duży udział pozapłatowych kosztów pracy • Niski poziom produktywności • Niski poziom i niewłaściwa struktura nakładów na B+R • Słaba współpraca pomiędzy sferą B+R a gospodarką • Niski poziom wynalazczości, w tym niski wskaźnik wynalazków zgłoszonych do ochrony patentowej • Niski poziom innowacyjności przedsiębiorstw • Niski poziom inwestycji w przedsiębiorstwach • Niski poziom wykorzystania praw własności intelektualnej w gospodarce • Niski udział produktów wysokiej techniki i produktów wysokoprzetworzonych w eksporcie • Wysokie bariery w dostępie do kapitału przeznaczonego na tworzenie i rozwój przedsiębiorstw • Niewystarczający rozwój systemu ubezpieczeń gospodarczych • Niskie nasycenie gospodarki nowoczesnymi technologiami i opóźnienia w tworzeniu społeczeństwa informacyjnego • Niedostateczny rozwój sektora usług, w tym szczególnie o charakterze rynkowym 	<ul style="list-style-type: none"> • Dalszy wzrost konkurencyjności polskich produktów w UE, a także na rynkach globalnych • Dostęp do finansowania zewnętrznego (dźwignia finansowa) • Utrzymanie dynamiki wzrostu wydajności pracy • Rozwój badań i międzynarodowej współpracy naukowo – badawczej • Przyspieszenie modernizacji gospodarki poprzez usprawnienia i promocję transferu nowoczesnych technik i technologii • Upowszechnienie dostępu do Internetu • Wykorzystanie efektów globalizacji do rozwoju rynku usług • Wysoka dynamika wzrostu sektora usług w oparciu o technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) 	<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymywanie się słabej dostępności firm do zewnętrznych źródeł finansowania • Utrzymywanie się niskich nakładów na B+R • Koncentracja pomocy publicznej na tradycyjnych sektorach gospodarki • Niestabilne i nieprzejrzyste otoczenie prawne • Wzrost kosztów pracy prowadzący do osłabienia konkurencyjności cenowej polskich produktów

	<u>Mocne strony polskiej gospodarki</u>	<u>Słabe strony polskiej gospodarki</u>	<u>Szanse dla polskiej gospodarki</u>	<u>Zagrożenia dla polskiej gospodarki</u>
<u>Infrastruktura</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Rozwinięta sieć kolejowa z relatywnie równomiernym rozmieszczeniem przestrzennym • Dynamiczny rozwój popytu na usługi lotnicze • Wzrastający potencjał przeładunkowy portów morskich 	<ul style="list-style-type: none"> • Przeszarżała i niedostosowana do rosnących potrzeb infrastruktura transportu • Niedostateczny postęp w budowie i autostrad i dróg szybkiego ruchu • Niedostateczne połączenia transportowe na głównych korytarzach transportowych (TEN - T) • Brak zintegrowanych systemów transportu publicznego • Niski poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego • Brak zintegrowanych systemów połączeń portów morskich z inną infrastrukturą transportową • Słaby dostęp do portów od strony morza i lądu • Słaba dywersyfikacja źródeł dostaw energii • Niski udział energii odnawialnej w bilansie energetycznym • Duże zróżnicowanie w wyposażeniu w infrastrukturę wodno-ściekową • Niski stan infrastruktury związanej z gospodarką odpadami • Niezadawalający stan infrastruktury przeciwpowodziowej • Niska dostępność infrastruktury mieszkaniowej oraz zły stan techniczny istniejącej zabudowy • Niezadawalający stan infrastruktury ochrony zdrowia (nieefektywne – punktu widzenia potrzeb społecznych - rozmieszczenie przestrzenne placówek szpitalnych) • Zły stan zabytków i duże zróżnicowanie w dostępie do infrastruktury kultury 	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizacja i poprawa jakości sieci drogowej i kolejowej, zwiększającej dostępność komunikacyjną regionów kraju sprzyjająca lokalizacji inwestycji sektora przedsiębiorstw. • Rozwój transportu publicznego (w tym w regionach), • Wykorzystanie transportu lotniczego dla zwiększenia konkurencyjności gospodarki • Wzrastająca rola polskich portów morskich w tranzycie ładunków w relacji kraje skandynawskie-kraje basenu Morza Śródziemnego • Rozwój innowacyjności, w tym prowadzącej do zmniejszenia materiałochłonności energochłonności gospodarki • Rozwój dostępu do sieci teleinformatycznych • Racjonalne wykorzystanie bogatych i różnorodnych zasobów naturalnych 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak postępu w rozwoju sieci transportowej o funkcjach europejskich i krajowych • Dalsze ograniczenie zakresu usług transportu publicznego poza obszarami metropolitalnymi • Recesja w infrastrukturze energetycznej • Opóźnienia w spełnieniu wymogów dyrektyw z zakresu ochrony środowiska • Niewystarczający postęp w sferze świadomości ekologicznej społeczeństwa

	<u>Mocne strony polskiej gospodarki</u>	<u>Słabe strony polskiej gospodarki</u>	<u>Szanse dla polskiej gospodarki</u>	<u>Zagrożenia dla polskiej gospodarki</u>
<u>Wymiar przestrzenny, w tym obszary wiejskie</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Zrównoważony policentryczny układ miejskiej sieci osadniczej o umiarkowanym stopniu koncentracji • Stosunkowo równomierne rozmieszczenie aglomeracji miejskich powyżej 500 tys. • Stosunkowo mało przekształcone środowisko naturalne i wysoki udział obszarów chronionych w powierzchni kraju • Wysokie walory turystyczne i przyrodniczo – krajobrazowe, w tym atrakcyjność obszarów dziedzictwa kulturowego 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duża ilość zdegradowanych społecznie, gospodarczo i technicznie terenów miejskich, przemysłowych, a także powojennych wymagających rewitalizacji ▪ Niski poziom urbanizacji, szczególnie we wschodnich regionach Polski • Słabo wykształcone funkcje metropolitalne o znaczeniu europejskim największych polskich miastach • Niedostateczny rozwój funkcji miejskich w ośrodkach małych i średnich, obsługujących obszary wiejskie • Rozproszona sieć osadnictwa • Słabość połączeń komunikacyjnych pomiędzy obszarami Polski i centrami europejskimi • Słabo rozwinięta infrastruktura techniczna, usługowa i społeczna na obszarach wiejskich • Peryferyjność polskich obszarów wschodnich w skali UE 	<ul style="list-style-type: none"> • Rozwój funkcji metropolitalnych w największych ośrodkach miejskich, w tym na obszarach Polski Wschodniej • Włączenie polskich metropolii w system europejskich korytarzy transportowych • Zmniejszenie różnicowań w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy obszarami miejskimi a obszarami wiejskimi. • Wykorzystanie zróżnicowanych przestrzennie walorów przyrodniczych i kulturowych do rozwoju turystyki i rekreacji • Korzystne warunki rozwoju dla rolnictwa ekologicznego • Wzrost zainteresowania obszarami wiejskimi, jako miejscem zamieszkania i spędzania wolnego czasu 	<ul style="list-style-type: none"> • Niewystarczające przekształcenia struktury społeczno-gospodarczej dla polepszenia konkurencyjności regionów, szczególnie na obszarach najbardziej zagrożonych • Nierównomierny i niezadowalający rozwój funkcji metropolitalnych • Wzrost ubóstwa i wykluczenia społecznego na obszarach wiejskich • Zanieczyszczenie środowiska przyrodniczego

3. Kierunki i efekty polityki spójności w Polsce w latach 2004-2006

W latach 2004-2006 na realizację europejskiej polityki spójności w Polsce przeznaczono (w cenach bieżących):

- 8,3 mld euro na realizację programów⁷ współfinansowanych przez fundusze strukturalne,
- 0,35 mld euro w ramach dwóch programów Inicjatyw Wspólnotowych INTERREG i EQUAL⁸,
- 4,2 mld euro ze środków Funduszu Spójności⁹,
- 4 mld euro publicznych środków krajowych.

Fundusze europejskie wpłynęły pozytywnie na podstawowe kategorie makroekonomiczne, takie jak wzrost gospodarczy, czy zmiany sytuacji na rynku pracy. Założony cel generalny w postaci realnej konwergencji polskiej gospodarki do średniego poziomu 42-43% PKB na mieszkańca w UE 15, udało się osiągnąć, a nawet przekroczyć już w pierwszym roku objętym realizacją Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (NPR)¹⁰ (44,7%). Dzięki wykorzystaniu funduszy w 2004 r. stopa bezrobocia zmniejszyła się o 0,01%, a w 2005 r. spadła o prawie 0,5% i wyniosła na koniec roku 17,6%.

Analizując wpływ funduszy UE na realizację założonych w Podstawach Wsparcia Wspólnoty na lata 2004-2006¹¹ celów rozwojowych Polski, stwierdzić trzeba ich pozytywny wpływ zarówno w kategoriach makro jak i mikroekonomicznych. Pomimo krótkiego jeszcze okresu wydatkowania funduszy UE, pojawiły się pierwsze pozytywne symptomy świadczące o poprawie sytuacji społeczno-gospodarczej w Polsce. Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw, w tym inwestycje w majątek trwały w zakresie modernizacji i rozbudowy przedsiębiorstw oraz wdrażania nowych technologii, przyczyniło się do poprawy ich

⁷ Programy operacyjne - Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006 (Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 166, poz. 1744 z późn. zm.), Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (Dz. U. Nr 166, poz. 1743 z późn. zm.), Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006 (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006 (Dz. U. Nr 197, poz. 2032 z późn. zm.), Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006 (Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie Sektorowego Programu Operacyjnego Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006 (Dz. U. Nr 197, poz. 2027 z późn. zm.), Sektorowy Program Operacyjny Transport na lata 2004-2006 (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 177, poz. 1828 z późn. zm.), Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (Dz. U. Nr 166, poz. 1745 z późn. zm.), Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2004-2006 (Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2004-2006 (Dz. U. Nr 166, poz. 1742 z późn. zm.) finansowane ze środków czterech funduszy strukturalnych: EFRR, EFS, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie oraz Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa.

⁸ INTERREG - Inicjatywa UE, wspierająca współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną, EQUAL – Inicjatywa UE, wspierająca projekty mające na celu współpracę transnarodową służącą promowaniu nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy

⁹ Fundusz Spójności – instrument ekonomiczno-polityczny Komisji Europejskiej, nie należący do funduszy strukturalnych i wdrażany na poziomie wybranych państw, a nie regionów. Jego celem jest ułatwienie integracji słabiej rozwiniętych krajów poprzez budowę wielkich sieci transportowych oraz obiektów infrastruktury środowiska o dużym obszarze oddziaływania

¹⁰ NPR – dokument programowy stanowiący w poprzednich okresach programowania podstawę planowania poszczególnych dziedzin interwencji strukturalnych, jak i zintegrowanych wieloletnich programów operacyjnych o charakterze horyzontalnym i regionalnym. NPR zawierał wskazanie celów, działań oraz wielkości interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, ukierunkowanych na zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy krajem członkowskim, a Unią Europejską. Na podstawie tego dokumentu kraj członkowski prowadził uzgodnienia z Komisją Europejską w zakresie Podstaw Wsparcia Wspólnoty (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (Dz. U. Nr 149, poz. 1567 z późn. zm.)

¹¹ Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW) – w poprzednich okresach programowania budżetowego UE dokument przyjmowany przez Komisję Europejską w uzgodnieniu z danym państwem członkowskim i po dokonaniu oceny przedłożonego przez państwo członkowskie planu rozwoju. W PWW określano strategię i priorytety działań funduszy strukturalnych oraz państwa członkowskiego, ich cele szczegółowe, wielkość wkładu funduszy i innych środków finansowych.

wyników finansowych, a przez to wzrostu konkurencyjności na wspólnym rynku UE. Realizacja projektów służących rozwojowi zasobów ludzkich i podniesieniu kwalifikacji pracowników przełożyła się na wzrost ich wartości i szans na krajowym i międzynarodowym rynku pracy. Dopływ wysoko wykwalifikowanych kadr do gospodarki skutkowało także wzrostem poziomu konkurencyjności i zmian jej struktury. Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych oraz innych środowisk wykluczonych w znacznym stopniu osłabiła presję na ponoszenie przez państwo nieefektywnych wydatków socjalnych, obciążających corocznie budżet krajowy. Dzięki realizowanym inwestycjom infrastrukturalnym istotnie poprawiły się warunki życia oraz działalności (atrakcyjności) podmiotów gospodarczych w Polsce. Stale podnosi się atrakcyjność inwestycyjna Polski, o czym świadczy wysoki poziom inwestycji zagranicznych, lokowanych na obszarach odpowiednio wyposażonych w infrastrukturę techniczną. Poprawia się dostępność komunikacyjna zarówno dużych metropolii, będących biegunami wzrostu gospodarczego w Polsce, jak i obszarów dotychczas słabo dostępnych komunikacyjnie. Rozwój i poprawa jakości połączeń komunikacyjnych decyduje o sprawnym przepływie towarów i osób oraz wpływa pozytywnie na wewnętrzną spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną kraju. Projekty służące modernizacji i rozbudowie infrastruktury ochrony środowiska wpłynęły nie tylko na realizację przez Polskę zobowiązań międzynarodowych, ale także na poprawę stanu przyrody podnoszącą poziom i komfort życia mieszkańców oraz eliminującą wysokie koszty społeczne i środowiskowe katastrof naturalnych. Środki przeznaczone na przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie oraz na rozwój obszarów wiejskich przyczyniły się do poprawy konkurencyjności tych sektorów i zrównoważonego rozwoju obszarów w oparciu o inne, poza sektorowe czynniki wzrostu. Rozwój przedsiębiorczości i innej działalności pozarolniczej na terenach wiejskich umożliwił ich mieszkańcom podjęcie pracy poza rolnictwem, a przez to wpłynął na redukcję ukrytego bezrobocia na wsi.

W przeważającej części środki pochodzące z UE zostały przeznaczone na projekty infrastrukturalne w obszarze transportu i ochrony środowiska, co wynika z ogromnych potrzeb inwestycyjnych w tej dziedzinie. W wyniku realizacji programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych zbudowano, bądź zmodernizowano 700 km dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, 712 km wodociągów i 595 km sieci kanalizacyjnej.¹² Natomiast w przypadku dróg krajowych zmodernizowano jedynie 12,8 km¹³, w stosunku do zaplanowanych 350 km. Ponadto w 2005 r. Komisja Europejska wydała decyzje dla trzech tzw. „dużych projektów”, związanych z budową Trasy Kwiatkowskiego w Gdyni, budową obwodnicy Puław z nowym mostem na Wiśle oraz z modernizacją fragmentu linii kolejowej Warszawa-Łódź. Głównym powodem niskiego stanu wykorzystania środków UE jest specyfika projektów realizowanych w ramach programu, charakteryzujących się długim cyklem inwestycyjnym, a także skomplikowany system prawny oraz bariery instytucjonalne.

W nieco mniejszym stopniu środki strukturalne wspierają działania z zakresu zasobów ludzkich (w ramach poszczególnych działań EFS wsparciem zostało objętych ponad 523 tysiące osób¹⁴), społeczeństwa informacyjnego (w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 zakupiono blisko 95 tys. stanowisk komputerowych¹⁵) oraz sektora badań i rozwoju, co wydaje się być naturalną konsekwencją znacznego niedoinwestowania najbardziej podstawowych sfer życia społeczno-gospodarczego w Polsce.

Największą i najbardziej efektywną grupą beneficjentów ubiegających się o dofinansowanie

¹² Według stanu na koniec czerwca 2006 r. Źródło: Instytucja Zarządzająca PWW

¹³ Według stanu na koniec czerwca 2006 r. Źródło: j.w.

¹⁴ Według stanu na koniec grudnia 2005 r. Źródło: j.w.

¹⁵ Źródło: j.w.

realizacji projektów ze środków funduszy strukturalnych stanowią jednostki samorządu terytorialnego, co potwierdza słuszność przyjętej na nowy okres programowania 2007-2013 koncepcji decentralizacji polityki regionalnej. Zdecydowaną większość wydatków w ramach projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego stanowią inwestycje w infrastrukturę podstawową, które wynoszą około 92% całkowitej wartości projektów. Ponad 60% wartości projektów tej kategorii stanowią inwestycje środowiskowe, współfinansowane z Funduszu Spójności realizowane przez gminy. Drugą, co do wielkości kategorią inwestycji są projekty z zakresu rozwoju zasobów ludzkich, które stanowią 6% inwestycji powiatów i gmin. Jedynie około 2% ogółu inwestycji to inwestycje wspierające sektor produkcyjny.

Drugą w kolejności grupę beneficjentów stanowi administracja rządowa oraz jednostki wykonujące zlecone zadania administracji rządowej, jak i państwowe jednostki budżetowe. Na trzecim miejscu pod względem udziału w ogóle środków objętych umowami plasują się przedsiębiorcy, którzy uzyskane środki przeznaczają na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych i modernizacyjnych, przy czym największe wsparcie otrzymują przedsiębiorcy z regionów o największej liczbie zarejestrowanych podmiotów gospodarczych. W przedsiębiorstwach można oczekiwać, że w miarę zaspokajania potrzeb związanych z infrastrukturą materialną, wzrośnie chęć budowania przewagi konkurencyjnej i zapotrzebowanie na projekty z zakresu szeroko pojętego doradztwa, rozwoju sektora usług, zakupu nowych technologii, czy też działalności badawczo-rozwojowej.

Początkowy okres wdrażania funduszy unijnych charakteryzuje się niskim poziomem wydatkowania funduszy unijnych przyznanych Polsce na lata 2004-2006. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż przygotowany system wdrażania w niedostatecznym stopniu rozpoznał potrzeby procesów związanych z realizacją projektów, co w konsekwencji spowodowało ich długotrwałość i kosztowność. Podstawowe błędy dotyczyły m.in. zbyt dużej centralizacji systemu, jego przesadnej asekuracyjności i sformalizowania, zbyt rygorystycznych procedur nierzadko nakładających wymogi bardziej restrykcyjne niż wymagane w prawie unijnym oraz niedoszacowanie potrzeb kadrowych w instytucjach. Pierwsze miesiące ujawniły także braki doświadczenia i wiedzy beneficjentów w zakresie realizowania i rozliczania ich projektów, co wymagało dodatkowej mobilizacji instytucji dla przeprowadzania działań szkoleniowych oraz korygowania błędów popełnionych przez projektodawców.

Weryfikowane w praktyce rozwiązania proceduralne i systemowe podlegały sukcesywnie korektom, których celem było eliminowanie obciążeń i barier utrudniających wykorzystanie funduszy UE przez Polskę. W większości przypadków wprowadzone zmiany polegały na uściśleniu przepisów czy kryteriów korzystania z pomocy, uproszczeniu dokumentów, w oparciu o które następowało przyznawanie i rozliczanie pomocy, skorygowaniu błędów i niespójności w dokumentach, realokowaniu środków w celu lepszego dostosowania do podaży projektów oraz dostosowaniu struktury instytucjonalnej w kierunku decentralizacji funkcji i wyeliminowania przypadków nakładania się funkcji. Pierwsze analizy i kierunkowe decyzje wskazujące na potrzebę zamian głównych aktów prawnych regulujących m.in. system finansowania, kontroli, zamówień publicznych, ramy formalno-prawne wdrażania funduszy UE zostały podjęte w drugim kwartale 2005 r., faktycznie jednak kompleksowe podejście zostało wypracowane w postaci planu naprawczego¹⁶, będącego podstawą dalszych działań, w tym nowelizacji Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.) oraz Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.).

¹⁶ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 grudnia 2005 r.

4. Ocena *ex ante* w tym prognoza oddziaływania na środowisko oraz ocena skutków makroekonomicznych

4.1. Wyniki oceny *ex ante*

Uzasadnienie i sposób realizacji oceny *ex ante*

Wymóg przygotowania oceny *ex ante* dla każdego programu operacyjnego w ramach Celu „Konwergencja” nakłada na Polskę art. 48 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006.

Przygotowanie oceny szacunkowej NSRO zostało powierzone niezależnemu wykonawcy (Instytutowi Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego w Warszawie), wybranemu w trybie przetargu nieograniczonego. W proces ewaluacji włączono grono niezależnych ekspertów, którzy sprawowali nadzór merytoryczny nad całym przedsięwzięciem. Na każdym etapie realizacji procesu ewaluacji czynny udział w pracach brali przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej.

W ewaluacji *ex ante* wykorzystano szeroki wachlarz metod badawczych, którymi posługują się nauki społeczne, w tym *analizę treści dokumentów, narzędzia i techniki ekonometryczne, metodę maczy logicznej oraz wywiadu indywidualnego z kwestionariuszem*, prowadzonego wśród uczestników opracowania NSRO oraz osób zaangażowanych w tworzenie regionalnych programów operacyjnych.

Rozdział przedstawia rekomendacje z przeprowadzonej ewaluacji *ex ante* NSRO i sposób ich uwzględnienia w obecnej wersji dokumentu, natomiast szczegółowa *Ocena szacunkowa NSRO 2007-2013* została zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.¹⁷

Sposób uwzględnienia wyników oceny szacunkowej NSRO

Badanie ewaluacyjne wykazało, że przedłożone do ewaluacji *ex ante* NSRO 2007 – 2013 spełnia większość wymagań formalnych oraz merytorycznych. Niemniej jednak ewaluatorzy zwrócili uwagę na pewne braki w dokumencie.

Uzasadnienie i spójność wewnętrzna

Z punktu widzenia uzasadnienia ekonomicznego, wyniki badania ewaluacyjnego przeprowadzone na podstawie analizy strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, przyjętej w NSRO potwierdziły zasadność interwencji publicznej NSRO.

Badanie spójności wewnętrznej wykazało, że struktura NSRO jest logiczna. Określone w NSRO wyzwania uznano za słuszne. Pozytywnie zaopiniowano dokonany wybór celów horyzontalnych, wynikający w znacznym stopniu z diagnozy i analizy SWOT. Zbiór zastosowanych w NSRO wskaźników oceniono jako uporządkowany i spójny ze strategicznymi dokumentami krajowymi oraz – w stosownych zakresach – z programami operacyjnymi, a także ze źródłami zagranicznymi.

Zastrzeżenia sformułowano pod adresem przeniesienia szczegółowej diagnozy do załącznika i pozostawienia w rozdziale 1 krótkich, bardzo ogólnych wniosków. Wskazano na zbyt zróżnicowane proporcje poszczególnych rozdziałów NSRO i zbyt duże rozbudowanie części dotyczącej systemu realizacji.

¹⁷ Pełna wersja dokumentu: *Ocena szacunkowa Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013. Raport końcowy.*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa, wrzesień 2006, znajduje się na stronach: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/ewaluacja/>

Obecny kształt NSRO uwzględnia zgłoszone rekomendacje. Dołożono wszelkich starań, aby poszczególne rozdziały zachowały równowagę zakresu prezentowanych treści. Dlatego też w rozdziale 1 zachowano tylko skrót diagnozy.

Wskazano na powielanie się informacji z części diagnostycznej w prezentacji celów horyzontalnych, kosztem braku sprecyzowania instrumentów – programów operacyjnych. Zaproponowano zaprezentowanie w tej części ogólnych informacji nt. programów operacyjnych i wskazanie, w jaki sposób będą one wpływać na realizację celu głównego.

Pomimo zaleceń ekspertów informacje wynikające z części diagnostycznej w opisie celów nie zostały usunięte, gdyż stanowią uzasadnienie wyboru celów i tylko w niezbędnym stopniu powtarzają kwestie z części diagnostycznej. Dokument uzupełniono o dodatkowy rozdział 8 – *Instrumenty realizacji celów NSRO*, który uzasadnia wybór programów operacyjnych i zawiera schemat przedstawiający ich wpływ na realizację celów horyzontalnych.

Spójność zewnętrzna

Raport z ewaluacji *ex ante* wykazał kierunkową zbieżność celów i priorytetów NSRO oraz metod ich wdrażania z rozwiązaniami przyjętymi w programach i ustawodawstwie UE. Stwierdzono, że działania proponowane w NSRO pokrywają się z wytycznymi Wspólnotowymi warunkującymi realizację każdego z celów lizbońskich. Eksperti zwrócili uwagę na dużą dbałość autorów NSRO, aby nie pominąć żadnego z zaleceń i kierunków polityki UE.

W celu zachowania pełnej spójności zewnętrznej NSRO, eksperci zaproponowali wzmocnienie zagadnień dotyczących równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy i polityki migracyjnej wyodrębnionymi działaniami.

Zgodnie z sugestią zespołu badawczego w nowej redakcji NSRO uwzględniono tematykę równości szans kobiet i mężczyzn. Równość szans zaznaczono, jako jedną z głównych zasad warunkujących realizację celu strategicznego. Większy nacisk na realizację tej zasady położono w opisie Celu 2 – *Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej*. W systemie realizacji NSRO wprowadzono tą zasadę poprzez zapewnienie równości szans przy wyborze członków do komitetów i podkomitetów monitorujących wdrażanie funduszy.

Szczegółowe rekomendacje zaprezentowane w raporcie zostały przedstawione w odniesieniu do poszczególnych rozdziałów NSRO:

Diagnoza społeczno-gospodarcza, w tym Analiza SWOT

Zwrócono uwagę na brak spójności diagnozy zawartej w rozdziale z jej rozwinięciem przedstawionym w załączniku oraz brak informacji w diagnozie dokumentujących stwierdzenia analizy SWOT.

W oparciu o zgłoszone zastrzeżenie zadbano o spójność treści obydwu części diagnozy oraz jej powiązanie ze SWOT. Skrót diagnozy stanowi syntetyczne odzwierciedlenie sytuacji społeczno-gospodarczej przedstawionej w Aneksie 1.

Zarekomendowano zweryfikowanie części z wyciąganych w diagnozie wniosków i ujednoczenie wskaźników makroekonomicznych, wykorzystywanych do zdiagnozowania i prognozowania sytuacji społeczno-gospodarczej Polski, w oparciu o metodologię stosowaną przez Komisję Europejską i Eurostat.

Zawartość diagnozy zweryfikowano i uzupełniono o informacje dokumentujące wszystkie stwierdzenia analizy SWOT. Dołożono wszelkich starań, aby prezentowane wskaźniki

makroekonomiczne były dostosowane do tych samych kategorii ekonomicznych, zarówno w części diagnostycznej, jak również przy budowie nowego zestawu wskaźników NSRO.

Wskazano na konieczność uzupełnienia zarówno diagnozy i analizy SWOT, jak też prognozy, o ocenę wpływu instrumentu Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej (EUWT), w tym szacunek ryzyk prawnych, finansowych, gospodarczych, społecznych i ekologicznych.

Diagnoza NSRO została skonstruowana z założeniem przedstawienia kompleksowej sytuacji całej Polski, w tym również regionów, które będą uzyskiwały dodatkowe profity w ramach Celu 3 polityki spójności – „Europejskiej Współpracy Terytorialnej”. Dlatego też nie uwzględniono postulowanej rekomendacji dotyczącej wyodrębnienia w diagnozie regionów objętych tym wsparciem.

Kierunki i efekty polityki strukturalnej

Rekomendacje ekspertów dotyczyły uzupełnienia dokumentu o ocenę podejmowanych dotychczas działań i ich efektywności w latach 2004-2006 oraz przyjętej alokacji środków unijnych.

Na bazie analizy jakościowej wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przez beneficjentów do dokumentu wprowadzono informacje nt. efektów podejmowanych w latach 2004-2006 działań wspieranych środkami polityki strukturalnej.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju

1) Wyzwania oraz wizja rozwoju

Wskazano na konieczność uzupełnienia rozdziału o uwzględnienie niekorzystnych zjawisk charakteryzujących polską wieś.

Rozdział ten zmodyfikowano w ten sposób, aby stanowił podstawę do określenia najważniejszych celów polityki spójności w latach 2007-2013, włączając w to problematykę obszarów wiejskich.

Wskazano na konieczność podkreślania w całym dokumencie idei podniesienia jakości życia oraz rozwoju infrastruktury społecznej.

Podniesienie jakości życia wraz z rozwojem infrastruktury społecznej zostały wyraźnie zaznaczone w części strategicznej NSRO. Zagadnienia związane z rozwojem infrastruktury społecznej znalazły odzwierciedlenie w Celu 3 – *Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski*, skierowanym na działania w obszarze ochrony zdrowia, kształcenia i zachowania dziedzictwa kulturowego.

Zasugerowano uwypuklenie wizji rozwoju społeczeństwa informacyjnego, zgodnie z wymogami Strategii Lizbońskiej.

Rozwój społeczeństwa informacyjnego został szczególnie podkreślony w wizji jako jeden z podstawowych elementów kształtowania społeczeństwa opartego na wiedzy. Wskutek silnie akcentowanej przez ewaluatorów tematyki społeczeństwa informacyjnego podjęto decyzję o znaczącym zwiększeniu alokacji środków na działania służące budowie infrastruktury dostępu do Internetu i wsparcia dla przedsiębiorców w zakresie wykorzystania ICT.

W rekomendacjach podkreślono brak oceny dylematów rozwojowych, choć znalazły się one w SRK.

NSRO pełni funkcję strategicznych ram polityki spójności realizowanej w Polsce, a jego kształt jest ściśle podporządkowany wymogom Rozporządzenia Rady nr 1083/2006. Z tego

względu NSRO przedstawia obraz węższy od SRK, choć opiera się na wnioskach SRK jako podstawowego dokumentu planistycznego.

2) Cel strategiczny i cele horyzontalne

Oceniający NSRO wskazali na konieczność uzasadnienia celu strategicznego i jego przełożenia na cele horyzontalne poprzez wskazanie ich wzajemnych powiązań.

Rekomendację uwzględniono przez wzbogacenie części strategicznej NSRO o podrozdział 5.5 – *Powiązanie realizacji celu strategicznego z celami horyzontalnymi* i wykres przedstawiający te zależności w systemie realizacji.

Zespół ekspertów zaproponował przeformułowanie celu strategicznego w kierunku zastąpienia pojęcia *wzrostu konkurencyjności* na *wzrost potencjału gospodarczego*, co bardziej odpowiada sytuacji Polski, która wymaga w pierwszej kolejności likwidacji zapóźnień rozwojowych.

Ze względu na ogólną akceptację zapisów strategii, wyrażaną w trakcie konsultacji społecznych, zapisy dotyczące celów NSRO nie zmieniły się znacząco. Wzrost konkurencyjności artykułowany w NSRO rozumiany jest szeroko jako oddziaływanie na zmiany struktury gospodarczej i poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym likwidację zapóźnień rozwojowych i wzrost potencjału gospodarczego. Jest on jednocześnie kontynuacją celu Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, którego formuła jest obecnie postrzegana pozytywnie.

Ekspertów zaproponowali rezygnację z Celu 6 – *Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich* jako działań zlokalizowanych poza interwencją NSRO.

Działania dofinansowane ze środków polityki spójności na obszarach wiejskich będą komplementarne w stosunku do działań zlokalizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Zachowanie Celu 6 jako celu horyzontalnego NSRO wskazuje na kierunki interwencji polityki spójności w tym zakresie. Wydzielenie tej tematyki w ramach celu horyzontalnego zostało wyraźnie poparte podczas konsultacji NSRO.

Zgodnie z rekomendacjami ekspertów powinny być uwypuklone aspekty środowiskowe w opisie celów horyzontalnych.

W opisie celu strategicznego wprowadzono zapisy dotyczące realizacji przez wszystkie cele NSRO zasady zrównoważonego rozwoju. Stosowanie tej zasady wprowadzono jako jedno z zadań Komitetu Koordynującego NSRO.

Wkład NSRO w realizację Strategii Lizbońskiej oraz KPR

W celu zachowania często podkreślanej w rekomendacjach ekspertów konieczności zachowania spójności NSRO z dokumentami UE, w rozdziale precyzyjnie przedstawiono związek poszczególnych celów NSRO z celami Strategicznych Wytycznych Wspólnoty (SWW)¹⁸, uzupełnionych o wytyczne dotyczące wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Rozdział przeredagowano pod kątem szczegółowego określenia zadań realizowanych w Strategii Lizbońskiej oraz ich przełożenia na cele programów operacyjnych. Pokazano procentowy udział wydatków lizbońskich w ramach programów operacyjnych/regionalnych programów operacyjnych. Dokładnie przedstawiono komplementarność NSRO z jego

¹⁸ *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, 2007-2013* – strategiczny dokument wspólnotowy, przyjęty przez Radę UE w dniu 6 października 2006 r., zawierający wytyczne dla działań na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE oraz określający indykatoryne ramy interwencji funduszy europejskich z uwzględnieniem dążenia do realizacji priorytetów odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz polityk Wspólnoty. (Dz. U. UE L 291 z dnia 21 października 2006 r.)

instrumentami realizacji, a KPR. Jednocześnie zaprezentowano powiązania celów Strategii Lizbońskiej z celami NSRO w formie schematu.

Finansowanie

Wskazano na potrzebę zwiększenia rezerwy wykonania z 3 do 5% całości alokacji, kosztem środków bezpośrednio rozdzielonych między regionalnymi programami operacyjnymi. Zasugerowano przeznaczenie rezerwy na finansowanie projektów o szczególnym znaczeniu ponadregionalnym, a także dla regionów cechujących się najwyższą efektywnością w gospodarowaniu przydzielonymi środkami.

Uwaga nie została uwzględniona. Wysokość rezerwy wykonania jest określona w Rozporządzeniu Rady nr 1083/2006 i nie może dobrowolnie kształtowana przez Polskę. Jednak rekomendacja ta zostanie wzięta pod uwagę w zakresie ustalania kryteriów podziału rezerwy w 2011 r.

System realizacji

W ocenie *ex ante* wskazano na przesadne rozbudowanie systemu realizacji NSRO.

W oparciu o rekomendacje ekspertów system realizacji poddano rewizji dostosowując go do wymogów Rozporządzenia Rady nr 1083/2006.

W ocenie szacunkowej systemu wdrażania NSRO uznano za niezbędne stworzenie przejrzystych zasad podziału kompetencji pomiędzy uczestnikami procesów decyzyjnych i określenie zasad współpracy pomiędzy nimi. Zaakcentowano potrzebę wprowadzenia zmian w przepisach prawa, warunkujących sprawne osiągnięcie celów strategii, a także uruchomienia dyskusji z partnerami społecznymi na temat budowania profesjonalnych kadr urzędniczych.

Przyjęty w NSRO system wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności będzie oparty na wzmocnieniu istniejących i tworzeniu nowych struktur dla realizacji programów operacyjnych. W tym celu prowadzono odrębne analizy nad określeniem pożądanego stanu zatrudnienia i stopnia przygotowania struktur i pracowników administracji publicznej do wykonywania przewidzianych zadań, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym.

Ewaluatorzy zasugerowali wprowadzenie do NSRO rozwiązań zapewniających realną niezależność instytucji certyfikujących od pozostałych instytucji systemu wdrażania zlokalizowanych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

Opis Instytucji Certyfikującej zawiera w obecnym kształcie zapisy o jej funkcjonalnej niezależności od Instytucji Zarządzających.

Oddziaływanie i oczekiwane rezultaty

Zwrócono uwagę na konieczność zmiany sformułowań w części opisującej wizję rozwoju i dookreślenie, że efektem podejmowanych działań będzie osiągnięcie w roku docelowym obecnego poziomu PKB na mieszkańca najbiedniejszych „starych” krajów członkowskich UE.

Wizja w obecnym kształcie NSRO uwzględnia powyższe rekomendacje. Zmienione zapisy zakładają osiągnięcie przez Polski spójności gospodarczej z innymi krajami UE.

Zasugerowano usunięcie z algorytmu podziału środków między regionalne programy operacyjne kryterium II (dochodowego) i zwiększenie do 90% udziału środków alokowanych na podstawie kryterium I (ludnościowego), przy pozostawieniu obecnego kryterium III na proponowanym poziomie (alokacja 10% środków między powiaty o najwyższej stopie bezrobocia). Propozycja ta wynika z obawy ekspertów o zapewnienie odpowiedniego wkładu

krajowego oraz terminowego, efektywnego i pełnego wykorzystania środków przez regiony Polski Wschodniej, wsparte dodatkowo Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej i ma na celu zmniejszenie kumulacji środków w tych województwach.

Algorytm podziału środków między 16 regionalnych programów operacyjnych został wybrany w oparciu o wyniki konsultacji społecznych NSRO. Jest on kontynuacją algorytmu zastosowanego w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego 2004-2006 w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, którego kryteria są proste, wzajemnie spójne i syntetyczne. Kryterium II w sposób uprzywilejowany traktuje regiony o niższym poziomie rozwoju gospodarczego. Jego zastosowanie w algorytmie promuje lokomotywy rozwoju, sprzyjając jednocześnie rozwojowi województw o niższym poziomie rozwoju. Zmniejsza to także skalę rozbieżności podziału środków pomiędzy województwa. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej jest odrębnym instrumentem wsparcia regionów Polski Wschodniej, wdrażanym przez konkretne projekty wybrane przed rozpoczęciem realizacji programu operacyjnego, obejmujące działania uzupełniające do regionalnych programów operacyjnych.

Zagrożenia i bariery realizacji

Zwrócono uwagę na cztery grupy problemów:

a) wynikających z uwarunkowań zewnętrznych (m.in. ograniczenie tempa rozwoju gospodarczego; niekorzystny wizerunek Polski za granicą),

b) wynikających z uwarunkowań wewnętrznych (m.in. deficyt siły roboczej wynikający z emigracji młodych Polaków oraz zmiany struktury demograficznej po 2010 r.; ograniczona zdolność MŚP do ubiegania się o dofinansowanie ze środków strukturalnych; zagrożenie budżetowe dotyczące zagwarantowania wkładu na współfinansowanie funduszy strukturalnych),

c) związanych z przyjętymi w NSRO rozwiązaniami (m.in. wielość struktur organizacyjnych; przeciążenie kompetencyjne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego; niestabilność systemu politycznego i ekip rządowych; niewystarczająca legitymizacja NSRO w społeczeństwie; wysoki stopień upolitycznienia samorządów wojewódzkich; bariery legislacyjne),

d) ujawnionych w okresie wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2004-2006 (m.in. przewlekłość procedur wynikająca z rozbudowanej struktury systemu realizacji; długi czas refundacji wydatków na rzecz beneficjentów; przeszkody prawne realizacji projektów inwestycyjnych – prawo zamówień publicznych, prawo dotyczące wykupu i wywłaszczenia gruntów).

Wskazane przez ekspertów potencjalne bariery i zagrożenia będą brane pod uwagę w trakcie realizacji NSRO. Zostaną one uwzględnione w ramach planów oceny programów operacyjnych na lata 2007-2013 (opracowywanych zgodnie z art. 48 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006).

Przedstawiony raport z oceny *ex ante* zawiera szereg konkretnych rekomendacji odnośnie struktury i zawartości NSRO. Większość z przedstawionych przez ekspertów rekomendacji dotyczących zmiany zawartości dokumentu została w aktualnym kształcie NSRO uwzględniona. Wprowadzone do dokumentu korekty przyczyniły się głównie do sprostowania prezentowanych w diagnozie wniosków i przerehabilitowania części analitycznej. Zwiększenie powiązań pomiędzy częścią diagnostyczną i strategiczną przyczyniło się do poprawy wewnętrznej spójności dokumentu. Dzięki temu NSRO zyskało lepszą jakość.

4.2. Wyniki oceny efektu środowiskowego

Uzasadnienie, cel i sposób realizacji

Podstawą prawną dla wykonania prognozy oddziaływania na środowisko NSRO¹⁹ są wymagania dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów zawarte w art. 40-45 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 z późn. zm.).

Przygotowanie tej prognozy zostało powierzone niezależnemu wykonawcy (Instytutowi Ochrony Środowiska), który został wybrany w trybie przetargu nieograniczonego. Przedmiotem oceny były NSRO w wersji wstępnie zaakceptowanej przez Radę Ministrów w dniu 1 sierpnia 2006 r.

Zasadniczym celem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko NSRO²⁰ było zidentyfikowanie kategorii oddziaływania i skutków dla środowiska naturalnego, wynikających z zakresu, rodzaju i sposobu sformułowania postanowień zawartych w analizowanym dokumencie. Oceniono także zgodność zapisów NSRO z aktualnymi wymaganiami i potrzebami w dziedzinie środowiska i zrównoważonego rozwoju. Zaproponowano rozwiązania, które pomogą wyeliminować lub ograniczyć, stwierdzone w tym kontekście braki i słabości dokumentu.

Sposób uwzględnienia wyników oceny efektu środowiskowego

Z punktu widzenia potencjalnego oddziaływania realizacji NSRO na środowisko dokument wymaga korekt i uzupełnień, zarówno w obszarze diagnozy obecnej sytuacji, jak i w obszarze proponowanych celów i kierunków działania.

Podstawowe wady NSRO, na które zwrócili uwagę autorzy prognozy dotyczyły:

1. Niedostatecznej wewnętrznej spójności dokumentu;
2. Pominięcia niektórych ważnych kwestii środowiskowych w diagnozie i analizie SWOT;
3. Niewystarczającego uwzględnienia kwestii środowiskowych w celach NSRO, a w tym:
 - pominięcie zagadnień środowiskowych w strategicznym celu NSRO oraz brak odniesienia do tych zagadnień w opisie celów szczegółowych,
 - braki w zestawie proponowanych wskaźników,

co w konsekwencji obniża rangę kwestii środowiskowych z punktu widzenia całej treści dokumentu.

Niedostateczna wewnętrzna spójność dokumentu

Eksperti zwrócili uwagę na niedostateczną spójność pomiędzy opisem polskiej gospodarki, krytyczną diagnozą oraz proponowaną strategią działania i sposobami sprawdzenia na ile jej realizacja spełni przyjęte założenia.

Dokument uczyniono bardziej spójnym: pakiet celów NSRO wynika z diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej i analizy SWOT, cele szczegółowe konkretyzują sformułowany cel strategiczny i są kompatybilne z celami artykułowanymi w programach operacyjnych.

¹⁹ Pełen tekst Prognozy dostępny jest na stronie: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/ewaluacja/>

²⁰ Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko NSRO została wykonana z wykorzystaniem metody oceny realizacji celów (tzw. „objective-led appraisal”), zalecanej w podręczniku wykonywania ocen strategicznych dla dokumentów związanych z realizacją polityki spójności: „Handbook on SEA for Cohesion Policy 2007-2013”, z lutego 2006 r.

Pominięcie niektórych ważnych kwestii środowiskowych w diagnozie i analizie SWOT

Zastrzeżenia Wykonawców prognozy budziło słabe logiczne powiązanie elementów wskazanych w diagnozie i analizie SWOT, jak również brak uwzględnienia dodatkowych zagadnień środowiskowych w tym zakresie.

Nie wszystkie z proponowanych przez ekspertów zmiany, zostały uwzględnione w ostatecznej treści dokumentu, jednak diagnoza została uporządkowana i uzupełniona o informacje, które wyczerpująco dokumentują wszystkie stwierdzenia analizy SWOT. W diagnozie społeczno gospodarczej kraju dodany został zapis podkreślający znaczący postęp w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, jaki dokonuje się w ostatnich latach w Polsce w wyniku procesów restrukturyzacji i unowocześnienia gospodarki (co ogranicza energo- i materiało- chłonność produkcji) oraz konsekwentnie realizowanych postanowień polityki ekologicznej i dostosowywania norm ochronnych do standardów UE.

Dokonano weryfikacji mocnych i słabych stron polskiej gospodarki w ramach analizy SWOT, m.in. wśród mocnych stron polskiej gospodarki wskazano „wysokie walory turystyczne i przyrodniczo-krajobrazowe, w tym atrakcyjność obszarów dziedzictwa kulturowego”, a wśród słabych: „wysoką na tle krajów UE energochłonność gospodarki”.

Niewystarczające uwzględnienie kwestii środowiskowych w celach NSRO

Zdaniem autorów prognozy, warunkiem nadania kwestiom związanym ze środowiskiem naturalnym odpowiedniej rangi jest włączenie tego zagadnienia do celu głównego NSRO przez dodanie następującego rozwinięcia: „...przy jednoczesnym zachowaniu najcenniejszych walorów, spełnieniu wysokich standardów jakości oraz racjonalnym użytkowaniu zasobów środowiska”.

W ostatecznej wersji NSRO nie uwzględniono powyższej rekomendacji. Cel strategiczny został sformułowany tak, aby odpowiadać na najważniejsze wyzwania dla Polski, natomiast jego realizacja bezpośrednio przyczyni się do poprawy jakości środowiska.

Znaczenie kwestii środowiskowych oraz wybitną horyzontalność tego zagadnienia zdecydowano się zaakcentować przez podkreślenie faktu, że realizacja nakreślonych w NSRO celu głównego oraz celów horyzontalnych będzie równocześnie przyczyniać się do wypełniania zasady zrównoważonego rozwoju²¹, poprzez rozwój społeczno-gospodarczy, który uwzględnia konieczność zachowania równowagi środowiskowej.

W odniesieniu do realizacji celu szczegółowego dotyczącego *Przyspieszenia rozwoju województw Polski Wschodniej* autorzy prognozy podkreślili, że rozwój ten powinien być realizowany z wzięciem pod uwagę ochrony unikalnego w skali europejskiej środowiska naturalnego, co uwzględniono przez zaakcentowanie stosowania zasady zrównoważonego rozwoju w stosunku do prowadzonej aktywizacji gospodarczej województw Polski Wschodniej.

Wskaźniki

Zaproponowany system wskaźników – zdaniem ekspertów – uniemożliwił monitorowanie postępów w realizacji celów NSRO – szczególnie w zakresie zagadnień związanych ze środowiskiem naturalnym. W ostatecznej wersji dokumentu NSRO dokonano weryfikacji tego zestawu i uzupełniono go o wskaźniki środowiskowe zarówno w ramach celu głównego²², jak i celów horyzontalnych²³.

²¹ Za monitorowanie przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju w realizacji wszystkich programów operacyjnych odpowiedzialny będzie Komitet Koordynacyjny.

²² Dodano wskaźnik „Energochłonność finalna PKB (koe/EURO), w cenach stałych z 2000 r.”

Rezerwa programowania

Eksperti zwrócili uwagę na konieczność dodatkowego wsparcia dla obszarów mających szczególnie silny, pozytywny wpływ na środowisko naturalne. Uwzględniono to w trakcie podziału rezerwy programowej, wzmacniając zagadnienia związane z ochroną środowiska (ze szczególnym uwzględnieniem konieczności wypełnienia zobowiązań akcesyjnych Polski w tym obszarze, ochrony przeciwpowodziowej i retencji), transportem kolejowym, transportem miejskim, budową społeczeństwa informacyjnego oraz edukacją.

Uwagi końcowe

NSRO są dokumentem strategicznym i z racji swej ogólności również wyniki i rekomendacje zamieszczone w prognozie oddziaływania na środowisko mają dość ogólny charakter. Ostateczne oddziaływanie realizacji NSRO na środowisko naturalne będzie uzależnione od kształtu interwencji realizowanych w jej ramach programów operacyjnych. Dlatego też, wyniki opracowanej prognozy oddziaływania na środowisko dla NSRO 2007-2013, będą bezpośrednio rzutowały na kształt i zakres prognoz dla innych programów operacyjnych, a co za tym idzie na ostateczną treść programów operacyjnych. Wyniki prognozy zostaną udostępnione podmiotom, które będą odpowiedzialne za opracowanie i zatwierdzenie kryteriów wyboru projektów (w tym również kryteriów środowiskowych). Zalecenia zawarte w prognozie zostaną wzięte pod uwagę przy opracowywaniu wytycznych dla priorytetów w poszczególnych programach operacyjnych.

²³ W ramach celu *Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski i jej regionów* dodano dwa wskaźniki środowiskowe: „Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków (% ogólnej liczby) miasto/wieś” oraz „Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii elektrycznej (%)”

4.3. Ocena oczekiwanych skutków makroekonomicznych realizacji NSRO

W celu przeprowadzenia analizy potencjalnego wpływu inwestycji realizowanych w ramach NSRO za pomocą modelu HERMIN²⁴ najpierw dokonano symulacji wyjściowej, dla której nie uwzględnia się wydatków w ramach NSRO i czyni się szereg założeń odnośnie warunków zewnętrznych i wewnętrznych oddziałujących na polską gospodarkę (tzw. scenariusz bazowy). Następnie przeprowadzono symulację zakładającą wydatki na poziomie określonym w NSRO, po czym porównano jej wyniki ze scenariuszem bazowym, określając tym samym potencjalne skutki makroekonomiczne implementacji NSRO.

Podstawowe założenia scenariusza bazowego

Przyjęto szereg założeń o kształtowaniu się wartości wybranych parametrów makroekonomicznych po 2004 r., które są niezbędne do skonstruowania scenariusza bazowego. Dynamika wzrostu produkcji przemysłowej u głównych partnerów gospodarczych Polski będzie wynosić 5% rocznie. Wskaźnik inflacji przyjęto w wysokości 3% rocznie. Założono, że stawki podatkowe będą na ich stałym poziomie z 2004 r. Kursy wymiany polskiej złotówki w stosunku do walut głównych partnerów handlowych Polski zamrożono także na ich poziomie z 2004 r. Do przeliczania środków pomocowych UE w ramach NSRO przyjęto stały kurs wymiany (1 euro = 3,92 zł). Wzrost wydajności w rolnictwie pozostanie niezmienny i będzie wynosił 4,1% rocznie, a zatrudnienie w tym sektorze będzie nadal spadać z roczną dynamiką prawie 2,5% rocznie. Natomiast liczbę osób zatrudnionych w sektorze publicznym zamrożono na poziomie z 2004 r.

Model płatności w ramach NSRO

W scenariuszu z NSRO przyjęto, że w okresie 2007-2010 do przeliczania zobowiązań (alokacji na dany rok) na płatności (wydatkowanie środków) będzie miała zastosowanie zasada $n+3$ (5% alokacji będzie wydatkowanych w pierwszym roku, 15% w drugim, 30% w trzecim i 50% w czwartym). Natomiast dla środków alokowanych na lata 2011-2013 przyjęto zasadę $n+2$ (10% alokacji będzie wydatkowanych w pierwszym roku, 30% w drugim i 60% w trzecim). W analizie wpływu uwzględniono około 95% środków UE przeznaczonych na realizację NSRO²⁵. W tabeli poniżej zamieszczono roczne płatności przyjęte w analizie wpływu NSRO (w mld euro) ze środków UE.

Tabela 1. Zakładane płatności NSRO ze środków UE w latach 2007-2015 (w mld euro).

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kwota	0,33	1,62	3,97	8,04	8,98	10,87	14,21	9,20	6,36

Wpływ NSRO na PKB²⁶

Na wykresie 1 przedstawiono wpływ realizacji NSRO na dynamikę PKB. Można zauważyć, że do 2013 r. stopa wzrostu PKB będzie wyższa wskutek implementacji NSRO. W kolejnych latach stopa wzrostu PKB będzie niższa, niż zakładana stopa wzrostu PKB w scenariuszu

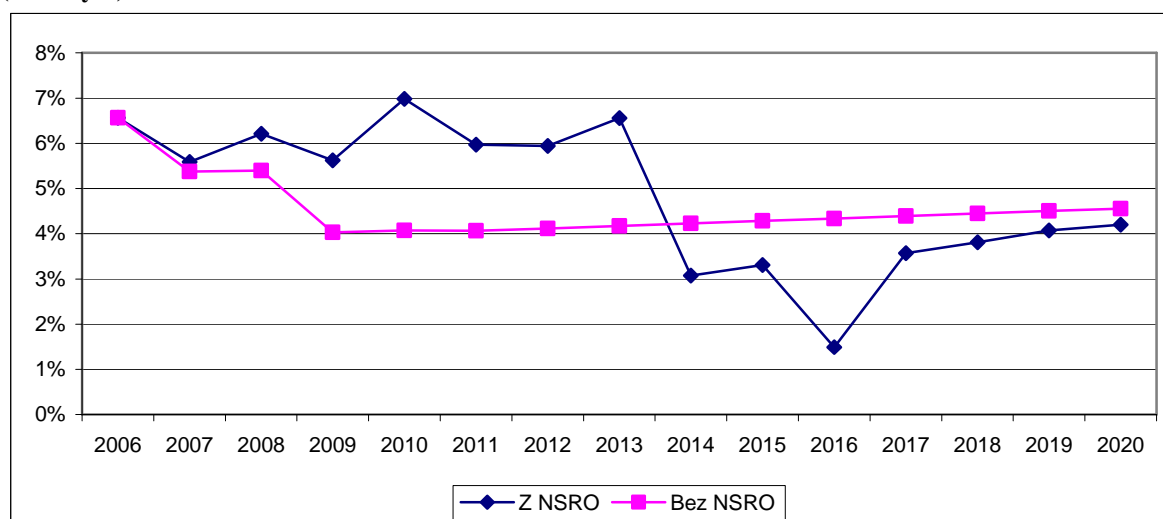
²⁴Więcej wiadomości na temat modelu HERMIN odnaleźć można na stronach: www.funduszezstrukturalne.gov.pl zakładka /ewaluacja/ oraz www.warr.pl). Ocena została przeprowadzona za pomocą modelu HERMIN dla polskiej gospodarki przez zespół Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego (WARR) pod kierownictwem prof. Janusza Zaleskiego, we współpracy z dr Johnem Bradley'em – autorem bazowego modelu HERMIN i wieloletnim pracownikiem naukowym irlandzkiego Instytutu Badań Społeczno-Ekonomicznych w Dublinie (The Economic and Social Research Institute - ESRI).

²⁵ Dane otrzymane z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego do przeprowadzenia analizy nie uwzględniają między innymi PO Europejska Współpraca Terytorialna oraz rezerwy wykonania.

²⁶ Do wyliczeń wpływu NSRO na Produkt Krajowy Brutto przyjęto prognozowane wartości PKB w latach 2007-2020 w cenach stałych roku 1995.

bazowym, tj. bez NSRO, ale należy wyraźnie zaznaczyć, że w przypadku realizacji NSRO poziom PKB w dalszym ciągu będzie wyższy niż w przypadku braku implementacji NSRO (wykres 2).

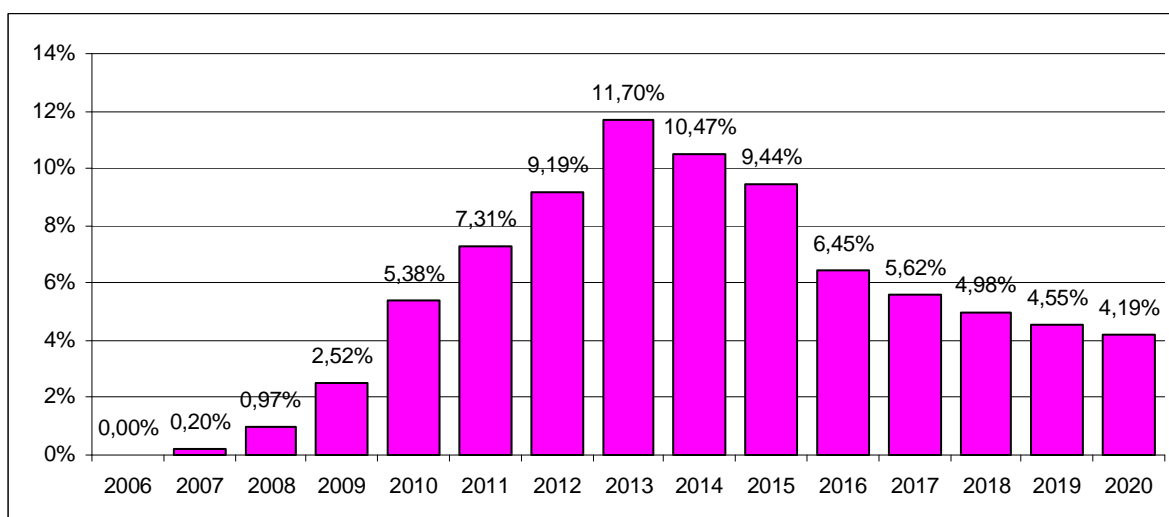
Wykres 1. Stopa wzrostu PKB w latach 2006-2020 w scenariuszu z NSRO oraz w scenariuszu bez NSRO (bazowym)



Analizując wyniki przedstawione na wykresie 1 należy uwzględnić fakt, że model nie odnosi się do wpływu innych czynników związanych z uczestnictwem Polski w Jednolitym Rynku Europejskim, takich jak np. bezpośrednie inwestycje zagraniczne. W związku z tym należy oczekiwać, że w wyniku oddziaływania tych innych mechanizmów, w rzeczywistości nie wystąpi spadek stopy wzrostu PKB do poziomu 1,49 w roku 2016.

Realizacja NSRO będzie miała istotnie pozytywny wpływ na poziom PKB. Na wykresie 2 można zauważyć, że początkowy wpływ transferów NSRO na PKB (plus 0,2 % powyżej poziomu bazowego w 2007 r.) jest bardzo niewielki, ponieważ jedynie bardzo mała część NSRO będzie wdrażana w pierwszym roku. Następnie wpływ ten będzie stopniowo zwiększał się i w 2013 r. spowoduje, że poziom PKB w scenariuszu z NSRO będzie o 11,7% wyższy niż w tym samym roku w przypadku braku implementacji NSRO. W kolejnych latach widać, że ten wpływ NSRO na poziom PKB będzie stopniowo się zmniejszał, ale nawet w 2020 r. (tj. 5 lat po ustaniu transferów w ramach NSRO 2007-2013) poziom PKB będzie wyższy o ponad 4% w porównaniu do scenariusza bez NSRO.

Wykres 2. Wpływ NSRO na poziom PKB*

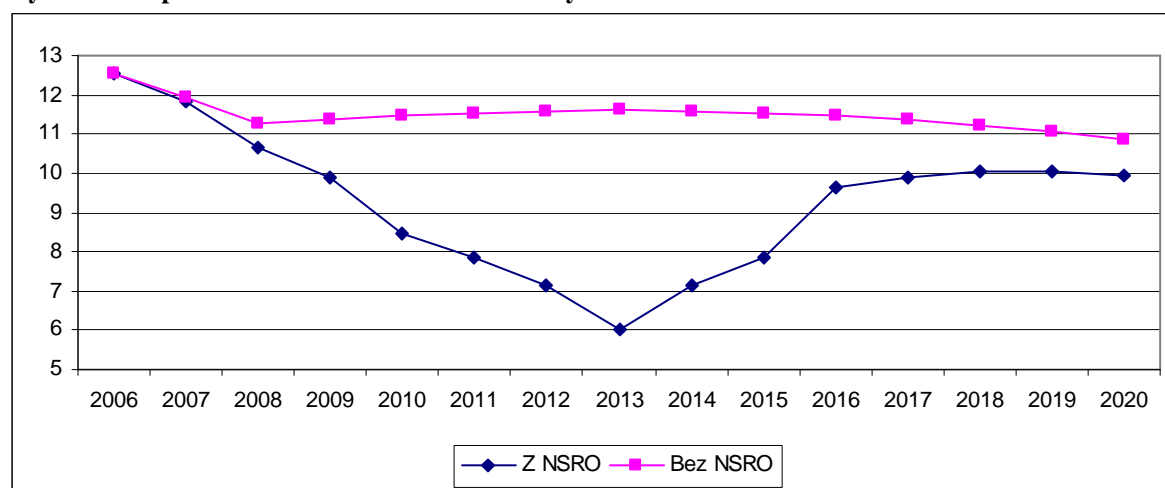


* Różnica w poziomach PKB pomiędzy scenariuszem z NSRO a scenariuszem bazowym (bez NSRO) wyrażona w % w stosunku do PKB w scenariuszu bazowym.

