



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 1 grudnia 2011 r.

Druk nr 14

**PREZES RADY MINISTRÓW
Donald TUSK**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Przekazuję przyjęty przez Radę Ministrów dokument:

- Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony.

Rada Ministrów przekazuje powyższy raport do wiadomości Senatu zgodnie z art. 35b ust. 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki i rozwoju. Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rozwoju Regionalnego do reprezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

RAPORT POLSKA 2011

Gospodarka–Społeczeństwo–Regiony

Opracował zespół w składzie:

Jacek Białek, Robert Dzierżgwa, Monika Mackiewicz, Ewa Perzanowska-Przychodzka,
Lucyna Przybylska, Agnieszka Siłuszek, Ewa Więckowska,

z wykorzystaniem ekspertyz naukowych (wymienionych na str. 198)

pod kierunkiem:

Piotra Żubera – dyrektora Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR oraz

Stanisława Sudaka – zastępcy dyrektora Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MRR

Akceptowała:

Elżbieta Bieńkowska – Minister Rozwoju Regionalnego

Spis treści

WPROWADZENIE.....	4
CZĘŚĆ I - WZROST I KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI	5
1. PODSTAWY MAKROEKONOMICZNE GOSPODARKI POLSKI I TRENDY ROZWOJOWE	5
2. KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI	34
3. ANALIZA KIERUNKÓW ROZWOJOWYCH NA RYNKU PRACY	54
4. KAPITAŁ LUDZKI W REALIZACJI POLITYKI ROZWOJU	70
CZĘŚĆ II - SPÓJNOŚĆ TERYTORIALNA	81
5. INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA - TENDENCJE ROZWOJOWE	81
6. STAN ŚRODOWISKA NATURALNEGO ORAZ INFRASTRUKTURY OCHRONY ŚRODOWISKA	103
7. ROZWÓJ OBSZARÓW MIEJSKICH	129
8. ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH	144
9. ZRÓŻNICOWANIE PRZESTRZENNE POLSKI W KONTEKŚCIE PODNOSZENIA SPÓJNOŚCI TERYTORYALNEJ KRAJU	169
CZĘŚĆ III - SPRAWNE PAŃSTWO.....	181
10. SPRAWNOŚĆ INSTYTUCJONALNA PAŃSTWA.....	181
EKSPERTYZY WYKORZYSTANE W PRZYGOTOWANIU RAPORTU.....	198
ANEKS STATYSTYCZNY.....	199

WPROWADZENIE

Ostatnie lata przyniosły widoczny postęp w kształtowaniu systemu kierowania rozwojem kraju. Wypracowano podstawy prawne ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹ (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.). Rząd przyjął „Założenia systemu zarządzania rozwojem kraju” (2009 r.), a następnie „Plan uporządkowania strategii rozwoju”. Finalizowane są prace nad długofalową (do 2030 r.) i średniookresową (do 2020 r.) strategią rozwoju kraju oraz ośmioma tzw. strategiami zintegrowanymi obejmującymi główne obszary życia społeczno-gospodarczego. Od 13 lipca 2010 r. obowiązuje Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego.

Programowanie strategiczne, jak i bieżące zarządzanie wymaga oparcia o dogłębne analizy i oceny stanu rozwoju kraju, wyzwań zewnętrznych i wewnętrznych, tak aby trafnie formułować cele, zadania i sposoby ich realizacji oraz możliwości finansowania rozwoju. Szacunki i ewaluacje, wykorzystujące dorobek metodologiczny wypracowany w ramach struktur Komisji Europejskiej, mogą być sygnałem i pomocą dla zmian w dotychczasowej polityce gospodarczej kraju i weryfikacji strategii i programów .

Powinny być również wsparciem dla utworzonego Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju (organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów).

Temu wsparciu ma służyć przedstawiany Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony. Obowiązek opracowania takiego raportu określa ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 35 b). Ustawa wyznacza ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do sporządzania „raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym” co 3 lata.

Niniejszy raport obejmuje lata 2007-2010, przy czym jako rok referencyjny przyjęto rok 2006. Omawiane w raporcie zagadnienia zostały pogrupowane w trzy główne bloki problemowe:

- pierwszy - gospodarczy, zawierający analizę trendów makroekonomicznych, ocenę konkurencyjności polskiej gospodarki i sytuacji na rynku pracy, w tym w ujęciu regionalnym oraz ocenę kapitału ludzkiego wpływającego na możliwości rozwojowe kraju,
- drugi - przedstawiający spójność terytorialną kraju, z uwzględnieniem transportu i działań na rzecz środowiska, aspektów przestrzennego zagospodarowania kraju, rozwoju miast i obszarów wiejskich oraz dostępności usług publicznych,
- trzeci - oceniający sprawność państwa, w tym regulacje służące funkcjonowaniu przedsiębiorstw.

Raport zawiera także podstawowe informacje nt. wpływu pozyskiwanych funduszy unijnych na gospodarkę kraju i regionów.

Raport w wielu miejscach odnosi się do rozwoju regionów i ich znaczenia dla gospodarki kraju. Kierując się podejściem zintegrowanym unika, tam gdzie to jest możliwe, ujęć sektorowych.

Oceniając postęp w rozwoju kraju, jako dokument referencyjny w zakresie celów strategicznych przyjęto Strategię Rozwoju Kraju na lata 2007-2015, natomiast źródłem wartości wskaźników monitorujących strategię jest aktualizowana przez GUS tabela *SRK Podstawowe Wskaźniki Realizacji*, dostępna na stronie internetowej GUS i MRR.

W raporcie wykorzystano szereg informacji i danych sporządzanych przez Główny Urząd Statystyczny oraz z wielu raportów i sprawozdań opracowywanych przez poszczególne ministerstwa i urzędy centralne. Uwzględniono także liczne rankingi instytucji międzynarodowych. Wielce pomocne były opracowania i ekspertyzy naukowe.

Opracowanie raportu o tak szerokim zakresie jest zadaniem złożonym; mimo to autorzy starali się zachować spójność formy i syntetyczne ujęcie szeregu problemów.

Warto zauważyć, że każdy rozdział raportu zawiera rekomendacje dla rozwoju kraju lub regionów. Należy wyrazić nadzieję, że będą one dobrze służyć w dalszych pracach programowych i kształtowaniu polityki gospodarczej.

¹ Dalej zwana ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

CZĘŚĆ I - WZROST I KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI

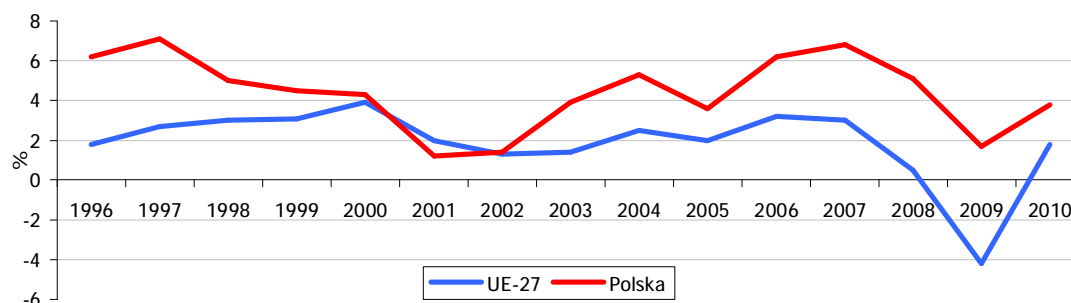
1. PODSTAWY MAKROEKONOMICZNE GOSPODARKI POLSKI I TRENDY ROZWOJOWE

Wzrost gospodarczy w Polsce w latach 2007-2010 i jego determinanty

Ponad dwudziestoletni okres transformacji w Polsce był czasem radykalnych przemian ustrojowych, społecznych i gospodarczych; w tym okresie dokonały się także ogromne zmiany w sferze świadomości i postaw ludzkich. Na ogół ocenia się, że postęp w poziomie rozwoju gospodarki oraz poziomie życia ludności wyprzedzał tempo pozytywnych zmian w zakresie poziomu kapitału społecznego.

Na wykresie prezentującym wzrost gospodarczy w Polsce od 1996 r. wyraźnie widoczne są okresy dobrej koniunktury gospodarczej - w II połowie lat 90., a następnie w okresie od akcesji Polski do UE do 2008 r.

Wykres 1. Wzrost PKB w Polsce i w UE-27² w latach 1996-2010 (rok poprzedni=100; ceny stałe)



Źródło: Eurostat

Głębokie zaburzenia procesów rozwojowych, jakie nastąpiły w gospodarkach wielu krajów w wyniku globalnego kryzysu finansowego, znacznie utrudniają ocenę faktycznych dokonań i skuteczności realizacji polityk publicznych w okresie 2007-2010. Unia Europejska została mocno dotknięta kryzysem – recesja spowodowała spadek PKB w 2009 r. o 4,3%³; w krajach nadbałtyckich nastąpiły dwucyfrowe spadki poziomu PKB, a w kilku innych krajach członkowskich recesja trwała 2-3 lata⁴. W 2010 r. produkt krajowy brutto UE zwiększył się o 1,8%⁵ w skali rocznej, przy czym sytuacja poszczególnych krajów była silnie zróżnicowana. Wyraźnie zarysowała się grupa krajów o wysokim wzroście gospodarczym, do której należały Szwecja (5,7%), Słowacja (4,0%) i **Polska (3,8%)**, a także Niemcy (3,6%) wpływające znacząco na tempo wzrostu całej Wspólnoty.

W okresie 2007-2010 średnie tempo wzrostu PKB w Polsce wyniosło 4,3% podczas gdy w UE-27 kształtowało się na poziomie bliskim zera.

Konsekwencje światowego kryzysu gospodarczego, który przyczynił się w znacznej mierze do spowolnienia rozwoju w Polsce, spowodowały, że Polska nie uzyskała założonego na 2010 r. w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 tempa wzrostu PKB na poziomie 5,1%, jednakże **uzyskane tempo wzrostu 1,6% w 2009 r. było najwyższe wśród krajów UE**; Polska należała też do najszybciej rozwijających się krajów unijnych w 2010 r.

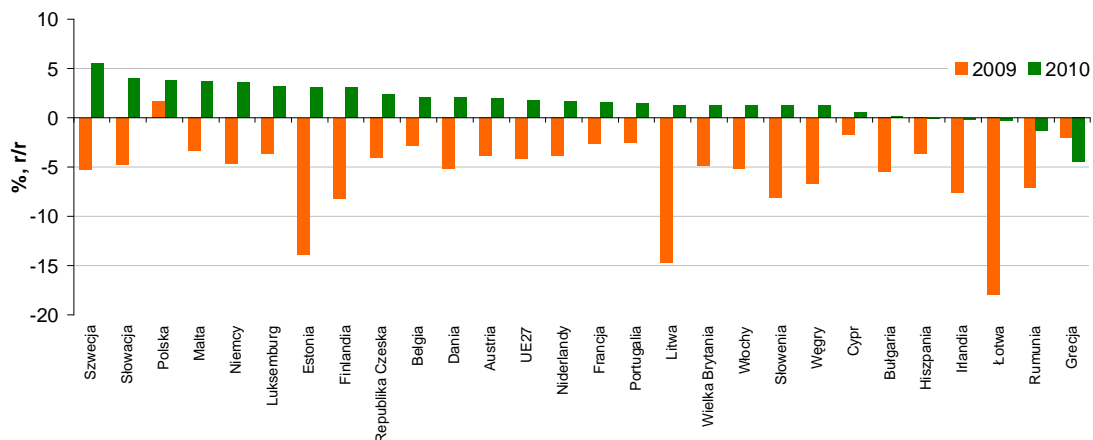
² UE jako ugrupowanie 27 państw (UE-27) istnieje od 2007 r., jednakże dane statystyczne dla lat poprzednich zostały przeliczone przez Eurostat na warunki porównywalne, dlatego uzasadnione jest zestawianie danych dla całego ugrupowania UE-27 również dla okresu sprzed 2007 r.

³ W rozdziale 1 przyjęto zasadę podawania wskaźników tempa wzrostu lub dynamiki w cenach stałych; w innych przypadkach przyjęty system cen został wyraźnie określony.

⁴ Dotyczy to głównie krajów zaliczanych do tzw. grupy PIIGS (Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja, Hiszpania).

⁵ Źródłem większości danych statystycznych wykorzystywanych w niniejszym rozdziale jest Eurostat i GUS; dane na koniec lipca 2011 r.

Wykres 2. Wzrost PKB w krajach UE w latach 2009-2010 (r/r, ceny stałe)



Źródło: Eurostat

Średnioroczny wzrost PKB w całym okresie transformacji w Polsce tj. od 1989 r. szacuje się na około 3%, przy czym zmienność tempa wzrostu produktu krajowego w poszczególnych okresach była dość duża. W okresie 1989-2000 PKB zwiększał się o około 2,7% średniorocznie, natomiast w okresie 2001-2010 - o 3,9%, przy czym średnioroczny wzrost PKB był znacznie wyższy w II połowie dekady tj. w latach 2006-2010 (4,7%) niż w pierwszej (3,1% w latach 2001-2005). Akcesja Polski do UE w 2004 r. miała znaczący wpływ na przyspieszenie tempa rozwoju.

Według raportu Komisji Europejskiej o konkurencyjności UE w 2010 r.: „W 2009 r. wszystkie państwa członkowskie UE, z wyjątkiem Polski, odnotowały spadek produkcji: wahał się od około 3% w Belgii i Francji do wartości dwucyfrowych w Irlandii i państwach bałtyckich. Nawet, jeśli niektóre pojedyncze kraje doświadczyły podobnych zjawisk w przeszłości, obecna recesja jest niezwykła ze względu na połączenie dużego spadku aktywności gospodarczej i jej zasięgu: nastąpiło jednoczesne ogólnosiwiatowe załamanie, a wszystkie zaawansowane gospodarki pogrążyły się w kryzysie”⁶.

W wyniku szybszego wzrostu PKB Polski niż średni w Unii Europejskiej, co zwłaszcza dotyczyło 2009 r., kiedy większość krajów UE była pogrążona w recesji, w minionej dekadzie Polska poprawiła swoją pozycję w stosunku do średniej unijnej pod względem udziału w ogólnej wartości wytwarzanego PKB oraz wartości produkcji na mieszkańca.

PKB Polski w 2010 r. wyniósł 1415,4 mld zł, a w przeliczeniu walutowym - 354,3 mld EUR (w cenach bieżących); z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej stanowiło to 582,7 mld PPS⁷. Udział Polski w PKB całej Wspólnoty wyniósł 2,9% w cenach bieżących, a 4,7% po korekcie z tytułu różnic w sile nabywczej walut. W porównaniu z okresem przed akcesją, udział ten zwiększył się o około 1 p.p. Pod względem absolutnej wartości PKB liczonej w mld PPS, w 2010 r. Polska zajmowała szóstą pozycję w UE-27, za Niemcami, Wielką Brytanią, Francją, Włochami i Hiszpanią⁸.

O poziomie i tempie wzrostu gospodarczego w Polsce decyduje w przeważającej mierze popyt krajowy⁹, a głównie spożycie ogółem, stanowiące w Polsce w ostatnich latach około 80% PKB. W poszczególnych latach okresu 2007-2010 silnie zmieniała się struktura popytu krajowego, tj. relacje pomiędzy spożyciem a akumulacją, ze względu na dużą wrażliwość zwłaszcza drugiej z wymienionych kategorii na zmiany koniunktury. W konsekwencji, w poszczególnych latach różne elementy składowe popytu decydowały o wzroście gospodarczym.

W 2007 r. decydującym czynnikiem sprawczym wzrostu gospodarczego była akumulacja, której kontrybucja w 6,8% wzroście PKB stanowiła aż 5,1 p.p., w tym nakłady brutto na środki trwałe 3,4 p.p.

⁶ Raport „Konkurencyjność Unii Europejskiej w 2010 r.”, Komisja Europejska, styczeń 2011.

⁷ Dane w EUR i PPS według Eurostat.

⁸ W latach poprzednich Polska zajmowała 7 lokatę w UE pod względem wielkości PKB (w 2009 r. wyprzedziliśmy Niderlandy).

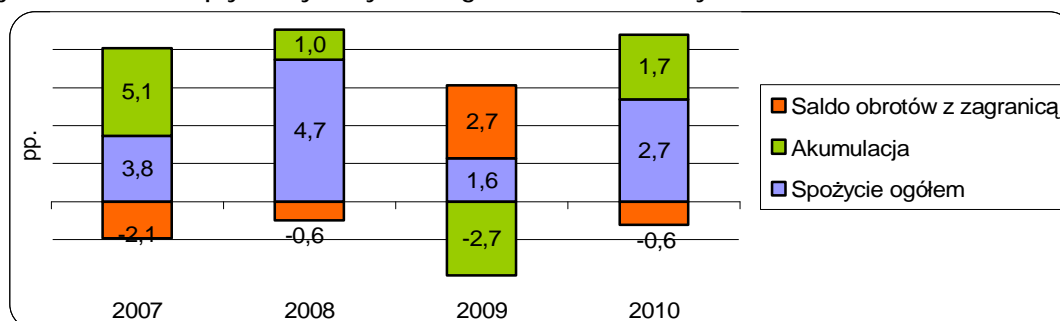
⁹ Wyjątkiem był 2009 rok, kiedy wkład popytu krajowego był ujemny (minus 1,1 p.p.).

W kolejnym 2008 roku udział akumulacji we wzroście był znacznie mniejszy (tylko 1 p.p.), nastąpiło bowiem znaczące obniżenie się tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe (z 17,6% w 2007 r. do 9,6% w 2008 r.).

Rok 2009 zasadniczo zmienił strukturę wzrostu gospodarczego w Polsce: drastyczny spadek akumulacji o 11,5% r/r na skutek zarówno obniżenia się nakładów brutto na środki trwałe o 1,2%, jak i spadku zapasów w jednostkach gospodarczych, był przyczyną jej silnie ujemnego oddziaływania na wzrost. Wkład spożycia był nadal dodatni, ale zbyt mały, aby zrównoważyć ujemny wpływ akumulacji; niski jak na warunki polskie 1,6% wzrost PKB został uzyskany przede wszystkim dzięki dodatniemu wkładowi eksportu netto.

W 2010 r. skala spadku nakładów brutto na środki trwałe była zbliżona (1,0%), ale odbudowa zapasów w przedsiębiorstwach, po ich drastycznym obniżeniu rok wcześniej, spowodowała wzrost akumulacji o 8,5% i powrót do jej pozytywnego wkładu we wzrost PKB. Należy jednak podkreślić, że odbudowa zapasów jest czynnikiem o charakterze jednorazowym, typowym dla okresów ożywienia gospodarczego następujących po „dołkach” koniunkturalnych, w związku z czym jego pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy będzie wygasł.

Wykres 3. Skala wpływu wybranych kategorii na wzrost realny PKB w latach 2007-2010

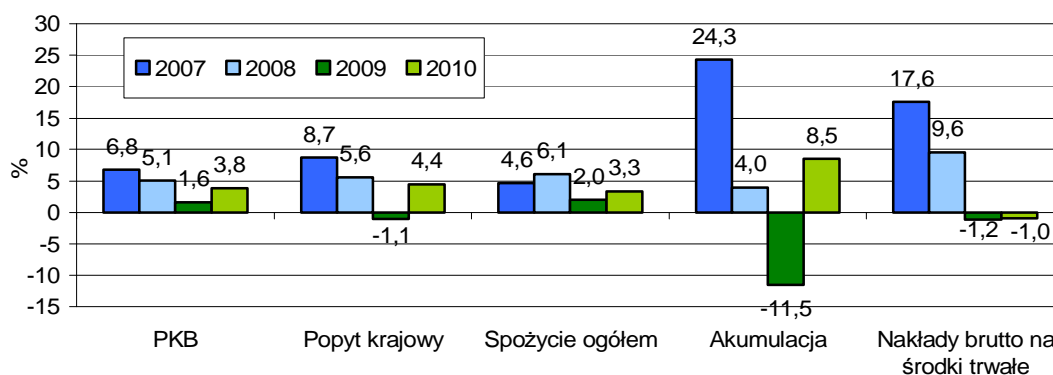


Źródło: GUS

W warunkach stabilnego udziału spożycia w produkcie krajowym, o wzroście gospodarczym w dużej mierze decydują nakłady inwestycyjne, ważne zarówno ze względu na bieżące efekty popytowe, jak i podażowe. W omawianym okresie 2007-2010 cechowały się one dużą niestabilnością – po dwóch latach wysokiego wzrostu nastąpiły dwa kolejne lata ich obniżki, głównie z powodu spadku inwestycji w sektorze prywatnym. Stopa inwestycji zmniejszała się od 21,6% w 2007 r. do 19,7% w 2010 r. (zakładana w SRK 2007-2010 stopa inwestycji na 2010 r. wynosiła 21%).

Rola pozostałych czynników popytowych wpływających na dynamikę PKB takich jak eksport netto, którego kontrybucja we wzrost PKB była w Polsce zwykle ujemna lub bliska neutralnej, czy też przyrost stanu zapasów, była zdecydowanie mniej znacząca, zwłaszcza poza okresami przesileń koniunkturalnych.

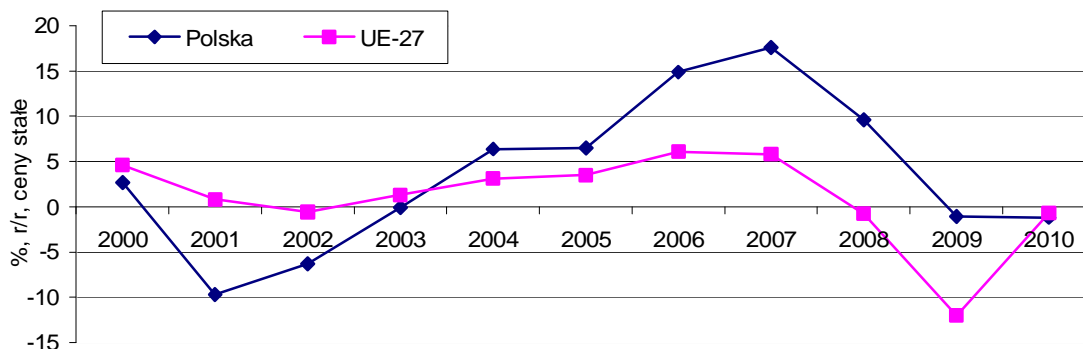
Wykres 4. Zmiany PKB i wybranych składowych popytu krajowego (r/r, ceny stałe)



Źródło: GUS

Zwraca uwagę fakt, że w całym okresie od akcesji Polski do UE tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe w naszym kraju było wyższe niż unijne¹⁰, a od 2007 r. również stopa inwestycji w Polsce była wyższa niż w UE-27.

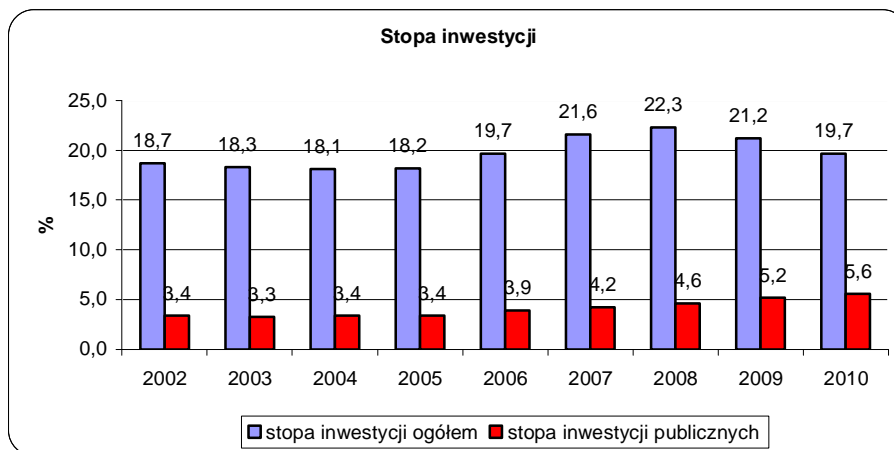
Wykres 5. Zmiany nakładów brutto na środki trwałe w Polsce i UE-27 (r/r, ceny stałe)



Źródło: Eurostat, GUS

Należy podkreślić, że wzrost stopy inwestycji, jaki nastąpił w Polsce w ostatnich latach, jest w dużej mierze skutkiem silnie rosnących nakładów sektora publicznego. Przepuszczalnie proces ten będzie kontynuowany – zakłada się, że w 2011 r. stopa inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 6,6%¹¹ (w latach 2007-2010 kształtowała się od 4,2 do 5,6%).

Wykres 6. Stopa inwestycji w Polsce (% PKB)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

W 2010 r. nastąpiło pogorszenie nierównowagi zewnętrznej w porównaniu z 2009 r. Według danych NBP¹², ujemne saldo rachunku bieżącego wyniosło w 2010 r. 15,9 mld EUR i było znacznie wyższe niż w roku 2009 (12,2 mld EUR).; tym samym deficyt na rachunku obrotów bieżących zwiększył się z 3,9% PKB w 2009 r. do 4,5% PKB w 2010 r. Deficyt ten był jednak znacznie mniejszy niż w latach poprzednich, kiedy wynosił 19,2 mld EUR w 2007 r. i 23,8 mld EUR w 2008 r. tj. odpowiednio 6,2% i 6,6% PKB¹³.

Na kształtowanie się salda rachunku bieżącego bilansu płatniczego wpływały następujące pozycje:

- § ujemne saldo dochodów, zwiększające się w ostatnich latach, wynoszące w 2010 r. 12,6 mld EUR,

¹⁰ Za wyjątkiem 2010 r.

¹¹ Program Konwergencji 2011.

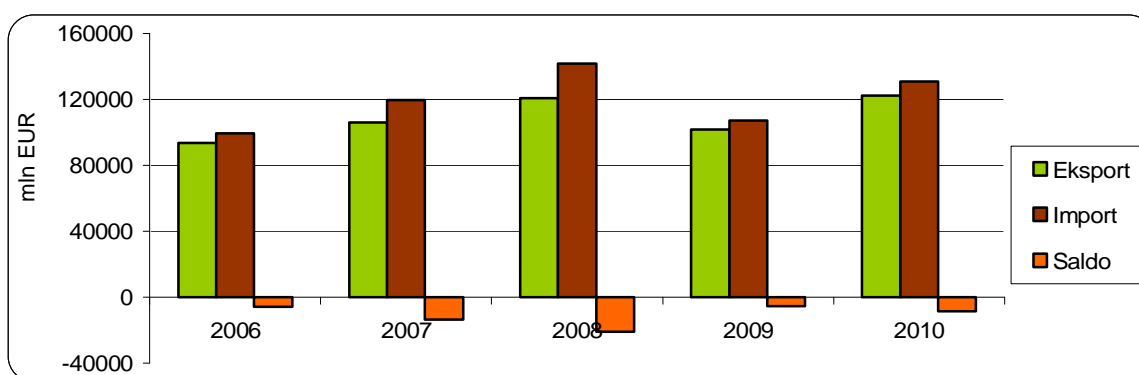
¹² Dane NBP z 29 czerwca 2011 r., zawierające istotne korekty danych dotyczących bilansu płatniczego za lata 2004-2010.

¹³ Znaczący spadek deficytu obrotów bieżących w relacji do PKB spowodował, że 2009 r. był wyjątkowy - kontrybucja eksportu netto we wzrost PKB była wówczas dodatnia.

- § ujemne saldo obrotów towarowych, wynoszące w 2010 r. 8,6 mld EUR, wykazujące znaczne wahania wielkości w zależności od koniunktury,
- § dodatnie saldo transferów bieżących, zmniejszające się w ostatnich latach od 3,1 mld EUR w 2007 r. do 2,8 mld EUR w 2010 r.; wpływał na to między innymi spadek wielkości transferów prywatnych,
- § również dodatnie, ale zmniejszające się w ostatnich latach saldo usług (ponad 3,4 mld EUR w każdym z lat w okresie 2007-2009, spadek do 2,6 mld EUR w 2010 r.).

Zmniejszenie deficytu na rachunku obrotów bieżących w 2009 r. należy raczej traktować jako wydarzenie jednorazowe, spowodowane znaczącym spadkiem ujemnego salda obrotów towarowych w wyniku spowolnienia gospodarczego i obniżenia aktywności gospodarczej, na skutek czego obniżenie importu w skali rocznej (o 24,4%) było znacznie głębsze niż eksportu (o 15,8%). Ożywienie gospodarcze w 2010 r. spowodowało, iż obroty handlu zagranicznego istotnie wzrosły, bardziej w imporcie (o 22,2%) niż w eksporcie (o 20,3%), w konsekwencji czego ujemne saldo obrotów towarowych zwiększyło się do 8,6 mld EUR (z 5,4 mld EUR w 2009 r.).

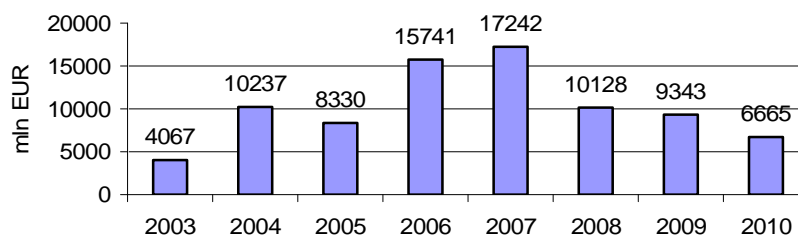
Wykres 7. Obroty handlu zagranicznego (mln EUR)



Źródło: NBP

Nadal ważne znaczenie dla gospodarki ma napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Począwszy od 2007 r., bardzo korzystnego pod względem wielkości zagranicznych inwestycji bezpośrednich, ich napływ do Polski systematycznie zmniejszał się.

Wykres 8. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce (mln EUR)



Źródło: NBP

Należy podkreślić, że napływ BIZ ma wyraźnie cykliczny charakter, tzn. ich wielkość silnie zależy od fazy cyklu koniunktury. W okresach dobrej koniunktury gospodarczej w latach 2006-2007 wielkość napływających do Polski BIZ wynosiła 15,7 -17,2 mld EUR rocznie, w okresie spowolnienia gospodarczego 2008-2009 utrzymywała się na poziomie około 10 mld EUR, natomiast w 2010 r. wyniosła 6,7 mld EUR, tj. o prawie 29% mniej niż w roku poprzednim.

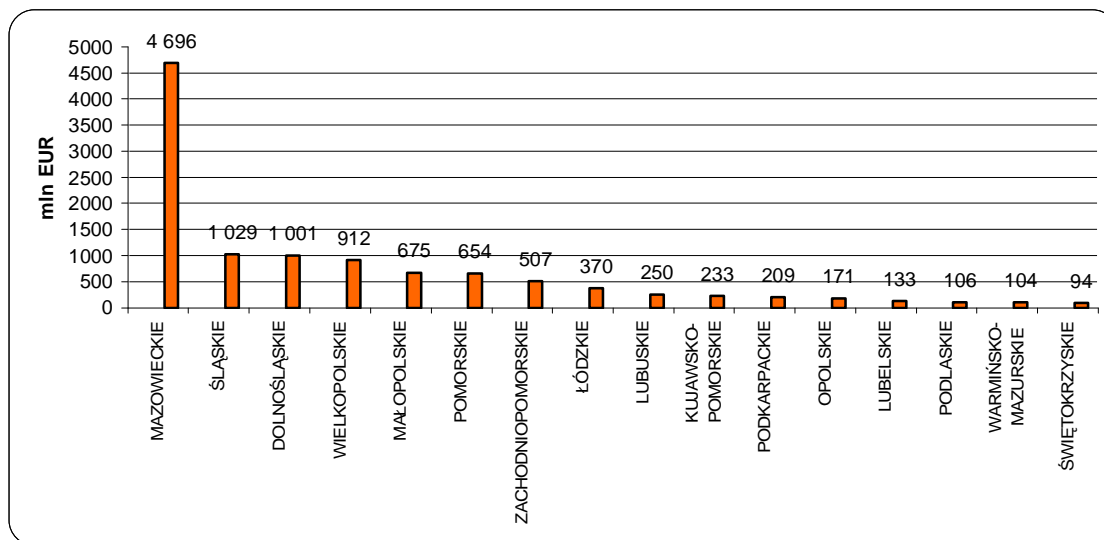
W konsekwencji, relacja inwestycji bezpośrednich do PKB obniżyła się z 5,5% w 2007 r. do około 1,9% w 2010 r.

Należy podkreślić, że spadek strumienia BIZ w latach 2008-2010 w stosunku do najlepszego pod tym względem 2007 r. był zjawiskiem światowym, na co w miała wpływ awersja inwestorów do ryzyka w konsekwencji kryzysu finansowego. Globalny poziom BIZ w 2010 r. był o

40% niższy od najwyższego odnotowanego w 2007 r.; BIZ z krajów rozwiniętych zmniejszyły się jeszcze bardziej, stanowiąc zaledwie połowę poziomu z 2007 r.¹⁴

Wahania napływu BIZ do Polski miały swoje odzwierciedlenie w wielkości bezpośrednich inwestycji w województwach¹⁵.

Wykres 9. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do województw w okresie 2007–2010 (średniorocznie, mln EUR)



Źródło: BIEC, dane GUS i NBP

Pierwsze trzy pozycje pod względem wielkości średniorocznego napływu BIZ do województw w okresie 2007–2010 w mln EUR zajmowały województwa: mazowieckie (4 696 mln EUR), śląskie (1 029 mln EUR) oraz dolnośląskie (ponad 1 000 mln EUR). Trzy ostatnie pozycje w rankingu napływu BIZ w okresie 2007–2010 zajmują województwa: świętokrzyskie (94 mln EUR), warmińsko-mazurskie (104 mln EUR) oraz podlaskie (106 mln EUR).

Największym beneficjentem napływu BIZ do Polski było zatem województwo mazowieckie. Jego udział w całości napływu BIZ do Polski wyniósł w ujęciu średniorocznym 42,1%. Udział następnych w kolejności województw śląskiego i dolnośląskiego wyniósł po około 9%. Najmniejszy udział w napływie BIZ do Polski na poziomie około 1% odnotowały województwa: świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie oraz podlaskie.

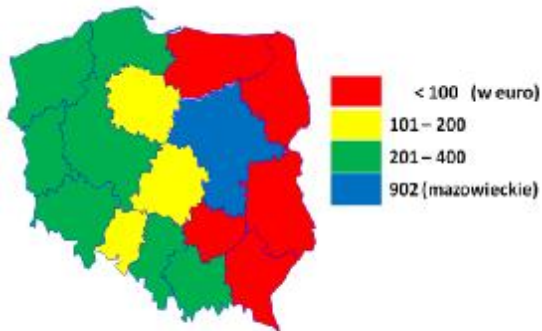
Grupa siedmiu województw: mazowieckie, śląskie, dolnośląskie, wielkopolskie, małopolskie i pomorskie i zachodniopomorskie koncentruje łącznie około 85% BIZ napływających do Polski, podczas gdy pozostałe 9 województw tylko 15%.

W okresie 2007–2010 największa wartość BIZ w przeliczeniu na mieszkańca napłynęła do województwa mazowieckiego (średniorocznie ponad 900 EUR); w 2007 r. było to 1300 EUR na mieszkańca, a w 2010 r. napływ wyniósł połowę tej kwoty (652 EUR). Na drugim miejscu pod względem wielkości napływu BIZ w przeliczeniu na mieszkańca uplasowało się województwo dolnośląskie z kwotą 348 EUR średniorocznie, a na trzecim woj. zachodniopomorskie z kwotą 300 EUR. Najmniejszy napływ BIZ na mieszkańca w analizowanym okresie odnotowało województwo lubelskie (około 60 EUR). Rozpiętość między skrajnymi województwami pod tym względem w okresie 2007–2010 była około 15-krotna.

¹⁴ Biuletyn Informacyjny PAIIZ nr 2/2011.

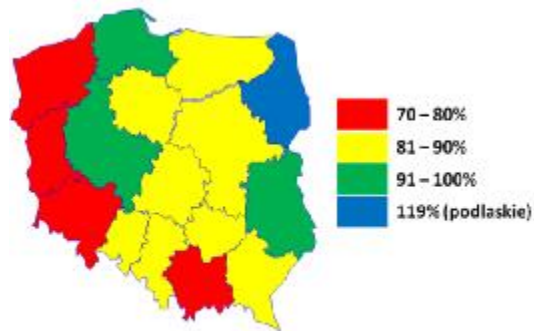
¹⁵ Szacunkowe dane Biura Inwestycji i Cykli Ekonomicznych (BIEC) dla MRR, na podstawie danych NBP z maja 2011 r.

Wykres 10. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na mieszkańca 2007–2010 (średniorocznie, na mieszkańca)



Źródło: BIEC, dane GUS i NBP

Wykres 11. Dynamika napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na mieszkańca 2007–2010 (średniorocznie, na mieszkańca)



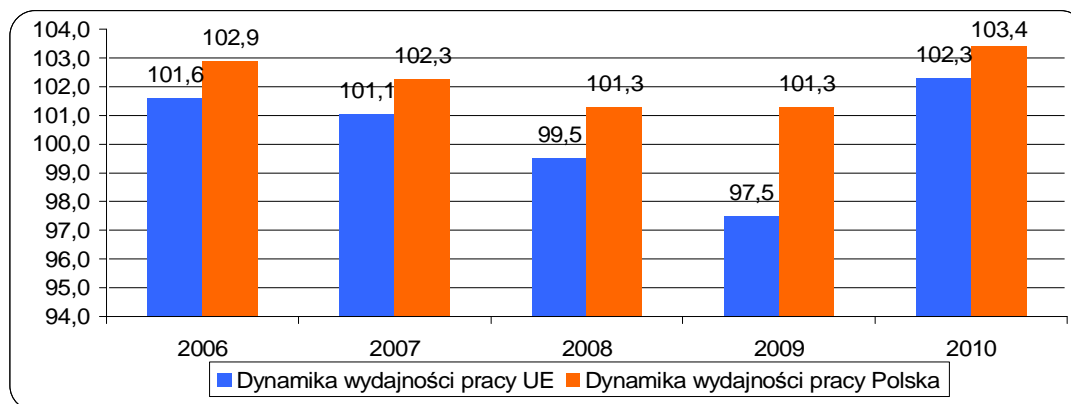
Źródło: BIEC, dane GUS i NBP

Widoczne jest, że o ile pod względem napływu BIZ na mieszkańca dominują województwa południowe i zachodnie, to pod względem dynamiki napływu BIZ środek ciężkości przesuwa się w kierunku województw wschodnich i centralnych. Jest to proces pozytywny ze względu na wyrównywanie międzyregionalnych poziomów rozwoju.

Produktywność polskiej gospodarki i jej uwarunkowania strukturalne

Decydującymi czynnikami przesądzającymi o tempie wzrostu gospodarczego są tendencje w kształtowaniu się zasobów pracy oraz wydajności pracy. W latach 2007–2010 tempo wzrostu obu czynników w Polsce było wyższe niż w UE-27, na skutek czego ogólny wzrost gospodarczy Polski wyprzedzał znacząco tempo wzrostu unijnego PKB.

Wykres 12. Dynamika wydajności pracy (PKB/pracującego) w UE-27 i w Polsce



Źródło: Eurostat

Wydajność pracy mierzona PKB na jednego pracującego w PPS wynosiła w 2010 r. 66,5% średniej unijnej i w latach 2007–2010 zwiększyła się o 5,5 p.p. Postęp ten należy uznać za raczej umiarkowany. Kilku nowym krajom członkowskim udało się w większym stopniu zmniejszyć różnicę w poziomie produktywności w stosunku do średniej unijnej, np. Rumunii o 7,6 p.p., Estonii o 7,7 p.p., Słowacji o 10,8 p.p. W grupie nowych krajów członkowskich, wyższy wskaźnik wydajności pracy w relacji do UE-27 odnotowała Słowacja (82,6%), Republika Czeska (71,8%), Węgry (70,9%), a także Malta (92,4%) i Cypr (89,2%).