Wpływ NSRO na stopę bezrobocia

NSRO będzie miało również wpływ na obniżenie stopy bezrobocia. Na wykresie 3 przedstawiono wielkość stopy bezrobocia w latach 2006-2020 dla obu scenariuszy, tj. z NSRO i bez NSRO²⁷. Szacuje się, że stopa bezrobocia w 2013 r., wskutek realizacji NSRO, obniży się do poziomu około 6%. Po zakończeniu NSRO 2007-2013 zacznie ona wzrastać i w 2020 r. będzie wynosić około 10%, jednak będzie niższa niż w przypadku braku realizacji NSRO. Odnosząc się do wyników wpływu NSRO na rynek pracy, należy pamiętać, że w obecnej wersji model HERMIN nie uwzględnia migracji zarobkowej do tych krajów UE, które otworzyły swoje rynki pracy dla polskich obywateli. Brak jest bowiem rzetelnych danych na ten temat, pomimo niewątpliwie dużego odpływu siły roboczej z Polski.

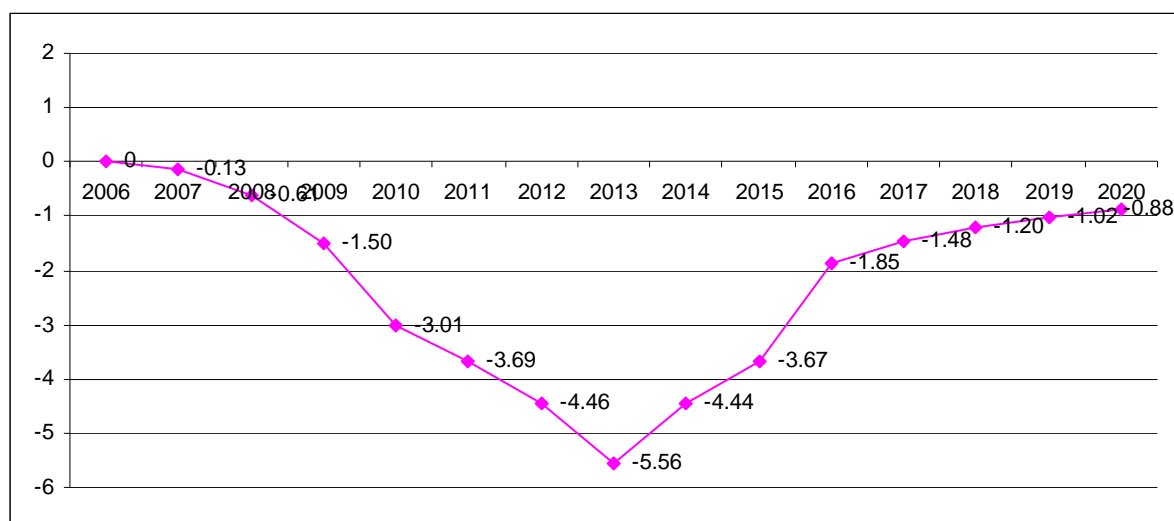
Wykres 3. Stopa bezrobocia w scenariuszu bazowym bez NSRO i w scenariuszu z NSRO



Różnica w wielkości stopy bezrobocia w latach 2007-2020 pomiędzy scenariuszem bazowym (bez NSRO) a scenariuszem z NSRO została przedstawiona na wykresie 4.

²⁷ Analizując przedstawiony scenariusz bazowy dla stopy bezrobocia (wykres 3) należy podkreślić, że zakładany jej nadal dość wysoki poziom w latach 2007-2020 (około 11%-12%) wynika z faktu, że wraz ze wzrostem gospodarczym będzie również zwiększała się wydajność pracy.

Wykres 4. Wpływ NSRO na stopę bezrobocia*

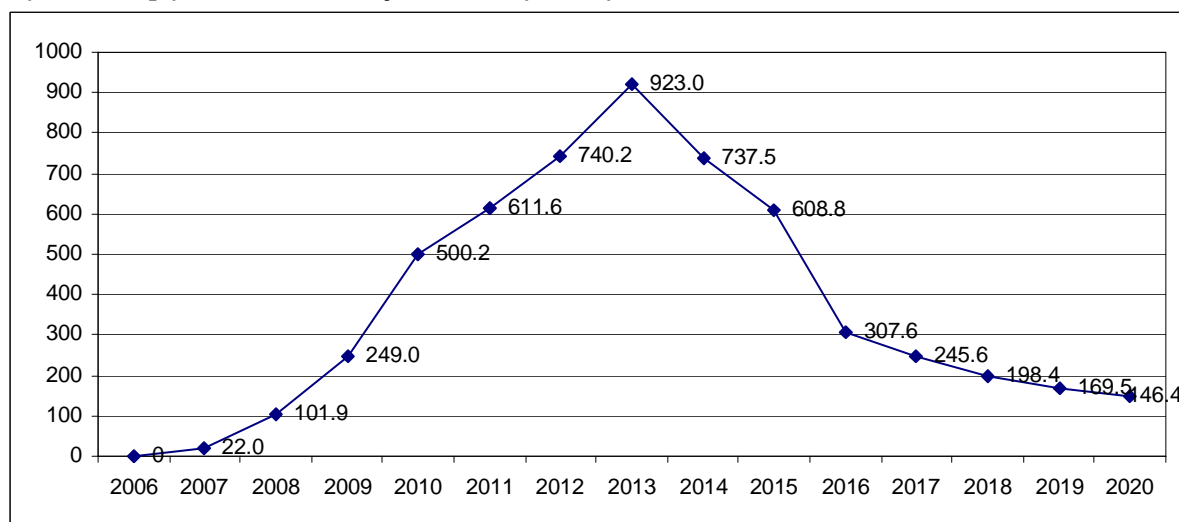


* różnica pomiędzy scenariuszami wyrażona została w punktach procentowych.

Wpływ NSRO na wielkość zatrudnienia

Na wykresie 5 przedstawiono wpływ NSRO na poziom zatrudnienia. Liczba nowych miejsc pracy będzie stopniowo zwiększać się w stosunku do scenariusza bez NSRO i tendencja ta będzie trwała aż do 2013 r., kiedy to liczba osób pracujących będzie wyższa o ponad 900 tysięcy osób. Po 2013 r. widać coraz mniejszą różnicę w liczbie dodatkowych miejsc pracy pomiędzy wariantami z NSRO, a wariantem bez NSRO. Jednak nawet po wygaśnięciu finansowania w ramach NSRO, liczba zatrudnionych w kolejnych latach będzie nadal większa, niż gdyby nie realizowano NSRO.

Wykres 5. Wpływ NSRO na liczbę zatrudnionych w tys. osób



W tabeli 2 zestawiono wyniki dla wybranych zmiennych makroekonomicznych w dwóch scenariuszach, tj. z NSRO i bez NSRO. Natomiast w tabeli 3 zamieszczono wyniki wpływu NSRO na wybrane zmienne.

Tabela 2. Prognozowane wartości wybranych parametrów makroekonomiczne w scenariuszu bez NSRO i z NSRO w latach 2006-2020

	Wzrost PKB (w proc.)		Stopa bezrobocia (w proc.)		Liczba osób zatrudnionych (w tys.)		Wzrost wydajności (w proc.)	
	bez NSRO	z NSRO	bez NSRO	z NSRO	bez NSRO	z NSRO	bez NSRO	z NSRO
2006	6,57	6,57	12,56	12,56	14509	14509	2,04	2,04
2007	5,38	5,59	11,95	11,82	14609	14631	4,41	4,46
2008	5,40	6,21	11,29	10,67	14720	14822	4,44	4,66
2009	4,03	5,62	11,39	9,89	14702	14951	4,20	4,72
2010	4,07	6,98	11,47	8,45	14690	15191	4,22	5,29
2011	4,06	5,97	11,54	7,86	14678	15290	4,22	5,32
2012	4,11	5,94	11,59	7,13	14670	15410	4,24	5,16
2013	4,17	6,56	11,61	6,04	14667	15590	4,26	5,38
2014	4,22	3,08	11,59	7,15	14670	15407	4,27	4,41
2015	4,28	3,30	11,55	7,88	14677	15286	4,29	4,29
2016	4,34	1,49	11,47	9,61	14690	14998	4,31	3,64
2017	4,39	3,57	11,36	9,88	14708	14954	4,32	4,04
2018	4,45	3,81	11,22	10,02	14732	14930	4,34	4,09
2019	4,50	4,07	11,05	10,03	14760	14930	4,35	4,16
2020	4,55	4,20	10,84	9,96	14794	14940	4,37	4,19

Tabela 3. Wpływ NSRO na wybrane parametry makroekonomiczne w latach 2007-2020

	Wpływ NSRO					
	na poziom PKB (w proc.)	na stopę bezrobocia (w pkt. proc.)	na liczbę zatrudnionych (w tys.)	na zasoby infrastruktury fizycznej (w pkt. proc.)	na zasoby kapitału ludzkiego (w pkt. proc.)	na wydajność (w pkt.proc.)
2006	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00
2007	0,20	-0,13	22	0,25	0,04	0,02
2008	0,97	-0,61	102	1,18	0,33	0,09
2009	2,52	-1,50	249	3,28	0,92	0,28
2010	5,38	-3,01	500	7,08	1,97	0,69
2011	7,31	-3,69	612	10,74	2,95	1,15
2012	9,19	-4,46	740	14,70	3,94	1,58
2013	11,70	-5,56	923	19,44	5,06	2,14
2014	10,47	-4,44	738	21,49	5,57	2,29
2015	9,44	-3,67	609	22,17	5,78	2,39
2016	6,45	-1,85	308	20,50	5,49	2,16
2017	5,62	-1,48	246	19,05	5,21	2,11
2018	4,98	-1,20	198	17,74	4,95	2,07
2019	4,55	-1,02	169	16,56	4,70	2,05
2020	4,19	-0,88	146	15,48	4,47	2,03

Tabela 4. Wpływ NSRO na wybrane parametry makroekonomiczne w latach 2007-2020 w ujęciu sektorowym

	Wpływ NSRO					
	na WDB* w sektorze przemysłowym (w proc.)	na WDB* w sektorze usług rynkowych (w proc.)	na Zatrudnienie w sektorze przemysłowym (w tys.)	na zatrudnienie w sektorze usług rynkowych (w tys.)	na wydajność w sektorze przemysłowym (w pkt. proc.)	na wydajność w sektorze usług rynkowych (w pkt. proc.)
2006	0,00	0,00	0.00	0.00	0,00	0,00
2007	0,23	0,22	7.06	14.21	0,01	0,00
2008	1,15	1,00	34.12	61.94	0,07	0,03
2009	3,25	2,47	90.23	146.90	0,28	0,12
2010	7,51	4,97	197.03	281.48	0,84	0,34
2011	11,29	6,16	273.46	317.08	1,65	0,67
2012	14,63	7,47	345.58	372.15	2,37	0,92
2013	18,89	9,28	440.03	457.06	3,26	1,23
2014	18,11	7,54	397.30	325.26	3,80	1,39
2015	17,7	6,18	368.80	230.36	4,14	1,47
2016	13,71	3,18	267.36	40.22	4,08	1,41
2017	12,57	2,44	243.80	1.77	4,03	1,35
2018	11,50	1,95	220.27	-21.91	4,01	1,30
2019	10,65	1,65	202.75	-33.28	4,00	1,26
2020	9,89	1,43	187.29	-40.86	3,99	1,22

* WDB – Wartość Dodana Brutto

Przeprowadzone badania wskazują na relatywnie silniejszy wpływ funduszy unijnych na wzrost gospodarczy niż na rynek pracy, tj. wielkość zatrudnienia i stopę bezrobocia. Fundusze strukturalne szczególnie silnie wpływają na zwiększenie wydajności czynników produkcji (zarówno poprzez podniesienie kwalifikacji siły roboczej, jak i lepszą dostępność do infrastruktury technicznej, w tym transportowej). Zwiększenie globalnej wydajności gospodarki, przy tym samym poziomie produkcji, powoduje ograniczenie zapotrzebowania na siłę roboczą, jednak w dłuższym okresie poprawia międzynarodową konkurencyjność gospodarki, przyciąga kapitał zagraniczny, powoduje zwiększenie produkcji i w konsekwencji oddziałuje pozytywnie na zatrudnienie.

Biorąc pod uwagę potencjalny wpływ, jaki będzie miała realizacja NSRO na wielkość produkcji w poszczególnych sektorach gospodarki, okazuje się, że najsilniejsze oddziaływanie będzie można zaobserwować w sektorze przemysłowym. W 2013 r., gdy będzie ono miało najwyższy poziom w stosunku do scenariusza bazowego sięgnie 18,89%. W tym samym roku w sektorze usług rynkowych będzie się kształtowało na poziomie 9,28%. Nawet po 2015 r. poziom realnej wielkości produkcji sektora przemysłowego i usług rynkowych oraz poziom PKB będą wyższe w rezultacie realizacji NSRO.

W przypadku rynku pracy wyraźnie silniejszy wpływ jest na sektor usług rynkowych, gdzie poziom zatrudnienia w 2013 r. może być wyższy o około 457 tys. osób (w porównaniu ze scenariuszem bazowym). Poziom wydajności w sektorze usług będzie stale się zwiększał i osiągnie szczyt w 2015 r. W rezultacie będzie to powodować spadek zatrudnienia (w stosunku do scenariusza bazowego) w tym sektorze po roku 2015, kiedy realizacja NSRO zostanie zakończona. W sektorze przemysłowym w 2013 r. poziom zatrudnienia będzie wyższy o około 440 tys. osób i nawet pomimo ustania transferów po 2015 r., nadal wyraźny będzie przyrost miejsc pracy w tym sektorze (w 2020 r. liczba zatrudnionych będzie wyższa o ponad 187 tys. w porównaniu do scenariusza bazowego).

Dla podniesienia poziomu obiektywności oceny oddziaływań funduszy strukturalnych na gospodarkę kraju i gospodarki regionalne dokonano porównania oceny efektu makroekonomicznego przeprowadzonej za pomocą modelu HERMIN z wynikami otrzymanymi przy wykorzystaniu alternatywnego modelu makroekonomicznego. W tym celu wykorzystano empiryczny model hybrydowy²⁸. Porównanie prognoz wpływu funduszy UE na tempo wzrostu PKB otrzymanych za pomocą ww. modeli przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 5. Porównanie dwóch wariantów prognozy PKB w latach 2006-2015 otrzymanych za pomocą modelu HERMIN i empirycznego modelu hybrydowego.

	HERMIN			Empiryczny model hybrydowy		
	Prognoza tempa wzrostu PKB (w proc.)			Prognoza tempa wzrostu PKB (w proc.)		
	bez NSRO	pełny efekt NSRO	różnice tempa wzrostu	bez NSRO	pełny efekt NSRO	różnice tempa wzrostu
	a	b	b-a	c	d	d-c
2006	6,57	6,57	0,00	4,90	5,10	0,20
2007	5,38	5,59	0,21	5,00	5,21	0,21
2008	5,40	6,21	0,81	4,30	4,75	0,45
2009	4,03	5,62	1,59	3,90	5,30	1,40
2010	4,07	6,98	2,90	4,10	5,81	1,71
2011	4,06	5,97	1,91	4,20	5,16	0,96
2012	4,11	5,94	1,83	4,60	5,47	0,87
2013	4,17	6,56	2,39	4,40	5,18	0,78
2014	4,22	3,08	-1,15	4,20	4,24	0,04
2015	4,28	3,30	-0,97	4,10	4,27	0,17
Średnie tempo wzrostu	4,63	5,58	0,95	4,36	5,03	0,67

Źródło: WARR, IKCHZ.

W kolumnach (a) i (c) przedstawiono wyniki symulacji dla tempa wzrostu PKB, przy założeniu braku realizacji NSRO. Można zauważyć, że nawet bez finansowania w ramach NSRO polska gospodarka rozwijałaby się względnie szybko. Średnie tempo wzrostu wyniosłoby w tym okresie według metodyki modelu HERMIN 4,63 %, a według modelu hybrydowego 4,36 % rocznie.

W kolumnach (b) i (d) zaprezentowano wyniki symulacji dla tempa wzrostu PKB po uwzględnieniu szoku inwestycyjnego, jakim jest NSRO. Średnie tempo wzrostu PKB przy pełnym wykorzystaniu środków UE wyniesie wg metodyki modelu HERMIN 5,58%, a według empirycznego modelu hybrydowego 5,03% rocznie. Oznacza to, że pełny efekt zainwestowania w polską gospodarkę funduszy unijnych, spowoduje podniesienie tempa wzrostu PKB w tym okresie średniorocznie o 0,95 pkt proc. (HERMIN) i 0,67 pkt proc. (model hybrydowy).

Należy jednak pamiętać, że NSRO będzie zwiększać wzrost PKB przez ograniczony czas (w miarę jak gospodarka przesuwa się od niższego do wyższego poziomu PKB), a poziom PKB

²⁸ Model opracowany przez Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego (IKCHZ), stosowany do budowy projekcji PKB i jego składowych, w tym eksportu i importu. Model łączy neoklasyczną teorię zapewniającą długookresową równowagę gospodarce, z teorią nowokeynesowską, bazującą na zmianach popytu. Takie połączenie powoduje nakładanie się na długookresową ścieżkę wzrostu, średniookresowych wahań koniunkturalnych. Więcej wiadomości na temat modelu odnaleźć można w materiale „Ocena szacunkowa NSRO 2007-2013”, IKCHZ, wrzesień 2006 r.

będzie wyższy w perspektywie długookresowej. NSRO nie jest więc w stanie zwiększać dynamiki wzrostu w sposób stały.

Wyniki otrzymane przy zastosowaniu różnych narzędzi badawczych są zbieżne i mieszczą się w granicach błędów dokładności modelowania.

5. Strategia rozwoju społeczno - gospodarczego kraju

5.1. Wyzwania

Analiza sytuacji społeczno – gospodarczej kraju dokonana w poprzednich rozdziałach, wskazuje, że w horyzoncie średnioterminowym (7 najbliższych lat) najważniejszym wyzwaniem dla naszego kraju jest adekwatna do aspiracji społeczeństwa odpowiedź na procesy globalizacyjne, przy jednoczesnym zwiększaniu stopnia spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej w ramach UE.

W tym kontekście można wskazać kilka podstawowych obszarów - wyzwań, które należy wziąć pod uwagę przy formułowania średniookresowej strategii rozwojowej.

Wszelka strategia rozwojowa musi zapewnić sobie możliwości realizacji. Biorąc pod uwagę funkcjonowanie systemu stanowienia prawa i administracji publicznej oraz stan niezadowolenia z działania instytucji publicznych, w porównaniu z innymi krajami członkowskimi UE, jasne jest, że bez gruntownej zmiany sposobu zarządzania i administrowania państwem nie będzie można osiągnąć nakreślonych celów i priorytetów.

W związku z tym, wyzwaniem dla Polski - o charakterze podstawowym - jest modernizacja systemu zarządzania państwem i ukształtowanie takiego systemu instytucji publicznych, który nie stanowiłby bariery dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Wymaga to zapewnienia wysokiej jakości funkcjonowania instytucji państwowych w warunkach członkostwa Polski w UE, w tym administracji publicznej (rządowej i samorządowej), wymiaru sprawiedliwości oraz innych służb publicznych. Kluczowym czynnikiem efektywnego funkcjonowania sfery publicznej jest odpowiednie ukształtowanie wzajemnych interakcji między poszczególnymi poziomami władzy oraz mechanizmów współpracy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.

Polska w okresie 2007-2013 będzie największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W jej ramach może otrzymać łącznie ponad 67 mld euro podzielonych na interwencje EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności. Łącznie transfery dla Polski będą stanowić ponad 20% wszystkich środków finansowych przeznaczonych z budżetu UE na realizację polityki spójności. W odniesieniu do wielkości polskiego PKB transfery z budżetu UE mogą średniorocznie osiągnąć poziom bliski 4%, ale uwzględniając dodatkowe finansowanie ze strony środków krajowych (publicznych i prywatnych) łącznie w realizację polityki spójności będą zaangażowane środki stanowiące równowartość 5% polskiego PKB (średniorocznie). Biorąc pod uwagę nierównomierny rozkład przestrzenny projektów współfinansowanych przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, w niektórych województwach poziom wydatków może zbliżyć się w pewnym okresie nawet do 10 % PKB w danym województwie. Wielkość transferów i ich bardzo duży udział w całokształcie wszystkich wydatków przeznaczonych na działania rozwojowe w Polsce wskazuje na konieczność:

- zapewnienia efektywnego systemu realizacji programów rozwojowych współfinansowanych przez środki UE,
- prowadzenia pro-rozwojowej i pro-wzrostowej polityki gospodarczej, która przyniesie mierzalne na gruncie polityki spójności efekty - wzrost spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej Polski i jej regionów w stosunku do zamożniejszych krajów i regionów UE.

Umiejętność absorpcji środków strukturalnych i efektywność ich wykorzystania w Polsce może wpłynąć na przebieg toczącej się od wielu lat w UE dyskusji nad potrzebą prowadzenia polityki spójności w kształcie, którego główne ramy zostały określone pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku i której Polska jest obecnie największym beneficjentem.

Poważnym wyzwaniem dla Polski (jak i innych krajów UE) będzie zapewnienie komplementarności celów i instrumentów realizacji różnych polityk krajowych i europejskich dla osiągnięcia wyznaczonych celów rozwojowych. Skala wyzwania wynika z następujących przyczyn:

- po stronie polskiej - z dużej zmienności ogólnych zasad funkcjonowania oraz zmienności struktur administracyjnych odpowiedzialnych za programowanie i realizację różnych działań rozwojowych,
- po stronie UE - brak wystarczających mechanizmów koordynacji i znacznego stopnia autonomizacji różnych polityk (takich jak polityka spójności, polityka w zakresie konkurencyjności, Wspólna Polityka Rolna, Wspólna Polityka Rybacka) oraz instrumentów ich realizacji.

Powyższe czynniki składają się na konieczność stworzenia na szczeblu krajowym stabilnych ram prawnych w zakresie prowadzenia polityki rozwoju i jej finansowania oraz budowy, w sensie administracyjnym, bardzo silnego ośrodka koordynacyjnego. Ośrodek ten powinien być zdolny nie tylko do zapewnienia na etapie programowania zintegrowanego i spójnego podejścia uwzględniającego wymiar krajowy i europejski, ale także do odgrywania roli zarządczej i arbitrażowej w stosunku do nieuchronnych konfliktów pojawiających się na etapie realizacji strategii rozwojowej.

Dla realizacji strategii zapewnienia optymalnych warunków dla wzrostu gospodarczego i wykorzystania wszystkich środków UE niezbędna jest przebudowa filozofii funkcjonowania systemu finansów publicznych w Polsce oraz zmiany i uelastycznienie ustawodawstwa dotyczącego funkcjonowania przedsiębiorstw. Warunkiem wstępnym jest kompleksowa reforma finansów publicznych, obejmująca zmiany struktury wydatków publicznych (stopniowe zwiększanie wydatków o charakterze rozwojowym), wprowadzenie mechanizmów wieloletniego planowania finansowego oraz usprawnienie procedur związanych z wydatkowaniem i rozliczaniem, w tym kontrolą i audytem środków publicznych, konsolidacja finansów publicznych, w szczególności stworzenie warunków dla sprawnego funkcjonowania sektora finansów publicznych, dokonanie racjonalizacji wydatków publicznych oraz zapewnienie budżetowi państwa stabilnych źródeł dochodów. Deficyt sektora finansów ma w Polsce w dużej mierze charakter strukturalny. Transfery socjalne, stanowiące znaczną część wydatków budżetowych, ograniczają pulę środków, które można byłoby przeznaczyć na inwestycje o charakterze prorozwojowym, takie jak np. badania i rozwój, innowacje, infrastruktura, poprawa jakości funkcjonowania administracji publicznej. Wobec powyższego, konieczne jest kontynuowanie reform zmierzających do zmniejszania deficytu finansów publicznych i długu publicznego, zwiększenia kontroli nad środkami publicznymi, jak też dalszej decentralizacji finansów publicznych. Służyć temu będzie m.in. wprowadzenie systemu wieloletniego planowania budżetowego.

Poważnym wyzwaniem dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski jest maksymalne wykorzystanie posiadanych zasobów pracy oraz wzmocnienie potencjału kadrowego przez skuteczną walkę ze zjawiskiem drenażu mózgow i emigracji siły roboczej oraz sprzyjanie dopływowi na rynek pracy pracowników odchodzących z restrukturyzowanych sektorów (np. rolnictwa) bądź z zagranicy. Sytuacja na rynku pracy w Polsce charakteryzuje się wysokim bezrobociem i niskim wskaźnikiem zatrudnienia, stanowiąc tym samym wyraz marnotrawstwa kapitału ludzkiego. Skuteczne podjęcie tego wyzwania wymaga większego

zaangażowania zasobów ludzkich na rynku pracy, co można osiągnąć poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, w szczególności w sektorze usług, który będzie mógł zaangażować pracowników z modernizującego się sektora przemysłowego i z restrukturyzującego się rolnictwa.

Rozwój gospodarki opartej na wiedzy wymaga zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki. W obecnej sytuacji wiele osób, ze względu na brak lub niedopasowane umiejętności zawodowe do wymogów pracodawców, nie może wejść lub utrzymać się na rynku pracy. Podniesienie poziomu i jakości wykształcenia przyczyni się do zwiększenia szans na znalezienie i podjęcie zatrudnienia oraz do podniesienia mobilności jednostek na rynku pracy. Zapewnienie uczniom, słuchaczom i studentom wysokiej jakości kształcenia, przez odpowiednie rozwiązania instytucjonalne i organizacyjne w systemie edukacji, przełoży się na ich zdolność oceny zastanej sytuacji w momencie wchodzenia na rynek pracy, identyfikacji własnej pozycji na tym rynku oraz umiejętności dokonywania odpowiednich wyborów przyszłej kariery zawodowej. Obecny model kształcenia w zbyt małym stopniu uwzględnia potrzeby zmieniających się oczekiwań rynku pracy. Ze względu na potrzeby gospodarki opartej na wiedzy szczególnie istotne jest stworzenie warunków, dzięki którym wzrośnie liczba uczniów zainteresowanych naukami ścisłymi, a w następstwie - liczba studentów wybierających taką ścieżkę edukacyjną i pracowników o odpowiednich kwalifikacjach.

Kolejnym wyzwaniem dla Polski w perspektywie średnioterminowej jest ograniczenie zasięgu ubóstwa. Jak wynika z diagnozy, trudności jakich doświadczają Polacy w związku z problemami na rynku pracy w największym stopniu przyczyniają się do ich ubożenia. Relacja między rynkiem pracy a sytuacją społeczną ma kierunek dwustronny. Problemy na rynku pracy implikują obniżenie warunków życia ludności, zaś problemy finansowe powodujące ograniczony dostęp do dóbr i usług stanowią barierę w znalezieniu zatrudnienia. Wyzwaniem jest przede wszystkim poprawa warunków funkcjonowania rodzin – wsparcie rodzin w wychowaniu i edukacji dzieci. Równocześnie konieczne jest przywrócenie instytucjom pomocy społecznej funkcji integracji i aktywizacji społecznej, które były ograniczane poprzez wyłącznie interwencyjny charakter tego elementu zabezpieczenia społecznego. W procesie wdrażania pomocy społecznej powinna mieć wsparcie w instytucjach zatrudnienia socjalnego, w różnorodnych formach ekonomii społecznej, w działaniach w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Mimo nieznacznej, w stosunku do ogółu ludności kraju, liczby imigrantów i uchodźców, można spodziewać się, że ze względu na przystąpienie Polski do UE zwiększy się napływ ludności z krajów, w których warunki życia są trudniejsze. Będzie to oznaczało konieczność wdrażania określonych działań w stosunku do tych grup, aby zapobiec powstawaniu enklaw biedy i wykluczaniu społecznemu. Cywilizacyjny oraz kulturowy wymiar nakłada na administrację publiczną i partnerów społecznych szczególnie obowiązek stworzenia warunków dla właściwego przebiegu społecznych i zawodowych procesów integracyjnych skierowanych do imigrantów.

Istotnym wyzwaniem o charakterze społecznym mającym olbrzymie implikacje gospodarcze jest proces starzenia się ludności, który będzie powodować zwiększanie się odsetka osób starszych w ludności. Proces ten szczególnie zintensyfikuje się w drugiej dekadzie wieku, co oznacza że już dziś niezbędne jest budowanie kompleksowego systemu wsparcia dla osób starszych oraz poszukiwanie rozwiązań przeciwdziałania takiemu procesowi poprzez aktywną politykę prorodzinną i właściwe ukierunkowanie procesów migracyjnych (w tym zachęty do powrotów dla ludzi, którzy wyjechali za granicę). Wyzwaniem na najbliższe lata jest wspieranie aktywnego starzenia się i zaniechania wcześniejszego kończenia pracy zawodowej. Dodatkową przyczyną niskich wskaźników zatrudnienia osób starszych oraz absencji zawodowej jest w dużej mierze gorszy stan zdrowia Polaków niż mieszkańców UE, zaś średnia długość życia w Polsce jest niższa od przeciętnej w tych krajach. W tym aspekcie

istotną rolę należy przypisać stworzeniu nowoczesnego systemu opieki zdrowotnej opartego o zapobieganie zagrożeniom dla zdrowia poprzez bezpieczeństwo i higienę pracy pracowników oraz wypełnianie luk w infrastrukturze zdrowotnej – szczególnie w kontekście jakości i dostępności oferowanych usług.

Wyzwaniem o charakterze gospodarczym jest zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki. Podstawowym czynnikiem, od którego zależy dynamika rozwoju gospodarczego jest zdolność innowacyjna przedsiębiorstw. Obecnie głównymi źródłami przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw, działających w Polsce, są niskie koszty pracy oraz duży rynek zbytu. Trendy rozwojowe oraz postępująca globalizacja powodują jednak, że trwały rozwój może zagwarantować jedynie budowanie przewagi konkurencyjnej przez przedsiębiorstwa opierające swoją działalność na innowacjach. Dlatego też wyzwaniem jest znaczące podniesienie innowacyjności przedsiębiorstw za pomocą wzmocnienia znaczenia innowacji w działalności przedsiębiorstw oraz stymulowanie wzrostu nakładów inwestycyjnych. Kluczowe znaczenie ma większe wykorzystanie wyników prac badawczo-rozwojowych przez podmioty gospodarcze, w tym zwiększenie transferu nowoczesnych rozwiązań technologicznych, produktowych i organizacyjnych.

Ogromnym wyzwaniem dla Polski jest przezwyciężenie negatywnego, ale uzasadnionego, obrazu kraju o zatrważająco złym stanie infrastruktury drogowej i mało wydajnej infrastrukturze kolejowej oraz peryferyjnym - ze względu na stopień dostępności - charakterze. Brak jest szeregu kluczowych powiązań transportowych, a znaczna część miast jest niedostatecznie skomunikowana, co stanowi o poważnej barierze dostępności wielu miast i regionów. Polska nie tylko powinna pokonać bariery infrastrukturalne, ale również umiejętnie wykorzystać szanse wynikające z położenia geograficznego oraz kształtować swoją sieć infrastrukturalną w taki sposób, aby wspierać rozwój inwestycji krajowych i zagranicznych. Nowoczesna infrastruktura jest istotnym czynnikiem w działalności wielu przedsiębiorstw, wpływającym na atrakcyjność gospodarczą i społeczną regionów. Warunkiem lokalizacji nowych inwestycji, tworzących nowe miejsca w pracy w Polsce, jest zapewnienie dostępności transportowej terenów potencjalnych inwestycji, odpowiednie uzbrojenie terenów inwestycyjnych, a także zapewnienie dobrze rozwiniętej pozostałej infrastruktury technicznej, odpowiedniej jakości stanu środowiska przyrodniczego, poczucia bezpieczeństwa, warunków zdrowotnych mieszkańców i atrakcji kulturalnych.

Pomimo tego, iż po 1989 r. nastąpiła w Polsce znacząca poprawa stanu środowiska naturalnego, wyzwaniem jest doprowadzenie parametrów środowiskowych do stanu wymaganego przez dyrektywy UE. Wymaga to podejmowania działań na rzecz trwałego i zrównoważonego (*sustainable*) rozwoju społeczno-gospodarczego oraz kontynuacji inwestycji służących poprawie jakości wód, powietrza atmosferycznego i powierzchni ziemi. Poważnym zadaniem jest zachowywanie obszarów i krajobrazów najwartościowszych przyrodniczo oraz minimalizacja negatywnego oddziaływania na środowisko inwestycji transportowych, katastrof naturalnych i technologicznych.

Polska nie należy do krajów UE, w których zróżnicowania przestrzenne mierzone wskaźnikami gospodarczymi i społecznymi na poziomie regionów statystycznych NUTS II (w przypadku Polski - pomiędzy województwami) można określić nadmiernymi. Niemniej jednak dająca się zauważyć w ostatnich latach polaryzacja trendów rozwojowych (regiony najsłabsze rozwijają się przeciętnie znacznie wolniej niż regiony zamożne, które są bardziej konkurencyjne w dzisiejszych warunkach gospodarczych), każe zastanowić się nad podjęciem ukierunkowanej przestrzennie interwencji mającej na celu przeciwdziałanie dalszemu rozwarstwieniu poziomu dochodów, dostępu do dobrej jakości pracy oraz do nowoczesnej infrastruktury społecznej i technicznej. Wyzwaniem przed którym stoi Polska w odniesieniu do przestrzeni jest jak najefektywniejsze wykorzystywanie potencjału regionów dla

wspomagania procesów rozwojowych i modernizacyjnych zachodzących w całym kraju oraz selektywna (zorientowana pro-efektywnościowo) pomoc regionom o gorszych warunkach rozwojowych dla umożliwienia im zainicjowania przebudowy gospodarek regionalnych i zwiększenia tym samym, w dłuższym horyzoncie czasowym, ich własnej konkurencyjności.

W tym kontekście – zarówno wspomaganie wzrostu, jak i procesów restrukturyzacyjnych – szczególne znaczenie ma wykorzystanie potencjału miast, w tym w szczególności dużych aglomeracji miejskich rozmieszczonych dosyć równomiernie na terytorium kraju. Te miasta, w pierwszym rzędzie, będą przyciągały inwestycje. Szczególna rola przypada miastom na wschodzie kraju – wzmocnienie sieci miejskiej na tym obszarze będzie oznaczało zwiększenie tempa restrukturyzacji m.in. poprzez tworzenie pozarolniczych miejsc pracy oraz umożliwienie wyrównywania poziomów rozwoju.

Szczególnym wyzwaniem dla Polski, o charakterze przestrzennym, społecznym i gospodarczym jest restrukturyzacja rolnictwa i obszarów wiejskich. Polska jest obecnie krajem UE o największej liczbie ludności pracującej w rolnictwie i jednocześnie o największej liczbie osiedli wiejskich. Wejście Polski do UE spowodowało rozpoczęcie procesu odpływu ludności z rolnictwa oraz zintensyfikowało procesy zmian strukturalnych na obszarach wiejskich. Tempo tych procesów będzie w najbliższych latach narastać, co powoduje, że istnieje konieczność wchłonięcia przez gospodarkę uwalnianych z rolnictwa zasobów pracy – stałego rozwoju pozarolniczych miejsc pracy oraz zwiększania jakości kapitału ludzkiego poprzez wzrost poziomu edukacji i umiejętności zawodowych, a tym samym wzrost przedsiębiorczości i mobilności.

Innym wyzwaniem, związanym z przekształcaniem obszarów wiejskich, jest zwiększenie dostępu mieszkańcom tych terenów do usług podstawowych i wyższego rzędu, które są głównie zlokalizowane na terenach miejskich i w miastach. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera restrukturyzacja rolnictwa i obszarów wiejskich na obszarach wschodnich, co warunkuje możliwości wzrostu tempa rozwoju a tym samym zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej z resztą kraju.

Polska w coraz większym stopniu zintegrowana z gospodarką światową będzie także w większym stopniu podatna na ewentualne kryzysy społeczno-gospodarcze o zasięgu globalnym. Stopień zagrożenia będzie zależny zarówno od stabilności makroekonomicznej, jak i struktury gospodarki (w Polsce w wielu sferach istnieje nadal zbyt duże uzależnienie od tradycyjnych źródeł energii, duża zależność od kierunków importu surowców i energii). Coraz większy problem może stanowić zagrożenie utraty przewagi konkurencyjnej w wielu sektorach na skutek przenoszenia działalności gospodarczej do krajów mogących zaoferować niższe koszty działalności gospodarczej, w tym koszty pracy przy zapewnieniu podobnej jakości usług i wyrobów. Właściwa odpowiedź na to wyzwanie musi brać pod uwagę fakt przestrzennej koncentracji sektorów tradycyjnych i branż – obszary ich występowania są potencjalnie bardziej narażone na utratę miejsc pracy, utratę bazy wytwórczej i konieczność podjęcia działań osłonowych i restrukturyzacyjnych.

5.2. Wizja rozwoju

Zakładanym efektem strategii proponowanej w NSRO jest znaczące podniesienie jakości życia mieszkańców Polski i osiągnięcie spójności gospodarczej z innymi krajami UE. Instrumenty realizacji takiej strategii mają charakter zarówno instytucjonalno-systemowy (np. zmiany w sferze warunków prowadzenia działalności gospodarczej, prywatyzacja, rozwój instytucji otoczenia biznesu, reforma systemu finansów publicznych), jak i finansowy (inwestycje w edukację, sektor badawczo-rozwojowy, infrastrukturę techniczną oraz działania restrukturyzacyjne).

Do roku 2013 Polska i jej regiony powinny stać się miejscem atrakcyjnym dla inwestowania, życia i pracy. Oznacza to znaczącą poprawę jakości i dostępności drogowej infrastruktury transportowej jak również infrastruktury środowiska. Wszystkie regiony Polski będą powiązane z pozostałymi krajami UE transeuropejskimi sieciami infrastrukturalnymi, a przez wszystkie powiatowe miasta w Polsce przebiegać będzie sieć infrastrukturalna – europejska, krajowa lub regionalna. Zwiększenie jakości podróżowania komunikacją publiczną w dziewięciu aglomeracjach miejskich, mających według klasyfikacji programu ESPON status europejskich, wymagać będzie wprowadzenia zintegrowanych systemów komunikacji zbiorowej. Dzięki realizacji przedsięwzięć poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego znacząco zmniejszy się ilość wypadków drogowych, w tym liczba osób ulegających wypadkom śmiertelnym.

Wysoka jakość środowiska przyrodniczego ma istotne znaczenie dla jakości życia społeczeństwa oraz dla stymulowania wzrostu gospodarczego opartego na nowoczesnych technologiach. W odniesieniu do dyrektyw ekologicznych UE, Polska do 2013 r. znacząco poprawi stopień wdrożenia wynikających z nich standardów. Do średniej notowanej w Europie Zachodniej zbliży się udział mieszkańców posiadających dostęp do kanalizacji i obsługiwanych przez oczyszczalnie ścieków. Nastąpi znaczące zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Podstawą działań ochrony przyrody i krajobrazu będzie Europejska Sieć Ekologiczna NATURA 2000, dzięki której zachowana zostanie różnorodność gatunków oraz walory przyrodnicze środowiska.

W latach 2007-2013 Polska będzie skutecznie wdrażała cele Strategii Lizbońskiej, co umożliwi szersze wykorzystanie wiedzy i innowacyjności, służących wzrostowi gospodarczemu. Na realizację tych celów Polska będzie przeznaczając coraz więcej środków w ramach Celu „Konwergencja” polityki spójności, tak aby w 2013 r. zbliżyć się do zalecanego przez Komisję indykatywnego poziomu 60%. Będzie to stymulować większe ukierunkowanie publicznych nakładów inwestycyjnych na wydatki rozwojowe, czego wyrazem będzie między innymi znaczący wzrost skali inwestycji w badania i rozwój w stosunku do aktualnego poziomu około 0,6% PKB, a przede wszystkim ukierunkowanie tych wydatków na inwestycje w sektorze przedsiębiorstw.

Gospodarka polska będzie w 2013 r. gospodarką innowacyjną, dzięki istotnemu zwiększeniu przez przedsiębiorstwa przemysłowe nakładów na działalność innowacyjną, w tym udziału wydatków na B+R oraz stymulowanie współpracy jednostek naukowych z sektorem przemysłowym i usługowym. Sektor małych i średnich przedsiębiorstw zyska znacznie lepsze warunki dla rozwoju dzięki wdrożeniu w Polsce rekomendacji Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw, w tym w szczególności dotyczących uproszczenia przepisów regulacyjnych w zakresie uruchamiania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz szeroko rozumianego otoczenia prawnego oddziałującego na klimat przedsiębiorczości.

Na terenie całej Polski zostanie zapewniony powszechny dostęp do Internetu. W wyniku informatyzacji służb publicznych i otoczenia biznesowego, zostanie wdrożona e-gospodarka, e-administracja, e-zdrowie, e-edukacja, a możliwości wynikające z tego procesu zostaną w sposób bardziej efektywny wykorzystane dla rozwoju gospodarki. W sposób skuteczny rozwiązany zostanie problem dostępu do finansowania, w tym w szczególności takich grup jak: przyszli przedsiębiorcy, mikroprzedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe.

Zgodnie z obecnymi trendami gospodarczymi Polska będzie krajem, w którym nastąpi zwiększenie zatrudnienia w sektorze usług oraz podniesienie ich jakości, przy jednoczesnym spadku zatrudnienia w rolnictwie. Zwiększeniu ulegnie w szczególności rola sektora usług rynkowych, w tym zwłaszcza turystyki krajowej i zagranicznej, która wykorzystując dobry stan środowiska przyrodniczego oraz walory kulturowe stanie się ważnym źródłem zatrudnienia i dochodów dla społeczeństwa.

Ze względu na przebieg procesów demograficznych, w Polsce do 2013 r. nastąpi znaczące podwyższenie wskaźnika aktywności zawodowej, co pozwoli lepiej wykorzystać potencjał roczników młodzieży i przedłużyć aktywność zawodową osób w wieku okołoemerytalnym. Dzięki temu powinno nastąpić znaczące zmniejszenie stopy bezrobocia, a zachęty wynikające z poprawy sytuacji na rynku pracy powinny stymulować powrót znacznej części młodych pracowników do Polski. Do 2013 r. nastąpi znaczne uelastycznienie rynku pracy, dzięki czemu pracownicy szybciej i łatwiej będą mogli zdobyć zatrudnienie, a przedsiębiorcy szybciej uzupełnić niezbędne potrzeby kadrowe. Wprowadzony zostanie model kształcenia ustawicznego umożliwiający poprawę kwalifikacji w ciągu całej kariery zawodowej. Nastąpi zwiększenie udziału młodzieży zdobywającej wykształcenie na poziomie wyższym i lepsze dopasowanie struktury wykształcenia do potrzeb rynku. W obszarze polityki społecznej zostanie zbudowany zintegrowany system polityki państwa, którego celem jest zwiększanie integracji społecznej. przy wzajemnym wspieraniu się polityki społecznej i polityki prowadzącej do wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia, w tym także dobre rządzenie, przejrzystość i zaangażowanie wszelkich podmiotów w projektowanie, wdrażanie i monitorowanie polityki społecznej.

Do 2013 r. Polska stanie się państwem przyjaznym dla obywateli, posiadającym sprawnie funkcjonującą i nowoczesną administrację, w którym świadczona są wysokiej jakości usługi publiczne i gdzie wyeliminowana została korupcja oraz zapewniony optymalny poziom bezpieczeństwa. Nastąpi profesjonalizacja aparatu urzędniczego administracji rządowej i samorządowej, a państwo będzie w stanie zapewnić bezpieczeństwo publiczne, wsparcie w utrzymaniu zdrowej siły roboczej, warunkującej rozwój gospodarczy. Widoczna będzie zasadnicza poprawa systemu ochrony ludności i ratownictwa, w tym medycznego, profilaktyki, opieki medycznej podstawowej i specjalistycznej, oraz wzmocniona zostanie promocja zdrowego stylu życia.

5.3. Podstawowe zasady

Realizacja strategii rozwojowej będzie opierać się o zasady i wartości, wynikające z przyjętego systemu uregulowań prawnych, wspólnotowych i krajowych, jak i o dodatkowe zasady, których stosowanie jest niezbędne dla osiągnięcia postawionych celów.

Przy wykorzystywaniu instrumentów realizacji celów NSRO stosowane będą następujące zasady:

Dodatkowość – środki finansowe pochodzące z budżetu UE nie zastępują krajowych środków publicznych, stanowiąc ich uzupełnienie. Środki pochodzące z UE wywołują w kraju „efekt dźwigni”, czyli sprzyjają zaangażowaniu sektora publicznego i prywatnego w realizowanie działań współfinansowanych ze środków UE. Celem stosowania zasady dodatkowości jest jednocześnie zapobieganie wypierania środków krajowych przez środki wspólnotowe.

Komplementarność i spójność z innymi politykami wspólnotowymi – działania podejmowane przez Polskę zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, współfinansowane przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, są spójne z priorytetami wyznaczonymi przez Wspólnotę Europejską. Spójność interwencji funduszy unijnych z celami odnowionej Strategii Lizbońskiej, działaniami, politykami i priorytetami Wspólnoty wynika z SWW, NSRO i zapisów programów operacyjnych.

Koncentracja – dla osiągnięcia zakładanych celów środki finansowe i wysiłki regulacyjne podejmowane w Polsce będą koncentrowane w ograniczonych dziedzinach, a w odniesieniu

do przestrzeni na określonych obszarach. Podstawowymi obszarami wsparcia będą takie obszary, które gwarantują zachowanie wysokiego wzrostu oraz zatrudnienia.

Koordynacja – Komisja Europejska i Polska zapewniają koordynację pomiędzy pomocą z poszczególnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Rybackiego, a interwencjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innych istniejących instrumentów finansowych, a także między zakresem interwencji instrumentów współfinansowanych przy wykorzystaniu środków UE a priorytetami i działaniami określonymi w Krajowym Programie Reform na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej.

Ocena – będzie stosowana w celu poprawy jakości, skuteczności i spójności interwencji pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz poprawy strategii wdrażania programów operacyjnych, z uwzględnieniem specyficznych problemów strukturalnych, z jednoczesnym uwzględnieniem celu zrównoważonego rozwoju i innych właściwych regulacji wspólnotowych w zakresie wpływu na środowisko oraz strategicznej oceny środowiskowej.

Partnerstwo – cele NSRO realizowane są w ramach ścisłej współpracy Komisji Europejskiej i Polski na zasadzie partnerstwa. Przy opracowaniu, wdrażaniu, monitoringu i ocenie programów operacyjnych kraj współpracuje partnersko z właściwymi organami administracji rządowej i samorządowej i innymi władzami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz innymi właściwymi podmiotami. Partnerstwo realizowane jest z pełnym poszanowaniem uprawnień instytucjonalnych, prawnych i finansowych wskazanych partnerów.

Poprawa rządzenia (*good governance*) – poprawa rządzenia w kraju związana jest z ogólną poprawą jakości tworzenia i wdrażania instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych, wzmacnianiem standardów i postaw etycznych w życiu publicznym i administracji publicznej, poprawą funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, poprawą jakości kadr administracji rządowej i samorządowej oraz promowaniem dialogu i partnerstwa pomiędzy zainteresowanymi instytucjami.

Programowanie – cele funduszy strukturalnych realizowane są w ramach systemu wieloletniego programowania, zorganizowanego w kilku etapach obejmujących określenie priorytetów, finansowanie oraz system zarządzania i kontroli. Programowanie ma charakter kompleksowy i komplementarny, co wymusza ścisłą koordynację prowadzenia i osiągania celów polityki spójności UE na szczeblu wspólnotowym oraz w kraju zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym.

Równość szans – w ramach realizacji NSRO wspierana będzie zasada równości szans, co oznacza zapewnienie wsparcia zasady równości mężczyzn i kobiet oraz uwzględnianie problematyki równości szans na poszczególnych etapach wdrażania funduszy strukturalnych. Wiąże się to z zapobieganiem wszelkim przejawom dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub przynależność etniczną, wyznanie lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Spółczesność obywatelskie – stworzenie trzeciej, poza sferą publiczną i biznesową, przestrzeni, dla aktywności obywatelskiej, w której mogą funkcjonować instytucje, organizacje, grupy społeczne i jednostki, które mając poczucie współzależności dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów, podnoszenia jakości życia poszczególnych ludzi oraz społeczeństwa jako całości.

Subsydiarność – dla zapewnienia odpowiedniej efektywności polityki spójności UE Polska będzie dążyć do decentralizacji i dekoncentracji wykonywania zadań związanych z

programowaniem i zarządzaniem instrumentami strukturalnymi przez przeniesienie tych kompetencji na szczebel niższy, który zapewni większą skuteczność i efektywność, tzn. na poziom zarówno centralny, jak i regionalny.

Trwały i zrównoważony rozwój (*sustainable development*) –podstawową zasadą stosowaną przy realizacji celów NSRO jest znajdowanie konsensusu pomiędzy efektywnością ekonomiczną podejmowanych działań a wymogami związanymi z promocją zasad zrównoważonego rozwoju, przy równoczesnym zachowaniu równości szans kobiet i mężczyzn oraz zachowaniu walorów środowiska przyrodniczego.

5.4. Cele polityki spójności w Polsce wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Ze względu na niską konkurencyjność polskiej gospodarki, której wyrazem jest m. in. niski poziom PKB na mieszkańca w stosunku do średniego poziomu w UE, wszystkie województwa w Polsce w latach 2007-2013 kwalifikują się do obszarów Celu „Konwergencja” w ramach polityki spójności UE.

W wyniku przeprowadzonej analizy, która wskazała różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczym kraju oraz poszczególnych jego regionów, w stosunku do innych krajów UE, oraz w odpowiedzi na wyzwania Strategii Lizbońskiej i zapisy *Zintegrowanego Pakietu Wytycznych w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005-2008 (ZPW)*²⁹, których instrumentem realizacji na gruncie krajowym jest KPR, został sformułowany cel strategiczny NSRO na lata 2007-2013.

Celem strategicznym Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia dla Polski jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Powyższy cel został sformułowany w odniesieniu do celu europejskiej polityki spójności – środki wydatkowane w ramach NSRO będą zapewniały realizację określonego traktatowo celu zwiększania stopnia spójności Polski i jej regionów poprzez reformy strukturalne i koncentrację wydatków w kilku obszarach mających decydujące znaczenie dla tworzenia warunków dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego oraz zwiększania zatrudnienia.

Największe znaczenie dla realizacji tak sformułowanego celu ma odpowiednia, pro-wzrostowa i pro-zatrudnieniowa krajowa polityka gospodarcza, uwzględniająca kontynuację i pełne wdrożenie reform strukturalnych w obszarze finansów publicznych, funkcjonowania administracji i wymiaru sprawiedliwości oraz systemu stanowienia i implementacji prawa. Działania o takim charakterze wpisują się bezpośrednio w realizację celów Strategii Lizbońskiej i jako takie są całkowicie zgodne ze strategią rozwojową przedstawioną przez Rząd Polski w KPR.

Dla podkreślenia komplementarności celów polityki gospodarczej, społecznej i spójności określonych w KPR oraz NSRO Polska przeznaczy na cele związane ze Strategią Lizbońską co najmniej 60% wydatków ponoszonych w ramach wszystkich programów operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013 w ramach Celu „Konwergencja”. Stopień zaangażowania poszczególnych programów w realizację celów określonych w KPR będzie różny, nie mniej jednak sformułowanie celów horyzontalnych oraz wprowadzenie na poziomie NSRO jasnych

²⁹ *Zintegrowany Pakiet Wytycznych w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005-2008* – strategiczny dokument wspólnotowy, zawierający wytyczne w zakresie polityki gospodarczej i zatrudnienia, służące realizacji priorytetów UE sformułowanych w ramach odnowionej Strategii Lizbońskiej, COM (2005) 141 z dnia 12 kwietnia 2005 r.

zasad i reguł - odnoszących się do sposobu uwzględniania i przestrzegania na poziomie programów operacyjnych Strategii Lizbońskiej - zapewnia równowagę pomiędzy osiąganiem celów pro-efektywnościowych i wyrównawczych. Realizacja strategii przedstawianej w niniejszym dokumencie daje także podstawy do tworzenia się warunków dla trwałego rozwoju, respektującego uwarunkowania środowiskowe. Sformułowanie zasad, odnoszących się do niestosowania dyskryminacji, będzie także ważnym elementem osiągnięcia ogólnoeuropejskiego celu zapewniania równości szans między kobietami i mężczyznami.

Cel strategiczny osiągnąć będzie poprzez realizację horyzontalnych celów szczegółowych. Pomoże to w zdefiniowaniu kluczowych wskaźników, pozwalających na analizę globalnych rezultatów uzyskanych w ramach konsekwentnie realizowanej polityki, a jednocześnie oznacza, że wszystkie programy, działania i projekty podejmowane w ramach NSRO realizują je jednocześnie aczkolwiek w różnym zakresie. Celami horyzontalnymi NSRO są:

1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa,
2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej,
3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski,
4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług,
5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Zaprezentowany układ celów horyzontalnych odzwierciedla główne kierunki koncentracji uwagi polityki spójności dla osiągnięcia celu strategicznego. Podstawowym warunkiem realizacji, ale zewnętrznym w stosunku do celów NSRO, jest podjęcie wysiłków w sferze regulacyjnej (reformy finansów publicznych, system prawny działalności gospodarczej, funkcjonowanie rynku pracy itp.). Niezbędne działania w tym zakresie w najbliższych latach zostały szczegółowo opisane w KPR oraz Dokumencie implementacyjnym KPR.

Pierwszy cel horyzontalny dotyczy wzmocnienia sfery zarządzania i partnerstwa, i bezpośrednio odpowiada na sformułowane wyzwania związane z funkcjonowaniem państwa i jego instytucji publicznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Realizacja celu ma też podstawowy związek z możliwościami pełnego i efektywnego wykorzystania wszystkich środków dostępnych dla Polski w ramach europejskiej polityki spójności 2007-2013.

Trzy kolejne cele horyzontalne odnoszące się do zasobów ludzkich, infrastruktury oraz sfery produkcyjnej i usług mają bezpośredni związek z celami Strategii Lizbońskiej realizowanymi w Polsce (zgodnie z KPR) – ich realizacja w ramach polityki spójności pozwoli na wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki i będzie miała decydujący wpływ na tworzenie nowych miejsc pracy.

Ostatnie dwa cele horyzontalne odnoszą się do wymiaru przestrzennego polityki spójności. Wszystkie działania podejmowane w ramach NSRO będą służyć, ale w różny sposób, ich realizacji.

Realizacja celu odnoszącego się do konkurencyjności regionalnej i przeciwdziałania marginalizacji pozwoli na możliwie najpełniejsze wykorzystywanie potencjału endogenicznego każdego z regionów, a jednocześnie pozwala na koncentrację wysiłków

polityki spójności na tych obszarach, gdzie występują największe problemy rozwojowe, których nie można pokonać w oparciu o zasoby wewnętrzne.

W polskich warunkach wyodrębnienie i poświęcenie szczególnej uwagi w ramach polityki spójności zagadnieniom restrukturyzacji obszarów wiejskich i wyrównania szans rozwojowych ich mieszkańcom uzasadnione jest skalą wyzwania – zapóźnieniom cywilizacyjnym na wielu obszarach wiejskich oraz spodziewanemu w najbliższych latach odpływowi ludności pracującej w rolnictwie. Restrukturyzacja obszarów wiejskich jest elementem polityki regionalnej, a w szerszej perspektywie, polityki społeczno-gospodarczej.

Korelacje między wytycznymi dotyczącymi polityki spójności w ramach SWW, a celami szczegółowymi zaproponowanymi w NSRO przedstawia poniższy schemat.

Schemat 1. Relacja między priorytetami określonymi w SWW a horyzontalnymi celami szczegółowymi NSRO.

STRATEGICZNE WYTYCZNE WSPÓLNOTY		NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA
ZWIĘKSZENIE ATRAKCYJNOŚCI EUROPY I JEJ REGIONÓW POD WZGLĘDEM INWESTYCJI I ZATRUDNIENIA		
1.1.1	Rozszerzenie i poprawa infrastruktury transportowej	Cel 3 Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski
1.1.2	Wzmacnianie synergii między ochroną środowiska a wzrostem	
1.1.3	Podjęcie kwestii intensywnego wykorzystywania tradycyjnych źródeł energii w Europie	
POPRAWA POZIOMU WIEDZY I INNOWACYJNOŚCI NA RZECZ WZROSTU		
1.2.1	Zwiększenie i lepsze ukierunkowanie inwestycji na BRT	Cel 4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług
1.2.2	Ułatwianie innowacji i promowanie przedsiębiorczości	
1.2.3	Promowanie społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich	
1.2.4	Poprawa dostępu do finansowania	
ZWIĘKSZENIE LICZBY I POPRAWA JAKOŚCI MIEJSC PRACY		
1.3.1	Przyciągnięcie na rynek pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego	Cel 2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej
1.3.2	Zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy	
1.3.3	Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę kwalifikacji	
1.3.4	Zdolności administracyjne	Cel 1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa
1.3.5	Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia pracowników	Cel 2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej
TERYTORIALNY WYMIAR POLITYKI SPÓJNOŚCI		
2.1	Wkład miast we wzrost i zatrudnienie	Cel 5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej
2.2	Wspieranie zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich, obszarów rybołówstwa oraz obszarów o niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze.	Cel 6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich
2.4	Współpraca transgraniczna	Cel 5.

2.5	Współpraca ponadnarodowa	Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej
2.6	Współpraca międzyregionalna	

Wszystkie cele horyzontalne NSRO wpisują się w trzy priorytety horyzontalne i odnoszący się do przestrzeni priorytet SWW, które przewidują:

- 1) zwiększenie atrakcyjności Europy i jej regionów pod względem inwestycji i zatrudnienia,
- 2) poprawę poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu,
- 3) zwiększenie liczby i poprawę jakości miejsc pracy,
- 4) terytorialny wymiar polityki spójności.