O poziomie produktywności w znacznej mierze decyduje struktura gospodarki danego kraju w przekroju sektorów ekonomicznych, z uwagi na fakt istnienia znaczących różnic w wydajności pracy w poszczególnych rodzajach działalności gospodarczej. Zmiany te przebiegają bardzo powoli i w sposób

nieciągly, z wahaniami wielkości udziałów określonych rodzajów działalności gospodarczych w poszczególnych latach z powodu ich różnej podatności na zjawiska koniunkturalne. Zmiany w strukturze gospodarki w latach 2007-2010 w odniesieniu do WDB i pracujących prezentuje poniższa tabela.

Tabela 1. **Struktura gospodarki w przekroju sektorów ekonomicznych**¹⁶
(udziały w %, zmiany w p.p.)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	zmiany w latach 2007-2010
WDB						
sektor I	4,2	4,3	3,7	3,6	3,5	-0,7
sektor II	31,1	31,6	31,5	31,7	31,7	0,6
sektor III	64,7	64,1	64,8	64,7	64,8	0,1
Pracujący (BAEL, 15-64, przeciętne w roku)						
sektor I	15,8	14,7	14,0	13,3	12,9	-2,9
sektor II	30,0	30,8	31,9	31,1	30,2	0,2
sektor III	54,2	54,5	54,1	55,6	56,9	2,7

Źródło: GUS, Eurostat

Znacznie większe zmiany zaszły w strukturze sektorowej pracujących niż w strukturze wytworzonej WDB. Tendencje tych zmian można scharakteryzować następująco:

- nastąpił niewielki wzrost udziału dominującego w gospodarce sektora usługowego (do poziomu prawie 65% w WDB i niemal 57% w liczbie pracujących),
- udział sektora przemysłowego ustabilizował się na poziomie 30-32% zarówno w produkcji, jak i w liczbie pracujących,
- znacząco zmniejszył się udział sektora rolniczego w liczbie pracujących (z prawie 15% w 2007 r. do niecałych 13% w 2010 r.) i w WDB – z 4,3% w 2007 r. do 3,5% PKB w 2010 r.).

Zmiany w strukturze pracujących przebiegały nieco inaczej niż przewidywano w SRK 2007-2015. Szybciej zmniejszał się udział pracujących w sektorze I (w 2010 r. zakładano udział tego sektora na poziomie 15,0%), faktyczny udział był niższy o ponad 2 p.p. Zakładano także zmniejszenie udziału pracujących w sektorze II z 30,0% w 2006 r. do 27,5% w 2010 r.; sektor ten jednak zwiększał swój udział w liczbie pracujących w kolejnych latach do prawie 32% w 2008 r., a w 2010 r. wynosił 30,2%. Planowany w SRK poziom kontrybucji sektora III w pracujących 57,5% okazał się niewiele wyższy niż uzyskany w 2010 r. (56,9%).

Mimo korzystnych zmian, struktura rodzajowa gospodarki w Polsce nadal znacząco odbiega od unijnej. W porównaniu z krajami UE-27, struktura pracujących w Polsce w przekroju sektorów ekonomicznych cechuje się wysokim udziałem sektora I, na poziomie prawie 3-krotnie przewyższającym średnią unijną, a także nieco wyższym udziałem sektora II. Udział sektora III był niższy – o ponad 10 p.p. - niż w UE-27.

Podobne różnice – chociaż na nieco innym poziomie – obserwuje się porównując strukturę WDB w Polsce i w UE-27: ponad dwukrotnie wyższy udział rolnictwa (3,5% w Polsce, 1,7% w UE-27), nieco wyższy w Polsce udział sektora przemysłowego, a znacząco niższy (o prawie 9 p.p.) udział sektora usługowego.

Zasadnicza różnica pomiędzy wielkością udziału sektora I w produkcji (3,5%) i pracujących (12,9%) oznacza niską produktywność tego sektora, wpływając niekorzystnie na poziom produktywności całej gospodarki narodowej.

Konwergencja gospodarcza Polski z UE

W ostatnich kilku latach dokonywał się **systematyczny postęp w konwergencji Polski z krajami UE-27** mierzony zmniejszającym się dystansem do średniego unijnego poziomu PKB na mieszkańca. PKB w cenach bieżących na mieszkańca Polski wyniósł w 2010 r. 9,3 tys. EUR, co stanowiło 38% średniej unijnej, tj. o 14 p.p. więcej niż przed akcesją. Analogiczne dane w przeliczeniu na PPS za

¹⁶ Zakres sektorów ekonomicznych: sektor I (rolniczy) - rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo oraz rybactwo; sektor II (przemysłowy) - przemysł i budownictwo; sektor III (usługowy) - usługi rynkowe i nierynkowe.

2010 r. (15,3 tys. PPS) wskazują, że relacja PKB na mieszkańca w Polsce do analogicznego wskaźnika dla UE-27 zwiększyła się z poziomu niewiele przekraczającego połowę średniej unijnej w 2004 r. do 62% w 2010 r. Postęp ten należy uznać za znaczący. Założony w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 wskaźnik PKB *per capita* w PPS na poziomie 58% średniej UE-25 został zatem przekroczony w 2009 r.

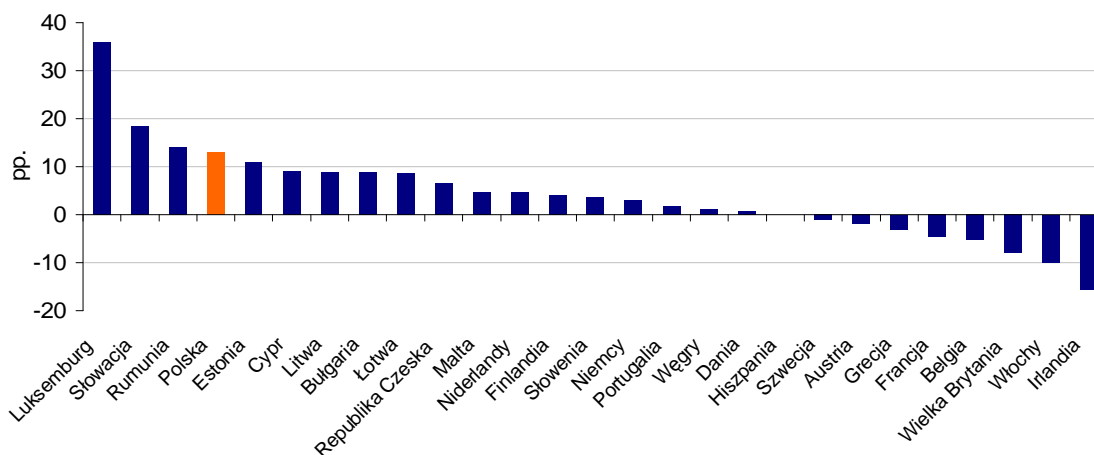
Tabela 2. Wskaźniki konwergencji realnej na tle wzrostu PKB w Polsce i UE-27

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Wzrost realny PKB UE-27, %	2,5	2,0	3,2	3,0	0,5	-4,3	1,8
Wzrost realny PKB Polski, %	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,8
UE-27, PKB <i>per capita</i> w tys. EUR	21,7	22,5	23,7	25,0	25,0	23,5	24,5
Polska, PKB <i>per capita</i> w tys. EUR	5,3	6,4	7,1	8,2	9,5	8,1	9,3
Polska, UE-27=100	25	28	30	33	38	35	38
Polska, PKB <i>per capita</i> w tys. PPS	11,0	11,5	12,3	13,6	14,1	14,3	15,3
Polska, UE-27=100	51	51	52	54	56	61	62

Źródło: Eurostat, GUS

W grupie nowych krajów członkowskich, Polska znalazła się na trzecim miejscu – za Słowacją i Rumunią - pod względem szybkości procesu konwergencji w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego.

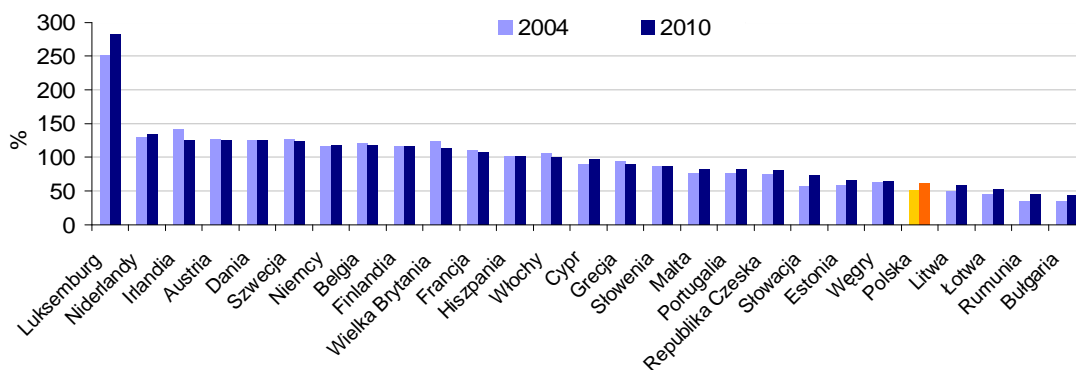
Wykres 13. Zmiany wskaźnika PKB per capita w PPS w relacji do średniej unijnej (UE-27=100) w krajach członkowskich w latach 2004-2010



Źródło: Eurostat

Porównanie danych o wielkości PKB wytworzonego na mieszkańca w poszczególnych krajach w latach 2004-2010 wskazuje wyraźnie na postęp, jakiego dokonały nowe państwa członkowskie pod względem zbliżania się do średniej unijnej. Zmieniła się nieco kolejność krajów uszeregowanych pod względem poziomu tego wskaźnika, np. Irlandia i Wielka Brytania obniżyły swoją pozycję, a Słowacja podwyższyła; Polska nadal lokuje się w ostatniej piątce krajów unijnych i wyprzedza jedynie Litwę, Łotwę, Bułgarię i Rumunię.

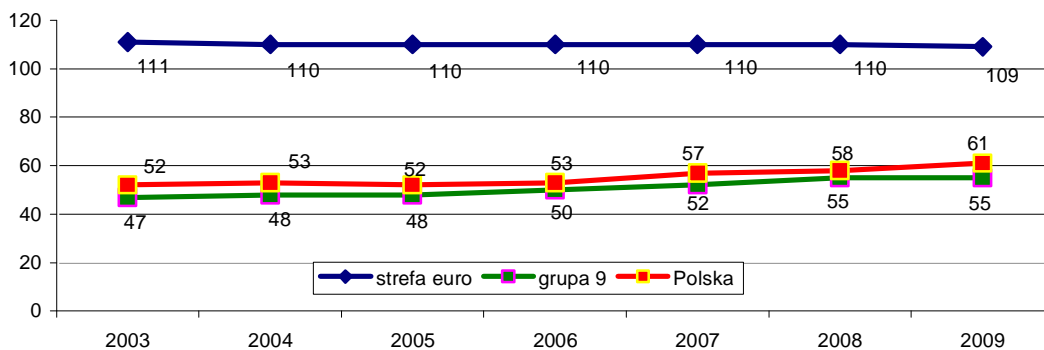
Wykres 14. Wskaźnik PKB per capita w PPS w latach 2004-2010 (UE-27=100, kraje uszeregowane według poziomu wskaźnika w 2010 r.)



Źródło: Eurostat

Proces konwergencji krajów członkowskich UE ma miejsce nie tylko w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego, ale także w odniesieniu do materialnego poziomu życia ich mieszkańców, mierzonego dochodami do dyspozycji gospodarstw domowych¹⁷. W 2009 r. dochód realny do dyspozycji gospodarstw domowych na mieszkańca w grupie 9 krajów członkowskich z najniższym poziomem tychże dochodów *per capita*¹⁸, stanowił 55% średnich dochodów w UE i był wyższy o 3 p.p. w stosunku do 2007 r., tj. do poziomu sprzed recesji. Z kolei różnica pomiędzy dochodem realnym do dyspozycji gospodarstw domowych na mieszkańca w krajach strefy euro a średnią unijną zmniejszyła się o 1 p.p. pomiędzy 2007 r. a 2009 r. Oznacza to redukcję dystansu pomiędzy średnim dochodem gospodarstw domowych *per capita* w najbogatszych i najbiedniejszych krajach UE.

Wykres 15. Dochody realne do dyspozycji gospodarstw domowych na mieszkańca (w PPS, UE-27=100)



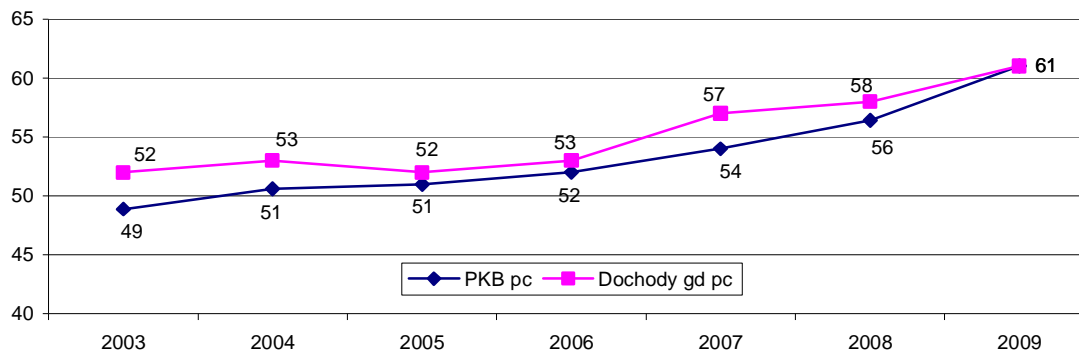
Źródło: Eurostat

Z powyższych danych statystycznych wynika, że w latach 2004-2009 Polska dokonała postępu zarówno w zakresie zbliżania się do średniego unijnego poziomu rozwoju gospodarczego (o 12 p.p.), jak i w konwergencji w zakresie poziomu życia mieszkańców (o 9 p.p.). Ponadto szacunki wskazują, że w 2009 r. zrównały się wskaźniki dla Polski ilustrujące poziom rozwoju gospodarczego (PKB *per capita*) oraz materialny poziom życia ludności mieszkańców (dochody realne do dyspozycji gospodarstw domowych *per capita*) w relacji do UE-27 (stanowią około 61% średniej unijnej obliczanej z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej).

¹⁷ Dane dotyczą skorygowanych dochodów brutto do dyspozycji gospodarstw domowych (sektora instytucjonalnego gospodarstw domowych) tzn. dochodów uwzględniających spożycie usług indywidualnych, dostarczanych społeczeństwu nieodpłatnie, takich jak edukacja, ochrona zdrowia, zabezpieczenie społeczne; nie zawiera spożycia usług zbiorowych, takich jak bezpieczeństwo publiczne, obrona narodowa, administracja. Źródłem danych jest unijne badanie EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions).

¹⁸ Grupa ta obejmuje następujące kraje: Bułgarię, Rumunię, Łotwę, Polskę, Estonię, Węgry, Litwę, Słowację i Republikę Czeską. Źródło: Eurostat, *Statistics in Focus No 16/2011, The 9 poorest countries catching up on income per capita*.

Wykres 16. Konwergencja Polski z UE w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego (PKB *per capita* w PPS, UE-27=100) oraz poziomu życia mieszkańców (dochody realne do dyspozycji gospodarstw domowych *per capita* w PPS, UE-27=100)



Źródło: Eurostat

Wśród krajów członkowskich UE, największego postępu we wzroście relatywnego poziomu dochodów realnych do dyspozycji gospodarstw domowych na mieszkańca w okresie pomiędzy 2007 i 2009 r. dokonała Słowacja (6 p.p.), Cypr (5 p.p.), Polska (4 p.p.) i Finlandia (3 p.p.).

W zestawie wskaźników monitorujących cel główny SRK 2007-2015, który dotyczy podniesienia poziomu i jakości życia mieszkańców Polski, znajduje się kilka dotyczących materialnych i pozamaterialnych warunków życia społeczeństwa. **Założony na 2010 r. poziom przeciętnych miesięcznych dochodów na 1 osobę (950 zł) został przekroczony w 2008 r.** Przeciętne trwanie życia kobiet w 2010 r. (80,6 lat) dokładnie odpowiadało założonemu w Strategii, natomiast przeciętne trwanie życia mężczyzn (72,1 lat) było niższe niż zakładano (73,3 lat). Wskaźnik zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych w 2010 r. (5,0) był korzystniejszy niż zakładany w SRK (5,5). Dane te świadczą o postępie dokonany w ostatnich latach w dziedzinie poprawy poziomu życia Polaków.

Procesy konwergencji polskich regionów¹⁹ z UE w zakresie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego

W okresie 2007-2010 w województwach miały miejsce intensywne procesy rozwojowe, stymulowane w dużej mierze możliwościami oferowanymi przez politykę spójności, jak również procesy dostosowawcze do nowej sytuacji gospodarczej, wywołanej konsekwencjami kryzysu.

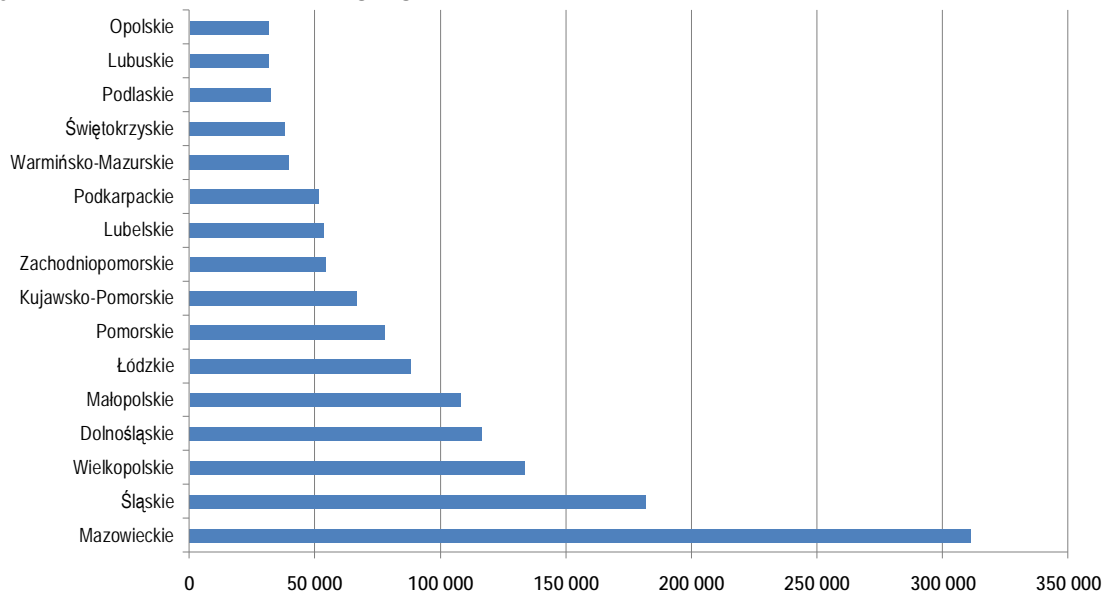
Podobnie jak w latach poprzednich, procesy rozwoju regionów przebiegały w sposób zróżnicowany.

W układzie terytorialnym najwyższy poziom produktu krajowego brutto osiągało województwo mazowieckie - 311,4 mld zł w 2010 r.²⁰, najniższy - woj. opolskie na poziomie 31,4 mld zł.

¹⁹ W raporcie używa się zamiennie określeń województwo i region w odniesieniu do jednostek terytorialnych poziomu NUTS 2.

²⁰ Dane za 2009 i 2010 r. – szacunkowe dane Biura Inwestycji i Cykli Ekonomicznych (BIEC) dla MRR.

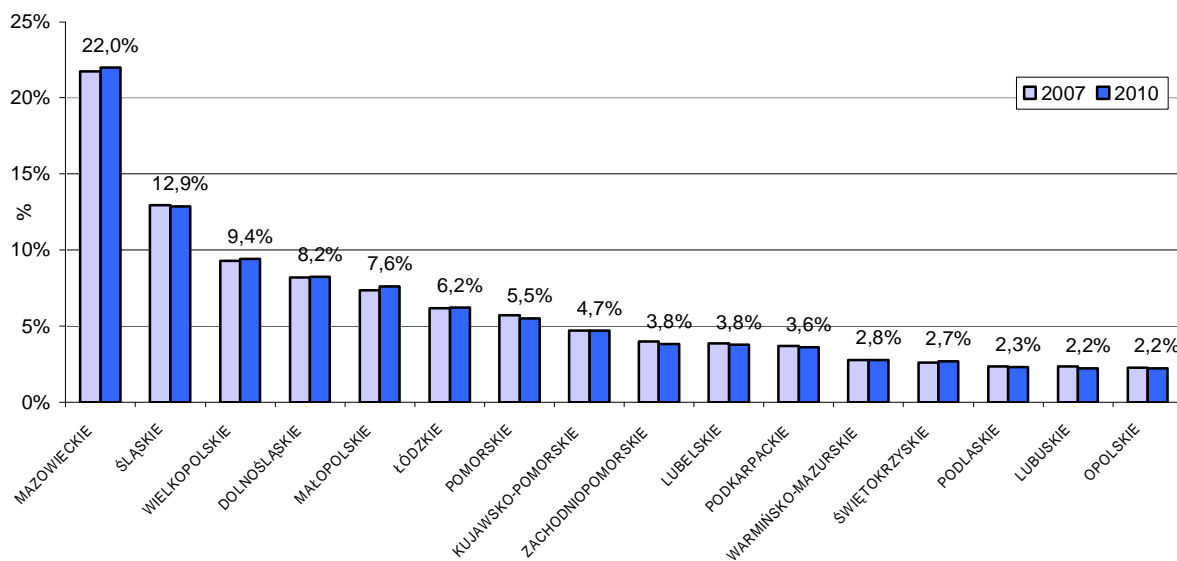
Wykres 17. Szacunek PKB według regionów w 2010 r. (mln zł)



Źródło: Dane szacunkowe BIEC

W okresie 2007-2010 roku nie odnotowano poważniejszych zmian w regionalnej strukturze generowania PKB w stosunku do lat ubiegłych, dotyczyły one jedynie kolejności trzech województw o najniższym udziale w krajowym PKB, tj. województw podlaskiego, lubuskiego oraz opolskiego.

Wykres 18. Udział województw w tworzeniu PKB w latach 2007–2010 (dane liczbowe na wykresie dotyczą 2010 r.)



Źródło: GUS (2007), BIEC (2010)

Najwyższy i rosnący udział w generowaniu krajowego PKB uzyskiwało województwo mazowieckie. Szacuje się, że w 2010 roku tworzyło ono 22,0 % PKB Polski tj. więcej niż w 2007 r. (21,7%).

Cztery województwa o największym potencjale gospodarczym: mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie wytwarzały w 2010 r. 52,5% krajowego PKB tj. o 0,3 p.p. więcej niż w 2007 r.

Niewielkiemu zmniejszeniu w stosunku do 2007 r. uległ udział w PKB Polski pięciu województw o najmniejszym potencjale gospodarczym²¹ tj. województw opolskiego, lubuskiego,

²¹ Regiony, z których każdy wytwarza nie więcej niż 3% wartości PKB.

podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego (ich łączny udział wynosił w 2010 r. 12,2%) oraz województw Polski Wschodniej (15,2% w 2010 r.). Tym samym nie został uzyskany zakładany w SRK 2007-2015 udział Polski Wschodniej na poziomie 18% krajowego PKB.

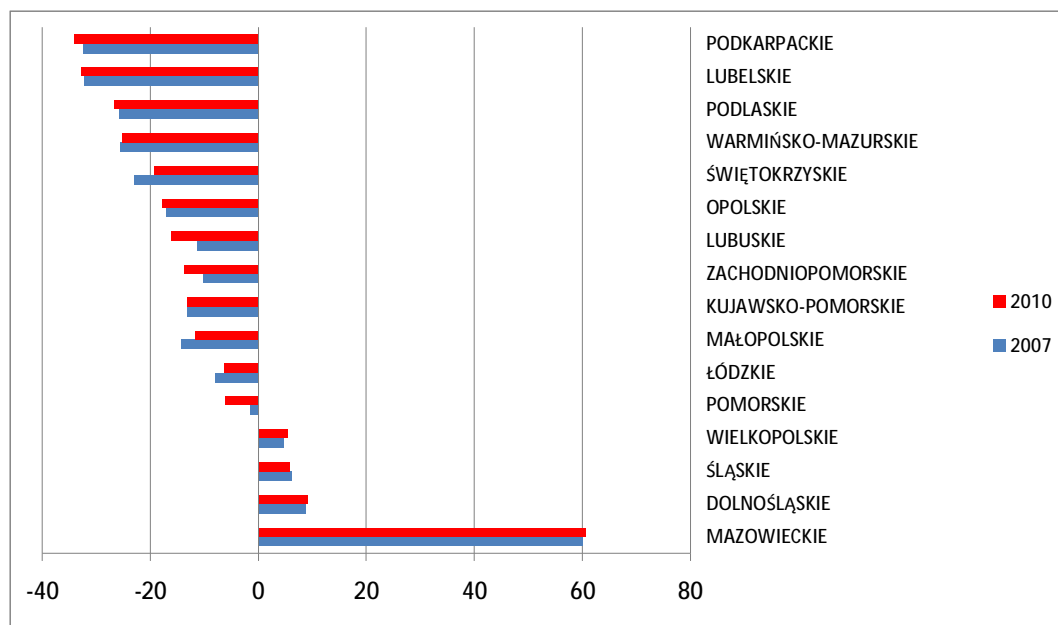
Trwałe zmiany w udziale poszczególnych województw w tworzeniu krajowego produktu brutto zauważalne są w dłuższym horyzoncie czasu i dotyczą niewielu regionów. Zaliczyć do nich można województwo mazowieckie, gdzie od 1995 r. nastąpił wzrost kontrybucji do krajowego PKB z około 17% w 1995 r. do 22% w 2010 r. oraz województwo śląskie, gdzie nastąpił spadek kontrybucji w krajowy PKB z około 15% w 1995 r. do niecałych 13% w 2010 r.

Przeciętny poziom produktu krajowego brutto w przeliczeniu na mieszkańca Polski wyniósł w 2010 r. 37,1 tys. zł²², co stanowiło 120% średniego PKB z roku 2007.

Najwyższy poziom produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca w 2010 r. odnotowano w województwie mazowieckim (59,5 tys. zł, co stanowiło 161% średniej krajowej). Pozostałe województwa, w których poziom PKB na 1 mieszkańca przewyższył średnią dla całego kraju, to: dolnośląskie (40,5 tys. zł w 2010 r., co stanowiło 109% średniej krajowej), śląskie (39,2 tys. zł, 106% średniej krajowej) oraz wielkopolskie (39,1 tys. zł, 106% średniej krajowej).

Najniższy poziom produktu krajowego brutto na 1 mieszkańca zanotowano - według szacunków - w województwie podkarpackim (w 2010 r. 24,4 tys. zł, co stanowiło 66% średniej krajowej). Niewiele większą wartość PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca odnotowano w woj. lubelskim (24,9 tys. zł, 67% średniej krajowej). Nie nastąpiły w tym względzie znaczące zmiany w porównaniu z latami poprzednimi; dotyczyły one na ogół niewielkiego zwiększenia dystansu do średniej krajowej województw słabszych ekonomicznie, na korzyść regionów silniejszych gospodarczo. W okresie 2007-2010 nie nastąpiło zmniejszenie różnicowania pomiędzy regionami w zakresie poziomu rozwoju ekonomicznego.

Wykres 19. Procentowe odchylenie wartości PKB na mieszkańca w stosunku do średniej krajowej w 2007 i 2010 roku

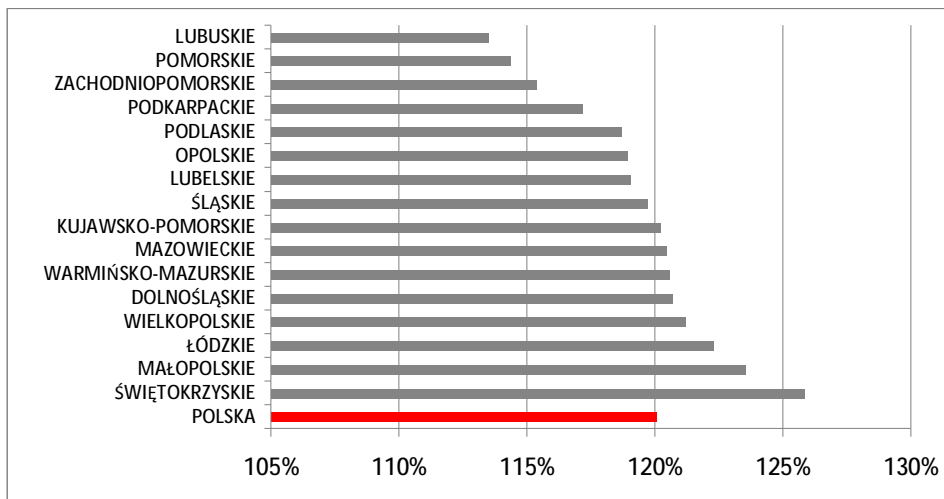


Źródło: BIEC

Najwyższy wzrost PKB na mieszkańca w 2010 r. w stosunku do 2007 r. odnotowano w woj. świętokrzyskim, co poprawiło relację PKB *per capita* w tym województwie do średniej krajowej o około 4 punkty procentowe (z 77% wartości średniej krajowej w 2007 r. do 81% w 2010 r.). Niewiele niższe tempo wzrostu PKB na mieszkańca odnotowane w woj. małopolskim spowodowało wzrost relacji PKB *per capita* do średniej krajowej z 86% w 2007 r. do 88% w 2010 r. Relatywnie niskie tempo wzrostu w okresie 2007–2010 w województwach: lubuskim i pomorskim spowodowało pogorszenie relacji PKB na mieszkańca do średniej krajowej w przypadku województwa lubuskiego - z 89% w 2007 r. do 84% w 2010 r. - oraz pomorskiego - z 98% średniej krajowej w 2007 r. do 94% w 2010 r.

²² W cenach bieżących.

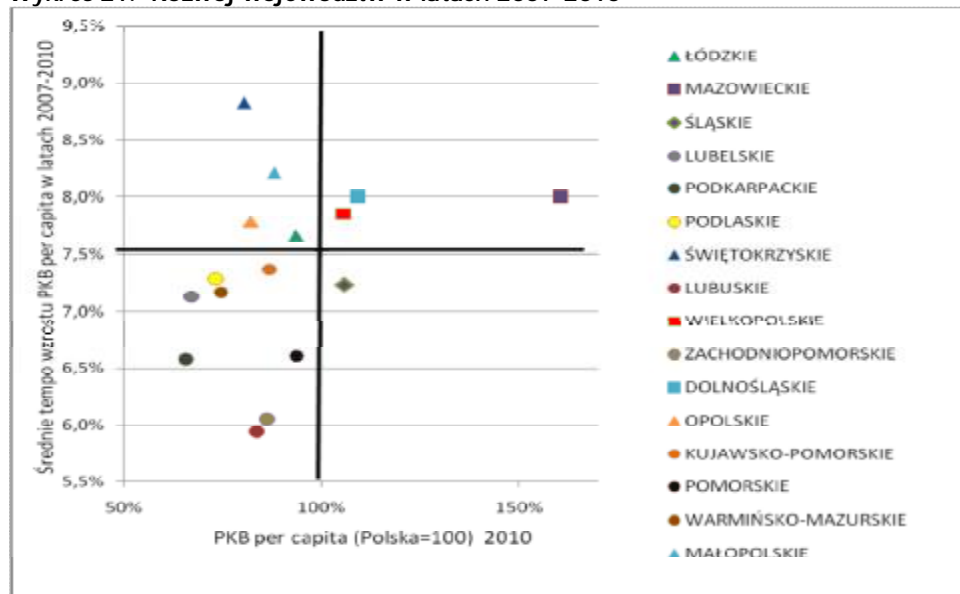
Wykres 20. Dynamika PKB na mieszkańca w 2010 r. w stosunku do 2007 r. (ceny bieżące)



Źródło: GUS, BIEC

Biorąc pod uwagę średnie tempo wzrostu PKB per capita w województwach z lat 2007-2010 oraz relację PKB per capita do średniej krajowej, rysują się cztery grupy województw: **liderzy** - województwa o najwyższej dynamice wzrostu, z PKB per capita powyżej średniej krajowej (mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie); regiony **doganiające** - o dynamice wzrostu powyżej średniej krajowej oraz niższym od średniej krajowej poziomie PKB per capita (świętokrzyskie, małopolskie, łódzkie i opolskie); grupa województw **odstających** (kujawsko-pomorskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie, pomorskie, podkarpackie oraz z wyraźnie niższą dynamiką wzrostu - zachodniopomorskie i lubuskie) oraz czwarta grupa - województw **tracących**, do której zaliczyć należy woj. śląskie - o wyższym PKB per capita w stosunku do średniej krajowej i niższej od przeciętnej dla kraju dynamice wzrostu.

Wykres 21. Rozwój województw w latach 2007-2010



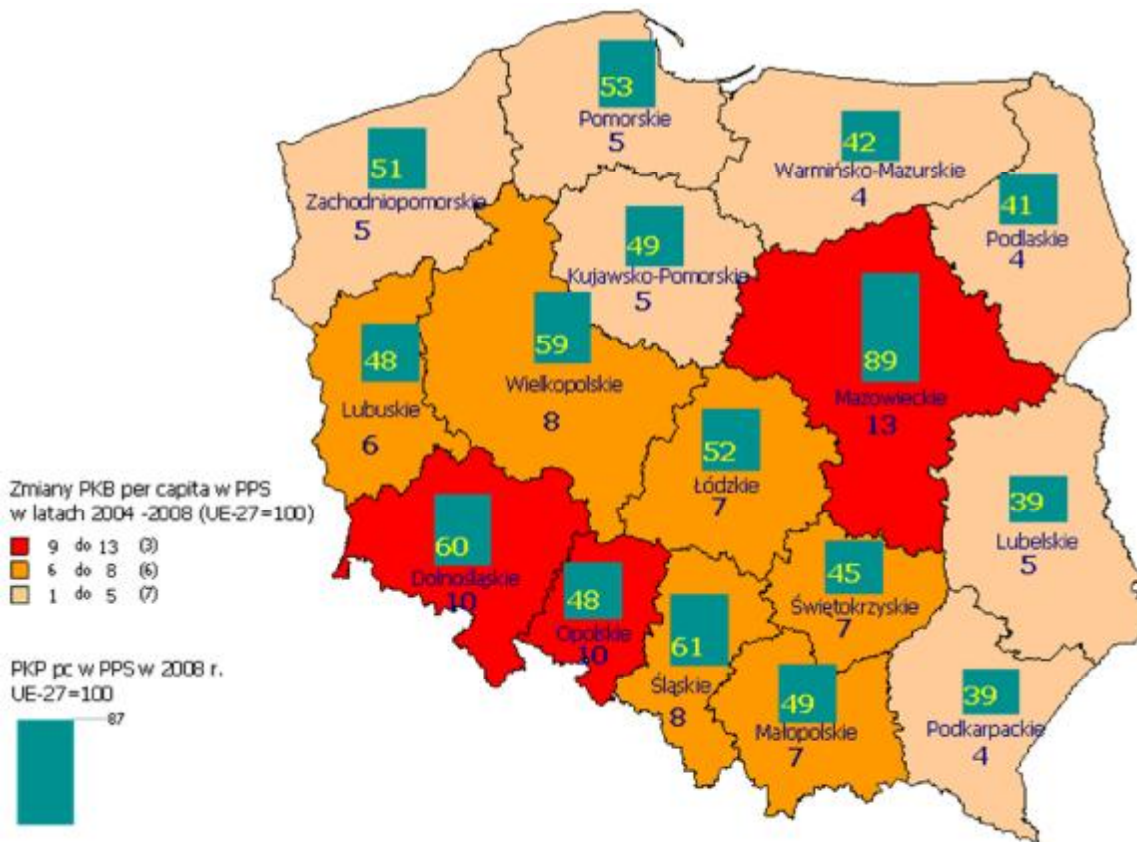
Źródło: Dane szacunkowe BIEC

W grupie liderów wyróżniało się - zarówno pod względem tempa wzrostu PKB per capita, jak i jego poziomu w stosunku do średniej krajowej - woj. mazowieckie (głównie dzięki Warszawie). Spośród województw z grupy doganiających najbliższej średniej krajowej było województwo łódzkie, zaś najwyższe tempo wzrostu osiągnęło województwo świętokrzyskie. Spośród województw odstających, najwyższym tempem wzrostu charakteryzowało się w ostatnich latach woj. kujawsko-pomorskie, jednak jego PKB per capita stanowił w 2010 r. zaledwie 87% średniej krajowej. Najślabszą dynamikę odnotowały województwa: zachodniopomorskie (86% krajowego PKB per capita w 2010 r.) i woj. lubuskie (84% krajowego PKB per capita). Województwo śląskie było jedynym, którego poziom PKB per capita w

2010 r. przewyższał średnią krajową, jednak tempo wzrostu w ostatnich latach było poniżej średniej, co grozi w dłuższej perspektywie utratą wysokiej pozycji w rankingu województw ze względu na wysokość PKB na mieszkańca.

Dane Eurostat o PKB wytworzonym w regionach, wyrażone w PPS, potwierdzają fakt, że najszybciej dystans rozwojowy w stosunku do państw unijnych pokonywało woj. mazowieckie, które w 2008 r.²³ osiągnęło poziom 89% średniej UE-27 tj. o 13 p.p. wyższy niż przed akcesją. Również woj. dolnośląskie i opolskie dokonały dużego postępu w latach 2004-2008, zmniejszając ten dystans o 10 p.p. Postęp w tym zakresie dokonany przez regiony Polski północnej (woj. pomorskie i zachodniopomorskie – po 5 p.p.) i wschodniej (w granicach 4-5 p.p.) był znacznie mniejszy, za wyjątkiem woj. świętokrzyskiego, które w grupie województw zaliczanych do Polski wschodniej, osiągnęło najlepszy rezultat, uzyskując poziom 45% średniej unijnej tj. o 7 p.p. wyższy niż notowany przed akcesją.

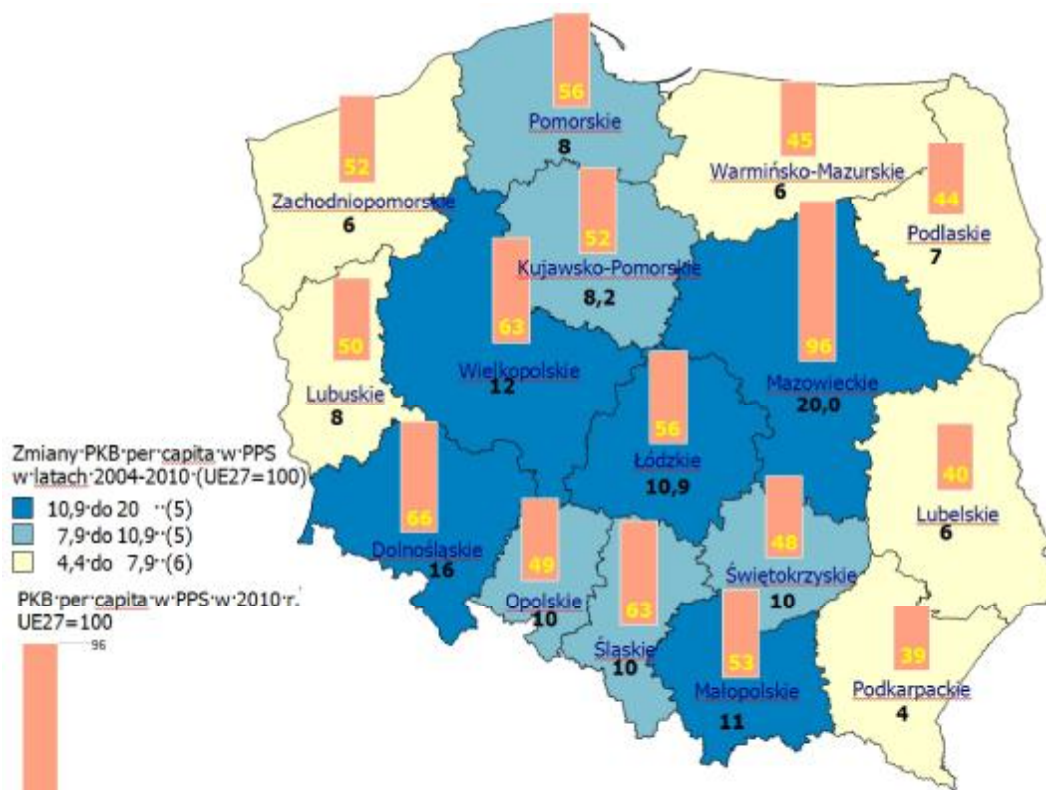
Mapa 1. PKB *per capita* w PPS w województwach w 2008 r. (UE-27=100) i zmiany w latach 2004-2008 (w p.p.)