Cel 1 NSRO – *Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa* – wpisuje się w Wytyczną SWW nr 1.3.4 – *Zdolności administracyjne*.

Cel 2 NSRO – *Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej* – jest zgodny z Wytycznymi SWW nr 1.3.1 – *Przyciągnięcie na rynek pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego*, nr 1.3.2 – *Zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy*, oraz 1.3.3 – *Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę kwalifikacji*. Ponadto w ramach omawianego celu realizowana będzie Wytyczna nr 1.3.5 – *Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia pracowników*.

Wytyczne SWW nr 1.1.1 – *Rozszerzenie i poprawa infrastruktury transportowej*, nr 1.1.2 – *Wzmacnianie synergii między ochroną środowiska a wzrostem* oraz nr 1.1.3 – *Podjęcie kwestii intensywnego wykorzystywania tradycyjnych źródeł energii w Europie* w ramach priorytetu SWW *Zwiększenie atrakcyjności Europy i jej regionów pod względem inwestycji i zatrudnienia*, będą osiąganym poprzez realizację Celu 3 NSRO – *Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski*.

W ramy Celu 4 NSRO – *Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług* – wpisane zostały wytyczne obejmujące priorytet SWW *Poprawa poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu*.

Cel 5 NSRO – *Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej* – będzie wypełniał Wytyczne SWW nr 2.1 – *Wkład miast we wzrost i zatrudnienie*, nr 2.4 – *Współpraca transgraniczna*, nr 2.5 – *Współpraca ponadnarodowa*, oraz nr 2.6 – *Współpraca międzyregionalna*, w ramach priorytetu SWW *Terytorialny wymiar polityki spójności*.

Cel 6 NSRO – *Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich* – jest natomiast odzwierciedleniem terytorialnej Wytycznej SWW nr 2.2 – *Wspieranie zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich oraz obszarów rybołówstwa oraz obszarów o niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze*.

Realizacja nakreślonego celu głównego i celów horyzontalnych będzie równocześnie przyczyniać się do wypełniania zasady zrównoważonego rozwoju, poprzez rozwój społeczno-gospodarczy, który uwzględni konieczność zachowania walorów środowiska naturalnego.

5.4.1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa

Diagnoza sytuacji w zakresie jakości pracy i zdolności do realizacji podstawowych zadań polskiego systemu instytucjonalno-regulacyjnego wskazuje na konieczność zasadniczej modernizacji sposobu funkcjonowania instytucji państwa, w tym administracji i sektora sprawiedliwości oraz rozwinięcia dialogu i partnerstwa społecznego. Jak pokazały doświadczenia wielu krajów zmiana sposobu zarządzania państwem, rozwój dialogu z partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz ograniczenie patologii władzy, w tym korupcji, może przynieść rezultaty w postaci polepszenia możliwości tworzenia strategii rozwojowych i ich efektywnej implementacji, wdrożenia efektywnych sposobów zarządzania, bardziej efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich w sektorze publicznym i endogenicznego potencjału państw i regionów. Działania podejmowane dla poprawy jakości zarządzania powinny przynieść dodatkowe efekty w postaci większego zaangażowania społeczeństwa w przebieg procesów rozwojowych oraz wzrost zadowolenia społeczeństwa, w tym poczucia bezpieczeństwa.

Głównym celem działań na rzecz wzmocnienia potencjału administracyjnego w Polsce jest przygotowanie polskiej administracji do realizacji jej podstawowej roli, jaką jest kreowanie warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. W tym zakresie najistotniejszą kwestią jest wzmocnianie umiejętności wypracowania i wdrażania długofalowych strategii i programów, przy poszanowaniu zasady partnerstwa. Cel ten jest spójny z celami Strategii Lizbońskiej postulującymi lepsze kształtowanie polityk i ich realizacji w celu tworzenia warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Przekłada się to na założenia SWW, które wskazują, że efektywne zdolności administracyjne krajów członkowskich są niezbędnym warunkiem krajowego i unijnego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Głównym założeniem reformy w sferze publicznej jest oparcie jej o nowoczesne standardy sprawowania władzy, tj. zasady pomocniczości, partnerstwa oraz dialogu obywatelskiego. Realizacja tego typu działań wiąże się z wdrażaniem zasady *good governance*, rozumianej jako sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte o zasadę otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności, mającej również fundamentalne znaczenie dla rzeczywistej realizacji strategii rozwojowej kraju, w tym założeń NSRO. Takie rozumienie sprawowania władzy jest zgodne z SWW, które zakładają wsparcie dla dialogu publiczno-prywatnego, jak i dla wdrożenia zasad otwartego rządu. Znajduje to odzwierciedlenie w treści Wytycznej SWW nr 1.3.4 – *Zdolności administracyjne*.

Wzmocnianie zdolności instytucji publicznych do sprawnej i efektywnej realizacji zadań

Tworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce wymaga poprawy jakości tworzonych aktów prawnych, polityk i programów publicznych, zwiększenia sprawności instytucjonalnej administracji publicznej, podniesienia jakości i dostępności usług publicznych oraz profesjonalizacji kadry urzędniczej. Zakładane obszary wsparcia opowiadają SWW, które przewidują wsparcie dla kształtowania skutecznej polityki i jej wdrażania, jak i zwiększenia przejrzystości i efektywności funkcjonowania służb publicznych. Ponadto, zakładane inwestycje w podnoszenie umiejętności i kwalifikacji kadry urzędniczej towarzyszące procesom wzmocniania zdolności administracyjnych wpisują się w ogólne założenia wytycznej wspólnotowej dotyczącej większej liczby lepszych miejsc pracy.

Wsparcie dla procesów tworzenia i wdrażania polityk i programów realizowane będzie poprzez modernizację sposobu organizacji tych procesów, w tym w szczególności wzmocnianie współpracy i koordynacji między jednostkami administracji publicznej oraz poprzez wzmocnianie zdolności do programowania, monitorowania, wdrażania i ewaluacji polityk rozwojowych, ukierunkowanych na osiąganie konkretnych mierzalnych celów

związanych z celami Strategii Lizbońskiej i europejskiej polityki spójności. Wsparcie w tym zakresie jest ściśle powiązane z podnoszeniem jakości i dostępności usług publicznych, które są widocznym dla obywateli efektem realizacji i egzekucji przez administrację przepisów prawa, wdrażanych polityk i programów. Kwestia poprawy jakości usług publicznych jest szczególnie ważna dla realizacji służebnej roli administracji, a co za tym idzie przyczynia się do zmiany sposobu postrzegania polskiej administracji, jak i samych urzędników przez obywateli. Stąd niezwykle istotnym elementem strategii wzmacniania zdolności administracyjnych powinno być wdrażanie standardów służby cywilnej w administracji rządowej, jak i tworzenie takich standardów w administracji samorządowej.

Procesy zachodzące w administracji, w tym w szczególności realizacja polityk i programów, nie mogą być przeprowadzane w sprawny i efektywny sposób bez dobrze funkcjonujących instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie polityk publicznych i programów. Sprawnie funkcjonujące instytucje wykorzystują w sposób optymalny posiadane zasoby, nie pozostawiając miejsca na nadużycia, marnotrawstwo środków publicznych, czy opóźnienia w realizacji zadań. Zwiększenie sprawności instytucjonalnej osiągnęte będzie poprzez modernizację procesów zarządzania w administracji publicznej, w tym przede wszystkim wdrożenie powszechnego systemu zarządzania przez cele i rezultaty. Wśród procesów zachodzących w instytucjach publicznych tj. zarządzanie procesem, jakością, finansami, ryzykiem, informacją; na szczególne wyróżnienie zasługuje zarządzanie zasobami ludzkimi, ponieważ wpływa ono nie tylko na sprawność instytucjonalną, ale także na jakość zatrudnianych kadr i efekty ich pracy.

Szczególnie ważnym elementem budowania odpowiedniego potencjału administracyjnego są inwestycje w kapitał ludzki zaangażowany w procesy tworzenia, wdrażania, monitorowania i oceny polityk i programów publicznych oraz świadczenie usług publicznych. Biorąc pod uwagę problemy polskiej administracji związane z dużą rotacją, w szczególności wśród młodych pracowników, brakiem niezbędnych kwalifikacji oraz brakiem odpowiednich systemów motywacyjnych, polska administracja w dużym stopniu wymagać będzie intensyfikacji inwestycji w rozwój umiejętności i wiedzy kadry urzędniczej poprzez tworzenie odpowiednich programów szkolenia i kształcenia ustawicznego, jak również poprzez kontynuację wdrażania standardów służby cywilnej w administracji samorządowej, trwałe kształtowanie i wzmacnianie postaw etycznych.

Biorąc pod uwagę wymóg wytycznych wspólnotowych uwzględniania specyficznej sytuacji i problemów krajów członkowskich, tak aby jak najskuteczniej zwalczać bariery dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, działania w Polsce koncentrować będą się przede wszystkim na wsparciu dla tworzenia i wdrażania nowoczesnych rozwiązań systemowych usprawniających funkcjonowanie administracji publicznej na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego państwa. W tym celu konieczne jest przeprowadzenie przeglądu struktur administracyjnych, audytu funkcjonowania administracji publicznej i w efekcie zdiagnozowanie jej kondycji, jak i potencjału. Poskutkuje to właściwym zidentyfikowaniem narzędzi i instrumentów odpowiadających na potrzeby sektora i służących osiągnięciu jakościowej zmiany funkcjonowania instytucji publicznych. Polityka spójności wesprze horyzontalne działania na rzecz wzmocnienia zdolności administracyjnych w Polsce skierowane do wszystkich jednostek administracji publicznej w Polsce obejmując swym zakresem jednostki administracji rządowej i samorządowej. Ponadto, realizacja zakładanych działań o charakterze horyzontalnym uwzględnić będzie szczególne potrzeby jednostek administracyjnych w obszarach wymagających największego wsparcia, wśród których należy wyróżnić sektor sprawiedliwości i służbę zdrowia, których reforma w największym stopniu przyczyni się do poprawy funkcjonowania państwa.

Wzmacnianie mechanizmów partnerstwa między administracją publiczną a sektorem trzecim

Wsparcie dla tworzenia społeczeństwa obywatelskiego stanowi niezbędny element budowy nowoczesnego i partnerskiego państwa. Realizacja zadań publicznych powinna być oparta o współpracę między administracją publiczną a partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi i organizacjami zawodowymi. Takie ujęcie wsparcia dla zdolności administracyjnych jest zbieżne z zapisami Białej Księgi o Europejskim Rządzeniu (*A White Paper on European Governance*), jak i też zgodne z SWW, które zakładają, że wspieranie dialogu między odpowiednimi jednostkami publicznymi, społecznymi i prywatnymi jest warunkiem tworzenia dobrej jakości polityk i programów.

Diagnoza tego sektora wskazuje na słabości związane z niewystarczającym zaangażowaniem obywateli w działalność społeczną, z nieugruntowaną kulturą współpracy między administracją publiczną a instytucjami sektora trzeciego oraz z niedostatecznego przygotowania sektora trzeciego do realizacji zadań publicznych. Problemy te wynikają z nie w pełni rozwiniętego społeczeństwa obywatelskiego, co jest konsekwencją krótkiej tradycji swobodnego działania obywatelskiego w Polsce.

W celu aktywizacji sektora trzeciego i wzmocnienia jego roli niezbędne jest tworzenie warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, w tym przede wszystkim organizacji pozarządowych. Wymaga to zarówno rozwoju mechanizmów współpracy między administracją publiczną a instytucjami sektora trzeciego, jak i upowszechniania partnerskiego sposobu kreowania i realizacji zadań publicznych. Ponadto, w celu realizacji partnerskiego modelu współpracy niezbędnym jest przygotowanie samych organizacji pozarządowych do pełnienia roli aktywnego partnera administracji publicznej oraz wzmocnienie potencjału tych instytucji do efektywnego i profesjonalnego świadczenia usług publicznych.

Wsparcie dla instytucji realizujących NSRO

Wzmocnienie zdolności administracyjnych instytucji publicznych przyczynia się również do poprawy sprawności i efektywności zarządzania i wdrażania polityki spójności. Ocena systemu realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty w latach 2004-2006 wskazuje na szczególne problemy i potrzeby instytucji obsługujących fundusze strukturalne. Stąd instytucje realizujące NSRO w latach 2007-2013 wymagają oddzielnego wsparcia, udzielanego w ramach pomocy technicznej. Doświadczenia obecnego okresu programowania 2004-2006 wskazują, że do głównych słabości systemu zarządzania i wdrażania polityki spójności należy: duża rotacja pracowników związana głównie z niskimi płacami w administracji; niedostateczne wyposażenie stanowisk pracy w nowoczesny sprzęt, w tym brak sprawnie funkcjonującego informatycznego systemu monitoringu i kontroli; słaby przepływ informacji między jednostkami zaangażowanymi w proces realizacji PWW, jak i brak skutecznej polityki informacyjnej o możliwościach i procedurach pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych.

W odpowiedzi na zdiagnozowane problemy w ramach NSRO przewidziane jest podjęcie działań na rzecz wzrostu stabilności zatrudnienia i podnoszenia jakości zasobów ludzkich zaangażowanych w realizację polityki spójności w Polsce. Dla sprawnego przebiegu procesów zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych konieczne jest także zapewnienie odpowiednich warunków i zasobów technicznych. Niezbędne jest również podjęcie działań komunikacyjnych i promocyjnych służących rozpowszechnieniu informacji i promocji operacji funduszy strukturalnych w Polsce oraz poprawa przepływu informacji i doświadczeń między uczestnikami procesu realizacji NSRO.

5.4.2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej

Ważnym wyzwaniem dla strategii społeczno-gospodarczej w nadchodzących latach jest trudna sytuacja na rynku pracy. Kluczowym problemem jest pełne i dobre wykorzystanie

jakości kapitału ludzkiego i zasobów pracy, w taki sposób by służyło to wzrostowi gospodarczemu, konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki, zmniejszeniu dysproporcji w rozwoju pomiędzy Polską a UE, oraz poszczególnymi regionami. Nakreślony w NSRO cel strategiczny odpowiada założeniom Strategii Lizbońskiej i wpisuje się w zdefiniowany w SWW priorytet 1.3 dotyczący *Zwiększenia liczby i poprawy jakości miejsc pracy*. Dodatkowo, cel uwzględnia zalecenia dotyczące rozwoju kapitału ludzkiego, które są podkreślane przez Wytoczne SWW na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej oraz podniesienia poziomu zatrudnienia (1.3.1), zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy (1.3.2), zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę kwalifikacji (1.3.3). Dążąc do poprawy jakości kapitału ludzkiego i spójności społecznej działania skoncentrowane są jednocześnie na Europejskiej Strategii Zatrudnienia i jej celach, do których należy osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawa jakości i efektywności pracy, a także wzmocnienie spójności społecznej oraz zmniejszenie wykluczenia społecznego³⁰. Nieodzownym elementem we wszystkich podejmowanych działaniach będzie uwzględnianie kwestii zapewnienia równych szans – propagowanie równości kobiet i mężczyzn, osób znajdujących się w gorszym położeniu, w tym osób niepełnosprawnych. Równoległe, szczególne znaczenie będzie miało zwalczanie dyskryminacji oraz integracja imigrantów i mniejszości.

Wzrost poziomu edukacji społeczeństwa oraz poprawa jakości kształcenia

Jak dowiodła diagnoza uwarunkowań rozwojowych w ostatnich kilku latach wartością kapitału ludzkiego w Polsce jest rosnący poziom edukacyjny młodego pokolenia i większa gotowość adaptacji do zmieniających się warunków gospodarki. Mankamentem jest niskie wykształcenie bądź niedostosowanie umiejętności do potrzeb współczesnego rynku pracy, szczególnie wśród osób starszych. Pogłębienie i przyśpieszenie procesów integracji gospodarczej w ramach UE, zwiększanie inwestycji zagranicznych oraz postępujące zmiany struktury zatrudnienia, bez aktywnych działań w zakresie edukacji, uzupełniających przedsięwzięcia w zakresie rynku pracy, mogą jeszcze wzmocnić te negatywne procesy.

W ciągu najbliższych lat podstawowym celem strategii rozwoju będzie, zgodnie z nakreśloną w SWW Wytoczną 1.3.3 *Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę kwalifikacji*, zmniejszenie liczby osób, dla których główną przeszkodą w wejściu na rynek pracy lub utrzymaniu się na nim jest brak odpowiedniego wykształcenia oraz ograniczenie liczby osób o niedopasowanych umiejętnościach zawodowych. Osiągnięcie odpowiedniego poziomu edukacji będzie obejmowało wszystkie grupy wiekowe. Z jednej strony będzie skupiało się na kierowaniu wyborem ścieżki edukacyjnej, związanej z przyszłym zawodem, u osób młodych - wchodzących na rynek pracy. Z drugiej zaś strony będzie dotyczyło osób starszych, mających trudności w utrzymaniu się na rynku pracy z powodu braku odpowiednich umiejętności, a także tej samej kategorii osób, które nie tylko z racji wieku, ale i w wyniku niskiego wykształcenia mają problemy ze znalezieniem zatrudnienia.

W zakresie edukacji będzie prowadzona polityka oparta głównie o Wytoczną 23 *Zwiększenie i poprawa inwestycji w kapitał ludzki* oraz Wytoczną 24 *Dostosowanie systemów edukacji i szkoleń do nowych wymogów dotyczących kompetencji zawodowych* określonych w ZPW. W ciągu najbliższych lat będą realizowane działania przyczyniające się do zwiększenia dostępności edukacji na wszystkich poziomach kształcenia, powiązania kształcenia z wymogami rynku pracy, podniesienia jakości oferowanych usług edukacyjnych i efektywności kształcenia.

³⁰ Omawiane założenia są zgodne i komplementarne z dokumentami krajowymi tj. projektem Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007-2013, a także z Narodową Strategią Integracji Społecznej (przyjętą przez Radę Ministrów dnia 3 sierpnia 2004 r.), Strategią Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2013 (przyjętą przez Radę Ministrów dnia 7 czerwca 2005 r.) oraz Strategią Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013 (przyjętą przez Radę Ministrów dnia 2 sierpnia 2005 r.).

Specyfika Polski, na tle UE w zakresie dostępności do usług edukacyjnych, wymusza uwzględnienie roli edukacji już na etapie dostępu do kształcenia przedszkolnego, przede wszystkim na obszarach wiejskich. Istotnym elementem zwiększenia liczby osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe będzie zapewnienie warunków do edukacji na dalszych poziomach kształcenia, tj. średniego i wyższego, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów i studentów pochodzących z obszarów wiejskich, środowisk miejskich dotkniętych ubóstwem, rodzin dotkniętych dysfunkcjami społecznymi i wychowawczymi oraz osób niepełnosprawnych.

Część absolwentów, mimo posiadanego wykształcenia, ma trudności ze znalezieniem zatrudnienia. Obecny model kształcenia w zbyt małym stopniu uwzględnia realne oczekiwania rynku pracy. Niedopasowanie kompetencyjne podaży i popytu na pracę jest jedną z przyczyn tego zjawiska. Konieczne jest wobec tego bardziej racjonalne i dopasowane do wymogów rynku pracy stymulowanie ścieżek rozwoju edukacyjnego wybieranych przez osoby młode. Będzie to możliwe za sprawą wypracowania narzędzi oceny skutków podejmowanych działań w obszarze oświaty i szkolnictwa wyższego. Odpowiednio wzmocniony system egzaminów zewnętrznych zapewni rzetelną informację dotyczącą wyników kształcenia. Powyższe wsparcie systemowe w efekcie przyczyni się do wspomagania uczniów i studentów w dokonywaniu wyborów przyszłej drogi zawodowej, która zapewni uzyskanie zatrudnienia oraz powiązanej z realizacją indywidualnych zdolności, potrzeb i zainteresowań. Wraz z procesem przygotowania szkół do kształcenia na potrzeby współczesnej gospodarki do najważniejszych wyzwań, stojących przed systemem edukacji w Polsce, należy zaliczyć kontynuowanie przedsięwzięć związanych z podnoszeniem jakości kształcenia. Realizacja tych założeń będzie odbywać się poprzez działania skoncentrowane wokół usprawnienia zarządzania procesami i instytucjami stanowiącymi system edukacji w Polsce. Ważnym elementem strategii podnoszenia jakości edukacji jest również stworzenie ram do efektywnego funkcjonowania oraz podnoszenia kompetencji kadry pedagogicznej (w tym również kadry akademickiej) oraz kadr administracyjnych zarządzających systemem edukacji. Istotne jest podniesienie szeroko rozumianych kompetencji kadr sektora nauki, w tym również w zakresie umiejętności zarządczych i komercjalizacji wyników prac badawczych i rozwojowych, co umożliwi ich wykorzystanie w gospodarce.

Integralną częścią prowadzonych działań w zakresie edukacji będzie realizacja Wytycznej 1.3.2 *Zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy* określonej w SWW. We współczesnej gospodarce uczestnicy rynku pracy muszą być w coraz lepszym zakresie przygotowywani na uczenie się przez całe życie - zarówno w obliczu zmian technologicznych i innowacji, jak również na skutek zachodzących zmian wynikających z procesów restrukturyzacji gospodarczej. By polscy pracownicy mogli utrzymać się na rynku pracy oraz by umożliwić im wydłużenie życia zawodowego, konieczne będzie w najbliższych latach budowanie systemu i kultury uczenia się przez całe życie przez realizację projektów sprzyjających procesowi nauczania we wszystkich formach i przejawach aktywności człowieka. Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki za sprawą kształcenia ustawicznego będzie jedną z odpowiedzi na Wytyczną 17 *Wdrażanie polityk zatrudnienia ukierunkowanych na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy oraz na wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej*. Podstawą jest stworzenie warunków dla takiej postawy pracowników, by ich decyzje o zmianie kwalifikacji czy podnoszeniu kwalifikacji miały profesjonalny charakter i były proaktywne. Polityka spójności będzie skierowana na wspieranie stałego doksztalcenia zawodowego przeznaczonego dla grup pracowników, w tym w szczególności MŚP, zatrudnionych w newralgicznych branżach gospodarki, a w odniesieniu do sytuacji w województwach - w sektorach decydujących o konkurencyjności gospodarki regionalnej, tworzenie i polepszenie funkcjonowania systemu doradztwa i szkoleń przeznaczonych dla grup pracowników w sektorach o szczególnie niskim

poziomie kwalifikacji, takich jak rolnictwo, przemysł wydobywczy, przemysł odzieżowy i motoryzacyjny.

W ramach tego celu wszystkie działania będą zorientowane na praktyczne spełnianie zasady równości szans.

Aktywna polityka rynku pracy

Pod względem demograficznym Polska jest krajem o bardzo dużym przyroście zasobów pracy oraz najwyższym w UE, i stale utrzymującym się, wysokim poziomie bezrobocia. Na dużą skalę występuje ponadto zjawisko bezrobocia ukrytego i „szarej strefy”. Wysoka stopa bezrobocia oraz niski poziom wskaźników aktywności zawodowej i zatrudnienia znajdują się daleko od poziomów wyznaczonych w Strategii Lizbońskiej. Bardzo niekorzystne są wskaźniki dotyczące młodych ludzi - wkraczających na rynek pracy oraz osób starszych, o niskich kwalifikacjach zawodowych oraz osób niepełnosprawnych. Brak warunków startu życiowego, przede wszystkim młodej generacji, skutkuje w ostatnim czasie, znaczącym odpływem osób w poszukiwaniu edukacji i pracy za granicą, zaś utrata pracy przez osoby starsze i dłuższe pozostawanie bez zatrudnienia przyczynia się do bierności zawodowej.

Podstawowym warunkiem wzrostu zatrudnienia i obniżenia bezrobocia - obok wykorzystania warunków dla popytu na pracę oraz poprawy jakości podaży pracy, będzie usprawnienie rynku pracy wspomagającego dynamikę przepływów ze stanu bezrobocia do pracy, z nieaktywności do zatrudnienia, ze szkoły do pracy – zgodnie z Wytyczną 1.3.1 *Przyciągnięcie na rynek pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego* zdefiniowanej w SWW. Zwiększenie udziału pracujących w populacji osób w wieku produkcyjnym, przy pomocy m.in. realizacji aktywnej polityki rynku pracy, jest w perspektywie kilku nadchodzących lat niezbędnym składnikiem strategii rozwojowej przyczyniającym się do realizacji Wytycznej 17 *Wdrażanie polityk zatrudnienia ukierunkowanych na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy oraz na wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej*. Decydującą rolę w tym zakresie będą mieć instytucje rynku pracy, a także opieki społecznej, które powinny sprawnie, szybko i skutecznie reagować na wyzwania restrukturyzacji gospodarczej i społecznej. Dlatego też działania muszą zostać oparte na wspomaganie i usprawnianiu instytucji rynku pracy i pomocy społecznej w kierunku ich efektywności oraz w celu zwiększenia dostępu do oferowanych przez te instytucje świadczeń i wysokiej jakości usług - dopasowanych do realnie istniejących potrzeb oraz grup beneficjentów.

Istnienie efektywnych instytucji rynku pracy oraz opieki społecznej, realizujących aktywną politykę rynku pracy jest niezbędne dla wsparcia świadczenia usług dla osób poszukujących pracy, osób bezrobotnych, względem których zastosowanie aktywnych instrumentów rynku pracy w pierwszym okresie pozostawania bez zatrudnienia, stwarza największą szansę na wyjście z bezrobocia oraz osób, biernych zawodowo, których aktywizacja jest zazwyczaj długa i kosztowna. Istotne jest również stworzenie warunków ułatwiających osobom zatrudnionym w rolnictwie, przemysłach restrukturyzowanych odpowiednie przekwalifikowanie i przejście do innych zajęć i zawodów.

W ciągu najbliższych lat niezbędne jest uelastyczenie rynku pracy i ograniczenie zachęt do dezaktywizacji zawodowej. Eliminacji z systemu form i metod pomocy, które sprzyjają bierności i bezradności oraz „szarej strefy”, musi towarzyszyć stworzenie nowoczesnego systemu opieki społecznej i pełna profesjonalizacja instytucji rynku pracy. Zgodnie z Wytyczną 20 *Lepsze dostosowanie się do potrzeb rynku pracy* podstawowe działania będą dotyczyć, poza podniesieniem jakości kadr w wyniku rozwoju systemu kształcenia, wdrażania procedur współpracy pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej a urzędami pracy i pracodawcami, by zwiększyć aktywność zawodową i edukacyjną osób będących

beneficjentami tych instytucji. Nieodzownym elementem strategii musi być skuteczniejsze przewidywanie zmian na rynku pracy. Wciąż zachodzące zmiany i przekształcenia wymuszają na instytucjach rynku pracy oraz pomocy społecznej stworzenie mechanizmów skutecznego przewidywania i lepszego zarządzania zmianami, w tym restrukturyzacją gospodarczą.

Powyższe działania pozwolą na stosowanie na rynku pracy środków obejmujących wczesną identyfikację potrzeb, indywidualnie dopasowanych usług – pomoc w poszukiwaniu pracy, poradnictwo i szkolenia, świadczenie usług społecznych wspierających dostęp do zatrudnienia, itp. (zgodnie z Wytyczną 19 *Zapewnienie rynków pracy sprzyjających integracji, zwiększenie atrakcyjności pracy oraz czynienie pracy opłacalną dla osób poszukujących, w tym osób znajdujących się w gorszym położeniu i zawodowo nieaktywnych*). Wszelkie działania w tym zakresie będą wspomagane promowaniem i rozpowszechnianiem innowacyjnych i elastycznych form organizacji pracy, w tym telepracy, sprzyjającym godzeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi, rozwojem nowych źródeł miejsc pracy, m.in. przy wykorzystaniu aktywności społecznej i przedsiębiorczości w oparciu o Wytyczną 21 *Promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz redukcja segmentacji rynku pracy z uwzględnieniem roli partnerów społecznych*.

Modernizacji systemów opieki społecznej i rynku pracy w celu należytego ich funkcjonowania będzie towarzyszyć promowanie nowego sposobu podejścia do pracy zgodnego z cyklem życia człowieka. Wobec polskich problemów na rynku pracy, realizacja Wytycznej 18 *Promowanie podejścia do pracy zgodnego z cyklem życia człowieka*, ma istotne znaczenie, zarówno dla tworzenia warunków do zwiększania aktywności zawodowej, szczególnie kobiet, jak i wobec niskich wskaźników zatrudnienia starszych pracowników i młodzieży.

Tworzenie warunków sprzyjających przedsiębiorczości

Struktura zawodowa ogółu pracujących w Polsce wciąż odbiega od tego typu charakterystyk w krajach UE. W ostatnich latach wzrosła skala zatrudnienia w sektorze usług kosztem przemysłu i rolnictwa, jednak przekształcenia te wciąż są jednym z wyzwań stojących przed polskim rynkiem pracy. Niski udział w zatrudnieniu oficjalnym jest w pewnym stopniu uzupełniany przez „szarą strefę” oferującą stosunkowo dużą liczbę miejsc pracy dla osób o niskich kwalifikacjach zawodowych, dla których praca nierejestrowana stanowi jedyną możliwość uzyskiwania dochodów.

Jak wskazują doświadczenia jednym z ważnych instrumentów realizacji Wytycznej 1.3.1 *Przyciągnięcie na rynek pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego* zdefiniowanej w SWW oraz aktywnej polityki rynku pracy jest tworzenie nowych miejsc pracy poprzez rozwijanie postaw przedsiębiorczych. Instrument ten jest obecnie stosowany, ale w skali dalece niewystarczającej. Problem bezrobocia i wdrażania najskuteczniejszych metod jego zwalczania będzie jednym z najistotniejszych wyzwań strategii rozwoju.

Strategia w tym zakresie będzie powiązana z działaniami edukacyjnymi i aktywnej polityki rynku pracy. Swoim zasięgiem będzie obejmowała szerokie grono potencjalnych beneficjentów od osób zainteresowanych rozpoczęciem działalności gospodarczej oraz przedsiębiorców, po instytucje świadczące usługi i pomoc w zakresie przedsiębiorczości.

Wspieranie przedsiębiorczości będzie odbywać się przez tworzenie przyjaznego otoczenia dla zapewnienia wszystkim osobom, które mają zamiar rozpocząć prowadzenie własnej działalności gospodarczej pomocy w pokonaniu barier utrudniających zatrudnienie. Realizacja Wytycznej 21 *Promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz redukcja segmentacji rynku pracy z uwzględnieniem*

roli partnerów społecznych w ramach ZPW, będzie odbywała się w tym zakresie na etapie wstępnym – doradztwo, szkolenia, itp. umożliwiając nabycie wiedzy i umiejętności niezbędnych do tworzenia własnego miejsca pracy. Po wsparciu o charakterze merytorycznym pomoc obejmie także wsparcie finansowe w okresie początków funkcjonowania firmy.

Wobec coraz większej konkurencyjności oraz pojawiania się nowych technologii, które wymuszają zarówno przed pracownikami oraz przedsiębiorstwami potrzebę dostosowania się, integralnym elementem tworzenia warunków sprzyjających przedsiębiorczości będzie wsparcie już funkcjonujących przedsięwzięć. Obejmuje ono aktualizację i doskonalenie kwalifikacji i umiejętności pracowników, jak również budowę efektywnego systemu doskonalenia kadr przedsiębiorstw, wzmacniany będzie potencjał adaptacyjny przedsiębiorstw przez wspieranie nowych rozwiązań w zakresie organizacji pracy i form świadczenia pracy.

Wsparcie instytucji udzielających pożyczek dla przedsiębiorców i osób rozpoczynających działalność gospodarczą oraz instytucji świadczących usługi informacyjno-doradcze oraz prowadzących bazy ofert szkoleniowych adresowanych do przedsiębiorstw i osób rozpoczynających działalność gospodarczą pozwoli na lepsze dotarcie z oferowanymi usługami i pomocą do przedsiębiorstw.

Przeciwdziałanie ubóstwu i zapobieganie wykluczeniu społecznemu

Polska jest krajem, gdzie ogólnemu wzrostowi dochodu i wydatków w społeczeństwie towarzyszy wzrost zróżnicowania sytuacji dochodowej ludności, z kontynuacją tendencji wzrostu ubóstwa. Zróżnicowanie problemów jest zależne od specyfiki regionu. W aglomeracjach oraz dużych miastach częściej spotykane są problemy narkomanii, przestępczości, bezdomności. Natomiast, w regionach uboższych, na obszarach wiejskich pojawiają się patologie związane z brakiem perspektyw na zatrudnienie, szczególnie dla osób o niższym wykształceniu. Negatywnym elementem jest pojawiające się zjawisko dziedziczenia ubóstwa przez kolejne pokolenia. We wszystkich środowiskach istnieje problem wykluczenia osób niepełnosprawnych w stopniu głębokim i znacznym. Innym problemem, mającym swe podstawy w odmienności kulturowej mniejszości etnicznej, jest alienacja zawodowa i społeczna Romów.

Odzwierciedlając cele Strategii Lizbońskiej, w najbliższych latach prowadzone będą działania mające na celu wzmocnienie spójności społecznej. Podstawowym elementem realizacji jest odpowiednia zdolność do reagowania na potrzeby społeczne oraz niwelowanie czynników sprzyjających pogłębieniu różnic, w konsekwencji powodujących bierność zawodową, ubóstwo i wykluczenie społeczne. Przedsięwzięcia zwiększające integrację społeczną są elementem wpisującym się przede wszystkim w Wytoczną 1.3.1 *Przyciągnięcie na rynek pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego* zapisaną w SWW. Polityka spójności w tym zakresie będzie skupiała się na osobach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji ze względu na długi okres braku aktywności zawodowej oraz osobach, które przerwały edukację szkolną. Odpowiednie wsparcie dotyczyć będzie również osób szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym z uwagi na niepełnosprawność, różnice kulturowe i etniczne.

Integracja społeczna oraz przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu będzie następować przede wszystkim poprzez zapewnienie dostępu do edukacji i szkolenia zawodowego. Towarzyszyć temu będzie świadczenie niezbędnych usług społecznych wspierających dostęp do zatrudnienia osób wykluczonych z rynku pracy oraz usług przyczyniających się do zwalczania ubóstwa, a także promowanie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia. Nieodzowną częścią tego procesu jest ułatwianie dostępu do takich sfer i

dziedzin, które w sposób pośredni odgrywają istotną rolę w procesie integracji społecznej. Ważnym elementem prowadzonych działań musi być integracja zawodowa i społeczna imigrantów oraz Romów – tworzenie instytucjonalnych i finansowych ram dla programów pozwalających imigrantom oraz mniejszościom narodowym i etnicznym na przewyższanie barier językowych, kulturowych i etnicznych, a także pomoc skierowana do długotrwale bezrobotnych, bezdomnych, osób z zaburzeniami psychicznymi, osób opuszczających zakłady karne i młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze.

Wzmocnienie potencjału zdrowotnego kapitału ludzkiego

Diagnoza wykazała, że w Polsce występują znaczne różnice w stanie zdrowia mieszkańców – w porównaniu z innymi krajami UE oraz duże nierówności, w poszczególnych regionach kraju, w dostępie ludności do świadczeń opieki zdrowotnej. Obecnie ponad połowę populacji ludności w Polsce stanowią osoby w wieku produkcyjnym. Na tle krajów UE mieszkańcy Polski są zaliczani do osób młodych pod względem demograficznym. Jednak w najbliższych latach mediana wieku zacznie zwiększać się, zaś wzrost liczby osób starszych i utrzymanie siły roboczej w stanie aktywności zawodowej, stanowiąc będzie wyzwanie w zakresie systemu ochrony zdrowia.

W kontekście polityki spójności, w ciągu najbliższych lat jednym z zasadniczych zadań prowadzonej strategii, zgodnie z założeniami Wytycznej 1.3.2 *Zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy* i Wytycznej 1.3.5 *Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia pracowników* określonymi w SWW, będzie wdrażanie działań mających na celu wyrównywanie dostępu do opieki zdrowotnej i zapewnienie wysokiej jakości oraz równego poziomu bez względu na miejsce świadczonych usług. Cel ten będzie realizowany przede wszystkim przy pomocy doskonalenia wiedzy i podnoszenia umiejętności personelu medycznego. Równocześnie, prowadzone będą inwestycje w promocję zdrowia i zapobieganie chorobom. Wyżej wymienione działania w połączeniu z zapewnieniem dostępu do usług opieki zdrowotnej, pozwolą na wczesne diagnozowanie zagrożeń, obniżanie poziomu absencji, a w dłuższej perspektywie na przedłużenie aktywnego udziału w społeczeństwie, zaś podnoszenie świadomości pracowników na temat poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy będzie bezpośrednio przekładać się na wydajność pracy i konkurencyjność.

5.4.3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski

Niewielka liczba znaczących inwestycji tworzących nowe miejsca pracy jest główną barierą hamującą rozwój gospodarczy Polski i jej regionów. Niewystarczający poziom inwestycji spowodowany jest przede wszystkim brakiem podstawowej infrastruktury technicznej i społecznej oraz w wielu wypadkach niezadowalającą jakością jej funkcjonowania. Brak nowoczesnej infrastruktury technicznej wpływa negatywnie na wielkość wymiany gospodarczej, zmniejsza mobilność obywateli, a także jest główną barierą ograniczającą rozwój przemysłu handlu i usług. Polska musi w jak najszybszym czasie stworzyć sprawny system połączeń transportowych zarówno wewnątrz kraju, jak i z resztą Europy, który pozwoli wykorzystać istniejący potencjał gospodarczy, społeczny i terytorialny oraz przyczyni się do stworzenia warunków sprzyjających tworzeniu nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki. Realizacja inwestycji dotyczących podstawowej infrastruktury technicznej jest warunkiem osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej, jak i celów NSRO, od których zależy sukces działań nakierowanych na rozwój zasobów ludzkich oraz zwiększenia innowacyjności gospodarki. Zachowuje ponadto spójność z Wytycznymi SWW, zakładającymi uczynienie z Europy i jej regionów miejsca bardziej atrakcyjnego dla inwestowania i pracy, czy też ZPW mówiącym o konieczności rozbudowy, modernizacji i

powiązania infrastruktury w Europie, konieczności dokończenia realizacji priorytetowych projektów transgranicznych oraz konieczności wspierania zrównoważonego wykorzystania zasobów i wzmocnienia efektu synergii pomiędzy ochroną środowiska, a wzrostem gospodarczym.

Powiązanie głównych ośrodków gospodarczych w Polsce siecią autostrad i dróg ekspresowych oraz nowoczesnymi sieciami kolejowymi oraz zapewnienie powiązań komunikacyjnych w relacjach europejskich (w ramach sieci TEN-T)

Diagnoza sytuacji sektora transportu wskazuje, że Polska posiada gęstą sieć transportową, jednak jej dekapitalizacja i niska jakość powodują, że stanowi ona istotną barierę w rozwoju gospodarczym Polski i jej poszczególnych regionów oraz ogranicza możliwości inwestycyjne sektora przedsiębiorstw.

Jednym z najważniejszych problemów wpływających istotnie na możliwości wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki jest brak spójnej sieci autostrad, dróg szybkiego ruchu oraz odpowiedniej jakości sieci kolejowych łączących główne ośrodki gospodarcze kraju. Brak powiązań w tych relacjach skutkuje zmniejszeniem możliwości lokalizacji inwestycji w pewnych obszarach kraju, jest też istotną barierą dla pełnego wykorzystania potencjału rozwojowego poszczególnych metropolii dla wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Wpływa też bardzo istotnie na dyfuzję innowacji produktowych i ogranicza koszty działalności gospodarczej w pewnych sektorach.

Drugim problemem związanym z jakością funkcjonowania sieci transportowej jest brak odpowiedniej jakości powiązań w relacjach Polska - kraje sąsiednie, włączając w to granice morską. Ogranicza to możliwości firm prowadzących działalność w Polsce oraz innych krajach do korzystania z jednolitego rynku europejskiego, powoduje również że Polska nie wykorzystuje swojego geograficznego położenia, tracąc, na rzecz swoich sąsiadów, korzyści wynikające z potencjalnego tranzytu towarów przez terytorium zarówno w relacjach wschód zachód (kraje UE – Rosja, Ukraina, Białoruś), jak również Północ – Południe (kraje skandynawskie i bałtyckie - środek i południe Europy).

Zły stan infrastruktury w szczególności drogowej (autostrad i ekspresowych), przekłada się na tragiczną sytuację w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego - Polska jest krajem o najwyższym odsetku drogowych wypadków ze skutkiem śmiertelnym w całej UE.

Biorąc pod uwagę powyższe, strategia NSRO w odniesieniu do sektora transportu będzie się koncentrowała przede wszystkim na powiązaniu do 2013 r. wszystkich najważniejszych ośrodków miejskich w Polsce siecią autostrad i dróg ekspresowych oraz szybkimi połączeniami kolejowymi. Sieć ta obejmie także wszystkie główne ośrodki miejskie w Polsce wschodniej dla zwiększenia ich możliwości rozwojowych oraz przyspieszenia procesów restrukturyzacji niezbędnej na tych obszarach.

Istotne będzie również zapewnienie powiązań transportowych w ramach sieci TEN włączających Polskę w europejski system transportowy. W szczególności zostaną zapewnione powiązania pomiędzy Europą Zachodnią a krajami Bałtyckimi oraz Ukrainą, Rosją i Białorusią, a także pomiędzy krajami skandynawskimi i krajami bałtyckimi a krajami Europy środkowej i południowej.

Działaniem uzupełniającym w zakresie rozbudowy sieci autostrad i dróg ekspresowych będzie modernizacja innych dróg krajowych, włączających mniejsze ośrodki gospodarcze w podstawową sieć krajową. Działania w tym zakresie będą koncentrowały się na takiej modernizacji istniejącej sieci dróg, przy zapewnieniu odpowiedniej nośności zgodnie z wymogami Traktatu Akcesyjnego oraz budowie obwodnic i likwidacji wąskich gardeł występujących w drogowej infrastrukturze krajowej.

Rozbudowa odpowiedniej jakości powiązań transportowych wpłynie na zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, jednak niezbędne będą działania uzupełniające poprawiające bezpieczeństwo na polskich drogach i szerzej w całym polskim systemie transportowym, takie jak akcje edukacyjne, wyposażenie policji i służb ratowniczych w odpowiedni sprzęt.

Obok rozbudowy odpowiedniej jakości powiązań kolejowych pomiędzy głównymi ośrodkami gospodarczymi w Polsce niezbędne są, w kontekście zapewnienia odpowiedniej jakości usług i ograniczenia skutków potencjalnych katastrof na kolei, inwestycje w poprawę stanu pasażerskiego taboru kolejowego oraz inwestycje w wybrane elementy infrastruktury kolejowej.

Jak wykazała diagnoza przewozy towarowe w zbyt dużym stopniu realizowane są przez transport drogowy, głównie ze względu na zły stan przewozów intermodalnych. W związku z powyższym promowane będą inwestycje w infrastrukturę transportu intermodalnego oraz wdrażające systemy informatyczne i łączności, umożliwiające korzystanie z nowoczesnych technologii w dziedzinie transportu. Działania takie będą sprzyjały odciążeniu dróg, które w warunkach szybko rosnących obrotów handlu zagranicznego nie będą w stanie obsłużyć zwiększonych potoków przewozowych, a także będą sprzyjały ograniczeniu presji transportu drogowego na środowisko przyrodnicze.

Dynamiczny rozwój największych ośrodków miejskich i skokowy, w ostatnim czasie, wzrost liczby pojazdów mechanicznych, stwarza konieczność bardziej kompleksowego podejścia do zagadnień transportu publicznego. Sprzyjać to będzie wzrostowi konkurencyjności tych ośrodków poprzez zapewnienie szybkiego i bezpiecznego środka transportu dla pracowników i mieszkańców obejmujących obszar całej aglomeracji (główne miasta wraz z przylegającymi obszarami całych aglomeracji). Działania w tym obszarze będą miały także wyraźny efekt środowiskowy – ograniczenia emisji spalin, a tym samym zdrowotny – wpłyną wyraźnie na poprawę jakości życia w dużych miastach. Wsparcie uzyskają kompleksowe projekty rozwiązujące problemy transportowe aglomeracji, opierające się na założeniu ograniczania ruchu samochodowego w centrach miast i wprowadzenia możliwe "czystych" środków transportu miejskiego takich jak metro czy tramwaj.

Szczególnie istotną gałęzią transportu umożliwiającą łatwy i szybki dostęp do dużych ośrodków miejskich w kraju i poza nim jest transport lotniczy, który w ostatnich latach nabiera szczególnego znaczenia. Istniejąca obecnie infrastruktura portów lotniczych nie jest przystosowana do rosnącego wciąż ruchu lotniczego, a prognozy przewidujące znaczny wzrost udziału transportu lotniczego w transporcie ogółem wskazują bezpośrednio na konieczność inwestowania w tą gałąź transportu. Niezbędna jest rozbudowa i modernizacja infrastruktury portów lotniczych zarówno tych największych jak i regionalnych zwiększających atrakcyjność inwestycyjną mniejszych ośrodków.

Rozbudowa i modernizacja infrastruktury portowej w największych portach morskich i autostrad morskich ma duże znaczenie nie tylko dla konkurencyjności transportu morskiego, który może być alternatywną formą transportu w stosunku do transportu drogowego i kolejowego, ale także wpłynie na podniesienie konkurencyjności miast nadmorskich, jako miejsc koncentracji pewnych typów działalności gospodarczej i punktów tranzytowych oraz logistycznych dla wielu typów i usług. Rozwój żeglugi śródlądowej ma istotne znaczenie ze względu na jej ekologiczny charakter, dlatego też niezbędne będą inwestycje o charakterze odtworzeniowym, które umożliwią powstrzymanie regresu żeglugi śródlądowej.

Działania mające na celu budowę i modernizację infrastruktury technicznej są spójne z Wytyczną 1.1.1. SWW *Rozszerzenie i poprawa infrastruktury transportowej* oraz Wytyczną

16 *Rozbudowywanie, ulepszanie i powiązanie infrastruktury w Europie oraz dokończenie realizacji priorytetowych projektów transgranicznych* zapisaną w ramach ZPW.

Zwiększenie udziału transportu publicznego w obsłudze mieszkańców

Wiodącym środkiem transportu miejskiego w Polsce nadal pozostaje transport samochodowy, któremu nie jest w stanie sprostać zaniedbana i niedoinwestowana infrastruktura drogowa. Powoduje to zwiększanie się negatywnej presji na środowisko przyrodnicze oraz niewydolność komunikacyjną dużych miast, a tym samym zmniejszeniu ulega ich atrakcyjność. Słabo rozwinięta infrastruktura transportu publicznego sprawia, iż odsetek mieszkańców z niego korzystających jest niezadowalający. Aby w jak największym stopniu ograniczyć presję transportu samochodowego na środowisko przyrodnicze, a także zwiększyć przepustowość komunikacyjną miast należy przedsięwziąć działania mające na celu rozwój zrównoważonych środowiskowo sieci transportowych, poprzez m.in. wprowadzanie zintegrowanych systemów zarządzania ruchem, tworzenie zintegrowanych węzłów transportowych oraz zintegrowanych planów rozwoju transportu miejskiego, a także wsparcie szynowego transportu zbiorowego (metro, szybka kolej miejska). Ważne znaczenie ma także wzmocnienie bezpieczeństwa transportu publicznego poprzez wspieranie wykorzystania IST (inteligentne systemy transportowe) w zakresie infrastruktury transportowej oraz poprawę systemów zarządzania bezpieczeństwem. Działania te przyczynią się do rozwoju zrównoważonych środowiskowo sieci transportowych, zgodnie z wytycznymi zawartymi w ZPW i SWW i pozwolą na zmianę proporcji pomiędzy środkami transportu na korzyść bardziej środowiskowych takich jak transport publiczny, rowerowy lub ruch pieszy.

Zapewnienie i rozwój infrastruktury ochrony środowiska

Obok infrastruktury transportowej kluczowe znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju polskiej gospodarki ma infrastruktura ochrony środowiska oraz bezpieczeństwo ekologiczne. Dokumenty unijne, zarówno ZPW – Wytyczna 11 *Wspieranie zrównoważonego wykorzystania zasobów i wzmocnienie efektu synergii pomiędzy ochroną środowiska a wzrostem*, jak i SWW – Wytyczna 1.1.2 *Wzmocnienie synergii między ochroną środowiska a wzrostem* traktują priorytetowo kwestie związane z ochroną środowiska. Rozwój i modernizacja infrastruktury ochrony środowiska stymuluje innowacyjność i tworzenie nowych miejsc pracy, zmniejsza zewnętrzne koszty środowiskowe dla gospodarki poprzez ograniczenie kosztów oczyszczania, likwidacji szkód, opieki zdrowotnej oraz przyczynia się do zapewnienia stabilnego wzrostu gospodarczego. Odgrywa ponadto podstawową rolę dla poprawy jakości życia i powodzenia procesów restrukturyzacyjnych na obszarach wiejskich i przemysłowych. Jak wykazuje diagnoza negatywna presja na środowisko przyrodnicze w kraju systematycznie maleje. Jednocześnie Polska stając się członkiem UE zobowiązała się wdrażać dyrektywy unijne m.in. z zakresu ochrony środowiska, czy też tworzenia Europejskiej Sieci Ekologicznej NATURA 2000. Aby wywiązać się z nałożonych zobowiązań, jak również zapewnić stały i zrównoważony wzrost gospodarczy działania z obszaru sektora środowiska powinny koncentrować się m.in. na wsparciu przedsięwzięć zmierzających do zapewnienia skutecznych i efektywnych systemów gromadzenia i oczyszczania ścieków. Wspierać należy również działania mające na celu zmniejszenie udziału składowanych odpadów komunalnych i rekultywację terenów zdegradowanych, które jednocześnie przyczynią się do wdrażania prawa unijnego³¹. Ponadto działania powinny

³¹ Dyrektywa 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. U. UE L 135 z dnia 30 maja 1991 r.), Dyrektywa 76/464/EWG z dnia 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego (Dz. U. UE L 129 z dnia 18 maja 1976 r.), Dyrektywa 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE L 327 z dnia 22 grudnia 2000 r.), Dyrektywa 99/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. U. UE L 182 z dnia 16 lipca 1999 r.), Dyrektywa 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (Dz. U. UE L 194 z dnia 25 lipca 1975 r.), Dyrektywa 91/689/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. w

koncentrować się na zapewnieniu odpowiedniej ilości zasobów wodnych na potrzeby ludności i gospodarki kraju oraz przeciwdziałaniu poważnym awariom, a także minimalizacji skutków negatywnych zjawisk naturalnych.

Rozwój cywilizacyjny i gospodarczy sprawia, że zasoby różnorodności biologicznej i walory krajobrazowe składające się na dziedzictwo przyrodnicze naszego kraju, są narażone na postępującą degradację. Środowisko naturalne ma bezpośredni wpływ zarówno na zdrowie człowieka, jak również na różne gałęzie gospodarki. Dlatego należy ograniczać degradację środowiska naturalnego oraz straty zasobów różnorodności biologicznej, poprzez zwiększanie świadomości ekologicznej społeczeństwa, przywracanie właściwego stanu siedlisk przyrodniczych, wspieranie procesów opracowania planów ochrony dla obszarów chronionych, czy też przywracanie drożności korytarzy ekologicznych. Działania takie spójne są z Polityką Ekologiczną Państwa, Konwencją Różnorodności Biologicznej, a także umożliwią prawidłowe funkcjonowanie sieci NATURA 2000 oraz przyczynią się do wdrożenia unijnych dyrektyw³².

Dywersyfikacja źródeł energii oraz ograniczenie negatywnej presji sektora energetycznego na środowisko naturalne

Rosnące szybko zapotrzebowanie na energię, przy starzejącym się majątku wytwórczym, przesyłowym i dystrybucyjnym, może prowadzić do pogarszania się bezpieczeństwa energetycznego oraz obniżenia niezawodności dostaw energii dla odbiorców. Sytuacja geopolityczna ostatnich kilku lat, tendencje rosnących cen ropy naftowej i gazu, awarie systemów elektroenergetycznych w Europie, USA i Ameryce Południowej stanowią podstawę do zajęcia się problemem bezpieczeństwa energetycznego. Znalazło to m.in. wyraz w dokumentach Unii Europejskiej dotyczących zarówno budowy europejskiej strategii samego bezpieczeństwa energetycznego, jak i dostaw strategicznych nośników energii.

Szczególnie ważne z punktu widzenia wzrostu gospodarczego i zwiększenia konkurencyjności kraju jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, rozumianego jako dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia w energię, jak i zwiększenie niezawodności infrastruktury. Jak wykazała diagnoza sektora, krajowa infrastruktura energetyczna jest przestarzała i nie doinwestowana, a głównym źródłem energii są źródła nieodnawialne.

Ponadto struktura przesyłowa nośników energii (ropy naftowej i gazu ziemnego) powoduje, iż ich dostawy koncentrują się na jednym kierunku, stwarzając realne zagrożenie zapewnienia dostaw energii, niezbędnych dla długotrwałego wzrostu gospodarczego. Innym problemem jest nadal niezadowalający stopień integracji systemu przesyłu energii elektrycznej z systemami w innych krajach UE.

W związku z powyższym niezwykle istotne jest zainicjowanie procesu tworzenia nowych zdolności przesyłowych i transportowych energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej ze zróżnicowanych kierunków dostaw, a także rozpoczęcie działań mających na celu zwiększenie pojemności magazynowych. Działania takie przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, zarówno Polski, jak również całej Wspólnoty. W przypadkach, w których mechanizmy rynkowe będą niewystarczające dla osiągnięcia odpowiedniej dywersyfikacji dostaw, wsparcie dotyczyć będzie także inwestycji w sieci przesyłu i dystrybucji tradycyjnych źródeł energii, w tym energii elektrycznej, gazu ziemnego i ropy naftowej.

sprawie odpadów niebezpiecznych (Dz. U. UE L 377 z dnia 31 grudnia 1991 r.), Dyrektywa 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. U. UE L 365 z dnia 31 grudnia 1994 r.), Dyrektywa 2000/76/WE z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów (Dz. U. UE L 332 z dnia 28 grudnia 2000 r.).

³² Dyrektywa 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. UE L 103 z dnia 25 kwietnia 1979 r.), Dyrektywa 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE L 206 z dnia 22 lipca 1992 r.).

Brak infrastruktury dystrybucyjnej gazu w 37,6 % gmin w Polsce jest dodatkową przyczyną występujących dysproporcji w rozwoju gospodarczym kraju. W obecnych realiach rynkowych inwestycje w sieć dystrybucyjną i przesyłową oraz w magazyny gazu ziemnego nie zapewniają wystarczająco szybkiego zwrotu poniesionych nakładów.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju istotne znaczenie ma przede wszystkim dywersyfikacja tradycyjnych źródeł i nośników energii, jak również stopniowe zwiększanie udziału odnawialnych źródeł energii.

Specyfika polskiego sektora energetycznego opartego w większości na węglu kamiennym oraz prognozowany wzrost gospodarczy w perspektywie najbliższych lat wymuszają konieczność podejmowania działań związanych z ograniczaniem negatywnego wpływu sektora na środowisko, wynikających z wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii i paliw.

Wiąże się to z koniecznością wprowadzania nowych rozwiązań i technologii, przede wszystkim ograniczających zanieczyszczenia powstające u źródła. Ważna jest również realizacja działań mających na celu zwiększenie efektywności wykorzystania energii pierwotnej i finalnej, zarówno w procesach wytwarzania energii, jej przesyłu i dystrybucji, jak również w procesie jej wykorzystania.

Istotne, w zakresie zapewnienia zrównoważonego i bezpiecznego zaopatrzenia w paliwa i energię w kontekście zmniejszenia emisji zanieczyszczeń, będą również działania prowadzące do zmiany struktury zużywanych paliw oraz zwiększenia sprawności wykorzystania istniejących instalacji i urządzeń. Stąd w ramach sektora energetycznego działania powinny koncentrować się na rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Inwestycje w tych obszarach realizują cel Strategii Lizbońskiej, jakim jest osiągnięcie w UE 21% udziału do roku 2010 energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w całości zużycia energii elektrycznej, a także przyczynią się do wdrożenia prawa wspólnotowego³³.

Wskazane powyżej działania spójne są z wytycznymi zapisanymi w SWW – Wytyczna 1.1.3 *Podjęcie kwestii intensywnego wykorzystywania tradycyjnych źródeł energii w Europie*, wskazująca na konieczność zmniejszenia przez kraje członkowskie wykorzystania tradycyjnych źródeł energii poprzez zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym oraz zwiększenie efektywności energetycznej. Zgodnie z tą wytyczną, w przypadkach, w których mechanizmy rynkowe będą niewystarczające dla osiągnięcia odpowiedniej dywersyfikacji dostaw, wsparcie dotyczyć będzie także inwestycji w sieci przesyłu i dystrybucji tradycyjnych źródeł energii, w tym gazu ziemnego i ropy naftowej.

Wsparcie podstawowej infrastruktury społecznej

Polska gospodarka charakteryzuje się z jednej strony znaczącym potencjałem rozwojowym, a z drugiej strony szeregiem zapóźnień rozwojowych wynikających m.in. z braku nowoczesnej infrastruktury technicznej i społecznej. Dla podniesienia poziomu życia mieszkańców Polski, a także przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego, niezwykle istotne jest zapewnienie bardziej równomiernego dostępu do podstawowej infrastruktury społecznej, a także rozbudowa tych jej elementów, które wiążą się bezpośrednio ze wskaźnikami realizacji celów NSRO, w tym podniesieniem poziomu wykształcenia, zwiększenia liczby absolwentów na kierunkach technicznych i przyrodniczych, podniesienia zdrowotności pracowników i wydłużenia długości życia, a także podniesieniu jakości życia m. in. poprzez zwiększenie dostępu do obiektów kultury i promocję turystyki i rekreacji.

³³Dyrektywa 2006/32/WE z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dz. U. UE. L. 114 z dnia 27 kwietnia 2006 r.), Dyrektywa 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego (Dz.U. UE. L. 127 z dnia 29 kwietnia 2004 r.).

Dostęp do zdrowych i wysoko wykwalifikowanych zasobów pracy jest ważną przesłanką szeroko rozumianej atrakcyjności inwestycyjnej oraz ma wpływ na funkcjonowanie całej gospodarki. Uwzględniając strukturę demograficzną, społeczną, a także zróżnicowania w dostępie do infrastruktury ochrony zdrowia, kultury, edukacji czy turystyki, a także wytyczne SWW – Wytyczna 1.3.5 *Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia pracowników*, zakładające wzmocnienie spójności społecznej i gospodarczej krajów członkowskich, istotne znaczenie mają inwestycje służące zmniejszaniu nierówności w dostępie do infrastruktury medycznej, edukacyjnej, kultury i turystyki. Inwestycje w infrastrukturę społeczną, potraktowane w sposób komplementarny wobec sfery technicznej powinny przyczynić się do wzmocnienia powiązań między sektorami, a tym samym maksymalizacji zakładanych efektów rozwojowych.