Źródło: Eurostat

²³ Ostatnie dane Eurostatu dot. PKB *per capita* w PPS w przekroju regionów NUTS 2 są dostępne za 2008 r.

Mapa 2. PKB *per capita* w PPS w województwach w 2010 r. (szacunkowo, UE-27=100) i zmiany w latach 2004-2010 (w p.p.)



Źródło: BIEC

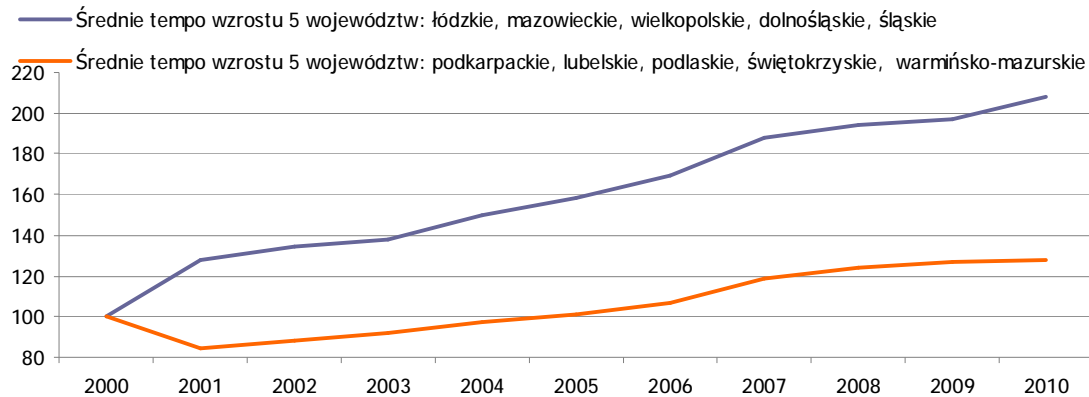
Według szacunkowych danych Biura Inwestycji i Cykli Ekonomicznych (BIEC) dotyczących poziomu PKB *per capita* w PPS w latach 2009-2010 (czyli dla lat, dla których nie są dostępne dane statystyczne Eurostatu), w 2010 r.:

- województwo mazowieckie osiągnęło 96% średniej unijnej,
- województwo dolnośląskie – 66% średniej unijnej,
- województwo śląskie i wielkopolskie – 63% średniej unijnej,
- województwo łódzkie i pomorskie – 56% średniej unijnej,
- województwo małopolskie – 53% średniej unijnej,
- województwo zachodniopomorskie i kujawsko-pomorskie – 52% średniej unijnej,

a województwo lubuskie nieznacznie przekroczyło połowę średniej unijnej.

Pozostałe województwa, w tym Polski wschodniej, odnotowały poziom tego wskaźnika poniżej 50% średniej unijnej.

Porównując województwa najszybciej doganiające średnią krajów UE-27 (mazowieckie, dolnośląskie, wielkopolskie i łódzkie,) z najstabilniej rozwiniętymi województwami z Polski wschodniej (podkarpackie, lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie), widać, że różnica pomiędzy najszybciej rozwijającymi się województwami a tymi o zdecydowanie niższym tempie rozwoju, w ostatnim dziesięcioleciu pogłębiła się.

Wykres 22. Tempo wzrostu PKB *per capita* w PPS w latach 2000-2010 (2000=100)

Źródło: Eurostat, BIEC

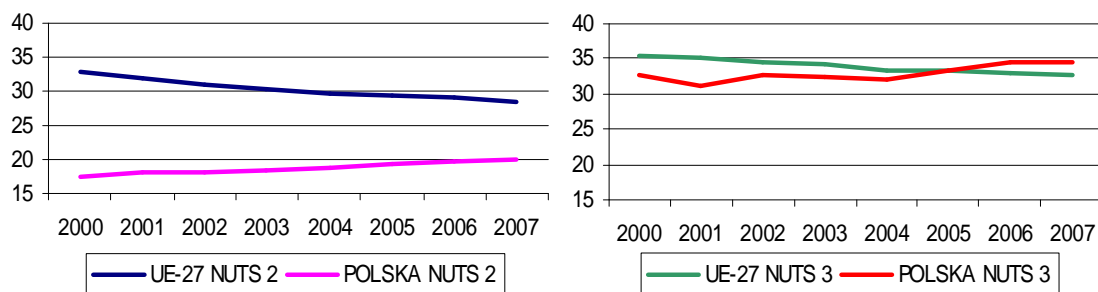
W latach 2009-2010 jedynie województwo mazowieckie przekroczyło 75% średniej wartości PKB w PPS na mieszkańca dla krajów UE-27. Sześć województw (lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, opolskie i warmińsko-mazurskie) nie przekroczyło pod tym względem 50% średniej unijnej.

Na tle Unii Europejskiej, **Polska nie należy do krajów silnie zróżnicowanych terytorialnie**. Współczynniki mierzące poziom zróżnicowania pomiędzy województwami i podregionami z reguły kształtują się poniżej wielkości średnich dla UE-27. W UE poziom zróżnicowania w zakresie podstawowych kategorii społeczno-ekonomicznych pomiędzy regionami systematycznie zmniejszał się²⁴; w Polsce procesy zmiany poziomu zróżnicowań terytorialnych przebiegały nieco inaczej.

Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce w zakresie poziomu rozwoju ekonomicznego zwiększało się w ostatnich latach zarówno na szczeblu jednostek terytorialnych NUTS 2 (województwa), jak i NUTS 3 (podregiony).

Zróżnicowanie terytorialne w zakresie PKB na mieszkańca na szczeblu jednostek terytorialnych NUTS 2 było znacznie niższe niż średnie w UE-27 (wskaźnik dyspersji²⁵ wynosił 19,9% w Polsce wobec 28,3% w UE w 2007 r.). O ile jednak w UE-27 obserwuje się zmniejszanie tak zdefiniowanego zróżnicowania, to w Polsce zróżnicowania te narastały, jakkolwiek tempo tego zjawiska uległo spowolnieniu. Zróżnicowanie w zakresie regionalnego PKB na mieszkańca na szczeblu jednostek NUTS 3 również zwiększało się, a od 2006 r. nieznacznie przewyższa wskaźnik zróżnicowania dla UE-27 (wskaźnik dyspersji regionalnego PKB na mieszkańca w Polsce w 2007 r. wynosił 34,5%, w UE-27 kształtował się na poziomie 32,7%). Zasadnicza różnica dotyczyła kierunku przebiegu procesu zbieżności regionów – w Polsce poziom zróżnicowania systematycznie narastał (pomiędzy rokiem 2000 a 2007 nastąpił wzrost powyższego wskaźnika o 1,7 p.p.), podczas gdy w UE nastąpiło jego obniżenie o 2,8 p.p.

Wykres 23. Zróżnicowanie w zakresie regionalnego PKB na mieszkańca na poziomie jednostek NUTS 2 i NUTS 3 w Polsce i UE-27 (dyspersja, %)



Źródło: Eurostat

²⁴ Za wyjątkiem stopy bezrobocia w okresie okołokryzysowym.

²⁵ Wskaźnik dyspersji regionalnego PKB *per capita* mierzy się sumą różnic bezwzględnych pomiędzy krajowym i regionalnym PKB *per capita* ważonych udziałem w ludności wyrażoną jako odsetek krajowego PKB *per capita*. Wynosi on zero, kiedy regionalny PKB *per capita* jest identyczny we wszystkich regionach, a rośnie wówczas, gdy powiększa się dystans pomiędzy PKB *per capita* w regionach a średnią krajową. Dane Eurostatu, ostatnie dostępne za 2007 r.

Zjawisko zwiększania się różnicowań pomiędzy regionami danego kraju w zakresie poziomu rozwoju ekonomicznego jest charakterystyczne dla tzw. „gospodarek doganiających” i nastąpiło we wszystkich nowych państwach członkowskich, na ogół w silniejszym wymiarze niż w Polsce. Nie oznacza to jednak, że polityka regionalna może zaniedbywać konsekwencje wynikające z tego faktu; wręcz przeciwnie, powinno to stanowić silne wskazanie dla podejmowania działań łagodzących skutki powyższego zjawiska.

Nieco inaczej przebiegał proces zmian w poziomie zróżnicowań na szczeblu jednostek terytorialnych NUTS 2 i NUTS 3 w odniesieniu do stopy bezrobocia: był on znacznie mniejszy w Polsce niż w UE (np. wskaźnik dyspersji na szczeblu NUTS 2 wynosił w 2009 r. 49,1% dla UE-27, a dla Polski 20,1%; analogiczne wskaźniki dla NUTS 3 wynosiły 52,7% oraz 31,5%). Zarówno w UE, jak i Polsce, w ostatnich latach poziom zróżnicowania pomiędzy regionami w odniesieniu do stopy bezrobocia zaczął zwiększać się, po wielu latach procesu zmniejszania się powyższych zróżnicowań, co należy przypisać czynnikom koniunkturalnym i związanym z kryzysem światowym.

Kształtowanie się wskaźnika dyspersji zatrudnienia osób w wieku 15-64 wskazuje na znacznie mniejsze (prawie dwukrotnie) zróżnicowanie terytorialne w tym zakresie niż to ma miejsce przeciętnie w UE-27, a ponadto zróżnicowanie to zmniejszało się w ostatnich latach. Ma to pewne pozytywne aspekty społeczne, jednakże może też wskazywać na małą elastyczność regionalnych rynków pracy w zakresie zdolności dostosowania do wymogów ilościowych i jakościowych gospodarki.

Okres 2007-2010 był trudny dla polskiego rynku pracy, głównie ze względu na spowolnienie wzrostu gospodarczego, ale także z uwagi na rosnącą aktywizację ekonomiczną populacji w wieku produkcyjnym. Zmniejszająca się systematycznie do 2008 r. stopa bezrobocia (7,1% według BAEL) wzrosła ponownie do 8,2% w 2009 r. oraz 9,6% w 2010 r. Była ona jednak znacznie niższa niż zakładana na 2010 r. w SRK (12,0%). Stopa bezrobocia rejestrowanego zwiększyła się w tym czasie z 11,2% w 2007 r. do 12,3% w 2010 r.

W przekroju terytorialnym, w wielu regionach stopa bezrobocia w 2010 r. była niższa niż w 2007 r.; dotyczyło to głównie wyżej rozwiniętych gospodarczo województw (mazowieckie i dolnośląskie), chociaż znaczące obniżenie było także udziałem woj. warmińsko-mazurskiego oraz kujawsko-pomorskiego. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 zwiększył się w tym czasie do 59,3%, najbardziej w regionach o wysokim poziomie rozwoju ekonomicznego (mazowieckie, kujawsko-pomorskie, śląskie, wielkopolskie, dolnośląskie).

Niekorzystnie kształtowała się sytuacja na rynku pracy w dwóch województwach Polski wschodniej: lubelskim i podlaskim, gdzie nastąpił w tym okresie jednocześnie spadek wskaźnika zatrudnienia i wzrost stopy bezrobocia, a także w woj. podkarpackim, gdzie co prawda miał miejsce niewielki wzrost wskaźnika zatrudnienia, ale towarzyszyło mu znaczące zwiększenie bezrobocia.

Tabela 3. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata i stopa bezrobocia w województwach w 2010 r. (BAEL, %)

Województwo	Wskaźnik zatrudnienia			Stopa bezrobocia		
	2007	2010	zmiana w p.p.	2007	2010	zmiana w p.p.
Ogółem	57,0	59,3	2,3	9,6	9,6	0,0
dolnośląskie	55,0	57,8	2,8	12,7	11,3	-1,4
kujawsko-pomorskie	53,8	56,9	3,1	11,3	10,6	-0,7
lubelskie	59,8	59,2	-0,6	9,5	9,9	0,4
lubuskie	55,6	57,2	1,6	9,8	10,5	0,7
łódzkie	59,0	61,3	2,3	9,3	9,2	-0,1
małopolskie	58,1	59,6	1,5	8,5	9,1	0,6
mazowieckie	60,9	64,4	3,5	9,1	7,4	-1,7
opolskie	56,1	58,5	2,4	9,3	9,7	0,4
podkarpackie	56,5	57,5	1,0	9,6	11,6	2,0
podlaskie	59,3	59,2	-0,1	8,9	10,3	1,4
pomorskie	56,4	59,1	2,7	9,5	9,3	-0,2
śląskie	54,1	57,2	3,1	8,1	9,1	1,0
świętokrzyskie	58,3	59,0	0,7	12,1	12,0	-0,1
warmińsko-mazurskie	54,4	56,0	1,6	10,5	9,7	-0,8
wielkopolskie	57,6	60,7	3,1	8,3	8,8	0,5
zachodniopomorskie	51,9	53,7	1,8	11,5	12,3	0,8

Źródło: GUS

W priorytecie 6 SRK 2007-2015 „Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej” zakładano między innymi zmniejszenie się średniego wskaźnika bezrobocia obliczanego dla trzech podregionów (NUTS 3) o najwyższej stopie bezrobocia; wskaźnik ten istotnie obniżał się do 2008 r., ale od 2009 r. odnotowuje się jego ponowny wzrost.

Powyższe dane świadczą o tym, że negatywne zjawiska koniunkturalne, jakie zaistniały w latach 2008-2009, miały większy wpływ na rynki pracy w regionach słabiej rozwiniętych gospodarczo.

Nierówności dochodowe

Badanie rozkładu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych uwidacznia znaczące nierówności w niektórych krajach UE. Przeciętnie w UE, ogólne dochody do dyspozycji górnego kwintyla (czyli jednej piątej ludności o najwyższych dochodach) były pięciokrotnie wyższe niż dochody do dyspozycji dolnego kwintyla (czyli 20% populacji o najniższych dochodach). **Polska należy do krajów o średnim poziomie tak zdefiniowanego wskaźnika nierówności dochodowych** (wynosił on 5,1 w 2008 r.), przy czym wykazywał on od 1999 r. lekką tendencję rosnącą. Najmniejsze nierówności dochodowe miały miejsce w Słowenii, Republice Czeskiej i na Węgrzech (powyższy wskaźnik wynosił ponad 3); największe – na Łotwie, w Rumunii i na Litwie (poziom wskaźnika w przedziale 6-7)²⁶.

Unijne badanie dochodów do dyspozycji ludności pokazuje także różnicę w ich strukturze według źródeł pochodzenia. W strukturze dochodów polskich gospodarstw domowych, mniejszy udział mają dochody z pracy najemnej (niecałe 50% wobec ponad 62% w UE-27) oraz dochody z tytułu własności (4% wobec 10,5% w UE-27), natomiast wyższym udziałem charakteryzują się dochody z tytułu nadwyżki operacyjnej brutto (głównie dochody z działalności gospodarczej osób fizycznych, ponad 33% wobec 19,3% w UE-27) oraz ze źródeł niezarobkowych (renty, emerytury, zasiłki społeczne – 5,7% wobec 3,7% w UE). Obciążenie podatkami tychże dochodów jest niższe niż średnio w UE, z drugiej jednakże strony polskie gospodarstwa domowe otrzymują relatywnie mniej tzw. transferów społecznych w formie usług publicznych dostarczanych nieodpłatnie, takich jak edukacja czy ochrona zdrowia.

Sytuacja finansów publicznych

W 2010 r. nastąpiło dalsze pogłębienie nierównowagi finansów publicznych wynikające przede wszystkim z pogarszających się relacji pomiędzy dochodami i wydatkami publicznymi. Mimo że polska gospodarka nie doświadczyła recesji, spowolnienie tempa wzrostu PKB w latach 2009-2010 negatywnie wpłynęło na poziom dochodów podatkowych. W największym stopniu efekt spowolnienia gospodarczego widoczny był w dynamice wpływów z podatków dochodowych, szczególnie z podatku CIT, który z natury jest wrażliwy na zmiany koniunktury gospodarczej.

Zgodnie z notyfikacją fiskalną przekazaną przez rząd polski do Komisji Europejskiej w kwietniu br., deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (SIRIS) w 2010 r. ukształtował się na poziomie 111,2 mld zł, co stanowiło 7,9% PKB, natomiast dług publiczny wyniósł 778,2 mld zł, tj. 55,0% PKB²⁷.

W okresie 2007-2010 deficyt finansów publicznych zwiększył się z 1,9% PKB do 7,9% PKB (w SRK założono na 2010 r. deficyt wynoszący 2,5% PKB). Dług publiczny wzrósł z 45,0% PKB w 2007 r. do 55,0% PKB w 2010 r., przy czym największy przyrost - o 4,1 p.p. - nastąpił w 2010 r. (w 2008 r. wzrost wyniósł 2,1 p.p., w 2009 r. – 3,8 p.p.). W SRK przewidywano na 2010 r. udział długu publicznego na poziomie 51,7% PKB.

Tabela 4. Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (wg ESA'95)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
PKB w mld zł	1060,0	1176,7	1275,4	1343,4	1415,4
Wynik sektora w mld zł	-38,5	-22,1	-46,8	-98,7	-111,2
% PKB	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,9
podsektora centralnego w mld zł	-43,2	-35,3	-49,8	-71,5	-83,9
% PKB	-4,1	-3,0	-3,9	-5,3	-5,9
podsektora lokalnego w mld zł	-2,7	0,5	-2,3	-14,0	-16,1
% PKB	-0,3	0,0	-0,2	-1,0	-1,1

²⁶ Źródło: Eurostat, *Statistics in Focus No 16/2011, The 9 poorest countries catching up on income per capita*.

²⁷ Wszystkie dane dotyczące finansów publicznych są podawane zgodnie z metodologią unijną ESA'95.

podsektora funduszy ubezpieczeń społ. w mld zł	7,4	12,7	5,2	-13,2	-11,2
% PKB	0,7	1,1	0,4	-1,0	-0,8
Dług sektora w mld zł	506,0	529,4	600,8	684,1	778,2
% PKB	47,7	45,0	47,1	50,9	55,0

Źródło: GUS

Finanse publiczne w kontekście decentralizacji procesów rozwojowych

Zagadnienie decentralizacji finansów publicznych zostało silnie zaakcentowane w najważniejszych dokumentach strategicznych obowiązujących na poziomie krajowym.

W Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 problematyka decentralizacji finansów publicznych omówiona została w Priorytecie 6 „Rozwój Regionalny i podniesienie spójności terytorialnej”. Podkreślono w nim, że dla osiągnięcia celów rozwojowych Polski najważniejsza – obok zapewnienia ładu przestrzennego, rozwoju obszarów metropolitalnych i wiejskich – jest „decentralizacja procesów rozwojowych i idąca za tym decentralizacja finansów publicznych, powodująca zwiększenie roli samorządów terytorialnych w inwestowaniu w infrastrukturę techniczną i społeczną oraz w rozwój regionów i wykorzystanie potencjału lokalnego”.

W raporcie Polska 2030²⁸ będącym punktem wyjścia dla opracowywanej Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju temat decentralizacji poruszono w Wyzwaniu 9 - Sprawne państwo. W dokumencie tym zwrócono uwagę m.in. na to, że skuteczny proces decentralizacji wymaga, aby wraz ze zwiększaniem zakresu kompetencji, jednostkom samorządu terytorialnego przekazywane były także odpowiednie środki finansowe.

W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 problem decentralizacji omówiono przede wszystkim z perspektywy systemu zarządzania polityką rozwoju. Za poważne wyzwanie uznano konieczność „dokończenia procesu przebudowy całego systemu dystrybucji terytorialnej polityki rozwojowej” – sposobem na wypracowanie optymalnych rozwiązań w tym zakresie ma być tzw. proces „terytorializacji” polityk sektorowych.

Proces decentralizacji zadań publicznych oraz towarzysząca mu decentralizacja finansów publicznych miał charakter stopniowy i przebiegał na przestrzeni ostatnich dwóch dziesięcioleci, wraz z transformacją z gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej. Poniżej zaprezentowano najważniejsze akty prawne, które ukształtowały obecnie funkcjonujący system instytucjonalny.

Pierwsza grupa aktów prawnych to dokumenty o charakterze ustrojowym, które sankcjonują istnienie trójzszczeblowego podziału samorządu terytorialnego.

- Najwcześniej, bo już w 1990 r., przeprowadzono pierwszy etap reformy decentralizacyjnej – powołano do życia gminy jako wspólnoty samorządowe. Ustalono zasady²⁹ ich funkcjonowania, wskazano zadania realizowane przez samorządy gminne, przekazano im prawo do wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. W kolejnych latach podjęto prace nad wprowadzeniem dwóch dodatkowych szczebli samorządu terytorialnego. Elementem tego procesu było przekazanie największym ośrodkom miejskim (jako zadań zleconych) w połowie lat 90. obowiązków w zakresie świadczenia usług publicznych oraz bezpieczeństwa publicznego³⁰.
- Dokumentem kluczowym dla decentralizacji finansów publicznych jest uchwalona w 1997 r. Konstytucja RP (Dz. U. 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), której Rozdział VII został w całości poświęcony samorządowi terytorialnemu. Zgodnie z zapisami ustawy zasadniczej, samorząd wykonuje zadania niezastrzeżone ustawowo dla innych władz publicznych. W Konstytucji określono, że obowiązkiem samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań własnych, których zakres może zostać dodatkowo rozszerzony o realizację zadań zleconych. Jako źródła finansowania ustawodawca wskazał dochody własne, subwencję ogólną oraz dotacje. Warto także zauważyć, że w ustawie zasadniczej znalazł się zapis, że zmianom

²⁸ Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Premiera RM, 2009 r.

²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.), od 1999 r. zwana ustawą o samorządzie gminnym.

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz. U. Nr 65, poz. 309, z późn. zm.), ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. Nr 141, poz. 692, z późn. zm. akt uchylony ustawą z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.).

w zakresie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego towarzyszyć muszą odpowiednie zmiany w podziale dochodów publicznych.

- Funkcjonujący obecnie trójszczeblowy podział terytorialny państwa wprowadzony został ostatecznie w 1999 r. Obok istniejących już wcześniej samorządów gminnych, swoją działalność rozpoczęło także 16 samorządowych województw oraz 308 powiatów ziemskich. Dodatkowo, w przypadku 65 największych gmin miejskich wprowadzono nową instytucję miasta na prawach powiatu – gminy pełniące jednocześnie funkcję samorządu powiatowego. Powołane do życia podmioty stały się podmiotami publicznymi - jednostkami samorządu terytorialnego. Zakres uprawnień i strukturę administracyjną województw i powiatów określono w tzw. pakiecie ustaw samorządowych.³¹

Równolegle do zmian na płaszczyźnie ustrojowej, wprowadzono także w życie szereg aktów prawnych określających zasady finansowania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

- W latach 1999-2003 gospodarkę finansową sektora samorządowego regulowała ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 1998 r.³² W przypadku samorządów wojewódzkich i powiatowych wprowadziła ona nowe wytyczne, natomiast w przypadku samorządów gminnych uporządkowała rozproszone wcześniej w innych aktach prawnych przepisy. Sankcjonowała ona między innymi zasady wyliczania i podziału subwencji ogólnej oraz określiła udziały każdego ze szczebli samorządu terytorialnego w dochodach z podatków centralnych. Na uwagę zasługuje fakt, że ustawa początkowo uchwalona została jako rozwiązanie tymczasowe – miała obowiązywać jedynie do 2000 r. Ponieważ jednak prace nad docelowymi uregulowaniami trwały znacznie dłużej niż pierwotnie zakładano, obowiązywanie jej zapisów przedłużano kolejno na lata 2001, 2002 i 2003. Warto także zwrócić uwagę na sposób, w jaki omawiana ustawa określała źródła finansowania powiatów i województw – nowopowstałe szczeble samorządu terytorialnego były uzależnione od płatności o charakterze transferowym (subwencje i dotacje), nie przywdziano dla nich praktycznie żadnych dochodów własnych.
- Przełomowym momentem dla finansów polskich samorządów był rok 2003, kiedy uchwalono ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³³. Wprowadziła ona wiele rozwiązań, które w następnych latach pozwoliły na zauważalne zwiększenie poziomu decentralizacji finansów publicznych oraz podniosły zakres samodzielności samorządów wojewódzkich i powiatowych. Do najważniejszych zmian wprowadzonych w nowej ustawie należały:
 - nowe zasady obliczania subwencji ogólnej; obecnie dzieli się ona na 3 części: oświatową, wyrównawczą oraz równoważącą (dla gmin i powiatów) lub regionalną (dla województw); za wyjątkiem części oświatowej, pozostałe elementy subwencji pozwalają na finansowe wsparcie jednostek najslabszych gospodarczo, przy czym część wyrównawcza ma charakter redystrybucji pionowej, natomiast części równoważąca/regionalna – redystrybucji poziomej;
 - modyfikacja udziałów należnych poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego w podatkach centralnych (CIT i PIT); wprowadzone zmiany pozwoliły przede wszystkim na zwiększenie tzw. władztwa podatkowego samorządów powiatowych i wojewódzkich, co zauważalnie zwiększyło ich samodzielność;
 - wprowadzenie obowiązkowych wpłat do budżetu państwa przez najsilniejsze gospodarczo powiaty i województwa – wcześniej tego typu wpłaty dokonywane były jedynie przez samorządy gminne;
 - wskazanie środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jako potencjalnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego.
- W następnych latach wprowadzono szereg kolejnych zmian w zasadach finansowania polskich samorządów. Nowe regulacje miały jednak charakter ewolucyjny i nie przyczyniły się do skokowych zmian w poziomie i strukturze dochodów/wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Wśród najważniejszych modyfikacji przepisów należy wymienić obniżenie

³¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1592, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz.1590, z późn. zm.), ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.).

³² Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz. U. z 1998 r. Nr 150, poz. 983, z późn. zm.).

³³ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.).

udziału województw w dochodach z podatku CIT z 15,9% do 14,0% od 2008 r. i 14,75% od 2010 r.³⁴

Tabela 5. Zmiany w udziałach w podatkach centralnych poszczególnych szczebli JST

	ustawa z 1998 r.	ustawa z 2003 r.
PIT		
gminy	27,60%	39,34%
powiaty	1,00%	10,25%
województwa	1,50%	1,60%
CIT		
gminy	5,00%	6,71%
powiaty	0,00%	1,40%
województwa	0,50%	15,90% (14,00% od 2008 r., 14,75% od 2010 r.)

Źródło: Decentralizacja finansów publicznych w kontekście decentralizacji procesów rozwojowych i rola samorządów w inwestowaniu w rozwój regionów. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. IBS, czerwiec 2011.

Warto podkreślić, że proces decentralizacji zadań publicznych oraz finansów publicznych nie został jeszcze zakończony i ciągle trwa dyskusja na temat dalszych zmian usprawniających przyjęte rozwiązania instytucjonalne.

Wydatki strukturalne w Polsce w okresie 2007-2010

W latach 2007–2010 nastąpiło znaczące przyspieszenie realizacji zadań rozwojowych w Polsce. W tym okresie instytucje sektora finansów publicznych (SFP) dokonały ponad dwukrotnie większych wydatków strukturalnych³⁵ (ze źródeł krajowych i unijnych) niż w okresie wcześniejszym 2003-2006. Łącznie wydatki strukturalne wyniosły 5,6% PKB w 2009 r., a w roku 2010 około 6,5% (dane szacunkowe); wzrost ten odbywał się głównie dzięki wzrostowi wydatków ze źródeł UE.

Struktura tych wydatków według źródeł pochodzenia w okresie 2007-2010 była następująca: wydatki ze źródeł krajowych stanowiły 74,5% ogółu wydatków (205,1 mld zł), a ze źródeł unijnych 25,5% (70,1 mld zł). **Dominowały wydatki na infrastrukturę podstawową**, stanowiące prawie 74% ogółu wydatków (w tym najwięcej wydatkowano na infrastrukturę transportową, społeczną i ochronę środowiska – odpowiednio 41,5%, 14,7% i 10%), na rozwój zasobów ludzkich przeznaczono ponad 15%, a na wsparcie sektora produkcyjnego niespełna 10% ogółu wydatków. Zarówno w roku 2009, jak i w 2010 nastąpiło podwojenie wydatków strukturalnych ze źródeł unijnych w stosunku do roku poprzedniego - sięgnęły one około 17,1 mld zł w roku 2009 i 32,7 mld zł (czyli około 35% wszystkich wydatków strukturalnych) w roku 2010.

W analizowanym okresie zwiększył się udział krajowych wydatków strukturalnych w wydatkach ogółem sektora finansów publicznych. O ile w roku 2004 udział krajowych wydatków strukturalnych wynosił 6,3% wydatków SFP ogółem, to w 2007 r. już 8,0%, a w 2010 r. – według szacunków – nieco ponad 10%.

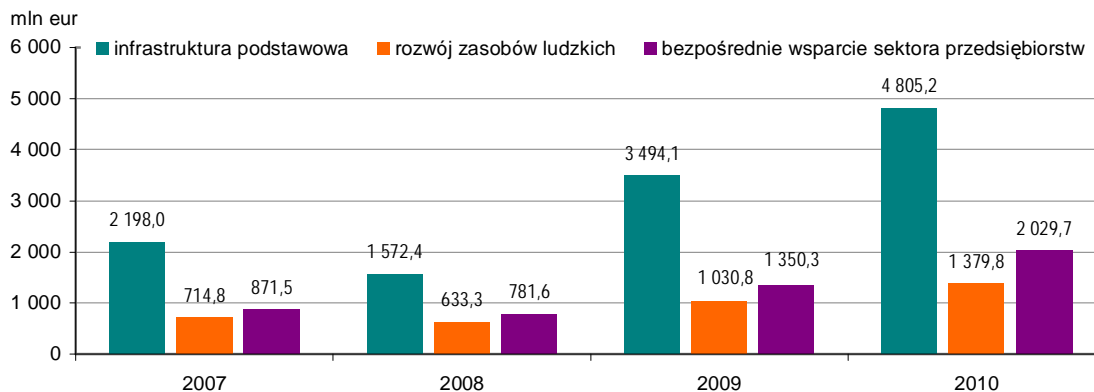
Szacuje się, że w okresie 2007-2010 wydatki związane z realizacją polityki spójności w Polsce, finansowane z funduszy unijnych wyniosły nieco ponad 20,8 mld EUR i stanowiły średnio 2% PKB w tym okresie. Najwięcej środków przeznaczono na rozbudowę infrastruktury podstawowej – około 12,1 mld EUR, co stanowi 57,9% ogółu wydatków. Prawie jedna czwarta środków (ponad 5 mld EUR)

³⁴ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 191, poz. 1370, z późn. zm.).

³⁵ Jako wydatki strukturalne traktuje się wszystkie wydatki publiczne poniesione na zadania rozwojowe, które mogą być przedmiotem dofinansowania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. Dla zaliczenia konkretnego wydatku do wydatków strukturalnych nie ma znaczenia, czy służył on finansowaniu zadania korzystającego z pomocy UE, czy też zadanie to było w pełni finansowane środkami krajowymi – istotna jest dopuszczalność wykorzystania środków budżetowych UE przypisanych polityce strukturalnej do finansowania takiego wydatku. Oznacza to, że do wydatków strukturalnych zaliczamy zarówno wydatki na zadania całkowicie sfinansowane środkami krajowymi, jak i wydatki na zadania współfinansowane środkami krajowymi i środkami budżetowymi UE pochodzącymi z funduszy strukturalnych lub z Funduszu Spójności.

została wykorzystana na realizację projektów związanych z bezpośrednim wsparciem sektora przedsiębiorstw, a 18% (3,7 mld EUR) na rozwój zasobów ludzkich.

Wykres 24. Wydatki na realizację polityki spójności w Polsce w latach 2007-2010 (mln EUR)

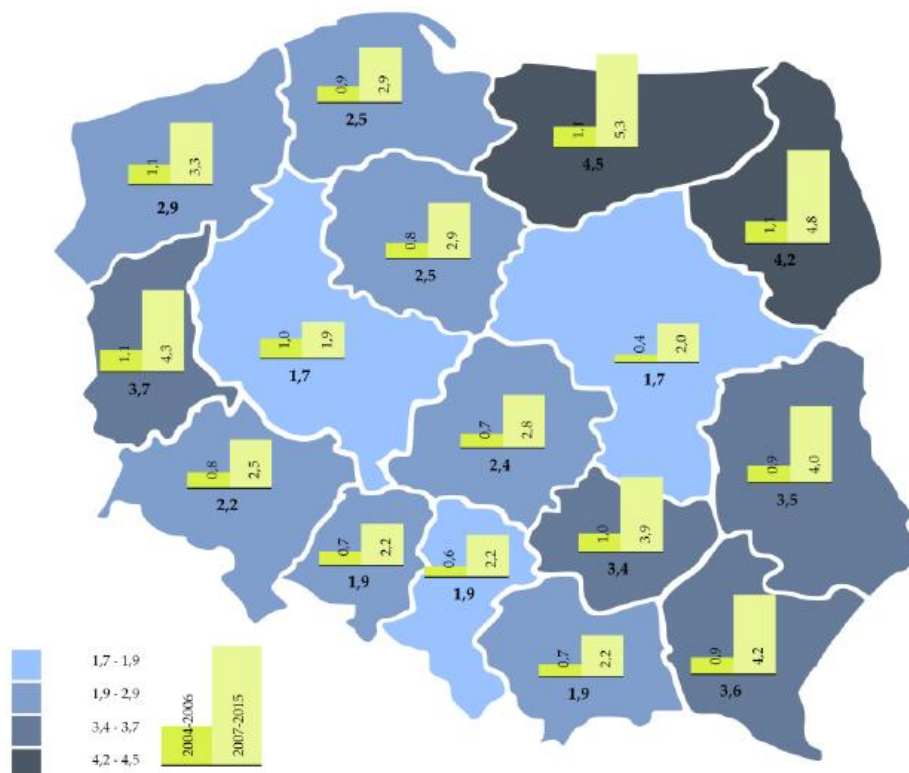


Źródło: MRR

Poniżej zaprezentowano podstawowe dane o wykorzystaniu środków unijnych w poszczególnych regionach. Biorąc pod uwagę relację środków pomocowych do PKB generowanego w regionach, **największym ich beneficjentem w okresie 2004-2015 będzie województwo warmińsko-mazurskie**, które dysponować będzie środkami stanowiącymi przeciętnie 4,5% PKB w tym regionie, a następnie podlaskie (4,2% PKB). W krańcowo innej sytuacji znajduje się Mazowsze uzyskujące środki o wartości 1,7% PKB.

Relacje te, przedstawione na mapie nr 3, pokazują, że największe środki w stosunku do PKB, otrzymują województwa najsłabsze ekonomicznie.

Mapa 3. Relacja funduszy pomocowych (wkład unijny i krajowy) do PKB w latach 2004-2015 (w %)



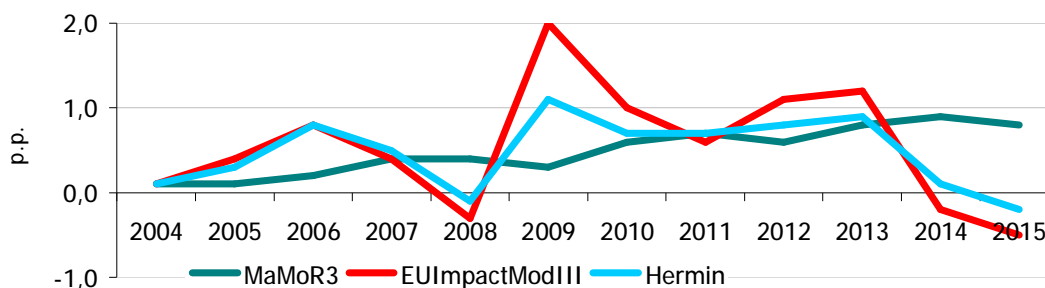
Kolory na mapie oraz liczby pogrubioną czcionką obrazują średni udział w okresie 2004-2015
Źródło: MRR, obliczenia IBNGR i Prevision

Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2007-2010

W latach 2007-2010 wpływ środków unijnych na rozwój gospodarczy Polski był znaczący. Fundusze europejskie oddziaływały w istotnym stopniu na wzrost gospodarczy, proces konwergencji z krajami UE oraz aktywność inwestycyjną.

Początkowe lata wdrażania w Polsce instrumentów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych wpływały na gospodarkę naszego kraju w zasadzie wyłącznie kanałami popytowymi. Dlatego też oddziaływanie na wzrost realnego PKB w poszczególnych latach okresu 2004-2010 związane było przede wszystkim ze strukturą strumieni płatności. Wpływ funduszy osiągnął chwilowe minimum w 2008 r., jednak, wraz ze znacznym przyspieszeniem od 2009 r. wydatkowania środków NSS 2007-2013, fundusze UE ponownie zaczęły wyraźnie podnosić dynamikę polskiego PKB. Przyczyniły się do tego także wciąż obecne w gospodarce efekty realizacji NPR 2004-2006. W 2010 r. dodatkowy wzrost gospodarczy na skutek wdrażania w Polsce instrumentów polityki spójności UE wyniósł około 0,6-1 p.p.³⁶

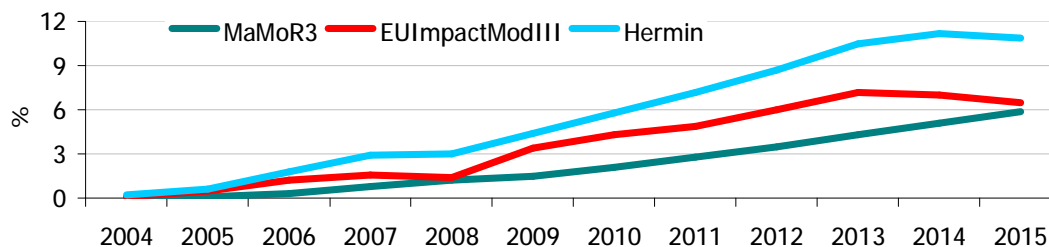
Wykres 25. Wpływ środków z funduszy europejskich na tempo wzrostu PKB w cenach stałych (odchylenia od scenariusza bez środków UE w p.p.)



Źródło: MRR

W całym analizowanym okresie można było zaobserwować pozytywny wpływ wykorzystania środków z funduszy unijnych na bezwzględny poziom PKB (w cenach bieżących). W 2010 r. poziom PKB był dzięki realizacji polityki spójności wyższy o około 2,1-5,8%. Za prawie 90% tego efektu odpowiadał wzrost zagregowanego popytu spowodowany napływem do gospodarki środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE. Pozostałe niecałe 10% związane było z efektami podażowymi, przede wszystkim ze wzrostem poziomu produktywności kapitału prywatnego stymulowanego akumulacją kapitału publicznego oraz z obniżeniem kosztów prywatnych inwestycji w wyniku bezpośredniego wsparcia przedsiębiorstw.

Wykres 26. Wpływ środków z funduszy europejskich na poziom PKB w cenach bieżących (odchylenia od scenariusza bez środków UE w %)



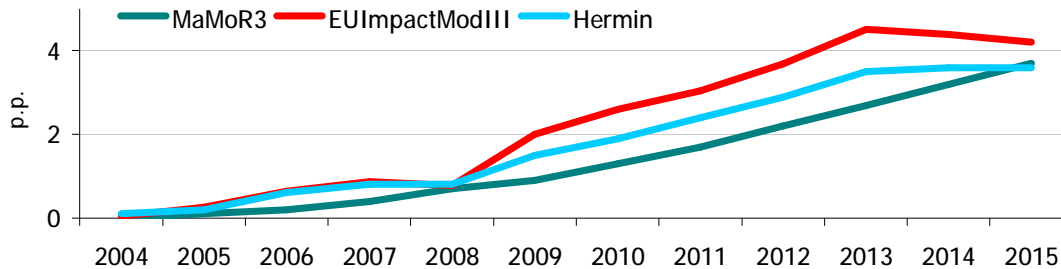
Źródło: MRR

³⁶ Prezentowane oceny są oparte na badaniach ewaluacyjnych przy wykorzystaniu trzech modeli makroekonomicznych:

- obliczeniowego modelu równowagi ogólnej MaMor3, będącego rozbudowaną wersją modeli MaMoR wykorzystywanych w poprzednich latach przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i Prevision do analiz efektów funduszy unijnych,
- dynamicznego, stochastycznego modelu równowagi ogólnej dużej skali EuImpactModIII, opracowanego w Instytucie Badań Strukturalnych,
- 5-sektorowego modelu Hermin polskiej gospodarki (HPL5), będącego elementem systemu modeli zbudowanego na zlecenie Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO) przez międzynarodowe konsorcjum badawcze z udziałem Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego.