Zdrowie populacji jest jednym z kluczowych czynników produktywności i wzrostu gospodarczego oraz istotnym wyznacznikiem ogólnie pojętej jakości życia. W zakresie infrastruktury ochrony zdrowia istotne są działania służące poprawie infrastruktury ochrony zdrowia, zmniejszeniu nierówności w dostępie do infrastruktury medycznej oraz zwiększające efektywność w systemach opieki zdrowotnej poprzez inwestycje w ICT, wiedzę i innowacje. Wsparcie dla infrastruktury ochrony zdrowia może być źródłem wartości dodanej w innych dziedzinach życia gospodarczego. Bardziej skuteczne polityki zdrowotne powinny sprzyjać także ograniczeniu zjawiska absencji pracowniczych, jak również przedwczesnego przechodzenia na emeryturę.

Biorąc pod uwagę efektywność nauczania jako główny czynnik warunkujący funkcjonowanie nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, należy zwiększyć dostępność edukacyjną, poprzez budowę i modernizację infrastruktury, a w szczególności poprzez budowę i rozbudowę obiektów naukowo – badawczych i obiektów dydaktycznych, a także wyposażenie ich w sprzęt naukowo-badawczy, w tym laboratoria, pracownie komputerowe, biblioteki oraz budowę i modernizację infrastruktury uczelni. Lepszy system kształcenia zwiększy kwalifikacje zawodowe i zdolności adaptacyjne pracowników pozwalając tym samym na zaangażowanie większej liczby osób w aktywną działalność zawodową.

Działania w dziedzinie infrastruktury kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego mają na celu przede wszystkim zwiększenie dostępu do kultury mieszkańców Polski oraz podniesienie kompetencji kulturalnych społeczeństwa, a także atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej kraju. Działania te będą koncentrować się na wykorzystaniu istniejącego już potencjału dziedzictwa kulturowego o znaczeniu światowym i europejskim, ochronie i zachowaniu dziedzictwa kulturowego, poprawie stanu infrastruktury kultury oraz rozwijaniu nowych, alternatywnych form korzystania z kultury.

Dodatkowo, istniejący potencjał kulturowy (w tym przebiegające przez Polskę europejskie szlaki kulturowe) i przyrodniczy oraz planowane działania w obszarze kultury, tworzą korzystne warunki dla rozbudowy infrastruktury turystycznej. Dla zapewnienia dostępu do odpowiedniej, wysokiej jakości usług turystycznych oraz podniesienia atrakcyjności turystycznej Polski i jej regionów środki zostaną skoncentrowane przede wszystkim na poprawie jakości funkcjonującej infrastruktury turystycznej poprzez projekty z zakresu jej rozbudowy, modernizacji i wyposażenia. Przedsięwzięcia w tym zakresie będą również ukierunkowane na powstawanie nowych obiektów służących do prowadzenia działalności turystycznej, które będą spełniały standardy UE. Miejsca pracy w sektorze turystyki przyczynią się do wzrostu zatrudnienia w infrastrukturze towarzyszącej produkcji towarów i usług niezbędnych dla obsługi turystów. Wsparcie dotyczące turystyki dotyczyło będzie zarówno projektów spełniających kryteria infrastruktury społecznej - służącej nieodpłatnie ogółowi społeczeństwa, jak i na zasadach komercyjnych, stanowiących element schematów pomocy publicznej.

5.4.4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług

Diagnoza sytuacji sektora gospodarki w Polsce, pomimo rosnącego udziału zaawansowanych technologicznie produktów w strukturze eksportu oraz dużego potencjału przedsiębiorczości wskazuje na jego bardzo niską innowacyjność³⁴. Tymczasem cechą determinującą zdolność gospodarek współczesnych państw i regionów do utrzymania konkurencyjności w perspektywie długoterminowej jest zdolność do tworzenia i absorpcji innowacji

Dla osiągnięcia wysokiej i utrzymującej się w dłuższym okresie dynamiki wzrostu gospodarczego i tworzenia warunków dla budowania gospodarki opartej na wiedzy prowadzone będą działania zdefiniowane w inicjatywach podjętych zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Działania te są spójne z odnowioną Strategią Lizbońską i nakreślonymi w niej kierunkami działań w zakresie przedsiębiorczości i innowacyjności, SWW, ZPW, a także zapisami Siódmego Programu Ramowego na rzecz Badań i Rozwoju Technologicznego, Programem Ramowym na rzecz Wzrostu Konkurencyjności i Innowacyjności (CIP) 2007-2013, Zieloną Księgą Komisji Europejskiej – „Przedsiębiorczość w Europie” oraz inicjatywą „eEuropa 2005 – Społeczeństwo Informacyjne dla wszystkich” oraz strategią „i2010” – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”. Działania służące osiągnięciu zamierzonego celu sprzyjać będą bezpośrednio realizacji dwóch komponentów celu strategicznego, jakimi są: tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości oraz utrzymywanie wzrostu zatrudnienia.

Rozwój gospodarczy Polski będzie uzależniony od zbudowania przewagi konkurencyjnej zapewniającej trwały rozwój, wynikającej z wykorzystania w większym stopniu wiedzy i innowacyjnych rozwiązań. Zostanie to osiągnięte poprzez realizację polityki stymulującej rozwój oparty na innowacjach, dzięki działaniom ukierunkowanym na wsparcie sektorów będących nośnikami gospodarki opartej na wiedzy i zwiększeniu wydatków instytucji publicznych na badania i rozwój, mających bezpośrednie przełożenie na sferę działalności gospodarczej, oraz stymulowanie wzrostu inwestycji w B+R w przedsiębiorstwach, a także inwestycji w zakresie innowacyjnych rozwiązań zarówno technologicznych, jak i organizacyjnych. Zwiększenie innowacyjności gospodarki wymaga przygotowania różnych instrumentów wsparcia, w szerszym zakresie dla MŚP, w szczególności będących w początkowych etapach wzrostu, jak i dla przedsiębiorstw wprowadzających najnowsze rozwiązania technologiczne o dużym znaczeniu dla gospodarki.

Kompleksowy zestaw instrumentów pozwoli na zwiększenie świadomości przedsiębiorców w zakresie konieczności inwestowania w działalność B+R oraz innowacje.

Innym kierunkiem działań będzie zwiększenie dostępu przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, do finansowania inwestycji, poprzez oferowanie instrumentów komplementarnych do kredytu bankowego: poręczeń, mikropożyczek i kapitału podwyższonego ryzyka. Ponadto, w celu odblokowania potencjału gospodarczego, w szczególności MŚP, przewiduje się obok wsparcia finansowego wyspecjalizowane wsparcie doradcze dla nowopowstających przedsiębiorstw.

Poza działaniami bezpośrednio ukierunkowanymi na podniesienie innowacyjności przedsiębiorstw istotne jest też wspieranie instytucji otoczenia biznesu, dzięki którym możliwe będzie zwiększenie dostępności usług wspierających przedsiębiorczość i innowacje,

³⁴ Poprzez innowacyjność należy rozumieć zdolność i motywację przedsiębiorstw do ustawicznego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wyników prac badawczych i rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków. Innowacyjność, oznacza również doskonalenie i rozwój istniejących technologii produkcyjnych, eksploatacyjnych i dotyczących sfery usług, wprowadzanie nowych rozwiązań w organizacji i zarządzaniu, doskonalenie i rozwój infrastruktury, zwłaszcza dotyczącej gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji.

położenie nacisku na wzrost współpracy sektora przedsiębiorstw z nauką i ukierunkowanie badań na ich wykorzystanie w gospodarce. Niezmiernie istotne jest również stymulowanie powstawania i rozwoju powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorcami oraz przedsiębiorcami a instytucjami otoczenia biznesu, w tym jednostkami naukowymi, gdyż sprzyja to tworzeniu, transferowi i dyfuzji nowych rozwiązań, a tym samym przyczynia się do podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw.

Instrumenty realizowane na szczeblu krajowym są komplementarne z inicjatywami podejmowanymi na poziomie regionalnym, gdzie główna uwaga została skupiona na bezpośrednim wsparciu w szczególności MŚP realizujących projekty o relatywnie mniejszej wartości oraz instytucji otoczenia biznesu o zasięgu lokalnym i regionalnym działających na rzecz rozwoju przedsiębiorczości.

Promowany będzie również wzrost wykorzystania w sektorze prywatnym i publicznym technik informacyjno – komunikacyjnych, zwiększających dostępność zasobów informacyjnych i usług w formie elektronicznej dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych oraz ułatwiających prowadzenie działalności gospodarczej.

Ponadto, przewiduje się realizację przedsięwzięć związanych z rozwojem usług turystycznych, co będzie mieć szczególne znaczenie w generowaniu nowych miejsc pracy w gospodarce, zwłaszcza na obszarach o dużych walorach turystycznych, a zarazem dotkniętych strukturalnym bezrobociem, na których rola turystyki jako generatora nowych miejsc pracy może być dominującą.

Wspieranie działalności wytwórczej przynoszącej wysoką wartość dodaną

Przedsiębiorstwa cechują się słabą internacjonalizacją, niską produktywnością i wydajnością pracy, chociaż w ostatnich latach można zauważyć wzrost wydajności pracy w przedsiębiorstwach i wzrostowy trend wydatków na wzmocnienie potencjału innowacyjnego. Korzystne zmiany w gospodarce tworzą sprzyjające podstawy dla rozszerzania działalności istniejących i tworzenia nowych przedsiębiorstw. Promowanie przedsiębiorczości przez stymulowanie i rozwój innowacyjnej działalności gospodarczej realizuje zapisy Wytycznej 1.2.2 SWW: *Ułatwianie innowacji i promowanie przedsiębiorczości*. Znajduje także odzwierciedlenie w Wytycznej 10 zawartej w ZPW: *Wzmocnienie konkurencyjnej przewagi Europejskiej bazy przemysłowej*.

Rozwój i powstawanie nowych przedsiębiorstw jest podstawą tworzenia w gospodarce nowych, trwałych i atrakcyjnych miejsc pracy. Pobudzeniu przedsiębiorczości, przede wszystkim opartej na innowacjach, sprzyjać będzie bezpośrednio pomoc inwestycyjna, doradcza i szkoleniowa na rozwój istniejących oraz tworzenie nowych przedsiębiorstw, w tym wspieranie inicjatyw wywodzących się z ośrodków akademickich i instytutów badawczych. Wsparcie w sektorze produkcyjnym będzie miało na celu przede wszystkim ułatwienie wprowadzania nowoczesnych rozwiązań wysokiej techniki i wytwarzania innowacyjnych produktów. Działania te przyczynią się do generowania popytu na większą liczbę innowacyjnych rozwiązań, stymulując przy tym dostosowanie oferty sektora naukowo-badawczego i wzrost nakładów przedsiębiorstw na działalność innowacyjną, przez co zwiększy się udział sektorów o wysokiej wartości dodanej w PKB. Efektem działań mających służyć rozwojowi przedsiębiorstw będzie wzrost ich wydajności przez wprowadzanie ulepszeń w istniejących procesach produkcyjnych i wytwarzanie przez nie bardziej konkurencyjnych produktów. Wsparcie dla przedsiębiorców dostarczy gospodarce wartość dodaną przez podniesienie zdolności do wchłaniania nowych technologii i tworzenia nowych rynków, co przełoży się na zdolność całego państwa do wchłaniania technologii.

Podjęte będą również działania mające na celu wskazanie dziedzin, w ramach których wsparcie przyniesie największy efekt ekonomiczny w skali ogólnokrajowej.

Rozwój sektora usług

W sektorze usług występuje wzrost zapotrzebowania zarówno ze strony gospodarstw domowych, jak również ze strony przedsiębiorstw i innych podmiotów. Wśród przedsiębiorstw coraz bardziej powszechnym staje się zjawisko *outsourcingu*³⁵. Biorąc pod uwagę cechy polskiej gospodarki oraz dalsze zwiększanie jej otwartości w horyzoncie średnioterminowym, istotne znaczenie dla rozwoju kraju i zwiększania poziomu zatrudnienia będzie miał rozwój sektora usług. Planowane wsparcie dotyczyć będzie zarówno sektora usług rynkowych, w tym w szczególności sektora turystyki i kultury oraz usług medycznych, jak również tych usług podstawowych, które mogą wpływać na procesy rozwoju regionalnego i zwiększenie dostępności do usług na obszarach zmarginalizowanych. Istotne dla generowania znaczącej liczby miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanej siły roboczej będzie natomiast wsparcie przedsiębiorstw świadczących prorozwojowe usługi związane z obsługą finansową, księgową, czy teleinformatyczną, a także usługi profesjonalne oferujące wsparcie w dziedzinie zarządzania, marketingu, czy naboru pracowników. Rozwijane będą przedsiębiorstwa usługowe wykorzystujące innowacje produktowe, procesowe i organizacyjne. Rola turystyki jako generatora nowych miejsc pracy może być dominująca zwłaszcza na obszarach przygranicznych i obszarach dotkniętych strukturalnym bezrobociem. Miejsca pracy w sektorze turystyki przyczynią się do wzrostu zatrudnienia w infrastrukturze towarzyszącej produkcji towarów i usług niezbędnych dla obsługi turystów. Działania mające na celu budowę sprawnego wewnętrznego rynku usług są spójne z priorytetem 1.2 SWW: *Poprawa poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu* oraz Wytoczną 12 *Rozszerzenie i pogłębienie rynku wewnętrznego* zapisaną w ramach ZPW.

Poprawa otoczenia funkcjonowania przedsiębiorstw i ich dostępu do zewnętrznego finansowania

Diagnoza sytuacji Polski w obszarze instytucji świadczących wsparcie dla przedsiębiorstw wskazuje, iż pomimo funkcjonowania znaczącej liczby takich instytucji ich rozmieszczenie nie jest równomierne, natomiast oferta nie zawsze dostosowana do potrzeb przedsiębiorców.

Otoczenie regulacyjne sektora przedsiębiorstw jest niestabilne i tworzy nieprzyjazne warunki dla prowadzenia działalności gospodarczej, stawiając szereg barier administracyjnych i prawnych – w szczególności w przepisach podatkowych. Częściowemu ograniczeniu oddziaływania tych negatywnych czynników dla rozwoju przedsiębiorczości powinno służyć utworzenie dostosowanego do potrzeb przedsiębiorców spójnego systemu otoczenia biznesu.

Zidentyfikowano istnienie wyraźnej luki w sferze usług mających na celu ułatwienie pozyskiwania finansowania zewnętrznego na działalność innowacyjną.

W celu promowania przedsiębiorczości i kształtowania postaw przedsiębiorczych stworzone zostaną instrumenty służące budowie przyjaznego otoczenia instytucjonalnego, kapitałowego i prawnego prowadzące do rozwoju istniejących i powstawania nowych przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, które tworzą największą ilość nowych miejsc pracy. Działania z tego zakresu realizują zapisy SWW: Wytocznej 1.2.2 *Ułatwianie innowacji i promowanie przedsiębiorczości* i Wytocznej 1.2.4 *Poprawa dostępu do finansowania*. Są one spójne z Wytocznymi przedstawionymi w ZPW: Wytoczną 8 *Wspieranie wszelkich form innowacji*, Wytoczną 15 *Promowanie kultury w większym stopniu opartej na przedsiębiorczości i stworzenie otoczenia sprzyjającego rozwojowi MŚP* oraz Wytoczną 14 *Stworzenie bardziej konkurencyjnego otoczenia dla działalności gospodarczej i wsparcia prywatnej inicjatywy poprzez lepsze uregulowania prawne*.

³⁵ (ang. *outside resource using*) wykorzystywanie zasobów zewnętrznych, zlecenie wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym procesów niezbędnych dla funkcjonowania własnego przedsiębiorstwa, które zostaną tam zrealizowane efektywniej niż byłoby to możliwe we własnym zakresie

Pomoc przedsiębiorcom w rozpoczynaniu działalności, nawiązywaniu współpracy z partnerami handlowymi i produkcyjnymi, finansowaniu nowych pomysłów gospodarczych i specjalizacji, inwestycyjnemu doradztwu i internalizacji służyć będzie dopasowany do potrzeb przedsiębiorstw system informacji biznesowej. Osiągnięcie tego celu oparte będzie jednocześnie na podniesieniu ilości i jakości usług świadczonych przez instytucje wspomagające rozwój przedsiębiorczości. Promowane będzie tworzenie i rozwój inkubatorów przedsiębiorczości akademickiej i technologicznych, a także instytucji otoczenia biznesu, przyczyniających się do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw oraz zaktywizowania ich współpracy, tj.: parki przemysłowe, parki naukowo-technologiczne, centra transferu technologii, inkubatory technologii i centra innowacji. Instytucje te będą prowadzić działania służące stymulowaniu powstawania nowych przedsięwzięć gospodarczych, w tym wysokoinnowacyjnych przez rozwijanie powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami, budowę klastrów wokół dużych przedsiębiorstw, sieci technologicznych z instytucjami naukowymi i łańcuchów produkcyjnych MŚP i dużych przedsiębiorstw.

Ze względu na ograniczone możliwości finansowania nowych przedsięwzięć, głównie związanych z wysokim poziomem ryzyka, stymulowane będzie powstawanie funduszy podwyższonego ryzyka, funduszy pożyczkowych i poręczeniowych. Zwiększenie dostępu przedsiębiorstw do zewnętrznego finansowania projektów innowacyjnych będzie wspierał także system ułatwiający inwestowanie prywatnych oszczędności (sieci „aniołów biznesu”). Instrumenty skierowane na inicjowanie i rozwój współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami i instytucjami naukowymi i finansowymi działającymi w ich otoczeniu stworzą dogodne warunki dla wymiany doświadczeń między nimi.

Rozwój społeczeństwa informacyjnego

Z przedstawionych w diagnozie danych dotyczących ilości i jakości infrastruktury dostępu do internetu oraz wykorzystania łącza internetowego w usługach świadczonych przez sektor publiczny i prywatny, wynika, że nasycenie gospodarki technologiami informacyjno-komunikacyjnymi ICT jest niewielkie.

Powszechne zastosowanie technik informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce i biznesie umożliwi wdrożenie innowacyjnych rozwiązań produktowych, procesowych (usługowych) oraz organizacyjnych w sektorach produkcyjnych i usługowych, tworząc w ten sposób nowe i zwiększone możliwości dla jej dynamicznego rozwoju. Działania zmierzające do stworzenia interaktywnego otoczenia między sferą publiczną a podmiotami gospodarczymi wprowadzi dogodne warunki dla funkcjonowania przedsiębiorstw. Promowane będzie wdrożenie nowoczesnych usług świadczonych drogą elektroniczną. Działania te zapewnią szeroki dostęp do informacji publicznej i wiedzy dla obywateli. Posłuży to upowszechnieniu kontaktów zewnętrznych za pomocą elektronicznych nośników informacji pomiędzy konsumentami, podmiotami gospodarczymi i administracją publiczną. Cel ten powiązany jest z Wytyczną 1.2.3 SWW: *Promowanie społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich* oraz Wytyczną 9 ZPW: *Ułatwienie rozpowszechniania i efektywnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz tworzenia powszechnego społeczeństwa informacyjnego*.

Wykorzystanie technik ICT w instytucjach publicznych, placówkach szkolno-educacyjnych i przez społeczeństwo przyczyni się do podniesienia dostępności do informacji, a tym samym zmniejszy dystans Polski do innych krajów UE. Stymulowane będzie większe wykorzystanie dostępu do powszechnych informacji wśród konsumentów i przedsiębiorców. Wprowadzenie elektronicznych usług *e-government* zapewni podniesienie poziomu sprawności instytucji publicznych. Przeprowadzona zostanie gruntowna modernizacja i informatyzacja sądownictwa, wprowadzone zostaną elektroniczne platformy usług publicznych z zakresu:

zabezpieczenia społecznego, rozliczania z fiskusem, lub też rejestracji działalności gospodarczej. W ramach wykorzystania ICT przez podmioty gospodarcze wspierane będą wdrożenia innowacyjnych usług *e-biznes*, w tym *e-commerce* oraz telepracy, a także usług medycznych on-line. Rozwój komunikacji elektronicznej podniesie wydajność pracy, zmniejszy koszty prowadzenia działalności gospodarczej i przyczyni się do powstawania nowych produktów i usług dostosowanych do potrzeb konsumenta. Podniesie się także jakość usług świadczonych dla biznesu przez administrację i sektor nauki. Współpraca pomiędzy B+R a sferą przedsiębiorstw w oparciu o narzędzia ICT umożliwi ściślejszą kooperację mającą na celu rozwijanie nowoczesnych rozwiązań oferowanych przez sektor nauki i do wzrostu ich wykorzystania w gospodarce. Doprowadzi to w efekcie do zwiększenia dyfuzji na rynek nowoczesnych i konkurencyjnych produktów i usług.

Zwiększenie inwestycji w badania i rozwój i tworzenie rozwiązań innowacyjnych

Dane zaprezentowane w diagnozie, dotyczące finansowania sektora B+R w Polsce wskazują na bardzo niski poziom nakładów zarówno publicznych jak i prywatnych. Przyczynia się to do obniżania potencjału badawczego publicznego sektora B+R, który nie jest w stanie sprostać wymogom nowoczesnej gospodarki ani skutecznie konkurować na arenie międzynarodowej.

W ostatnich latach nie wystąpiły również pozytywne zmiany w strukturze nakładów na działalność B+R wg rodzajów badań. Od dłuższego czasu udział badań podstawowych w tej strukturze utrzymuje się na wysokim poziomie, przy jednoczesnym spadku udziału badań stosowanych i prac rozwojowych.

Przedsiębiorstwa działające w Polsce, zwłaszcza MŚP, nie są skłonne do prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej i wdrażania jej wyników ze względu na wiążący się z tym zbyt wysoki stopień ryzyka. Nie postrzegają tego rodzaju działalności jako strategicznej dla swojego rozwoju, nie akceptują ryzyka i kosztów z nią związanych.

Odwrócenie niekorzystnej tendencji wymaga podjęcia działań ukierunkowanych na zwiększenie wykorzystania wyników prac B+R w przedsiębiorstwach, dostosowanie możliwości jednostek naukowych do zaspokajania potrzeb unowocześniającej się gospodarki oraz tworzenia podaży nowych rozwiązań dla gospodarki. Kluczowe staje się zwiększenie nakładów na B+R, zarówno ze środków publicznych jak i prywatnych. Nakłady publiczne powinny być ponoszone w taki sposób by stymulować zwiększanie nakładów prywatnych poprzez inwestycje firm w działalność B+R, co doprowadzi do zmiany negatywnej struktury wydatków na B+R w Polsce (2/3 - instytucje publiczne, 1/3 - sektor prywatny).

Budowa konkurencyjnej gospodarki Polski opartej na wiedzy, wymaga zwiększenia udziału nauki w procesie tworzenia rozwiązań, mających zastosowanie w gospodarce. Aby przeciwdziałać dalszemu pogłębianiu się dystansu pomiędzy gospodarką a nauką w pierwszej kolejności podjęte zostaną działania zmierzające do zwiększenia publicznych i prywatnych nakładów na prace badawczo-rozwojowe, prowadzone zarówno w instytutach badawczych, jak i przedsiębiorstwach. Ukierunkowanie wsparcia na wdrażanie strategii centralnych i regionalnych, których cele koncentrują się na zwiększaniu potencjału innowacyjnego całego kraju wpisują się w zapisy SWW – Wytyczną 1.2.1 *Zwiększenie i lepsze ukierunkowanie inwestycji na BRT*. Cel ten jest powiązany z ZPW: Wytyczną 7 *Zwiększenie i poprawa inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju, realizowanych w szczególności przez sektor prywatny* oraz Wytyczną 8 *Wspieranie wszelkich form innowacji*.

W budowaniu potencjału innowacyjnego regionów podstawową rolę odegrają przedsiębiorstwa, w szczególności MŚP oraz sprawnie funkcjonujące instytucje otoczenia biznesu. Dla poprawy pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki wśród krajów UE prowadzone będą działania stymulujące wykorzystanie nowych technologii, powodujących

zmiany w zakresie produktów, procesów i organizacji w podmiotach prowadzących działalność gospodarczą, w sektorze produkcji przemysłowej, jak i sektorze usług. Budowa nowoczesnego systemu tworzenia i wdrażania innowacji będzie opierać się na prowadzeniu prac B+R w kierunkach priorytetowych, na wdrażaniu instrumentów stymulujących wzrost nakładów na działalność innowacyjną w przedsiębiorstwach oraz wzmocnieniu instytucji otoczenia biznesu. Wzrost wykorzystania innowacyjnych rozwiązań posłuży zwiększeniu efektywności i produktywności istniejących form gospodarowania, a zwiększenie współpracy sektora naukowego z gospodarką przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw.

5.4.5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej

Jak wskazuje diagnoza, zróżnicowania przestrzenne w Polsce na poziomie województw nie są w porównaniu z krajami europejskimi zbyt duże. Wzrost gospodarczy w Polsce pomimo tego, iż dotyczy całego terytorium, jest wyższy w województwach i obszarach, na których występują najbardziej dynamiczne aglomeracje i inne duże miasta, co pokazują dane GUS i Eurostatu. Tam przede wszystkim lokalizowane są inwestycje zagraniczne, tworzone są miejsca pracy i to one decydują o eksporcie wysoko-przetworzonych produktów. Województwo mazowieckie było w latach 1995-2002 na tle wszystkich regionów (NUTS II) europejskich najszybciej rozwijającym się (według parytetu siły nabywczej walut) obszarem obecnej UE, podczas gdy województwa Polski Wschodniej (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie), pomimo stabilnego wzrostu, szybszego niż średnio w UE, pozostają najbiedniejszymi regionami całej nowej UE. Dzieje się tak na skutek niskiej dynamiki dyfuzji procesów rozwojowych z ośrodków metropolitalnych na obszary otaczające - w tym obszary wiejskie, jak i powolnego procesu zmian strukturalnych na tych obszarach - w szczególności w zakresie sytuacji w rolnictwie, tworzenia miejsc pracy w innych sektorach oraz poziomu edukacji i kwalifikacji mieszkańców obszarów wiejskich i obsługujących ich małych miast.

Wskazane w diagnozie i analizie SWOT problemy dotyczące wymiaru przestrzennego rozwoju społeczno-gospodarczego wskazują, iż mocną stroną polskiej gospodarki jest zrównoważony, policentryczny układ sieci osadniczej o umiarkowanym stopniu koncentracji. Jednocześnie system miast Polski cechuje znaczny stan nierównowagi w zakresie działalności gospodarczej i sfery społecznej, co osłabia jego spójność. Z tego względu elementem osiągania spójności terytorialnej będzie inwestowanie w miasta, będące motorem rozwoju regionalnego. Powiązanie sieciami funkcjonalnymi miast z obszarami otaczającymi sprzyjać będzie lepszemu rozwojowi obszarów otaczających (w tym również obszarów wiejskich).

Rozwój miast i wykorzystanie tkwiącego w nich potencjału jest nierozzerwalnie związane z rewitalizacją obszarów zdegradowanych, dotkniętych problemami społecznymi i gospodarczymi. Jednym z elementów rewitalizacji miast będzie wspieranie działań mających na celu renowację mieszkalnictwa na obszarach dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym.

Rozwój turystyki jest szansą na wzmocnienie pozycji ośrodków metropolitalnych, a równocześnie nadanie nowej dynamiki rozwoju ośrodkom mniejszym, peryferyjnym oraz ośrodkom o wyczerpanych dotychczasowych potencjałach rozwojowych. Turystyka jest aktywnością spinającą regiony, łączącą obszary miejskie z wiejskimi, aktywizującą wieś dziedziną przyczyniającą się do rewitalizacji obszarów zdegradowanych, nadającą nowy sens obszarom podmiejskim z funkcjami turystyczno-rekreacyjnymi.

Realizacja celu szczegółowego *Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej* jest spójna

z zapisami SWW w zakresie terytorialnego wymiaru polityki spójności. Cel ten będzie sprzyjać osiągnięciu wszystkich trzech elementów celu strategicznego NSRO, zarówno wzrostowi konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, wzrostowi zatrudnienia, jak i spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Uwzględnia on następujące obszary:

Pełniejsze wykorzystanie potencjału endogenicznego największych ośrodków miejskich

Kluczowym zadaniem jest dalsze wspomaganie rozbudowy funkcji metropolitalnych (w tym naukowych, edukacyjnych, kulturalnych i turystycznych), pełniejsze wykorzystanie potencjału endogenicznego największych ośrodków miejskich oraz wzmocnienie związków między metropoliami i terenami zurbanizowanymi a otaczającymi je terenami wiejskimi i małymi miasteczkami. Działania te są zgodne z zapisami Wytycznej 2.1 SWW w zakresie *Wkładu miast we wzrost i zatrudnienie*. W ciągu najbliższych lat środki w ramach polityki spójności będą wspomagały rozbudowę infrastruktury technicznej na obszarach metropolitalnych oraz połączenie wszystkich ośrodków miejskich siecią transportową. Będzie to wspierało konkurencyjność regionów, w których zlokalizowane są większe miasta. Zasadniczym rezultatem powinno być rozprzestrzenianie wzrostu gospodarczego na tereny przylegające i wykorzystanie relatywnych przewag wielkiego miasta - skorzystanie z tworzonych miejsc pracy, możliwości kooperacji gospodarczej, uczestnictwa w infrastrukturze społecznej i kulturalnej. Jest to możliwe tylko pod warunkiem świadomego zaprogramowania rozwoju w tym kierunku - zbudowania powiązań komunikacyjnych między metropolią lub terenem zurbanizowanym i ich otoczeniem, powiązań gospodarczych, usługowych, kulturalnych itp. Realizacji tak postawionych celów sprzyjać będzie wykorzystanie dobrze wykształconej policentrycznej struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju. W oparciu o istniejącą, dobrze uformowaną sieć osadniczą można zbudować silną strukturę miast. Rozwój miast jest wielosektorowy i wielopodmiotowy. Dotyczy w szczególności podnoszenia atrakcyjności miast w dziedzinie transportu, środowiska i kultury, jak też wzmocnienia roli miast jako biegunów wzrostu oraz tworzenia większej ilości i lepszej jakości miejsc pracy, poprzez promowanie przedsiębiorczości oraz innowacyjności. Zrównoważony rozwój miast wymaga podejmowania działań na wszystkich szczeblach administracji oraz w powiązaniu z poszczególnymi politykami sektorowymi. Niezależnie od zadań ściśle sektorowych, duża część omawianych celów i działań ma wyraźną charakterystykę regionalną i będzie wdrażana w sposób zdecentralizowany.

Przyspieszenie rozwoju województw Polski Wschodniej

Dla powodzenia realizacji głównych założeń Strategii Lizbońskiej, wśród których znajduje się przeciwdziałanie marginalizacji i peryferyzacji obszarów problemowych, polityka spójności wymaga poświęcenia specjalnej uwagi najbiedniejszym województwom w Polsce (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie) i jednocześnie w całej UE. Zintegrowane oddziaływanie polityki przestrzennej, regionalnej i polityk sektorowych musi być ukierunkowane na przedsięwzięcia, które podnoszą atrakcyjność tych regionów dla potencjalnych inwestorów, na wzrost dostępności komunikacyjnej oraz poprawę jakości kapitału ludzkiego. Obok standardowych działań związanych z budową siły konkurencyjnej poszczególnych regionów, będą podejmowane działania mające na celu przyspieszanie zmian strukturalnych, kluczowych z punktu widzenia niskiej atrakcyjności poszczególnych gospodarek regionalnych. Podstawowe znaczenie dla zwiększenia szans rozwojowych obszaru Polski Wschodniej ma polepszenie jakości zasobów kapitału ludzkiego oraz zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej, m.in. poprzez zwiększenie poziomu edukacji, w szczególności na poziomie średnim oraz rozwój umiejętności pozarolniczych i podniesienie zdrowotności mieszkańców. Kluczowa jest także rozbudowa funkcji metropolitalnych w głównych ośrodkach gospodarczych (w tym funkcji naukowych,

edukacyjnych, kulturalnych), połączenie tych ośrodków z głównymi ośrodkami gospodarczymi kraju i sieciami europejskimi, jak również poprawa infrastruktury transportowej w relacjach pomiędzy głównymi ośrodkami miejskimi a innymi miastami oraz relacjach miasto – wieś, a także zwiększenie dostępności do systemów transportu publicznego, umożliwiającego pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy i zwiększenie możliwości inwestycyjnych. W tym zakresie realizowane działania na obszarze Polski Wschodniej są zgodne z koncepcją spójności terytorialnej określoną w SWW, w szczególności odnoszą się do Wytycznych 2.1 i 2.2, tj. *Wkładu miast we wzrost i zatrudnienie* oraz *Wspierania zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich*. Jednocześnie działania powinny zostać ukierunkowane na pełniejsze wykorzystanie dla rozwoju sfery usług (w tym uzdrowiskowych, turystycznych), unikalnego w skali europejskiej środowiska naturalnego i walorów kulturowych oraz promocję wybranych produktów regionalnych (w tym ekologicznych), gałęzi przetwórstwa żywności i przemysłu, mających podstawowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na tym obszarze. Istotne jest również wyrównywanie stopnia wyposażenia w stosunku do pozostałych obszarów w zakresie infrastruktury środowiskowej oraz wykorzystanie dla rozwoju społeczno-gospodarczego położenia wzdłuż zewnętrznej granicy UE. Aktywizacja gospodarcza województw Polski Wschodniej będzie prowadzona ze szczególnym uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Przeciwdziałanie marginalizacji i peryferyzacji obszarów problemowych

Głównym celem działań podejmowanych na obszarach problemowych jest wsparcie przekształceń zapewniających warunki dla zrównoważonego i długofalowego rozwoju, poprzez przeciwdziałanie pogłębianiu się procesów marginalizacji wybranych grup regionów. Jednym z zadań polityki państwa jest wspieranie rozwoju w regionach problemowych, które bez tego typu wsparcia skazane byłyby na stopniową marginalizację i trwałe ograniczenie możliwości rozwoju. Działania te są zgodne z SWW w zakresie Wytycznej 2.1 *Wkład miast we wzrost i zatrudnienie*, Wytycznej 2.2 *Wspieranie zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich* oraz Wytycznych: 2.4 *Współpraca transgraniczna*, 2.5 *Współpraca ponadnarodowa*, 2.6 *Współpraca międzyregionalna*).

Rewitalizacja rozumiana jako proces przemian przestrzennych, społecznych i ekonomicznych w zdegradowanych częściach miast, przyczyniający się do poprawy jakości życia mieszkańców, przywrócenia ładu przestrzennego i do ożywienia gospodarczego, obejmuje przede wszystkim części starej, często zabytkowej zabudowy oraz humanizację osiedli budowanych z wielkiej płyty. Jej celem jest także zachowanie walorów historycznych (w tym głównie urbanistycznych i architektonicznych), podkreślenie ich unikalności i kolorytu lokalnego, co może zwiększyć ich atrakcyjność turystyczną, a tym samym przyczynić się do wzrostu szans rozwojowych. Rewitalizacji powinny zostać poddane miasta o istotnym znaczeniu dla rozwoju otaczających je układów lokalnych, znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej i gospodarczej, a także miasta o wysokich walorach turystycznych. Procesom rewitalizacji powinny być poddane także obszary miast dotkniętych problemami gospodarczymi i społecznymi, które jednocześnie posiadają duże walory architektoniczne i urbanistyczne, będące elementami historycznego dziedzictwa, szczególnie narażone na bezpowrotne zniszczenie oraz tereny poprzemysłowe i powojenne, dające się stosunkowo szybko przystosować do nowych funkcji miejskich.

Odrębnym problemem jest rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich, obejmujących zniszczone budynki zamieszkałe przez ludność zagrożoną wykluczeniem społecznym. Rewitalizacja prowadzona będzie poprzez połączenie działań technicznych z rozwojem gospodarczym i społecznym, w oparciu o kompleksowe plany rozwoju miast i/lub programów rewitalizacji. Działania techniczne obejmować będą także remonty i modernizację

istniejących wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych, jak również adaptację istniejących budynków na cele mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich dochodach lub osób o szczególnych potrzebach.

Przywrócenie funkcji społecznych i gospodarczych obszarom przemysłowym i powojskowym. bez wątpienia jest jednym z istotniejszych problemów regionalnych zjednoczonej Europy. Co prawda redukcja zatrudnienia w upadających sektorach była znacząca (w samym górnictwie wyniosła ok. 2/3 pierwotnego stanu), jednak uzyskanej aktualnie ekonomicznej opłacalności nie można uznać za trwałą. Pojawianie się w tych obszarach nowej działalności gospodarczej, w znacznej mierze finansowanej ze źródeł zagranicznych, nie jest w stanie zrekompensować strat wynikających z konieczności zamykania nierentownych zakładów przemysłowych. Pomoc dla obszarów przemysłowych, jak i powojkowych, powinna polegać m.in. na odbudowie i modernizacji infrastruktury komunalnej i transportowej oraz jej funkcjonalnej integracji, poprawie stanu środowiska przyrodniczego, w tym rekultywacji odłogów przemysłowych, usuwaniu zanieczyszczeń glebowych oraz ograniczaniu zagrożeń, przywracaniu terenów do stanu umożliwiającego ich nowe zagospodarowanie oraz modernizacji i remontowaniu zasobów mieszkaniowych i innych budynków. Jednocześnie obok restrukturyzacji nierentownych gałęzi i branż oraz terenów przemysłowych i powojkowych niezwykle istotna jest także restrukturyzacja zasobów ludzkich, w szczególności w dzielnicach dotkniętych zjawiskami patologii społecznej.

Wspomaganie rozwoju współpracy terytorialnej.

Szczególne położenie geopolityczne Polski, której wschodnia granica stanowi jednocześnie zewnętrzną granicę UE, stanowi obszar, na którym kształtują się stosunki Wschód - Zachód w ich nowym, europejskim wymiarze. Wszystkie regiony przygraniczne podlegają specyficznym warunkom. Większe czy mniejsze różnice kulturowe, gospodarcze i administracyjne odczuwane są najbardziej przy samej granicy. Obszary peryferyjne w stosunku do centrów wykazują deficyty rozwojowe. W szczególności współpraca z regionami z państw wschodnioeuropejskich nabrała nowego znaczenia. Konieczny jest rozwój współpracy przygranicznej, rozbudowa infrastruktury granicznej, transportowej, turystycznej i służącej ochronie środowiska, jak również przekazanie polskich doświadczeń regionom wschodnich sąsiadów Polski. Rozwój współpracy zagranicznej polskich województw z ich sąsiadami należy uznać za warunek konieczny dla wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej, przemysłanej rozbudowy infrastruktury transportowej, a w konsekwencji rozwoju gospodarki. Jest on również niezbędnym elementem rozwoju kulturowego i politycznego. Impulsy płynące zza granicy są słabe i nie mogą przyczynić się do dynamizacji rozwoju tego obszaru. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera także rozwój współpracy transnarodowej oraz międzyregionalnej. Programy realizowane w ramach współpracy ponadnarodowej będą dążyć do zwiększenia współpracy pomiędzy Polską a państwami członkowskimi w zakresie kwestii o strategicznym znaczeniu. Dotyczyć będą przede wszystkim wspierania działań, które służą poprawie fizycznych wzajemnych połączeń poszczególnych terytoriów (np. inwestycje w zrównoważony transport), jak również połączeń niematerialnych (sieci, wymiana pomiędzy regionami oraz pomiędzy zaangażowanymi stronami). Programy współpracy międzyregionalnej będą natomiast koncentrować się na: wzmacnianiu innowacyjności, MŚP oraz przedsiębiorczości, ochronie środowiska i przeciwdziałaniu zagrożeniom. Dodatkowo, wspierana będzie wymiana doświadczeń i dobrych praktyk odnośnie rozwoju obszarów miejskich, modernizacji usług sektora publicznego (takich jak opieka zdrowotna i rządzenie z wykorzystaniem ICT) oraz wdrażania programów współpracy jak również studiów i gromadzenia danych. Realizowane działania promujące współpracę terytorialną są zgodne ze

Wytycznymi 2.4, 2.5, 2.6 SWW: *Współpraca transgraniczna, Współpraca ponadnarodowa i Współpraca międzyregionalna.*

5.4.6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich

Problemy obszarów wiejskich muszą być adresowane na dwóch poziomach – pierwszym związanym ze wspomaganie zmian w rolnictwie, będącym głównym źródłem utrzymania wielu mieszkańców obszarów wiejskich oraz drugim - umożliwieniu wykorzystania potencjału tych obszarów dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Pierwszy poziom problemów będzie rozwiązywany z wykorzystaniem instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, w tym Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Drugi poziom, wykorzystanie pozarolniczego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich, wymaga zaangażowania środków i instrumentów polityki spójności. Działania przewidziane do realizacji na obszarach wiejskich przy wsparciu instrumentów polityki strukturalnej odnoszą się bezpośrednio do kierunków określonych w SWW w zakresie Wytycznej 2.2 *Wspieranie różnicowania gospodarczego obszarów wiejskich, obszarów rybołówstwa oraz obszarów o niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze.*

Wyrównywanie szans rozwojowych na obszarach wiejskich

Jak wykazuje diagnoza w Polsce istotne różnice w poziomie rozwoju oraz w uwarunkowaniach występują wewnątrz regionów, szczególnie w relacjach miasto-wieś. Dysproporcje te są widoczne zarówno w zakresie infrastruktury technicznej, jak i w sferze społecznej. W związku z tym, polityka spójności będzie skierowana na rozwój obszarów wiejskich, stanowiących obszar marginalizacji gospodarczej, społecznej, edukacyjnej i kulturowej kraju. Działania mające na celu wyrównywanie szans rozwojowych na obszarach wiejskich będą koncentrowały się na wsparciu rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej, tworzeniu warunków do rozwoju przedsiębiorczości i nowych miejsc pracy poza rolnictwem, ochronie środowiska, edukacji młodego pokolenia, kształceniu ustawicznym, stworzeniu warunków lepszej dostępności do podstawowych usług, w tym zwłaszcza w zakresie ochrony zdrowia. W ciągu najbliższych lat niezbędna jest poprawa infrastruktury transportowej w relacjach miasto-wieś, zwiększenie dostępności do systemów transportu zbiorowego, działania związane z zaopatrzeniem w energię, w wodę o dobrej jakości oraz odbiór ścieków, stworzenie sprawnych połączeń telekomunikacyjnych.

Równolegle, w wyrównywaniu poziomu życia mieszkańców, poza inwestycjami w infrastrukturę techniczną, polityka spójności będzie skoncentrowana na zmniejszaniu dysproporcji w zakresie rozwoju zasobów ludzkich. Ze względu na spodziewany odpływ osób z rolnictwa w najbliższych latach, przy utrzymującej się małej mobilności zawodowej i przestrzennej, w szczególności ludności starszej, specjalnego znaczenia nabiera prowadzenie działań mających przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu i ograniczającym zjawisko ubóstwa. W celu poprawy warunków życia na obszarach wiejskich niezbędna będzie realizacja przedsięwzięć prowadzących do zapewnienia wystarczającego dostępu do edukacji dla ludzi młodych, dostępu do kultury, usług ochrony zdrowia, usług związanych z wymiarem sprawiedliwości. W ramach wsparcia dla obszarów wiejskich będą realizowane działania ukierunkowane na rozwój przedsiębiorczości, podnoszenie zdolności do zatrudnienia, zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej, wyrównywanie szans w dostępie do rynku pracy, podniesienie poziomu wykształcenia, zwłaszcza pozarolniczych umiejętności zawodowych w wyniku dostępu do kształcenia ustawicznego.

Wspomaganie zmian strukturalnych

Jednym z czynników wspierających zmiany strukturalne na obszarach wiejskich będzie także wsparcie usług w zakresie doradztwa zawodowego oraz przekwalifikowania osób odchodzących z pracy w rolnictwie, jak również promocja przedsiębiorczości, rozwój pozarolniczych funkcji wsi (np. agroturystyka, a tym samym ochrona dziedzictwa kulturowego wsi czy ochrona walorów krajobrazu rolniczego).

W procesach rozwoju obszarów wiejskich szczególna rola przypada dodatkowo ośrodkom miejskim, w których ludność wiejska może znaleźć miejsca pracy i podwyższać poziom edukacji i umiejętności oraz znaleźć zaspokojenie potrzeb zdrowotnych i aspiracji kulturalnych. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma wspieranie rozwoju tych funkcji małych miast i wybranych ośrodków gminnych, które związane są bezpośrednio z procesami restrukturyzacyjnymi na obszarach wiejskich, w tym w szczególności usług zdrowotnych, edukacji na poziomie szkolnictwa średniego, rozwoju małych i średnich firm w sektorach pozarolniczych, turystyki przyjazdowej, funkcji uzdrowiskowych, itp.

5.5. Powiązanie realizacji celu strategicznego z celami horyzontalnymi

Wyżej nakreślone cele horyzontalne będą bezpośrednio wpływać na realizację celu głównego w następujący sposób.

Cel 1 – *Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa*, jednocześnie realizuje cel strategiczny w zakresie wzmocnienia potencjału administracyjnego w Polsce. Realizacja tego celu umożliwi stworzenie warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego, a jego implementacja ułatwi efektywne wdrażanie pozostałych celów szczegółowych, poprzez stworzenie odpowiednich warunków legislacyjnych, otoczenia administracyjnego oraz ułatwienie dialogu społecznego.

Realizacja Celu 2 – *Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej* przyczyni się do lepszego wykorzystania kapitału ludzkiego i zasobów pracy w tworzeniu konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, a tym samym będzie wpisywać się w realizację celu strategicznego NSRO.

Tworzenie dobrych warunków do wzrostu konkurencyjności gospodarki jest powiązane z jednoczesnym inwestowaniem w wyposażenie infrastrukturalne. Realizacja Celu 3 – *Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski* przyczyni się więc do realizacji celu strategicznego, umożliwiając pośrednio tworzenie nowych miejsc pracy i poprawę konkurencyjności gospodarki.

Cel 4 – *Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług* ma bezpośredni wpływ na tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki oraz nowoczesnych miejsc pracy. Realizacja tego celu odbywa się poprzez inwestowanie w poprawę konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, które stosując innowacyjne rozwiązania zaczynają odgrywać istotną rolę na rynkach międzynarodowych.

Cel 5 – *Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej* ma bezpośredni wpływ na osiągnięcie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej całego kraju. Powodzenie jego realizacji będzie uwarunkowane efektywną implementacją innych celów szczegółowych. Inwestycje w zasoby ludzkie, przedsiębiorstwa oraz infrastrukturę na poziomie regionalnym będą miały bezpośrednie przełożenie na realizację celu głównego. Jednocześnie realizacja poszczególnych inwestycji na poziomie regionalnym będzie miała wpływ na poprawę jakości życia mieszkańców całej Polski.

Realizacja Celu 6 – *Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich* będzie wpływać na osiągnięcie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej kraju. Wspieranie obszarów wiejskich, komplementarne w stosunku do działań podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej będzie elementem składowym realizowanego celu strategicznego. Jednocześnie, obok wspierania infrastruktury technicznej, działania w ramach tego celu będą skierowane na zmniejszanie dysproporcji w zakresie jakości zasobów ludzkich.

Cel strategiczny NSRO oraz cele horyzontalne realizowane będą za pomocą programów operacyjnych (krajowych) realizowanych w ramach Celu 1 oraz programów regionalnych realizowanych w ramach Celu 1 i 3 polityki spójności. Programy te będą w sposób komplementarny realizować poszczególne cele horyzontalne, natomiast ich implementacja będzie miała bezpośredni wpływ na osiągnięcie celu strategicznego NSRO. Programy realizowane na poziomie krajowym będą głównie przyczyniać się do realizacji pierwszych czterech celów horyzontalnych. Do programów tych należą: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ) – finansowany ze środków EFRR oraz Funduszu Spójności, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) – finansowany ze środków EFRR, Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) – finansowany ze środków EFS, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) – finansowany ze środków EFRR oraz Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT) – finansowany ze środków EFRR. Programy realizowane na poziomie regionalnym w głównej mierze będą realizować cele horyzontalne 5 i 6, chociaż będą także oddziaływać na realizację pierwszych czterech celów horyzontalnych. Do programów realizowanych na poziomie regionalnym zaliczono 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej (PO EWT) , finansowane ze środków EFRR.

5.6. Wskaźniki

W świetle zasad polityki spójności społeczno-gospodarczej syntetyczną miarą powodzenia realizacji celu strategicznego będzie szybkość procesu zmniejszania się dysproporcji na poziomie krajowym i regionalnym pomiędzy Polską a UE - mierzona poziomem Produktu Krajowego Brutto (PKB) na jednego mieszkańca. Obecnie poziom PKB na mieszkańca Polski wynosi mniej niż połowę średniej dla 25 krajów UE. Realizacja celu głównego NSRO pozwoli podnieść ten wskaźnik do poziomu 2/3 średniej UE. Wzrost w takim tempie umożliwi Polsce osiągnąć obecny przeciętny stopień rozwoju krajów UE w czasie dorastania jednego pokolenia. Pozostałe cele horyzontalne mierzone będą za pomocą wskaźników przedstawionych w poniższej tabeli.

Tabela poniżej zawiera skwantyfikowane cele określone na potrzeby pomiaru stopnia osiągnięcia celu głównego i celów horyzontalnych.

Tabela 6. Podstawowe cele i wskaźniki realizacji NSRO

CEL	Wskaźnik ³⁶	Wartość wskaźnika w roku bazowym ³⁷	Zakładana wartość wskaźnika w roku docelowym (2013) ³⁸	Zmiana ³⁹ wartości wskaźnika powstała w wyniku oddziaływania środków UE ⁴⁰	Źródło i częstotliwość pomiaru ⁴¹
Cel strategiczny: tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poziomowi spójności społecznej.	Średnie roczne tempo wzrostu PKB (%)	4,2 (2003-2005)	dla lat 5,2 *	+2,04 (pkt proc)	Główny Urząd Statystyczny (GUS)
	PKB na mieszkańca wg PPS (UE 25=100)	49,9	62		EUROSTAT
	Struktura pracujących wg sektorów gospodarki (I/II/III)	17,4 /29,2/53,4	12,0/26,0/62,0		GUS/BAEL
	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64				GUS/BAEL
	- ogółem/kobiety	52,8/46,8	58/53		
	- osób starszych w wieku 55-64	27,2	35		
	Energochłonność finalna PKB (koe/EURO, w cenach stałych z 2000 r.)	0,27	0,22		GUS
	Średnia stopa inwestycji (%)	18,2 (2003-2005)	24		Obliczenia własne na podstawie GUS
	Wydajność pracy na pracującego (UE 25=100)	62,7	75		EUROSTAT
	Roczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (biz) w mld USD	9,6	10,0		NBP
Liczba nowotworzonych miejsc pracy (w tysiącach)	0	[923]	923	Monitoring i ewaluacja NSRO	
Cel 1: poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa	Średni czas egzekucji wyroków sądowych (dni)	ok. 1000	ok. 200		Bank Światowy, badanie Doing Business Monitoring i ewaluacja NSRO
	Wskaźnik postrzeganej korupcji ⁴²	3,4	5		Ranking Transparency International www.transparencynational.org Monitoring i ewaluacja NSRO
	Efektywność rządzenia (wskaźnik)	0,58	0,9		Wskaźnik od -2,5 do +2,5, Bank Światowy, badanie governance indicators Monitoring i ewaluacja NSRO
	Poziom zaufania do administracji publicznej (wskaźnik)	38	45		CBOS Monitoring i ewaluacja NSRO
	Średni czas wypłaty środków na podstawie wniosków o płatność w programach operacyjnych	4 miesiące	1 miesiąc		Monitoring i ewaluacja NSRO

³⁶ Wskaźniki monitorowania NSRO obrazują całość zmian w zakresie sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, a nie wyłącznie zmiany spowodowane interwencją funduszy strukturalnych.

³⁷ tj. w roku 2005, o ile nie zaznaczono inaczej.

³⁸ W nawiasie podano wartości oszacowane za pomocą modelu HERMIN

³⁹ W stosunku do roku bazowego

⁴⁰ Zostanie uzupełnione na podstawie wskaźników do poszczególnych programów operacyjnych oraz oceny ex-post

⁴¹ Roczna, o ile nie zaznaczono inaczej

⁴² Indeks percepcji korupcji (10 – oznacza brak korupcji)

* Wyniki prognozowania modelem HERMIN wskazują, że średnie roczne tempo wzrostu PKB (%) wyniesie 6,15

CEL	Wskaźnik ³⁶	Wartość wskaźnika w roku bazowym ³⁷	Zakładana wartość wskaźnika w roku docelowym (2013) ³⁸	Zmiana ³⁹ wartości wskaźnika powstała w wyniku oddziaływania środków UE ⁴⁰	Źródło i częstotliwość pomiaru ⁴¹
<i>Cel 2: poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej</i>	Udział % ludności w wieku 15-64 lata wg poziomu wykształcenia - średnie (łącznie z zasadniczym zawodowym i policealnym) - wyższe	59,2 13,9	65 17		GUS/BAEL EUROSTAT
	Absolwenci szkół wyższych na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych (% absolwentów szkół wyższych ogółem)	14,7 (rok akademicki 2004/2005)	22		Obliczenia własne na podstawie GUS
	Stopa bezrobocia o/k/m (%)	17,7/19,1/16,6	10,0/12,0/9,5*	-5,56 (pkt proc)	GUS/BAEL (kwartalnie)
	Stopa bezrobocia osób młodych w wieku 15-24 (%)	34,6	20		GUS/BAEL (kwartalnie)
	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym po transferach socjalnych (%)	17 (2003)	14		EUROSTAT
	Przeciętna długość życia (lata) kobiety mężczyźni	79,4 70,8	80,9 73,9		GUS
<i>Cel 3: budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności</i>	Łączna długość autostrad (km)	552	1754		GUS
	Łączna długość dróg ekspresowych (km)	259	2555		GUS
	Bezpieczeństwo ruchu drogowego (wypadki śmiertelne na 100 tys. mieszkańców)	14,3	7,4		Obliczenia własne na podstawie GUS
	Przewozy pasażerów środkami komunikacji miejskiej (mln pasażerów)	4150	4225		GUS
	Długość linii kolejowych dostosowanych do prędkości 160 km/godz. i więcej	538	1566 (2015)		Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe S.A.) (PKP PLK.S.A.)
	Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków (% ogólnej liczby) miasto/wieś	84,5/18,4	90/30		GUS
	Udział energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii elektrycznej (%)	1,99	7,5		GIOŚ
	Emisja gazów cieplarnianych (rok bazowy 1988 = 100 – ekwiwalent CO2)	67,9 (2003)	89		GUS
<i>Cel 4: podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług</i>	Nakłady ogółem na działalność badawczą i rozwojową (jako % PKB) - w tym nakłady sektora przedsiębiorstw (jako % PKB)	0,56 (2004) 0,17 (2004)	., ⁴³		GUS
	Udział przedsiębiorstw przemysłowych ponoszących nakłady na działalność innowacyjną (jako % w przedsiębiorstwach ogółem)	39 (2004)	60		GUS
	Udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle (%)	30,1 (2004)	37,5		GUS
	Liczba udzielonych patentów ⁴⁴	21 (2002)	240		GUS

⁴³ Prognozowane wartości docelowe tego wskaźnika zostaną uzupełnione po podjęciu decyzji w tej sprawie przez Radę Ministrów.

⁴⁴ Dot. patentów udzielonych przez Europejski Urząd Patentowy (EPO) oraz patentów udzielonych w USA (USPTO).

* Wyniki prognozowania modelem HERMIN wskazują, że ogólna stopa bezrobocia będzie nieco niższa i wyniesie 6,04 proc.

CEL	Wskaźnik ³⁶	Wartość wskaźnika w roku bazowym ³⁷	Zakładana wartość wskaźnika w roku docelowym (2013) ³⁸	Zmiana ³⁹ wartości wskaźnika powstała w wyniku oddziaływania środków UE ⁴⁰	Źródło i częstotliwość pomiaru ⁴¹
	Wydatki na technologie informacyjne i telekomunikacyjne (% PKB)	7,2 (2004)	8,5		EUROSTAT
	Dostępność usług e-government on-line (jako % z 20 podstawowych usług)	Zostanie zlecone badanie			Monitoring i ewaluacja NSRO
	Osoby korzystające z szerokopasmowego dostępu do internetu (jako odsetek w całości populacji, %) ⁴⁵	2	23		EUROSTAT
	Udział usług rynkowych w wartości dodanej brutto w %	49,6	53		Obliczenia własne na podstawie GUS
<i>Cel 5: wzrost konkurencyjności podskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej</i>	Średni poziom różnicowań wielkości PKB na mieszkańca według województw (w odniesieniu do Polska =100) ⁴⁶ w %	25 (2003)	nie większe niż 25		Obliczenia własne na podstawie GUS
	Średni wskaźnik stóp bezrobocia w 3 podregionach (NUTS III) o najwyższych stopach (%)	37,0	22,0		GUS/Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL)
	Duże ośrodki miejskie ⁴⁷ włączone w sieć dróg ekspresowych lub autostrad	6 ⁴⁸	18		Monitoring NSRO
	Średnie roczne tempo wzrostu PKB na mieszkańca dla 5 województw Polski Wschodniej ⁴⁹	5,2 (2003)	nie niższe niż średnio w kraju		Szacunki własne na podstawie szacunków EUROSTAT
	Wskaźnik urbanizacji	61,4	65		GUS
<i>Cel 6: wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich</i>	Stopa bezrobocia na wsi (%)	16,1	13,5		GUS/BAEL
	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata na wsi (%)	46,1	53		GUS/BAEL
	Liczba pracujących w rolnictwie na 100 ha użytków rolnych ⁵⁰	15	11		Obliczenia własne na podstawie GUS
	Odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do internetu na wsi (%)	19	70		GUS
	Ludność w wieku 15 lat i więcej (ogółem) kontynuująca naukę – wieś (%)	13,6 (2002)	17		GUS (spis powszechny)
	Odsetek dzieci zamieszkałych na wsi, objętych wychowaniem przedszkolnym w wieku 3-5 lat (%)	17,5	30		Obliczenia własne na podstawie GUS

Źródło: Opracowanie własne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR), na podstawie danych GUS

⁴⁵ Liczba łączy szerokopasmowych odniesiona do liczby ludności, wskaźnik pokazuje rozpowszechnienie internetu szerokopasmowego bez względu na rodzaj użytkownika.