Skuteczne wykorzystanie przez Polskę instrumentów polityki spójności pozwoliło na istotne przyspieszenie procesu konwergencji realnej do wyżej rozwiniętych gospodarek Unii Europejskiej. Szacuje się, że pod koniec realizacji NSS 2007-2013 poziom PKB per capita w Polsce zbliży się do 70% wartości przeciętnie notowanej w 27 krajach Wspólnoty.

Wykres 27. Wpływ środków z funduszy europejskich na poziom PKB (w PPS) na mieszkańca w odniesieniu do UE-27 (odchylenia od scenariusza bez środków UE w p.p.)

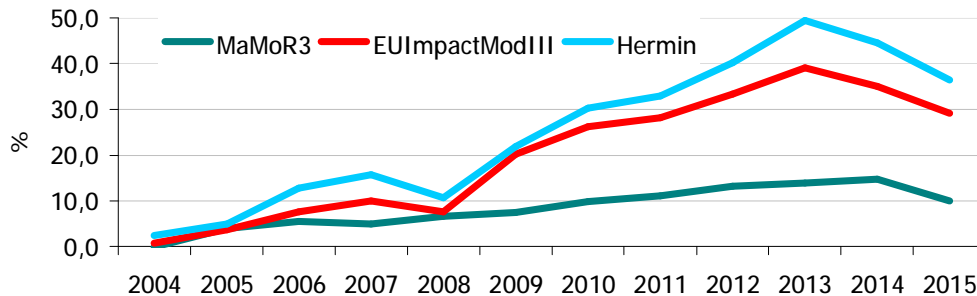


Źródło: MRR

Finansowane środkami z UE nakłady infrastrukturalne oraz bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw znacząco przyczyniają się do ożywienia aktywności inwestycyjnej w Polsce, prowadząc do podniesienia poziomu nakładów brutto na środki trwałe oraz zwiększenia stopy inwestycji.

Wpływ funduszy unijnych na poziom inwestycji w gospodarce w okresie 2007-2010 ujawniał się przede wszystkim poprzez zwiększenie zagregowanego popytu, w związku z czym wpływ ten był bezpośrednio związany z czasową alokacją wsparcia. W okresie 2009-2010 nastąpiło wyraźne zwiększenie oddziaływania polityki spójności na poziom inwestycji – w 2010 r. były one wyższe o 9,9-30,2%.

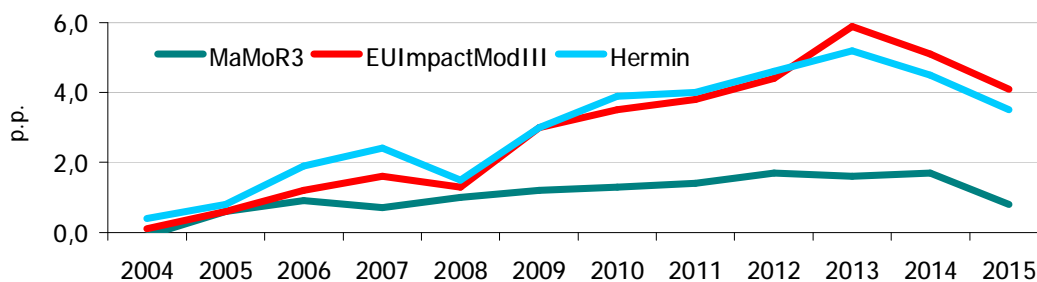
Wykres 28. Wpływ środków z funduszy europejskich na wielkość nakładów brutto na środki trwałe w cenach bieżących (odchylenia od scenariusza bez środków UE w %)



Źródło: MRR

Szacunki wskazują, że dzięki realizacji polityki spójności w 2010 r. stopa inwestycji była wyższa o 1,3-3,9 p.p.

Wykres 29. Wpływ środków z funduszy europejskich na stopę inwestycji (odchylenia od scenariusza bez środków UE w p.p.)



Źródło: MRR

Prognoza rozwoju sytuacji makroekonomicznej w okresie 2011-2012 oraz wyzwania rozwojowe dla polskiej gospodarki

Średnio- i długookresowe prognozy instytucji międzynarodowych dotyczące wzrostu gospodarczego na nową dekadę zostały obniżone w stosunku do ubiegłorocznych; ponadto podkreślają one duży margines błędu i niepewności. W najbliższych latach nie można wykluczyć kolejnych wstrząsów finansowych i gospodarczych czy zagrożenia niewypłacalnością niektórych państw.

Do głównych globalnych wyzwań, które stwarzają zarówno szanse, jak i zagrożenia dla tempa i trwałości rozwoju oraz konkurencyjności gospodarczej poszczególnych krajów, w tym Polski³⁷, należą:

- podwojenie po 1990 r. globalnych zasobów pracy, prostej i wykwalifikowanej (zwłaszcza w krajach o gospodarkach wschodzących Azji i Europy Środkowej i Wschodniej), angażującej się coraz silniej w produkcję i eksport na rynki międzynarodowe, co powoduje zmiany kierunków specjalizacji i struktury wymiany międzynarodowej,
- wejście nowych potęg gospodarczych na scenę globalną XXI wieku i uzyskanie przez nie roli sił napędowych gospodarki światowej,
- przyspieszenie rewolucji naukowo-informacyjno-technicznej, rozwój kapitału ludzkiego, innowacyjności i gospodarki opartej na nowoczesnej wiedzy w różnych częściach świata,
- liberalizacja i znaczący wzrost międzynarodowych obrotów towarowych, usługowych, kapitałowych, a także międzynarodowego przepływu pracowników, informacji i wiedzy,
- nasilająca się rywalizacja o dostęp do surowców energetycznych, wody i żywności,
- przemieszczanie produkcji z najbardziej rozwiniętych krajów Ameryki Północnej i Europy do krajów o gospodarkach wschodzących,
- rosnąca integracja gospodarcza i finansowa w skali regionów, kontynentów i świata,
- zagrożenia trwałego rozwoju, wynikające ze splotu czynników strukturalnych oraz problemów globalnych i lokalnych - o charakterze demograficznym, klimatycznym, ekologicznym, energetyczno-surowcowym, żywnościowym itd.

Jednym z najpoważniejszych problemów z punktu widzenia możliwości zapewnienia trwałego, długookresowego rozwoju Polski, jak i innych krajów Unii Europejskiej, jest **osłabienie dynamiki demograficznej i starzenie się ludności oraz przewidywane negatywne skutki ekonomiczne i społeczne** tego zjawiska dla wzrostu gospodarczego, systemu emerytalnego i finansów publicznych.

Według opracowań Komisji Europejskiej, potencjalna roczna stopa wzrostu PKB w 15 starych i 12 nowych krajach Unii obniży się – głównie na skutek czynników demograficznych – z 2,2% i 3,8% w latach 1998-2007 (sprzed kryzysu) do odpowiednio 1,4% i 2,6% w latach 2011-2020.

Komisja prognozuje, że procesy realnej konwergencji będą nadal przebiegać w ramach Unii Europejskiej, ale tempo wzrostu PKB w obu wyróżnionych wyżej grupach krajów będzie wolniejsze niż w poprzedniej dekadzie i niższe niż w Stanach Zjednoczonych i w Azji. Stanie się tak nie tylko ze względu na zerowe (w UE-15) czy negatywne (w UE-12) zmiany potencjalnych nakładów czynnika pracy, ale też malejące przyrosty nakładów kapitału oraz – w szczególności - niższy wpływ na zmiany PKB wzrostu ogólnej produktywności czynników wytwórczych (TFP) w porównaniu z okresem 1998-2007, jak i ze wzrostem TFP w latach 2011-2020 u głównych globalnych konkurentów.

Przewidywania dla Polski na 2011 rok i dalsze lata obarczone są dużą niepewnością, na co wskazują instytucje opracowujące prognozy gospodarcze. Otoczenie zewnętrzne pozostaje nadal ważnym źródłem niepewności w zakresie perspektyw dalszego wzrostu gospodarczego, ale na koniunkturę gospodarczą w Polsce będzie także wywierać znaczący wpływ przyszła polityka fiskalna – **obecna nierównowaga fiskalna stanowi jedno z poważniejszych zagrożeń rozwojowych Polski**, ograniczających możliwości budowy nowych przewag konkurencyjnych naszej gospodarki.

³⁷ Są one zbieżne z wyzwaniami zawartymi w raporcie Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, KP RM.

Do najważniejszych czynników determinujących ścieżkę wzrostu gospodarczego w Polsce w najbliższych latach należą:

- uwarunkowania zewnętrzne, w tym tempo rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej, będącej największym partnerem handlowym naszego kraju,
- skala i struktura niezbędnej konsolidacji fiskalnej, wpływające w znacznej mierze na popyt krajowy, w tym spożycie oraz na inwestycje sektora publicznego,
- poziom oraz struktura nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw, determinujących wzrost potencjału gospodarczego, zwłaszcza w sektorach zaawansowanych technologicznie,
- efektywność instrumentów polityki społecznej nakierowanych na wzrost aktywności zawodowej różnych grup ludności.

Czynniki te będą miały kluczowe znaczenie dla tempa wzrostu PKB, jego struktury, nowoczesności gospodarki oraz rozwoju sytuacji na rynku pracy.

Badania koniunktury (NBP) wskazują na możliwość ożywienia inwestycji w 2011 r., co wynika ze wzrostu liczby firm (głównie dużych przedsiębiorstw) planujących inwestycje i zwiększenie nakładów inwestycyjnych. Stopień wykorzystania mocy produkcyjnych systematycznie wzrasta i kształtuje się nieco powyżej średniej wieloletniej, co przy relatywnie korzystnych ocenach ogólnego stanu koniunktury może sprzyjać poprawie dynamiki inwestycji.

Według prognoz MF i Komisji Europejskiej, dzięki odbudowie popytu krajowego tempo wzrostu PKB w Polsce przyspieszy w 2011 r. do około 4%. OECD i IMF szacuje go nieco niżej, na poziomie poprzedniego roku, czyli 3,9-3,8%. Prognozowany jest wzrost nakładów inwestycyjnych w granicach blisko 10% oraz obniżenie o kilka punktów procentowych stopy bezrobocia (około 9,0-9,4% w 2011 r. oraz 8,8% w 2012 r.).

W 2012 r. wymienione wyżej instytucje międzynarodowe przewidują dla Polski obniżenie tempa wzrostu do 3,6-3,8%. Również mniej optymistycznie niż zakłada rząd polski w aktualnym programie konwergencji, prognozują kształtowanie się deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na lata 2011-2012. Szacuje się, że wskaźnik inflacji będzie kształtował się na wyższym poziomie niż w 2010 r., około 3,5 - 4,0%.

Tabela 6. Prognoza podstawowych wskaźników (%)

Kategoria	2011	2012
<i>PROGRAM KONWERCENCJI 2011</i>		
Wzrost PKB	4,0	4,0
Nakłady inwestycyjne	9,9	7,1
HICP	3,5	2,8
Pracujący	1,6	1,2
Stopa bezrobocia (BAEL)	9,4	8,8
Wynik SIRIS ³⁸	-5,6	-2,9
Dług SIRIS	54,9	54,1
<i>KOMISJA EUROPEJSKA</i>		
Wzrost PKB	4,0	3,7
Nakłady brutto na środki trwałe	9,7	7,0
HICP	3,8	3,2
Pracujący	1,1	1,0
Stopa bezrobocia (BAEL)	9,3	8,8
Wynik SIRIS	-5,8	-3,6
Dług SIRIS	55,4	55,1
<i>OECD</i>		
Wzrost PKB	3,9	3,8
Nakłady brutto na środki trwałe	9,7	9,7
CPI	4,2	3,1
Stopa bezrobocia (BAEL)	9,4	8,5
Wynik SIRIS	-5,8	-3,7

³⁸ Sektor instytucji rządowych i samorządowych (SIRIS), według ESA'95.

Kategoria	2011	2012
Międzynarodowy Fundusz Walutowy		
Wzrost PKB	3,8	3,6
CPI	4,1	2,9
Stopa bezrobocia (BAEL)	9,0	8,7

Źródło: Program Konwergencji. Aktualizacja 2011, maj 2011; KE *European Economic Forecast Spring 2011*; OECD *Economic Outlook May 2011*; IMF *World Economic Outlook April 2011*

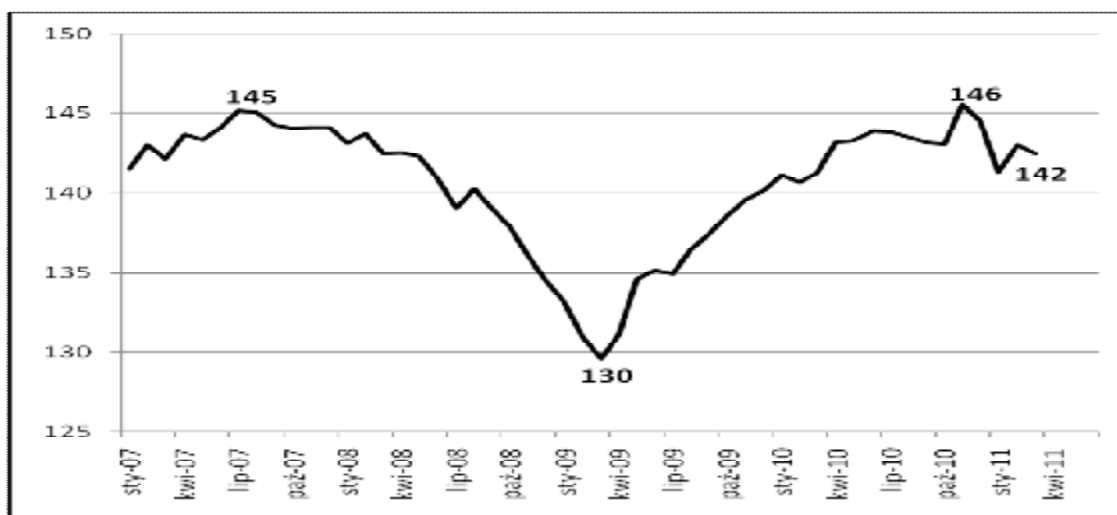
Na możliwe kształtowanie się podstawowych zjawisk społeczno-gospodarczych w najbliższej przyszłości wskazują między innymi wskaźniki wyprzedzające koniunktury³⁹.

Wskaźnik Wyprzedzający Koniunkturę (WWK)⁴⁰ informujący o przyszłych tendencjach w gospodarce, od początku 2011 roku **nie wykazuje zdecydowanej tendencji do wzrostu**, wskazując raczej na utrzymanie tempa na poziomie osiągniętym w 2010 r. Podkreślić jednak należy, iż gospodarka powróciła do trendu rozwojowego sprzed światowego kryzysu lat 2007–2009.

Za takim scenariuszem rozwoju w 2011 roku przemawiają: wysoki poziom inflacji redukujący spożycie indywidualne, wolniejszy napływ nowych zamówień kierowanych do sektora przemysłowego oraz narastające zapasy wyrobów gotowych w firmach.

Dodatkowym czynnikiem, który w pełni ujawni się w II połowie 2011 r., to efekty podwyżek podstawowych stóp procentowych NBP oraz duże prawdopodobieństwo dalszego zacieśniania polityki monetarnej, co wpłynie na ograniczanie decyzji inwestycyjnych w sektorze prywatnym.

Wykres 30. Wskaźnik Wyprzedzający Koniunkturę (WWK) 2007–2011



Źródło: BIEC

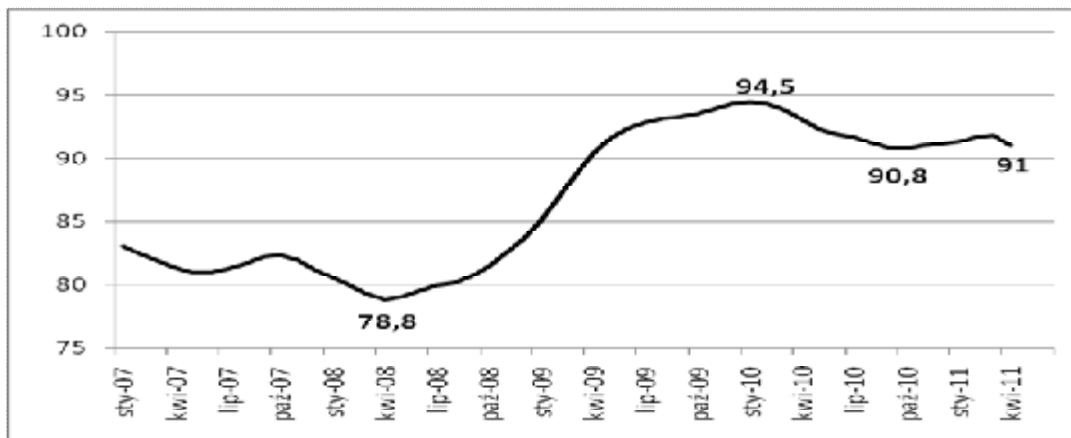
Wskaźnik Rynku Pracy (WRP)⁴¹ począwszy od ostatnich miesięcy 2010 r. **nie wskazuje na tendencję do trwałego obniżania stopy bezrobocia w kraju**. Z ocen wynika, że nie należy spodziewać się istotnego, trwałego spadku stopy bezrobocia (poniżej 12% na koniec roku).

³⁹ Wyniki badań Biura Inwestycji i Cykli Ekonomicznych (BIEC).

⁴⁰ Wskaźnik Wyprzedzający Koniunkturę (WWK) jest krótkookresową prognozą ogólnej aktywności gospodarczej. Składowe WWK to: podaż pieniądza M3, podstawowy wskaźnik giełdowy WIG, zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu kredytów, wydajność pracy w przemyśle, napływ nowych zamówień do przedsiębiorstw sektora przemysłowego, zapasy wyrobów gotowych w przemyśle, ocena stanu finansów firm przemysłowych, oceny menedżerów przedsiębiorstw nt. kondycji gospodarki.

⁴¹ Wskaźnik Rynku Pracy (WRP) jest krótkookresową prognozą stopy bezrobocia rejestrowanego. Jego składowe to: liczba osób wyrejestrowanych ze spisu bezrobotnych z tytułu podjęcia pracy, liczba nowo zarejestrowanych bezrobotnych, liczba ofert pracy, liczba bezrobotnych zwolnionych z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy, liczba godzin przepracowanych w tygodniu, wielkość zasiłków dla bezrobotnych wypłacanych w skali kraju, ogólna ocena stanu gospodarki, przewidywania co do wielkości zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw produkcyjnych.

Wykres 31. Wskaźnik Rynku Pracy (WRP) 2007–2010



Źródło: BIEC

Z przedstawionych powyżej informacji wynikają następujące wnioski:

- Pomimo dobrych na ogół wyników makroekonomicznych uzyskanych przez Polskę w ubiegłym dziesięcioleciu, zwłaszcza na tle innych państw Unii Europejskiej, sytuacja gospodarcza i finansowa kraju u progu nowej dekady jest złożona i wymaga podejmowania w najbliższych latach trudnych reform i niepopularnych działań, ze względu na kumulację wyzwań i zagrożeń o charakterze globalnym i lokalnym, zastrzonych w wyniku recesji wzrostu i zewnętrznych turbulencji finansowych. Należy do nich – podobnie jak w wielu innych krajach UE - konieczność ograniczenia deficytu finansów publicznych (sektora rządowego i samorządowego) oraz powstrzymanie wzrostu relacji długu publicznego do PKB.
- Do barier utrudniających osiągnięcie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, oprócz zjawisk demograficznych, polegających na spadku liczebności roczników wkraczających w wiek aktywności zawodowej oraz szybkim wzroście liczebności osób w wieku poprodukcyjnym, należy przede wszystkim niski poziom oszczędności krajowych (który nie sprzyja ekspansji inwestycyjnej) oraz słaba innowacyjność gospodarki polskiej.
- Polityka rozwojowa kraju powinna sprzyjać pobudzaniu wzrostu demograficznego i podnoszeniu stopy zatrudnienia, zwiększaniu kapitału społecznego i intelektualnego oraz innowacyjności (m.in. przez politykę naukową i edukacyjną oraz znaczący wzrost nakładów na badania i rozwój), podnoszeniu krajowej stopy oszczędności i efektywności inwestowania oraz zwiększaniu atrakcyjności Polski, jako miejsca inwestowania dla inwestorów zagranicznych i krajowych.

2. KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARKI

1. PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ W POLSCE

1.1. Rozwój przedsiębiorczości w latach 2007-2010

Według stanu na 31 grudnia 2010 r. w Polsce zarejestrowanych było 3 909,8 tys. podmiotów gospodarki narodowej, tj. o 273,8 tys. (7,5%) więcej niż w końcu 2006 r. i o 328,2 tys. (9,2%) więcej niż w końcu 2003 r.⁴² Niewielki spadek liczby zarejestrowanych w 2009 r. podmiotów (o 0,4%), jaki nastąpił pod wpływem spowolnienia gospodarczego w warunkach światowego kryzysu gospodarczego, został ze znaczną nadwyżką wyrównany w 2010 r., gdy ich liczba zarejestrowanych podmiotów zwiększyła się o 4,5%.

Niemniej wzrost liczby zarejestrowanych podmiotów zarówno po 2003 r., jak i w latach 2007-2010 uległ znacznemu spowolnieniu w porównaniu z okresem przedakcesyjnym (w latach 1997-2003 ich liczba zwiększyła się o 984,7 tys., tj. o 37,9%). Można to wiązać z oddziaływaniem czynników strukturalnych, a mianowicie z wygasaniem - właściwej w początkowej fazie transformacji - formie ekspansji przedsiębiorczości polegającej na tworzeniu dużej liczby nowych podmiotów i przechodzeniem do rozwoju przedsiębiorczości opartego przede wszystkim na rozbudowie potencjału i wzmacnianiu konkurencyjności istniejących podmiotów gospodarczych.

Tabela 7. Podmioty gospodarki narodowej wg form własności i liczby pracujących zarejestrowane w rejestrze REGON w latach 2006 i 2010 (stan na 31 grudnia 2010 r.)

Wyszczególnienie	2006	2010	Udział w %		Przyrost 2006-2010	Zmiana 2006-2010 (%)
			2006	2010		
Podmioty ogółem	3636039	3909802	100,0	100,0	273763	7,5
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	2765348	2942965	76,1	75,3	177617	6,4
Podmioty bez osób fizycznych	870691	966837	23,9	24,7	96146	11,0
Sektor publiczny w tym przedsiębiorstwa państwowe	138769 913	121948 246	3,8 0,03	3,1 0,01	-16821 -667	-12,1 -73,1
Sektor prywatny	3497270	3787854	96,2	96,9	290584	8,3
Podmioty wg liczby pracujących:						
- 0-9	3455565	3713677	95,0	95,0	258112	7,5
- 10-49	147393	161550	4,1	4,1	14157	9,6
- 50-249	28406	29731	0,8	0,8	1325	4,7
- 250-999	3863	4033	0,1	0,1	170	4,4
- 1000 i więcej	812	811	0,02	0,02	-1	-0,1

Źródło: Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru REGON, GUS, Warszawa 2011. Dane z 2011 r. i poprzednich lat oraz obliczenia własne.

Podstawową część zarejestrowanych podmiotów stanowiły osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą⁴³, głównie handlową, budowlaną, obsługę nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, jednak ich udział wykazywał tendencję spadkową: z 78,1% w 2003 r. do 76,1% w 2006 r. i 75,3% w 2010 r.

Zdecydowanie dominowały podmioty sektora prywatnego (96,9% ogółu zarejestrowanych w końcu 2010 r.). Efektem przekształceń własnościowych był malejący udział sektora publicznego, z 3,8% w 2006 r. do 3,1% w 2010 r. Liczba przedsiębiorstw państwowych zmniejszyła

⁴² Według GUS w 2009 r. działalność gospodarczą prowadziło 1 673,5 tys. przedsiębiorstw niefinansowych. Podmioty aktywne stanowiły tym samym około 45% ogółu zarejestrowanych na koniec 2009 r. Struktura aktywnych przedsiębiorstw niefinansowych wg wielkości była podobna, jak podmiotów zarejestrowanych - 98,9% stanowiły przedsiębiorstwa małe (w tym 95,9% mikroprzedsiębiorstwa), 0,9% - średnie i 0,2% - duże. Źródło: Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2009 roku, GUS, Warszawa 2011 i obliczenia własne.

⁴³ Bez osób prowadzących indywidualne gospodarstwa w rolnictwie.

się z 1 736 w 2003 r. do 913 w 2006 r. i 246 w 2010 r.; w końcu analizowanego okresu stanowiły one zaledwie 0,01% ogółu podmiotów gospodarczych.

Między rokiem 2006 i 2010 nie zmieniła się struktura podmiotów gospodarczych wg wielkości mierzonej liczbą pracujących. Dominowały mikroprzedsiębiorstwa o liczbie pracujących do 9 osób (95%), a liczony łącznie z mikroprzedsiębiorstwami udział małych przedsiębiorstw (o liczbie pracujących do 49 osób) przekraczał 99%. Przedsiębiorstwa średnie (50-249 pracujących) stanowiły 0,8% zarejestrowanych, a duże (250-999 pracujących) – 0,1%. Znikomy (0,02%) był udział przedsiębiorstw największych, o liczbie pracujących 1000 i więcej osób.

Ważną częścią sektora przedsiębiorstw stały się podmioty z kapitałem zagranicznym. W końcu 2010 r. w Polsce zarejestrowanych było **65 406 spółek z udziałem kapitału zagranicznego**, o 16 433 (33,6%) więcej niż w końcu 2003 r. Stanowiły one wprawdzie tylko 1,7% ogółu podmiotów i 21,6% wszystkich zarejestrowanych spółek handlowych, jednak ich rola w gospodarce była znacznie większa. Według ostatnich dostępnych danych, w 2009 r. na grupę podmiotów o liczbie pracujących 10 i więcej osób (tj. z wyłączeniem mikroprzedsiębiorstw) przypadało 28,6% całkowitego zatrudnienia, 37,4% aktywów trwałych i 38,5% inwestycji na nowe środki trwałe, 41,2% przychodów z całokształtu działalności i aż 71,3% sprzedaży eksportowej⁴⁴.

Istotnym zjawiskiem jest zacieśnianie powiązań (w zakresie kontroli i/lub własności) między przedsiębiorstwami. W 2009 r. GUS zidentyfikował 14 037 krajowych przedsiębiorstw powiązanych w grupy (najwięcej w handlu i naprawach pojazdów samochodowych oraz w przetwórstwie przemysłowym)⁴⁵.

Zjawisko to zasługuje na uwagę w kontekście wniosków z przeprowadzonego w 2010 r. przez OECD okresowego przeglądu gospodarki Polski⁴⁶. W raporcie wskazano, że istniejąca w Polsce struktura przedsiębiorstw z dominacją najmniejszych podmiotów stanowi istotną przeszkodę w wykorzystaniu szans, jakie niesie proces globalizacji, gdyż niewielkie przeciętne rozmiary firm i ich doświadczenie w eksporcie utrudniają aktywność na odległych rynkach pozaeuropejskich⁴⁷. W tych warunkach, działania na rzecz eliminowania barier rozwoju przedsiębiorstw oraz wspierania rozbudowy ich potencjału, innowacyjności i internacjonalizacji należą do podstawowych czynników poprawy międzynarodowej konkurencyjności gospodarki Polski.

1.2. Wydajność pracy

Polska systematycznie zmniejsza dystans w stosunku do średniej unijnej w zakresie wydajności pracy, jednak jest on nadal znaczny.

W 2010 r. wydajność pracy w Polsce, mierzona wartością PKB wg parytetu siły nabywczej w przeliczeniu na 1 zatrudnionego stanowiła **66,5% średniej dla UE-27**, o 6,3 p.p. więcej niż w 2003 r. i o 5,5 p.p. więcej niż w 2006 r. Na tle pozostałych nowych państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej zarówno poziom wydajności pracy w Polsce, jak i skalę jego poprawy w latach 2007-2010 można ocenić jako przeciętne (w obu klasyfikacjach 6 miejsce w grupie 10 krajów). Stanowiąc 2/3 średniej unijnej była ona wyraźnie niższa niż w Słowenii i Słowacji, gdzie przekraczała 80% średniej UE-27 (a także niż w Czechach, na Węgrzech i w Estonii), lecz znacznie wyższa niż w Bułgarii i Rumunii, gdzie kształtowała się nadal (mimo szybkiego wzrostu w tym ostatnim kraju) poniżej 50% średniej UE.

⁴⁴ Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2009 roku, GUS, Warszawa 2010.

⁴⁵ Działo 1114 grup krajowych (z wyłączeniem polskich jednostkami dominującymi i zależnymi) oraz 882 grupy kontrolowane przez kapitał zagraniczny lub z podmiotami zależnymi zlokalizowanymi za granicą. Grupy przedsiębiorstw w Polsce w 2009 r., GUS, Departament Przedsiębiorstw, Warszawa, 28.01.2011.

⁴⁶ *OECD Economic Surveys: Poland, Volume 2010/8*, OECD, Paris, April 2010.

⁴⁷ Przytoczone w raporcie OECD dane pokazują, że o ile w Polsce mikroprzedsiębiorstwa stanowią 96,6% ogólnej liczby działających małych przedsiębiorstw i 57,8% ich zatrudnienia, o tyle w UE-27 udziały te wynoszą średnio 91,9% i 44,2%. Odsetek dużych firm w Polsce i UE jest wprawdzie taki sam (0,2%), jednak liczba zatrudnionych w przeciętnej dużej firmie w UE jest o 37% wyższa niż w Polsce (1058 wobec 774). Ponadto odsetek nowych firm utrzymujących się na rynku należy w Polsce do najniższych w OECD. Ibidem, str. 136-137.

Tabela 8. **Wydajność pracy w nowych państwach członkowskich UE z Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2006-2010** (PKB wg parytetu siły nabywczej w przeliczeniu na jednego zatrudnionego, UE-27=100)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	Zmiana 2010/06 w p.p.
Słowenia	83,4	83,1	83,9	81,6	81,9	-1,5
Słowacja	71,8	76,6	79,8	81,2	82,6	+10,8
Czechy	69,6	71,7	72,5	73,4	71,8	+2,2
Węgry	68,2	68,4	71,9	72,7	70,9	+2,7
Estonia	62,4	65,7	64,7	65,9	70,1	+7,7
POLSKA	61,1	62,2	62,2	65,4	66,6	+5,5
Litwa	56,5	59,3	61,7	57,6	62,9	+6,4
Łotwa	49,1	51,6	51,8	53,3	54,9	+5,8
Rumunia	39,8	43,4	48,9	48,1	47,4	+7,6
Bułgaria	36,4	37,5	39,5	40,1	41,5	+5,1

Źródło: Eurostat i obliczenia własne

Stosunkowo wysoka wydajność pracy cechuje działające w Polsce podmioty z kapitałem zagranicznym. W latach 1997-2004 była ona w tej grupie przeciętnie około dwukrotnie wyższa niż w przedsiębiorstwach z kapitałem wyłącznie polskim, jednak w następnych latach ich przewaga zaczęła systematycznie maleć – do 64% w 2008 r. Wskazuje to na pozytywne zmiany zachodzące w okresie poakcesyjnym w przedsiębiorstwach bez udziału kapitału zagranicznego⁴⁸.

1.3. Koszty pracy

Na podstawie danych Eurostat szacuje się, że w latach 2007-2010⁴⁹ godzinowe koszty pracy (w EUR) zwiększyły się w Polsce o około 32%, tj. nieco bardziej niż w Czechach i na Węgrzech (odpowiednio o 26% i 24%), lecz o wiele mniej niż Bułgarii i Rumunii (o około 80%). W UE-27 przeciętny wzrost godzinowych kosztów pracy wyniósł w tym okresie zaledwie 12%, w tym np. w Niemczech 6%.

Szybszy wzrost kosztów pracy w państwach członkowskich o najniższym ich poziomie oznacza **tendencję do wyrównywania poziomu kosztów pracy na jednolitym rynku europejskim**. O ile w 2006 r. godzinowe koszty pracy w UE-27 były przeciętnie 3,3 razy wyższe niż w Polsce, o tyle w 2010 r. były wyższe około 2,8-krotnie; relacja kosztów pracy w Niemczech i w Polsce zmalała w tym okresie z 458 do 368 (Polska=100). Nieco wyższe niż w Polsce pozostają godzinowe koszty pracy w Czechach, choć różnica zmniejszyła się z około 18% w 2006 r. do około 13% w 2010 r. Natomiast wg wstępnych, szacunkowych danych poziom godzinowych kosztów pracy w Polsce w latach 2009-2010 nieznacznie przekroczył notowany na Węgrzech. Mimo bardzo szybkiego wzrostu, znacznie niższe niż w Polsce pozostają koszty pracy w Bułgarii i Rumunii. W 2010 r. stanowiły one odpowiednio 37% i 62% godzinowych kosztów pracy w Polsce.

Tabela 9. **Koszty pracy w Polsce na tle UE-27 i wybranych państw członkowskich w latach 2006-2010** (w EUR/godzinę)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010 ^a	Wzrost 2010/06 %/p.p.
Polska	6,03	6,78	7,51	7,90	7,97	32,2
- jako % UE-27	30,4	32,9	35,0	36,0	35,8	5,4
UE-27	19,85	20,58	21,45	21,95	22,25	12,1
Niemcy	27,60	27,80	28,50	29,16	29,33	6,3
Czechy	7,14	7,88	8,50	8,96	9,01	26,2
Węgry	6,34	7,13	7,70	7,88	7,85	23,8

⁴⁸ Porównaj: Inwestycje zagraniczne w Polsce, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa 2010, str. 176-177.

⁴⁹ I-III kwartał 2010 r.

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010 ^a	Wzrost 2010/06 %/p.p.
Rumunia	2,68	3,41	4,14	4,64	4,90	82,8
Bułgaria	1,65	1,89	2,42	2,74	2,97	80,0

Uwagi: ^a I-III kwartał 2010 r.

Źródło: Eurostat i obliczenia własne

Malejąca przewaga Polski w zakresie kosztów pracy w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych jest obiektywnym zjawiskiem rozwojowym. Oznacza ona stopniową utratę jednego z głównych atutów konkurencji na rynkach międzynarodowych i w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jakim w okresie transformacji były stosunkowo niskie koszty pracy przy jednocześnie wysokich kwalifikacjach pracowników. Wskazują na to m.in. wyniki corocznego badania inwestorów zagranicznych, prowadzonego na zlecenie PAIiIZ⁵⁰. Utrata przewagi w zakresie kosztów pracy zmusza do przedstawienia się na inne czynniki tworzenia przewagi konkurencyjnej, jak jakość, marka wyrobów, poziom techniki i innowacyjność.

1.4. Obciążenia podatkowe

Obciążenia podatkowe w Polsce należy uznać za umiarkowane na tle innych krajów UE; ponadto w latach 2007-2009 wykazywały one w relacji do PKB tendencję spadkową. Uciążliwa dla przedsiębiorców jest nie tyle wysokość opodatkowania, co **długie i skomplikowane procedury podatkowe**.

W 2009 r. wpływy budżetowe stanowiły w Polsce 37,2% PKB, o 3 p.p. mniej niż w 2006 r. Był to wskaźnik niższy od średniej unijnej, stawiający Polskę na 9. miejscu w UE-27. Fiskalizm był słabszy od przeciętnego w UE zwłaszcza w odniesieniu do podatków od dochodów, lecz mniejszy był również w przypadku podatków od produkcji i importu oraz świadczeń na ubezpieczenia społeczne.

Stawka podatku dochodowego od przedsiębiorstw (CIT) mieści się w UE w przedziale od 10% w Bułgarii i na Cyprze do około 33% we Francji i Belgii i 35% na Malcie⁵¹. Stosowana obecnie w Polsce (jak również w Czechach i na Słowacji) stawka 19% lokuje te kraje na 9-11 miejscu w UE-27 w klasyfikacji wg rosnącego poziomu CIT.

Pozycja Polski mniej korzystnie niż pod względem poziomu opodatkowania dochodów przedsiębiorstw przedstawia się na tle innych krajów UE w przypadku stawek podatku od dochodów osobistych – PIT (stawki 18% i 32% dają szacunkowo 16 miejsce w UE) oraz maksymalnej stawki podatku VAT (23%, 20-23 miejsce w UE razem z Finlandią, Grecją i Portugalią⁵²). Jeśli wziąć pod uwagę średnią wymienionych stawek podatkowych (CIT, PIT i VAT), to dla Polski wynosiłaby ona 22,3%, co dawałoby 14 miejsce w UE-27. Najniższy w UE średni poziom tych stawek cechuje Bułgarię (około 13%), a najwyższy Danię (około 33%).

⁵⁰ W latach 2007-2010 ocena kosztów pracy (przeciętnie 3,08 w skali 1-5) kształtowała się nieznacznie poniżej ogólnej oceny klimatu inwestycyjnego w Polsce (3,15). Obliczenia własne na podstawie Klimat inwestycyjny w Polsce w 2010 r., Raport z badania ilościowego, TNS OBOP Warszawa, 27.10.2010 r.

⁵¹ Według stanu w dniu 5.01.2011 r.

⁵² Według stanu w dniu 5.01.2011 r. stawka PIT kształtowała się w UE w granicach od 10% w Bułgarii do 38-59% w Danii, a stawka VAT od 15% na Cyprze i w Luksemburgu do 25% w Danii, Szwecji i na Węgrzech, www.worldwide-tax.com.

Tabela 10. Obciążenia podatkowe w Polsce i UE-27 w latach 2006-2009 (jako % PKB)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	Zmiana 2009/06 w p.p.
Wpływy budżetowe					
- Polska	40,2	40,3	39,5	37,2	-3,0
- UE-27	44,8	44,7	44,6	44,0	-0,8
- różnica w p.p.	-4,6	-4,4	-5,1	-6,8	.
Podatki od produkcji i importu					
- Polska	14,2	14,1	14,2	12,8	-1,4
- UE-27	13,5	13,5	13,1	12,9	-0,6
- różnica w p.p.	+0,7	+0,6	+1,1	-0,1	.
Podatki od dochodów					
- Polska	7,5	8,6	8,6	7,4	-0,1
- UE-27	13,3	13,4	13,1	12,3	-0,9
- różnica w p.p.	-5,8	-4,8	-4,5	-4,9	.
Wpłaty na świadczenia społeczne					
- Polska	12,2	12,0	11,3	11,3	-0,9
- UE-27	13,6	13,4	13,6	14,1	+0,5
- różnica w p.p.	-1,4	-1,4	-2,3	-2,8	.