⁴⁶ Liczony według współczynnika zmienności (ważone liczbą ludności odchylenie standardowe PKB na mk/ średni dla kraju poziom PKB)

⁴⁷ Duże ośrodki miejskie w rozumieniu ośrodków wojewódzkich tj. stolic regionów (Bydgoszcz i Toruń oraz Gorzów i Zielona Góra traktowane rozdzielnie),

⁴⁸ Duże ośrodki miejskie już włączone w sieć dróg ekspresowych lub autostrad: Katowice, Kraków, Łódź, Opole, Poznań, Wrocław,

⁴⁹ Województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie.

⁵⁰ Dot. gospodarstw pow. 1 ha

6. Koordynacja polityki spójności z działaniami realizowanymi w ramach Strategii Lizbońskiej oraz KPR

6.1. Kluczowe obszary Strategii Lizbońskiej realizowane w Polsce

Zgodnie z przesłaniem dokumentu ustalającego wspólnotowe priorytety polityki spójności na lata 2007-2013, tj. SWW, interwencja realizowana za pośrednictwem NSRO będzie służyła realizacji najważniejszych priorytetów Wspólnoty, sformułowanych w odnowionej Strategii Lizbońskiej. Sposób transpozycji poszczególnych elementów polityki spójności na założenia Strategii Lizbońskiej w NSRO uwzględnia rekomendacje zawarte w SWW. Zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym NSRO, położono szczególny nacisk na ukierunkowanie planowanych działań na obszary wnoszące znaczący wkład w realizację priorytetów lizbońskich, ujętych w Krajowym Programie Reform na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej.

Na poziomie strategicznym NSRO działania sprzyjające osiągnięciu założeń Strategii Lizbońskiej realizowane będą w następujących obszarach:

- w ramach Celu 1 NSRO – *Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa*, wspierane będą przedsięwzięcia sprzyjające tworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy,
- w ramach Celu 2 NSRO – *Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej*, podejmowane będą kroki służące tworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy,
- w ramach Celu 3 NSRO – *Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski*, prowadzone będą działania sprzyjające uczynieniu z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca dla inwestycji i pracy,
- w ramach Celu 4 NSRO – *Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym w szczególności sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług*, promowane będą wiedza i innowacje na rzecz wzrostu gospodarczego,
- w ramach Celu 5 NSRO – *Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej*, prowadzone będą działania na rzecz uczynienia z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca dla inwestycji i pracy oraz wspierania wiedzy i innowacji na rzecz wzrostu gospodarczego,
- w ramach Celu 6 NSRO – *Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich*, interwencja będzie ukierunkowana również na tworzeniu z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca dla inwestycji i pracy.

Dążeniem NSRO jest uwypuklenie potrzeby inwestowania w obszary o wysokim potencjale wzrostu warunkującego sukcesywne osiągnięcie poziomu rozwoju gospodarczego zbliżonego do bogatych państw UE. Pośród wielu działań spójnościowych, w części operacyjnej NSRO wyodrębniono obszary zdefiniowane jako dźwignie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, które stanowią rdzeń działań podejmowanych w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013.

6.2. Koordynacja instrumentów realizacji Strategii Lizbońskiej

Zgodnie z nową koncepcją wdrażania Strategii Lizbońskiej, proces programowania NSRO oraz jego instrumentów realizacji uwzględnia wyzwania stanowiące przedmiot Wytycznych ZPW, odpowiadających im Priorytetów KPR oraz SWW.

W tym miejscu należy podkreślić, że odmienność horyzontów czasowych dokumentów krajowych – KPR i NSRO – miała istotny wpływ na ostateczny kształt zaprogramowanych w ramach NSRO działań „spójnościowo-lizbońskich”.

W związku z powyższymi uwarunkowaniami, definiowanie zakresu wsparcia w ramach NSRO odbyło się w oparciu o dwa cele: ukierunkowanie nowej generacji programów operacyjnych na priorytetowe obszary Strategii Lizbońskiej oraz wzmocnienie i uzupełnienie działań przewidzianych w KPR, z uwzględnieniem wniosków ze świeżo zdiagnozowanej sytuacji makro- i mikroekonomicznej kraju. Należy podkreślić, że kierunki uzupełniające wsparcie w stosunku do KPR zostały zaprogramowane w NSRO w oparciu o rekomendacje zawarte w Komunikacie Komisji na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej – Czas zrobić krok do przodu – oraz w załączniku poświęconym polskiemu KPR⁵¹. W toku programowania NSRO szczególnie nacisk położono na priorytetowe obszary Strategii Lizbońskiej wskazane podczas ww. szczytu. Do obszarów tych należą: zwiększenie inwestycji w wiedzę i innowacje, uwolnienie potencjału gospodarczego, szczególnie MŚP, działania w obliczu globalizacji i starzenia się społeczeństw (w szczególności poprzez zwiększanie zatrudnienia tzw. grup priorytetowych) oraz dążenie do zintegrowanej i efektywnej polityki energetycznej UE. Wsparcie w tych obszarach zostało odzwierciedlone w wybranych osiach priorytetowych odpowiednich programów operacyjnych oraz w priorytetach KPR, który zawiera również inne działania wspierające ww. obszary.

Transpozycja założeń ZPW, KPR i SWW na grunt NSRO przedstawia się w sposób następujący:

Cel 1 NSRO – *Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa* sprzyjał będzie realizacji priorytetu lizbońskiego zakładającego tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy. Działania realizowane w ramach tego celu będą się wpisywały w makroekonomiczne Wytyczne ZPW nr 3 – *Promowanie efektywnej alokacji zasobów zorientowanej na wzrost i zatrudnienie* oraz nr 5 – *Propagowanie większej spójności między politykami makroekonomicznymi, strukturalnymi i zatrudnienia*. Wytyczne te znalazły odzwierciedlenie w Priorytecie 1 KPR dotyczącym konsolidacji i poprawy efektywności zarządzania finansami publicznymi. Osiągnięcie założeń celu 1 NSRO będzie również stanowić wypełnienie Wytycznej SWW nr 1.3.4 dotyczącej zdolności administracyjnych.

Obszary objęte Celem 1 NSRO będą przedmiotem interwencji w ramach wszystkich programów operacyjnych. W szczególnym stopniu zostaną objęte wsparciem w ramach PO Kapitał Ludzki oraz PO Pomoc Techniczna, a także poprzez PO Innowacyjna Gospodarka, 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, PO Infrastruktura i Środowisko, PO Rozwój Polski Wschodniej, PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Realizacja wyzwań lizbońskich związanych z tworzeniem większej liczby lepszych miejsc pracy będzie przedmiotem działań w ramach Celu 2 NSRO – *Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej*. Cel ten będzie również dopełnieniem kierunków działań KPR na rzecz zwiększenia wskaźnika zatrudnienia z uwzględnieniem różnicowań regionalnych i wynikających z nich potrzeb obserwowanych na poszczególnych rynkach pracy oraz obejmuje jeden z priorytetów określonych podczas wiosennego szczytu Rady

⁵¹ COM(2006) 30 wersja ostateczna (część 2).

Europejskiej w 2006 r. wskazując na konieczność inwestycji w systemy edukacji oraz B+R. Działania podejmowane w tym zakresie będą wypełniały Wytyczne ZPW w wymiarze polityki zatrudnienia nr 17-20, które zmierzają do trwałego przyciągnięcia na rynek pracy większej liczby osób, zwiększenia podaży pracy oraz modernizacji opieki społecznej. Wymienione Wytyczne zostały przeniesione na grunt krajowy w postaci Priorytetu 5. KPR – *Tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia*. Stanowią one również przedmiot Wytycznej SWW nr 1.3.1 *Przyciągnięcie na rynek pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego*, a także w pewnej części Wytycznej SWW nr 1.3.2 *Zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy*.

Cel 2 NSRO będzie sprzyjał realizacji Wytycznych ZPW nr 21 i 22, dotyczących zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw, zawartych jednocześnie w Priorytecie 5 oraz w Priorytecie 6 KPR, zakładającym zwiększenie wspomnianych zdolności adaptacyjnych poprzez inwestycje w kapitał ludzki. Realizacja tych działań stanowić będzie jednocześnie odpowiedź na, wskazane przez Radę Europejską, wyzwania dla rynku pracy, wynikające ze zjawisk globalizacji i starzenia się społeczeństw. Powyższe działania będą służyły w całości wypełnieniu Wytycznej SWW nr 1.3.2 *Zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczność rynków pracy*.

W ramach Celu 2 NSRO prowadzone będą także działania mające na celu wypełnienie Wytycznych ZPW nr 23 i 24, odnoszących się do zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę umiejętności. Wytyczne te zostały przeniesione na grunt krajowy w postaci Priorytetu 6 KPR. Stanowią one też przedmiot Wytycznej SWW nr 1.3.3 *Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę kwalifikacji*.

Na realizację założeń Celu 2 NSRO ukierunkowane zostały wszystkie programy operacyjne. Osiągnięciu Celu 2 w pierwszej kolejności służyć będą PO Kapitał Ludzki oraz 16 RPO, następnie PO Innowacyjna Gospodarka, PO Infrastruktura i Środowisko, PO Rozwój Polski Wschodniej, PO Pomoc Techniczna oraz PO EWT.

Priorytet lizboński stawiający za zadanie uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca dla inwestycji i pracy będzie realizowany w ramach Celu 3 NSRO – *Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski*. Dodatkowo, rolą Celu 3 jest podkreślenie priorytetowego charakteru działań na rzecz bezpiecznych i stałych dostaw energii, zgodnie z konkluzjami szczytu wiosennego RE odnoszącymi się do budowy zintegrowanej i efektywnej polityki energetycznej UE. Dążenie do osiągnięcia tego celu wpisuje się w Wytyczną ZPW nr 16 – *Rozbudowa i poprawa infrastruktury w Europie oraz realizacja priorytetowych projektów transgranicznych* oraz nr 11 – *Wspieranie zrównoważonego wykorzystania zasobów oraz wzmocnienie efektu synergii między ochroną środowiska a wzrostem*. Obydwie te Wytyczne zostały transponowane do Priorytetu 4 KPR – *Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw oraz Rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych*. Ponadto Wytyczna nr 11, w części dotyczącej wzmocnienia efektu synergii pomiędzy ochroną środowiska a wzrostem, stanowi podstawę dla Priorytetu 3 KPR dotyczącego wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw. Realizacja Celu 3 NSRO stanowić będzie wypełnienie Wytycznych SWW nr 1.1.1 *Rozszerzenie i poprawa infrastruktury transportowej*, nr 1.1.2 *Wzmacnianie synergii między ochroną środowiska a wzrostem* oraz nr 1.1.3 *Podjęcie kwestii intensywnego wykorzystywania tradycyjnych źródeł energii w Europie*.

Osiągnięciu założeń Celu 3 NSRO wspomagać będą wszystkie programy operacyjne. W największym stopniu zaangażowane zostaną PO Infrastruktura i Środowisko oraz 16 RPO, następnie PO Rozwój Polski Wschodniej, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Kapitał Ludzki, PO Pomoc Techniczna oraz PO EWT.

Wzrostowi atrakcyjności Europy jako miejsca dla inwestycji i pracy będą również służyły działania realizowane w ramach Celu 5 NSRO – *Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej* oraz w ramach celu 6 NSRO – *Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich*. Przedsięwzięcia służące realizacji powyższych celów będą się wpisywały w terytorialny wymiar polityki spójności, zawarty w zapisach SWW dotyczących wkładu miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie, wspierania dywersyfikacji gospodarczej obszarów wiejskich oraz współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej.

Działania w ramach Celu 5 i Celu 6 NSRO będą realizowane za pomocą wszystkich programów operacyjnych. W realizację zadań Celu 5 w szczególności zaangażowane zostaną: 16 RPO, PO Kapitał Ludzki oraz PO Rozwój Polski Wschodniej, a następnie PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, PO EWT i PO Pomoc Techniczna. Osiągnięciu założeń Celu 6 służyć będzie zwłaszcza interwencja w ramach 16 RPO oraz PO Kapitał Ludzki, a także PO Rozwój Polski Wschodniej, PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, PO EWT i PO Pomoc Techniczna.

Realizacji zadań lizbońskich służących pogłębianiu wiedzy i innowacji na rzecz wzrostu gospodarczego będą sprzyjać działania prowadzone w ramach Celu 4 NSRO – *Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług*. Cel 4 stanowi również wykładnię dla działań uzupełniających KPR, których rolą jest zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, szczególnie MŚP, jak również wzmocnienie publicznych instytucji z sektora B+R zgodnie z priorytetowymi obszarami lizbońskim sprecyzowanymi podczas wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej. Cel ten jest komplementarny z Wytycznymi ZPW nr 7 – *Zwiększenie i podniesienie poziomu inwestycji w B+R*, nr 8 – *Wspieranie innowacji* oraz nr 9 – *Upowszechnienie i efektywne wykorzystanie ICT oraz tworzenie powszechnego społeczeństwa informacyjnego*. Wytyczne te znalazły odzwierciedlenie w Priorytecie 3 KPR, promującym wzrost innowacyjności przedsiębiorstw, który zawiera działania na rzecz zwiększenia inwestycji w wiedzę i innowacje, wsparcia sfery B+R działającej na rzecz rozwoju gospodarki oraz instrumentów wsparcia nowopowstających przedsiębiorstw. Jednocześnie powyższe Wytyczne ZPW zostały transponowane do SWW w postaci Wytycznych nr 1.2.1 *Zwiększenie i lepsze ukierunkowanie inwestycji na BRT*, nr 1.2.2 *Ułatwianie innowacji oraz promowanie przedsiębiorczości* i nr 1.2.3 *Promowanie społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich*, służących odpowiednio zwiększeniu i odpowiedniemu ukierunkowaniu B+R, ułatwianiu innowacji i promowaniu przedsiębiorczości oraz promowaniu społeczeństwa informacyjnego.

Cel 4 NSRO zapewni wykonanie zaleceń Wytycznej ZPW nr 10, dotyczącej budowy silnej bazy przemysłowej. Wytyczna ta znalazła odzwierciedlenie w zapisach Priorytetu 2 KPR, odnoszącego się do rozwoju przedsiębiorczości, oraz wcześniej wspomnianego Priorytetu 4 KPR, dotyczącego rozwoju infrastruktury oraz konkurencji w warunkach sieciowych.

Działania w ramach Celu 4 będą sprzyjały realizacji Wytycznej ZPW nr 15, postulującej promowanie kultury pracy opartej na przedsiębiorczości oraz tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju MŚP. Wytyczna ta znalazła odbicie w całości w Priorytecie 2 KPR, w ramach którego realizowane są działania przyczyniające się do odblokowania potencjału gospodarczego, w szczególności MŚP. Stanowi ona ponadto źródło Wytycznych SWW nr 1.2.4 *Poprawa dostępu do finansowania* oraz nr 1.2.2 *Ułatwianie innowacji oraz promowanie przedsiębiorczości*.

Realizacja wyzwań Celu 4 NSRO nastąpi w wyniku wdrażania wszystkich programów operacyjnych. Podniesieniu konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw

w szczególnej mierze będą służyć PO Innowacyjna Gospodarka oraz PO Kapitał Ludzki, następnie 16 RPO, PO RPW, PO IiŚ, PO EWT oraz PO PT.

Wiedza i innowacje na rzecz wzrostu gospodarczego będą wspierane także w ramach Celu 5 NSRO, służącego poprawie konkurencyjności regionów w świetle zawartego w SWW wymiaru terytorialnego polityki spójności.

Poniżej została zamieszczona syntetyczna tabela wykazująca spójność i komplementarność działań zaprojektowanych w ramach NSRO z ZPW, KPR oraz SWW.

Tabela 7. Komplementarność między NSRO a ZPW, KPR i SWW
TWORZENIE WIĘKSZEJ LICZBY LEPSZYCH MIEJSC PRACY

17-20	Trwale przyciągnięcie na rynek pracy większej liczby osób oraz zwiększenie podaży pracy oraz modernizacja systemów zabezpieczeń społecznego	5. Tworzenie i utrzymanie nowych miejsc pracy oraz zmniejszanie bezrobocia	1.3.1	Przyciągnięcie na rynek pracy i przedłużenie aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego	Cel 2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej
21-22	Zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw		1.3.2	Zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy	
23-24	Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę umiejętności		1.3.3	Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę kwalifikacji	
1	<i>Zapewnienie stabilności gospodarczej</i>	1. <i>Konsolidacja finansów publicznych i poprawa zarządzania finansami publicznymi</i>	1.3.4	Zdolności administracyjne	Cel 1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz mechanizmów rozbudowa partnerstwa
2	<i>Zapewnienie trwałości rozwoju gospodarczego</i>				
3	<i>Promowanie efektywnej dystrybucji zasobów</i>				

EUROPA JAKO BARDZIEJ ATRAKCYJNE MIEJSCA DLA INWESTYCJI I PRACY

16	Rozbudowa i poprawa infrastruktury w Europie oraz realizacja priorytetowych projektów transgranicznych	4. Rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych	1.1.1	Rozszerzenie i poprawa infrastruktury transportowej	Cel 3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski
11	Wspieranie zrównoważonego wykorzystania zasobów oraz wzmocnienie efektu synergii między ochroną środowiska a wzrostem		1.1.3	Podjęcie kwestii intensywnego wykorzystywania tradycyjnych źródeł energii w Europie	
	3. Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw	1.1.2	Wzmacnianie synergii między ochroną środowiska a wzrostem		
			2.1	Wkład miast we wzrost i zatrudnienie	Cel 5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej
			2.2	Wspieranie różnicowania gospodarczego obszarów wiejskich, obszarów rybołówstwa oraz obszarów o niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze	Cel 6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich

ZPW	KPR	SWW	NSRO
-----	-----	-----	------

WIEDZA I INNOWACJE NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO

7	Zwiększenie i podniesienie poziomu inwestycji w B+R		1.2.1	Zwiększenie i lepsze ukierunkowanie inwestycji na BRT	<p>Cel 4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług</p>	
8	Wspieranie innowacji	3. Wzrost innowacyjności przedsiębiorstw	1.2.2	Ułatwianie innowacji i promowanie przedsiębiorczości		
9	Upowszechnianie i efektywne wykorzystanie ICT oraz tworzenie powszechnego SI		1.2.4	Poprawa dostępu do finansowania		
			1.2.3	Promowanie społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich		
10	Budowa silnej bazy przemysłowej	4. Rozwój i modernizacja infrastruktury oraz zapewnienie warunków konkurencji w sektorach sieciowych	1.2.2	Ułatwianie innowacji i promowanie przedsiębiorczości		
			1.2.4	Poprawa dostępu do finansowania		
15	Promowanie kultury pracy opartej na przedsiębiorczości oraz stworzenie warunków korzystnych dla rozwoju MŚP	2. Rozwój przedsiębiorczości	1.2.2	Ułatwianie innowacji i promowanie przedsiębiorczości		
			1.2.4	Poprawa dostępu do finansowania		
			2.1	Wkład miast we wzrost i zatrudnienie		<p>Cel 5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej</p>
			2.2	Wspieranie zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich, obszarów rybołówstwa oraz obszarów o niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze		<p>Cel 6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspieranie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich</p>

7. Koordynacja działań realizowanych w ramach polityki spójności z działaniami realizowanymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej

Przesunięcie działań rozwojowych dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich oraz działań dotyczących rybołówstwa dotychczas finansowanych z Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie oraz Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa poza politykę spójności, odpowiednio do Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej, oznacza konieczność wypracowania mechanizmów koordynacji polityki spójności z politykami dotyczącymi rozwoju obszarów wiejskich będących, szczególnie w Polsce, obszarami o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego. Jednocześnie wytyczne polityki spójności na lata 2007-2013 zakładają, iż ma ona odgrywać decydującą rolę we wspieraniu procesu odnowy gospodarczej obszarów wiejskich, uzupełniając działania wspierane w ramach nowego funduszu na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz funduszu na rzecz racjonalizacji gospodarki sektora rybackiego (Europejski Fundusz Rybacki). Wymaga to stworzenia synergii między polityką strukturalną, zatrudnienia i rozwoju obszarów wiejskich oraz polityką rybacką.

Jednym z horyzontalnych celów szczegółowych NSRO, określającym główne cele i priorytety rozwojowe Polski w obszarze polityki spójności, jest wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich. W latach 2007-2013 wykorzystanie pozarolniczego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich angażować będzie środki i instrumenty polityki spójności. Skierowane będą one na wsparcie siły konkurencyjnej poszczególnych regionów, w dostosowaniu do ich wewnętrznego potencjału oraz własnej strategii rozwojowej, a także na wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju oraz w uwarunkowaniach występujących wewnątrz regionów, szczególnie w relacjach miasto-wieś, zarówno w zakresie infrastruktury technicznej, jak i w sferze społecznej. W takiej sytuacji są znaczące obszary Polski wschodniej i północnej, w tym w szczególności obszary wiejskie, obszary post PGR-owskie oraz obszary zależne od rybołówstwa.

Ważnym kierunkiem wsparcia ze środków polityki spójności będzie wspomaganie zmian strukturalnych polegających na przekwalifikowaniu osób odchodzących z rolnictwa, wspieraniu i promocji przedsiębiorczości, a także wspieraniu rozwoju pozarolniczych funkcji wsi (w tym obszarów zależnych od rybactwa). Istotnymi obszarami wsparcia w tym kontekście będą miasta odgrywające rolę zaplecza obsługowego dla obszarów wiejskich. Dokumenty wdrażane w ramach NSRO – PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Rozwój Polski Wschodniej oraz 16 RPO, jak również PO Kapitał Ludzki, uwzględniają kierunki wsparcia istotne dla rozwoju obszarów wiejskich. Wszystkie działania skierowane na obszary wiejskie zapisane w ww. programach są komplementarne w stosunku do działań Wspólnej Polityki Rolnej zapisanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 oraz Wspólnej Polityki Rybackiej w ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013.

Na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)⁵²(dalej: Rozporządzenie Rady nr 1698/2005) oraz w oparciu o Rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR)⁵³(dalej: Rozporządzenie Rady nr 1198/2006), a

⁵² Dz. U. UE L 277 z dnia 21 października 2005 r.

⁵³ Dz. U. UE L 223 z dnia 25 sierpnia 2006 r.

także uwzględniając wyniki analizy sytuacji społecznej, gospodarczej i środowiskowej określono priorytety i kierunki rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki rybackiej w Polsce w odniesieniu do priorytetów wspólnotowych. W celu uzupełnienia listy działań niezbędnych z punktu widzenia potrzeb wsi oraz sektora rolnego, a także rybactwa, konieczna jest większa koordynacja instrumentów w ramach pozostałych polityk wspólnotowych, w tym w szczególności polityki spójności oraz zaangażowanie środków budżetu państwa w ramach pomocy krajowej.

Założenie kompleksowego i zintegrowanego podejścia do kwestii rozwoju obszarów wiejskich oraz rybactwa wpisuje się w priorytety zawarte w Strategii Lizbońskiej, ukierunkowanej na promowanie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Polityka spójności promuje modernizację gospodarczą, generuje wzrost oraz tworzy miejsca pracy, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia skali potrzeb wynikających głównie z wysokiego bezrobocia (zarówno rejestrowanego, jak i ukrytego) na obszarach wiejskich oraz dużego udziału tych obszarów w powierzchni ogólnej kraju.

Koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich jest podstawą realizacji Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, zasadniczego dokumentu strategicznego w Polsce odzwierciedlającego założenia Strategicznych Wytycznych Wspólnoty w przedmiotowym zakresie (SWWROW)⁵⁴. Koncepcja ta zakłada wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i poprawę konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców wsi. Przyczyni się to do polepszenia jakości życia na obszarach wiejskich, poprzez rozwinięcie sektora usług, jak również stworzy alternatywę dla obecnie dominującej roli obszarów wiejskich, jaką jest produkcja rolna. Poza funkcjami ekonomicznymi równie ważnym aspektem rozwoju obszarów wiejskich w Polsce jest ich rola w zachowaniu walorów krajobrazowych oraz zasobów przyrody - zachowanie dobrego stanu ekologicznego wód i gleb, bogactwa siedlisk i różnorodności biologicznej, a także dziedzictwa kulturowego wsi.

Inicjatywa wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich pozostaje komplementarna wobec idei wspomagania zmian strukturalnych na obszarach wiejskich, proponowanej w ramach polityki spójności na lata 2007-2013, realizowanej w ramach NSRO.

SWWROW identyfikują obszary o istotnym znaczeniu dla realizacji priorytetów Wspólnoty, w szczególności w odniesieniu do celów z Goeteborga, dotyczących zrównoważonego rozwoju oraz celów Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Celem SWWROW jest m.in. ustanowienie związku z głównymi priorytetami UE (Lizbona, Goeteborg) i przełożenie ich na politykę rozwoju obszarów wiejskich oraz zapewnienie jej komplementarności z innymi politykami UE, w szczególności w dziedzinie spójności i środowiska.

Cele Strategii Rozwoju Rybołówstwa na lata 2007-2013 są w pełni spójne z celami Wspólnej Polityki Rybackiej UE, ze szczególnym uwzględnieniem racjonalizacji sektora rybackiego poprzez dostosowanie nakładu i zdolności połowowej, rozwój sektora akwakultury oraz przemysłu przetwórstwa i rynku rybnego, jak również rozwój strefy przybrzeżnej. Ich osiągnięcie będzie możliwe przy wsparciu instrumentów strukturalnych, takich jak EFR. W celu zapewnienia rozwoju rybołówstwa w latach 2007-2013 i realizacji celów strategicznych polityki w tym obszarze, niezbędne jest podjęcie działań na rzecz zrównoważonej eksploatacji zasobów rybackich, rozwoju i wzrostu konkurencyjności tego sektora ze szczególnym uwzględnieniem kapitału ludzkiego oraz terytorialnego wymiaru polityki rybackiej.

⁵⁴ Decyzja Rady z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013), Dz. U. UE L 55 z dnia 25 lutego 2006 r.

Kompleksowe ujęcie problematyki rozwoju sektora rybactwa oraz obszarów nadbrzeżnych od niego zależnych zawarte w Strategii Rozwoju Rybołówstwa na lata 2007-2013, jest dopełniane działaniami proponowanymi w ramach polityki spójności realizowanej w ramach NSRO, w tym w szczególności poprzez wspieranie modernizacji gospodarki, tworzenie nowych miejsc pracy czy szkolenia kapitału ludzkiego.

Koordinację wszystkich działań podejmowanych w Polsce w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego zapewni podstawowy dokument strategiczny, określający cele i priorytety w tym zakresie, przygotowywany obecnie przez stronę polską – SRK 2007-2015, która za jeden z głównych priorytetów przyjmuje rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej. W obliczu ogromnego zróżnicowania regionalnego Polski szczególnie istotnym celem staje się bowiem umiejętność wykorzystania potencjału rozwojowego poszczególnych regionów.

8. Instrumenty realizacji celów NSRO

Obok działań o charakterze prawnym, fiskalnym i instytucjonalnym cele NSRO będą realizowane za pomocą programów i projektów współfinansowanych ze strony instrumentów strukturalnych, tj.:

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko – EFRR i FS
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka – EFRR
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki – EFS
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych – EFRR
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej – EFRR
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna – EFRR
- Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej – EFRR

Do programów operacyjnych zostanie dołączony indykatorywny wykaz dużych projektów (zgodnie z zapisami art. 37 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006). Schemat 2 przedstawia instrumenty realizacji NSRO.

Wyżej wymienione programy operacyjne będą zarządzane na poziomie kraju, a w przypadku RPO zarządzane na poziomie 16 regionów.

Wszystkie programy stanowią podstawowy poziom operacyjny NSRO. Będą one więc przyczyniać się do realizacji celu strategicznego oraz horyzontalnych celów szczegółowych nakreślonych w tym dokumencie, a jednocześnie wytycznych przyjętych w SWW. Realizacja celów szczegółowych w ramach NSRO wymaga skoordynowanego podejścia w co najmniej dwóch lub większej liczbie programów operacyjnych. Każdy z poszczególnych programów, ze względu na swoją specyfikę oraz charakter, będzie przyczyniał się do realizacji celów szczegółowych, natomiast odbywać się to będzie w różnym stopniu i zakresie.

Programy operacyjne zostały skonstruowane tak, by wzajemnie uzupełniały podejmowane działania. Komplementarność wyklucza dublowanie się przedsięwzięć. Zastosowanie komplementarności przejawia się na dwóch poziomach tj.: programy operacyjne szczebla krajowego a regionalne programy operacyjne oraz komplementarność na poziomie programów operacyjnych. W związku z tym główne obszary interwencji w ramach PO IiŚ będą komplementarne przede wszystkim do realizowanych regionalnie i lokalnie inwestycji transportowych, środowiskowych, w zakresie energetyki, kultury i zdrowia w ramach RPO, a także inwestycji transportowych i w zakresie infrastruktury społecznej w ramach PO RPW. Równolegle do przedsięwzięć prowadzonych w ramach PO IG w zakresie wsparcia przedsiębiorczości oraz e-administracji realizowane będą przedsięwzięcia współfinansowane w ramach PO KL. Jednocześnie uzupełnieniem dla ukierunkowanych na rozwój społeczeństwa informacyjnego w ramach PO IG, będą działania w tym zakresie podejmowane w ramach PO IiŚ, natomiast w zakresie wsparcia przedsiębiorczości o znaczeniu regionalnym – w RPO. Działania dotyczące kapitału ludzkiego na poziomie krajowym w ramach PO KL będą uzupełniały się z przedsięwzięciami dostosowującymi do sytuacji na regionalnym rynku pracy w ramach komponentu regionalnego PO KL. W przypadku działań pomocy technicznej we wszystkich programach będą one spójne z PO PT stanowiąc jego uzupełnienie oraz uszczegółowienie.

Układ programów operacyjnych na lata 2007-2013, jak i system ich wdrażania wynika z doświadczenia z okresu programowania 2004-2006, a także nowych regulacji UE.

Ograniczenie liczby programów zarządzanych centralnie i zcentralizowanie zarządzania tymi programami pozwoli wyeliminować problemy pojawiające się w okresie programowania 2004-2006. Redukcja liczby programów ograniczy problem związany z dublowaniem się działań i zwiększy komplementarność udzielanej pomocy.

Zcentralizowana struktura zarządzania, ograniczająca w zasadniczy sposób ilość instytucji odpowiedzialnych bezpośrednio za realizację programu, pozwoli zwiększyć efektywność procesu zarządzania. Centralizacja systemu zarządzania umożliwi skuteczniejszą koordynację procesu przygotowania do oceny zgodności systemu zarządzania i kontroli. Taki system zarządzania ułatwi opracowanie jednolitych opisów systemów zarządzania i kontroli dla danych programów operacyjnych, jak i stworzenie jednolitego systemu dokumentów (podręczników procesów, instrukcji i wzorów wniosków).

Stworzenie dużego PO IiŚ, obejmującego wiele ściśle ze sobą powiązanych sektorów, takich jak np. transport, środowisko, energetyka, umożliwi odejście od myślenia sektorowego na rzecz horyzontalnego myślenia strategicznego, przynoszącego największe korzyści dla gospodarki polskiej i gospodarki całej UE (szczególnie w kontekście infrastruktury technicznej). Jasno zdefiniowane cele strategiczne będą mogły być w bardziej efektywny i komplementarny sposób realizowane za pomocą skoordynowanych przez jedną instytucję zarządzającą inwestycji sektorowych. Podejście horyzontalne ograniczy problemy związane z alokacją środków finansowych w ramach poszczególnych sektorów poprzez określenie i egzekwowanie czytelnej hierarchii priorytetów rozwojowych. Ponadto, nadzór nad realizacją inwestycji infrastrukturalnych w wielu sektorach, przez jedną instytucję zarządzającą, stwarza szansę na lepsze zachowanie horyzontalnych zasad wspólnotowych, w szczególności w kontekście ocen oddziaływania na środowisko.

Niezwykle istotnym elementem systemu realizacji programów operacyjnych jest zapewnienie odpowiednich zdolności administracyjnych. Utworzenie jednego, dużego programu operacyjnego umożliwi wykorzystanie do nowych zadań zdolności administracyjnych i doświadczenia zasobów kadrowych instytucji funkcjonującej w okresie programowania 2004-2006. W przypadku sektora środowiska i transportu działanie takie pozwoli na wykorzystanie istniejących struktur, przy jednoczesnym przekazaniu większej ilości obowiązków i zwiększeniu odpowiedzialności. Ograniczenie ilości instytucji zarządzających, na rzecz zwiększenia ilości instytucji pośredniczących w związku z utworzeniem dużego programu operacyjnego, ułatwi im spełnienie wymagań związanych z osiągnięciem odpowiednich standardów zarządzania i kontroli.

Biorąc pod uwagę skalę potrzeb, zarówno w zakresie infrastruktury transportowej, środowiskowej, jak i innych przewidzianych do realizacji w PO IiŚ, przeznaczono na efektywną realizację przedsięwzięć w ramach tego programu 41,3% całości funduszy strukturalnych w ramach NSRO. Jednocześnie wskaźniki wydatków na realizację celów Strategii Lizbońskiej będą sukcesywnie osiągnęte poprzez koncentrację środków pochodzących z wkładu wspólnotowego zgodnie z poniższymi wytycznymi: na działania na rzecz osiągnięcia, niezbędnej dla wzrostu gospodarczego, spójności krajowego systemu transportowego z systemem europejskim, przede wszystkim poprzez rozbudowę infrastruktury transportowej o zasięgu transnarodowym z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. W ramach programu wspierane będą inwestycje kluczowe dla zachowania i poprawy stanu środowiska. Kwestie środowiskowe związane ze zrównoważonym rozwojem będą miały również istotne znaczenie dzięki dwutorowemu nakierowaniu inwestycji w sektorze energetycznym: z jednej strony na niezbędne inwestycje mające na celu dywersyfikację tradycyjnych źródeł energii, które nie mogą być zrealizowane

za pomocą mechanizmów rynkowych, a z drugiej na inwestycje w odnawialne źródła energii, zmniejszające energochłonność i w inny sposób przyjazne środowisku. Komplementarne w stosunku do tych obszarów będą inwestycje dla wybranych obszarów o kluczowym, ponadregionalnym znaczeniu dotyczące infrastruktury społecznej (ochrona zdrowia, kultura, szkolnictwo wyższe).

Od kilkunastu lat Polska konsekwentnie prowadzi proces transformacji gospodarczej w kierunku zapewniającym przyspieszenie trwałego i zrównoważonego rozwoju. Szybki wzrost gospodarczy był możliwy w znacznym stopniu dzięki wykorzystaniu posiadanych w pierwszym okresie przemian przewag komparatywnych w postaci taniej i nieźle wykształconej sile roboczej, a także postaw przedsiębiorczych. To proste źródło rozwoju zostało już jednak w pełni wykorzystane, w związku z czym niezbędne jest stworzenie nowych źródeł przewagi opartych na innowacjach. W tym celu przyjęto koncepcję realizacji jednego dużego programu na poziomie krajowym - PO IG. Uznano, że w ramach jednego PO IG uzasadnione jest zarówno zwiększenie poziomu inwestycji w przedsiębiorstwach, tworzenie warunków instytucjonalnych – ułatwienia współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a sferą badawczo-naukową, jak i bezpośrednie wsparcie placówek naukowo-technicznych w realizacji badań w dziedzinach uznanych za polską specjalność w wymiarze europejskim i światowym oraz zwiększenie dostępności kapitału dla realizacji przez firmy inwestycji o największym potencjale rozwojowym.

Założono również, że w ramach PO IG będą osiągane najwyższe wskaźniki realizacji celów Strategii Lizbońskiej. Na PO IG zostało przeznaczonych 12,3% całości funduszy strukturalnych. W przypadku Strategii Lizbońskiej program PO IG będzie skoncentrowany na umocnieniu zdolności generowania innowacji poprzez zwiększenie inwestycji w sferę B+R ukierunkowaną na potrzeby rynkowe, rozwój współpracy między sferą B+R a przedsiębiorstwami jak również na zdynamizowaniu potencjału przedsiębiorczości poprzez wdrażanie kompleksowych narzędzi wsparcia doradczego i finansowego dla przedsiębiorstw nowopowstających i w pierwszej fazie rozwoju i ekspansji oraz współpracy korporacyjnej

W przypadku dużego PO KL jego utworzenie uwarunkowane jest m. in. wprowadzeniem zasady monofunduszowości, w okresie programowania 2007-2013. Połączenie wszystkich obszarów wspieranych przez EFS oraz skoncentrowania całości środków w ramach jednego programu - składającego się z dwóch komponentów: centralnego i regionalnego - wynika z konieczności zapewnienia spójnego systemu wdrażania EFS w Polsce. Utworzenie jednej instytucji zarządzającej w znaczący sposób ułatwi monitorowanie realizacji programu, pozwalając jednocześnie na natychmiastową reakcję w przypadku ewentualnych problemów związanych z jego wdrażaniem

Przyjęta koncepcja wpłynie na odejście od myślenia sektorowego na rzecz osiągania zaprogramowanych celów i rezultatów. Powołanie jednej instytucji zarządzającej całością środków w ramach EFS pozwoli na zwiększenie synergii rezultatów wsparcia udzielanego zbliżonym obszarom (rynek pracy, adaptacyjność kadr, podnoszenie jakości i dostępu do edukacji) oraz komplementarności podejmowanych działań. Wsparcie dla sektora edukacji realizowane w ramach PO KL dzięki koordynacji z pozostałymi obszarami umożliwi osiągnięcie większych rezultatów i szybką reakcję w kontekście dostosowania jakości i kierunków do zmieniającego się zapotrzebowania na rynku pracy.

Skala problemów społecznych, wykazanych w diagnozie, oraz uzasadniona potrzeba realizacji dwóch komponentów w ramach jednego dużego programu wskazała na konieczność przeznaczenia 14,4% środków strukturalnych na realizację przedsięwzięć współfinansowanych z EFS. Należy równocześnie zauważyć, że znaczna wielkość środków w

ramach programu zostanie skoncentrowana na osiąganiu wskaźników wydatków na realizację celów Strategii Lizbońskiej. PO KL przyczyniać się będzie przede wszystkim do wzmocnienia przedsiębiorstw i ich pracowników w zakresie zdolności adaptacyjnych do skutków zmian społeczno - gospodarczych związanych z procesami globalizacyjnymi i restrukturyzacyjnymi co będzie uwarunkowane m.in. dostępnością systemu kształcenia przez całe życie i udziału w nim pracowników oraz osób w niekorzystnej sytuacji.

Utworzenie PO RPW wynika z przyznania na lata 2007-2013, w ramach celu konwergencja dodatkowych środków w ramach EFRR dla pięciu najbiedniejszych regionów, wykazujących się najniższym PKB na mieszkańca w poszerzonej UE. Regiony te to pięć województw Polski Wschodniej: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Obszary cechują się niskim poziomem życia mieszkańców, małą dynamiką rozwoju gospodarczego, słabo rozwiniętą i niewłaściwie ukierunkowaną infrastrukturą komunikacyjną oraz niedostatkiem czynników wzrostu. Skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom i odwrócenie niekorzystnych trendów wymaga wsparcia ze strony państwa i skorzystania z instrumentów, których dostarcza polityka spójności UE. Kierując się powyższymi przesłankami podjęto decyzję o opracowaniu PO RPW, który będzie szczególnym instrumentem wsparcia procesów rozwojowych w województwach Polski Wschodniej. Zasięg PO RPW pokrywa się z obszarami działań innych programów, ale różni się zawężeniem jego zakresu do wybranych dziedzin, które ze względu na skalę działań i spodziewane długofalowe rezultaty w szczególności sposób mogą wpłynąć na procesy rozwojowe. W ramach PO RPW realizowane będą ważne inwestycje i przedsięwzięcia, stwarzające podstawy do zainicjowania procesów trwałego rozwoju województw Polski Wschodniej. Wielkość przeznaczonych na realizację tego programu środków (3,4% przyznanych funduszy strukturalnych) wynika przede wszystkim z decyzji Komisji Europejskiej dotyczącej wsparcia dla najbiedniejszych regionów UE.

Uzasadnieniem dla przygotowania i realizacji 16 RPO jest decentralizacja programowania rozwoju regionów, zwiększenie stopnia efektywności prowadzenia działań rozwojowych przez administrację publiczną, wzmocnienie wymiaru obywatelsko-samorządowego, jak również efektywne wykorzystanie środków strukturalnych na okres 2004-2006 w ramach ZPORR. Cele RPO z jednej strony są ustalane przez województwa w odniesieniu do wojewódzkich strategii rozwoju, a z drugiej wpisują się w cele NSRO. Podstawowe cele RPO są związane z podnoszeniem konkurencyjności poszczególnych regionów oraz promowaniem zrównoważonego rozwoju. Cele te osiągane są poprzez zintegrowane oddziaływanie na tworzenie warunków dla wzrostu zatrudnienia oraz wzrostu inwestycji na poziomie regionalnym i lokalnym. Działania określone w RPO są koordynowane z działaniami podejmowanymi w ramach pozostałych programów operacyjnych, i obejmują szeroki wachlarz zagadnień. Zróżnicowanie przestrzenne oraz specyfika poszczególnych obszarów geograficznych zostały uwzględnione na etapie programowania 16 RPO w dwojaki sposób: w postaci zwiększonych transferów (na mieszkańca) zewnętrznych środków publicznych (unijnych) dla województw o najniższym poziomie PKB na mieszkańca oraz największym poziomie bezrobocia (algorytm podziału środków na województwa), w ramach ustalonej listy osi priorytetowych oraz możliwości przeznaczenia przez województwa odpowiedniej wielkości środków – w zależności od skali problemów i własnej strategii rozwojowej. Zakłada się, że każdy z RPO będzie miał podobny układ natomiast ich zawartość (w tym zawartość przedsięwzięć) i środki finansowe będą określane na poziomie regionalnym. Konieczność harmonizacji listy realizowanych w ramach RPO działań wynika z kilku przesłanek. Do najważniejszych należą zapewnienie spójności pomiędzy regionalnym podejściem do zagadnień rozwojowych a celami i priorytetami strategii krajowych i europejskich, uwzględnienie we wszystkich RPO działań dotyczących pomocy publicznej dla

MŚP, dla których jednolite kryteria przyznawania pomocy będą ustalane na poziomie krajowym. Takie podejście jednak nie wyklucza realizacji w ramach RPO priorytetów, charakterystycznych dla poszczególnych województw. W ramach RPO programowane będą środki na działania związane z mieszkalnictwem, udostępnione w ramach art. 7.2 Rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999⁵⁵ (dalej: Rozporządzenie Rady nr 1080/2006). Maksymalnie 3% alokacji EFRR na każdy z 16 RPO może zostać przeznaczony na projekty z zakresu mieszkalnictwa spełniające wymogi postawione w odpowiednich rozporządzeniach. Działania te będą komplementarne do zawartych w RPO przedsięwzięć dotyczących obszarów miejskich zagrożonych degradacją i wykluczeniem społecznym. Takie rozwiązanie, pomimo regionalnego poziomu planowania i realizacji – stanowić będzie komponent działań związanych z poprawą sytuacji mieszkaniowej uwzględnianej w polityce mieszkaniowej państwa.

W ramach realizacji wskaźników osiągnięcia założeń Strategii Lizbońskiej poszczególne RPO będą odpowiednio do swoich potrzeb rozwojowych modelować strukturę i wielkość wsparcia komplementarnego do działań przewidzianych w PO IG. Ich wyzwaniem będzie przede wszystkim zdynamizowanie potencjału przedsiębiorczości oraz rozwój lub wzmocnienie regionalnego potencjału innowacji. Na realizację RPO zostanie wydatkowanych 23,8% całości środków w ramach funduszy strukturalnych.

Skala środków pochodzących z funduszy strukturalnych w latach 2007–2013 będzie wymagać znacznych nakładów finansowych na zapewnienie sprawnego działania systemu zarządzania, wdrażania (w tym kosztów przygotowania kluczowych projektów), monitorowania, informowania, kontroli i oceny pomocy strukturalnej. Ponadto, obsługa tego systemu wymaga zaangażowania dużych zasobów administracyjnych w postaci wykwalifikowanej kadry w instytucjach zarządzających i pośredniczących motywowanych odpowiednim poziomem wynagrodzenia. Dlatego pomoc techniczna została wyodrębniona jako jeden z programów operacyjnych, na który przeznaczono 0,8% całości funduszy strukturalnych w ramach NSRO. Ten program stworzono, by zapewniać środki i narzędzia służące finansowaniu i obsłudze procesu realizacji NSRO. Nadrzędnym zadaniem PO PT jest zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji NSRO oraz osiągnięcie pełnej absorpcji środków funduszy strukturalnych przyznanych na lata 2007–2013.

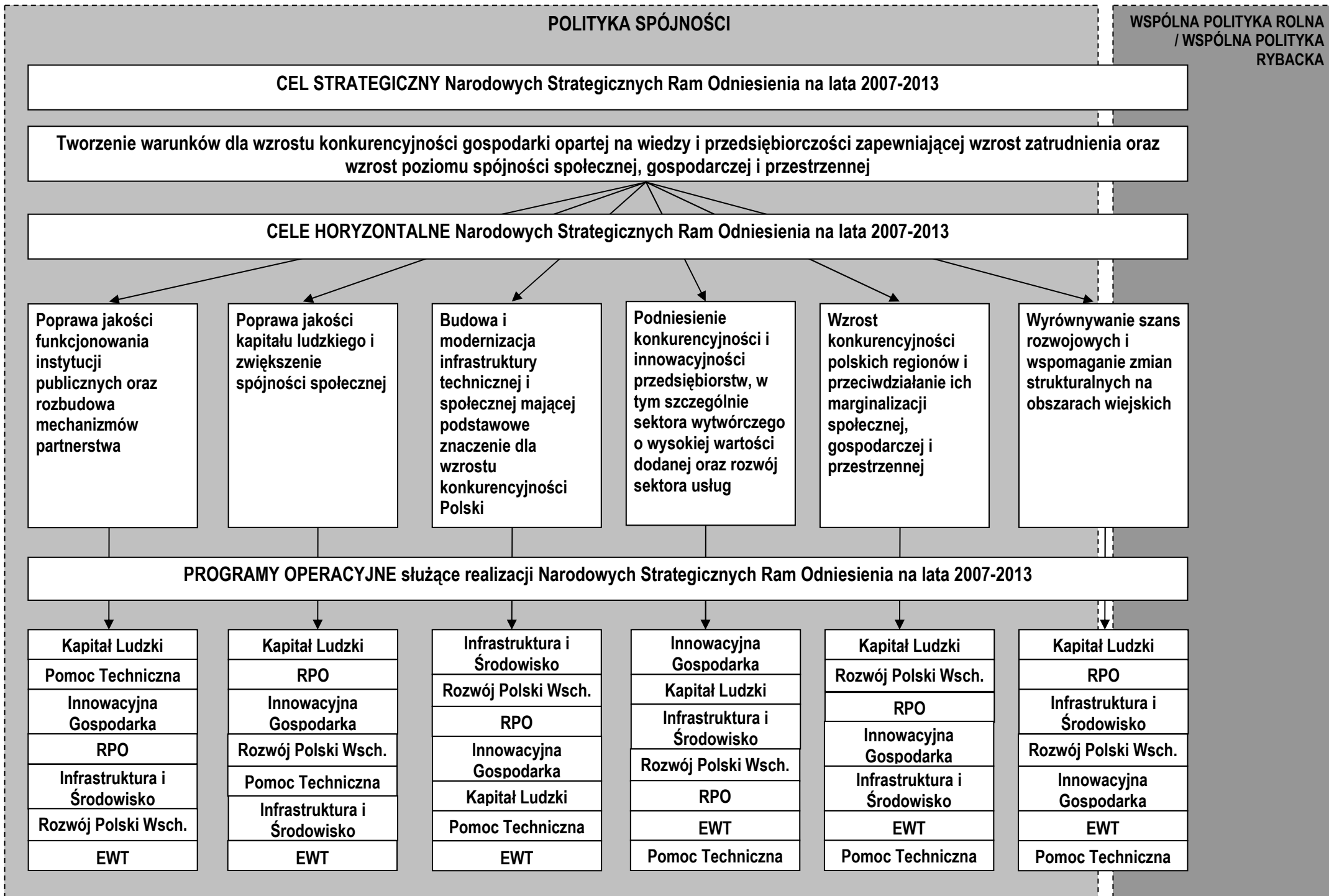
Na koncepcję realizacji wyżej wymienionych programów wpłynął również zmieniający się w latach 2007-2013 wspólnotowy porządek prawny. W zakresie stosowania przepisów dotyczących pomocy publicznej nakłada na Polskę konieczność dostosowania polskich przepisów stanowiących podstawę prawną udzielania pomocy publicznej oraz określających warunki i tryb udzielania pomocy publicznej, co oznacza nowelizację istniejących bądź przygotowanie nowych aktów prawnych. W pierwszej kolejności dotyczy to stosowania nowej mapy pomocy regionalnej począwszy od 1 stycznia 2007 r. wszędzie tam, gdzie pomoc udzielana jest w oparciu o tę mapę (pomoc regionalna, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, pomoc na zatrudnienie) i uwzględnienia maksymalnych intensywności pomocy w projektowanych programach pomocowych.

Dla programów operacyjnych, których zaprojektowane wsparcie objęte jest regułami pomocy publicznej, tj. PO IG, PO IiŚ, PO KL, PO RPW i 16 RPO, opracowane zostaną programy pomocowe. MRR prowadzi prace nad opracowaniem nowych oraz dostosowaniem obecnie obowiązujących programów pomocowych.

⁵⁵ Dz. U. UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r.

Zastosowane dla poszczególnych programów operacyjnych rozwiązania oparte są na nowych przepisach dotyczących pomocy publicznej i bazują głównie na wyłączeniach grupowych, w zakresie których Komisja Europejska proponuje największe zmiany. Rozwiązanie to w szczególności zostanie wykorzystane w przypadku przygotowania rozporządzeń stanowiących programy pomocowe dla udzielania pomocy publicznej na podstawie wyłączeń grupowych w ramach RPO. Dla RPO opracowane zostaną także osobne rozporządzenia umożliwiające udzielanie pomocy *de minimis*, w zakresie pomocy publicznej na działalność B+R+I, na rzecz ochrony środowiska naturalnego oraz dla udzielania pomocy publicznej w sektorze transportu. Nie wyklucza się jednak przygotowania dodatkowych rozporządzeń obejmujących odrębny charakter wsparcia. Uzyskany katalog projektów możliwych do wsparcia w ramach pomocy publicznej będzie w następnej kolejności przekazany do Instytucji Zarządzających RPO do wykorzystania jako swoiste menu na przygotowanie przez nich właściwych już programów pomocowych, zgodnie z potrzebami województwa, w ramach RPO. Koordynacja opracowania rozporządzeń dotyczących wsparcia w ramach RPO na poziomie centralnym przez MRR zaoszczędzi konieczności przygotowania przez poszczególne regiony odrębnych aktów prawnych w tym zakresie.

Schemat 2. Cele horyzontalne NSRO i instrumenty ich realizacji



9. System realizacji

Rząd Polski, reprezentowany przez Radę Ministrów, ponosi ogólną odpowiedzialność za realizację celów określonych w NSRO przy pomocy uzgodnionych z Komisją Europejską instrumentów ich realizacji wynikających z regulacji UE. Radę Ministrów w sprawach dotyczących NSRO reprezentuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

9.1. System koordynacji

9.1.1. NSRO jako element realizacji polityki rozwoju wspierającej wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Podstawowym dokumentem określającym cele polityki rozwoju w Polsce w latach 2007-2015 jest SRK. Określa on zasady i wyznacza ramy instytucjonalne koordynacji realizacji różnych polityk horyzontalnych, wchodzących w skład polityki rozwoju – w szczególności tych, które są filarami europejskiej perspektywy finansowej w latach 2007-2013: polityki konkurencyjności, spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

W świetle celów postawionych przed całą UE na szczycie w Brukseli w marcu 2005 r. istotne znaczenie ma zapewnienie właściwej koordynacji realizacji średniookresowych celów i instrumentów polityki spójności określonych w NSRO oraz KPR. W celu zapewnienia koordynacji minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie monitorował poziom wydatków ponoszonych w ramach realizacji polityki spójności, służących realizacji Strategii Lizbońskiej.

9.1.2. Koordynacja w zakresie NSRO

Koordynację w zakresie zarządzania NSRO i realizacji wszystkich programów Celu 1 i Celu 3 polityki spójności, realizowanych w Polsce i na jej granicach sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Minister rozwoju regionalnego prowadzi nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu realizacji NSRO, a także odpowiada za prowadzenie badań ewaluacyjnych na poziomie NSRO, w tym badań horyzontalnych oraz badań uzupełniających i badań ad hoc, wynikających z monitorowania realizacji NSRO.

W odniesieniu do regionalnych programów operacyjnych rolę koordynującą pełni minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. W związku z tym wyznaczona do tego celu komórka organizacyjna odpowiedzialna jest w szczególności za:

- weryfikację projektów programów operacyjnych pod względem ich zgodności z NSRO,
- negocjowanie programów operacyjnych z Komisją Europejską we współpracy z instytucjami zarządzającymi RPO,
- zapewnienie spójności stosowanych wytycznych,
- monitorowanie efektów wdrażania RPO w regionach (analizy porównawcze).

Szczegółowy podział zadań między Instytucją Koordynującą RPO a Instytucjami Zarządzającymi RPO zostanie określony w porozumieniu zawartym między tymi instytucjami. Porozumienie o tej samej treści zostanie zawarte z każdą z 16 Instytucji Zarządzających RPO.

Dla zapewnienia skutecznej bieżącej koordynacji realizacji NSRO zostanie powołany przez Prezesa Rady Ministrów zespół pod przewodnictwem ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, w którego skład wejdą przedstawiciele wszystkich Instytucji Zarządzających i Pośredniczących dla programów operacyjnych oraz ministrów odpowiadających za

poszczególne obszary objęte działalnością programów operacyjnych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Zadania zespołu obejmować będą bieżący monitoring stanu realizacji programów operacyjnych (w tym wypełniania zasady „n+2”/„n+3”) i podejmowanie wynikających z niego decyzji, w szczególności dotyczących przygotowania ewentualnych zmian prawnych, instytucjonalnych i proceduralnych.

Dla prawidłowej realizacji funkcji koordynacji polityk horyzontalnych, jak i strategicznego monitorowania i oceny realizacji NSRO zostanie utworzony Komitet Koordynacyjny (KK) pod przewodnictwem ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, złożony z przedstawicieli ministrów zaangażowanych w realizację poszczególnych programów operacyjnych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, marszałków województw, wojewodów, przedstawicieli zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego i przedstawicieli partnerów społecznych (organizacje zrzeszone w Komisji Trójstronnej, organizacje pozarządowe, inne). W obradach Komitetu mogą również brać udział, z głosem doradczym, przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz przedstawiciele EBI i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI)⁵⁶.

W obszarze koordynacji polityk horyzontalnych KK będzie monitorował realizację polityk należących do polityki rozwoju, w szczególności polityki konkurencyjności, spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. KK będzie formułował opinie i rekomendacje na temat przebiegu wdrażania polityk horyzontalnych w celu zapewnienia spójnej realizacji polityki rozwoju.

KK będzie spotykał się zasadniczo co 6 miesięcy i będzie dokonywał okresowego przeglądu stanu realizacji NSRO. Do jego zadań będzie należało w szczególności:

- przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego rekomendacji dotyczących przebiegu realizacji NSRO oraz poszczególnych programów operacyjnych na podstawie raportów i sprawozdań monitorujących,
- przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego rekomendacji wynikających z badań ewaluacyjnych,
- przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego wniosków i rekomendacji wynikających z corocznych informacji na temat zgodności działań realizowanych w ramach programów operacyjnych z odpowiednimi politykami Wspólnoty,
- opiniowanie propozycji modyfikacji systemu realizacji NSRO i jego usprawnień, wynikających z powyższych analiz, raportów i informacji, przedstawianych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, w szczególności dotyczących ewentualnych przesunięć środków pomiędzy programami operacyjnymi, a także wykorzystania *krajowej rezerwy wykonania*,
- wydawanie opinii na temat zgodności operacji realizowanych w ramach krajowych programów operacyjnych z operacjami realizowanymi w ramach regionalnych programów operacyjnych,
- wydawanie opinii na temat zgodności operacji realizowanych w ramach NSRO z działaniami finansowanymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybackiej oraz z środków innych instrumentów strukturalnych.

Zapisy rozporządzeń na lata 2007-2013 zobowiązują państwa członkowskie do przestrzegania zasady równości szans kobiet i mężczyzn oraz włączania tej zasady w główny nurt polityk. W

⁵⁶ Planowany udział w Komitecie przedstawicieli EBI oraz EFI będzie dotyczył tylko kwestii związanych z wykorzystywaniem ewentualnych kredytów lub ewentualnego zakresu i formy zaangażowania tych instytucji.

ramach NSRO zasada *gender mainstreaming* będzie wdrażana na każdym etapie realizacji i odnosić się będzie do wszystkich programów operacyjnych. Dlatego też jednym z zadań KK będzie monitorowanie stosowania tej zasady w ramach wszystkich programów operacyjnych.

KK będzie także monitorował stosowanie zasady zrównoważonego rozwoju w realizacji wszystkich programów operacyjnych.

9.1.3. Koordynacja realizacji programów operacyjnych na poziomie regionalnym

Koordynację pomiędzy celami strategii rozwoju danego województwa, celami i mechanizmami realizacji na poziomie regionalnym różnych programów operacyjnych Celu 1 i Celu 3 polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i – w odniesieniu do odpowiednich regionów – Wspólnej Polityki Rybackiej, sprawuje Zarząd Województwa, wykorzystując w tym celu Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny (KM RPO). Skład i zadania KM RPO zostaną rozszerzone w regulaminie KM RPO poza te, które wynikają z roli KM, określonej w regulacjach unijnych.

Podstawowe zadania koordynacyjne obejmują:

- monitorowanie postępów realizacji wszystkich programów operacyjnych wchodzących w skład NSRO oraz innych programów rozwojowych realizowanych na terenie województwa, w tym współfinansowanych z EFFROW, EFR, EBI (w tym w ramach instrumentów JESSICA, JEREMIE, JASPERS), Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
- ocenę zgodności realizowanych programów i projektów ze strategią rozwoju województwa,
- ocenę efektywności stosowanych instrumentów w ramach różnych programów realizowanych na terenie województwa,
- monitorowanie realizacji polityk horyzontalnych, w tym w szczególności celów Strategii Lizbońskiej oraz polityk horyzontalnych na terenie województwa oraz formułowanie rekomendacji dla instytucji zarządzających, dotyczących ewentualnych modyfikacji realizowanych programów wynikających z analizy sprawozdań i innych dokumentów, w tym zwłaszcza badań ewaluacyjnych.

9.1.4. Zapewnienie spójności pomiędzy programami operacyjnymi realizowanymi w ramach NSRO a programami operacyjnymi współfinansowanymi przez EFRROW, EFR oraz działaniami realizowanymi przez EBI i innymi instrumentami finansowymi

Dla efektywnego i skutecznego osiągnięcia celów określonych w NSRO niezbędne jest skoordynowanie funkcjonowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności z instrumentami strukturalnymi Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybackiej oraz EBI.

Koordynację taką zapewni udział w składzie i obradach KK przedstawicieli Instytucji Zarządzających:

- Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich (minister właściwy do spraw rolnictwa i minister właściwy do spraw rozwoju wsi),
- Programem Operacyjnym Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013 (minister właściwy do spraw rolnictwa),
- Mechanizmem Finansowym Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskim Mechanizmem Finansowym i Szwajcarskim Mechanizmem Finansowym (minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego),
- oraz Operacjami EBI (minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego oraz minister właściwy do spraw finansów publicznych).

Do udziału w posiedzeniach Komitetu będą zapraszani przedstawiciele donatorów z krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarii, EBI oraz innych instytucji istotnych z punktu widzenia celów działania Komitetu.

Poza koordynacją w ramach Komitetu prowadzone będą także inne działania mające na celu zapewnienie spójności pomiędzy różnymi programami i instrumentami współfinansującymi przedsięwzięcia rozwojowe. Działania te obejmują:

- wydawanie opinii przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na temat komplementarności projektów programów oraz propozycji ich modyfikacji w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej z działaniami realizowanymi w ramach NSRO,
- uczestnictwo przedstawicieli wszystkich ww. ministrów w pracach komitetów monitorujących lub innych odpowiednich gremiów powołanych w ramach systemów realizacji NSRO, EFRROW, EFR,
- uzgadnianie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych propozycji dotyczących zaciągania pożyczek i kredytów lub innych form współpracy z EBI i międzynarodowymi instytucjami finansowymi (MIF) w zakresie finansowania przedsięwzięć objętych polityką spójności,
- opiniowanie przez zainteresowanych ministrów – w zakresie wpływu na ww. obszary odpowiedzialności – rocznych sprawozdań z realizacji odpowiednich programów operacyjnych i informacji o wykorzystaniu kredytów i innych instrumentów finansowych z EBI i innych MIF oraz proponowanie ewentualnych modyfikacji programów operacyjnych,
- przedstawianie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego Prezesowi Rady Ministrów corocznych informacji o przebiegu procesu koordynacji z propozycjami ewentualnych rozwiązań służących jego usprawnieniu.

9.2. System realizacji dla Celu "Konwergencja"

9.2.1. Zarządzanie i kontrola

Za sprawność i efektywność działania systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych, określonego zgodnie z wymogami art. 70 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 odpowiada w imieniu Rady Ministrów minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

9.2.1.1. Instytucje Zarządzające

Instytucja Zarządzająca jest odpowiedzialna za przygotowanie i realizację programów operacyjnych (w tym RPO). Instytucją Zarządzającą dla programów zarządzanych centralnie jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, natomiast Instytucją Zarządzającą dla regionalnych programów operacyjnych jest Zarząd danego województwa.

Zadania Instytucji Zarządzających obejmują przede wszystkim zadania określone w art. 60 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006. Ponadto do funkcji Instytucji Zarządzających należą:

- zapewnienie zgodności wyboru operacji do finansowania z kryteriami wyboru projektów dla programu,
- zapewnienie prowadzenia kontroli programu operacyjnego, w tym w szczególności przygotowanie planu kontroli systemowych oraz zatwierdzenie planów kontroli innych instytucji,

- dokonywanie oceny postępów realizacji programu na podstawie sprawozdania rocznego,
- przygotowywanie, we współpracy z Instytucjami Pośredniczącymi, raportów o nieprawidłowościach oraz przekazywanie ich do odpowiednich instytucji.

Tabela 8. Instytucje Zarządzające PO i RPO w okresie 2007-2013.

Program Operacyjny	Instytucja Zarządzająca
PO Infrastruktura i Środowisko	minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego
PO Innowacyjna gospodarka	minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego
PO Rozwój Polski Wschodniej	minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego
PO Pomoc Techniczna	minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego
PO Kapitał Ludzki	minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego
RPO Województwa Dolnośląskiego	Zarząd Województwa Dolnośląskiego
RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego
RPO Województwa Lubelskiego	Zarząd Województwa Lubelskiego
RPO Województwa Lubuskiego	Zarząd Województwa Lubuskiego
RPO Województwa Łódzkiego	Zarząd Województwa Łódzkiego
RPO Województwa Małopolskiego	Zarząd Województwa Małopolskiego
RPO Województwa Mazowieckiego	Zarząd Województwa Mazowieckiego
RPO Województwa Opolskiego	Zarząd Województwa Opolskiego
RPO Województwa Podkarpackiego	Zarząd Województwa Podkarpackiego
RPO Województwa Podlaskiego	Zarząd Województwa Podlaskiego
RPO Województwa Pomorskiego	Zarząd Województwa Pomorskiego
RPO Województwa Śląskiego	Zarząd Województwa Śląskiego
RPO Województwa Świętokrzyskiego	Zarząd Województwa Świętokrzyskiego
RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego
RPO Województwa Wielkopolskiego	Zarząd Województwa Wielkopolskiego
RPO Województwa Zachodniopomorskiego	Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego

9.2.1.2. *Instytucje Pośredniczące*

Instytucja Zarządzająca programem może delegować wykonywanie części swoich zadań do Instytucji Pośredniczących. Dotyczy to zadań odnoszących się do poszczególnych osi priorytetowych (lub grup osi priorytetowych). Dokonując takiej delegacji, Instytucja Zarządzająca zachowuje jednak całkowitą odpowiedzialność za całość realizacji programu. Delegacja odbywa się na drodze odpowiedniego porozumienia, określającego szczegółowo zakres zadań Instytucji Pośredniczącej oraz wynikające z niego prawa i obowiązki obu stron porozumienia. Zakres delegacji będzie określany indywidualnie dla każdego programu w odniesieniu do danej osi priorytetowej (lub grup osi priorytetowych).

Wybór Instytucji Pośredniczących na poziomie administracji rządowej dokonany został zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 z późn. zm.) oraz zapisanymi w niej kompetencjami poszczególnych ministrów. Ostateczne powołanie Instytucji Pośredniczącej zostanie dokonane poprzez podjęcie przez Radę Ministrów uchwały przyjmującej program operacyjny.

Instytucja Pośrednicząca może delegować część zadań związanych z wdrażaniem operacji/grup operacji do innych instytucji.

9.2.1.3. *Instytucja Certyfikująca*

W celu zapewnienia maksymalnej sprawności systemu realizacji NSRO certyfikacja płatności wobec Komisji Europejskiej dokonywana będzie przez działające w strukturze ministerstwa właściwego do spraw rozwoju regionalnego Instytucje Certyfikujące, funkcjonalnie niezależne od Instytucji Zarządzających. Certyfikacja odbywać się będzie w trzech odrębnych komórkach:

- Instytucja Certyfikująca dla programów centralnych finansowanych z EFRR oraz Funduszu Spójności,
- Instytucja Certyfikująca dla programu operacyjnego finansowanego ze środków EFS,
- Instytucja Certyfikująca dla RPO, PO RPW oraz PO EWT.

W przypadku regionalnych programów operacyjnych Instytucja Certyfikująca deleguje na podstawie zawartego porozumienia część funkcji związanych z certyfikacją do Urzędów Wojewódzkich.

Instytucja Certyfikująca wykonuje zadania określone w art. 61 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006.

9.2.1.4. *Instytucja Audytowa*

Dla wszystkich programów operacyjnych funkcje Instytucji Audytowej pełni Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej.

Zadania Instytucji Audytowej opisane są w art. 62 oraz art. 71 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006.

Z przeprowadzonych czynności audytowych Instytucja Audytowa opracowuje sprawozdania wraz z ewentualnymi rekomendacjami. Za wdrożenie rekomendacji w terminach określonych przez Instytucję Audytową odpowiedzialne są Instytucje Zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi

9.2.2. *Komitet Monitorujący na poziomie PO*

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego przygotowuje i przedstawi Radzie Ministrów (zgodnie z art. 29 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006) w 2009 r. i 2012 r. raport zawierający informacje na temat wkładu programów operacyjnych we wdrażanie celów polityki spójności,

opisanych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, wdrażanie priorytetów zawartych w SWW oraz celów promowania konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy, a także opisującego rolę i zadania funduszy, zgodnie z rozporządzeniem. Informacje na ten temat będą podstawą do ewentualnych zmian w stosowaniu prawnych i finansowych instrumentów i obowiązujących w ich ramach procedur.

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego odpowiada ponadto za przygotowanie ogólnego systemu wskaźników do celów monitorowania i oceny realizacji programów operacyjnych.

Monitorowanie programu operacyjnego służy zapewnieniu sprawnego zarządzania i realizacji NSRO oraz poszczególnych programów operacyjnych. Jest ono prowadzone – na poziomie NSRO przez instytucję koordynującą NSRO oraz Komitet Koordynujący NSRO.

Na poziomie programu operacyjnego monitorowanie prowadzone jest przez Instytucję Zarządzającą i Komitet Monitorujący pracujący pod przewodnictwem przedstawiciela Instytucji Zarządzającej. Komitet Monitorujący program operacyjny może podjąć decyzję o powołaniu podkomitetu monitorującego dla poszczególnych osi priorytetowych (lub grup osi priorytetowych), któremu deleguje część swoich zadań związanych z prowadzeniem monitoringu w ramach danej osi priorytetowej. Podkomitet monitorujący działa pod przewodnictwem Instytucji Pośredniczącej. Ponadto monitorowanie efektów wdrażania regionalnych programów operacyjnych prowadzone jest również przez Instytucję Koordynującą RPO.

Komitet Monitorujący program operacyjny zostanie powołany przez Instytucję Zarządzającą w ciągu trzech miesięcy od daty przekazania Polsce decyzji o zatwierdzeniu programu przez Komisję Europejską, (zgodnie z art. 63 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006). W skład Komitetu będą wchodzić przedstawiciele Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, jako koordynatora NSRO, zaś w przypadku RPO także jako koordynatora RPO, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w odniesieniu do programów zarządzanych centralnie – innych ministrów właściwych ze względu na zakres działania programu, przedstawiciele samorządów terytorialnych, partnerów społecznych i gospodarczych oraz, z głosem doradczym, przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz przedstawiciele EBI i EFI⁵⁷.

Przy tworzeniu składów Komitetów Monitorujących zastosowana zostanie zasada równego udziału kobiet i mężczyzn, natomiast funkcją poszczególnych komitetów monitorujących programy operacyjne będzie nadzorowanie zgodności realizowanego wsparcia z polityką równych szans.

Komitet Monitorujący czuwa nad efektywnością i jakością zarządzania i realizacji programu operacyjnego (zgodnie z art. 65 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006).

9.2.3. *Kontrola*

Na potrzeby wypełniania funkcji, o których mowa w art. 60 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 Instytucja Zarządzająca zapewnia realizację dwóch typów kontroli w systemie wdrażania programów operacyjnych: kontrola systemowa – art. 60a, kontrola projektów – art. 60b.

Kontrolę systemową (stanowiącą element zadania określonego w art. 60a) przeprowadza bezpośrednio Instytucja Zarządzająca lub w jej imieniu Instytucja Pośrednicząca. Zasady kontroli systemowej określa Instytucja Zarządzająca, uwzględniając istniejące wytyczne w

⁵⁷ Przedstawiciele EBI i EFI uczestniczą jedynie w pracach związanych z programami operacyjnymi, w których finansowanie EBI i EFI wnoszą wkład.

tym zakresie. Kontrolę projektów wykonuje Instytucja Zarządzająca lub w jej imieniu Instytucja Pośrednicząca. Instytucja Zarządzająca określa zasady prowadzenia kontroli i podział obowiązków w systemie.

9.2.4. System informatyczny

Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego odpowiada za zapewnienie funkcjonowania bezpiecznego systemu elektronicznej wymiany informacji z Komisją Europejską oraz udzielanie akredytacji dostępu do systemu instytucjom zaangażowanym we wdrażanie programów operacyjnych. Za wprowadzanie danych do systemu informatycznego oraz wprowadzenie systemu lokalnego odpowiada Instytucja Zarządzająca programem operacyjnym we współpracy z koordynatorem NSRO. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego prowadzi nadzór nad systemem informatycznym i określa standardy w zakresie gromadzenia danych przez wszystkich uczestników systemu realizacji NSRO.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych odpowiada za budowę i rozwój systemu informatycznego na podstawie standardów w zakresie gromadzenia danych określonych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

9.3. System realizacji dla Celu "Europejska Współpraca Terytorialna"

9.3.1. Koordynacja

W okresie programowym 2007-2013 w ramach Celu 3 polityki spójności UE realizowane będą programy współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. W każdym programie współpracy terytorialnej uczestniczą co najmniej dwa państwa członkowskie UE, a odpowiedzialność za realizację całego programu przejmuje ten kraj, w którym w wyniku wzajemnych uzgodnień ulokowano struktury zarządzające. Niezależnie od lokalizacji struktur zarządzających dla poszczególnych programów za koordynację wdrażania programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej po stronie polskiej odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

9.3.1.1. Koordynacja pomiędzy działaniami realizowanymi w ramach Celu "Europejska Współpraca Terytorialna" a innymi działaniami realizowanymi w ramach polityk zewnętrznych UE

Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej umożliwiają podejmowanie wspólnych, międzynarodowych przedsięwzięć pomiędzy krajami członkowskimi UE. W okresie programowym 2007-2013 będą również realizowane programy współpracy transgranicznej na granicach zewnętrznych UE, w ramach których dofinansowanie będą mogły uzyskać projekty z udziałem beneficjentów z państw trzecich, sąsiadujących z UE. Programy na granicach zewnętrznych współfinansowane będą ze środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) i wdrażane w oparciu o odrębne reguły przewidziane dla tego instrumentu. Z udziałem Polski w ramach EISP realizowane będą programy współpracy transgranicznej z Ukrainą, Białorusią oraz Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zapewnia koordynację działań podejmowanych w ramach Celu 3 polityki spójności UE oraz EISP.

9.3.2. Zarządzanie i kontrola

9.3.2.1. Instytucja Zarządzająca

W programach współpracy terytorialnej, w których Polska będzie pełniła funkcje zarządzające, Instytucją Zarządzającą jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Instytucja Zarządzająca odpowiada za zarządzanie i wdrażanie programu operacyjnego zgodnie z zasadami prawidłowego zarządzania finansowego. Instytucja Zarządzająca

programem EWT przygotowuje opis systemu określającego procedury obowiązujące we wdrażaniu programu w uzgodnieniu z partnerami zagranicznymi. Instytucja Zarządzająca wykonuje zadania określone w artykule 60 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006, z wyjątkiem określonym w art. 15 Rozporządzenia Rady nr 1080/2006.

9.3.2.2. *Wspólne Sekretariaty Techniczne*

Instytucja Zarządzająca, po konsultacji z państwami członkowskimi, uczestniczącymi w danym programie, tworzy Wspólny Sekretariat Techniczny (WST). Zadaniem Sekretariatu jest wspomaganie Instytucji Zarządzającej i Komitetu Monitorującego oraz, w stosownych przypadkach, Instytucji Audytowej, w realizacji ich zadań. WST uczestniczy w szczególności w procesie oceny projektów, ich wdrażaniu, monitorowaniu oraz promocji programu.

Szczegółowy zakres zadań WST ustalany jest w wyniku porozumienia z Instytucją Zarządzającą.

Uwzględniając międzynarodowy charakter zadań realizowanych przez Wspólne Sekretariaty Techniczne, polegający na częstych bezpośrednich kontaktach z beneficjentami zarówno z Polski, jak i z zagranicy oraz konieczność zatrudniania w WST obcokrajowców, przewiduje się lokalizację WST poza sektorem administracji publicznej.

Zważywszy na wieloletnie doświadczenia Euroregionów funkcjonujących w polskich obszarach przygranicznych w realizacji programów współpracy transgranicznej przewiduje się powierzenie im zadań związanych z wdrażaniem mikroprojektów (współpraca społeczności lokalnych) oraz projektów sieciowych.

9.3.2.3. *Instytucja Certyfikująca*

Podobnie jak w wypadku innych programów współfinansowanych ze środków EFRR w strukturze ministerstwa właściwego do spraw rozwoju regionalnego utworzona zostanie odrębna komórka organizacyjna, niezależna od Instytucji Zarządzającej, odpowiedzialna za certyfikację wydatków ponoszonych przez krajowych i zagranicznych beneficjentów w ramach programów operacyjnych EWT.

Zadania Instytucji Certyfikującej wynikają z przepisów art. 61 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006. Zgodnie z art. 14 Rozporządzenia Parlamentu i Rady nr 1080/2006 w sprawie EFRR Instytucja Certyfikująca w programach EWT otrzymuje płatności dokonane przez Komisję oraz dokonuje płatności na rzecz beneficjenta wiodącego.

9.3.2.4. *Instytucja Audytowa*

Za prowadzenie audytu dla wszystkich programów operacyjnych odpowiedzialny jest Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej.

Zgodnie z zapisami Rozporządzenia Parlamentu i Rady nr 1080/2006 w sprawie EFRR Instytucja Audytowa dla programów EWT powinna być ulokowana w kraju, w którym umiejscowiona jest Instytucja Zarządzająca. Audyt wykonywany jest na poziomie krajowym, w związku z czym dla międzynarodowych programów EWT przewiduje się utworzenie Grupy Audytorów, w skład której wchodzi przedstawiciele odpowiednich instytucji ze wszystkich państw członkowskich UE biorących udział w danym programie. Grupa Audytorów dla danego programu EWT zostanie powołana najpóźniej w ciągu trzech miesięcy od daty przekazania decyzji o zatwierdzeniu programu EWT przez Komisję Europejską. Pracom Grupy Audytorów przewodniczy przedstawiciel Instytucji Audytowej.

9.3.2.5. *Komitet Monitorujący*

Komitet Monitorujący program EWT zostanie powołany w ciągu trzech miesięcy od daty przekazania decyzji o zatwierdzeniu programu przez Komisję Europejską. W skład komitetu

będą wchodzić przedstawiciele wszystkich państw zaangażowanych w realizację danego programu EWT, Instytucji Zarządzającej, Instytucji Certyfikującej oraz, z głosem doradczym, przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz EBI i EFI. Struktura Komitetu Monitorującego zostanie określona odrębnie dla każdego programu EWT. W pracach Komitetu Monitorującego ze strony polskiej będą uczestniczyć przedstawiciele rządów województw, euroregionów lub innych partnerów społecznych i gospodarczych. W zależności od uzgodnień z partnerami zagranicznymi przewiduje się, że Komitety Monitorujące w programach EWT będą również dokonywały wyboru projektów do dofinansowania.

9.3.3. Poświadczanie wydatków poniesionych przez polskich beneficjentów programów współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej

Pomimo międzynarodowego charakteru projektów realizowanych w ramach programów EWT wydatki ponoszone przez beneficjentów (partnerów) programów są weryfikowane i potwierdzane na poziomie krajowym. Zestawienie wydatków poniesionych przez partnera w projekcie EWT, odpowiednio poświadczonych przez wyznaczonego kontrolera/kontrolerów na poziomie krajowym, przedkłada się przez partnera projektu do partnera wiodącego, który sporządza zbiorcze zestawienie wydatków dla całego projektu, tj. wszystkich partnerów. Kontroler właściwy dla partnera wiodącego weryfikuje wydatki partnera wiodącego oraz upewnia się, na podstawie złożonych certyfikatów, że wydatki pozostałych partnerów (w tym zagranicznych) zostały poświadczane przez odpowiednich audytorów krajowych. Partner wiodący następnie przygotowuje odpowiednio poświadczone zestawienie wydatków dla całego projektu wraz z wnioskiem o refundację wydatków.

9.3.4. System realizacji programów EWT z udziałem Polski zarządzanych przez instytucje usytuowane poza granicami kraju

W programach, w których funkcje zarządzające pełnią instytucje zagraniczne, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego pełni rolę krajowego koordynatora programu. Koordynator krajowy uczestniczy w opracowywaniu programów operacyjnych, szczegółowych procedur wdrażania programów, pracach komitetów monitorujących oraz procesie oceny i selekcji projektów.

10. Ramy finansowe

Wielkość i struktura wydatków przewidzianych w ramach NSRO 2007-2013 została określona w odniesieniu do decyzji Rady Europejskiej z grudnia 2005 r. oraz decyzji Komisji Europejskiej z sierpnia 2006 r., określających pułapy wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także z uwzględnieniem celów przyjętej strategii rozwojowej oraz przyjętych zasad realizacji NSRO (określonych w Rozdziale 5), jak również w odniesieniu do przyjęcia zobowiązania przeznaczenia co najmniej 60% środków Celu „Konwergencja” na realizację działań w sferach najbardziej newralgicznych dla realizacji KPR.

Przygotowaniu ostatecznych propozycji podziału środków pomiędzy programy operacyjne i sfery interwencji polityki spójności (patrz Tabela 11) posłużyły także wyniki konsultacji społecznych oraz wyniki oceny *ex ante*, w tym wariantowa ocena spodziewanych efektów makroekonomicznych dokonana za pomocą modelu HERMIN.

10.1. Podstawowe zasady planowania finansowego

1. Sposób obliczania współfinansowania krajowego

Zgodnie z art. 53 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 wkład funduszy na poziomie programów operacyjnych oblicza się w odniesieniu do całkowitej kwoty wydatków kwalifikowanych (wydatków publicznych i prywatnych) lub publicznych wydatków kwalifikowanych. W przypadku sektorowych programów operacyjnych dąży się do tego, aby poziom krajowego współfinansowania obliczany był do wysokości wydatków publicznych, natomiast w przypadku regionalnych programów operacyjnych sposób obliczania wkładu krajowego zostaje określony w programie operacyjnym.

2. Wkład własny beneficjenta

Środki finansowe beneficjenta, będącego jednostką samorządu terytorialnego lub jednostką podległą, przeznaczone na zapewnienie wkładu własnego muszą pochodzić ze środków własnych lub pożyczek. Środki te nie mogą być zastępowane środkami pochodzącymi z części budżetowych poszczególnych dysponentów, funduszy celowych lub innych środków publicznych. Minimalny wkład środków własnych zostanie określony w programach operacyjnych i kryteriach wyboru finansowania operacji przyjmowanych przez Komitety Monitorujące. W przypadku programów pomocy publicznej wkład ten wynika z maksymalnych poziomów pomocy publicznej określonych w programach pomocowych.

10.2. Szacunkowy plan finansowy

Łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSRO w latach 2007-2013 wyniesie około 85,56 mld euro (w cenach bieżących). Z tytułu realizacji NSRO średniorocznie (do roku 2015) będzie wydatkowe około 9,5 mld euro, co odpowiada około 5% produktu krajowego brutto. Z tej sumy:

- 67,3 mld euro będzie pochodziło z budżetu UE,
- 11,86 mld euro z krajowych środków publicznych (w tym ok. 5,93 mld euro z budżetu państwa),
- ok. 6,4 mld euro zostanie zaangażowanych ze strony podmiotów prywatnych.

Wydatki w ramach polityki spójności będą koordynowane z wydatkami przeznaczonymi na instrumenty strukturalne Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej a

także programami europejskimi w sferze wzmocnienia konkurencyjności. Łączna suma środków włączona w realizację działań rozwojowych, których głównym elementem będzie NSRO, wyniesie więc łącznie ponad 107,9 mld euro, w tym 85,4 mld środków UE.

Łączna wielkość zaangażowanych środków wspólnotowych w realizację NSRO w latach 2007-2013 wyniesie 67,3 mld euro (w cenach bieżących). Z tej sumy ponad 66,5 mld euro zostanie przeznaczony na współfinansowanie programów operacyjnych Celu „Konwergencja”, a ponad 557,7 mln euro na programy Celu „Europejska Współpraca Terytorialna”. Dodatkowo, ponad 173,3 mln euro przeznaczono na realizację programów współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa z udziałem Polski. W ramach Celu „Konwergencja” 67% środków będzie pochodzić z zasobów funduszy strukturalnych (52% z EFRR, 15% z EFS). Pozostałe 33% środków finansowych pochodzić będzie z Funduszu Spójności.

W ramach ogólnej alokacji Rada Europejska przeznaczyła środki finansowe w wysokości ponad 992 mln euro z EFRR dla 5 regionów Polski, w których PKB na mieszkańca (wg danych Eurostatu z 2002 r.) jest najniższe w całej UE (województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie). Środki te zostały uzupełnione dodatkowym wkładem EFRR w wysokości 1,2816 mld euro.

Całość alokacji Funduszu Spójności zostanie przeznaczona na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych w ramach PO IiŚ.

Szczegółowy podział funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce w układzie poszczególnych programów operacyjnych Celu „Konwergencja” kształtuje się w następujący sposób:

- PO Infrastruktura i Środowisko – 41,3% całości środków (27,8 mld euro),
- Regionalne Programy Operacyjne – 23,8% całości środków (15,9 mld euro),
- PO Kapitał Ludzki – 14,4% całości środków (9,7 mld euro),
- PO Innowacyjna Gospodarka – 12,3% całości środków (8,3 mld euro),
- PO Rozwój Polski Wschodniej – 3,4% całości środków (2,3 mld euro),
- PO Pomoc Techniczna - 0,8% całości środków (0,5 mld euro).

Pozostałe środki finansowe w ramach obu funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności zostaną przeznaczone na utworzenie krajowej rezerwy wykonania (3% wartości alokacji, czyli 1,967 mld euro).

Tabela 9. Udział poszczególnych programów operacyjnych w całości alokacji środków polityki spójności dla Polski wraz ze źródłem ich finansowania.

Program operacyjny	Udział programu w całkowitej alokacji środków	Źródło finansowania
Infrastruktura i Środowisko	41,3% całości środków (27,8 mld euro)	EFRR, Fundusz Spójności
Regionalne Programy Operacyjne	23,8% całości środków (15,9 mld euro)	EFRR
Kapitał Ludzki	14,4% całości środków (9,7 mld euro)	EFS
Innowacyjna Gospodarka	12,3% całości środków (8,3 mld euro)	EFRR
Rozwój Polski Wschodniej	3,4% całości środków (2,3 mld euro)	EFRR (w tym dodatkowe 992 mln euro przyznane przez Radę Europejską)
Pomoc Techniczna	0,8% całości środków (0,5 mld euro)	EFRR

Z listy powyżej podanych programów, szesnaście regionalnych programów operacyjnych oraz PO Rozwój Polski Wschodniej mają charakter bezpośrednio regionalny, odnoszący się do jednostek statystycznych NUTS II. Udział wydatków przeznaczonych na finansowanie

tych programów w ramach Celu „Konwergencja” sięga 27,2%, podczas gdy reszta środków jest przeznaczona na realizację programów horyzontalnych zarządzanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W niektórych z nich występują priorytety, które mogą być wdrażane regionalnie. W szczególności w ramach PO Kapitał Ludzki większość środków EFS zostanie przeznaczona na współfinansowanie priorytetów wdrażanych w regionach.

W ramach Celu „Europejska Współpraca Terytorialna” środki zostały podzielone w następujący sposób⁵⁸:

Programy współpracy przygranicznej (78,62% całości alokacji, 438,5 mln euro)

1. Polska-Niemcy (woj. zachodniopomorskie – Meklemburgia) – 8,96% całości alokacji (49,97 mln euro),
2. Polska-Niemcy (woj. lubuskie – Brandenburgia) – 8,98% całości alokacji (50,01 mln euro),
3. Polska-Niemcy (woj. lubuskie i dolnośląskie – Saksonia) – 12,56% całości alokacji (70,06 mln euro),
4. Polska-Czechy – 20,76% całości alokacji (115,78 mln euro),
5. Polska-Słowacja – 15,40% całości alokacji (85,91 mln euro),
6. Polska-Litwa – 7,48% całości alokacji (41,72 mln euro),
7. Południowy Bałtyk – 4,48% całości alokacji (25,0 mln euro).

Programy współpracy transnarodowej (21,38% całości alokacji, 119,23 mln euro)

1. Region Morza Bałtyckiego – 8,55% całości alokacji (47,7 mln euro),
2. Obszar Środkowo-Wschodni – 12,83% całości alokacji (71,54 mln euro)

W ramach *współpracy międzyregionalnej* realizowany będzie Program współpracy międzyregionalnej obejmujący całe terytorium UE.

Na działania realizowane w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa przekazane zostanie 173,32 mln euro. Przewiduje się realizację dwóch programów współpracy transgranicznej z udziałem Polski:

1. Polska-Białoruś-Ukraina,
2. Polska – Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej (lub Polska – Litwa – Obwód Kaliningradzki FR).

Podział ten odzwierciedla konieczność zaangażowania większych środków finansowych na wschodzie kraju, leżącym na zewnętrznej granicy UE.

Powyższe alokacje zostaną włączone do wspólnych, międzynarodowych budżetów poszczególnych programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa.

10.3. Zasady podziału środków pomiędzy programy operacyjne

Podział środków pomiędzy programy operacyjne wynika z diagnozy sytuacji zawartej w NSRO oraz proponowanej strategii rozwojowej, a także dążenia do decentralizacji

⁵⁸ Alokacja na programy współpracy w ramach Celu „Europejska Współpraca Terytorialna” będzie wynosić 557,8 mln euro, na co składa się 374,44 mln euro alokacji na współpracę transgraniczną, 43,05 mln euro w ramach Aneksu II Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 oraz 140,27 mln euro alokacji na współpracę transnarodową.

zarządzania procesami rozwojowymi, w tym środkami UE. Wielkość środków oraz zasady ich rozdysponowania na poszczególne programy, a w ich ramach na priorytety, wskazują na spójność strategii NSRO ze europejską strategią spójności społeczno-gospodarczej, określoną w SWW na lata 2007-2013 oraz w KPR, będącym planem realizacji Strategii Lizbońskiej w Polsce.

Podział środków pomiędzy regionalne programy operacyjne został dokonany w oparciu o strategię polityki regionalnej obowiązującą w Polsce od początku XXI wieku. Zastosowany algorytm podziału środków zbudowany został w oparciu o kryteria: ludnościowe, poziomu zamożności oraz poziomu bezrobocia w danym województwie, co odzwierciedla cel horyzontalny NSRO związany z przeciwdziałaniem marginalizacji regionów⁵⁹. Przy zastosowaniu tak skonstruowanego algorytmu, preferowane są województwa Polski wschodniej, które należą do najbiedniejszych regionów UE, oraz obszary charakteryzujące się wysokim bezrobociem. Obszary te, jak wskazują dane, będąc mniej konkurencyjne, przyciągają mniej inwestycji bezpośrednich, wolniej się rozwijają oraz wolniej reformują swoje gospodarki. Trafia do nich także mniej środków pochodzących z funduszy pomocowych. Dla przezwyciężenia trudności strukturalnych niezbędne jest więc ich uprzywilejowanie względem innych obszarów przy podziale środków pomocowych oraz właściwe ukształtowanie strategii rozwojowej realizowanej na tych obszarach.

Zróżnicowanie transferów na mieszkańca w poszczególnych województwach, dzięki zastosowaniu algorytmu, wynosi maksymalnie jak 1:2,16. Pozwala to nadal na realizację innych niż wyrównawcze i restrukturyzacyjne celów polityki regionalnej – wykorzystywanie potencjału endogenicznego wszystkich regionów dla budowy siły konkurencyjnej we wszystkich województwach.

Zastosowana metoda podziału kwot finansowych na RPO jest kontynuacją metody stosowanej w obecnej perspektywie finansowej w ramach ZPORR. Metoda ta została poddana również szerokiemu procesowi konsultacji społecznych, w wyniku których uzyskano poparcie dla jej ponownego wykorzystania.

10.4. Krajowa rezerwa wykonania

Zgodnie z art. 50 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 utworzona została rezerwa na poziomie NSRO w wysokości 3% alokacji w ramach Celu „Konwergencja”. Jej środki posłużą na wzmocnienie właściwych priorytetów programów operacyjnych po dokonaniu oceny ich wykonania do dnia 30 czerwca 2011 r. Rozdzielenie rezerwy nastąpi do dnia 31 grudnia 2011 r.

⁵⁹ Przy podziale środków na poszczególne województwa w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych zastosowano algorytm zbudowany w oparciu o następujące kryteria:

Kryterium I

Polska jako całość spełnia aktualne kryteria kwalifikujące do obszarów objętych Celem 1 funduszy strukturalnych UE. Uzasadnia to dominującą rolę kryterium ludnościowego w podziale regionalnym środków wsparcia. 80% tych środków zostało więc podzielone proporcjonalnie do liczby mieszkańców w poszczególnych województwach.

Kryterium II

Ze względu na międzywojewódzkie zróżnicowania poziomu PKB na mieszkańca, 10% środków dzielone jest proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PKB na mieszkańca w latach 2001-2003 był niższy od 80% średniego poziomu na mieszkańca w kraju.

Kryterium III

Ze względu na wysoką stopę bezrobocia oraz zagrażającą w wielu powiatach trwałą marginalizacją znaczących grup społecznych, 10% środków wsparcia przeznaczone jest dla tych powiatów, w których średnia stopa bezrobocia w latach 2003-2005 przekraczała 150% średniej krajowej.

10.5. Krajowa rezerwa interwencyjna

Zgodnie z art. 51 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 państwo członkowskie, korzystające ze wsparcia w ramach Celu „Konwergencja”, może z własnej inicjatywy zarezerwować kwotę 1% rocznego wkładu funduszy strukturalnych na interwencję w razie nieprzewidzianych sytuacji kryzysowych o charakterze lokalnym bądź sektorowym, powiązanych z restrukturyzacją społeczno-gospodarczą lub skutkami liberalizacji handlu. Wobec opcjonalnego charakteru rezerwy interwencyjnej Polska zdecydowała się takiej rezerwy nie tworzyć.

10.6. Weryfikacja zasady dodatkowości *ex ante*

Określenie poziomu krajowych wydatków publicznych w tabeli dodatkowości na lata 2007-2013 dla wszystkich obszarów Celu „Konwergencja” (czyli dla całej Polski) zostało dokonane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wspólnie z Ministerstwem Finansów. Nie ma potrzeby weryfikacji zasady dodatkowości na poziomie programów operacyjnych. Wstępne wyniki obliczeń służące weryfikacji zasady dodatkowości *ex-ante* zostały zawarte w Tabeli 12.

10.7. EFFROW oraz EFR

Wydatki w ramach polityki spójności będą koordynowane z wydatkami dokonywanymi za pośrednictwem instrumentów strukturalnych Wspólnej Polityki Rolnej – EFFROW oraz Wspólnej Polityki Rybackiej – EFR. Łączne zaangażowanie obydwu funduszy w naszym kraju wyniesie ok. 13,9 mld euro, z czego na realizację projektów współfinansowanych przez EFFROW zostanie przeznaczonych ok. 13,2 mld euro, a z EFR ok. 0,73 mld euro.

10.8. Europejski Bank Inwestycyjny

Udział EBI we współfinansowaniu programów i projektów określony na podstawie dotychczasowych doświadczeń może wynieść ok. 3 mld euro. Wysokość ta ma charakter indykatywny. W szczególnych przypadkach wkład ten może zostać zwiększony, jeżeli projekty generujące zysk wymagają zwiększonego udziału współfinansowania z pożyczek, albo jeśli odpowiednie formy współfinansowania programów mogą być dalej rozwijane. EBI może także wesprzeć władze polskie oraz jednostki sektora prywatnego, które mogą być potencjalnymi beneficjentami pomocy w ramach funduszy wspólnotowych w zakresie przygotowania, wdrażania oraz monitorowania programów i projektów. Bank może udzielić pożyczek zarówno projektodawcom z sektora publicznego i prywatnego, jak również na wspólne przedsięwzięcia administracji publicznej i sektora prywatnego, podejmowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

10.9. Zakładany poziom wydatków na realizację założeń Strategii Lizbońskiej w ramach NSRO.

Polska, pomimo iż nie ma takiego obowiązku, będzie dążyła do przeznaczenia 60% środków postawionych do jej dyspozycji w ramach Celu „Konwergencja” polityki spójności na realizację celów Strategii Lizbońskiej, określonych w ZPW (tzw. *earmarking*). Aby wyznaczony cel został osiągnięty, dla poszczególnych instrumentów realizacji NSRO wyznaczono średnie docelowe pułapy wydatków, które wpisują się w kategorie służące realizacji zadań lizbońskich. Wskaźniki te zostały ustalone w oparciu o stosowne cele KPR i pro-lizbońskie cele NSRO, które są realizowane przez dany program operacyjny, z

uwzględnieniem wysokości alokacji, jaka została im przydzielona. Wielkości pułapów przedstawiono w Tabeli 10.

Tabela 10. Skrócowa tabela udziału pro-lizbońskich kategorii interwencji w ramach NSRO – cel konwergencja.

(do uaktualnienia po zaakceptowaniu PO)

Programy operacyjne	wkład UE		wskaźnik udziału pro-lizbońskich kategorii interwencji na poziomie:	
	w ramach PO	w ramach pro-lizbońskich kategorii interwencji	PO	NSRO
	<i>(euro)</i>		<i>%</i>	
16 RPO	15 985 500 000,0	6 584 908 754,1	41,2%	9,9%
Rozwój Polski Wschodniej	2 273 793 750,0	1 012 852 330,8	44,5%	1,5%
Infrastruktura i Środowisko	27 848 273 161,0	18 328 563 000,0	65,8%	27,5%
Kapitał ludzki	9 707 176 000,0	7 652 924 020,7	78,8%	11,5%
Innowacyjna Gospodarka	8 254 885 280,0	7 923 685 280,0	96,0%	11,9%
Łącznie	66 553 157 091,2	41 502 933 385,5		62,4%

Tabela 11. Indykatywna średnioroczna alokacja środków wspólnotowych w podziale na fundusze oraz programy operacyjne (w euro, w cenach bieżących)

Program operacyjny		Fundusz	Wkład wspólnotowy							
			Ogółem	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
16 Regionalnych Programów Operacyjnych:		EFRR	15 985 500 000	2 174 264 636	2 225 347 189	2 276 067 244	2 244 684 625	2 298 857 748	2 354 377 986	2 411 900 572
Regionalny Program Operacyjny województwa:	dolnośląskiego		1 213 144 879	165 005 662	168 882 334	172 731 495	170 349 858	174 461 074	178 674 524	183 039 932
	kujawsko-pomorskiego		951 003 820	129 350 597	132 389 583	135 407 003	133 539 999	136 762 848	140 065 838	143 487 952
	lubelskiego		1 155 854 549	157 213 329	160 906 926	164 574 313	162 305 147	166 222 213	170 236 684	174 395 937
	lubuskiego		439 173 096	59 734 042	61 137 444	62 530 887	61 668 706	63 157 016	64 682 335	66 262 666
	łódzkiego		863 852 363	117 496 709	120 257 197	122 998 096	121 302 188	124 229 689	127 229 989	130 338 495
	małopolskiego		1 147 745 855	156 110 427	159 778 112	163 419 771	161 166 524	165 056 110	169 042 418	173 172 493
	mazowieckiego		1 831 496 698	249 110 663	254 963 312	260 774 430	257 178 848	263 385 592	269 746 677	276 337 176
	opolskiego		427 144 813	58 098 018	59 462 983	60 818 261	59 979 694	61 427 241	62 910 784	64 447 832
	podkarpackiego		1 136 307 823	154 554 685	158 185 820	161 791 187	159 560 395	163 411 219	167 357 801	171 446 716
	podlaskiego		636 207 883	86 533 690	88 566 728	90 585 338	89 336 339	91 492 379	93 702 032	95 991 377
	pomorskiego		885 065 762	120 382 045	123 210 322	126 018 529	124 280 974	127 280 366	130 354 343	133 539 183
	śląskiego		1 570 451 756	213 604 686	218 623 153	223 606 005	220 522 906	225 844 996	231 299 430	236 950 580
	świętokrzyskiego		725 807 266	98 720 532	101 039 890	103 342 788	101 917 889	104 377 571	106 898 417	109 510 179
	warmińsko-mazurskiego		1 036 542 041	140 985 062	144 297 389	147 586 212	145 551 280	149 064 008	152 664 087	156 394 003
	wielkopolskiego		1 130 264 097	153 732 649	157 344 470	160 930 662	158 711 735	162 542 077	166 467 668	170 534 836
	zachodniopomorskiego	835 437 299	113 631 840	116 301 526	118 952 267	117 312 143	120 143 349	123 044 959	126 051 215	
PO Rozwoju Polski Wschodniej		Ogółem	2 273 793 750	307 778 494	314 543 157	321 332 141	321 593 188	328 769 010	336 109 483	343 668 277
		EFRR	1 281 600 000	174 316 572	178 411 996	182 478 357	179 962 329	184 305 533	188 756 737	193 368 476
		EFRR (Aneks II Rozporządzenia Rady nr 1083/2006)	992 193 750	133 461 922	136 131 161	138 853 784	141 630 859	144 463 477	147 352 746	150 299 801
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej, w tym:		EFRR	731 092 675	96 226 289	98 491 697	101 156 934	104 244 037	107 414 162	110 300 411	113 259 145
transgraniczne			374 445 288	55 236 162	50 123 221	50 423 562	52 146 301	53 917 781	55 491 553	57 106 708
transfer EISP			173 323 640	13 947 189	23 828 772	26 046 624	26 567 557	27 098 908	27 640 886	28 193 704
ponadnarodowe			140 275 366	20 692 671	18 777 251	18 889 766	19 535 141	20 198 776	20 788 344	21 393 417
aneks II Rozporządzenia Rady nr 1083/2006			43 048 381	6 350 267	5 762 453	5 796 982	5 995 038	6 198 697	6 379 628	6 565 316
PO Infrastruktura i Środowisko		Ogółem	27 848 273 161	2 800 933 029	3 200 814 428	3 614 854 311	3 900 191 828	4 337 762 851	4 772 229 673	5 221 487 041

	EFRR	6 337 210 000	861 954 370	882 205 277	902 312 477	889 871 312	911 347 428	933 357 588	956 161 548
	FS	21 511 063 161	1 938 978 659	2 318 609 151	2 712 541 834	3 010 320 516	3 426 415 423	3 838 872 085	4 265 325 493
PO Innowacyjna Gospodarka	EFRR	8 254 885 280	1 122 786 595	1 149 165 541	1 175 357 292	1 159 151 361	1 187 126 270	1 215 796 827	1 245 501 394
PO Pomoc Techniczna	EFRR	516 700 000	70 278 849	71 929 992	73 569 419	72 555 037	74 306 078	76 100 660	77 959 965
PO Kapitał Ludzki	EFS	9 707 176 000	1 320 319 632	1 351 339 453	1 382 139 147	1 363 082 088	1 395 978 653	1 429 693 252	1 464 623 775
Rezerwa wykonania	Ogółem	1 966 828 900							
	fundusze strukturalne	1 301 538 287							
	FS	665 290 613							
Ogółem NSRO bez rezerwy		65 317 420 866	7 892 587 524	8 411 631 457	8 944 476 488	9 165 502 164	9 730 214 772	10 294 608 292	10 878 400 169
NSRO łącznie z rezerwą		67 284 249 766							
Ogółem EFRR		34 099 181 705	4 633 289 233	4 741 682 853	4 849 795 507	4 792 099 560	4 907 820 696	5 026 042 955	5 148 450 901
Ogółem FS		21 511 063 161	1 938 978 659	2 318 609 151	2 712 541 834	3 010 320 516	3 426 415 423	3 838 872 085	4 265 325 493
Ogółem EFS		9 707 176 000	1 320 319 632	1 351 339 453	1 382 139 147	1 363 082 088	1 395 978 653	1 429 693 252	1 464 623 775
PO Rozwoju Obszarów Wiejskich	EFROW	13 230 038 156	1 989 717 841	1 932 933 351	1 872 739 817	1 866 782 838	1 860 573 543	1 857 244 519	1 850 046 247
PO Zrównoważony rozwój sektorów rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich	EFR	734 092 634	101 303 053	103 117 882	104 941 275	103 022 168	105 061 016	107 200 776	109 446 464

Tabela 12. Weryfikacja zasady dodatkowości *ex ante* (w tys. Euro, w cenach z 2006 r.)⁶⁰.

	Średnioroczna prognoza 2007 - 2013 NSRO (ex ante)						Rzeczywiste średnioroczne wykonanie 2004-05**					
	Ogółem	w tym instytucje publiczne/ przedsiębiorstwa państwowe	NSRO		Bez finansowania wspólnotowego	Ogółem	Ogółem	w tym instytucje publiczne/ przedsiębiorstwa państwowe	PWW/NPR		Bez finansowania wspólnotowego	Ogółem
	Kraj. + EU	Kraj. + EU	EU	Kraj.	Kraj.	Kraj.	Kraj. + EU	Kraj. + EU	EU	Kraj.	Kraj.	Kraj.
1	2 = 4 + 5 + 6	3	4	5	6	7=5+6=2-4	8 = 10 + 11 + 12	9	10	11	12	13=11+12=8-10
Infrastruktura podstawowa	5 766 684	141 330	1 640 442	289 137	3 837 105	4 126 242	4 234 946	141 330	108 470	113	4 086 363	4 126 476
Transportowa	3 234 009	133 657	793 228	139 981	2 300 800	2 440 781	2 498 979	133 657	53 182	585	2 426 212	2 445 797
Telekomunikacyjna i społeczeństwo informacyjne	318 461	0	269 961	47 464	1 036	48 500	45 207	0	1 489	515	43 203	43 718
Energetyczna	223 162	0	175 644	30 820	16 698	47 518	47 518	0	0	0	47 518	47 518
Środowiskowa i woda	1 265 696	7 673	265 904	46 924	952 868	999 792	1 027 723	7 673	27 931	9 746	990 046	999 792
Zdrowie***	725 356	0	135 705	23 948	565 703	589 651	615 519	0	25 868	267	579 384	589 651
Zasoby ludzkie	2 265 179	2 244	1 411 807	249 144	604 228	853 372	894 517	2 244	40 692	915	838 910	853 825
Edukacja	526 466	0	393 338	69 413	63 715	133 128	136 569	0	3 443	1 434	131 692	133 126
Szkolenia	1 032 203	0	417 959	73 758	540 486	614 244	738 232	0	36 987	394	687 851	701 245
Badania i rozwój (B+R)	706 510	2 244	600 510	105 973	27	106 000	19 716	2 244	262	87	19 367	19 454
Sektor produkcyjny	1 625 148	19 374	1 098 144	193 783	333 221	527 004	556 722	19 374	29 718	186	508 818	527 004
Przemysł****	1 371 145	17 938	984 325	173 697	213 123	386 820	414 582	17 938	27 762	497	369 323	386 820
Usługi	0	1 040	0	0	0	0	0	1 040	0	0	0	0
Turystyka	254 003	396	113 819	20 086	120 098	140 184	142 140	396	1 956	689	139 495	140 184
Inne	1 087 620	1 457	525 166	92 677	469 777	562 454	573 084	1 457	10 630	4 321	558 133	562 454
Razem	10 744 631	164 405	4 675 559	824 741	5 244 331	6 069 072	6 259 269	164 405	189 510	535	5 992 224	6 069 759

* Obliczenia obejmują kraje nie będące w strefie Euro, średnioroczny kurs walutowy w 2005 r.

**Lata 2004-2005 dla 10 Państw Członkowskich, które wstąpiły do UE w 2004 r. wraz z Rumunią i Bułgarią.

***Zbiór obejmuje dane dotyczące Infrastruktury Społecznej i Ochrony Zdrowia Publicznego

****Wykonanie 2004-2005 w sektorze finansów publicznych podane łącznie: przemysł i usługi

Źródło: Wstępne szacunki MRR oraz MF

⁶⁰ Tabela zostanie zweryfikowana w wyniku dalszych prac nad programami operacyjnymi,

Aneksy:

Aneks 1. Szczegółowa diagnoza społeczno-gospodarcza kraju

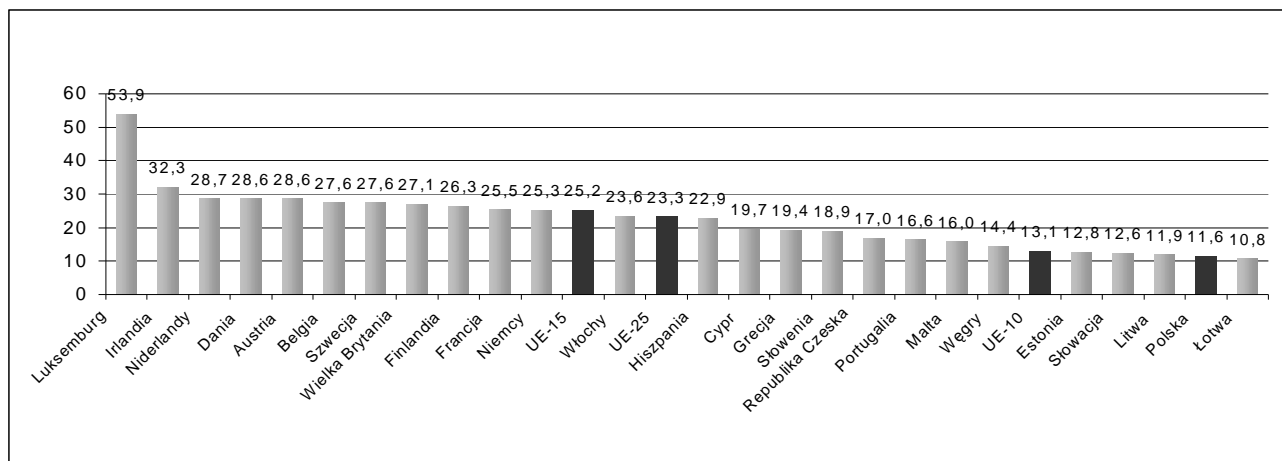
1.1. Sytuacja makroekonomiczna

W warunkach rosnącej otwartości gospodarki i procesów globalizacyjnych oraz członkostwa w UE, gospodarka Polski podlega coraz silniejszym wpływom otoczenia zewnętrznego, co znajduje odzwierciedlenie również w tendencjach jej rozwoju. Równocześnie, w wyniku dotychczasowych procesów – cechuje ją stabilność makroekonomiczna w sferze realnej i monetarnej.

Po znacznym osłabieniu dynamiki wzrostu gospodarczego w latach 2001-2002, rok 2003, a szczególnie 2004, przyniosły wyraźną poprawę koniunktury gospodarczej. W 2004 r. wzrost PKB wyniósł 5,3% i był najwyższy od siedmiu lat, co wynikało głównie z „impulsu integracji” i związanego z tym wzrostu popytu wewnętrznego. W 2005 r. tempo wzrostu gospodarczego wyniosło 3,5%, a PKB w przeliczeniu na mieszkańca, liczony w PPS (paritet siły nabywczej), osiągnął połowę przeciętnej UE-25 (w 2000 r. było to 47%).

Rok 2006 przyniósł ponowne ożywienie wraz z umocnieniem tendencji wzrostowych. W I półroczu tego roku PKB wzrósł o 5,4%.

Wykres 1. Produkt krajowy brutto na mieszkańca UE-25 w 2005 r.



Źródło: Eurostat

Rok 2005 był drugim, kolejnym rokiem zwiększenia roli inwestycji jako czynnika kształtującego dynamikę PKB, jednak pomimo dalszego wzrostu nakładów brutto na środki trwałe (o 6,5%, wobec 6,4% w 2004 r.) stopa inwestycji⁶¹ w gospodarce narodowej osiągnęła zaledwie 18,2%, wobec 23,7% w roku 2000. Oceniając dynamikę procesów inwestycyjnych, należy zwrócić uwagę, że wiele przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego zrealizowało przedsięwzięcia prorozwojowe w okresie przedakcesyjnym i bezpośrednio po akcesji, co pozwoliło na dostosowanie się do norm i standardów obowiązujących w UE oraz na sprostanie zwiększonemu po akcesji popytowi.⁶²

Wzrostowi działalności prorozwojowej sprzyja również transfer kapitału zagranicznego w formie inwestycji bezpośrednich. Notuje się znaczne zainteresowanie naszym krajem, zarówno ze strony dużych zagranicznych koncernów, jak też małych i średnich

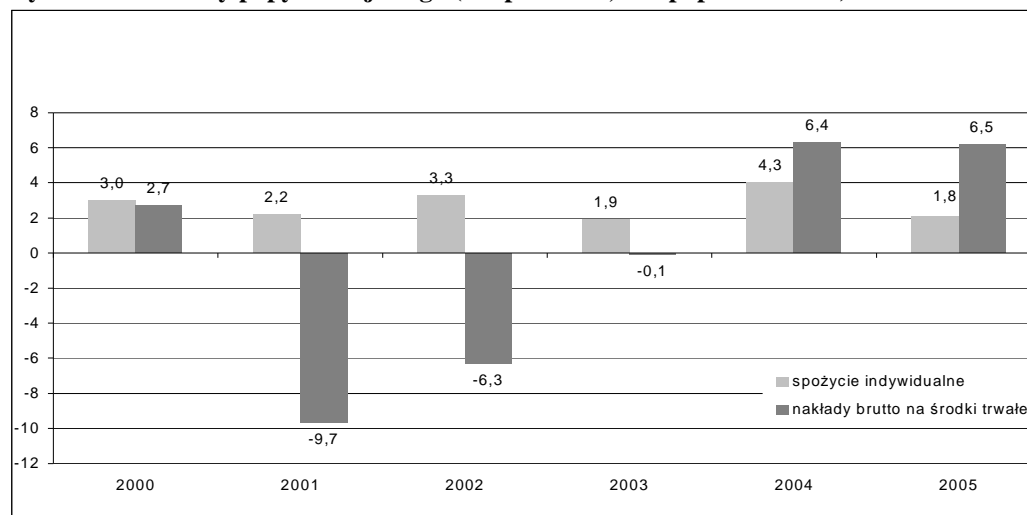
⁶¹ nakładów brutto na środki trwałe

⁶² Łącznie w latach 2003-2004 tempo wzrostu inwestycji w tych przedsiębiorstwach (o liczbie pracujących powyżej 49 osób) wyniosło prawie 34%, a w 2005 r. zmniejszyło się do około 4,5%.

przedsiębiorstw. Polska jest coraz lepiej oceniana jako miejsce potencjalnych inwestycji, m. in. z uwagi na dostępność miejsca i koszt ziemi. Atutem jest też niska stawka podatku CIT oraz tania i fachowa siła robocza. Ocenia się, że inwestycje zagraniczne w 2005 r. osiągnęły około 9,6 mld USD. Pozytywnym symptomem jest to, że – podobnie jak w 2004 r. – większość projektów stanowiły inwestycje od podstaw tzw. *greenfield* (ich udział w 2004 r. osiągnął 58%,).

Istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego pozostawał handel zagraniczny, przy czym – pomimo niekorzystnych uwarunkowań kursowych i koniunkturalnych – eksport towarów rósł szybciej niż ich import. W rezultacie nastąpiła dalsza redukcja ujemnego salda wymiany. Towarzyszyły temu korzystne zmiany w strukturze towarowej. W 2005 r., w porównaniu z 2004 r., eksport (w ujęciu rzeczowym, w EUR) zwiększył się o 19,6%, podczas gdy import o 13,8%. W ciągu ostatnich 5 lat eksport wzrósł ponad 2-krotnie, a import o ponad 50%. Ujemne saldo obrotów wyniosło w roku 2005 9,7 mld EUR i było o 1,9 mld EUR (16,4%) niższe niż rok wcześniej i o prawie 9 mld EUR (prawie połowę) niższe od uzyskanego w 2000 r. Ożywienie eksportowe wynikało w znacznej mierze z podjętych w ostatnich latach działań restrukturyzacyjnych, co wpłynęło na wzrost konkurencyjności polskiej oferty towarowej na rynkach zagranicznych.

Wykres 2. Elementy popytu krajowego (tempo zmian, rok poprzedni=100)



Źródło: GUS

Tendencje w wymianie towarowej znalazły potwierdzenie w danych bilansu płatniczego. Uwzględniając zwiększenie dodatniego salda transferów bieżących (m.in. dzięki napływowi środków netto z UE) i usług oraz zmniejszenie ujemnego salda dochodów deficyt na rachunku bieżącym zmalał z 8,7 mld EUR w 2004 r. do 4,1 mld EUR w 2005 r., a jego relacja do PKB zmniejszyła się z 4,3% do 1,7%. Tak więc 2005 r. był w ostatnich pięciu latach (z wyjątkiem 2004 r.), kolejnym rokiem ograniczania nierównowagi zewnętrznej kraju.

W 2005 r. – mimo niskiej, szczególnie w II połowie roku, inflacji – wyraźnie osłabła dynamika spożycia, zwłaszcza indywidualnego (wzrost wyniósł 1,8%, wobec 4,3% w 2004 r.). Nastąpiło to w warunkach m.in. realnego wzrostu funduszu wynagrodzeń w gospodarce narodowej o około 3,5%, stagnacji realnych dochodów ze świadczeń emerytalno-rentowych, wzrostu aktywów finansowych gospodarstw domowych o 11,7% oraz zwiększenia ich zadłużenia w systemie bankowym o 22%. W I półroczu 2006 r. odnotowano znaczący wzrost spożycia indywidualnego (o 5,1%) w konsekwencji, czego ponownie zwiększyła się rola popytu krajowego jako czynnika wzrostu.

Inflacja średnioroczna w 2005 r. wyniosła 2,1%, wobec 3,5% w 2004 r., kształtując się w granicach dopuszczalnych odchyłeń od celu inflacyjnego określonego przez Radę Polityki Pieniężnej (2,5% +/-1 pkt procentowy). W I półroczu 2006 r. stopa inflacji wyniosła zaledwie 0,7%.

Obecnie polska gospodarka znajduje się w fazie ożywienia, jednak jego skala i trwałość zależą będą głównie od polityki fiskalnej. W latach 2001-2004 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB oscylował w granicach 3,3-4,8%⁶³ i był w dużej części spowodowany wadliwą strukturą wydatków. Ponad 70% z nich to wydatki „sztywne”, prawnie zdeterminowane. Znaczną część stanowią transfery socjalne, w dużym stopniu oparte na automatycznych mechanizmach indeksacyjnych. Ogranicza to pulę środków budżetowych, które można by przeznaczyć na inwestycje infrastrukturalne, badania i rozwój, poprawę jakości służb publicznych, aktywną politykę rynku pracy. Dlatego też Polska w latach 2001-2004 nie spełniała jednego z najważniejszych kryteriów konwergencji zawartych w Traktacie z Maastricht – utrzymywania deficytu finansów publicznych poniżej 3% PKB. Relacja deficytu sektora finansów publicznych do PKB wyniosła w 2005 r. - 2,5%, wobec 3,9% w 2004 r. (po wyłączeniu OFE poza sektor, co będzie miało miejsce poczynając od kwietnia 2007 r., deficyty te wzrosną odpowiednio o 1,8% PKB w roku 2004 oraz o 1,9% PKB w roku 2005).