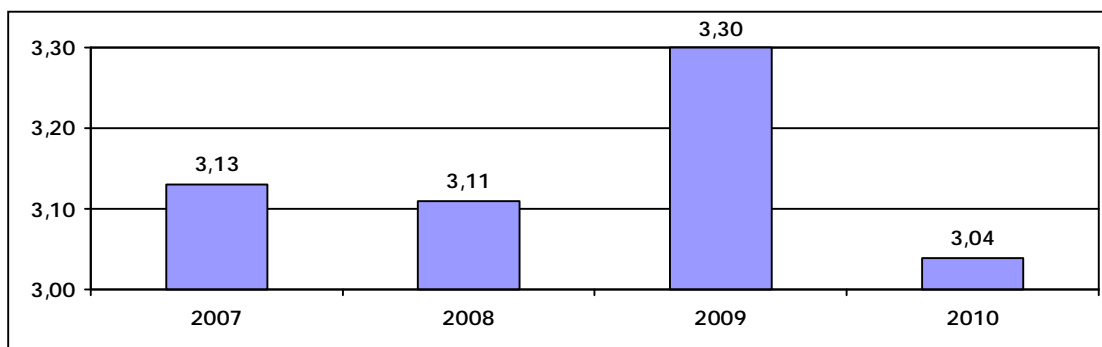
Źródło: Eurostat i obliczenia własne

W najnowszym międzynarodowym rankingu warunków prowadzenia działalności gospodarczej, opracowanym w 2010 r. przez Bank Światowy, w kategorii „regulowanie zobowiązań podatkowych” Polska zajęła dopiero 121 miejsce w świecie (na 183 sklasyfikowane kraje), o 50 pozycji gorsze niż w 2006 r.⁵³ Wprawdzie liczba płatności podatkowych dokonywanych przez przedsiębiorstwa w ciągu roku zmniejszyła się z 43 do 29, jednak bardziej skomplikowane stały się procedury podatkowe, o czym może świadczyć niemal podwojenie czasu niezbędnego na ich załatwienie (odpowiednio ze 175 godzin do 325 godzin rocznie). Zwiększyła się także stopa efektywnego opodatkowania przedsiębiorstw w Polsce, liczona jako suma wszystkich płaconych przez nie podatków i obowiązkowych świadczeń (z odliczeniem ulg i zwolnień) - z 38,4% w 2006 r. do 42,3% w 2010 r. Wskaźniki te były jednak lepsze niż w 2009 r.⁵⁴ W rezultacie Polska awansowała w odpowiedniej kategorii rankingu Banku Światowego o 30 pozycji (ze 151. na 121. miejsce w świecie).

1.5. Klimat inwestycyjny

Prowadzone corocznie w latach 2007-2010 badanie ankietowe inwestorów zagranicznych wskazuje na pogorszenie klimatu inwestycyjnego w Polsce – niewielkie między rokiem 2007 i 2010, ale znaczące w 2010 r. w stosunku do 2009 r.

Wykres 32. Ocena klimatu inwestycyjnego w Polsce w latach 2007-2010^a



Uwagi: ^a Średnia ocen wg skali: 1 – bardzo zła, 2 – zła, 3 – średnia, 4 – dobra, 5 – bardzo dobra

Źródło: Klimat inwestycyjny w Polsce w 2010 r., Raport z badania ilościowego, TNS OBOP, Warszawa 2010

⁵³ *Doing Business 2011, Making a Difference for Entrepreneurs, World Bank, Washington 2010; Doing Business 2007, How to reform, World Bank, Washington 2007.*

⁵⁴ Porównaj: *Doing Business 2010, World Bank, Washington 2009.*

Bardzo wysoką ocenę klimatu inwestycyjnego w 2009 r. można uznać za wyjątkową, związaną ze stosunkowo dobrą sytuacją makroekonomiczną Polski w warunkach światowego kryzysu finansowego i gospodarczego.

Natomiast zmiana ocen między rokiem 2007 i 2010 była wypadkową oddziaływania czynników, z których jedne działały w kierunku poprawy klimatu inwestycyjnego, a inne – jego pogorszenia.

Największą poprawę wykazywały w tym okresie oceny odnoszące się do:

- stabilności politycznej (o 1,29);
- dostępności wykwalifikowanej siły roboczej (o 0,45);
- infrastruktury drogowej (o 0,40)⁵⁵,

podczas gdy największe pogorszenie dotyczyło:

- możliwości pozyskania finansowania (o 0,55);
- wielkości rynku UE (o 0,31);
- wielkości rynku polskiego (o 0,15).

Na ogólnym wyniku zaważyły więc w decydującej mierze następstwa globalnej recesji (zmniejszenie chłonności rynku i trudniejszy dostęp do finansowania przy większej jednocześnie dostępności kwalifikowanych pracowników w warunkach wzrostu bezrobocia), choć na podkreślenie zasługują, odnotowane przez inwestorów, pozytywne efekty zmian strukturalnych, jak rozbudowa infrastruktury (zwłaszcza drogowej) i zmniejszenie obciążeń fiskalnych (redukcja stawek PIT, jak również składki na ubezpieczenia społeczne płaconej przez pracodawców i pracowników).

1.6. Międzynarodowa pozycja konkurencyjna

W latach 2007-2010 wyraźnie poprawiła się pozycja Polski w wiodących rankingach międzynarodowej konkurencyjności, opracowywanych przez Światowe Forum Ekonomiczne i Międzynarodowy Instytut Zarządzania Rozwojem. W najnowszych ich edycjach Polska jest klasyfikowana na 13-14 miejscu w UE i na 2-3 miejscu w grupie nowych państw członkowskich.

Tabela 11. Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski w latach 2006 i 2010 wg Światowego Forum Ekonomicznego

Wyszczególnienie	Pozycja Polski w świecie ^a		Zmiana pozycji
	2006	2010	
Wskaźnik konkurencyjności globalnej (<i>Global Competitiveness Index</i>)	48	39	+9
Warunki podstawowe	57	56	+1
w tym:			
- instytucje	73	54	+19
- infrastruktura	57	72	-15
- otoczenie makroekonomiczne	70	61	+9
- zdrowie i edukacja podstawowa	26	39	-13
Stymulatory efektywności	48	30	+18
w tym:			
- edukacja wyższa i szkolenia	33	26	+7
- efektywność rynku dóbr	64	45	+19
- efektywność rynku pracy	x	53	x
- rozwój rynku finansowego	x	32	x
- gotowość technologiczna	51	47	+4
- wielkość rynku	x	21	x

⁵⁵ Znaczące było także polepszenie ocen dotyczące dostępności materiałów, surowców i komponentów oraz jakości oferowanych gruntów inwestycyjnych (o 0,21), wysokości obciążeń fiskalnych i dostępności mediów, tj. gazu, elektryczności, kanalizacji itp. (o 0,14) oraz infrastruktury telekomunikacyjnej (o 0,13).

Wyszczególnienie	Pozycja Polski w świecie ^a		Zmiana pozycji
	2006	2010	
Innowacyjność i zaawansowanie biznesu	51	50	+1
w tym:			
- zaawansowanie biznesu	63	50	+13
- innowacyjność	44	54	-10

Uwagi: ^a wśród 125 sklasyfikowanych krajów w 2006 r. i 139 krajów w 2010 r.

Źródło: *The Global Competitiveness Report, World Economic Forum*, edycje 2006-2007 i 2010-2011 oraz obliczenia własne

W najnowszej edycji (za lata 2010-2011) opracowywanego przez Światowe Forum Ekonomiczne (WEF) wskaźnika globalnej konkurencyjności Polska zajęła 39 miejsce na 139 sklasyfikowanych krajów. Oznacza to poprawę o 9 pozycji w stosunku do wskaźnika za lata 2006-2007. Czołowe pozycje w rankingu zajęła Szwajcaria oraz najwyżej oceniona spośród krajów UE Szwecja. Sklasyfikowana na 14 miejscu w UE-27 Polska wyprzedziła m.in. Hiszpanię i Włochy, a spośród nowych państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej lepszy wynik uzyskały tylko Estonia i Czechy.

Głównymi atutami Polski z punktu widzenia kształtowania jej międzynarodowej pozycji konkurencyjnej są wg rankingu WEF: wielkość rynku (21 pozycja na 139 sklasyfikowanych krajów), edukacja wyższa i szkolenia (26) oraz rozwój rynku finansowego (32). Natomiast stosunkowo niskie oceny zyskała infrastruktura (72 pozycja w świecie), w tym zwłaszcza jakość infrastruktury drogowej (131), otoczenie makroekonomiczne (61) – głównie za sprawą niskich ocen deficytu budżetowego (113) i długu publicznego (89), instytucje i innowacyjność (54), efektywność rynku pracy (53) oraz zaawansowanie biznesu (50). W stosunku do rankingu za lata 2006-2007 największą poprawę odnotowano w odniesieniu do oceny instytucji i efektywności rynku dóbr (o 19 pozycji) oraz zaawansowania biznesu (o 13 pozycji). Pogorszyło się natomiast miejsce w rankingu w zakresie infrastruktury (o 15 pozycji), zdrowia i edukacji podstawowej (o 13 pozycji) i innowacyjności (o 10 pozycji)⁵⁶.

Jeszcze wyraźniej niż wg WEF wzrosła w latach 2007-2010 pozycja Polski w rankingu konkurencyjności opracowywanym przez Międzynarodowy Instytut Rozwoju Zarządzania (IMD) w Lozannie. W 2010 r. Polska zajmowała w tym rankingu 32 miejsce wśród 58 sklasyfikowanych krajów, co oznaczało poprawę o 18 pozycji w stosunku do 2006 r. W grupie 24 uwzględnionych krajów UE (bez Cypru, Malty i Łotwy) była 13., a spośród nowych państw członkowskich ustępowała tylko Czechom.

Tabela 12. Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski w latach 2006-2010 wg Międzynarodowego Instytutu Zarządzania Rozwojem (IMD)

Wyszczególnienie	Pozycja Polski w świecie ^a					Zmiana pozycji w latach 2006-2010
	2006	2007	2008	2009	2010	
Ogólna konkurencyjność	50	52	44	44	32	+18
Wyniki gospodarki	46	41	31	39	24	+22
Efektywność rządzenia	50	52	49	44	36	+14
Efektywność biznesu	52	52	50	50	38	+14
Infrastruktura	39	40	37	39	36	+3

Uwagi: ^a Wśród 58 sklasyfikowanych krajów w 2010 r.

Źródło: *IMD World Competitiveness Scoreboard 2010*, na: www.worldcompetitiveness.com oraz obliczenia własne

Najlepiej oceniono wyniki gospodarki (24. na 58 objętych rankingiem krajów), gorzej efektywność rządzenia i infrastrukturę (36. miejsce) oraz efektywność biznesu (38.). Jeśli wziąć pod uwagę kryteria szczegółowe, to stosunkowo najwyżej sklasyfikowano Polskę w kategoriach: „gospodarka kraju” (16 miejsce), „ceny” (20) i „edukacja” (24), zaś najniżej – w kategoriach: „infrastruktura techniczna” oraz „zdrowie i środowisko naturalne” (41), a także „finanse publiczne” oraz „odczucia i wartości” (39) i „rynek pracy” (38).

⁵⁶ Ze względu na zmiany metodologiczne, porównywalne oceny za lata 2006-2007 i 2010-2011 nie są dostępne dla wszystkich składowych rankingów WEF.

We wszystkich podstawowych kategoriach rankingu IMD miejsce Polski polepszyło się w stosunku do 2006 r. Skala poprawy była największa w odniesieniu do wyników gospodarki (o 22 pozycje), mniejsza w przypadku efektywności rządzenia i efektywności biznesu (o 14 pozycji), a jedynie nieznaczna w zakresie infrastruktury (o 3 pozycje).

2. INNOWACYJNOŚĆ GOSPODARKI

2.1. Ogólna ocena innowacyjności gospodarki Polski na tle Unii Europejskiej

W opublikowanym w 2011 r. Unijnym Rankingu Innowacyjności (*Innovation Union Scoreboard 2010 – IUS*)⁵⁷ Polska znalazła się (wraz z Czechami, Grecją, Malcią, Portugalią, Słowacją, Węgrami i Włochami) w grupie „umiarkowanych innowatorów”, do której awansowała w poprzednim roku z niższej klasyfikowanej grupy „niewielkich innowatorów”⁵⁸ (w najnowszej edycji rankingu należą do nich Bułgaria, Litwa, Łotwa i Rumunia). Czołówkę rankingu tworzą „liderzy innowacji” (Dania, Finlandia, Niemcy i Szwecja), a innowacyjność wyższą lub zbliżoną do przeciętnej dla UE-27 wykazują także „innowacyjni naśladowcy” (Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Słowenia i Wielka Brytania).

Pozycja Polski w rankingu innowacyjności jest nadal odległa – zajmuje w nim 22 miejsce w UE-27, wyprzedzając jedynie 4 kraje z grupy „niewielkich innowatorów” oraz Słowację z grupy „umiarkowanych innowatorów”. Warto jednak zaznaczyć, że w okresie poakcesyjnym wykazywała ona słabą, ale jednak dość systematyczną poprawę. W edycji rankingu z 2004 r. Polska zajmowała ostatnie miejsce spośród krajów unijnych⁵⁹, w rankingu z 2007 r. wyprzedzała tylko Bułgarię i Rumunię⁶⁰, w 2010 r. również Łotwę, a w 2011 r. – także Litwę i Słowację.

Pozycja kraju w rankingu IUS zależy od wyników w 25 szczegółowych kategoriach, zgrupowanych w 8 blokach: kapitał ludzki, systemy badawcze, finansowanie i wsparcie, inwestycje przedsiębiorstw, przedsiębiorczość i powiązania, własność intelektualna, działalność innowacyjna i efekty ekonomiczne. Uwzględnia się tym samym nie tylko wyniki działalności innowacyjnej, lecz również jej szeroko pojmowane uwarunkowania.

W latach 2007-2010 tempo wzrostu syntetycznego wskaźnika innowacyjności było w Polsce dwukrotnie wyższe niż w UE-27 (odpowiednio 1,79% i 0,85%). Szczególnie silną poprawę odnotowano na tle UE w takich kategoriach, jak: nakłady ze środków publicznych na B+R (jako % PKB), publikacje naukowe, europejskie zgłoszenia patentowe w dziedzinie wyzwań społecznych i wspólnotowe wzory użytkowe, natomiast największy regres w odniesieniu do sprzedaży wyrobów innowacyjnych (jako % sprzedaży ogółem), działalności innowacyjnej MŚP oraz kapitału ryzyka.

Podobnie jak w poprzednich edycjach rankingu, za **największy atut Polski uznano w IUS 2010 kapitał ludzki**. Zajęła ona w tej kategorii 13. miejsce w UE-27 i jedynie tu osiągnięty wynik kształtował się powyżej średniej unijnej. Szczególnie wysoko oceniono wyniki w zakresie kształcenia ponadpodstawowego młodzieży (3. miejsce w UE, za Słowacją i Czechami). Stosunkowo niezłe były także oceny w odniesieniu do inwestycji przedsiębiorstw (15. miejsce), finansowania i wsparcia (19.) oraz własności intelektualnej (20.). Natomiast negatywnie na ogólną pozycję Polski w rankingu wpływały oceny systemów badawczych (23. miejsce w UE), przedsiębiorczości i powiązań oraz efektów ekonomicznych (24. miejsce), a zwłaszcza działalności innowacyjnej MŚP, ocenionej na 26., przedostatnim miejscu w UE, jedynie przed Łotwą.

2.2. Działalność badawczo-rozwojowa

Pomimo obniżającej się dynamiki wzrostu PKB w latach 2007-2009 z poziomu 6,8% w 2007 r. do 1,6% w 2009 r., nakłady na naukę wzrosły z kwoty 3,7 mld zł wydatkowanej w 2007 r. do 4,5 mld zł w 2009 r. W relacji do PKB oznacza to systematyczny wzrost nakładów na działalność badawczo-rozwojową z poziomu 0,56% PKB w 2006 r. do 0,68% PKB w 2009 r. Planowana wielkość nakładów na badania i rozwój ma zapewnić osiągnięcie ambitnego celu, jakim jest uzyskanie w 2020 r. finansowania na poziomie 1,7% PKB, uwzględniającego strukturę nakładów publicznych i prywatnych w stosunku 50% do 50%.

⁵⁷ *Innovation Union Scoreboard 2010, The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation. Pro Inno Europe, 1.02.2011.* Ranking stanowi kontynuację – w nieco zmienionej formie – publikowanego w poprzednich latach Europejskiego Rankingu Innowacyjności (*European Innovation Scoreboard – EIS*).

⁵⁸ Porównaj: *European Innovation Scoreboard (EIS) 2009, European Commission, Pro Inno Paper No 15, Brussels 2010.*

⁵⁹ *European Innovation Scoreboard (EIS) 2004, European Commission, Brussels 2005.*

⁶⁰ *European Innovation Scoreboard 2006, Pro Inno Europe, 22.02.2007.*

Wzrostowi nakładów towarzyszyły niezbędne reformy nauki i szkolnictwa wyższego. W efekcie wdrożenia reformy w Polsce, w tzw. pakiecie sześciu ustaw nastąpiło rozdelenie finansowania badań podstawowych oraz badań stosowanych i prac rozwojowych. W ramach powyższego, w Krakowie utworzone zostało Narodowe Centrum Nauki (NCN), zajmujące się finansowaniem badań podstawowych (o podziale środków decydować będą wybitni uczeni). Ponadto, w ramach reformy, usprawnione zostanie funkcjonowanie Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR), które odpowiadać będzie za finansowanie badań stosowanych, w szczególności realizację strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych. Zwiększenie aktywności NCBiR powinno bezpośrednio przełożyć się na rozwój innowacyjności, zwłaszcza wzmocnienia współpracy sektora nauki i biznesu. Ważnym instrumentem polityki naukowej i naukowo-technicznej będzie Krajowy Program Badań, który zastąpi opracowany w 2008 r. Krajowy Program Badań Naukowych i Prac Rozwojowych. Będzie on określał strategiczne kierunki badań naukowych i prac rozwojowych, tj. przedsięwzięcia o szerokiej problematyce, określające cele i założenia długoterminowej polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. W ramach reformy wprowadzone zostały także rozwiązania prawne umożliwiające przekształcenia instytucjonalno-organizacyjne w sektorze nauki oraz projekcyjne finansowanie badań (np. utworzenie Komitetu Ewaluacji Jednostek Naukowych, który określi zasady oraz będzie prowadził ewaluację jednostek naukowych w Polsce).

Na podstawie danych edycji rankingu innowacyjności *European Innovation Scoreboard*, opublikowanych w marcu 2010 r., Polska – podobnie jak większość krajów Unii Europejskiej – podnosi swój poziom innowacyjności, mimo kryzysu ekonomicznego. Badania wskazują na utrzymujący się dystans Unii Europejskiej w stosunku do najbardziej innowacyjnych gospodarek świata: Stanów Zjednoczonych i Japonii oraz utrzymującą się przewagę względem krajów rozwijających się (z wyjątkiem Chin). **Polska znajduje się w grupie krajów, których poziom innowacyjności znajduje się poniżej średniej dla wszystkich krajów objętych badaniem, ale znacząco rośnie.** Silne strony naszego kraju zostały powiązane z zasobami ludzkimi, inwestycjami przedsiębiorstw oraz wynikami gospodarczymi. Kwestie, które wymagają poprawy wiążą się przede wszystkim z koniecznością zwiększenia powiązań między sektorem publicznym a prywatnym, przywiązywaniem większej wagi do ochrony własności intelektualnej oraz koniecznością zwiększenia liczby innowacyjnych przedsiębiorstw. Należy podkreślić, że na przestrzeni ostatnich lat istotnie zwiększył się poziom finansowania, w tym wsparcie publiczne działalności innowacyjnej.

Tabela 13. Nakłady na B+R w Polsce i UE-27 w relacji do PKB oraz wg źródła finansowania w latach 2006-2009

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	Zmiana 2009/2006 (p.p.)
Nakłady ogółem na B+R (jako % PKB)					
- Polska	0,56	0,57	0,60	0,68	+0,12
- UE-27	1,85	1,85	1,92	2,01	+0,16
- różnica w p.p.	-1,29	-1,28	-1,32	-1,33	.
Nakłady sektora rządowego na B+R (jako % PKB)					
- Polska	0,21	0,20	0,21	0,23	+0,02
- UE-27	0,24	0,24	0,24	0,27	+0,03
- różnica w p.p.	-0,03	-0,04	-0,03	-0,04	.
Nakłady sektora przedsiębiorstw na B+R (jako % PKB)					
- Polska	0,18	0,17	0,19	0,19	+0,01
- UE-27	1,17	1,18	1,21	1,25	+0,08
- różnica w p.p.	-0,99	-1,01	-1,02	-1,06	.
Udział środków budżetowych w nakładach na B+R (w %)					
- Polska	57,5	58,6	59,8	60,4	+2,9
- UE-27	33,5	33,3	33,9	.	+0,4 ^a
- różnica w p.p.	+24,0	+25,3	+25,9	.	.
Udział środków przedsiębiorstw w nakładach na B+R (w %)					
- Polska	33,1	34,3	30,5	27,1	-6,0
- UE-27	55,1	55,0	54,7	.	-0,3 ^a
- różnica w p.p.	-22,0	-20,7	-24,2	.	.

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	Zmiana 2009/2006 (p.p.)
Udział nakładów na B+R w wydatkach budżetowych ogółem (w %)					
- Polska	0,72	0,75	0,70	.	-0,02 ^a
- UE-27	1,53	1,55	1,52	.	-0,01 ^a
- różnica w p.p.	-0,81	-0,80	-0,82	.	.

Uwagi: ^a W latach 2006-2008

Źródło: Eurostat i obliczenia własne

2.3. Wynalazczość

W 2010 r. udzielono w Polsce rezydentom (wg GUS) 1 358 patentów na wynalazki – o 236 (21%) więcej niż w 2006 r. i o 121,5% więcej niż w 2003 r. Obniżyła się jednak w stosunku do 2006 r. liczba udzielonych w 2009 r. praw ochronnych na wzory użytkowe (o 50,4%) i udzielonych praw z rejestracji wzorów przemysłowych (o 9,6%)⁶¹.

Bardzo niski był poziom polskich zgłoszeń patentowych do Europejskiego Urzędu Patentowego (EPO). Według wstępnych danych Eurostat, w 2008 r. rezydenci polscy dokonali do EPO 5,94 zgłoszeń patentowych w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców, przy średniej unijnej wynoszącej 119,5 i liczbie zgłoszeń ze Szwecji przekraczającej 300 (318,89). Spośród krajów UE-27 gorszy niż Polska wynik uzyskały tylko Rumunia (1,66), Litwa (3,04) i Bułgaria (4,23). Niemal równie odległa była pozycja Polski pod względem zgłoszeń patentowych w dziedzinie wysokich technologii. W 2007 r. ze wskaźnikiem 1,005 zgłoszeń/mln mieszkańców Polska zajmowała 22. miejsce w UE (bez Malty), wyprzedzając Rumunię, Słowację, Bułgarię i Litwę (średnia europejska wynosiła 20,216, a w przodującej Finlandii 86,36).

2.4. Poziom techniki

W 2009 r. w strukturze produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego w Polsce przeważały nadal działy techniki niskiej (z udziałem 34,6%) i średnio-niskiej (33,8%). Udział działów techniki średnio-wysokiej wynosił 26,3%, a wysokiej – zaledwie 5,4%⁶².

Tabela 14. Struktura produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego wg poziomu techniki w latach 2006-2009 (udział w %, zmiana udziału w p.p.)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	Zmiana 2009/2006
Wysoka technika	5,41	5,48	4,68	5,36	-0,05
Średnio-wysoka technika	26,32	26,48	26,56	26,30	-0,02
Średnio-niska technika	32,87	32,92	34,68	33,75	+0,88

⁶¹ Nauka i technika w Polsce w 2009 roku, wyd. cyt. oraz obliczenia własne.

⁶² Kryterium podziału sektorów wg poziomu techniki stanowią bezpośrednie i pośrednie wydatki na działalność B+R w relacji do wartości produkcji (sprzedaży). Do niskiej techniki zaliczane są sektory, w których wskaźnik ten kształtuje się poniżej 1%, do techniki średnio-niskiej – pomiędzy 1 i 2,5%, do średnio-wysokiej – pomiędzy 2,5 i 7%, a do wysokiej – powyżej 7%. Zgodnie z przeprowadzoną w 2008 r. przez Wspólnotowe Centrum Badawcze Komisji Europejskiej rewizją nomenklatury, do poszczególnych poziomów techniki są zaliczane następujące sektory (w nawiasach pozycja PKD 2004):

- wysoka technika – produkcja wyrobów farmaceutycznych (24.4), produkcja maszyn biurowych i komputerów (30), produkcja sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i telekomunikacyjnych (32), produkcja instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych, zegarów i zegarków (33), produkcja statków powietrznych i kosmicznych (35.3);
- średnio-wysoka technika - produkcja wyrobów chemicznych, bez farmaceutycznych (24 bez 24.4), produkcja maszyn i urządzeń gdzie indziej nie sklasyfikowana (29), produkcja maszyn i aparatury elektrycznej gdzie indziej nie sklasyfikowana (31), produkcja pojazdów mechanicznych, przyczep i naczep (34), produkcja lokomotyw kolejowych i tramwajowych oraz taboru kolejowego i tramwajowego (35.2), produkcja motocykli i rowerów (35.4), produkcja pozostałego sprzętu transportowego gdzie indziej nie sklasyfikowana (35.5);
- średnio-niska technika – wytwarzanie koks, produktów rafinacji ropy naftowej i paliw jądrowych (23), produkcja wyrobów gumowych i z tworzyw sztucznych (25), produkcja wyrobów z surowców niemetalicznych pozostałych (26), produkcja metali (27), produkcja metalowych wyrobów gotowych z wyjątkiem maszyn i urządzeń (28), produkcja i naprawa statków i łodzi (35.1);
- niska technika – produkcja artykułów spożywczych i napojów (15), produkcja wyrobów tytoniowych (16), włókiennictwo (17), produkcja odzieży i wyrobów futrzarskich (18), produkcja skór wyprawionych i wyrobów ze skór wyprawionych (19), produkcja drewna i wyrobów z drewna (20), produkcja masy celulozowej, papieru oraz wyrobów z papieru (21), działalność wydawnicza, poligrafia i reprodukcja zapisanych nośników informacji (22), produkcja mebli; pozostała działalność produkcyjna gdzie indziej nie sklasyfikowana (36), zagospodarowanie odpadów (37).

Porównaj: Nauka i technika w Polsce w 2008 roku, GUS, Warszawa 2010, str. 261, 294.

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	Zmiana 2009/2006
Niska technika	35,40	35,11	34,08	34,59	-0,81
Razem technika:	31,73	31,96	31,24	31,66	-0,07
- wysoka i średnio-wysoka	68,27	68,04	68,76	68,34	+0,07
- niska i średnio-niska					

Źródło: Nauka i technika w 2009 roku, GUS, Warszawa 2011 i obliczenia własne

Notowana w okresie przedakcesyjnym i w pierwszych latach po wstąpieniu do UE tendencja do zwiększania udziału produkcji o wyższej intensywności nakładów na B+R (wysokiej i średnio-wysokiej techniki) uległa w latach 2007-2009 wyraźnemu zahamowaniu. Nieznacznie obniżył się w tym okresie zarówno udział działów wysokiej techniki (o 0,05 p.p.), jak i działów techniki średnio-wysokiej (o 0,02 p.p.). Zmalał także udział działów niskiej techniki (o 0,81 p.p.) przy jednoczesnym wzroście udziału działów techniki średnio-niskiej (o 0,88 p.p.). W rezultacie, łączny udział działów wysokiej i średnio-wysokiej techniki wykazał niewielki spadek (o 0,07 p.p.), a działów techniki niskiej i średnio-niskiej taki sam co do skali wzrost. Powstrzymanie procesu przekształceń struktury produkcji przemysłowej można wiązać ze zjawiskami zachodzącymi w grupie działających w Polsce podmiotów z kapitałem zagranicznym. Cechuje je wprawdzie silniejsze niż ogół przedsiębiorstw przemysłowych nastawienie na produkcję wyrobów wysokiej i średnio-wysokiej techniki⁶³, jednak w przypadku tej ostatniej grup wyrobów jest ono w głównej mierze wynikiem wielkich inwestycji (zwłaszcza w przemyśle motoryzacyjnym, produkcji elektroniki użytkowej i AGD) dokonywanych w końcu ostatniej dekady ubiegłego stulecia i na początku poprzedniej dekady. Natomiast między rokiem 2006 i 2009 udział działów wysokiej techniki w produkcji sprzedanej firm zagranicznych był wprawdzie nadal rosnący (o 0,7 p.p.), ale udział działów techniki średnio-wysokiej znacznie się obniżył (o 7,5 p.p.). Można to przypisać zmianom sektorowej struktury napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski, w którym coraz wyraźniej dominują inwestycje usługowe przy malejącym znaczeniu inwestycji przemysłowych. W konsekwencji o przekształcaniu struktury produkcji przemysłowej zaczęły decydować firmy z większościowym udziałem kapitału polskiego, a dynamika zmian strukturalnych osłabła.

Zbliżony do udziału działów wysokiej techniki w produkcji przetwórstwa przemysłowego (5,4%) był w 2009 r. udział wyrobów wysokiej techniki w polskim eksporcie (5,7%), a także udział zatrudnienia w działach wysokiej techniki w ogólnej liczbie pracujących w przetwórstwie przemysłowym (4,83%). Eksport wyrobów wysokiej techniki wykazuje wprawdzie tendencję do wzrostu w relacji do eksportu ogółem (o 1 p.p. między rokiem 2006 i 2009), jednak stanowi nadal około trzykrotnie mniejszy odsetek eksportu niż średnio w UE (wg Eurostat 15,36% w 2008 r.). Udział importu wyrobów wysokiej techniki w imporcie ogółem do Polski wynosił w 2009 r. 11,8% (wzrost o 4,8 p.p. w stosunku do 2006 r.), przy średniej unijnej na poziomie 19,2% w 2008 r.

W polskim eksporcie wyrobów wysokiej techniki największe znaczenie miały w 2009 r. komputery i maszyny biurowe (z udziałem 41,7%), wyroby elektroniczne i telekomunikacyjne (28,1%) oraz sprzęt lotniczy (10,5%). Mniejszą rolę odgrywały takie pozycje towarowe, jak: aparatura naukowo-badawcza (7,1%), chemikalia (3,2%), maszyny nonelektryczne (2,9%), środki farmaceutyczne (2,7%), uzbrojenie (2,4%) i maszyny elektryczne (1,4%). W stosunku do 2006 r. w strukturze eksportu wyrobów wysokiej techniki odnotowano silny wzrost udziału komputerów i maszyn biurowych (o 33 p.p.), przy znacznym spadku udziału wyrobów elektronicznych i telekomunikacyjnych (o 15,4 p.p.)⁶⁴.

Główną pozycją w eksporcie wyrobów techniki średnio-wysokiej były pojazdy samochodowe i ich części, a następnie urządzenia elektryczne, maszyny i urządzenia oraz chemikalia (z wyłączeniem zaliczanych do wysokiej techniki), w eksporcie wyrobów techniki średnio-niskiej – metale i wyroby z metali oraz wyroby gumowe i z tworzyw sztucznych, a w eksporcie wyrobów niskiej techniki – artykuły spożywcze i napoje oraz meble⁶⁵.

⁶³ W 2009 r. na działy wysokiej techniki przypadało 8,2% produkcji sprzedanej tych firm (o 2,8 p.p. więcej niż w przypadku podmiotów ogółem w przetwórstwie przemysłowym), a na działy średnio-wysokiej techniki 37,7% (więcej o 11,4 p.p.). Nauka i technika w Polsce w 2009 r., wyd. cyt. oraz obliczenia własne.

⁶⁴ *Ibidem* oraz obliczenia własne.

⁶⁵ Porównaj: Rocznik Statystyczny Przemysłu 2010, GUS, Warszawa 2010.

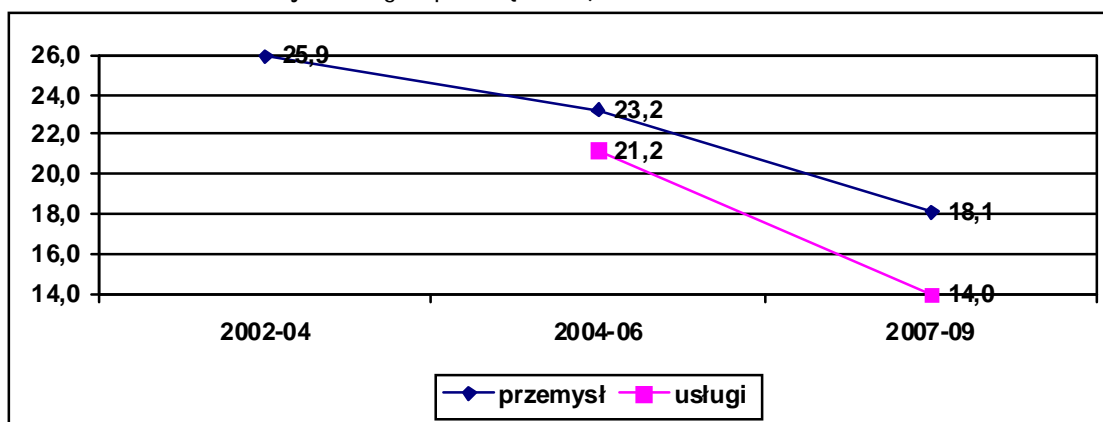
2.5. Innowacyjność przedsiębiorstw

Wyniki 6. Wspólnotowego Przeglądu Innowacji (Sixth Community Innovation Survey)⁶⁶ wskazują na **bardzo niską aktywność innowacyjną polskich przedsiębiorstw**. O ile w UE-27 aktywna innowacyjnie⁶⁷ była w latach 2006-2008 ponad połowa (51,6%) ogółu przedsiębiorstw, o tyle w Polsce udział ten był niemal o połowę niższy (27,9%). Mniejszą innowacyjność niż polskie wykazywały jedynie przedsiębiorstwa łotewskie. W zajmujących czołową pozycję Niemczech, odsetek przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie sięgał 80%.

Na pozytywne podkreślenie zasługuje jednak stosunkowo duża skłonność polskich przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie do nawiązywania współpracy z innymi przedsiębiorstwami lub instytucjami. Współpracę taką prowadziło 39,3% spośród nich, w tym 18,8% z partnerami z innych krajów unijnych, kandydujących lub należących do EFTA, 4,2% z partnerami z USA, a 2% z partnerami z Chin lub Indii. We wszystkich przypadkach był to odsetek wyższy od średniej unijnej (odpowiednio 34,2%, 11,2%, 3,2% i 1,8%).

Dane z lat 2002-2009 wykazują **malejące zainteresowanie wprowadzaniem innowacji produktowych i procesowych w przemyśle i usługach**. W przedsiębiorstwach przemysłowych o liczbie pracujących 10 i więcej osób, udział przedsiębiorstw innowacyjnych wynosił 18,1% w latach 2007-2009 i był o 5,1 p.p. niższy niż w latach 2004-2006 oraz o 7,8 p.p. niższy niż w latach 2002-2004. W sektorze usług kształtował się on w latach 2007-2009 na poziomie 14% i spadł w porównaniu z poprzednim okresem (2004-2006) o 7,2 p.p.

Wykres 33. Przedsiębiorstwa innowacyjne w przemyśle i usługach w latach 2002-2004, 2004-2006 i 2007-2009 (jako % ogółu przedsiębiorstw)



Źródło: Działalność innowacyjna przedsiębiorstw, GUS, za odpowiednie lata

Innowacyjność jest silnie związana z wielkością przedsiębiorstwa, mierzoną liczbą pracujących. W latach 2007-2009 odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych w przemyśle kształtował się w granicach od 10,9% w przedsiębiorstwach małych (10-49 pracujących) i 30,1% w średnich (50-249 pracujących) do 59% w dużych (powyżej 249 pracujących); w usługach wynosił odpowiednio 11,6%, 20% i 45%⁶⁸. W porównaniu z latami 2006-2008 spadł on w przemyśle znacznie silniej w przedsiębiorstwach małych i średnich (o 3,4 p.p.) niż w dużych (o 1,9 p.p.).

Innowacyjność przedsiębiorstw przemysłowych cechuje również duże zróżnicowanie wg działów przetwórstwa przemysłowego. W latach 2007-2009 udział przedsiębiorstw innowacyjnych przekraczał 50% w działach produkcji wyrobów farmaceutycznych i wyrobów tytoniowych, podczas gdy w działach produkcji odzieży i wyrobów ze skóry wynosił poniżej 10%.

⁶⁶ Sixth Community Innovation Survey, More than half of EU27 enterprises are innovative, Eurostat Newsrelease 166/2010, 10.11.2010.

⁶⁷ To jest: wprowadzająca lub przygotowująca innowacje produktowe, procesowe, organizacyjne lub marketingowe.

⁶⁸ Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2006-2009, GUS, Warszawa 2010.

Tabela 15. Nakłady na działalność innowacyjną w przemyśle^a w cenach bieżących w latach 2003-2009 oraz ich relacja do PKB i wartości produkcji sprzedanej

Wyszczególnienie	2003	2006	2007	2008	2009	zmiana 2009/2006
Nakłady na działalność innowacyjną:						
- w mln zł	15551,6	16031,0	19804,6	23686,1	21405,5	+5374,5
- 2003=100	100,0	103,1	127,3	152,3	137,6	-
Nakłady na działalność innowacyjną jako % PKB	1,85	1,51	1,69	1,86	1,59	+0,08
Nakłady na działalność innowacyjną jako % wartości produkcji sprzedanej w przemyśle	2,75	2,07	2,27	2,58	2,39	+0,32

Uwagi: ^a W przedsiębiorstwach o liczbie pracujących powyżej 49 osób

Źródło: GUS i obliczenia własne

Zdecydowane przyspieszenie wzrostu nakładów na działalność innowacyjną w przemyśle w latach 2007 i 2008 przeszło - pod wpływem pogorszenia ogólnej sytuacji gospodarczej - w wyraźny spadek w 2009 r. (o 9,6%⁶⁹). W rezultacie zdecydowanie obniżyły się one w stosunku do PKB oraz wartości produkcji sprzedanej w przemyśle - oba wskaźniki kształtowały się w 2009 r. znacznie poniżej poziomu sprzedakcesyjnego (w 2003 r.).

Podstawową rolę w finansowaniu działalności innowacyjnej odgrywają środki własne przedsiębiorstw; w 2009 r. ich udział wynosił 68,4% w przemyśle i 84,2% w sektorze usług. Istotne znaczenie ma jednak także wsparcie dla działalności innowacyjnej ze środków publicznych, w tym zwłaszcza funduszy strukturalnych. W latach 2006-2008 finansowe wsparcie tej działalności z Unii Europejskiej otrzymało 14,6% aktywnych innowacyjnie przedsiębiorstw przemysłowych i 6,1% usługowych; w odniesieniu do wsparcia publicznego od instytucji krajowych (szczebla centralnego i lokalnego) odsetek wynosił odpowiednio 10,2% i 4,7%.

Choć na osłabieniu aktywności innowacyjnej po 2008 r. zaważyło niewątpliwie pogorszenie ogólnej sytuacji gospodarczej, prowadzące do osłabienia popytu, narastania trudności finansowych przedsiębiorstw i utrudnionego dostępu do finansowania ze źródeł zewnętrznych, jednak podstawowe znaczenie dla obserwowanych już wcześniej niepokojących tendencji w zakresie innowacyjności miały liczne bariery o charakterze systemowym i instytucjonalnym, napotymane przez przedsiębiorstwa. Wyniki badań INE PAN⁷⁰ wskazują m.in., że: otoczenie nie sprzyja funkcjonowaniu, rozwojowi i ekspansji międzynarodowej najbardziej innowacyjnych firm, rozwiązania instytucjonalne i regulacje prawno-podatkowe nie są dostosowane do potrzeb innowacyjnych przedsiębiorstw, zbyt długie są procedury związane z dostępem do finansowania zewnętrznego (kredyty, fundusze strukturalne), a także brak jest rozwiązań sprzyjających współpracy nauki i gospodarki oraz transferowi wiedzy i własności intelektualnej, jak również instytucjonalnego wsparcia dla budowania przewag konkurencyjnych opartych na popytowym podejściu do innowacji. Działania zmierzające do poprawy tej sytuacji zakłada finalizowana obecnie w Ministerstwie Gospodarki Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki.