Skutkiem wysokiego deficytu sektora było – w warunkach wygasania wpływów z prywatyzacji – narastanie długu publicznego. Dług ten, jeszcze w końcu 2000 r. wynosił 280 mld zł, tj. 37,6% PKB, a w końcu 2005 r. już 467,8 mld zł, tj. 47,7% PKB).

Specyfiką polskiej gospodarki w jej obecnym stadium rozwoju są trwające procesy restrukturyzacyjne. Jednak od momentu przystąpienia Polski do UE działania związane z udzielaniem pomocy publicznej podlegają w całości regulacjom unijnym. W 2004 r. pomoc publiczna wyniosła 8,8 mld zł, tj. 1% PKB, wobec 0,44% PKB w UE-25. Na cele horyzontalne przeznaczono 50,5%, a na pomoc sektorową około 32% ogółu udzielonej pomocy publicznej (bez transportu i rolnictwa). Beneficjentami pomocy publicznej były głównie duże przedsiębiorstwa państwowe.

⁶³ Zgodnie z ESA 95 i przy założeniu, że OFE są w sektorze

Tabela 11 Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2000-2005

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PKB (rok poprzedni =100)	104,2	101,1	101,4	103,8	105,3	103,5
Spożycie zbiorowe (rok poprzedni=100)	102,4	102,5	101,5	104,7	102,9	105,1
Spożycie indywidualne (rok poprzedni =100)	103,0	102,2	103,3	101,9	104,3	101,8
Nakłady brutto na środki trwałe (rok poprzedni =100)	102,7	90,3	93,7	99,9	106,4	106,5
Popyt krajowy (rok poprzedni =100)	103,1	98,6	100,9	102,7	106,0	102,4
Eksport towarów i usług (rok poprzedni =100)	123,2	103,1	104,8	114,2	114,0	108,0
Import towarów i usług (rok poprzedni =100)	115,5	94,7	102,7	109,3	115,2	104,7
Ceny towarów i usług konsumpcyjnych (rok poprzedni =100)	110,1	105,5	101,9	100,8	103,5	102,1
Napływ BIZ (mld USD)*	9,3	5,7	4,1	4,6	12,9	9,6
Relacja rachunku bieżącego bilansu płatniczego do PKB (w%)*	-5,8	-2,8	-2,6	-2,1	-4,3	-1,7
Relacja salda obrotów towarowych handlu zagranicznego do PKB(w%)*	-7,2	-4,0	-3,7	-2,7	-2,3	-0,9
Średni kurs euro w zł	4,01	3,67	3,86	4,40	4,53	4,03

* na podstawie bilansu płatniczego na bazie transakcji

Źródło: GUS, NBP

1.2. Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie.

Polską administrację publiczną charakteryzują słabości systemowe, wynikające z zaszłości historycznych, jak i niepriorytetowego podejścia do reform w tym zakresie w całym okresie transformacji. Po 1989 roku nastąpiła zasadnicza zmiana roli administracji publicznej z egzekutora realizacji polityki społecznej i gospodarczej do kreatora warunków do społeczno – gospodarczego rozwoju kraju. Zmiana ta nie pociągnęła jednak za sobą kompleksowej i spójnej wewnętrznie reformy funkcjonowania administracji publicznej, przygotowującej ją do realizacji nowych zadań. W rezultacie polska administracja publiczna – mimo relatywnie wysokiego poziomu wykształcenia kadr - nie jest przygotowana do skutecznego prowadzenia polityki rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym do wypracowywania długofalowych, społecznie legitymizowanych oraz realnych strategii i programów, jak i ich realizacji.

Głównymi problemami administracji publicznej są: niestabilność struktur instytucjonalnych (zwłaszcza administracji centralnej) oraz jej nadmierne upolitycznienie, które nie pozwalają na utrzymanie ciągłości wprowadzanych reform i realizowanych polityk. W zakresie sprawności instytucjonalnej do głównych problemów należą: wąski zakres wykorzystania koncepcji organizacji procesowej, brak przejrzystego podziału kompetencji, ograniczone zdolności do organizacji świadczenia usług publicznych, jak i niski poziom standaryzacji instrumentów zarządzania kadrami.

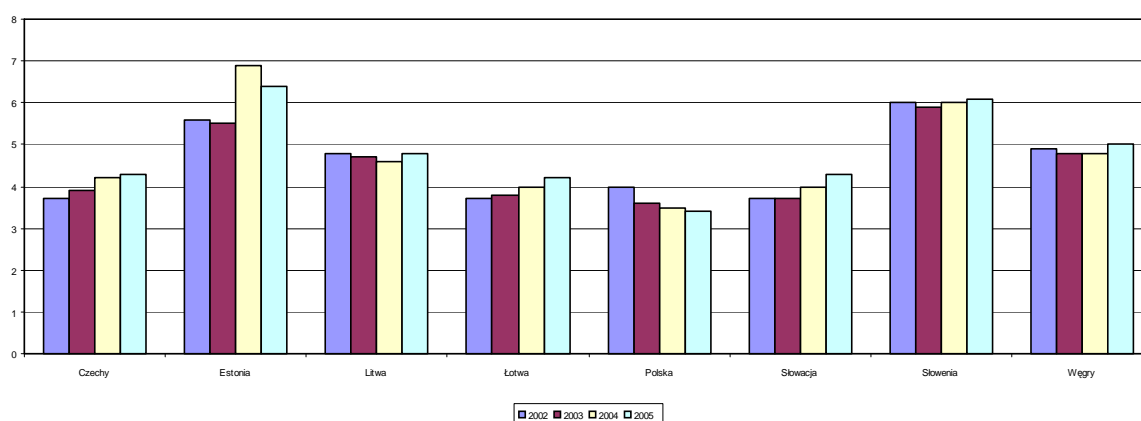
Niektóre spośród wyżej wymienionych problemów dotyczą również sektora sprawiedliwości. Dodatkowo, znaczący wzrost spraw rozpatrywanych przez sądy (z 3 mln spraw rocznie na początku lat 90-tych do 10 mln obecnie), czemu nie towarzyszył wzrost środków finansowych, technicznych i zasobów kadrowych, spowodował zjawisko określane „zapaścią

wymiaru sprawiedliwości”, którego najpoważniejszym objawem jest przewlekłość postępowania.

Ponadto, jedną z długotrwałych słabości polskiej administracji publicznej jest problem korupcji. W 2005 roku r. Polska zajęła 70 pozycję na 159 państw w corocznym rankingu Transparency International, szeregującym państwa ze względu na skalę postrzeganej korupcji, co plasuje nas na ostatnim miejscu wśród wszystkich państw członkowskich UE.

Społeczeństwo obywatelskie w Polsce nie jest w pełni rozwinięte, o czym może świadczyć niższa niż w UE-15 liczba organizacji pozarządowych, jak i mniejsze zaangażowanie Polaków w działalność społeczną. Pomimo funkcjonowania odpowiednich regulacji prawnych rozwój partnerstwa i dialogu między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi napotyka na problemy związane z brakiem jasnych reguł i procedur, jak i nierozwiniętą kulturą współpracy. Należy jednak mieć na uwadze fakt, że rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego jest konsekwencją rozwoju systemu demokratycznego oraz utrwalenia w systemie politycznym i społecznym procedur demokratycznych, a w Polsce procesy te trwają – w porównaniu z krajami UE-15 - relatywnie krótko.

Wykres 3. Poziom postrzeganej korupcji w nowych państwach członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2002-2005



Źródło: TI Polska, www.transparencjainternational.pl

Realizacja polityki spójności w Polsce napotyka trudności związane z barierami prawnymi i instytucjonalnymi. System zarządzania i wdrażania polityki spójności charakteryzuje się przeregulowaniem, skomplikowanymi procedurami i słabą koordynacją między poszczególnymi jednostkami administracji publicznej. Zwiększonej liczbie osób zatrudnionych przy obsłudze funduszy strukturalnych (4390 osób w końcu 2005 r.) nie towarzyszy stabilność zatrudnienia, a warunki pracy, w tym wyposażenie w sprzęt techniczny i informatyczny nie są wystarczające dla sprawnej realizacji polityki spójności.

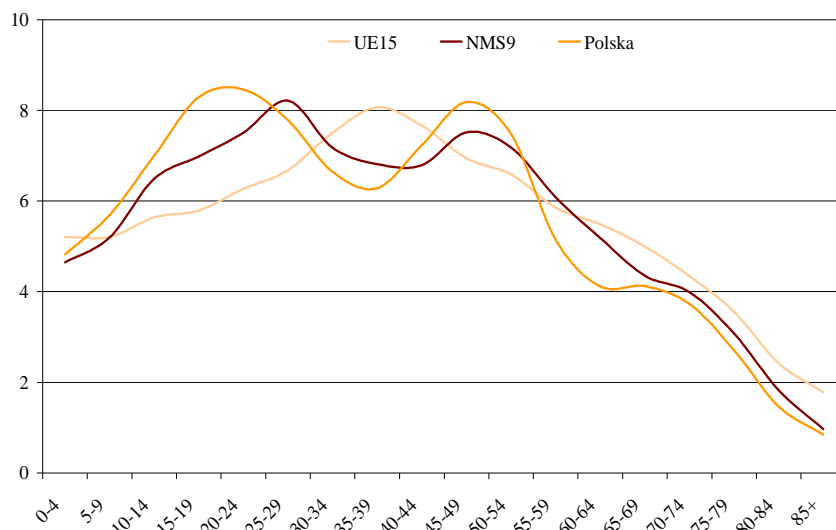
1.3. Kapitał ludzki

Zmiany demograficzne W końcu 2005 r. liczba ludności w Polsce wyniosła 38,2 mln.. Rok 2005 był siódmym z kolei rokiem, w którym odnotowano rzeczywisty ubytek ludności, i jednocześnie czwartym, w którym wystąpił ujemny przyrost naturalny. Wśród innych krajów europejskich ludność Polski jest nadal młoda w sensie demograficznym, jednakże mediana wieku zwiększa się (w 2004 r. wyniosła 36,5 – wobec 34,0 w 1995 r.), oznaczając starzenie się społeczeństwa.

W latach 1991-2005 udział dzieci i młodzieży (0-17 lat) obniżył się o 9,1 pkt proc. - do 20,6% całkowitej populacji. O prawie 2,5 mln zwiększyła się natomiast liczba ludzi w wieku

produkcyjnym, którzy stanowią 64% mieszkańców kraju. Rośnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym (mężczyźni - 65 lat i więcej, a kobiety – 60 lat i więcej). W porównaniu z 1990 r. jest ich więcej o prawie 1 mln. W końcu 2005 r. odsetek tej grupy ludności w ogólnej populacji wyniósł 15,4%, tj. zwiększył się o 2,6 pkt proc. w porównaniu z 1990 r. Przewiduje się, że po roku 2011 nastąpi przyspieszenie procesu starzenia się społeczeństwa. Szacuje się, że po 2010 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym będzie się zmniejszać i w 2020 r. wyniesie około 22,6 mln osób (20,8 mln w 2030 r.). Przyczyną takiego stanu będzie, utrzymujący się od połowy lat dziewięćdziesiątych, niski poziom dzietności. Jednocześnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym wzrośnie do 8,5 mln w 2020 r. (9,6 mln w 2030 r.). W wyniku tych procesów ludność Polski do 2030 r. zmniejszy się, w porównaniu z 2000 r., o około 2,6 mln osób, a współczynnik obciążenia demograficznego, tj. stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym, zwiększy się z 24% obecnie do 46%. Warto również zauważyć, że wśród wzrastającej liczby osób starszych, znajdują się osoby, które nie będą w stanie samodzielnie funkcjonować, w tym osoby niepełnosprawne i wymagające opieki.

Wykres 4. Struktura populacji według wieku w 2003 r. (populacja w grupie wiekowej jako procent całej populacji)



* UE15 bez Wielkiej Brytanii i Grecji, NMS (nowe państwa członkowskie) bez Estonii

Źródło: MGiP, *Zatrudnienie w Polsce 2005*, Warszawa 2005

Rynek pracy. Po sześciu latach pogarszania się sytuacji na rynku pracy w końcu 2004 r. wystąpiły pierwsze oznaki jej poprawy, które utrwaliły się w 2005 r. Stopniowo rosła liczba nowych miejsc pracy i zatrudnienie, systematycznie spadało bezrobocie. Obecnie obserwuje się przyspieszenie tych procesów. Wskaźnik zatrudnienia jest jednak najniższy wśród krajów UE-25 (w 2005 r. w grupie 15-64 lata 52,8% przy średniej w UE-25 – 63,8%).

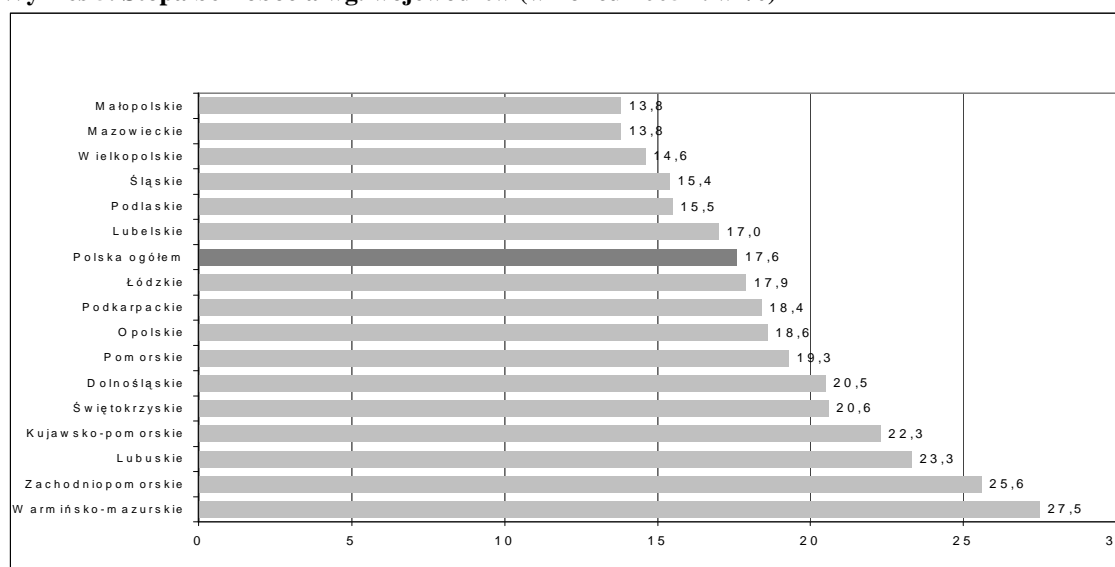
Struktura zatrudnienia w ostatnich latach ulegała zmianie. Nastąpił spadek udziału zatrudnienia w przemyśle i rolnictwie, a wyraźnie wzrósł - w sferze usług. Likwidacji uległa duża liczba miejsc pracy w tzw. „tradycyjnych” sektorach – głównie w przemyśle ciężkim. W Polsce nadal notuje się znacznie wyższy niż w UE-15 odsetek pracujących w rolnictwie. Wskaźnik ten wynosi w Polsce 17,4% (dane z 2005 r.), podczas gdy średnio w krajach UE udział ten jest na poziomie 4,5% (najwyższy w Grecji – 17%, najniższy w Wielkiej Brytanii – 1,6%). Wysokie zatrudnienie w rolnictwie w części nie spełnia funkcji produkcyjnych, ale wchłania jawne (1,2 mln osób) i ukryte (szacowane na ok. 1 mln osób) bezrobocie, stanowiąc istotny czynnik równoważenia rynku pracy. W sektorze przemysłowym odsetek pracujących

zmniejszył się do 28,8% w końcu 2004 r. Największą grupę pracujących stanowiły osoby pracujące w sektorze usługowym - 53,2%.

Mimo wzrostu popytu na pracę, przy nadal wysokiej jej podaży (szacuje się, że ludność w wieku produkcyjnym zwiększyła się w 2005 r. o ponad 165 tys. osób), bezrobocie pozostawało wysokie, chociaż jego poziom i stopa, w porównaniu z ostatnimi latami, zmalały. W końcu 2005 r. urzędy pracy rejestrowały prawie 2,8 mln bezrobotnych, a stopa bezrobocia obniżyła się do 17,6%, z 19% w końcu 2004 r. i 20% w latach 2002-2003 (pozostając jednak najwyższą wśród krajów UE-25).

Obserwuje się znaczne zróżnicowanie regionalne stopy bezrobocia, zarówno między województwami, jaki i w ramach poszczególnych województw. Przykładowo, w województwie mazowieckim w końcu 2005 r. wahała się ona między 5,6% w Warszawie (najniższa stopa bezrobocia w układzie powiatów), a 39,8% w powiecie szydłowieckim (jedna z najwyższych stóp bezrobocia w kraju).

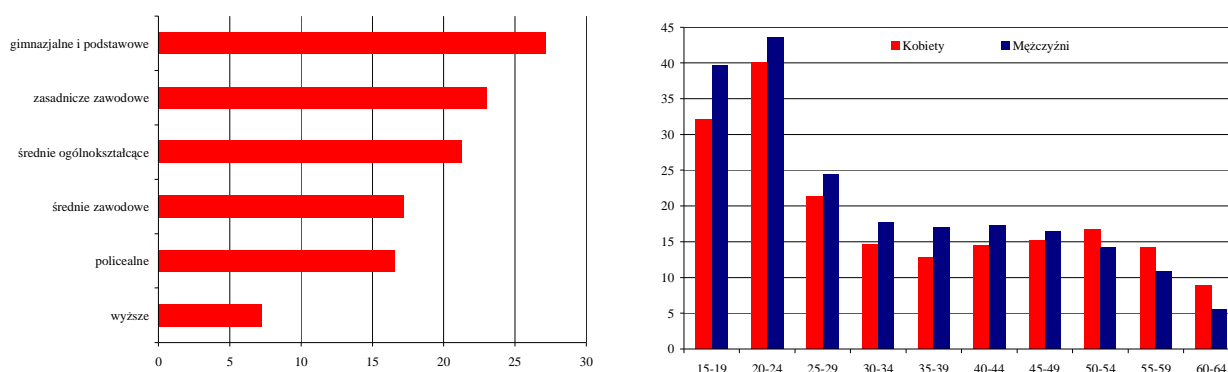
Wykres 5. Stopa bezrobocia wg. województw (w końcu 2005 r. w %)



Źródło: GUS

Najtrudniejszymi problemami do rozwiązania są bezskuteczne poszukiwanie pracy przez ludzi młodych oraz bezrobocie długotrwałe. Stopa bezrobocia ludzi młodych (w wieku do 24 lat) wynosiła w końcu 2005 r. 34,6%, a liczba osób pozostających bez pracy ponad rok wynosiła prawie 1,4 mln, stanowiąc 50,2% ogółu bezrobotnych. Z uwagi na długi przeciętny okres poszukiwania zatrudnienia (w IV kwartale 2005 r. 18,4 miesiąca), szanse tej grupy bezrobotnych na powrót do pracy są bardzo małe, co oznacza pogłębianie się ubóstwa tych osób i ich rodzin.

Wykres 6. Stopa bezrobocia BAEL według wykształcenia oraz wieku i płci w 2004 r.



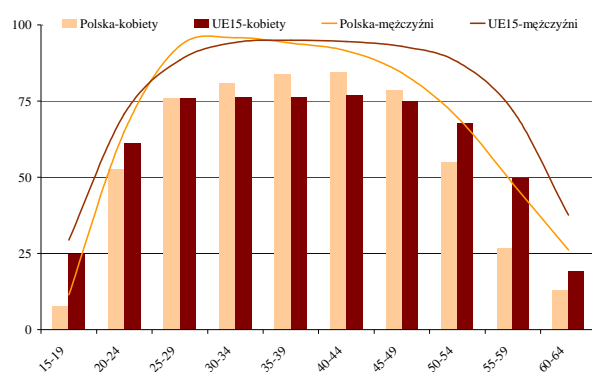
Źródło: BAEL GUS

Najliczniejszą i najbardziej dotkniętą długotrwałym bezrobociem grupę stanowią osoby z najniższymi kwalifikacjami. W końcu 2005 r. 65% bezrobotnych miało wykształcenie zasadnicze zawodowe i niższe. Niepokojący jest jednak duży, a przy tym zwiększający się odsetek osób z wykształceniem wyższym. Stanowiły one 5,5% wszystkich bezrobotnych, a stopa bezrobocia tej populacji w IV kwartale 2005 r. wyniosła 7,3%. Oznacza to rosnące niedopasowanie ich wykształcenia do potrzeb rynku pracy.

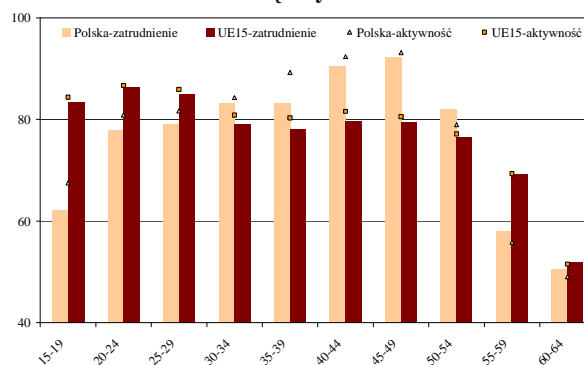
Istotnym czynnikiem różnicującym sytuację na rynku pracy jest płeć. Kobiety wcześniej od mężczyzn kończą aktywność zawodową, często też później ją rozpoczynają i odznaczają się (w każdym wieku) niższym wskaźnikiem zatrudnienia (zaledwie 46,2%) i aktywnością. Choć sytuacja kobiet na rynku pracy jest gorsza, to różnica między stopą zatrudnienia kobiet i mężczyzn w Polsce i w innych krajach UE jest porównywalna.

Wykres 7. Kobiety i mężczyźni w Polsce i UE-15 w 2004 r.

Współczynnik aktywności zawodowej w Polsce i UE-15



Współczynnik aktywności i wskaźnik zatrudnienia kobiet jako procent wskaźników aktywności i zatrudnienia mężczyzn



Źródło: MGiP, *Zatrudnienie w Polsce 2005*, Warszawa 2005

Członkostwo w UE sprzyja migracji zarobkowej za granicę. Dotychczas podstawowym, wchłaniającym znaczne liczby pracowników sezonowych i długoterminowych (ponad 300 tys. na kontraktach i znacznie więcej w trybie wymiany przygranicznej) zagranicznym rynkiem pracy dla Polaków był rynek niemiecki. Pozostanie on nadal rynkiem największym, natomiast kierunki migracji zarobkowej Polaków przesuwają się na rynki anglojęzyczne oraz wysoko wyspecjalizowane rynki skandynawskie.

Istotnym czynnikiem hamującym wzrost zatrudnienia pozostają wysokie, pozapłacowe koszty pracy, związane z występowaniem tzw. klina podatkowego. Na jego wielkość wpływają

wszelkiego rodzaju obciążenia socjalne (składka na ubezpieczenia społeczne, w tym – wysoka obowiązkowa składka emerytalna), obciążenia pracodawcy związane z zatrudnieniem pracowników oraz podatek dochodowy. Wysoki klin podatkowy – wynoszący w naszym kraju ponad 42% – jest jednym z czynników sprzyjających istnieniu „szarej strefy”. W końcu 2005 r. obejmowała ona - wg szacunków GUS - prawie 7,5% ogółu pracujących (w 1995 r. niecałe 5%).

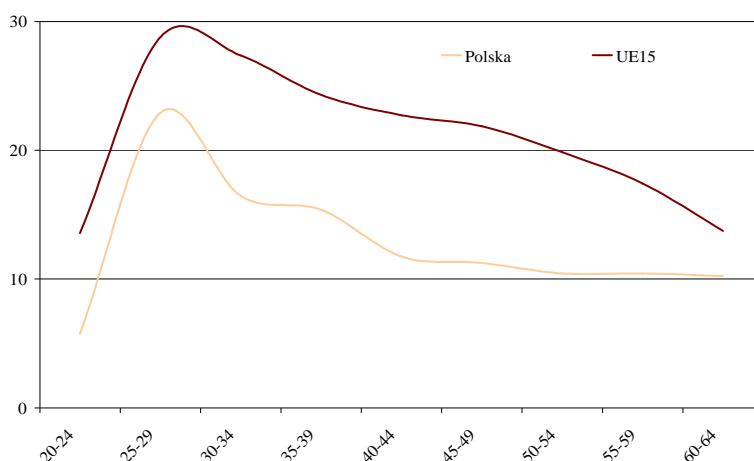
Edukacja i poziom kwalifikacji. Pozytywnym zjawiskiem, obserwowanym w ostatnich latach, jest stały wzrost poziomu wykształcenia Polaków, związany z rosnącymi aspiracjami edukacyjnymi. Świadczy o tym m.in. znaczący wzrost wskaźnika skolaryzacji brutto na poziomie wyższym (z 13% w roku akademickim 1990/1991 do prawie 48% w roku 2004/2005). Z drugiej strony nie towarzyszył temu proporcjonalny wzrost odpowiednio przygotowanej kadry naukowo-dydaktycznej, co odbija się na jakości uzyskiwanego wykształcenia. Również struktura kierunkowa nowo uruchamianych studiów nie zawsze odpowiadała potrzebom rynku pracy. W konsekwencji umiejętności wielu absolwentów nie zawsze są akceptowane przez rynek nie tylko w Europie, ale i w Polsce.

Jednocześnie niekorzystnym zjawiskiem jest niski poziom uczestnictwa w edukacji przedszkolnej dzieci w wieku 3-5 lat - około 38% (w krajach UE wskaźnik ten waha się między 70% a 100%). Ponadto występują ogromne dysproporcje w upowszechnieniu wychowania przedszkolnego między miastem a wsią. W 2005 r. 55% dzieci w wieku 3-5 lat mieszkających w mieście uczęszczało do przedszkola, natomiast dzieci mieszkających na wsi - tylko 17,5%.

Polskę cechuje zarówno znaczny odsetek osób o najniższym poziomie wykształcenia, jak i stosunkowo niewielka grupa osób o najwyższych kwalifikacjach. W 2003 r. 24% populacji osób w wieku 15-64 lata stanowiły osoby z wykształceniem gimnazjalnym i niższym, zaś 30% - osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym. W krajach UE-15 ten ostatni wskaźnik sięgał około 40%. Jednocześnie w Polsce, pomimo dużego zaangażowania osób młodych w kształcenie na poziomie wyższym (liczba studentów w latach 1990-2005 wzrosła prawie 5-krotnie), udział osób z najwyższymi kwalifikacjami w populacji 15-64 lata jest nadal niski. Jedynie niespełna 14% obywateli polskich (populacji powyżej 15 lat) posiada wykształcenie wyższe (w UE-15 – około 20%).

Mimo ogromnego wzrostu powszechności kształcenia na poziomie wyższym, struktura kierunkowa szkół wyższych w Polsce (z dominacją kierunków z zakresu nauk humanistycznych, społecznych, biznesu i administracji) znacznie odbiega od struktury spotykanej w krajach OECD. Cechą odróżniającą Polskę od większości krajów UE jest niższy (w 2004 r. 21,5%, wobec 25,8%, średnio w UE) odsetek studentów na kierunkach związanych z naukami ścisłymi oraz technicznymi i informatycznymi.

Wykres 8. Udział osób z wykształceniem wyższym w poszczególnych grupach wiekowych w 2003 r.



Źródło: MGiP, *Zatrudnienie w Polsce 2005*, Warszawa 2005

Jedynie 5% osób w wieku 25-64 lata bierze udział w edukacji i szkoleniach (w 2005 r.), co klasyfikuje Polskę wśród krajów UE-25 o najniższym poziomie uczestnictwa w kształceniu i samokształceniu. W kształceniu tym w bardzo nieznacznym stopniu biorą udział osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, a więc osoby bezrobotne, z niskimi kwalifikacjami oraz osoby starsze.

Integracja społeczna Stały trend ubożenia pewnych grup populacji obserwuje się w Polsce od 1996 r. Mimo ogólnego wzrostu poziomu dochodów i wydatków, każdego roku coraz większy odsetek ludności znajduje się w strefie ubóstwa skrajnego. W 2005 r. poniżej minimum egzystencji żyło 12,3% społeczeństwa (wzrost około 3-krotny w stosunku do 1996 r.). Cechami determinującymi zagrożenie ubóstwem obok braku pracy jest także brak wykształcenia. Należy także uwzględnić znaczną grupę osób zaliczanych do tzw. „pracujących ubogich”, czyli osób, które mimo zatrudnienia - w wyniku zbyt niskiego poziomu wynagrodzeń - zagrożone są ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Na obniżenie standardu życia rodziny w polskich realiach znacząco wpływa każde kolejne dziecko. 43,5% rodzin wychowujących czworo lub więcej dzieci posiadało w 2005 r. poziom wydatków poniżej minimum egzystencji. Trudności doświadczają też rodzice samotnie wychowujący dzieci. W tej grupie w 2005 r. 14,5% żyło w skrajnej biedzie.. Ponadto trudniejsza jest sytuacja rodzin, w których znajdują się osoby niepełnosprawne.

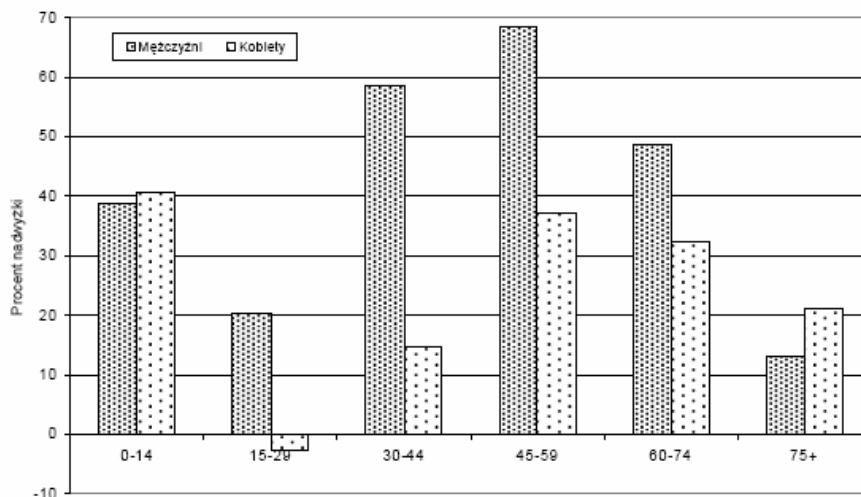
Ubóstwo silnie skorelowane jest z zamieszkiwaniem w małych miejscowościach i na wsi, szczególnie na obszarach, gdzie likwidacji uległy zakłady pracy stanowiące jedyne lub dominującego pracodawcę w najbliższym otoczeniu. W 2005 r. 18,7% mieszkańców wsi było zagrożonych skrajnym ubóstwem, wobec 8,2% w miastach.

Istnieje problem dyskryminacji na rynku pracy oraz zagrożenia wykluczeniem społecznym takich grup jak osoby bezdomne czy opuszczające zakłady karne. Obok problemu z niskim poziomem wykształcenia i brakiem kwalifikacji, dodatkowo borykają się z trudnościami adaptacyjnymi na gruncie społecznym. Ponadto, do grup narażonych na ryzyko wykluczenia społecznego należy zaliczyć młodzież opuszczającą placówki opiekuńczo-wychowawcze, zakłady poprawcze, schroniska dla nieletnich, osoby niepełnosprawne, osoby zamieszkujące obszary peryferyjne, a także Romów.

Zdrowie. Systematycznie poprawia się stan zdrowia polskiego społeczeństwa. Liczba zgonów na 1 tys. ludności zmalała z 10,2 w 1990 r. do 9,6 w 2005 r., w tym niemowląt z 19,3 do 6,4. W rezultacie wydłużyła się przeciętna długość życia. Przeciętna długość życia mężczyzn w ostatnich 15-tu latach wydłużyła się o 4,3 roku, a kobiet o 3,9 roku.

Stan zdrowia Polaków jest jednak gorszy niż mieszkańców UE. Poziom umieralności w Polsce jest wyższy od przeciętnego w tych krajach we wszystkich grupach wieku, z wyjątkiem młodych kobiet (15-29 lat). W najbardziej niekorzystnej sytuacji są mężczyźni w wieku 30-59 lat oraz dzieci w wieku poniżej 15 roku życia, które mają o 40% większe ryzyko zgonu niż ich rówieśnicy z krajów UE. Główną przyczyną zgonów Polaków w wieku 25-64 lata są nowotwory złośliwe. Jednak największa różnica w stosunku do krajów UE występuje w przypadku chorób układu krążenia. Poziom umieralności z powodu tych chorób jest o około 80% wyższy od przeciętnego w UE. Kobiety w Polsce żyją przeciętnie o 4-5 lat krócej niż obywatelki krajów UE-15, a mężczyźni o 6-7 lat.

Wykres 9. Nadwyżka umieralności w Polsce w stosunku do średniego poziomu w krajach UE według płci i grup wieku w 2002 r.



Źródło: *Strategia rozwoju ochrony zdrowia w Polsce na lata 2007-2013*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2005

Potencjalny dostęp do opieki medycznej obrazuje liczba lekarzy i pielęgniarek. Polska charakteryzuje się względnie niskim wskaźnikiem liczby pracujących lekarzy i dentystów na 1 tys. mieszkańców. W 2004 r. wynosił on 2,6 i był niższy niż w krajach UE, poza Wielką Brytanią. Coraz większy jest także niedobór pielęgniarek (4,8 pracujących pielęgniarek na 1 tys. mieszkańców).

Udział wydatków publicznych na finansowanie zadań z ochrony zdrowia w Polsce w 2004 r. wyniósł 4% PKB. Był on wyraźnie niższy niż w większości krajów UE, gdzie z reguły przekraczał 5%.

1.4. Infrastruktura

Infrastruktura spełnia bardzo istotne funkcje związane z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju. Inwestycje w infrastrukturę techniczną aktywizują jednostki osadnictwa, są czynnikiem rozwoju oraz wpływają na poziom życia mieszkańców wsi i miast. W okresie ostatnich kilku lat stan infrastruktury kraju poprawił się, jednak nadal znacznie odbiega od notowanego w krajach UE.

Infrastruktura transportowa. Pomimo zmian, jakie nastąpiły w Polsce w ostatnich 15 latach, transport wciąż pozostaje dziedziną zapóźnioną, poważnie niedoinwestowaną, oferującą przedsiębiorcom i obywatelom usługi na ogół niskiej jakości, co wpływa ujemnie na ogólną konkurencyjność gospodarki. Równocześnie Polskę – jako państwo członkowskie – obowiązują podstawowe cele polityki transportowej UE, tj. stworzenie zintegrowanego systemu transportowego, liberalizacja rynku transportowego, zwiększenie bezpieczeństwa przewozów, poprawa jakości usług transportowych.

Ogólna długość dróg publicznych o twardej nawierzchni w końcu roku 2005 wynosiła 252 tys. km, wobec 250 tys. km w 2000 r. Ogólna gęstość tych dróg osiągnęła 80,7 km na 100 km². Najgęstsza sieć posiadały województwa Polski południowej (śląskie – 163,8 km, małopolskie - 143,3 km), a najrzadszą Polski wschodniej (warmińsko – mazurskie - 50,8 km, podlaskie - 53,8 km). Szczególnym problemem w tych ostatnich, jest brak dobrych połączeń ich głównych miast z Warszawą i resztą kraju. Blisko 89% długości dróg o nawierzchni twardej stanowiły drogi o nawierzchni ulepszonej, wobec 82% w 2000 r. Długość autostrad w połowie 2006 r. wynosiła 674 km, a dróg ekspresowych - 257 km. Polska pod względem odsetka autostrad w ogólnej długości dróg kołowych zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Europie. Przy tym sieć autostrad i dróg ekspresowych jest bardzo rozproszona i nie zapewnia ciągłości ruchu między głównymi ośrodkami metropolitalnymi w kraju, jak również na żadnej z międzynarodowych tras tranzytowych. Jest to tym bardziej istotne, że 13 międzynarodowych ciągów drogowych o łącznej długości 5,5 tys. km włącza nasz kraj w sieć najważniejszych połączeń transeuropejskich i w większości stanowi składniki paneuropejskich korytarzy transportowych (sieć TINA). Brakuje też dobrze ukształtowanej przelotowej sieci dróg w większości miast.

Drogi są w złym stanie technicznym. W końcu 2005 r. drogi o dobrej nawierzchni stanowiły 49% ogólnej długości dróg krajowych, niezadowolającej 26%, a złej 24%. Ponad połowa dróg wymagała mniej lub bardziej pilnych remontów. Ponadto większość dróg jest przystosowana do ruchu pojazdów o nacisku 8-10t/oś. Normy unijne przewidują natomiast 11,5 t/oś. Standard ten spełnia obecnie 13% nawierzchni dróg krajowych. Oznacza to, że należy spodziewać się szybszego niż pierwotnie zakładano niszczenia dróg.

Obok złego stanu infrastruktury drogowej bardzo źle przedstawia się sytuacja w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W 2005 r. na polskich drogach zginęło 5 444 osób, a ponad 61 tys. osób zostało rannych. w przeliczeniu na 100 wypadków drogowych liczba ofiar śmiertelnych wynosi 14,3 podczas gdy w większości krajów UE wskaźnik ten nie przekracza 6.

Zasadniczym problemem w transporcie kolejowym jest zły stan jego infrastruktury i eksploatowanego taboru. Praca eksploatacyjna mierzona liczbą pociągów na kilometr zmniejszyła się w ciągu ostatnich kilku lat niemal o połowę, jednak sieć kolejowa została tylko nieznacznie skrócona. Długość linii kolejowych eksploatowanych w 2000 r. wynosiła 22,6 tys. km, podczas gdy w 2005 r. - 20 tys. km. Gęstość linii kolejowych zmniejszyła się z 7,2 km/100 km² w 2000 r. do 6,5 km/100 km² w 2005 r., jednak przewyższa średnią dla UE (5 km/100 km²). Szczególnie wysoka gęstość linii kolejowych eksploatowanych normalnotorowych (łącznie z szerokotorowymi) występuje w silnie uprzemysłowionych województwach południowej części kraju, zwłaszcza w województwie śląskim (17,2 km/100 km²), a najniższa (poniżej 5 km/100 km²) w województwach podlaskim i lubelskim. Około 1/3 linii kolejowych charakteryzuje się niedostatecznym stanem technicznym, wymagającym wprowadzenia poważnych ograniczeń prędkości lub wstrzymania eksploatacji. Kolejna 1/3 jest w stanie dobrym i wymaga jedynie bieżącej konserwacji i utrzymania. Pozostała część charakteryzuje się dostatecznym stanem technicznym, jednak wymaga zwiększonego zakresu robót naprawczych. Postępuje degradacja urządzeń trakcji elektrycznej i telekomunikacyjnej, a także zabezpieczeń przejazdów kolejowych. Istotnym problemem jest również brak szybkich połączeń pomiędzy najważniejszymi miastami kraju oraz włączenie sieci transportu kolejowego w Transeuropejską Sieć Transportową.

Wysoce niezadowolający jest stan przewozów intermodalnych z wykorzystaniem kolei. Ze względu na jej zły stan przewozy towarowe, zarówno krajowe, jak i międzynarodowe, w zbyt dużym stopniu realizowane są przez transport samochodowy. W ostatnich 10 latach udział

przewozów intermodalnych w kolejowych przewozach ogółem wzrósł ponad 3-krotnie, jednak przewozy te nadal stanowią marginalną część przewozów wykonywanych koleją. Sieć terminali kontenerowych i centrów logistycznych jest zbyt mała w stosunku do potrzeb. Przewozy intermodalne z udziałem kolei są realizowane przy wykorzystaniu 16 terminali kontenerowych. Brak jest nowoczesnego sieciowego systemu monitorowania połączeń, pozwalającego jednocześnie na informowanie klientów o aktualnym miejscu pobytu przesyłki.

W Polsce funkcjonuje 12 *lotnisk komunikacyjnych* (Międzynarodowy Port Lotniczy Warszawa-Okęcie i 11 regionalnych portów lotniczych), a także 42 lotniska lokalne. Dość dobry jest stan infrastruktury portów lotniczych i obsługi ruchu lotniczego, natomiast znaczne wyzwania powoduje dynamiczny wzrost ruchu lotniczego. W 2005 r. polskie lotniska obsłużyły ponad 11,5 mln pasażerów, tj. o ok. 30% więcej niż w 2004 roku (w Europie średni wzrost wyniósł 6,3%).

Mimo szybkiego wzrostu pasażerskich przewozów lotniczych, wskaźnik mobilności lotniczej, mierzony liczbą pasażerów odniesioną do liczby mieszkańców, jest w Polsce nadal bardzo niski (3%) i istotnie odbiega od wskaźników nie tylko rozwiniętych krajów europejskich, ale też państw o zbliżonym do naszego kraju poziomie rozwoju. Jest on zdecydowanie niższy niż we Francji (35%) lub Hiszpanii (55%) i niższy niż na Węgrzech (8%) lub w Czechach (12%).

Polska posiada 4 *porty morskie* o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej: Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście (wysokie przeładunki występują również w porcie w Policach). Obroty ładunkowe we wszystkich portach morskich w 2005 r. wyniosły ponad 59,5 mln ton, tj. o 4,5% więcej niż w 2004 r.

W ostatnich latach następuje stopniowa, korzystna zmiana struktury obrotów ładunkowych w portach morskich, wzrasta udział ładunków drobnicowych. Systematycznie rosną obroty kontenerowe oraz ilości przeładunków ro-ro.

Zły stan techniczny infrastruktury portowej poważnie osłabia konkurencyjność portów. Niezadowalający jest również stan infrastruktury dostępu do portów, zarówno od strony morza, jak i lądu, co wydłuża czas operacji ładunkowych w łańcuchach lądowo-morskich, zwiększa koszty wykonywania usług i ogranicza asortyment obsługiwanych ładunków.

Bardzo szybkie tempo wzrostu liczby samochodów osobowych przyczyniło się do gwałtownego zwiększenia stopnia zatłoczenia motoryzacyjnego w centrach dużych miast, a obecnie również w ich strefach podmiejskich. Zwiększa się niewydolność transportowa i komunikacyjna dużych miast, zmniejszając ich atrakcyjność jako miejsca pracy i zamieszkania, a także jako celu turystycznego. Ponadto, powstaje zagrożenie, iż sytuacja ta stanie się czynnikiem hamującym napływ inwestorów zagranicznych. Największe problemy występują w dwóch aglomeracjach: warszawskiej i śląskiej, jednak niewydolność transportowa jest wspólną niekorzystną cechą przestrzeni dużych miast. Poza nielicznymi wyjątkami duże miasta są pozbawione obwodnic, a liczba mostów w aglomeracjach podzielonych rzeką jest z reguły zbyt mała. Sprawny *transport publiczny* (szybki tramwaj, metro, szybka kolej miejska) występuje sporadycznie, a jego zły stan techniczny prowadzi do zmniejszania liczby osób korzystających z komunikacji miejskiej.

Infrastruktura energetyczna. Energia w Polsce pochodzi prawie w całości ze źródeł nieodnawialnych. Według Eurostat, w 2003 r. źródłem ponad 89% wytwarzanej energii pierwotnej były paliwa stałe, 1% - ropa naftowa, 4,6% - gaz, a 5,3% - źródła odnawialne. Tymczasem przeciętnie w UE-25 proporcje te przedstawiały się następująco: 22,2%, 16,4%, 21,4% i 11,5%, a pozostałe 28,4% przypadało na energię jądrową. Taka struktura produkcji

energii w Polsce sprawia, że sektor energetyczny jest jednym z głównych źródeł zanieczyszczeń powietrza.

Wysoka jest również energochłonność gospodarki (mierzona ogólnym zużyciem energii odniesionym do wolumenu PKB). Mimo znaczącego (największego wśród nowo przyjętych krajów) spadku, w 2004 r. była ona prawie 3-krotnie wyższa od przeciętnej w UE-25 (10 lat wcześniej różnica ta była 4,6-krotna).

Moc zainstalowana elektrowni wyniosła w końcu 2005 r. 34,7 tys. MW. Znaczna część bloków energetycznych w naszym kraju ma ponad 30 lat. W ciągu ostatnich pięciu lat ubytek mocy zainstalowanych wyniósł 0,2 tys. MW, a do zastąpienia instalacji wyeksploatowanych konieczne jest coroczne oddawanie do ruchu nowych urządzeń.

Ocenia się, że przy istniejących w Polsce ponad 30 000 MW mocy wytwórczych i okresie życia instalacji wytwórczej 30-35 lat, corocznie powinno powstawać około 800-1000 MW nowych zdolności wytwórczych tylko w celu odbudowy kończących prac instalacji. Utrzymujący się w kraju regres w budowie nowych mocy wytwórczych spowoduje, że za 5-7 lat ujawni się brak mocy wytwórczych dla zaspokojenia zapotrzebowania na energię elektryczną.

Stan techniczny krajowej elektroenergetycznej sieci przesyłowej nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej do odbiorców. Wymaga natomiast sukcesywnej modernizacji i przebudowy. Rozwój sieci przesyłowych energii elektrycznej, w tym połączeń transgranicznych jest jednym z koniecznych warunków funkcjonowania wspólnotowego rynku energii elektrycznej oraz wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw energii dla odbiorców.

Również stan techniczny gazowych rurociągów przesyłowych należy ocenić jako dobry, a ich rozbudowa stworzyła możliwości przesyłania paliwa z różnych punktów systemu przesyłowego. Nadal jednak jest zorientowany w linii Wschód-Zachód, co oznacza, że Polska uzależniona jest infrastrukturalnie od dostaw gazu ze Wschodu.

Niska dywersyfikacja źródeł dostaw gazu ziemnego (70% zużywanego gazu pochodzi z importu, z tego 91,5% z kierunku wschodniego) oraz ograniczone możliwości jego magazynowania stwarzają główne zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego, którego nie są w stanie bez wsparcia finansowego rozwiązać mechanizmy rynkowe. W przypadku ropy naftowej – mimo niedostatecznej dywersyfikacji źródeł dostaw – odpowiednia infrastruktura umożliwiająca dostawy drogą morską sprawia, że zagrożenie bezpieczeństwa dostaw jest mniejsze.

W przeciwieństwie do sieci przesyłowej gorzej prezentuje się stan sieci dystrybucyjnych. Nie rozwijały się one w takim samym tempie, jak sieci przesyłowe i w rezultacie nadal wiele miejscowości w Polsce nie jest objętych systemem przewodowego dostarczania gazu. Szczególnie zła jakość sieci dystrybucji energii elektrycznej występuje na terenach wiejskich. Budowa sieci dystrybucji energii elektrycznej na terenach wiejskich miała miejsce często jeszcze w latach 50- i 60-tych, co powoduje, że znaczna ich część uległa już zużyciu eksploatacyjnemu. Przedsiębiorstwa energetyczne nie dokonują inwestycji w tym obszarze ze względu na ich nierentowność. Dodatkowo, w efekcie trwających na tych terenach procesów rozwojowych, stale zwiększa się zapotrzebowanie na energię elektryczną oraz wymagania, co do jej jakości. Straty i różnice bilansowe energii elektrycznej stanowią prawie 10% energii wytworzonej brutto. Redukcja strat sieciowych dokonana poprzez wzrost efektywności przesyłu i dystrybucji energii przekładać się będzie na wymierną oszczędność paliw i zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska.

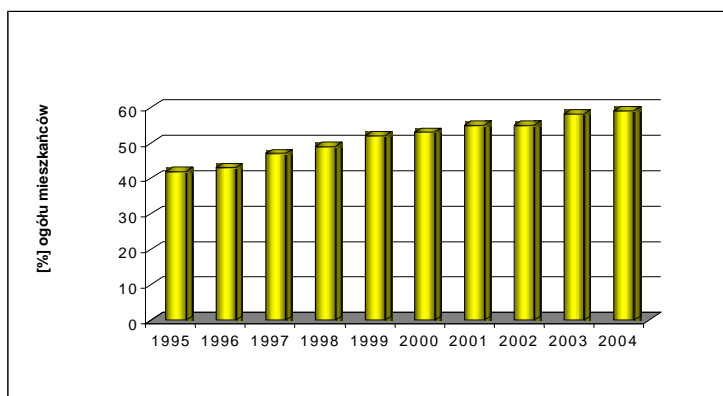
Infrastruktura środowiska. W ostatnich kilkunastu latach osiągnięto znaczący postęp w ochronie środowiska naturalnego. W wyniku zdecydowanego ograniczenia energo- i

materiałochłonności produkcji, zmian w systemie finansowania działalności proekologicznej i dostosowywania norm ochronnych do standardów UE zmalał negatywny wpływ działalności gospodarczej na środowisko naturalne. Jego stan w wielu dziedzinach nie różni się znacząco od obserwowanego w innych krajach UE. W przypadku zanieczyszczenia gleb sytuacja w Polsce kształtuje się nawet korzystniej. Pozytywnym symptomem jest także ciągły wzrost powierzchni obszarów chronionych – w latach 1991-2005 1,7-krotny. W Polsce różnego rodzaju ochroną objęte jest 32,5% powierzchni kraju (10 173 tys. ha). Składają się na nią 23 parki narodowe, 1395 rezerwatów przyrody, 120 parków krajobrazowych, 449 obszarów chronionego krajobrazu. Oprócz istniejących obecnie form ochrony przyrody, powstaje sieć obszarów chronionych *Natura 2000*. Na koniec 2005 r. wyznaczono w Polsce 265 obszarów *Natura 2000* o łącznej powierzchni 2 934 tys. ha, co stanowi 9,6% powierzchni kraju.

Konsekwentnie realizowane postanowienia polityki ekologicznej, jak również procesy restrukturyzacji i unowocześnienia gospodarki przyczyniły się do obniżenia poziomu presji na środowisko. Emisje podstawowych zanieczyszczeń do powietrza – SO₂, NO_x i pyłów – zmniejszyły się odpowiednio o około 55%, 38% i 76%, w porównaniu z początkiem lat 90-tych. Ponad 95% ścieków przemysłowych poddawanych jest oczyszczaniu w stopniu odpowiadającym wymogom prawa, a w gospodarce komunalnej około 88%, w wyniku czego radykalnie poprawiła się jakość powietrza w okręgach uprzemysłowionych, a także - choć jeszcze w niewystarczającym stopniu - jakość większości wód płynących. Uzyskano również znaczny postęp w sferze gospodarki odpadami przemysłowymi i komunalnymi. W dalszym ciągu jednak parametry stanu środowiska odbiegają od średnich wartości w krajach UE, zatem niepokojąca jest tendencja obniżania nakładów na ochronę środowiska (w drugiej połowie lat 90-tych nakłady na ten cel stanowiły 1,4-1,6% PKB, obecnie ok. 0,6%).

Racjonalizacja gospodarki wodno-ściekowej w miastach doprowadziła do spadku o prawie 45% ilości odprowadzanych ścieków komunalnych w 2004 r., w porównaniu z 1990 r. Spowodowane to było m.in. wzrostem długości sieci kanalizacyjnej z 51,1 tys. km w 2000 r. do 73,9 tys. km w 2004 r., z czego o połowę zwiększyła się ona na wsi. Wpływ na to miało również zwiększenie liczby ludności w miastach korzystających z oczyszczalni ścieków. Mimo to, w 2005 r. obsługiwały one tylko 60% ludności kraju (w miastach 85%, a na wsi, jedynie 20%). W krajach UE oczyszczalnie ścieków obsługują ponad 78% ludności. Tylko 375 (ponad 40% ogółu) miast i 416 (odpowiednio około ¼) gmin wiejskich w Polsce wyposażonych było w nowoczesne oczyszczalnie ścieków, o podwyższonej redukcji związków azotu i fosforu.

Wykres 10. Procent ogółu mieszkańców Polski obsługiwanych przez oczyszczalnie ścieków w latach 1995-2004



Źródło: Projekt Raportu wskaźnikowego – Polska 2004, Stan Środowiska w Polsce na tle celów i priorytetów Unii Europejskiej, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, 2005 r.

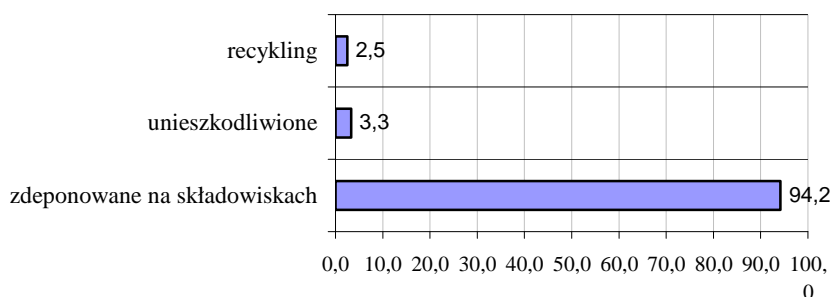
Zwiększył się stopień wyposażenia w sieć wodociągową. W 2004 r. sieć ta wynosiła 239,2 tys. km. Znaczny postęp widać w przyłączaniu mieszkańców wsi do zbiorczej sieci wodociągowej. W 2004 r. przyłączonych do niej było prawie 2,7 mln budynków mieszkalnych na wsi, tj. o 16,2% więcej niż w 2000 r.

W latach 1990-2004 ograniczono ilość ścieków komunalnych i przemysłowych odprowadzanych do wód powierzchniowych (w tym wyraźnie – o około 85% - ścieków nieoczyszczonych), na co wpłynęło szerokie zastosowanie nowoczesnych metod oczyszczania ścieków komunalnych, jak i zmniejszenie ogólnej ilości ścieków.

Kwestia *melioracji i infrastruktury przeciwpowodziowej* (modernizacja, utrzymanie, budowa i wzmocnienie oraz eksploatacja urządzeń osłony przeciwpowodziowej) w Polsce pozostaje sprawą priorytetową. Wieloletnie niedoinwestowanie gospodarki wodnej i zaniedbania w prawidłowym utrzymaniu śródlądowych wód powierzchniowych, niewystarczająca ilość zbiorników retencjonujących wodę i pogarszający się stan obwałowań, zabudowa terenów potencjalnie zagrożonych oraz niewykorzystywanie naturalnych zdolności retencyjnych zlewni przyczyniają się do wzrostu zagrożenia powodziowego. Ponad 3,9% istniejących urządzeń wodnych stale piętrzących wodę i ponad 26% obwałowań – zagraża lub może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa. Ponad 50% budowli przekroczyło 50 lat, a ponad 70% - więcej niż 25 lat. Corocznie rejestruje się od kilkuset do kilku tys. zdarzeń związanych z przyborem wody w rzekach. W ujęciu ilościowym zagrożenie powodziowe jest największe na terenach przygranicznych Polski południowej i południowo-wschodniej. Szczególne zagrożenie stwarzają tutaj rzeki znajdujące się w dorzeczu Odry, Wisły, Sanu i Bugu. Istotnym problemem jest ochrona przed powodzią obszaru Żuław Wiślanych (położonych na terenach depresyjnych i przyległych do nich terenach przydepresyjnych), gdzie stopień zagrożenia powodziowego jest szczególnie wysoki.

Postęp uzyskano w sferze *gospodarki odpadami* przemysłowymi i komunalnymi. Ogólna ilość wytwarzanych odpadów zmniejszyła się z 137,7 mln ton w 2000 r. do 133,8 mln ton w 2004 r. Całkowita ilość odpadów powstających rocznie w przeliczeniu na mieszkańca wynosiła w 2000 r. 3,6 ton (w UE - 3,8 ton, a w Europie Środkowej i Wschodniej - 4,4 ton), podczas gdy w 2004 r. - 3,2 ton. Zmniejszyła się także ilość odpadów komunalnych składowanych, w przeliczeniu na mieszkańca, z 312,8 kg w 2000 r. do 240,8 kg w 2004 r.

Wykres 11. Podział stopnia unieszkodliwienia odpadów komunalnych w 2004 r. (w %)



Źródło: GUS Rocznik Statystyczny RP 2005

Infrastruktura mieszkaniowa. Sytuację mieszkaniową w Polsce charakteryzuje ilościowy i jakościowy niedobór mieszkań. Zasoby mieszkaniowe w Polsce w roku 2002 wynosiły 12 523,6 tys. mieszkań, z czego prawie 94% stanowiły lokale zamieszkałe.

Według narodowego spisu powszechnego (NSP) niedobór mieszkań, liczony jako różnica między liczbą gospodarstw domowych a wielkością łącznych zasobów mieszkaniowych w Polsce, wzrósł w 2002 r. do poziomu 947,6 tys. mieszkań. Statystyczny deficyt mieszkań (różnica między liczbą gospodarstw domowych a liczbą zamieszkałych mieszkań) wynosił w

tym okresie 1 567,0 tys. i był o ponad 314 tys. mieszkań wyższy w porównaniu z 1988 r. Polska zabudowa mieszkaniowa jest zdekapitalizowana. 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. Jak wynika z danych NSP w 2002 roku mieszkania substandardowe stanowiły 15,9% ogółu mieszkań zamieszkałych (1 870,4 tys.), z czego ok. 73% to mieszkania stanowiące własność osób fizycznych, zaś 18% to mieszkania komunalne.

1.5. Konkurencyjność przedsiębiorstw, B+R, społeczeństwo informacyjne i sektor usług

Pod względem konkurencyjności, a więc i konkurencyjności przedsiębiorstw, gospodarka Polski plasuje się na 48 miejscu wśród 125 krajów, zajmując ostatnią pozycję wśród krajów UE-25⁶⁴. Decydują o tym m.in. szczególna ochrona rynku pracy, niepewność wynikająca ze słabości instytucji, korupcja, słaba ochrona własności intelektualnej, a więc elementy niezależne od samych przedsiębiorstw. Te ostatnie (szczególnie MŚP) cechują wysokie zdolności przystosowawcze do sprostania presji konkurencyjności na rynkach zewnętrznych. Świadczą o tym m.in. wysoki wzrost wydajności pracy oraz eksportu obserwowane w ostatnich latach. O ile osiągnięty w 2005 r. PKB na mieszkańca stanowił 50% przeciętnej UE-25, to wydajność pracy – 63%. Równocześnie utrzymują się relatywnie wysokie obciążenia podatkowe i paropodatkowe przedsiębiorstw oraz znaczny udział pozapłacowych kosztów pracy.

1.5.1. Badania, innowacyjność

Fundamentalne znaczenie dla budowy gospodarki opartej na wiedzy ma wspieranie sektora badań i rozwoju oraz wdrażanie nowych technologii, co umożliwi wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego.

Sektor badań i rozwoju (B+R). Cechami charakterystycznymi finansowania działalności B+R jest niski udział nakładów na ten cel w relacji do PKB, a także dominacja finansowania budżetowego i niewielki udział podmiotów gospodarczych w tych nakładach. W 2004 r. nakłady na działania badawczo-rozwojowe finansowane zarówno ze środków budżetowych, jak i pozabudżetowych osiągnęły 0,56% PKB (w UE-25 1,95%). Szczególnie niepokojące jest systematyczne pogarszanie się tego wskaźnika (w 2000 r. wynosił on 0,64%). Nakłady te na mieszkańca w 2003 r. wyniosły w Polsce 64,5 USD (według parytetu siły nabywczej dolara), zaś w UE-15 – 462,6 USD.

Większość środków na B+R w Polsce pochodzi z budżetu państwa (61,7% ogółu nakładów w 2004 r.), natomiast udział podmiotów gospodarczych - to jedynie 22,6%, zaś środków z zagranicy – 5,2%. W 2004 r. 39,5% ogólnej kwoty wydatków bieżących na B+R przeznaczono na badania podstawowe, finansowane głównie ze środków budżetowych. Na prace rozwojowe wydatkowano 35,3%, a na badania stosowane 25,2%. Taka struktura nakładów charakteryzuje kraje słabiej rozwinięte.

Liczba zatrudnionych ogółem w działalności B+R (w tzw. ekwiwalentach pełnego czasu pracy) w Polsce stanowi zaledwie 0,46% ludności aktywnej zawodowo. Wskaźnik liczby badaczy na 1 tys. pracujących w Polsce w 2002 r. wynosił 3,9, wobec 5,5 średnio w UE-15. Zaledwie 8,0% wszystkich zatrudnionych w działalności B+R w Polsce pracuje w przedsiębiorstwach, podczas gdy średnio w UE-15 ok. 50%. Kadra jednostek naukowych nie jest ponadto przygotowywana do profesjonalnego zarządzania badaniami oraz do aktywnego

⁶⁴ Według opublikowanego jesienią 2006 r. raportu World Economic Forum, na podstawie ankiet zebranych od ponad 11 tys. szefów firm na całym świecie.

udziału w transferze wiedzy do gospodarki. Niska mobilności naukowców między sektorami nauki i gospodarki nie sprzyja powiązaniu między tymi sektorami i jest jednym z czynników negatywnie wpływających na skalę transferu wyników działalności B+R z polskich jednostek naukowych do przedsiębiorstw.

W efekcie liczba wynalazków zgłoszonych w Urzędzie Patentowym RP (UP RP) do ochrony patentowej przez twórców krajowych utrzymuje się w ostatnich latach na bardzo niskim poziomie (ok. 2 tys. rocznie), a współczynnik wynalazczości (tj. wynalazków zgłoszonych przez rezydentów na 10 tys. ludności) w 1998 r. był ponad 4-krotnie niższy niż średnio w UE-15.

Innowacyjność. Przedsiębiorstwa prowadzące działalność w Polsce, zwłaszcza MŚP, mają znacznie utrudniony dostęp do zewnętrznego kapitału, w szczególności na finansowanie obarczonych podwyższonym ryzykiem przedsięwzięć innowacyjnych.

Wydatki przedsiębiorstw przemysłowych⁶⁵ na działalność innowacyjną zwiększyły się z 12,2 mld zł w 2000 r. do 15,4 mld zł w 2004 r. Jednak ich relacja do PKB osiągnęła zaledwie 1,6%, znacznie odbiegając od notowanej w krajach UE. Wpływ na to miał mały odsetek przedsiębiorstw prowadzących działalność innowacyjną. Wynosił on w 2004 r. tylko 39%.

Postęp technologiczny dokonuje się głównie poprzez unowocześnienie parku maszynowego. W 2004 r. około 60% ogółu inwestycji stanowiły nakłady na zakup maszyn i urządzeń. Natomiast na działalność badawczo-rozwojową przedsiębiorstwa przeznaczały około 7,5% środków, a na zakup gotowych technologii – około 3%.

Poza wielkością nakładów, drugim ważnym miernikiem poziomu innowacyjności sektora przedsiębiorstw przemysłowych jest udział produktów nowych i zmodernizowanych w produkcji sprzedanej ogółem, który odzwierciedla zdolność wdrożeniową przedsiębiorstw. W 2004 r. udział ten w przetwórstwie przemysłowym wyniósł 22,3%, wobec 18,5% w 2000 r.

Udział wyrobów wysokiej techniki w polskim eksporcie od początku lat 90-tych utrzymuje się na poziomie 2-3% (w krajach UE średnio 18%). W sferze wysokiej techniki Polska notuje znaczny deficyt w handlu zagranicznym (w 2004 r. eksport wyrobów wysokiej techniki tylko w około 20% pokrywał ich import).

Istotnym czynnikiem wpływającym na sytuację oraz możliwości rozwojowe sektora przedsiębiorstw jest system regulacyjny, który charakteryzuje się znaczną niestabilnością. Częste zmiany przepisów prawnych, ważnych z punktu widzenia sektora przedsiębiorstw (np. przepisów podatkowych), przyczyniają się do wzrostu ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Niestabilność systemu regulacyjnego utrudnia także przedsiębiorstwom opracowywanie i realizowanie strategii średnio- i długoterminowych oraz zwiększa koszty działalności.

Transfer wiedzy oraz innowacji w gospodarce znacząco utrudnia brak współpracy pomiędzy podmiotami gospodarczymi, a także innymi podmiotami zaangażowanymi w transfer innowacji do przedsiębiorstw (jednostkami naukowymi, instytucjami otoczenia biznesu, przedstawicielami władz centralnych lub regionalnych). W ostatnich latach rozpoczęły się w Polsce inicjatywy typu klastrowego, jak dotąd funkcjonuje ich niewiele, np. klaster Dolina Lotnicza zlokalizowany głównie w województwie podkarpackim, klaster budowlany w województwie świętokrzyskim, klaster poligraficzny w województwie mazowieckim.

Działania systemowe wspierające działalność innowacyjną i inwestycyjną pełnią instytucje otoczenia biznesu, których w Polsce najwięcej znajduje się w miastach średnich (od 50-250

⁶⁵ sekcji C, D, E o liczbie pracujących powyżej 49 osób

tys. mieszkańców) oraz w miastach powyżej 250 tys. (odpowiednio 36% i 34%). Ich rozmieszczenie na terytorium kraju jest nierównomierne, a stopień dostosowania oferty do potrzeb przedsiębiorców zróżnicowany. Szczególną rolę w systemie instytucji otoczenia biznesu odgrywa Krajowy System Usług dla MSP (KSU) rozwijany, od 1996 r. przez Polską Fundację Promocji i Rozwoju MŚP (od 2001 r. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości).

1.5.2. Społeczeństwo informacyjne

Ocena gotowości Polski przejścia do fazy społeczeństwa informacyjnego wypada niekorzystnie. Zgodnie z rankingiem Światowego Forum Gospodarczego Polska w 2004 r. zajmowała pod tym względem 53 miejsce na 115 sklasyfikowanych krajów. Natomiast w rankingu państw najlepiej przystosowanych do ery nowych technologii Polska znalazła się na 32 miejscu na 65 badanych⁶⁶.

Wydatki na technologie informacyjne w 2004 r. w Polsce stanowiły 2% PKB, zaś średnio w UE-25 3% (najwięcej – ponad 4% - w Szwecji i Wielkiej Brytanii).

Warunkiem koniecznym – choć niedostatecznym - budowy społeczeństwa informacyjnego, a tym samym – również osiągnięcia celów spójności jest upowszechnienie dostępu do Internetu.

W 2005 r. w Polsce tylko 40% gospodarstw domowych posiadało komputer osobisty, 30% miało dostęp do Internetu, a 16% - dostęp do Internetu szerokopasmowego, podczas gdy średnio w UE-25 było to odpowiednio 58%, 48% i 23% ogółu gospodarstw domowych. Należy jednak podkreślić szybkie tempo nadrabiania zaległości w tym zakresie.

W przedsiębiorstwach poziom wykorzystania komputerów i dostępu do Internetu jest znacznie wyższy. W 2005 r. aż 93% ogółu przedsiębiorstw wykorzystywało komputery, 85% korzystało z Internetu, a 43% - miało dostęp do Internetu szerokopasmowego, wobec odpowiednio 96%, 89% i 63% przeciętnie w UE-25.

Liczba *e-usług* świadczonych dla obywateli, biznesu oraz ogólnych usług publicznych realizowanych *on-line* jest 2-3 krotnie niższa niż w krajach UE-15. Poziom zaawansowania rozwoju usług publicznych w Polsce wynosi 35% (wśród krajów UE-25 - 68%)⁶⁷. Poziom pełnej interaktywności usług publicznych *on-line* kształtuje się na poziomie 9% (w UE - 40%), dając Polsce 3 pozycję od końca. Najwyższym wskaźnikiem rozwoju *e-usług* publicznych dla obywateli charakteryzują się takie usługi, jak: poszukiwanie pracy (74%), podatek dochodowy od osób fizycznych (50%), rejestracja na wyższe uczelnie (36%), a najniższym: służba zdrowia (2%) i rejestracja zgłoszeń na policję (2%).

1.5.3. Sektor usług

Systematycznie rozwija się sektor usług. W 2005 r. jego udział w tworzeniu wartości dodanej brutto wyniósł 64,6%, wobec 71,7% przeciętnie w UE. Usługi tradycyjne (związane handlem, naprawami, transportem, magazynowaniem i łącznością oraz działalnością hotelarsko-gastronomiczną) – stanowiły 27,3% wartości dodanej brutto (21,6% w UE-25), zaś usługi, których istnienie warunkuje nowoczesną gospodarkę rynkową (pośrednictwo finansowe oraz obsługa nieruchomości i firm) – 17,7% (27,4%). Szacuje się, że udział usług rynkowych w wartości dodanej brutto wynosi 49,3% i wykazuje tendencję rosnącą. Pozostałą część wartości, dodanej brutto wytworzonej w usługach (19,3% wobec 22,7% w UE) stanowiły

⁶⁶ *The 2005 e-readiness rankings*, Economist Intelligence Unit, The IBM Institute for Business Value

⁶⁷ W oparciu o badania *Web-based survey on electronic public services* przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej przez CapGemini, lipiec 2004 r.

usługi nierynkowe. Jednocześnie dynamicznie rośnie zatrudnienie w usługach. W 2005 r. obejmowało ono 55,6% pracujących ogółem.

Tabela 12. Udział usług w tworzeniu wartości dodanej brutto i liczbie pracujących w 2005 r.

	Pracujący wg sekcji (w %)	Wartość dodana brutto (w %)
	2005	2005
Ogółem	100,0	100,0
W tym usługi:	55,6	64,6
- Handel i naprawy	15,7	19,0
- Hotele i restauracje	1,7	1,2
- Transport, gospodarka magazynowa i łączność	5,5	7,2
- Pośrednictwo finansowe	2,2	4,1
- Obsługa nieruchomości i firm; nauka	7,4	13,7
- Usługi nierynkowe	20,2	15,0
- Pozostała działalność usługowa	3,0	3,8

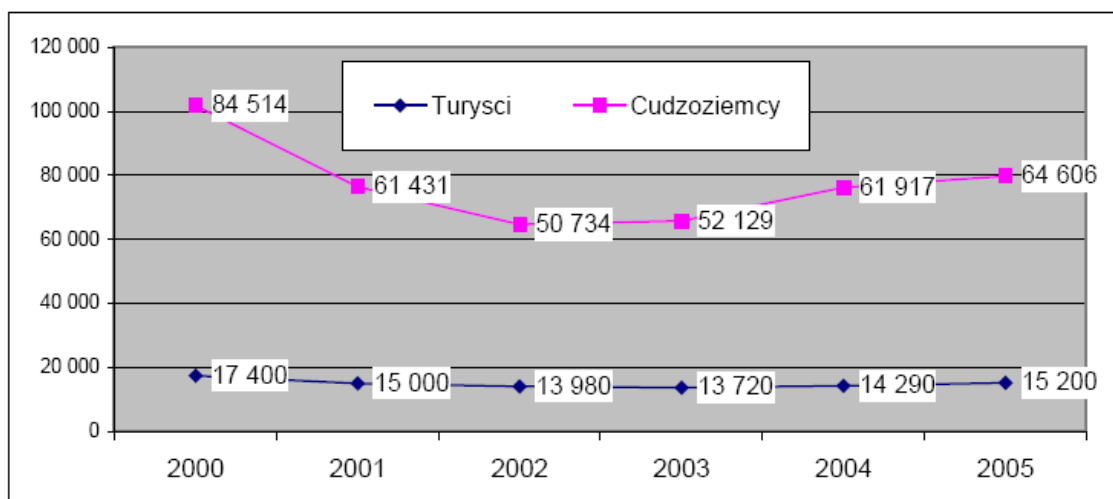
Źródło: GUS

Ocenia się, że w usługach istnieje możliwość tworzenia znacznych ilości miejsc pracy. Jednocześnie mając na uwadze nadal niskie koszty pracy w Polsce, jak również znaczne zasoby młodych wykształconych kadr, Polska może być miejscem lokowania przez inwestorów zagranicznych swoich ośrodków usługowych, obsługujących firmy i całe koncerny. Przykładem takich usług mogą być już istniejące centra usługowe z zakresu księgowości, informatyki, programowania itp. Członkostwo Polski w UE daje również szanse na zwiększenie eksportu polskich usług do krajów UE.

Istotne znaczenie będzie mieć upowszechnianie dostępu do usług elektronicznych. Działania inwestycyjne powinny objąć zarówno usługi i bazy informatyczne administracji centralnej i terytorialnej, jak również rozwój komercyjnych sieci i usług elektronicznych w województwach.

Jednym z sektorów gospodarki, który charakteryzuje się wysoką dynamiką rozwoju jest *turystyka*. W 2005 r. odnotowano 64,6 mln przyjazdów cudzoziemców do Polski (o 4,3% więcej niż w 2004 r), w tym około 5,2 mln przyjazdów turystów (o 6,4% więcej). W 2005 r. wydatki cudzoziemców w Polsce wyniosły 20,3 mld PLN natomiast wydatki mieszkańców Polski na podróże krajowe 15,7 mld PLN, a na podróże zagraniczne 4,8 mld PLN. Udział turystyki w tworzeniu PKB wyniósł 5,6%.

Wykres 16. Przyjazdy cudzoziemców i turystów zagranicznych do Polski w latach 2000-2005



Źródło: Ministerstwo Gospodarki na podstawie danych Instytutu Turystyki

Do barier ograniczających dynamikę zagranicznych przyjazdów turystycznych w 2005 r. należą: niedostateczna promocja Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie, brak dróg szybkiego ruchu i autostrad, niewystarczająca liczba i przepustowość lotnisk regionalnych oraz niekorzystny wizerunek Polski jako kraju o niskim poziomie bezpieczeństwa.

Polska posiada bogate zasoby *dziedzictwa kulturowego*, wpływające na jej pozytywny wizerunek w Europie i na świecie. Według danych na koniec 2005 r. do rejestru zabytków było wpisanych około 61,5 tys. zabytków nieruchomości, około 180 tys. zabytków ruchomych oraz 6 tys. zabytków archeologicznych. Lista Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO liczy 13 pozycji obejmujących zabytki znajdujące się na terytorium Polski. Jednak aż 42% zabytków wpisanych do rejestru zabytków wymaga remontu. Udział kultury i przemysłów kultury w tworzeniu wartości dodanej brutto (w 2002 r. 5,2%) jest wysoki i zbliżony do osiąganego przez rozwinięte kraje Europy.

Jedną z najbardziej powszechnych i podstawowych form uczestnictwa w kulturze jest czytelnictwo, jednak od kilku lat systematycznie zmniejsza się liczba bibliotek (w 2004 r. o 74 w porównaniu z 2003 r.). Obserwuje się tendencję rozwoju sieci muzeów. W 2004 r., wzrosła też ich aktywność wystawiennicza (668 muzeów zaprezentowało 4 171 wystaw, podczas gdy w 2003 r. – 4 083). W Polsce nie występują instytucje określane jako „muzea nowoczesności”, które na świecie w sposób innowacyjny i interaktywny prezentują dorobek cywilizacyjny, w tym dorobek kultury. Spada liczba przedstawień i koncertów oraz liczba widzów i słuchaczy (w 2004 r. w 45,5 tys. przedstawieniach i koncertach zorganizowanych przez teatry i instytucje muzyczne uczestniczyło 9,3 mln widzów i słuchaczy, tj. o 2,1% mniej niż w 2003 r.). Rozwija się natomiast sieć kin posiadających kilkanaście sal projekcyjnych. Nadal występują dysproporcje w dostępie do instytucji kultury. W mieście łatwiejszy jest dostęp do instytucji upowszechniających kulturę, większa jest podaż artykułów użytku kulturalnego, zasobów dóbr kultury o charakterze muzealnym i współczesnym.

1.6. Rolnictwo i rybołówstwo

Użytki rolne zajmowały w 2005 r. 15,9 mln ha (50,9% powierzchni Polski). Wśród krajów UE tylko Francja, Hiszpania i Niemcy dysponują większym arealem użytków rolnych. Relatywnie niski jest natomiast stopień lesistości w naszym kraju, jednakże powierzchnia lasów systematycznie wzrasta (od 8,7 mln ha w 1990 r. do 9,2 mln ha w 2005 r.). W 2005 r.

funkcjonowało prawie 1,8 mln gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego - mimo systematycznego wzrostu - jest jednak mała i w 2005 r. wynosiła 7,6 ha. Rolnictwo jest zróżnicowane regionalnie pod względem kultury rolnej, agrotechniki, jakości gleb i wód. W większości polskie rolnictwo zachowało tradycyjny charakter, a gospodarstwa prowadzą produkcję wielokierunkową, stosując ekstensywne metody. Także produkcja zwierzęca jest ekstensywna i opiera się głównie na własnej bazie paszowej. Rolnictwo wytwarza zaledwie 4,6%⁶⁸ wartości dodanej brutto, a wydajność pracy w rolnictwie stanowi niespełna 25% średniej wydajności w gospodarce narodowej. Ze względu na relatywnie niską intensywność produkcji, rolnictwo nie wpływa negatywnie na środowisko. Walory przyrodnicze obszarów wiejskich, w połączeniu z dużymi zasobami siły roboczej, tworzą warunki do rozwoju rolnictwa ekologicznego.

Rybołówstwo obejmuje: rybołówstwo bałtyckie, dalekomorskie, rybactwo śródlądowe, przetwórstwo rybne i rynek produktów rybnych. Długość polskiego wybrzeża wynosi 528 km, na których znajduje się 59 przystani, portów i miejscowości o statusie portu rybackiego. Powierzchnia obszarów morskich wynosi 32,4 tys. km², w tym 8,6 tys. km² stanowi morze terytorialne. Flota bałtycka liczy 413 statków rybackich o długości powyżej 15 m i 857 statków o długości poniżej 15 m. Na morzach łowi 985 jednostek, a na wodach wewnętrznych 280 jednostek. Flota rybacka w części wymaga zredukowania, a w części modernizacji w celu spełnienia wymagań sanitarno-weterynaryjnych, związanych z bezpieczeństwem pracy na statkach, zgodnie z regulacjami UE.

1.7. Wymiar przestrzenny rozwoju społeczno – gospodarczego kraju, w tym obszarów wiejskich

System osadniczy i obszary metropolitalne. Polskę cechuje jedna z najkorzystniejszych – policentryczna – struktura osadnicza. Wynika to m.in. z braku dominacji miasta stołecznego i względnie równomiernego rozmieszczenia miast na obszarze kraju. W latach 90-tych wskaźnik urbanizacji (tj. udział mieszkańców miast w ogólnej liczbie ludności kraju) kształtował się na poziomie około 62% i nie ulegał większym zmianom. Liczba ludności miejskiej wzrosła wówczas o ponad 120 tys. W latach 2001-2005 wskaźnik urbanizacji obniżył się do 61,4% w 2005 r. a liczba ludności miejskiej zmniejszyła się o 240 tys., podczas gdy ludność wsi wzrosła o 145 tys. co było spowodowane przede wszystkim notowanym od 2000 r. ujemnym saldem migracji wewnętrznych dla miast na korzyść wsi.

O ile pod względem struktur ludnościowych i rozkładu wielkości ośrodków system miast Polski cechuje stabilność, to przestrzenne zmiany w zakresie działalności gospodarczej wskazują pewne osłabienie spójności systemu. Pogłębiają się różnice w poziomie aktywności gospodarczej między dużymi miastami i obszarami metropolitalnymi, a większością pozostałych miast, co najostreż odzwierciedla zróżnicowanie sytuacji na lokalnych rynkach pracy. Duże ośrodki wykazują pod tym względem, pomimo odmienności profili gospodarki, stosunkowo niewielkie różnice (wzrost dystansu między Warszawą a innymi dużymi miastami, zaznaczający się od połowy lat 90-tych, może być pierwszym etapem polaryzacji zbioru dużych ośrodków). Charakteryzują się one korzystnym oddziaływaniem na pozostałe obszary leżące w promieniu 40-50 km. Małe i średnie miasta usytuowane poza tą strefą ulegają procesom zaniku funkcji gospodarczych, zwłaszcza wyspecjalizowanych, na skutek konkurencji ze strony firm zlokalizowanych w głównym ośrodku lub jego bezpośrednim sąsiedztwie. Zjawisko to jest w niewielkim stopniu kompensowane ograniczoną i selektywną absorpcją zasobów pracy mniejszych miast przez główne ośrodki. Obejmuje ona, w formie

⁶⁸ W 2005 r.; łącznie z łowiectwem i leśnictwem.

dojazdów do pracy i etapowych migracji, głównie pracowników młodych i wykształconych. Następnym tych procesów jest wzrost różnicowań ekonomicznych (w poziomie dochodów, wskaźnika bezrobocia) nie tylko w skali międzyregionalnej, lecz również wewnątrz poszczególnych województw.

W Polsce można wyróżnić 9 obszarów metropolitalnych (tzn. dużych miast, które wraz z otaczającymi je wysoko rozwiniętymi i szybko rozwijającymi się gminami łącznie zamieszkuje przynajmniej 500 tys. osób): bydgosko-toruński, krakowski, łódzki, poznański, śląski, szczeciński, trójmiejski, warszawski i wrocławski (położonych w zachodniej, północnej centralnej i południowej części kraju). Żadne z miast Polski Wschodniej nie spełnia warunku ludnościowego pozwalającego zaliczyć je do metropolii. Obszary metropolitalne są głównymi ośrodkami badań, innowacji, i tworzenia nowych miejsc pracy. Skupiają się w nich branże o wysokiej wartości dodanej, w szczególności usługi dla przedsiębiorstw. Z drugiej strony przeszkodą w ich rozwoju jest brak wystarczającej infrastruktury, głównie transportowej, nowoczesnej infrastruktury edukacyjnej, kultury, placówek ochrony zdrowia, sportowej, turystycznej, a także kongresowej i wystawienniczej.

Zróżnicowania miasto-wieś. Poziom życia oraz jego jakość cechuje w Polsce zróżnicowanie pomiędzy miastem a wsią, a podstawowe wskaźniki ekonomiczne i społeczne wykazują na znaczne zapóźnienia rozwojowe obszarów wiejskich, zajmujących w Polsce 93,4% powierzchni kraju, w porównaniu z obszarami miejskimi.

Słabo rozwinięta infrastruktura techniczna na wsi (której koszty budowy są znaczne, w związku z dużym rozproszeniem ludności wiejskiej) stanowi jedną z najpoważniejszych barier rozwoju obszarów wiejskich. Zapóźnienia wsi w stosunku do miast nadal dotyczą wyposażenia w zbiorową sieć kanalizacyjną (zaledwie 12,7 % wsi posiada zbiorową sieć kanalizacyjną, a 85% - sieć zbiorowych wodociągów, w miastach wskaźniki te osiągają ponad 90%) i oczyszczalni ścieków (na koniec 2004 r. na wsi istniało ok. 2,4 tys. zbiorczych oczyszczalni ścieków o łącznej przepustowości ponad 1 mln m³/dobę oraz ok. 28,8 tys. indywidualnych wiejskich oczyszczalni). Tylko ok. 20% mieszkańców wsi korzysta z gazu sieciowego (w miastach ponad 92%). Są to jednak głównie odbiorcy zlokalizowani w województwach południowej Polski i miejscowościach podwarszawskich, a także część mieszkańców zachodniej Polski, gdzie przebiega większość rurociągów gazowych. Pozostała część kraju charakteryzuje się niskim poziomem dostępności gazu sieciowego.

Na 100 km² obszarów wiejskich przypada zaledwie ok. 50 km dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej, przy czym wiele z nich wymaga modernizacji i remontu. Braki w infrastrukturze drogowej negatywnie oddziałują na szanse poprawy wykształcenia, mobilność zawodową oraz rozwój alternatywnej działalności.

Zaledwie 19% gospodarstw domowych zlokalizowanych na wsi posiada dostęp do Internetu (w dużych miastach ok. 40%) i tylko 19,45 abonentów telefonicznych na 100 osób (średnio w kraju 32,7) mieszka na wsi.

Także infrastruktura społeczna na obszarach wiejskich wykazuje cechy zapóźnienia w stosunku do miast oraz niedoinwestowania i niedostosowania do istniejących potrzeb. Niedostateczny rozwój dotyczy szczególnie placówek kulturalnych, turystycznych, ale też szkół i placówek służby zdrowia.

Warunki nauki na wsi są zdecydowanie gorsze niż w mieście, także przeciętny poziom nauczania na wsi jest z reguły niższy. Na mniej korzystne możliwości edukacyjne dzieci wiejskich składa się szereg barier związanych z funkcjonowaniem systemu oświaty na wsi, np.: ograniczony dostęp do przedszkoli, gorzej wykwalifikowani nauczyciele, gorsza oferta edukacyjna szkolnictwa ponadpodstawowego oraz sytuacja materialna rodzin wiejskich.

Wybór szkoły ponadpodstawowej jest uzależniony od sieci szkół w najbliższej okolicy, możliwości dojazdu do szkoły lub zamieszkania w internacie, kosztów dojazdów lub mieszkania poza domem.

Obszary wiejskie charakteryzują się niewielką liczbą i słabą organizacją instytucji rynkowych, finansowych i produkcyjnych. Dla poprawy efektywności polskiego rolnictwa zasadnicze owoych znaczenie ma pozarolniczy rozwój obszarów wiejskich oraz sposób funkcjonowania jego bliższego i dalszego ich otoczenia.

Zróźnicowanie regionalne (ekonomiczne, społeczne, terytorialne). Polska na poziomie NUTS III jest krajem regionalnie zróźnicowanym. Skala rozpiętości PKB na mieszkańca wśród 45 podregionów (NUTS III) w 2003 r. wyniosła 4,9:1 (relacja pomiędzy podregionem m. Warszawa a podregionem nowosądeckim). Rozwój społeczno-gospodarczy kraju wykazuje znaczne zróźnicowanie regionalne. Najwyższy poziom rozwoju mierzony wskaźnikiem PKB na mieszkańca, w 2003 r. osiągnęło województwo mazowieckie (155,0% średniej krajowej). PKB na mieszkańca tego województwa w parycie siły nabywczej wynosił 72,8% średniej UE-25 i zbliżony był do poziomu biednych regionów krajów europejskich - np. moektórych terenów Niemiec Wschodnich lub Południowych Włoch. Wysokim poziomem rozwoju charakteryzują się również województwa: śląskie (109,0% średniej krajowej) i wielkopolskie (104,9%). Obszar o najniższym PKB na mieszkańca obejmuje pięć województw leżących w północno-wschodniej i południowo-wschodniej części kraju: lubelskie (70,6% średniej krajowej), podkarpackie (70,8%), podlaskie (75,9%), świętokrzyskie (78,1%) oraz warmińsko-mazurskie (78,8%). PKB na mieszkańca najslabszych gospodarczo województw stanowi 33-36% średniej krajów rozszerzonej UE. Ich rozwój gospodarczy jest wyraźnie niższy od poziomu, który był obserwowany w najbiedniejszych regionach Grecji, Portugalii i Hiszpanii w momencie akcesji tych krajów do UE.

Poziom zróźnicowań regionalnych w Polsce jest głównie skutkiem dynamicznego rozwoju największych i najsilniejszych województw, szczególnie mazowieckiego (którego poziom rozwoju, liczony wielkością PKB na mieszkańca w stosunku do średniej UE-25 (uwzględniając siłę nabywczą złotówki), zwiększył się z 51% w 1995 r. do 72,8% w 2003 r.), przy jednoczesnym wolnym rozwoju obszarów, gdzie wcześniej skoncentrowane były państwowe gospodarstwa rolne lub dominujące do niedawna zakłady przemysłu obronnego, a także regionów historycznie ubogich, o słabo rozwiniętych pozarolniczych działach gospodarki.

Procesom restrukturyzacji gospodarki oraz wprowadzaniu mechanizmów wolnorynkowych towarzyszy zróźnicowane regionalnie zjawisko bezrobocia. W najtrudniejszym położeniu znajdują się nadal słabo rozwinięte, rolnicze regiony Polski północnej i północno-wschodniej. W końcu 2005 r. najwyższą stopę bezrobocia rejestrowanego notowano w województwie warmińsko-mazurskim (27,5%) oraz zachodnio-pomorskim (25,6%). Najmniejsze bezrobocie występowało w wielkich aglomeracjach miejskich, o wysokim stopniu urbanizacji, rozwiniętym przemyśle i usługach. Tak było w przypadku Warszawy o stopie bezrobocia 5,6% (wobec 13,8% w całym województwie mazowieckim) lub Poznania o stopie 6,1% (wobec 14,6% w całym woj. wielkopolskim). W UE najwyższy wskaźnik bezrobocia (dane za 2004 r.) występuje w regionach: Reunion (32,8%), Gujana (25,7%) i Gwadelupa (25,1%).

Różnice międzyregionalne w poziomie rozwoju są zależne od różnic w poziomie wydajności pracy i aktywności zawodowej. Wydajność z kolei jest efektem regionalnych struktur społeczno-gospodarczych. Wskaźnik zatrudnienia wyniósł w IV kwartale 2005 r. 53,7%. Najwyższy wskaźnik notowano w województwach: mazowieckim (59,2%), lubelskim (57,5%) i małopolskim (56,2%), a najniższy w zachodniopomorskim (49,7%), śląskim,

warmińsko-mazurskim i dolnośląskim (50,7%). Najniższy poziom wydajności, mierzonej poziomem wartości dodanej brutto na pracującego i wynoszącej poniżej 80% średniej krajowej, cechuje województwa: lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie, czyli te województwa, w których wysoki jest udział pracujących w mało efektywnym rolnictwie, a niski w wysoce efektywnych usługach, zwłaszcza rynkowych, czego odwrotnym i pozytywnym przykładem jest województwo mazowieckie.

Obszary zdegradowane. Całkowita powierzchnia terenów objętych degradacją przekracza 8 tys. km², z czego przemysłowa degradacja objęła: w stopniu bardzo dużym – ponad 1,4 tys. km² (0,4% powierzchni kraju), w stopniu średnim i małym – niemal 7 tys. km² (2,2% powierzchni kraju). Natomiast powierzchnię obszarów zagrożonych przemysłową degradacją szacuje się na 39,5 tys. km². Warto jednak zauważyć, że począwszy od 1990 r. powierzchnia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, wymagających rekultywacji stopniowo maleje (z 93,7 tys. ha w 1990 r. do 67,6 tys. ha w 2004. r.). W Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich i OECD, występuje problem porzuconych terenów po działalności gospodarczej, w tym terenów przemysłowych.

Wiele miast średniej i małej wielkości położonych na północy, zachodzie i południowym zachodzie kraju, ze względu na utratę dotychczasowych funkcji administracyjnych, gospodarczych i kulturowych oraz trendy migracyjne jest zagrożonych degradacją społeczno-ekonomiczną. Przejawami degradacji społeczno-gospodarczej są m.in. postępująca dekapitalizacja zabudowy miejskiej i przestrzeni urbanistycznej, niszczenie obiektów zabytkowych i kulturowych, ograniczanie działalności gospodarczej oraz niski poziom przedsiębiorczości, wynikający z małej mobilności zawodowej mieszkańców. Brak endogenicznych czynników wzrostu w powiązaniu z niewielkim zainteresowaniem inwestowania w tych obszarach, ze względu na wysokie koszty modernizacji infrastruktury i niską siłę nabywczą mieszkańców, wywołuje nadmierne różnicowanie statusu materialnego oraz patologie społeczne. Tymczasem aktywizacja zanikających funkcji małych średnich miast przyczyniłaby się do aktywizacji społeczno-gospodarczej obszarów rolniczych i wiejskich.

Dodatkowo, szczególnym problemem jest zagospodarowanie obiektów zwolnionych przez wojsko w wyniku procesu restrukturyzacji sił zbrojnych oraz terenów zajmowanych w przeszłości przez armię b. ZSRR. Pomimo upływu czasu (armia b. ZSRR opuściła Polskę w 1991 r.) problem integracji tych obszarów i ich wykorzystania nadal nie jest rozwiązany, co uwidacznia się szczególnie w Polsce północno-zachodniej oraz południowo-zachodniej, a w przypadku obiektów i terenów przekazanych przez Wojsko Polskie do zagospodarowania na cele cywilne (ilość i obszar przewyższa mienie poradzieckie) problem ten jest istotny w skali całego kraju.

Obszary przygraniczne. Obszary położone w pasie przygranicznym i objęte programami współpracy transgranicznej stanowią (uwzględniając poziom NUTS III) około połowy powierzchni kraju, a liczba ludności na tych terenach to ponad 1/3 ludności Polski. Znaczna część wschodniej granicy Polski jest jednocześnie zewnętrzną granicą UE.

Bariera rozwoju, jaką stanowi przygraniczne położenie powoduje, że mimo znacznego zróżnicowania pod względem poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego, obszary te łączą wspólne problemy. Wartość PKB na mieszkańca w większości przygranicznych podregionów jest znacznie niższa od średniej krajowej, a stopa bezrobocia ją przekracza. Również skala niekorzystnych zjawisk demograficznych (przykładowo, spadek liczby ludności, starzenie się społeczeństwa, ujemne saldo migracji), obserwowana na obszarach przygranicznych jest większa niż w pozostałych regionach kraju.

Akcesja Polski do UE spowodowała, że granica stała się czynnikiem z jednej strony utrwalającym opóźnienia, z drugiej zaś – dającym szanse rozwojowe. Decydują o tym: zróżnicowanie poziomu rozwoju obszarów przygranicznych przy wewnętrznych i zewnętrznych granicach UE, wzrost atrakcyjności gospodarczej regionów przy granicach wewnętrznych UE, fakt sąsiedowania z regionami na różnym (na wschodzie – niższym poziomie rozwoju), różnice w procedurach związanych z przekraczaniem granic, różnice w dostępności komunikacyjnej i rozmieszczeniu przejść granicznych, zróżnicowanie doświadczeń w zakresie dotychczasowej współpracy transgranicznej.

Aneks 2. Konsultacje społeczne NSRO

Cel i podstawy prawne konsultacji

Przedmiotem konsultacji społecznych był projekt *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia* (dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2006 r.) Konsultacje zostały przeprowadzone w okresie luty - lipiec 2006 r. i były kontynuacją trwających od 2003 r. prac strategicznych, służących przygotowaniu podstaw polityki społeczno-gospodarczej na lata 2007-2013. Konsultacje NSRO nawiązują do procesu konsultacji społecznych *Narodowego Planu Rozwoju (NPR) na lata 2007-2013* i *Wstępnego projektu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013* (pierwsza wersja dokumentu została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 27 września 2005 r.).

Proces konsultacji NPR zapoczątkował cykl konsultacji *Założeń do NPR na lata 2007-2013*, prowadzony w układzie regionalnym w okresie maj-lipiec 2004 r. oraz poprzez spotkania tematyczne w okresie wrzesień-październik 2004 r. Następnie, w okresie styczeń-maj 2005 r. konsultacjom poddano *Wstępny projekt NPR na lata 2007-2013*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 stycznia 2005 r. Odbyto szereg spotkań ogólnokrajowych, regionalnych i lokalnych, a zebrane w ich trakcie opinie i stanowiska zostały wykorzystane do opracowania kolejnej wersji *projektu NPR na lata 2007-2013*, zaakceptowanej przez Radę Ministrów w dniu 29 czerwca 2005 r. Następnym etapem było poddanie procesowi konsultacji społecznych, opracowanych w okresie od czerwca do sierpnia 2005 r., projektów sektorowych i regionalnych programów operacyjnych i przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r., razem z kolejną wersją *projektu NPR na lata 2007-2013*.

Przeprowadzony proces konsultacji wyżej wymienionych dokumentów stał się istotnym źródłem wiedzy i doświadczeń dla prac nad kolejną wersją NSRO. Pożądane było więc zachowanie zarówno ciągłości pomiędzy pracami nad NSRO, jak i konsultacjami społecznymi, by zachować uzyskany wcześniej dorobek.

Konsultacje miały głównie na celu wywołanie szerokiej debaty na temat strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju przy wsparciu ze strony środków finansowych UE, uzyskanie opinii i uwag środowisk oraz partnerów, pozwalających na określenie właściwej wizji rozwoju i dokonanie wyborów o charakterze strategicznym. Dyskusji z partnerami poddano przede wszystkim diagnozę i analizę SWOT, układ celów NSRO, strukturę alokacji środków na poszczególne programy oraz algorytm podziału środków na 16 województw, system wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce.

Konieczność przeprowadzenia konsultacji wynika z Rozporządzenia Rady nr 1083/2006. Art. 11 rozporządzenia nakłada na państwo członkowskie obowiązek partnerstwa (ściślej współpracy) w zakresie realizacji celów funduszy z podmiotami samorządowymi, gospodarczymi, społecznymi i wszelkimi innymi organizacjami reprezentującymi społeczeństwo.

Przebieg konsultacji

Proces konsultacji społecznych realizowany był za pomocą cyklu konferencji, spotkań, seminariów, wywiadów, drogą elektroniczną oraz w formie bieżącej korespondencji. Projekt NSRO umieszczono na stronach internetowych MRR (www.mrr.gov.pl) oraz na oficjalnych stronach poszczególnych ministerstw włączonych w proces programowania. Umożliwiono również składanie, drogą elektroniczną, opinii na temat dokumentu, za pomocą specjalnie stworzonej do tego celu skrzynki kontaktowej w portalu internetowym MRR.

Cykl konsultacji był przeprowadzany w formie następujących modułów:

- 16 konferencji i spotkań regionalnych - organizowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Urzędy Marszałkowskie, przy udziale Urzędów Wojewódzkich,
- konferencje i spotkania tematyczne - organizowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z ministrami właściwymi ze względu na zagadnienia związane z wybranym obszarem tematycznym NSRO,
- konferencje i spotkania przekrojowe - współorganizowane przez partnerów społecznych i gospodarczych, zainteresowanych dokumentem ze względu na obszar ich działalności.

Dyskusjom merytorycznym towarzyszył szereg działań informacyjno-promocyjnych począwszy od dystrybucji materiałów tematycznych (na potrzeby procesu konsultacji udostępniono szereg materiałów tematycznych, które, łącznie z projektem NSRO, były przekazywane wszystkim zainteresowanym partnerom i dostępne dla wszystkich uczestników trwających konferencji konsultacyjnych) poprzez zamieszczanie informacji o konsultacjach na stronie internetowej www.fundusze-strukturalne.gov.pl.

Od początku procesu konsultacji w spotkaniach, konferencjach uczestniczyły media (prasa, telewizja). Poprzez liczne wywiady i organizowane audycje były przekazywane bieżące informacje na temat prac nad NSRO, jak i przebiegu konsultacji.

Uczestnicy konsultacji

Łącznie odbyło się około 60 spotkań i konferencji, w których wzięło udział ponad 4,8 tys. osób. Było to jedno z największych przedsięwzięć, organizowanych na tak szeroką skalę, związane z procesem przygotowywania krajowych dokumentów strategicznych na lata 2007-2013.

Do konsultacji społecznych zaproszono między innymi: partnerów na poziomie regionalnym i lokalnym – jednostki samorządu terytorialnego (przedstawiciele sejmików wojewódzkich, urzędów gmin, starostw powiatowych, urzędów miejskich i podległych im jednostek budżetowych), reprezentantów organizacji zrzeszających przedsiębiorców i otoczenia biznesowego, związków zawodowych, organizacji pozarządowych, instytucji kultury, ośrodków naukowo-badawczych, środowisk akademickich, kościołów, a także niezależnych ekspertów. W poszczególnych spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele terenowych organów administracji rządowej (administracji zespolonej), parlamentarzyści oraz zaproszeni przedstawiciele Komisji Europejskiej, jak również media lokalne i regionalne.

Uwagi zgłoszone podczas konsultacji i sposób ich uwzględnienia w NSRO

Uczestnicy procesu konsultacji wiążą z dokumentem nadzieje wynikające z realizacji zapisanej w nim strategii rozwojowej Polski. Zgłaszane uwagi koncentrują się przede wszystkim na części strategicznej dokumentu oraz sposobie podziału środków finansowych, w szczególności pomiędzy 16 regionalnymi programami operacyjnymi. Wiele cennych uwag dotyczyło konieczności wprowadzenia modyfikacji kształtu NSRO. Najczęściej dotyczyły one następujących obszarów:

- **diagnoza i analiza SWOT** – wskazywano na brak spójności dokumentu, w którym elementy diagnozy nie miały przełożenia w części dotyczącej analizy SWOT, a przytoczenie w diagnozie dużej ilości danych nie ukazywało w sposób wystarczający obrazu procesów i zjawisk w Polsce w ostatnich latach. W wyniku zgłoszonych uwag diagnoza uległa modyfikacji, dodatkowo została uzupełniona w brakujących

obszarach. Zostały wprowadzone także korekty w analizie SWOT, która obecnie lepiej odzwierciedla sytuację na progu realizacji NSRO.

- **cel NSRO** – zwrócono uwagę na wykluczanie się celów NSRO, tj. z jednej strony nacisk na rozwój konkurencyjności, a z drugiej na podniesienie stopnia spójności kraju. W wyniku debaty został zmodyfikowany cel główny oraz układ poszczególnych celów horyzontalnych. Bardziej szczegółowo potraktowano elementy uzasadniające realizację celów NSRO, wiążąc je równocześnie z zapisami Strategicznych Wytycznych Wspólnoty. Następstwem zgłaszanych postulatów było wprowadzenie dodatkowego celu „Rozwój obszarów wiejskich”, którego realizacja umożliwi efektywną koordynację polityki spójności i polityki rozwoju obszarów wiejskich. Odpowiedzią na licznie zgłaszane problemy związane z dostosowaniem administracji publicznej do wypełniania swoich funkcji jest nowy cel horyzontalny, dotyczący administracji, ukierunkowany na poprawę jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowę mechanizmów partnerstwa.
- **alokacja środków finansowych na programy, w tym propozycje algorytmów podziału środków na 16 RPO** – na podstawie zaproponowanych trzech wariantów podziału środków i w odpowiedzi na liczne uwagi MRR rekomendowało Radzie Ministrów wybór alokacji cieszącej się największym poparciem środowisk samorządowych i społecznych, tj. wariant 80/10/10, uwzględniający odpowiednio liczbę mieszkańców, PKB na mieszkańca oraz stopień bezrobocia w powiatach. Jednocześnie podtrzymano decyzję dotyczącą dodatkowego wsparcia pięciu najbiedniejszych województw Polski i UE poprzez realizację PO Rozwój Polski Wschodniej.
- **system realizacji** – zgłaszane uwagi dotyczyły konieczności uproszczenia stosowanych obecnie procedur, roli poszczególnych instytucji państwowych, a także sektora bankowego w systemie. Wyniki polemik przyczyniły się do postanowień o uregulowaniu kwestii przepływów finansowych. Odnosząc się do zgłoszonych uwag należy podkreślić, że ostatecznie funkcje instytucji wdrażającej zostaną powierzone instytucji wybranej w drodze udzielenia zamówienia publicznego.
- **limity i realizacja celów Strategii Lizbońskiej w RPO** – wyrażano wątpliwości co do wysokości środków przeznaczonych na realizację Strategii Lizbońskiej (60% środków dostępnych w ramach Celu „Konwergencja”), jako potencjalne zagrożenie zbyt dużego obciążenia RPO określoną kategorią wydatków, nie uwzględniające specyfiki poszczególnych regionów. Poziom ten jednak w poszczególnych programach operacyjnych będzie zróżnicowany i będzie zależał od określonych w nim priorytetów. Zgłaszane uwagi zostaną uwzględnione w ramach sposobu podziału środków rezerwy programowej w wysokości 5%, które zostaną podzielone głównie na działania o charakterze „prolizbońskim”.
- **infrastruktura transportowa** – szereg postulatów dotyczyło konieczności znaczących inwestycji w modernizację i rozwój infrastruktury transportowej. Zwracano uwagę, iż jej stan warunkuje powodzenie innych przedsięwzięć rozwojowych w kraju, dlatego też kwestia ta została znacząco uwypuklona w ramach PO Infrastruktura i Środowisko.
- **koordynacja polityki sektorowej i regionalnej** – uczestnicy konsultacji zastanawiali się nad wagą obu polityk i ich współzależnościami. Zwracano uwagę, iż prowadzenie polityki rozwoju wymaga ścisłego powiązania działań sektorowych i horyzontalnych rządu z polityką regionalną państwa i samorządu. Podkreślano także znaczenie

wyraźnej demarkacji działań w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Powyższe kwestie tylko częściowo zostały rozwiązane w NSRO, właściwa koordynacja polityki sektorowej i regionalnej zostanie natomiast unormowana prawnie w ramach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Aneks 3. Tabela wydatków w ramach poszczególnych kategorii earmarking'u

Tabela zostanie uzupełniona po zaakceptowaniu programów operacyjnych przez Radę Ministrów

kod	priorytet tematyczny	wkład UE do pro-lizbońskich kategorii interwencji		% udział pro-lizbońskich kategorii interwencji w NSRO w ramach celu "Konwergencja"	
		wg PO	łącznie		
B+RT, INNOWACJE PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ			10 196 582 566,9	15,3%	
1	Działalność B+RT prowadzona w ośrodkach badawczych	16 RPO	105 247 375,0	463 239 417,0	0,7%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	357 992 042,0		
2	Infrastruktura związana z B+RT	16 RPO	172 943 353,5	1 608 456 032,5	2,4%
		PO RPW	108 050 679,0		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	300 000 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	1 027 462 000,0		
3	Transfer technologii i udoskonalenie sieci współpracy	16 RPO	293 857 000,0	585 036 239,3	0,9%
		PO RPW	41 019 239,3		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	250 160 000,0		
4	Wsparcie na rzecz B+RT, w szczególności w MŚP	16 RPO	132 768 500,0	903 005 962,4	1,4%
		PO RPW	43 520 412,4		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	726 717 050,0		
5	Usługi w zakresie zaawansowanego wsparcia dla przedsiębiorstw i grup przedsiębiorstw	16 RPO	361 548 174,2	525 759 774,2	0,8%

kod	priorytet tematyczny	wkład UE do pro-lizbońskich kategorii interwencji		% udział pro-lizbońskich kategorii interwencji w NSRO w ramach celu "Konwergencja"	
		wg PO	łącznie		
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	164 211 600,0		
6	Wsparcie na rzecz MŚP w zakresie promocji produktów i procesów przyjaznych dla środowiska	16 RPO	160 067 802,2	160 067 802,2	0,2%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
7	Inwestycje w przedsiębiorstwa bezpośrednio związane z dziedziną badań i innowacji (innowacyjne technologie, tworzenie przedsiębiorstw przez uczelnie, istniejące ośrodki B+RT i przedsiębiorstwa, itp.)	16 RPO	625 982 589,4	1 761 950 768,4	2,6%
		PO RPW	108 050 679,0		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	1 027 917 500,0		
8	Inne inwestycje w przedsiębiorstwa	16 RPO	1 246 805 016,5	3 262 690 798,5	4,902%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	13 714 894,0		
		PO IG	2 002 170 888,0		
9	Inne działania mające na celu pobudzenie badań, innowacji i przedsiębiorczości w MŚP	16 RPO	518 932 294,9	926 375 772,6	1,4%
		PO RPW	84 539 651,6		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	322 903 826,0		
SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE			4 216 862 310,4	6,3%	

kod	priorytet tematyczny	wkład UE do pro-lizbońskich kategorii interwencji		% udział pro-lizbońskich kategorii interwencji w NSRO w ramach celu "Konwergencja"	
		wg PO	łącznie		
10	Infrastruktura telekomunikacyjna	16 RPO	720 513 378,0	1 074 609 105,0	1,6%
		PO RPW	204 095 727,0		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	150 000 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
11	Technologie informacyjne i telekomunikacyjne	16 RPO	254 294 611,6	671 962 746,1	1,0%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	188 001 244,5		
		PO IG	229 666 890,0		
12	Technologie informacyjne i komunikacyjne (TEN-ICT)	16 RPO	59 489 160,2	199 488 050,2	0,3%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	139 998 890,0		
13	Usługi i aplikacje dla obywateli	16 RPO	329 214 776,9	906 234 742,2	1,4%
		PO RPW	51 023 931,8		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	525 996 033,6		
14	Usługi i aplikacje dla MŚP	16 RPO	174 219 117,2	830 711 392,4	1,2%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	656 492 275,2		
15	Inne działania mające na celu poprawę dostępu MŚP do TIK i ich wydajne użytkowanie	16 RPO	41 859 989,2	533 856 274,4	0,8%

kod	priorytet tematyczny	wkład UE do pro-lizbońskich kategorii interwencji		% udział pro-lizbońskich kategorii interwencji w NSRO w ramach celu "Konwergencja"	
		wg PO	łącznie		
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	491 996 285,2		
TRANSPORT				15 950 889 931,8	24,0%
16	Koleje	16 RPO	349 841 863,6	843 661 863,6	1,3%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	493 820 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
17	Koleje (sieci TEN-T)	16 RPO	11 335 653,7	3 831 215 653,7	5,8%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	3 819 880 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
20	Autostrady	16 RPO	6 088 991,9	1 871 309 503,4	2,8%
		PO RPW	101 297 511,6		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	1 763 923 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
21	Autostrady (sieci TEN-T)	16 RPO	72 796 672,3	7 614 796 672,3	11,4%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	7 542 000 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		

kod	priorytet tematyczny	wkład UE do pro-lizbońskich kategorii interwencji		% udział pro-lizbońskich kategorii interwencji w NSRO w ramach celu "Konwergencja"	
		wg PO	łącznie		
26	Transport multimodalny	16 RPO	142 960 000,0	142 960 000,0	0,2%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
27	Transport multimodalny (sieci TEN-T)	16 RPO	-	108 900 000,0	0,2%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	108 900 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
28	Inteligentne systemy transportu	16 RPO	92 810 466,7	294 530 903,9	0,4%
		PO RPW	101 720 437,2		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	100 000 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
29	Porty lotnicze	16 RPO	337 812 550,5	733 812 550,5	1,1%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	396 000 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
30	Porty	16 RPO	19 000 000,0	498 800 000,0	0,7%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	479 800 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
32	Śródlądowe drogi wodne (sieci TEN-T)	16 RPO	10 902 784,3	10 902 784,3	0,0%

kod	priorytet tematyczny	wkład UE do pro-lizbońskich kategorii interwencji		% udział pro-lizbońskich kategorii interwencji w NSRO w ramach celu "Konwergencja"	
		wg PO	łącznie		
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
ENERGIA			1 467 307 956,7	2,2%	
34	Energia elektryczna (sieci TEN-E)	16 RPO	38 294 689,7	278 054 689,7	0,4%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	239 760 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
36	Gaz ziemny (sieci TEN-E)	16 RPO	-	230 880 000,0	0,3%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	230 880 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
38	Produkty ropopochodne (sieci TEN-E)	16 RPO	-	-	0,0%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
39	Energia odnawialna: wiatrowa	16 RPO	35 843 000,0	202 803 000,0	0,3%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	166 960 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		

kod	priorytet tematyczny	wkład UE do pro-lizbońskich kategorii interwencji		% udział pro-lizbońskich kategorii interwencji w NSRO w ramach celu "Konwergencja"	
		wg PO	łącznie		
40	Energia odnawialna: słoneczna	16 RPO	36 333 141,4	48 855 141,4	0,1%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	12 522 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
41	Energia odnawialna: biomasa	16 RPO	52 084 141,4	248 262 141,4	0,4%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	196 178 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
42	Energia odnawialna: hydroelektryczna, geotermiczna i pozostałe	16 RPO	57 810 358,3	99 550 358,3	0,1%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	41 740 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
43	Efektywność energetyczna, produkcja skojarzona (kogeneracja), zarządzanie energią	16 RPO	44 102 625,9	358 902 625,9	0,5%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	314 800 000,0		
		PO KL	-		
		PO IG	-		
OCHRONA ŚRODOWISKA I ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM				2 174 180 763,7	3,3%
52	Promowanie czystej komunikacji miejskiej	16 RPO	33 246 701,7	2 174 180 763,7	3,3%
		PO RPW	169 534 062,0		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	1 971 400 000,0		
		PO KL	-		

kod	priorytet tematyczny	wkład UE do pro-lizbońskich kategorii interwencji		% udział pro-lizbońskich kategorii interwencji w NSRO w ramach celu "Konwergencja"	
		wg PO	łącznie		
		PO IG	-		
ZWIĘKSZANIE ZDOLNOŚCI ADAPTACYJNYCH PRACOWNIKÓW, PRZEDSIĘBIORSTW I PRZEDSIĘBIORCÓW				1 502 582 501,2	2,3%
62	Rozwój systemów i strategii uczenia się przez całe życie w przedsiębiorstwach; szkolenia i usługi na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników do zmian; promowanie przedsiębiorczości i innowacji	16 RPO	11 225 414,5	742 453 905,8	1,1%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	731 228 491,3		
		PO IG	-		
63	Opracowywanie i upowszechnianie innowacyjnych i bardziej wydajnych form organizacji pracy	16 RPO	-	150 101 446,0	0,2%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	150 101 446,0		
		PO IG	-		
64	Rozwój specjalistycznych usług w zakresie zatrudnienia, szkolenia i wsparcia w związku z restrukturyzacją sektorów i przedsiębiorstw, rozwój systemów przewidywania zmian w sferze zatrudnienia i zapotrzebowania na kwalifikacje i przyszłych wymogów w zakresie zatrudnienia i kwalifikacji	16 RPO	2 232 704,2	610 027 149,4	0,9%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	607 794 445,2		
		PO IG	-		
POPRAWA DOSTĘPU DO ZATRUDNIENIA I JEGO TRWAŁOŚCI				2 912 987 143,6	4,4%
65	Modernizacja i wzmacnianie instytucji rynku pracy	16 RPO	20 890 000,0	596 743 914,0	0,9%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	575 853 914,0		
		PO IG	-		
66	Wdrażanie aktywnych i zapobiegawczych środków na rynku pracy	16 RPO	-	875 912 991,1	1,3%

kod	priorytet tematyczny	wkład UE do pro-lizbońskich kategorii interwencji		% udział pro-lizbońskich kategorii interwencji w NSRO w ramach celu "Konwergencja"	
		wg PO	łącznie		
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	875 912 991,1		
		PO IG	-		
67	Działania na rzecz aktywnego starzenia się oraz wydłużania życia zawodowego	16 RPO	-	31 535 290,3	0,0%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	31 535 290,3		
		PO IG	-		
68	Wsparcie na rzecz samozatrudnienia i zakładania działalności gospodarczej	16 RPO	-	782 916 547,6	1,2%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	782 916 547,6		
		PO IG	-		
69	Działania na rzecz zwiększenia trwałego udziału kobiet w zatrudnieniu oraz ich rozwoju zawodowego w perspektywie zmniejszenia dyskryminacji ze względu na płeć na rynku pracy oraz lepszego godzenia życia zawodowego z prywatnym, a zwłaszcza większego dostępu do usług opiekuńczo-wychowawczych nad dziećmi i osobami zależnymi.	16 RPO	-	414 057 380,0	0,6%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	414 057 380,0		
		PO IG	-		
70	Konkretne działania na rzecz zwiększenia udziału migrantów w zatrudnieniu w perspektywie wzmocnienia ich integracji społecznej	16 RPO	-	211 821 020,8	0,3%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	211 821 020,8		
		PO IG	-		
POPRAWA INTEGRACJI SPOŁECZNEJ OSÓB W NIEKORZYSTNEJ SYTUACJI			301 064 196,3	0,5%	

kod	priorytet tematyczny	wkład UE do pro-lizbońskich kategorii interwencji		% udział pro-lizbońskich kategorii interwencji w NSRO w ramach celu "Konwergencja"	
		wg PO	łącznie		
71	Ścieżki integracji i powrotu do zatrudnienia dla osób w gorszym położeniu; zwalczanie dyskryminacji w dostępie do rynku pracy i rozwoju kariery zawodowej oraz promowanie akceptacji dla różnorodności w miejscu pracy	16 RPO	7 923 855,1	301 064 196,3	0,5%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	293 140 341,1		
		PO IG	-		
POPRAWA JAKOŚCI KAPITAŁU LUDZKIEGO				2 780 476 014,9	4,2%
72	Opracowywanie, uruchomienie i wdrożenie reform systemów kształcenia i szkolenia celem zwiększenia zdolności do zatrudnienia, zwiększenia stopnia dostosowania systemów kształcenia i szkolenia początkowego i zawodowego do potrzeb rynku pracy, oraz systematycznej aktualizacji kwalifikacji kadry systemu oświaty w perspektywie gospodarki opartej na innowacji i wiedzy	16 RPO	-	1 612 940 588,3	2,4%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	1 612 940 588,3		
		PO IG	-		
73	Działania na rzecz zwiększenia udziału w kształceniu i szkoleniu przez całe życie, w szczególności poprzez przedsięwzięcia na rzecz ograniczenia przedwczesnego porzucania skolaryzacji oraz zminimalizowania dyskryminacji ze względu na płeć oraz poprzez działania na rzecz poprawy jakości i dostępu do kształcenia i szkoleń na poziomie początkowym, zawodowym i wyższym	16 RPO	-	929 183 179,6	1,4%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	929 183 179,6		
		PO IG	-		
74	Rozwój potencjału ludzkiego w zakresie badań i innowacji, w szczególności poprzez studia podyplomowe i szkolenia naukowców oraz poprzez współpracę siecią między uczelniami, ośrodkami badawczymi i przedsiębiorstwami.	16 RPO	3 630 000,0	238 352 247,0	0,4%
		PO RPW	-		
		PO EWT	-		
		PO IiŚ	-		
		PO KL	234 722 247,0		
		PO IG	-		
Łączny wkład UE w ramach pro-lizbońskich kategorii interwencji				41 502 933 385,5	
Łączny wkład UE do NSRO w ramach celu Konwergencja				66 553 157 091,2	62,4%