Tabela 16. Wskaźniki innowacyjności gospodarki Polski na tle UE-27 wg *Innovation Union Scoreboard 2010*^a

Wyszczególnienie	UE-27	Polska	Miejsce Polski w UE ^b
SYNTETYCZNY WSKAŹNIK INNOWACYJNOŚCI^c	0,516	0,278	22/27
KAPITAŁ LUDZKI			13/27
- Liczba nowych doktoratów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w wieku 25-34 lata	1,4	0,9	16-18/27
- Osoby z wyższym wykształceniem jako % ogólnej liczby ludności w wieku 30-34 lata	32,3	32,8	14/27
- Osoby z wykształceniem ponadpodstawowym jako % ogólnej liczby ludności w wieku 20-24 lata	78,6	91,3	3/27
OTWARTE, DOSKONAŁE I ATRAKCYJNE SYSTEMY BADAWCZE			23/27
- Liczba międzynarodowych publikacji naukowych w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców	266	186	25/27
- Publikacje naukowe należące do 10% najczęściej cytowanych w świecie jako % ogólnej liczby publikacji naukowych w danym kraju	0,11	0,04	22-24/27
- Doktoranci spoza UE jako % ogólnej liczby doktorantów w danym kraju	19,45	2,27	16/23
FINANSOWANIE I WSPARCIE			19/27

⁶⁹ Dane dotyczą przedsiębiorstw o liczbie pracujących powyżej 49 osób. W przedsiębiorstwach o liczbie pracujących 10 i więcej osób nakłady na działalność innowacyjną wyniosły w 2009 r. 22652,1 mln zł i były o 8,2% niższe niż w 2008 r. *Ibidem*.

⁷⁰ Raport o innowacyjności gospodarki Polski w 2009 roku (red. T. Baczeko), INE PAN, Warszawa 2010.

Wyszczególnienie	UE-27	Polska	Miejsce Polski w UE ^b
- Nakłady na B+R ze środków publicznych jako % PKB	0,75	0,41	20-21/27
- Kapitał ryzyka (<i>venture capital</i>) jako % PKB	0,110	0,043	13/21
INWESTYCJE PRZEDSIĘBIORSTW			15/27
- Nakłady przedsiębiorstw na B+R jako % PKB	1,25	0,18	23/27
- Nakłady przedsiębiorstw na działalność innowacyjną (z wyłączeniem B+R) jako % obrotów	0,71	1,25	4/26
PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I POWIĄZANIA			24/27
- MŚP wprowadzające własne innowacje jako % ogólnej liczby MŚP	30,31	13,76	24/25
- MŚP wprowadzające innowacje we współpracy z innymi podmiotami jako % ogólnej liczby MŚP	11,16	6,40	20/27
- Publikacje naukowe we współpracy sektora publicznego i prywatnego w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców	36,2	2,5	24/27
WŁASNOŚĆ INTELEKTUALNA			20/27
- Liczba europejskich zgłoszeń patentowych w przeliczeniu na 1 mld EUR produktu krajowego brutto (wg PPS)	4,00	0,31	26/27
- Liczba europejskich zgłoszeń patentowych w dziedzinie wyzwań społecznych (zapobieganie zmianom klimatycznym, zdrowie) w przeliczeniu na 1 mld EUR produktu krajowego brutto (wg PPS)	0,64	0,06	23/27
- Nowe wspólnotowe znaki towarowe w przeliczeniu na 1 mld EUR produktu krajowego brutto (wg PPS)	5,41	2,82	20/27
- Nowe wspólnotowe wzory użytkowe w przeliczeniu na 1 mld EUR produktu krajowego brutto (wg PPS)	4,75	4,71	9/27
DZIAŁALNOŚĆ INNOWACYJNA			26/27
- MŚP wprowadzające innowacje produktowe lub procesowe jako % ogólnej liczby MŚP	34,18	17,55	25/27
- MŚP wprowadzające innowacje marketingowe lub organizacyjne jako % ogólnej liczby MŚP	39,09	18,65	25/27
EFEKTY EKONOMICZNE			24/27
- Zatrudnienie w naukointensywnych działach przetwórstwa przemysłowego i usług jako % zatrudnienia ogółem	13,03	8,87	23/27
- Eksport wyrobów wysokiej i średnio-wysokiej techniki jako % eksportu towarowego ogółem	47,36	51,06	14/27
- Eksport naukochłonnych usług jako % eksportu usług ogółem	49,43	30,60	21/26
- Sprzedaż wyrobów innowacyjnych (nowych dla rynku lub dla przedsiębiorstwa bądź istotnie zmodernizowanych) jako % sprzedaży ogółem wszystkich przedsiębiorstw	13,26	9,84	20/27
- Przychody z zagranicy z tytułu licencji i patentów jako % PKB	0,21	0,02	23-25/27

Uwagi: ^a Wielkość wskaźników wg ostatnich dostępnych danych (z lat 2008-2009);

^b W mianowniku liczba krajów UE objętych badaniem;

^c Syntetyczny wskaźnik innowacyjności (*Summary Innovation Index – SII*) jest wynikiem agregacji wymienionych wskaźników częściowych.

Źródło: *Innovation Union Scoreboard 2010, The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation, Pro Inno Europe, 1 February 2011* oraz obliczenia własne

3. SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE

W latach 2007-2010 Polska uczyniła wyraźny postęp w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego, szczególnie duży w odniesieniu do rozwoju e-administracji. Podstawowe wskaźniki w tym obszarze znajdują się wprawdzie nadal poniżej średniej unijnej, jednak w przypadku wielu z nich dystans nie jest już znaczący. Jednakże osiągnięcia średniej unijnej nie można uznać za wystarczający cel w przypadku podstawowych wskaźników rozwoju społeczeństwa informacyjnego. W przyszłości należy dążyć do niwelowania dystansu w odniesieniu do krajów będących w UE liderami w zakresie poszczególnych aspektów rozwoju społeczeństwa informacyjnego, tak jak zostało to przyjęte w Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013.

Dostęp przedsiębiorstw do Internetu można uznać za standard zarówno w UE, jak i w Polsce. Również dostęp gospodarstw domowych do Internetu jest w Polsce tylko nieznacznie niższy niż średni w UE-27. Niewielkie są także różnice w zakresie dostępu gospodarstw domowych do Internetu szerokopasmowego oraz rozwoju e-administracji i wykorzystania Internetu w kontaktach z administracją publiczną przez przedsiębiorstwa. Polska odbiega natomiast nadal znacząco od średniej unijnej pod względem liczby łącz szerokopasmowych w przeliczeniu na 100 mieszkańców, dostępu przedsiębiorstw do łącz szerokopasmowych i rozwoju e-handlu.

3.1. Dostęp do Internetu

Z wyposażeniem przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w komputery wiąże się z reguły dostęp do Internetu. W 2010 r. dostęp taki miało 96% przedsiębiorstw w Polsce, co stanowiło odsetek

nieznacznie wyższy od średniej unijnej (94%). Analizując wykorzystanie Internetu przez polskie przedsiębiorstwa, zwraca uwagę nadal stosunkowo słaby rozwój e-handlu. W 2010 r. sprzedaż przez Internet stanowiła w Polsce 8% sprzedaży ogółem, znacznie mniej niż w UE-27 (14%), a dystans pozostał niemal taki sam, jak w 2006 r. (gdą wskaźniki wynosiły odpowiednio 6% i 11%).

Udział gospodarstw domowych z dostępem do Internetu zwiększył się z 35,9% w 2006 r. do 63,4% w 2010 r., a dystans w stosunku do średniej dla UE-27 (wynoszącej odpowiednio 49% i 70%) zmalał niemal o połowę – z 13 p.p. do 7 p.p. Największym czynnikiem różnicującym gospodarstwa domowe w przypadku wyposażenia w komputery i dostęp do Internetu są dochody gospodarstw domowych, gdzie różnice między gospodarstwami najniżej i najwyżej uposażonymi sięgają 60 p.p. Na drugim miejscu jest typ gospodarstwa domowego (29 p.p.), potem dopiero miejsce zamieszkania (13 p.p.). W 2010 r. Internet miało 82,9% gospodarstw z dziećmi w wieku do 16 lat wobec 53,7% gospodarstw bez dzieci, a w podziale wg miejsca zamieszkania – 68,8% gospodarstw w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, 65,1% w miastach do 100 tys. mieszkańców i 56,2% na obszarach wiejskich. W ujęciu terytorialnym różnice pomiędzy gospodarstwami domowymi regionu wschodniego i regionu północno-zachodniego wynosiły 9 p.p.

Tabela 17. Dostęp i wykorzystanie Internetu w Polsce na tle Unii Europejskiej w latach 2006-2010

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Przedsiębiorstwa ^a z dostępem do Internetu (udział w %)					
- UE-27	92	93	93	94	94
- Polska	89	92	93	91	96
- Polska w stosunku do UE-27 (różnica w p.p.)	-3	-1	0	-3	+2
Gospodarstwa domowe z dostępem do Internetu (udział w %)					
- UE-27	49	54	60	65	70
- Polska	36	41	48	59	63
- Polska w stosunku do UE-27 (różnica w p.p.)	-13	-13	-12	-6	-7
Łączna szerokopasmowa na 100 mieszkańców					
-UE-27 ^b	14,8	18,2	21,7	23,9	25,6
- Polska	3,9	6,8	9,6	12,8	14,9
- Polska w stosunku do UE-27 ^b (różnica w p.p.)	-10,9	-11,4	-12,1	-11,1	-10,7
Przedsiębiorstwa ^a z dostępem do łącz szerokopasmowych (udział w %)					
- UE-27	73	77	81	82	84
- Polska	46	53	59	58	66
- Polska w stosunku do UE-27 (różnica w p.p.)	-27	-24	-22	-24	-18
Gospodarstwa domowe z dostępem do łącz szerokopasmowych (udział w %)					
- UE-27	30	42	49	56	61
- Polska	22	30	38	51	57
- Polska w stosunku do UE-27 (różnica w p.p.)	-8	-12	-11	-5	-4
Wskaźnik rozwoju e-handlu ^{a, c}					
- UE-27	11	11	12	12	14
- Polska	6	6	9	7	8
- Polska w stosunku do UE-27 (różnica w p.p.)	-5	-5	-3	-5	-6

Uwagi: ^a uwzględniono przedsiębiorstwa o liczbie pracujących 10 i więcej osób; ^b UE-25 w 2006 r. ^c udział sprzedaży przez Internet w przychodach przedsiębiorstw ze sprzedaży ogółem w procentach

Źródło: Eurostat i obliczenia własne

Warunkiem efektywnego wykorzystania Internetu jest dostęp do łącz szerokopasmowych. Na tle europejskim za stosunkowo dobrą można uznać pod tym względem sytuację gospodarstw domowych. W 2010 r. 57% spośród nich miało szerokopasmowy dostęp do Internetu, tylko o 4 p.p. mniej niż średnio w UE-27. Znacznie większa była różnica w stosunku do średniej unijnej w przypadku przedsiębiorstw. W grupie przedsiębiorstw zatrudniających 10 i więcej osób dostęp do łącz szerokopasmowych w 2010 r. miało 66% firm w Polsce, tj. o 18 p.p. mniej niż w UE-27, (w 2006 r. różnica wynosiła 27 p.p.). Dawało to Polsce 24-25. miejsce w UE (łącznie z Litwą), jedynie przed Rumunią i Bułgarią.

Wskaźnikiem często używanym do oceny upowszechnienia szerokopasmowego Internetu w poszczególnych krajach jest liczba łącz szerokopasmowych w przeliczeniu na 100 mieszkańców. W Polsce wskaźnik ten wykazywał wprawdzie w analizowanym okresie wyraźny wzrost (z 3,9 łącza w 2006 r. do 14,9 łącza w 2010 r.), jednak dystans w stosunku do UE-27 utrzymał się na niemal niezmiennym poziomie (około 11 łącz/100 mieszkańców zarówno w 2006 r., jak i w 2010 r.), a pozycja w UE-27 pozostała bardzo odległa (25. miejsce, przed Bułgarią i Rumunią).

3.2. Rozwój e-administracji

Szczególnie duży postęp odnotowano w ostatnich latach w zakresie rozwoju e-administracji. Do niedawna sytuacja w tym obszarze była uważana za jedną z podstawowych słabości społeczeństwa informacyjnego w Polsce. W 2006 r. tylko 20% spośród 20 podstawowych usług publicznych⁷¹ było w Polsce w pełni dostępnych on-line, wobec 52% w UE-25. Dawało to Polsce, łącznie ze Słowacją, przedostatnie miejsce w Unii, jedynie przed Łotwą. Jednak do 2010 r. wskaźnik rozwoju e-administracji zwiększył się w Polsce aż o 58,8 p.p., do 78,8%, i nieznacznie już ustępował średniemu w UE-27 (84,3%). Dostępność podstawowych usług publicznych on-line była w 2010 r. taka sama w Polsce, jak w Belgii, a mniejszą wykazywało 9 krajów UE.

Tabela 18. Wykorzystanie Internetu w kontaktach z administracją publiczną i rozwój e-administracji w Polsce na tle Unii Europejskiej w latach 2006-2010

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Wskaźnik rozwoju e-administracji ^a					
- UE-27 ^b	51,96	58,27	.	72,87	84,28
- Polska	20,00	21,25	.	55,26	78,75
- Polska w stosunku do UE-27 ^b (różnica w p.p.)	-31,96	-37,02	.	-17,61	-5,53
Przedsiębiorstwa wykorzystujące Internet w kontaktach z administracją publiczną (udział w %)					
- UE-27	63	65	68	72	76
- Polska	61	64	68	61	89
- Polska w stosunku do UE-27 (różnica w p.p.)	-2	-1	0	-11	+13
Osoby indywidualne wykorzystujące Internet w kontaktach z administracją publiczną (udział w %)					
- UE-27		30	28	30	32
- Polska	25.	15	16	18	21
- Polska w stosunku do UE-27 (różnica w p.p.)	.	-15	-12	-12	-11

Uwagi: ^a odsetek 20 podstawowych usług publicznych w pełni dostępnych on-line; ^b UE-25 w 2006 r.

Źródło: Eurostat i obliczenia własne

W 2010 r. w kontaktach z administracją publiczną korzystało z Internetu 89% przedsiębiorstw w Polsce, a w odniesieniu do gospodarstw domowych odsetek ten wynosił w 2010 r. 21%. W przypadku przedsiębiorstw udział był o 13 p.p. wyższy niż średnia w UE-27.

3.3. Wykluczenie cyfrowe

Według danych z 2010 r., 35% mieszkańców Polski w wieku 16-74 lat nigdy nie używało Internetu. Był to odsetek o 17 p.p. niższy niż w 2006 r., lecz o 9 p.p. wyższy niż średni w UE-27.

Tabela 19. Wykluczenie cyfrowe w Polsce na tle Unii Europejskiej w latach 2006-2010 (odsetek osób w wieku 16-74 lat, które nigdy nie korzystały z Internetu)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
UE-27	42	37	33	30	26
Polska	52	48	44	39	35
Polska w stosunku do UE-27 (różnica w p.p.)	+10	+11	+11	+9	+9

Źródło: Eurostat i obliczenia własne

Wykluczenie cyfrowe ma w Polsce w dużej mierze charakter samowykluczenia. W 2010 r. spośród gospodarstw domowych nie posiadających dostępu do Internetu ponad połowa (53%) deklarowała, że nie widzi takiej potrzeby; dotyczyło to przede wszystkim gospodarstw osób starszych. Na kolejnym miejscu znajdowały się zbyt wysokie koszty sprzętu i dostępu, a ich udział wyraźnie zmalał w ostatnich

⁷¹ Wskaźnik pełnej dostępności on-line 20 podstawowych usług publicznych.

latach (w przypadku kosztów sprzętu z 29% w 2008 r. do 26% w 2010 r., a w przypadku kosztów dostępu odpowiednio z 26% do 21%). Wzrost natomiast odsetek gospodarstw, które jako barierę w dostępie do Internetu wskazywały brak odpowiednich umiejętności (z około 20% w 2006 r. do około 30% w 2010 r.). Mniejszą od wymienionych przeszkodą był brak technicznych możliwości podłączenia do Internetu (spadek wskazań z 8% w 2006 r. do około 7% w 2009 r. i 5% w 2010 r.)⁷².

4. OCENA POSTĘPU WYKONANIA PODSTAWOWYCH WSKAŹNIKÓW DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH

W obszarze konkurencyjności gospodarki, obejmującym przedsiębiorczość, innowacyjność i społeczeństwo informacyjne Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 formułuje łącznie 8 podstawowych wskaźników realizacji. Są to wskaźniki związane z realizacją priorytetu 1 SRK – „Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki”.

Dotychczasowe zaawansowanie realizacji wielkości zakładanych w poszczególnych wskaźnikach jest silnie zróżnicowane, co wynika zarówno z różnej skali postępu w poszczególnych obszarach, jak i przyjęcia w konkretnych przypadkach mniej lub bardziej ambitnych celów ilościowych.

Tabela 20. Podstawowe wskaźniki realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 w obszarze konkurencyjności gospodarki Polski i ich wykonanie w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	2009	2010	Zakładana wartość wskaźnika		Wykonanie zakładanej wartości w % ^a	
			SRK 2010	SRK 2015	SRK 2010	SRK 2015
PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ						
Wydajność pracy na 1 pracującego (UE-25=100)	63,3	64,4	70,0	80,0	92,0	80,5
Roczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych w mld USD	13,0	9,1	10,0	10,0	90,6	90,6
INNOWACYJNOŚĆ						
Nakłady ogółem na B+R w % PKB	0,68		1,5	2,0	45,3	34,0
Udział podmiotów gospodarczych w nakładach na B+R w %	27,1		30	40	90,3	67,8
Udział wyrobów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle w %	31,7		35	40	90,6	79,3
Liczba patentów udzielonych rezydentom polskim na 1 mln mieszkańców	40,2	36,3	40	65	90,8	55,8
SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE						
Wydatki na technologie informacyjne i telekomunikacyjne w % PKB	6,1		8,0	8,5	76,3	71,8
Liczba łączy szerokopasmowych na 100 mieszkańców	12,8	14,9	10	25	149,0	59,6

Uwagi: ^a na podstawie ostatnich dostępnych danych

Źródło: Strategia Rozwoju Kraju, Podstawowe wskaźniki realizacji, stan na lipiec 2011 r. oraz obliczenia własne

Ostateczna ocena wykonania zakładanej wartości wskaźników SRK w 2010 r. nie jest jeszcze możliwa, gdyż nie wszystkie dane statystyczne za ten rok zostały opublikowane. Niemniej w świetle ostatnich dostępnych danych (z 2009 r. lub 2010 r.), wśród 8 wskaźników SRK w analizowanym obszarze można wyróżnić trzy grupy (w nawiasach wykonanie zakładanej wartości w %):

1. wskaźniki, których zakładana wartość została wykonana lub przekroczona

- liczba łączy szerokopasmowych na 100 mieszkańców (149);

2. wskaźniki, których realizacja przebiega umiarkowanie pomyślnie (zrealizowane w ponad 90%)

- wydajność pracy w stosunku do UE-25 (92);
- liczba patentów na 1 mln mieszkańców (91);
- napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (91);
- udział wyrobów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji przemysłu (91);

⁷² *Ibidem* oraz Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2004-2008, GUS, Warszawa 2010. Podane odsetki nie sumują się do 100; można było wskazać więcej niż jedną przyczynę.

- udział podmiotów gospodarczych w nakładach na B+R (90);

3. wskaźniki o niskim stopniu realizacji

- udział wydatków na technologie informacyjne i telekomunikacyjne w PKB (76);
- udział nakładów na B+R w PKB (45).

Oceniając możliwość wykonania zakładanej wartości wskaźników SRK w 2015 r., to w świetle dotychczasowych wyników nasuwają się następujące spostrzeżenia:

- Poprawnie przebiega realizacja wskaźnika odnoszącego się do liczby łącz szerokopasmowych. Należy jednak mieć na uwadze zakładany poziom wskaźnika w 2015 r., który jest równy średniej UE z roku 2010 r. Sytuacja taka jest niezadowalająca z uwagi na ostatnie miejsce w UE jakie Polska zajmuje przed Rumunią i Bułgarią, a także cele Europejskiej Agendy Cyfrowej. Natomiast istotnego przyspieszenia tempa wzrostu liczby łącz wymagałoby wykonanie wskaźników w zakresie wydajności pracy, udziału podmiotów gospodarczych w nakładach na B+R i liczby krajowych patentów. Trudna może być również realizacja założonego udziału wydatków na technologie informacyjne i telekomunikacyjne w PKB. Ewentualne niepowodzenie nie musiałyby być jednak jednoznaczne z negatywną oceną postępów budowy społeczeństwa informacyjnego, gdyż wraz z upowszechnianiem technologii telekomunikacyjnych i informacyjnych maleje koszt zakupu sprzętu i jego wykorzystania.
- Wysoce prawdopodobne jest osiągnięcie zaplanowanej wielkości napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski na poziomie 10 mld USD w 2015 r. Napływ ten w 2007 r. wyniósł 23,7 mld USD i mimo załamania w trzech następnych latach w następstwie światowego kryzysu finansowego i gospodarczego, w 2010 r. kształtował się w wysokości 9056 mln USD.
- Wyzwaniem pozostaje osiągnięcie zakładanych wskaźników odnoszących się do nakładów na B+R (ogółem i sektora przedsiębiorstw) w relacji do PKB, udziału wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej przemysłu oraz odsetka przedsiębiorstw innowacyjnych w przemyśle. Polska określiła nowy cel, urealniony w ramach realizacji strategii Europa 2020, określający poziom nakładów na B+R w relacji do PKB na poziomie 1,7% w 2020 roku, uwzględniający strukturę nakładów publicznych i prywatnych w stosunku 50%/50%. Prognozowane wskaźniki w obszarze nakładów na B+R, dzięki takim działaniom jak: systematycznie zwiększające się nakłady na B+R wynikające z priorytetów polityki gospodarczej rządu, zmiany paradygmatu polityki spójności pozwalającej na zwiększenie inwestycji w obszarze badań i innowacji oraz wzrost znaczenia dla przedsiębiorstw badań i innowacji jako źródeł przewagi konkurencyjnej, są osiągalne w wyznaczonych wielkościach. Trudne może się okazać osiągnięcie założonego w SRK udziału wyrobów wysokiej i średnio-wysokiej techniki w produkcji sprzedanej przemysłu w wysokości 40% w 2015 r., gdyż pod wpływem oddziaływania czynników strukturalnych tempo przemian w tym obszarze wyraźnie wyhamowało – między rokiem 2006 i 2009 odpowiedni udział niemal nie zmienił się (około 31,7%).

Reasumując, zagrożenia w realizacji wskaźników SRK na 2015 r. **kumulują się głównie w obszarze innowacyjności.**

WNIOSKI I REKOMENDACJE

- Problematyka konkurencyjności gospodarki Polski zajmuje centralne miejsce w dokumentach strategicznych. Jest pierwszym z priorytetów w Strategii Rozwoju Kraju⁷³ oraz celem strategicznym. Alokacji środków europejskich na poprawę konkurencyjności służą w kolejnych perspektywach finansowych wyodrębnione programy operacyjne (SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, PO Innowacyjna Gospodarka⁷⁴). Powstają strategie odcinkowe, jak Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013⁷⁵ i projekt Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki⁷⁶. Zagadnienia te zostały również uwzględnione w Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013⁷⁷. Koresponduje to z priorytetami

⁷³ Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006.

⁷⁴ Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 1 października 2007 r.

⁷⁵ Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 19 sierpnia 2006 r.

⁷⁶ Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki⁷⁶, projekt, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2011.

⁷⁷ Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, grudzień 2008.

Strategii Europa 2020⁷⁸, do których należą rozwój inteligentny (rozwój gospodarki opartej na wiedzy innowacji) i rozwój zrównoważony (wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej efektywnej) oraz projektami przewodnimi tej strategii, jak „Unia innowacji”, „Europejska agenda cyfrowa” czy „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”.

Aktywności programowej towarzyszy zwiększenie finansowania, zarówno z krajowych środków budżetowych, jak i – zwłaszcza – ze środków europejskich. W ramach NPR zrealizowano w obszarze konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy (przedsiębiorczość, innowacyjność, społeczeństwo informacyjne) 18255 projektów o wartości 16573,2 mln zł i dofinansowaniu UE w wysokości 5630,1 mln zł, natomiast w ramach NSRO do końca 2009 r. podpisano 8505 umów o dofinansowanie w tym obszarze, o ogólnej wartości 41699,5 mln zł i dofinansowaniu UE w wysokości 22919,2 mln zł. O rosnącym znaczeniu konkurencyjności jako kierunku alokacji środków europejskich świadczy zwiększenie jej udziału w ogólnej liczbie projektów z 20,5% w NPR do 30,5% w NSRO⁷⁹, w ich wartości – z 16,2% do 36,3%, a w wartości dofinansowania unijnego – z 9,7% do 31,8%⁸⁰.

Ocena efektów tych działań w świetle przeprowadzonej analizy jest niejednoznaczna i zróżnicowana w odniesieniu do poszczególnych obszarów konkurencyjności.

- W latach 2007-2010 Polska wyraźnie poprawiła swą pozycję w międzynarodowych rankingach konkurencyjności, w których klasyfikowana jest ostatnio na środkowym miejscu w UE-27 (13.-14.) i na czołowej pozycji wśród nowych państw członkowskich (2.-3.). Polepszyła się też w tym okresie pozycja Polski w europejskim rankingu innowacyjności, a także ocena jej atrakcyjności inwestycyjnej⁸¹. Nie zmieniło się jednak postrzeganie głównych atutów Polski i jej słabości w konkurencji na rynkach europejskim i globalnym.

Do tych pierwszych należą przede wszystkim ogólna kondycja gospodarki (odporność na globalną recesję z lat 2008-2009) i chłonny rynek wewnętrzny oraz osiągnięcia w zakresie edukacji, zapewniające kadry wysoko kwalifikowanych pracowników. Na podkreślenie zasługuje także znaczny postęp w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego, dokonany w latach 2007-2010, w tym zwłaszcza szybki rozwój e-administracji.

Do podstawowych słabości, obniżających pozycję konkurencyjną, zalicza się natomiast stan infrastruktury technicznej (m.in. drogowej, telekomunikacyjnej – szerokopasmowy dostęp do internetu), jakość otoczenia regulacyjnego i innowacyjność. W odniesieniu do stanu infrastruktury i otoczenia regulacyjnego następuje wprawdzie poprawa, którą dostrzegają również autorzy międzynarodowych rankingów konkurencyjności i działający w Polsce inwestorzy zagraniczni, jednak pod względem tempa ustępuje ona notowanej w wielu innych krajach, czego efektem jest – zamiast wzrostu – postępujący spadek pozycji w dotyczących tych obszarów rankingach międzynarodowych.

- W odniesieniu do innowacyjności gospodarki - awans (niewielki) Polski w europejskim rankingu innowacyjności był związany przede wszystkim z dobrą oceną jej uwarunkowań, zwłaszcza stanu edukacji młodzieży. Natomiast aktywność innowacyjna polskich przedsiębiorstw wykazywała w ostatnich latach systematyczny spadek. W obszarze innowacyjności kumulują się największe zagrożenia, związane z wykonaniem zakładanej wartości wskaźników SRK na 2015 r.
- W konsekwencji – działania zmierzające do poprawy ogólnej konkurencyjności gospodarki Polski należałoby skoncentrować na obszarach infrastruktury technicznej (telekomunikacyjnej, drogowej), innowacyjności i otoczenia regulacyjnego. Powinny one przebiegać dwutorowo, obejmując zwiększanie finansowania ze środków publicznych (krajowych i europejskich) z jednoczesnym usuwaniem licznych barier działalności przedsiębiorstw, zwłaszcza odnoszących się do ich aktywności innowacyjnej.

⁷⁸ Komunikat Komisji: Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu, KOM(2010)2020, Bruksela, 3.03.2010 r.

⁷⁹ Dotyczy projektów podpisanych do końca 2009 r.

⁸⁰ Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE, Raport 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, str. 107.

⁸¹ W rankingu najatrakcyjniejszych w świecie lokalizacji dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych, prowadzonym przez A.T.Kearney, Polska awansowała z 22. miejsca w 2007 r. na 6. miejsce w 2010 r. Przed Polską sklasyfikowano jedynie kraje o statusie globalnych lub regionalnych mocarstw gospodarczych: Chiny, USA, Indie, Brazylię, i Niemcy. *Investing in a Rebound, The 2010 A.T.Kearney FDI Confidence Index*, na: www.atkearney.com.

Wdrażana obecnie reforma systemu nauki, zmierzająca do podniesienia efektywności procesów badawczych i zacieśnienia powiązań nauki z gospodarką, stwarza warunki do lepszego wykorzystania środków publicznych w działalności badawczo-rozwojowej. Dlatego jej następstwem powinno być wydatne zwiększenie nakładów na sferę B+R i ich udziału w PKB, dające efekty mnożnikowe w obszarach innowacyjności i przedsiębiorczości (zwłaszcza w zakresie wydajności pracy i produkcji wyrobów wysokiej techniki).

- Wyniki badań ewaluacyjnych⁸² wykazują, że w praktyce alokacji środków europejskich należałoby zastosować silniejsze wsparcie dla branż opartych na wiedzy, kluczowych z punktu widzenia poprawy konkurencyjności gospodarki Polski. W kontekście planowania przyszłej perspektywy finansowej warto by rozważyć wprowadzenie preferencji dla naukowatnych sektorów przemysłu i usług lub adresowanych do nich instrumentów wsparcia. Przyczyniłoby się to niewątpliwie do zdynamizowania innowacyjności i procesu jakościowych przekształceń struktury gospodarki, a w konsekwencji do poprawy jej ogólnej konkurencyjności.
- W obszarze rozwiązań regulacyjnych duże zmiany na lepsze można często uzyskać bez znaczącego zwiększania wydatków budżetowych, co ma kluczowe znaczenie w warunkach koniecznej redukcji deficytu budżetowego i długu publicznego. Niezbędna jest przede wszystkim konsekwencja działań reformatorskich. Działania w tym obszarze należałoby skoncentrować na poprawie efektywności sądownictwa gospodarczego, procedur podatkowych i prawa budowlanego (gdzie obecnie funkcjonujące rozwiązania są zdecydowanie najgorzej oceniane przez przedsiębiorców), a także na usuwaniu barier działalności innowacyjnej przedsiębiorstw, m.in. przez wprowadzanie mechanizmów sprzyjających współpracy nauki i gospodarki oraz transferowi wiedzy i własności intelektualnej, jak też ułatwiających wykorzystanie dotychczasowych rozwiązań.

⁸² Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia w Polsce, PAG Uniconsult, Warszawa lipiec 2010, str. 77-78.

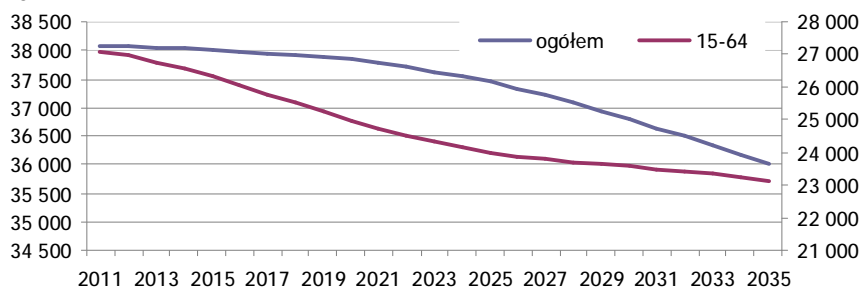
3. ANALIZA KIERUNKÓW ROZWOJOWYCH NA RYNKU PRACY

1. Wielkość i struktura zasobów pracy (podażowa strona rynku pracy)

Podażowa strona rynku pracy określa potencjalne zasoby pracy, które wyznaczone są przez ludność w wieku produkcyjnym (15–64). Realne zasoby pracy tworzą aktywni zawodowo, tzn. osoby pracujące oraz bezrobotne.

Potencjalne zasoby pracy (liczbę osób w wieku zdolności do pracy) określają przede wszystkim procesy demograficzne. Zmiany w strukturze wieku ludności i wynikający z nich proces starzenia się ludności dotyczy większości krajów świata. Wszelkie prognozy ludnościowe (zarówno na poziomie światowym/międzynarodowym opracowane przez ONZ i Eurostat, czy na poziomie lokalnym opracowane przez urzędy statystyczne poszczególnych krajów, np. GUS) wskazują na systematyczny wzrost udziału osób starszych oraz najstarszych w populacji⁸³. Prognozowany proces starzenia się ludności zbiega się w Polsce ze znacznym spadkiem ogólnej liczby ludności.

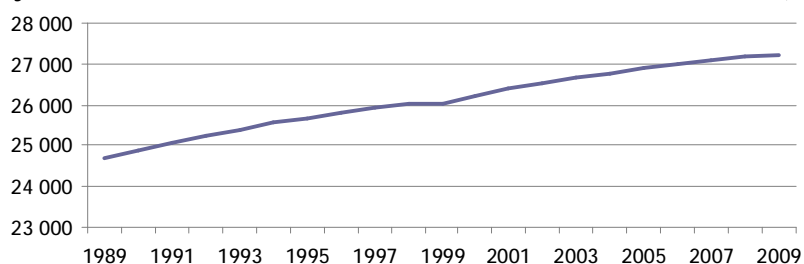
Wykres 34. Prognozowana liczba ludności Polski ogółem (lewa oś) i w wieku 15-64 lata (prawa oś) w tys. osób



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Prognoza ludności Polski na lata 2008-2035”, GUS

Należy zauważyć, że analizowany okres 2007-2010 był jednym z ostatnich – przed prognozowanymi spadkami ludności – dla którego tendencje demograficzne wpływające na potencjalne zasoby pracy były pozytywne. W roku 2010 liczba ludności w Polsce wynosiła 38 200,0 tys. (nieznacznie wzrosła w stosunku do 2007 r. o 84,4 tys.), a w wieku 15-64 osiągnęła, zgodnie z szacunkami, szczytową wartość 27 223,1 tys. osób.

Wykres 35. Zmiany w liczbie ludności Polski w wieku 15-64 lata, w latach 1989-2009 (w tys. osób)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Struktura ludności według wieku latach 1989-2009, GUS

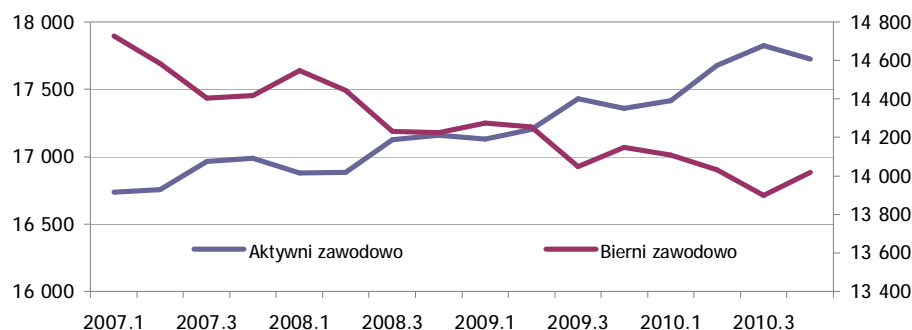
W latach 2007-2009 liczba osób w wieku 15-64 rosła rocznie o średnio 78,8 tys. osób, zatem były to jeszcze lata, kiedy nie odczuwaliśmy niedoborów potencjalnych zasobów pracy (choć tempo wzrostu ludności w latach 2007-2009 było już wolniejsze). Jednakże, przy opisanych powyżej tendencjach demograficznych, szczególnej uwagi nabiera zatrzymanie na rynku pracy osób, które w okresie do roku 2020 będą zasilać grupy wieku 55-64 lata.

Realne zasoby pracy, obok struktury demograficznej, są określane także przez czynniki ekonomiczne (popyt na pracę, wynagrodzenia), instytucjonalne (uregulowania dotyczące systemu zabezpieczenia społecznego) i społeczne (wydłużenie okresu kształcenia, zwiększenie dostępu do

⁸³ Kotowska E. (red.), Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków – diagnoza społeczna 2009, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2009, str. 73.

kształcenia, emancypacja kobiet)⁸⁴. Realne zasoby pracy tworzą osoby aktywne zawodowo (pracujący i bezrobotni), których zmiany w okresie 2007-2010 wraz z osobami biernymi zawodowo⁸⁵ (które razem tworzą potencjalne zasoby pracy) pokazuje poniższy wykres.

Wykres 36. Kwartalne zmiany w liczbie osób aktywnych (lewa oś) i biernych zawodowo (prawa oś) w tys. osób

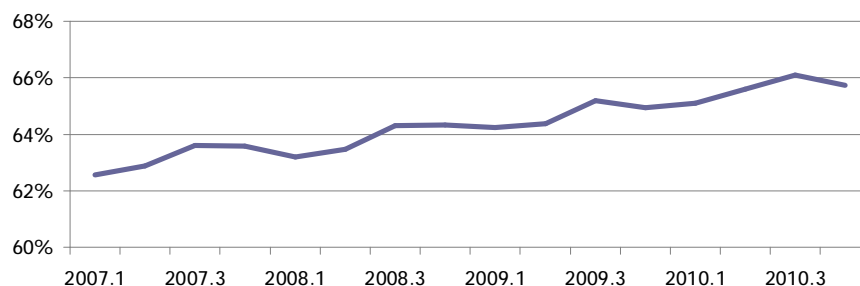


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W analizowanym okresie można było zaobserwować wzrost liczby aktywnych zawodowo (o średnio 46,1 tys. osób kwartalnie), przy spadku liczby osób biernych zawodowo o średnio 23,6 tys. osób z kwartału na kwartał⁸⁶. Należy zwrócić uwagę, że w okresie poprzedzającym analizowane tendencje były zgoła inne: wzrost liczby biernych zawodowo o średnio 26 tys. osób (kwartalnie) z kulminacyjnym 1. kwartałem 2007 r., kiedy to liczba biernych zawodowo osób osiągnęła rekordową liczbę prawie 15 mln osób. Należy zatem podkreślić, że **analizowany czteroletni okres był szczególnie sprzyjający podażowej stronie rynku pracy**: procesy demograficzne sprzyjały potencjalnym zasobom pracy, których wzrost zbiegł się z większą aktywnością zawodową społeczeństwa.

W celu dokonywania oceny **poziomu aktywności zawodowej** badanego społeczeństwa przeanalizowano współczynnik aktywności zawodowej (udział osób aktywnych zawodowo w ogóle osób z danego przedziału wiekowego: tu 15-64). Współczynnik ten (wynoszący w 2010 r. 65,6%) wskazuje, że w analizowanym okresie nie tylko rosła liczba osób aktywnych zawodowo (co mogłoby stanowić jedynie odzwierciedlenie tendencji demograficznych), lecz również rósł ich udział w liczbie ludności w wieku 15-64 lata.

Wykres 37. Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15-64 lata (zmiany kwartalne)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Dzieląc grupę osób w wieku 15-64 lata na mniejsze przedziały wiekowe, można odnotować, że w latach 2007-2010 najbardziej **wzrosła aktywność zawodowa wśród osób w wieku 55-64 lata** (o średnio 1,2% z kwartału na kwartał), czego główną przyczyną była zdecydowanie większa

⁸⁴ Kotowska I., Matysiak A., Rynek pracy, rozdział VI [w:] Panek T. (red.), Statystyka społeczna, PWE, Warszawa 2007, str. 164-166.

⁸⁵ Osoby bierne zawodowo to osoby w wieku produkcyjnym nie zakwalifikowane jako pracujące lub bezrobotne. Analiza przyczyn bierności zawodowej, oparta na wynikach BAEL pozwala określić, że najczęstszą przyczyną bierności zawodowej była emerytura oraz nauka i podnoszenie kwalifikacji, a następnie choroba i niepełnosprawność (porównaj: Krajowy Plan Działania na Rzecz Zatrudnienia, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009, str. 14.).

⁸⁶ Jak czytamy w Krajowym Planie Działania na Rzecz Zatrudnienia opracowanym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (Warszawa 2009, str.17), główną przyczyną bierności obok emerytur (w przypadku osób w wieku produkcyjnym - wcześniejszych emerytur), są wśród kobiet obowiązki rodzinne i związane z prowadzeniem gospodarstwa domowego, a wśród mężczyzn choroba i niepełnosprawność.

aktywność zawodowa kobiet, która rosła w tempie 2% kwartalnie w analizowanym okresie, podczas gdy w analogicznym okresie poprzedzającym (2003-2006) odnotowano spadek o 1,2% kwartalnie. Zmiany w pozostałych grupach dowodzą, że w okresie 2007-2010 rosła aktywność zawodowa we wszystkich grupach wiekowych, czego nie można powiedzieć o analogicznym okresie poprzedzającym.

Tabela 21. Kwartalne tempo wzrostu współczynnika aktywności zawodowej

	okres	15-24 lata	25-34 lata	35-44 lata	45-54 lata	55-64 lata
Ogółem	2007.1-2010.4	0,4%	0,1%	0,1%	0,5%	1,2%
	2003.1-2006.4	0,2%	0,0%	-0,1%	0,1%	-0,3%
Mężczyźni	2007.1-2010.4	0,6%	0,1%	0,1%	0,3%	0,7%
	2003.1-2006.4	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%
Kobiety	2007.1-2010.4	0,1%	0,1%	0,1%	0,8%	2,0%
	2003.1-2006.4	0,3%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-1,2%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Na wielkość zasobów pracy, obok dietności oraz długości życia mieszkańców, ogromny wpływ mają migracje. Ocena tego zjawiska nie jest prosta, bowiem wraz z rosnącymi możliwościami emigracji Polaków po akcesji do Unii, zmniejszyła się jednocześnie możliwość kontroli i śledzenia tego procesu, ze względu na fakt czasowej emigracji, a co za tym idzie brak śladu w statystykach rejestracji na pobyt stały. Dane GUS wskazują, że liczba obywateli Polski przebywających dłużej niż 2 miesiące (od 2007 r. dłużej niż 3 miesiące) za granicą wzrosła w latach 2004-2007 z 1 mln do 2,27 mln i po tym roku skala migracji osłabła, do wartości 1,87 mln w końcu roku 2009.

Istotnym czynnikiem wpływającym na skalę migracji był kryzys. Polscy migranci zaczęli reagować na zmiany ekonomiczne, co zaczęło skutkować migracjami powrotnymi. Dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wskazują, że „w kluczowym okresie między 2 kwartałem 2008 a 2 kwartałem 2009 roku (decydująca była zwłaszcza pierwsza połowa 2009 roku) zasób polskich migrantów czasowych przebywających za granicą zmniejszył się o około 110 tysięcy (ponad 21%!)"⁸⁷.

Ocena skutków migracji zagranicznych Polaków w kontekście rynku pracy jest zróżnicowana. Z jednej strony migracje mogą mieć pozytywny wpływ na poziom bezrobocia, lecz z drugiej strony mają negatywny wpływ na zasoby pracy (niedobory pracowników, a co za tym idzie presja na wzrost płac itp.)⁸⁸. Źródła, które pozytywnie oceniają wpływ migracji, podkreślają również, że „w skali regionalnej oraz w niektórych branżach pojawiają się problemy związane z deficytem siły roboczej w określonych zawodach i utratą spójności społecznej"⁸⁹.

Pogłębione analizy wskazują jednak, że **krótkookresowy wpływ migracji na procesy obserwowane na polskim rynku pracy jest bardzo przeszacowany** – pozytywne tendencje w sferze bezrobocia, jak również deficyty zatrudnienia, które pojawiły się później, były przede wszystkim konsekwencją bardzo dobrej koniunktury gospodarczej. Podsumowując, należy stwierdzić, że wydaje się, iż falę największej migracji Polaków mamy już za sobą, a okres kryzysu przyspieszył falę powrotów polskich migrantów. Polska osiągnęła na tyle wysoki poziom rozwoju, że skłonność do migracji będzie raczej maleć, a nie rosnąć⁹⁰.

Podsumowując – w latach 2007-2010 Polska była krajem o stosunkowo dobrej (ze względu na rynek pracy) strukturze demograficznej. W roku 2009 liczba osób w wieku 15-64 osiągnęła jedną z najwyższych w historii wartości i – zgodnie z prognozami – **od 2010 r. liczba osób w wieku zdolności do pracy będzie coraz mniejsza**. Niewielki przyrost naturalny, proces starzenia się społeczeństwa wynikający zarówno ze struktury demograficznej, jak i wydłużenia czasu trwania życia (co ma wpływ na wskaźnik obciążenia demograficznego) oraz emigracje Polaków spowodują, że wielkość zasobów pracy będzie się kurczyć. Nie dotyczy to jednakże okresu 2007-2010, który był ostatnim, przed spadkami liczby ludności i przemianami struktury demograficznej, okresem obfitującym w zasoby pracy. W latach 2007-2010 zaobserwowano również odwrócenie negatywnej

⁸⁷ Kaczmarczyk P., Kryzys a decyzje migracyjne Polaków, Biuletyn FISE 3/2010, str. 14.

⁸⁸ W tym kontekście pozytywny wpływ na zasoby pracy mogą mieć imigracje do Polski.

⁸⁹ Duszczyk M., Wiśniewski J., Analiza społeczno-demograficzna migracji zarobkowej Polaków do państw EGO po 1 maja 2004 r., Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, str. 3.

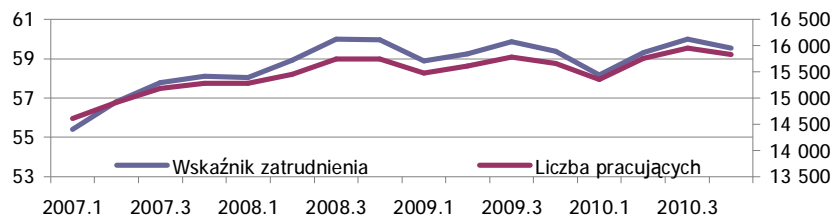
⁹⁰ Prezentacja Ministra Michała Boniego z konferencji Polska 2030 – Trzecia fala nowoczesności. Rynek pracy a rozwój polskiej i europejskiej (światowej) gospodarki, str. 16 (porównaj: www.polska2030.pl).

tendencji w aktywności zawodowej Polaków. Współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku 15-64 wynosił w 2010 r. 65,6% i był o 2,2 p.p. wyższy niż w roku 2006. W latach 2007-2010, po osiągnięciu szczytowych wartości, skłonność do migrowania zaczęła spadać.

2. Wykorzystanie zasobów pracy w gospodarce (popytowa strona rynku pracy)

Pozytywne tendencje w podaży pracy (wzrost liczby osób aktywnych zawodowo) spotkały się z korzystnym odzewem ze strony popytu na pracę, bowiem liczba pracujących rosła o ponad 60 tys. osób z kwartału na kwartał (ze skutkami kryzysu widocznymi głównie w dwóch ostatnich kwartałach 2009 r.)⁹¹. W 2010 r. liczba pracujących w wieku 15-64 wynosząca 15,7 mln osób była wyższa o prawie 1,4 mln osób od liczby pracujących w roku 2006.

Wykres 38. Liczba pracujących w wieku 15-64 lata w tys. osób (prawa oś) oraz wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata w % (lewa oś)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL

Struktura pracujących wg sektorów ekonomicznych oraz przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy

Jednym z symptomów zwiększania poziomu rozwoju i innowacyjności gospodarek jest zmniejszanie udziału zatrudnionych w rolnictwie, a zwiększanie w usługach. Struktura pracujących według trzech sektorów gospodarki jest jednym z podstawowych wskaźników struktury sektorowej gospodarki, monitorowanym w ramach celu głównego Strategii Rozwoju Kraju (SRK).

Tabela 22. Wskaźniki realizacji SRK (w ramach celu ogólnego) dotyczące struktury zatrudnienia w 3 sektorach gospodarki (w %)

Struktura pracujących	2006	2007	2008	2009	2010	Zakładana w SRK wartość wskaźnika w 2010 r.	Zakładana w SRK wartość wskaźnika w 2015 r.
sektor I	15,8	14,7	14,0	13,3	12,9	15,0	11,0
sektor II	30,0	30,8	31,9	31,1	30,2	27,5	26,0
sektor III	54,2	54,5	54,1	55,6	56,9	57,5	63,0

Źródło: SRK Podstawowe Wskaźniki Realizacji – wskaźniki monitorujące, dostępne na stronie internetowej GUS

Polska gospodarka ma do odrobienia znaczny dystans, który dzieli ją od krajów Unii Europejskiej: Polska wkracząc do Unii miała jeden z najwyższych odsetków pracujących w rolnictwie (18,0%), podczas gdy w UE wartość ta była o ponad połowę mniejsza. Jednym z założeń SRK jest zmniejszanie udziału zatrudnionych w rolnictwie, a zwiększanie w usługach – i takie zmiany obserwujemy niezmiennie od wielu lat (jest to tendencja charakterystyczna dla wszystkich, nawet typowo rolniczych, województw). Udział pracujących w sektorze rolniczym, przemysłowym i usługowym wynosił w 2010 r. odpowiednio 12,9%, 30,2%, 56,9%, a zakładana w SRK struktura dla roku 2010 to 15,0%, 27,5%, 57,5%, a zatem zakładane wartości zostały osiągnięte (a nawet przekroczone) jedynie w przypadku rolnictwa. Wolniejsze niż zakładano przemiany w II i III sektorze gospodarki spowodowały, że udział zatrudnienia w przemyśle przekracza, a w usługach nie osiąga wartości zakładanych w SRK.

Struktura zatrudnienia według płci i wieku

Struktura zatrudnienia wg płci i wieku ma szerokie odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych. Monitoruje się wskaźniki zatrudnienia w podziale na płeć, ze zwróceniem szczególnej uwagi na kobiety

⁹¹ Oszacowanie na podstawie parametru funkcji trendu.

oraz wskaźniki zatrudnienia w podziale na wiek ze zwróceniem szczególnej uwagi na najmłodsze (15-24 lata) i najstarsze (55-64 lata) roczniki.

Tabela 23. Lista wskaźników monitorowanych w ramach SRK dotyczących zatrudnienia (%)

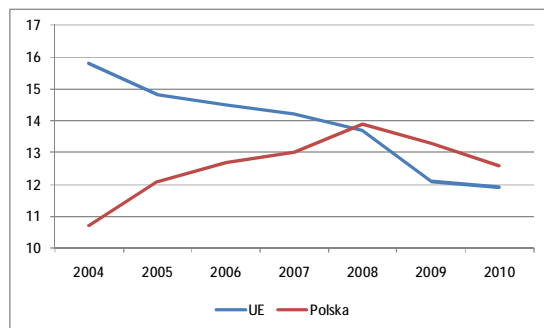
Nazwa wskaźnika	2006	2007	2008	2009	2010	Zakładana w SRK wartość wskaźnika w 2010 r.
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata	54,5	57,0	59,2	59,3	59,3	57,0
Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 15-64 lata	48,2	50,6	52,4	52,8	53,0	51,0
Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata	28,1	29,7	31,6	32,3	34,0	31,0
Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16-64	17,3	18,3	19,6	20,0	20,5	18,0

Źródło: SRK Podstawowe Wskaźniki Realizacji – wskaźniki monitorujące, dostępne na stronie internetowej GUS

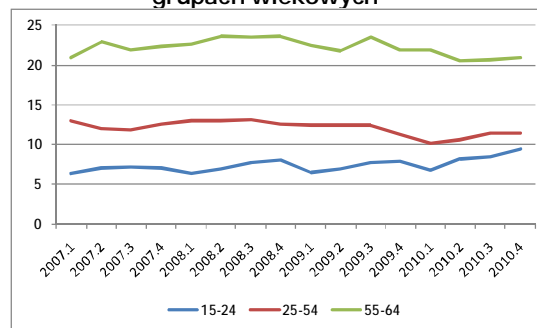
Zakładana w SRK na 2010 r. wartość wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata została osiągnięta już w 2007 r. Podobnie było w przypadku wskaźnika zatrudnienia kobiet. Należy jednakże zauważyć, że wskaźniki założone w krajowych dokumentach leżą ciągle poniżej wartości średnich dla krajów Unii Europejskiej. W 2010 r. średnia ta (tzn. wskaźnik zatrudnienia dla UE-27) wynosiła 64,2%, a wśród np. krajów grupy wyszehradzkiej najbliższej tego poziomu są Czechy z najwyższym wskaźnikiem zatrudnienia - powyżej 65%.

Najwyższym wskaźnikiem zatrudnienia charakteryzuje się grupa wiekowa 25-54 – w 2010 r. pracowało 77,1% osób w tym wieku. Wskaźnik ten w najmłodszej i najstarszej grupie wiekowej jest bardzo niski – pracuje tylko 26,3% osób w wieku 15-24 oraz 34,0% osób w wieku 55-64⁹². Grupy te różnią się natomiast wskaźnikami dla kobiet i mężczyzn. W najmłodszej grupie pracowników różnice pomiędzy kobietami i mężczyznami są znacznie mniejsze niż w najstarszej grupie. Generalnie wskaźniki zatrudnienia kobiet znajdują się poniżej podobnych wartości dla mężczyzn, lecz jest to typowa relacja dla wielu krajów europejskich, która w Polsce jest dodatkowo wynikiem wcześniejszego wieku emerytalnego dla kobiet.

Wykres 39. Różnica (w p.p.) pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia mężczyzn i kobiet w wieku 15-64 lata



Wykres 40. Różnica (w p.p.) pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia mężczyzn i kobiet w różnych grupach wiekowych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Z powyższych wykresów wynika, że o ile w Unii Europejskiej dystans pomiędzy wskaźnikami zatrudnienia kobiet i mężczyzn malał, to w Polsce rósł w latach 2004-2008, dopiero w latach 2009-2010 zaobserwowano spadek tego zjawiska. Ponadto, najmniejsza różnica pomiędzy odsetkiem pracujących kobiet i mężczyzn występuje w najmłodszej grupie wiekowej, a największa wśród najstarszych pracowników (choć od 2009 r. różnice te wydają się maleć)⁹³.

⁹² Wydaje się, że bez podniesienia wieku emerytalnego kobiet trudno będzie osiągnąć wartości wskaźników zatrudnienia najstarszych pracowników do poziomu zbliżonego w krajach Europy Zachodniej.

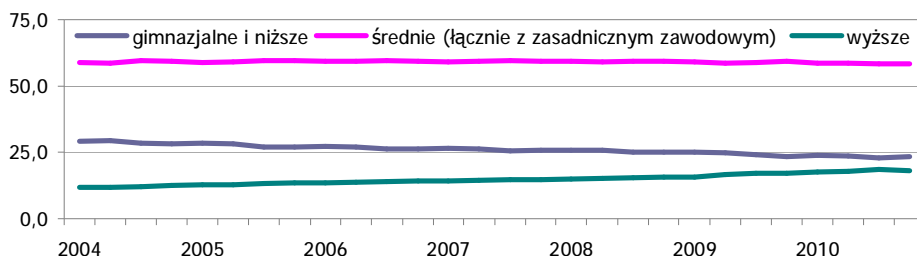
⁹³ W analogicznym okresie poprzedzającym: I kw. 2003 – IV kw. 2006 dystans pomiędzy kobietami i mężczyznami rósł.

Podsumowując, wartości wskaźników zakładanych na 2010 r. w SRK zostały osiągnięte. Ponadto, w okresie 2007-2010 aktywność zawodowa kobiet w wieku 55-64 rośnie bardzo dynamicznie w porównaniu z innymi grupami osób - co pokazuje właściwy kierunek polityk skierowanych na aktywizację zawodową tej grupy. Niepokojący jest natomiast niski wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-24 lata. W raporcie Polska 2030⁹⁴ wskazano na trzy przyczyny tego zjawiska: 1) niedorozwój sektora usług, zwłaszcza w małych miastach i na wsi, 2) późniejszy o rok wobec większości państw UE moment rozpoczynania edukacji szkolnej, 3) wysokie krańcowe stopy podatkowe dla osób nisko produktywnych.

Struktura zatrudnienia według wykształcenia

W Polsce od wielu lat obserwuje się spadek udziału osób z najniższym wykształceniem (gimnazjalnym i niższym) oraz z wykształceniem średnim, rośnie natomiast odsetek osób z wykształceniem wyższym.

Wykres 41. Struktura ludności w wieku 15 lat i więcej wg poziomu wykształcenia w latach 2004-2010 (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS

W Strategii Rozwoju Kraju w ramach priorytetu 3: Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości, znajdujemy dwa wskaźniki dotyczące wykształcenia: odsetek osób z wykształceniem średnim w populacji 15-64 lata oraz udział ludności w wieku 15-64 lata z wykształceniem wyższym.

Tabela 24. Wskaźniki monitorowane w ramach SRK dotyczące wykształcenia (%)

Wskaźnik	2006	2007	2008	2009	2010	Zakładana w SRK wartość wskaźnika w 2010 r.
Odsetek osób z wykształceniem średnim w populacji 15-64 lata (bez zasadniczego zawodowego)	35,9	36,0	35,9	35,6	35,7	38,0
Odsetek osób z wykształceniem wyższym w populacji 15-64 lata	14,9	15,7	16,5	18,1	19,8	15,0

Źródło: SRK Podstawowe Wskaźniki Realizacji – wskaźniki monitorujące, dostępne na stronie internetowej GUS

Z powyższej tabeli wynika, że udział ludności z wykształceniem wyższym w 2010 r. znacznie przekraczał wartość zakładaną w SRK na ten rok. Jest to wynik wyjątkowo silnego wzrostu udziału ludności (i pracujących) z wyższym wykształceniem, który dokonał się w Polsce. Należy podkreślić, że osoby z wyższym wykształceniem stanowią grupę pracowników o bardzo wysokim wskaźniku zatrudnienia: w Polsce był on nawet wyższy (w latach 2009-2010) niż średnio w UE, choć różnice te są nieznaczne, np. w 2010 r. wskaźnik zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem w Polsce wynosił 82,7%, podczas gdy w UE 82,3%. Należy również podkreślić, że wzrost odsetka kobiet z wyższym wykształceniem był silniejszy niż mężczyzn. Jak pokazują statystyki, wskaźnik zatrudnienia kobiet z wyższym wykształceniem notowano również na poziomie nieco powyżej średniej dla UE-27 (w 2010 r. wyniósł on 79,8%, podczas gdy w UE 79,1%).

Należy jednocześnie zanotować, że o ile spada udział zatrudnionych z wykształceniem gimnazjalnym i niższym, a rośnie z wyższym – co jest tendencją ogólnoeuropejską, to wskaźniki zatrudnienia wg najniższej kategorii wykształcenia znacząco odbiegają od poziomów europejskich. W 2010 r. wskaźnik

⁹⁴ Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, KPRM, 2009 r., str.42.

zatrudnienia osób z wykształceniem gimnazjalnym i niższym wynosił w Polsce 23,6%, średnim - 62%, wyższym – 82,7%, podczas gdy w Europie było to odpowiednio 45,1%, 68,4%, 82,3%.

3. Formy zatrudnienia i równość szans na rynku pracy

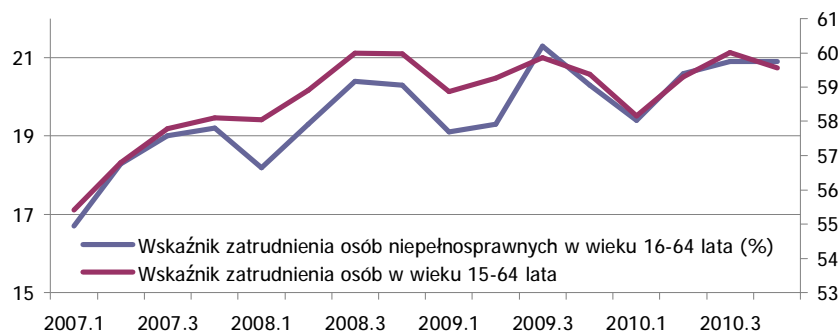
Na przestrzeni lat 2007-2010 udział pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy nieznacznie wzrósł z 91,1% do 92,4% (tym samym spadł udział pracujących w niepełnym wymiarze z 8,9% w roku 2006 do 7,6% w roku 2010). Wśród pracujących na pełny etat kobiety stanowią mniejszość – 43,7% w 2010 r., zaś wśród pracujących na niepełny etat kobiety stanowią 62,4% zatrudnionych, a zatem to **mężczyźni częściej zawierają umowy na pełny wymiar czasu pracy, a kobiety na niepełny** i zjawisko to nieznacznie przybierało na sile w latach 2007-2010. Odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy jest jednakże ciągle niski.

Zdecydowanie najbardziej popularną umową o pracę w Polsce jest umowa na czas nieokreślony – która dotyczy 72,7% (w 2010 r.) pracowników najemnych. Spadek liczby pracujących na czas nieokreślony został zahamowany w 2007 r. i od tego roku udział ten nieznacznie rósł do roku 2010, zaś udział zatrudnionych na czas określony nieznacznie spadał. Główną przyczyną pracy na czas określony jest przede wszystkim brak możliwości znalezienia stałej pracy – choć z roku na rok przyczyna ta traci na znaczeniu.

Wśród umów na czas określony dominują umowy zawierane do roku, w tym dominujące znaczenie mają umowy o czasie trwania 7-12 miesięcy, następnie 4-6 miesięcy i w końcu 1-3 miesiące.

W ramach SRK monitorowany jest wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, który zakładał, że odsetek pracujących niepełnosprawnych osiągnie w 2010 r. wartość 18,0%. Kształtowanie się tego wskaźnika w latach 2007-2010 pokazuje poniższy wykres.

Wykres 42. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16-64 lata (lewa oś) i osób w wieku 15-64 (prawa oś) w %



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Wykres ten pokazuje dość silne wahania sezonowe (spadki na przełomie czwartego i pierwszego kwartału każdego roku, wzrosty w trzecim i czwartym kwartale) – silniejsze niż ma to miejsce w ogólnym wskaźniku zatrudnienia, co oznacza, że zatrudnianie osób niepełnosprawnych ma sezonowy charakter. Należy również zauważyć, że w latach 2007-2010 widoczna była rosnąca tendencja w odsetku pracujących osób niepełnosprawnych. Jest to warte podkreślenia, bowiem od 2002 r. do roku 2006 wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych spadał. Lata 2007-2010 to zatem pierwsze od dłuższego czasu, w których zjawisko to wykazywało pozytywne tendencje, dzięki czemu możliwe było osiągnięcie, a nawet przekroczenie wartości wskaźnika założonego w SRK (zakładana w SRK wartość na 2010 r. wynosiła 18,0%, a wartość zrealizowana w 2010 r. to 20,5%).

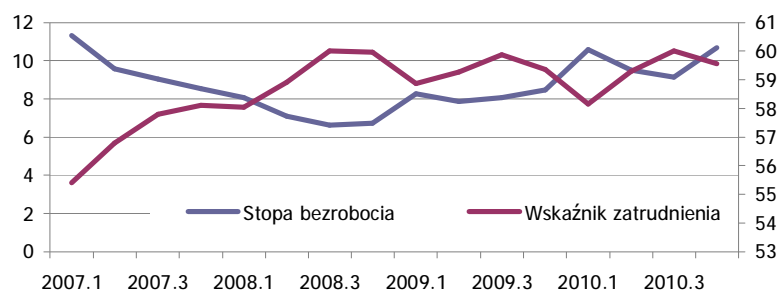
W rankingach równych szans Polska plasuje się między 26. a 43. pozycją, czyli raczej w końcówce krajów UE, czy OECD. Największe braki występują w obszarze polityki oraz szans na rynku pracy. Osoby, w stosunku do których kierowane są najczęściej polityki wyrównywania szans to: osoby starsze (50+), kobiety, osoby niepełnosprawne. We wszystkich tych grupach zaobserwowano pozytywne zmiany w okresie 2007-2010. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 wzrastał w tempie 4,4% rocznie (w analogicznym okresie poprzedzającym było to 1,7%). Wskaźnik zatrudnienia

kobiet rósł w tempie 1,5% rocznie⁹⁵, w tym kobiet w wieku 55-64 o 3,7% (przy spadku o 4,8% w latach 2003-2006)⁹⁶. Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych zanotował pierwsze od wielu lat wzrosty: średnio o 3,7% rocznie w latach 2007-2010. Wszystkie wymienione wskaźniki osiągnęły wartości zakładane w SRK na 2010 r.

4. Bezrobocie

Pozytywne tendencje w podaży pracy (wzrost liczby osób aktywnych zawodowo) szły do pewnego stopnia w parze z popytem na pracę, który również rósł w okresie 2007-2010. **Rynek nie był jednakże w stanie zabsorbować wszystkich osób aktywnych zawodowo, co w końcowym okresie analizy: 2009-2010 było jedną z przyczyn wzrostu liczby bezrobotnych.** A zatem wzrost liczby bezrobotnych mógł być, paradoksalnie, generowany przez rosnącą liczbę osób aktywnych zawodowo.⁹⁷

Wykres 43. Stopa bezrobocia (lewa oś) i wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata (prawa oś) w %



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL

W odniesieniu do osób bezrobotnych SRK stosuje dwa wskaźniki – w ramach celu głównego: stopę bezrobocia oraz w ramach priorytetu 3: stopę bezrobocia osób w wieku 15-24 lat (wg BAEL) – porównaj: tabela poniżej.

Tabela 25. Wskaźniki monitorowane w ramach SRK dotyczące bezrobocia (%)

Dokument-cel	Wskaźnik	2006	2007	2008	2009	2010	Zakładana w SRK wartość wskaźnika w 2010 r.
SRK – cel główny	Stopa bezrobocia	13,8	9,6	7,1	8,2	9,6	12,0
SRK – priorytet III	Stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 lata	29,8	21,7	17,3	20,6	23,7	26,0

Źródło: SRK Podstawowe Wskaźniki Realizacji – wskaźniki monitorujące, dostępne na stronie internetowej GUS oraz dane z BAEL

Stopy bezrobocia osób w wieku 15-64 oraz 15-24 w 2010 r. osiągnęły wartość poniżej zakładanej w SRK. Jednak w przypadku osób w wieku 15-24, od 2008 r. notujemy wzrost stopy bezrobocia. Należy zatem wspomóc funkcjonowanie publicznych systemów pośrednictwa pracy dla tej grupy.

⁹⁵ Podobnie jak w okresie poprzedzającym, choć największe wzrosty tego wskaźnika można było zaobserwować na przełomie analizowanego okresu i poprzedzającego: w latach 2006-2008.

⁹⁶ W Polsce utrzymuje się znaczny dystans pomiędzy wskaźnikami zatrudnienia kobiet i mężczyzn, który, w przeciwieństwie do krajów UE, zwiększał się w latach 2004-2008. W latach 2007-2010 nastąpiło znaczne zwiększenie aktywności zawodowej kobiet, głównie dzięki wzrostom w rocznikach 45-54 oraz 55-64 (w analogicznym poprzedzającym okresie aktywność malała).

⁹⁷ Kotowska E. (red.) Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków – diagnoza społeczna 2009, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2009, str. 7.

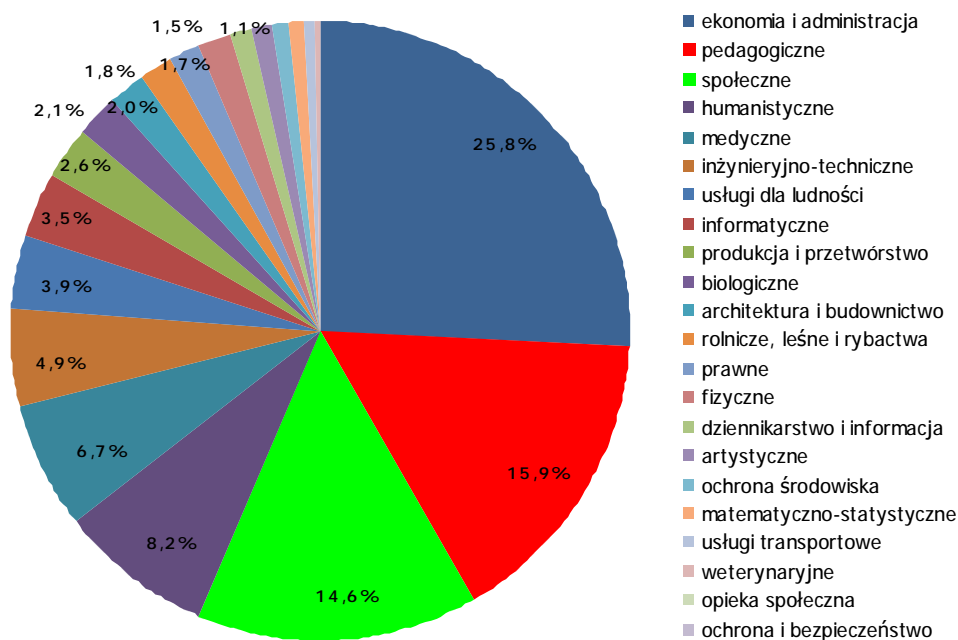
5. Uczenie się przez całe życie – dostosowanie struktury wykształcenia do potrzeb rynku pracy

W Polsce systematycznie rośnie współczynnik skolaryzacji⁹⁸ w szkolnictwie wyższym - w roku szkolnym 2009/2010 wynosił 53,7. Średnie tempo wzrostu tego współczynnika było w latach 2007-2009 wyższe (wynosiło 2,5% rocznie), niż w analogicznym okresie poprzedzającym (1,6%). W tym samym czasie (2007-2009) spadł odsetek studentów ogółem (liczba studentów rosła wolniej niż liczba ludności), co, biorąc pod uwagę rosnący odsetek studentów w wieku 19-24 lata, wskazuje na mniejsze zainteresowanie studiami osób w wieku powyżej 25 roku życia⁹⁹.

W Polsce systematycznie rośnie nie tylko współczynnik skolaryzacji, lecz również liczba i odsetek absolwentów¹⁰⁰. W latach 2007-2009 rosła ona o średnio 3% rocznie. W porównaniu do 2006 r. liczba absolwentów była w 2009 r. wyższa o ponad 11%. Udział absolwentów uczelni publicznych, który dość gwałtownie spadał w latach 1999-2001, wynosił w latach 2007-2009 średnio 64%, o trzy punkty procentowe mniej niż w roku 2006. Po spadkach udziału absolwentów studiów stacjonarnych w latach 1999-2001, obserwujemy ich systematyczny wzrost – ich średni udział wynosił w latach 2007-2009 44% - o dwa punkty procentowe więcej niż w roku 2006. Abiturienti w publicznych, jak i niepublicznych szkołach to przede wszystkim kobiety (z niewielką ich przewagą w szkołach niepublicznych).

Poszczególne kierunki kształcenia pokazuje wykres poniżej.

Wykres 44. Udział absolwentów poszczególnych kierunków w ogólnej liczbie absolwentów w 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL

W ramach priorytetu 3: „Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości” jest monitorowany wskaźnik dotyczący udziału absolwentów szkół wyższych na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych, którego wartości historyczne oraz zakładane w SRK przedstawia poniższa tabela.

⁹⁸ Współczynnik skolaryzacji brutto to stosunek wszystkich osób uczących się na danym poziomie do całej populacji osób będących w wieku nominalnie przypisanym temu poziomowi kształcenia (tutaj: 19-24 lata).

⁹⁹ Należy zaznaczyć, iż odsetek studentów zarówno w wieku 19-24 lata, jak i 25-29 oraz 30 lat i więcej w liczbie osób ogółem odpowiednio w tych grupach wieku zwiększał się, jednak najbardziej w grupie wiekowej 19-24 lata.

¹⁰⁰ Nie dotyczy to liczby studentów, która, po osiągnięciu rekordowej wartości w roku akademickim 2005/2006, systematycznie maleje.

Tabela 26. Wskaźnik dotyczący absolwentów wybranych kierunków monitorowany w ramach SRK

	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	Zakładana w SRK wartość wskaźnika 2009/2010
Absolwenci na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych (% absolwentów szkół wyższych ogółem)	18,8	19,0	18,3	17,4	17,6	20,0

Źródło: SRK Podstawowe Wskaźniki Realizacji – wskaźniki monitorujące, dostępne na stronie internetowej GUS

Udział absolwentów kierunków matematycznych, przyrodniczych i technicznych spadał w latach 2006-2009 - utrzymanie takiej tendencji nie pozwoli na uzyskanie wartości zakładanej w SRK.

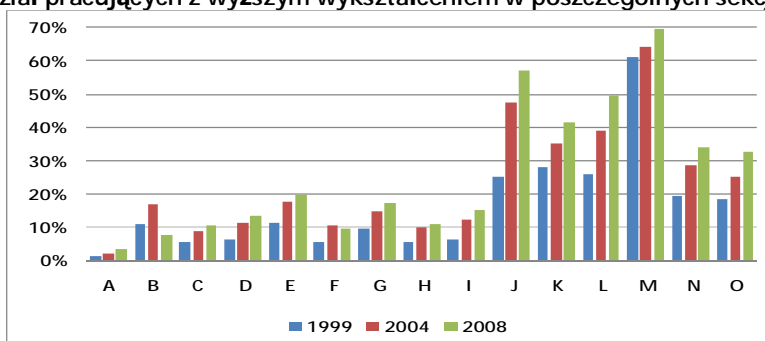
Sekcjami gospodarki, które zatrudniają najwyższy odsetek osób z wyższym wykształceniem są sekcje należące do sektora usług, w tym dwie należące do sektora usług rynkowych:

- sekcja J – pośrednictwo finansowe;
- sekcja K – obsługa nieruchomości, wynajem, nauka i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej;

oraz sekcje należące do sektora usług nierynkowych:

- sekcja L – administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i powszechne ubezpieczenia zdrowotne;
- sekcja M – edukacja;
- sekcja N – ochrona zdrowia i opieka społeczna;
- sekcja O – pozostała działalność usługowa, komunalna, społeczna i indywidualna.

Wykres 45. Udział pracujących z wyższym wykształceniem w poszczególnych sekcjach



Źródło: Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia w Polsce, MRR, Warszawa 2010, wykres 11

We wszystkich powyższych sekcjach rósł odsetek zatrudnionych z wyższym wykształceniem; można sądzić, że wzrost podaży pracy osób z wyższym wykształceniem spotyka się ze wzrostem popytu na tego rodzaju pracowników¹⁰¹. Należy spodziewać się kontynuacji tego trendu w latach następnych.

Analizując popyt na wysoko kwalifikowaną kadrę od strony zawodów i specjalności, należy zauważyć, że w okresie 2007-2010 najwyższym tempem wzrostu charakteryzował się udział pracujących w grupie: specjaliści (w tym głównie wzrósł popyt na specjalistów nauk fizycznych, matematycznych i technicznych, w przeciwieństwie do specjalistów nauk przyrodniczych i ochrony zdrowia oraz szkolnictwa). W drugiej grupie skupiającej wysoko kwalifikowaną kadrę (przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy) również można było zaobserwować wzrost popytu na pracę.

Reasumując, należy stwierdzić zwiększanie się popytu w gospodarce na wysoko kwalifikowanych pracowników.

¹⁰¹ Dodatkowo można zauważyć, że dynamika wzrostu w sekcjach (wg PKD 2004) wymagających wyższych kwalifikacji: I, J, K, L i N była większa niż w pozostałych. Popyt na wysoko kwalifikowanych pracowników w tych sekcjach rośnie.

Uczenie się przez całe życie stanowi uzupełnianie kształcenia oraz szkolenie dorosłych w szkołach dla dorosłych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych przez osoby, które spełniły obowiązek szkolny.

Udział osób uczestniczących w uczeniu się przez całe życie stanowi jeden ze słabych punktów polskiej gospodarki w obszarze kapitału społecznego i zasobów ludzkich.

Tabela 27. Wskaźniki realizacji SRK w zakresie uczenia się przez całe życie

Cele i priorytety	Wskaźniki	2006	2007	2008	2009	2010	Zakładana w SRK wartość wskaźnika w 2010 r.
Priorytet 3: Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości	Udział osób w wieku 25-64 lata uczących się i doszkalających	4,7	5,1	4,7	4,7	5,3	7,0

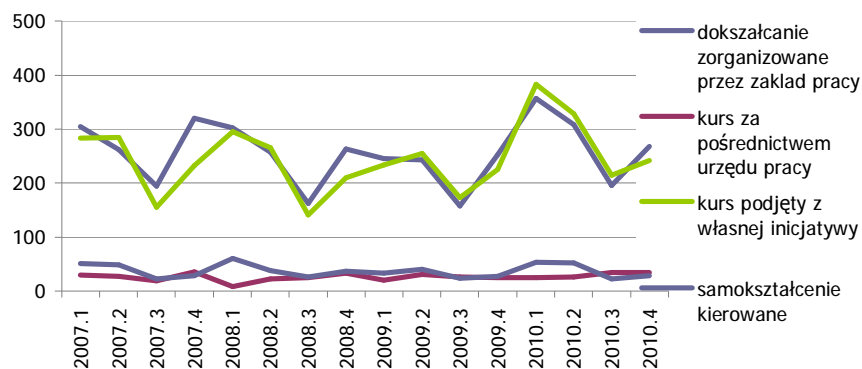
Źródło: SRK Podstawowe Wskaźniki Realizacji – wskaźniki monitorujące, dostępne na stronie internetowej GUS

Powyższe wartości świadczą o rozbieżności występującej pomiędzy wartościami faktycznymi oraz zakładanymi w SRK. W 2009 r. tylko co dwudziesta osoba w wieku 25-65 lat podejmowała kształcenie w trybie formalnym lub pozaformalnym, dodatkowo dynamika zmian tego zjawiska w latach 2007-2009 nie była pozytywna.

Biorąc pod uwagę osoby doszkalające się, w latach 2007-2010 ich liczba (ogółem, jak i pracujących) pozostawała na względnie stałym poziomie. Udział doszkalających się kobiet był nieznacznie wyższy niż mężczyzn, zarówno ogółem, jak i kobiet pracujących. Większość osób doszkalających się to osoby pracujące – stanowią one 75-82% ogółu doszkalających się osób. Odsetek doszkalających się pracowników stanowi 3%, 2,7%, 2,4% oraz 3,3% ogółu pracujących odpowiednio w 2007, 2008, 2009 i 2010 roku¹⁰².

Wśród form kształcenia pozaszkolnego dominowały w analizowanym okresie szkolenia organizowane przez zakłady pracy oraz kursy podjęte z własnej inicjatywy. Zaznaczył się słaby trend rosnący osób korzystających z kursów proponowanych przez urzędy pracy.

Wykres 46. Liczba osób w wieku 15-64 lata, które w ciągu 4 tygodni poprzedzających badanie uczestniczyły w formach kształcenia pozaszkolnego (tys. osób)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BAEL

Dla ponad 60% osób szkolonych główną motywacją uczestnictwa w kształceniu była chęć doskonalenia kwalifikacji zawodowych. Należy zwrócić uwagę na rosnący odsetek szkolonych ze względu na zdobycie kwalifikacji zawodowych (14% w I kw. 2007 r., 17% w IV kw. 2010 r.) oraz planujących zmianę kwalifikacji zawodowych (2-5%). Taka struktura celów uczestnictwa w kształceniu pozaszkolnym może wskazywać na niską mobilność zawodową osób w wieku 15-64 lata.

Podsumowując, w polskiej gospodarce od lat obserwujemy wzrost udziału osób z wyższym wykształceniem – w tym sensie struktura wykształcenia dopasowuje się do potrzeb rynku pracy. Wskaźnik udziału ludności z wykształceniem wyższym przekraczał w 2010 r. wartości zakładane w SRK. Dynamika wzrostu udziału pracujących wg poziomu wykształcenia świadczy o zwiększonym

¹⁰² Dla roku 2010 – średnia z trzech pierwszych kwartałów.

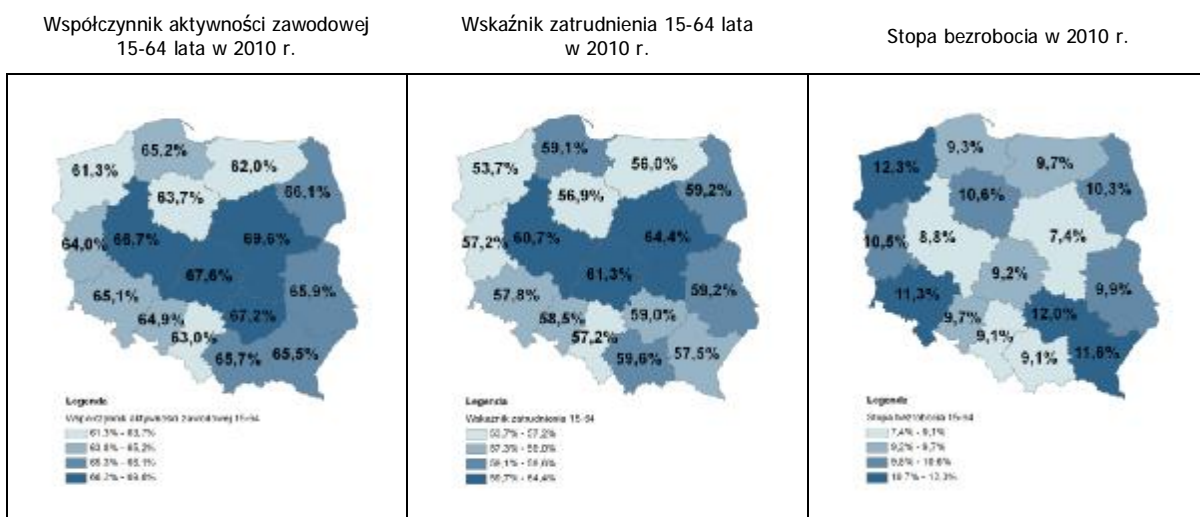
popycie na pracowników z wyższym wykształceniem. Odsetek osób z wykształceniem średnim nie osiąga wartości zakładanej w SRK. Monitorowany w ramach SRK wskaźnik odsetka absolwentów szkół wyższych na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych nie osiągnął wartości zakładanych w dokumencie. Tymczasem w latach 2007-2010 rósł popyt na specjalistów nauk fizycznych, matematycznych i technicznych. W okresie 2007-2010 rósł także popyt na pracę (liczony odsetkiem pracujących) w tzw. sekcjach KIS (*knowledge intensive*).

Analiza odsetka osób, które uczestniczyły w różnych formach kształcenia pozaszkolnego nie wskazuje na wzrost tego zjawiska w okresie 2007-2010. Dodatkowo, udział osób szkolących się w ramach kursów organizowanych przez urzędy pracy spadał w latach 2007-2009, podobnie jak odsetek osób zatrudnianych po tych kursach.

6. Zróżnicowania regionalne na rynku pracy

Mimo znacznej poprawy sytuacji na rynku pracy w Polsce, w dalszym ciągu obserwujemy znaczące różnice pomiędzy regionami.

Mapa 4. Zróżnicowania regionalne na rynku pracy



Najlepszą sytuację pod względem wskaźników rynku pracy odnotowano (średnio w 2010 r.) w województwie mazowieckim (najwyższy współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia oraz najniższa stopa bezrobocia), zaś najgorszą w województwie zachodniopomorskim.

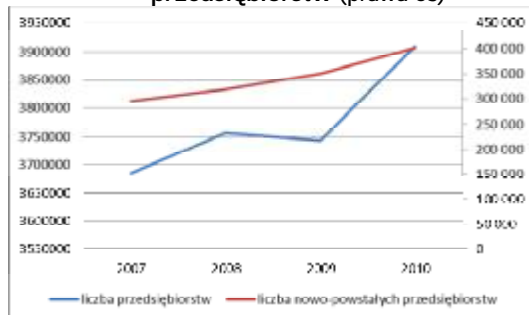
W latach 2007-2010 można stwierdzić zmniejszanie się dysproporcji w większości wskaźników charakteryzujących rynek pracy. Badanie konwergencji typu sigma¹⁰³ wskazuje, że w przypadku regionalnych rynków pracy hipoteza o konwergencji może być często pozytywnie zweryfikowana. W przypadku większości wskaźników zróżnicowanie w okresie 2007-2010 zmniejszało się. Największe, pozytywne zmiany (w sensie spadku zróżnicowania pomiędzy województwami) odnotowano dla grupy osób w wieku 55-64 lata: zarówno współczynnik aktywności zawodowej, stopa zatrudnienia, jak i stopa bezrobocia odnotowały znaczne spadki zróżnicowania pomiędzy województwami. Te pozytywne zmiany dotyczą przede wszystkim okresu 2007-2010, bowiem w analogicznym okresie poprzedzającym zmiany miały negatywny charakter lub jeśli pozytywny, to były mniej intensywne. Najmniej pozytywne zmiany zaszły wśród grupy najmłodszych pracowników (15-24), gdzie najczęściej nie można było stwierdzić ani dywergencji, ani konwergencji. Dodatkowo silniejsza konwergencja obserwowana jest wśród kobiet niż wśród mężczyzn. Należy również zauważyć, że oprócz niektórych wskaźników zatrudnienia, generalnie silniejsze zmiany (w sensie spadku zróżnicowania) następowały w okresie 2007-2010 niż w analogicznym okresie poprzedzającym.

¹⁰³ Najogólniej rzecz ujmując konwergencja typu sigma występuje, jeżeli zróżnicowanie (mierzone najczęściej odchyleniem standardowym logarytmów lub udziałem odchylenia standardowego w średniej) danego wskaźnika pomiędzy województwami maleje w czasie.

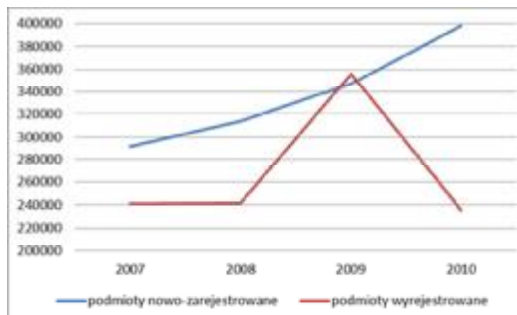
7. Polityki rynku pracy i przedsiębiorczość

Przedsiębiorczość stanowi ważne ogniwo wzrostu gospodarczego, aktywizacji zawodowej ludzi młodych i walki z bezrobociem¹⁰⁴. Przedsiębiorczość jest zjawiskiem trudnym do skwantyfikowania - jednym z jego przybliżeń jest śledzenie liczby i dynamiki nowo powstających i likwidowanych przedsiębiorstw. W 2010 r. w Polsce było zarejestrowanych 3,9 mln firm - o 274 tys. więcej niż w roku 2006 (przyrost o 7,5%). W latach 2007-2010 zarejestrowano w sumie 1,36 mln nowych firm (99% dotyczy sektora prywatnego), co oznacza dość dużą rotację w zasobie przedsiębiorstw.

Wykres 47. Liczba przedsiębiorstw w gospodarce narodowej (lewa oś) i nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw (prawa oś)



Wykres 48. Wyrejestrowane i rejestrowane podmioty gospodarki narodowej w sektorze prywatnym¹⁰⁵



Źródło: dane BDL i GUS

95% wszystkich przedsiębiorstw, to firmy zatrudniające 0-9 pracowników. Dodatkowo około 85% spośród nowo tworzonych przedsiębiorstw to przedsiębiorstwa w sektorze prywatnym, tworzone przez osoby fizyczne zaczynające działalność gospodarczą. Ta grupa przedsiębiorstw (prywatnych) decyduje zatem o dynamice i zmianach w przedsiębiorczości w Polsce.

Analiza trendów zaobserwowanych w latach 2007-2010 wskazuje, że tempo wzrostu nowych przedsiębiorstw wynosiło w latach 2007-2010 10,9% rocznie, zaś w analogicznym okresie poprzedzającym było to 7,4%¹⁰⁶. Ogólnie w 2010 r. liczba przedsiębiorstw była wyższa o 35,2% w porównaniu do 2006 r. W przypadku osób fizycznych rozpoczynających działalność gospodarczą różnice te były jeszcze większe: wzrost liczby przedsiębiorstw o 11,8% w latach 2007-2010 (7,9% w analogicznym okresie poprzedzającym) i wzrost liczby nowo utworzonych działalności gospodarczych o 39,7%¹⁰⁷.

W latach 2007-2010 zaobserwowano zatem wyższą, niż w analogicznym okresie poprzedzającym, dynamikę tworzenia nowych przedsiębiorstw. W tym samym czasie dokonano kilku zmian mogących mieć znaczenie dla obciążeń pracodawców. W 2009 r. zwiększono uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem¹⁰⁸ oraz weszła w życie zmiana polegająca na skróceniu okresu, za który pracodawca ma obowiązek wypłaty wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy pracownikowi powyżej 50 roku życia (z 33 do 14 dni)¹⁰⁹. Rozwiązanie to miało na celu obniżenie kosztów zatrudniania tych

¹⁰⁴ Co prawda zakładanie działalności przez bezrobotnych stanowi znikomy odsetek odpływu z bezrobocia, lecz dobrze ukierunkowane programy są najbardziej efektywne (wśród różnych form wsparcia bezrobotnych w 2009 r. środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacja wyposażenia miejsca pracy charakteryzowały się wysokim kosztem, ale i stuprocentową efektywnością).

¹⁰⁵ Spadek liczby podmiotów wyrejestrowanych w 2010 r. związany jest głównie ze zmianą klasyfikacji PKD 2004 na PKD 2007, co spowodowało kontakt z przedsiębiorcami w celu weryfikacji danych, a w konsekwencji skutkowało wykryciem wielu „martwych dusz” funkcjonujących w rejestrze REGON.

¹⁰⁶ Dane te dotyczą sektora prywatnego (który pokrywa 99% wszystkich nowo powstałych przedsiębiorstw). W sektorze publicznym zaobserwowano zgoła inne tendencje: spadek liczby nowo tworzonych przedsiębiorstw w latach 2007-2010, który był znacznie wyższy niż w poprzednich latach.

¹⁰⁷ Przyrost liczby utworzonych przedsiębiorstw w sektorze prywatnym przez osoby fizyczne zaczynające działalność gospodarczą.

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 237, poz. 1654, utrata mocy art.11-18 z dniem 31 grudnia 2013 r.).

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33, z późn. zm.).

pracowników. Zmiany w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych¹¹⁰ miały na celu zwiększenie dostępu do korzystania z usług agencji pracy tymczasowej i ograniczenie ich obowiązków biurokratycznych oraz wydłużenie maksymalnego okresu zatrudnienia pracownika tymczasowego. W 2010 r. uległa zmianie konstrukcja wysokości zasiłku dla bezrobotnych, którego wartość po trzech miesiącach jego pobierania ulega obniżeniu o 20%.

W sierpniu 2009 r. weszła w życie ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców¹¹¹, która zmieniła m.in. zasady zawierania umów na czas określony oraz wspiera pracodawców w podnoszeniu kwalifikacji ich pracowników w okresie przestoju lub obniżonego wymiaru czasu pracy. Intencją ustawodawcy było obniżenie kosztów pracy, podtrzymywanie poziomu zatrudnienia oraz wspieranie inwestycji w kapitał ludzki. Jednakże, zgodnie z informacją Państwowej Inspekcji Pracy z 9 sierpnia 2010 r., wnioski o wypłatę świadczeń z tytułu przestoju, obniżenia czasu pracy lub dofinansowania składek na ubezpieczenie społeczne złożyły tylko 162 firmy (złożone wnioski dotyczyły 0,07% ogólnej liczby pracujących). Z dofinansowania z Funduszu Pracy kosztów szkoleń skorzystało 491 osób. Wpływ opisanych mechanizmów na skutki kryzysu jest zatem znikomy. W ramach łagodzenia skutków kryzysu wprowadzono również pakiet Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oparty o wykorzystanie środków z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w ramach którego wprowadzono możliwość dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej. Innym rozwiązaniem była możliwość ubiegania się o dofinansowanie do kredytu hipotecznego dla osób, które utraciły pracę bądź zamknęły jednoosobową działalność gospodarczą. Jednakże dane Banku Gospodarstwa Krajowego pokazują, że do końca 2010 r. dopłaty objęły jedynie 1402 kredytobiorców.

W zakresie wspierania przedsiębiorczości wśród bezrobotnych należy wyróżnić programy: promocji podejmowania działalności gospodarczej oraz wspieranie pracodawców w zatrudnianiu osób bezrobotnych poprzez refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy. Programy te cieszyły się w 2009 r. stosunkowo dużą popularnością, w przeciwieństwie do szkoleń bezrobotnych, których popularność zaczęła spadać¹¹². Zgodnie z danymi z tabeli poniżej, efektywność dwóch pierwszych programów wynosiła 100%, co pomimo ich stosunkowo wysokich kosztów, każe je zakwalifikować do rekomendowanych polityk.

Tabela 28. Efektywność różnych form wsparcia bezrobotnych w 2009 r.

Rodzaj programu	Efektywność	Kwota wydatkowana z FP (koszt) na jedną osobę, która po zakończeniu udziału w programie uzyskała zatrudnienie/pracę (w zł)	Kwota wydatkowana z FP (koszt) na jedną osobę uczestniczącą w programie (w zł)
Szkolenia	33,2	6 761,9	2 255,5
Prace interwencyjne	71,8	6 414,9	4 474,8
Roboty publiczne	48,0	13 122,0	6 099,1
Prace społecznie użyteczne	39,8	1 422,7	558,7
Staże	49,5	13 085,4	5 268,0
Przygotowanie zawodowe dorosłych	51,9	8 240,5	17 946,9
Środki na podjęcie działalności gospodarczej	100,0	17 131,6	17 101,6
Refundacje doposażenia stanowiska pracy	100,0	18 143,5	18 143,5
Razem	53,2	11 593,3	5 865,6

Źródło: Polska 2010, Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010, tabela 10, str. 66

Podsumowując, ocena postępów w kierunku tworzenia warunków sprzyjających przedsiębiorczości i zmniejszania obciążeń pracodawców jest niejednoznaczna. Z jednej strony uregulowania nakierowane na łagodzenie skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców cieszyły się niewielką popularnością, z drugiej widoczna była rosnąca popularność programów wspierających

¹¹⁰ Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. Nr 221, poz. 1737).

¹¹¹ Ustawa z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 125, poz. 1035, z późn. zm.).

¹¹² Polska 2010, Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2010, str. 5.

przedsiębiorczość wśród bezrobotnych. Można natomiast stwierdzić, że nastąpił postęp w dynamice badanego zjawiska: przedsiębiorczość mierzona liczbą nowo utworzonych firm odznaczała się w okresie 2007-2010 większym tempem wzrostu niż w analogicznym okresie poprzedzającym.

8. Wzrost zatrudnienia a realizacja dokumentów strategicznych

Wśród obowiązujących na koniec 2010 r. 228 dokumentów o charakterze strategicznym brak jest programów/strategii dotyczących wyłącznie obszaru rynku pracy, za to w wielu z nich pojawiają się działania mające wpływ na zatrudnienie. Ze względu jednak na dużą różnorodność i różnokierunkowość wsparcia wynikającego z realizacji tych dokumentów strategicznych, trudno jest zsyntetyzować ich wyniki i jednoznacznie ocenić ich rezultaty w obszarze rynku pracy.

Można natomiast dokonać dość precyzyjnej oceny wpływu polityki spójności na rynek pracy i zatrudnienie¹¹³.

Tabela 29. Wpływ realizacji polityki spójności na wskaźniki dotyczące rynku pracy w Polsce¹¹⁴

Rok	Wpływ na wskaźnik zatrudnienia (p.p.)		Wpływ na liczbę pracujących (tys. osób)		Wpływ na stopę bezrobocia (p.p.)	
	MaMoR3	Hermin	MaMoR3	Hermin	MaMoR3	Hermin
2004	0	0,1	-12	15	0,1	-0,1
2005	0	0,2	0	45	0	-0,3
2006	0,1	0,5	28	125	-0,2	-0,7
2007	0,3	0,6	81	165	-0,5	-1
2008	0,4	0,5	102	134	-0,6	-0,8
2009	0,4	1	108	255	-0,6	-1,5
2010	0,7	1,2	180	315	-1	-1,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników modeli MaMoR3 i Hermin

Wg szacunków powyższych modeli, w roku 2010 liczba pracujących była od 180 do 315 tys. osób wyższa niż gdyby polityka spójności nie była w Polsce realizowana. Odnosząc te liczby do ogólnego wzrostu zatrudnienia, który dokonał się na przestrzeni lat 2007-2010 (o 1 381 tys. osób w roku 2010 w porównaniu do roku 2006) ocenia się, że **realizacja polityki spójności przyczyniła się do 11,0-13,8% ogólnego wzrostu zatrudnienia**. Pozostały wzrost zatrudnienia należy przypisać czynnikom społeczno-ekonomicznym. Faktyczny wzrost wskaźnika zatrudnienia to 4,8 p.p. z poziomu 54,5% (2006 r.) do poziomu 59,3% (2010 r.), zaś realizacji polityki spójności należy przypisać 0,6-0,7 p.p.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

W wielu dokumentach podkreśla się, że głównym problemem polskiego rynku pracy jest niski poziom aktywności zawodowej dotyczący w szczególności skrajnych grup wiekowych (osób młodych i starszych), kobiet (przede wszystkim powracających na rynek pracy po okresie dezaktywacji związanej z opieką nad dzieckiem), niepełnosprawnych oraz osób o niskich kwalifikacjach zawodowych. Zaobserwowane w latach 2007-2010 tendencje pokazują jednakże, że **negatywny trend w aktywności zawodowej Polaków został przełamany** i w analizowanym okresie powoli, lecz wyraźnie, rósł współczynnik aktywności zawodowej. Zjawisko to było szczególnie wyraźne wśród osób w wieku 55-64 lata oraz 45-54 (choć silniejsze zmiany zaszły w aktywności kobiet) oraz mężczyzn w wieku 15-24 lata. Należy rekomendować kontynuowanie tych tendencji, lecz wobec spodziewanego spadku podaży pracy, z jakim należy się liczyć w najbliższych latach (związanego ze zmianą struktury demograficznej i spadkiem ludności), **strategie rozwoju muszą być powiązane z uwarunkowaniami demograficznymi**. Starzenie się społeczeństwa spowoduje **wzmocniony popyt**

¹¹³ Oceny wpływu polityki spójności na główne wskaźniki makroekonomiczne przeprowadzane są cyklicznie na zlecenie MRR za pomocą modeli ekonomicznych, a okresowo poprzez ewaluację wpływu funduszy unijnych.

¹¹⁴ Prezentowane oceny są oparte na badaniach ewaluacyjnych, przeprowadzonych w listopadzie 2010 r. i maju 2011 r., przy wykorzystaniu dwóch modeli makroekonomicznych:

- obliczeniowego modelu równowagi ogólnej MaMoR3, będącego rozbudowaną wersją modeli MaMoR wykorzystywanych w poprzednich latach przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i Prevision do analiz efektów funduszy unijnych,
- 5-sektorowego modelu Hermin polskiej gospodarki (HPL5), będącego elementem systemu modeli zbudowanego na zlecenie Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO) przez międzynarodowe konsorcjum badawcze z udziałem Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego.

na szeroko pojęte usługi opiekuńczo-zdrowotne. Wydłużający się okres życia będzie oznaczać konieczność sprawowania opieki nad osobami starszymi. W praktyce może to oznaczać ograniczenie aktywności zawodowej przede wszystkim kobiet, które po okresie dezaktywacji związanej z opieką nad dzieckiem mogą być zmuszone ponownie wycofać się z rynku pracy w celu opieki nad osobami starszymi. Szczególnie dla kobiet należałoby zatem skierować ofertę **elastycznych form zatrudnienia**, które pomogą w utrzymaniu kontaktów zawodowych oraz ułatwią wejście lub powrót na rynek pracy po okresie bierności zawodowej. Tymczasem, oceniając elastyczne formy zatrudnienia pod względem umów na czas określony oraz w niepełnym wymiarze pracy nie można stwierdzić, że w latach 2007-2010 nastąpił istotny postęp w kierunku ich upowszechnienia (choć udział kobiet pracujących na niepełny etat wśród ogółu pracujących w ten sposób - rośnie). Należy rekomendować **promocję dostępu do elastycznych form zatrudnienia**.

Tendencje zaobserwowane na polskim rynku pracy w latach 2007-2010 **pozwołyły generalnie na osiągnięcie wartości wskaźników-celów Strategii Rozwoju Kraju zakładanych na 2010 r.** Monitorowaniem objęto następujące wskaźniki związane z rynkiem pracy:

- struktura pracujących w 3 sektorach (3 wskaźniki),
- wskaźniki zatrudnienia wg wieku i płci (3 wskaźniki), osób niepełnosprawnych (1 wskaźnik) oraz na wsi (1 wskaźnik),
- odsetek osób z wykształceniem średnim i wyższym oraz uczenie się przez całe życie dorosłych (3 wskaźniki),
- absolwenci szkół wyższych na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych (% absolwentów szkół wyższych ogółem – 1 wskaźnik),
- odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym oraz odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi (2 wskaźniki),
- stopa bezrobocia.

Wskaźniki, które nie osiągnęły wartości zakładanych w Strategii to odsetek zatrudnionych w przemyśle, odsetek osób z wykształceniem średnim, absolwenci szkół wyższych na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych (% absolwentów szkół wyższych ogółem), udział osób w wieku 25-64 lata uczących się i doksztalających (uczenie się przez całe życie dorosłych). **Wymienione wskaźniki odnotowały wartości poniżej zakładanych na 2010 r. – należy zatem wesprzeć działania przyspieszające ich osiągnięcie.**¹¹⁵

¹¹⁵ Z zakładanymi wartościami minimalnie rozmią się odsetek zatrudnionych w usługach oraz wskaźnik zatrudnienia na wsi, który nie rósł w latach 2007-2010.

4. KAPITAŁ LUDZKI W REALIZACJI POLITYKI ROZWOJU

Rozmiary i jakość kapitału ludzkiego w znaczącej mierze decydują o konkurencyjności kraju czy regionu, możliwościach wytwórczych nowoczesnej produkcji i usług oraz kulturze pracy. Stanowią też istotny element atrakcyjności inwestycyjnej.

1. Tendencje demograficzne

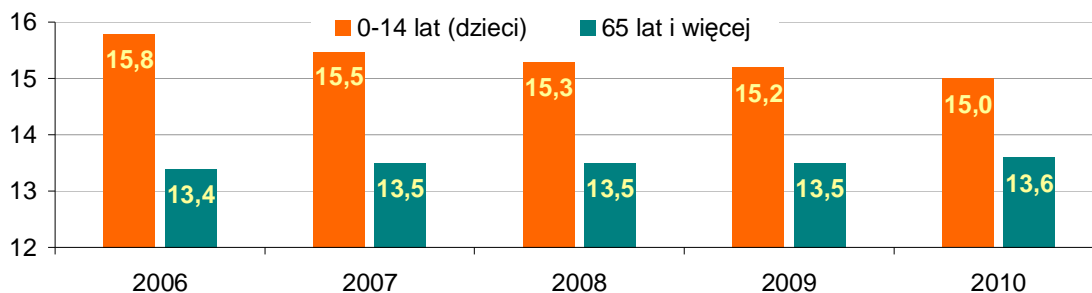
Przemiany demograficzne w ciągu ostatnich czterech lat charakteryzował niewielki wzrost liczby urodzeń (do 413 tys. w 2010 r.) oraz populacji w wieku nieprodukcyjnym. Pomimo stopniowej poprawy, Polska nadal należy do krajów europejskich o niskiej dzietności. Współczynnik ten jednak od 2004 r. powoli rośnie, osiągając 1,306 w 2007 r. i 1,382 w 2010 r. Rośnie przy tym wiek kobiet rodzących pierwsze dziecko: mediana wzrosła z 25 lat w 2005 r. do 26,6 lat. Na skutek wzrostu urodzeń wskaźnik przyrostu naturalnego od 2006 r. jest dodatni i wykazuje tendencję rosnącą (od 4,5 tys. osób w 2006 r. do 35 tys. w 2010 r.).

Bilans ludności kraju pozostaje pod silnym wpływem procesów migracyjnych. Polskę zawsze cechowało ujemne saldo migracji. Od 2004 r., po wstąpieniu naszego kraju do UE i otwarciu rynków pracy dla nowych krajów członkowskich (głównie przez Wielką Brytanię, Irlandię i Szwecję), ponownie zwiększyła się liczba wyjeżdżających z kraju, także na pobyt stały. Otwieranie rynków pracy dla Polaków przez kolejne kraje UE (w latach 2006–2008 przez Hiszpanię, Portugalię, Grecję, Włochy, Holandię i Francję) powodowały, że rosła skala wyjazdów za granicę z deklaracją na pobyt stały (także tych, którzy dotychczas przebywali za granicą czasowo). Szacuje się, że średniorocznie liczba ta sięgała około 50 tys. osób. Przewidywania GUS, dotyczące przyszłej skali procesów migracyjnych sugerują, że około 2020 r. proces emigracji ulegnie wyraźnemu ograniczeniu, jako że potencjał emigracyjny ulegnie znacznemu osłabieniu (starzenie się i poprawa warunków życia w kraju). Równoległe wzrośnie liczba przyjezdnych, co spowoduje, że saldo migracji przestanie być ujemne.

Zarówno ruch naturalny ludności, jak i dotychczasowy przebieg procesów migracyjnych prowadzą do stabilizacji, a następnie do zmniejszania się liczby ludności w Polsce. Tylko w kilku województwach proces ten będzie miał inny kierunek. Wzrost ludności nastąpi głównie w województwach mazowieckim, wielkopolskim i małopolskim – w dwóch pierwszych na skutek korzystnego salda migracji wewnętrznych, a w Małopolsce dzięki zdecydowanie wyższej dzietności niż w innych regionach kraju.

Zmiany w przebiegu procesów demograficznych w ciągu ostatnich lat znajdują odzwierciedlenie w zmianie struktury ludności według wieku. Nastąpił spadek udziału dzieci i młodzieży (grupa wiekowa 0-14 lat) i lekki wzrost – osób w wieku powyżej 65 lat.

Wykres 49. Odsetek ludności w wieku 0-14 lat oraz 65 lat i więcej, w latach 2006-2010 (%)



Źródło: GUS

2. Wyształcenie

Kapitał ludzki jest głównym wyznacznikiem rozwoju gospodarczego kraju, zaś podstawowym czynnikiem wpływającym na jego jakość jest edukacja. Umiejętności pracowników przekładają się zarówno na większą produktywność, jak i na lepszą zdolność przystosowywania się do zmian, w tym polegających na umiejętności korzystania z nowych technologii.

Wśród najistotniejszych mocnych stron polskiej edukacji znajdują się¹¹⁶:

- obowiązek nauki do 18 roku życia;
- rozwinięta sieć szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych;
- poprawa wyników badania PISA egzaminu gimnazjalnego i maturalnego;
- duża liczba szkół wyższych zróżnicowanych pod względem oferty edukacyjnej;
- wysoki współczynnik skolaryzacji;
- niski odsetek osób wcześniej opuszczających system edukacji w wieku 18-24 lata w odniesieniu do liczby osób w systemie edukacji;
- powszechny system pomocy materialnej dla studentów.

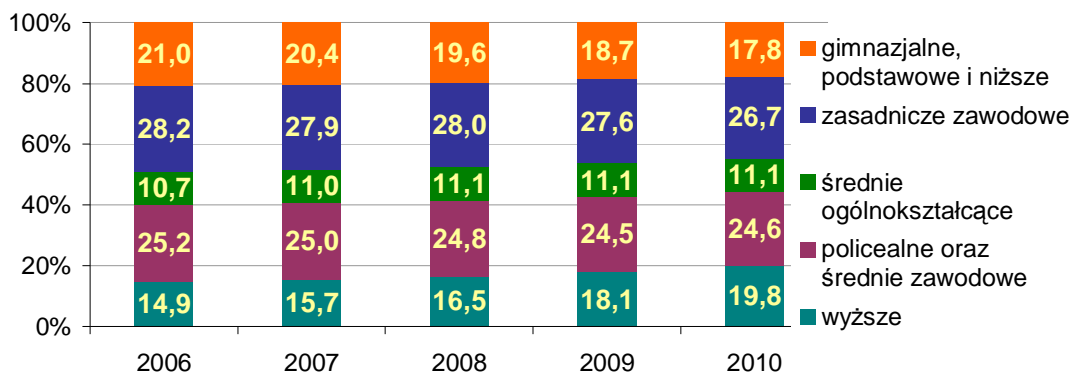
Do najważniejszych słabych stron zalicza się natomiast:

- niski wskaźnik upowszechnienia edukacji przedszkolnej dzieci w wieku 3-5 lat;
- niski poziom umiejętności uczniów w zadaniach wymagających twórczego myślenia w badaniu PISA;
- niedostateczna liczba nauczycieli języków obcych i informatyki;
- zbyt mały odsetek absolwentów kierunków matematycznych, przyrodniczych i technicznych;
- niedostateczne powiązanie nauki i szkolnictwa wyższego z gospodarką i rynkiem pracy;
- niski wskaźnik uczestnictwa w kształceniu ustawicznym;
- relatywnie niskie nakłady na ucznia/studenta wg siły nabywczej pieniądza.

Badania opinii społecznej wykazują, że Polacy przypisują wykształceniu coraz większą wartość (93% w 2009 r.).¹¹⁷ Badani widzą także coraz większy wpływ wykształcenia na swoją karierę zawodową (wzrost z 40% w 1993 r. do 49% w 2009 r.) oraz sytuację materialną (wzrost z 30% do 42%). Wyrównały się aspiracje edukacyjne mieszkańców wsi i miast różnej wielkości. Upowszechniło się przekonanie, że edukacja jest cennym dobrem i mechanizmem sukcesu życiowego.

Ostatnie dwie dekady to czas ogromnego awansu edukacyjnego polskiego społeczeństwa. Wynika to między innymi z faktu, że nastąpił wzrost aspiracji edukacyjnych na poziomie wyższym wśród kobiet i mieszkańców miast. Znacząca zmiana struktury wykształcenia ludności kraju oznacza wzrost odsetka osób z wykształceniem wyższym (obecnie, dla populacji w wieku 15-64 lata, wskaźnik ten wynosi 19,8%). Z drugiej strony, zmniejszył się udział ludności z wykształceniem podstawowym (i obecnie gimnazjalnym) oraz niższym – do 17,8% ludności kraju.

Wykres 50. Struktura ludności w wieku 15-64 lata według poziomu wykształcenia w latach 2006-2010 (%)



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS

Podobny kierunek zmian w strukturze wykształcenia ludności miał miejsce w każdym województwie. Można jednak zaobserwować regionalną specyfikę kształtowania się struktury wykształcenia ludności. Najwięcej osób posiada wykształcenie wyższe w woj. mazowieckim, gdzie 20% mieszkańców legitymuje się ukończeniem uczelni wyższej, w woj. łódzkim zaś – wykształcenie średnie ogólnokształcące. Wykształcenie zawodowe na poziomie zasadniczym dominuje w woj. wielkopolskim, zaś w woj. śląskim przeważa wykształcenie zawodowe na poziomie średnim (technika i szkoły pomaturalne). Najmniej korzystna struktura wykształcenia ludności cechuje woj. warmińsko-

¹¹⁶ Zgodnie z analizą SWOT sektora edukacji zawartej w Strategii rozwoju edukacji na lata 2007-2013.

¹¹⁷ Według danych CBOS, wyższego wykształcenia dla swojej córki pragnęłoby 86% badanych (64% w 1993 r.), a dla syna 84% (65% w 1993 r.). Raport Centrum Badań Opinii Społecznej, Rola kształcenia i zmiany w jej postrzeganiu w latach 1993-2009.

mazurskie, w którym najwięcej mieszkańców posiada wykształcenie podstawowe, zaś relatywnie niski jest udział wykształcenia zawodowego na poziomie średnim. Zróżnicowanie terytorialne kapitału intelektualnego w Polsce jest więc znaczące. Częstkowe badania wskazują na niespójność wyposażenia w kapitał ludzki również na poziomie wewnątrzwojewódzkim. Tak jest w przypadku Mazowsza, które osiąga najlepsze wskaźniki w dziedzinie kapitału ludzkiego w skali kraju, lecz charakteryzuje się dysproporcjami na poziomie powiatów. Mimo silnej dynamiki zmian wykształcenia na obszarach wiejskich i zmniejszania się luki edukacyjnej, Polskę nadal charakteryzują różnice jakości kapitału intelektualnego między terenami miejskimi i terenami wiejskimi.

3. Wychowanie i edukacja dzieci najmłodszych

Zmiany edukacyjne wśród dzieci polegają w analizowanym okresie na intensywniejszym rozwoju wychowania przedszkolnego, szczególnie na wsi oraz wprowadzaniu wcześniejszej edukacji szkolnej. Należy podkreślić, że inwestycje we wczesną edukację są bardziej efektywne niż wydatki na późniejszych etapach kształcenia. Są też znaczącym instrumentem wyrównywania szans. Z punktu widzenia polityki spójności wczesna edukacja ma szczególne znaczenie w odniesieniu do dzieci w najtrudniejszym położeniu.¹¹⁸

Liczba żłobków w Polsce stopniowo wzrasta: w 2010 r. funkcjonowało ich 392 (w porównaniu z 371 w 2006 r.)¹¹⁹. Umieszczenie żłobków w systemie ochrony zdrowia i rozbudowane wymogi formalne dotyczące opieki nad dziećmi (np. obowiązek sprawowania opieki przez personel medyczny) stanowiły bariery tworzenia żłobków prywatnych. W efekcie, korzystanie z tej formy opieki było dotychczas marginesowe. **Uchwalona w marcu 2011 r. tzw. ustawa żłobkowa może przyczynić się do zmiany, głównie poprzez likwidację barier formalnych w otwieraniu żłobków (ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. Nr 45, poz. 235, z późn. zm.).**

Sytuacja przedstawia się lepiej w zakresie wychowania przedszkolnego. W roku szkolnym 2009/2010 zarejestrowanych było 18,3 tys. placówek wychowania przedszkolnego (w porównaniu do 17,2 tys. w roku szkolnym 2005/2006): 8,4 tys. przedszkoli i 9,0 tys. oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz 0,8 tys. zespołów wychowania przedszkolnego i punktów przedszkolnych.¹²⁰ W 2009/2010 r. przedszkola dysponowały 780,7 tys. miejsc (w r. 2005/2006 - 686,7 tys.). **Ostatnie pięć lat cechowała znaczna dynamika wzrostu udziału dzieci w edukacji przedszkolnej: z około 58,4% w 2006 r. do 69,9% cztery lata później.** Oznacza to, że cel postawiony w zakresie odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w Strategii Rozwoju Kraju został znacząco przekroczony¹²¹.

Największa różnica w dostępności usług edukacyjnych występuje między miastem a wsią i, pomimo rosnącej liczby miejsc w przedszkolach w skali kraju, dysproporcja ta nie maleje. Nieznaczną poprawę odnotowano w roku 2008/2009 na skutek objęcia opieką przedszkolną większej liczby pięcioletków. Wciąż jednak na wsi korzysta z opieki przedszkolnej poniżej 40% dzieci w wieku 3-5 lat (wzrost o 20 p.p. od 2005 r.), podczas gdy w mieście odsetek ten wynosi 75% (wzrost z 60% w 2005 r.). Objęcie od 2012 r. obowiązkiem szkolnym sześciolatek ma przyczynić się do zwiększenia potencjału placówek przedszkolnych. Jest to istotny element wyrównywania szans i rozwoju kapitału ludzkiego od najmłodszych lat, szczególnie dzieci z terenów wiejskich i dzieci z rodzin uboższych, co ma znaczenie dla zwiększenia aktywności zawodowej rodziców.

Usługi wczesnej opieki i edukacji są obecnie słabo zorientowane na kompleksowe wsparcie uczenia się dzieci w rodzinie. Wzrost upowszechnienia edukacji dzieci w wieku przedszkolnym jest jednym z

¹¹⁸ NESSE, 2009; Murawska, 2004; przeglądy: Burger, 2010.

¹¹⁹ Dane: Bank Danych Lokalnych.

¹²⁰ Oprócz przedszkoli, zespołów wychowania przedszkolnego, punktów przedszkolnych oraz oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych zarejestrowanych przez samorząd lokalny, a w związku z tym ujętych w systemie informacji oświatowej, nieformalna edukacja przedszkolna prowadzona jest także w innych, nie zdefiniowanych przez ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) formach, przyjmujących rozmaite nazwy, na przykład: Klub Przedszkolaka, Centrum Rozwoju Dziecka czy Klub Malucha. Wspólną cechą tych ośrodków jest fakt, że nie otrzymują one dotacji samorządów lokalnych na dzieci, które do nich uczęszczają. Część z tych placówek korzysta ze środków pozyskiwanych w ramach projektów związanych z tematyką upowszechniania edukacji przedszkolnej, współfinansowanych przez Unię Europejską (na przykład realizowanych w poszczególnych województwach w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013); pozostałe zaś – są przeważnie placówkami finansowanymi tylko z opłat rodziców. Statystyka nie uwzględnia jednak dzieci uczęszczających do ośrodków nie figurujących w rejestrach przedszkoli i szkół prowadzonych przez samorządy lokalne.

¹²¹ W SRK odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w 2010 r. zaplanowano na poziomie 50%.

ważniejszych zadań rozwojowych dla systemu edukacji, jak również dla polityki wyrównywania szans. Zgodnie z celami uzgodnionymi w programie „Kształcenie. Szkolenie 2020”,¹²² co najmniej 95% dzieci w przedziale wiekowym od czterech lat do wieku podjęcia obowiązku szkolnego powinno uczestniczyć we wczesnej edukacji. Obok rozwoju tradycyjnych form opieki przedszkolnej, w ostatnich latach podkreśla się znaczenie działań skierowanych na jakość tej opieki.

4. Jakość oświaty na poziomie podstawowym i średnim

Analiza wyników badania PISA z lat 2006 i 2009 wskazuje na znaczącą poprawę jakości kształcenia w Polsce w zakresie matematyki (w 2009 r. polscy uczniowie zajęli 19 miejsce w OECD), czytania (12 miejsce) oraz nauk przyrodniczych (13 miejsce). Jednocześnie badania te ujawniły jednak, że w Polsce dominują uczniowie przeciętni. Już na etapie wczesnego nauczania polscy uczniowie dość dobrze radzą sobie bowiem z zadaniami wymagającymi mechanicznego zastosowania posiadanej wiedzy i umiejętności, gorzej natomiast w zadaniach wymagających większej kreatywności. Podobna sytuacja dotyczy późniejszych etapów edukacji. Powinno to stanowić sygnał ostrzegawczy dla budowy potencjału innowacyjności polskiej gospodarki.

Poprawę sytuacji w tym zakresie rokuje w ostatnich latach łatwiejszy dostęp dzieci do nowych technologii, czego miernikiem jest komputeryzacja szkół. **W 2010 r. wskaźniki komputeryzacji¹²³ sięgnęły 96% dla szkół podstawowych i 82,6% dla gimnazjów.** Oznacza to, że przeciętna liczba uczniów w szkole, przypadających na jeden komputer z dostępem do Internetu, zmniejszyła się do jedenastu.

Słabością polskiego systemu edukacji jest kształcenie zawodowe. Na kryzys szkolnictwa zawodowego wpływa m.in. brak klarownej wizji rozwoju tego segmentu systemu oświaty. Pokoleniowe nierówności edukacyjne sprawiają, że w szkołach zawodowych (zwłaszcza w zasadniczych szkołach zawodowych) kształcą się dzieci osób z niższym poziomem wykształcenia, podczas gdy dzieci osób z wyższym poziomem wykształcenia częściej wybierają kształcenie ogólne. Należy również podkreślić, że decyzje dotyczące sieci szkół i kierunków kształcenia, podejmowane obecnie przez samorządy powiatów, często są słabo powiązane z potrzebami lokalnego i regionalnego rynku pracy.

5. Jakość szkolnictwa wyższego

W ciągu kilkunastu lat wskaźnik skolaryzacji netto młodzieży w wieku 19-24 lata wzrósł tak, że jest on obecnie jednym z najwyższych wśród krajów UE: dla kobiet około 45%, a dla mężczyzn około 35% (w roku szk. 2009/2010). Liczba szkół wyższych wzrosła z 441 w 2006 r. do 453 w 2009 r. i 467 w 2010r. Największym ośrodkiem akademickim pozostaje Warszawa. Za nią plasuje się Kraków, a w dalszej kolejności Wrocław, Poznań, Łódź, Lublin, Gdańsk oraz Katowice. Kształcą one łącznie 43,4% ogólnej liczby studentów w Polsce. Większość (53,3%) studentów z tych ośrodków studiuje w trybie studiów stacjonarnych.

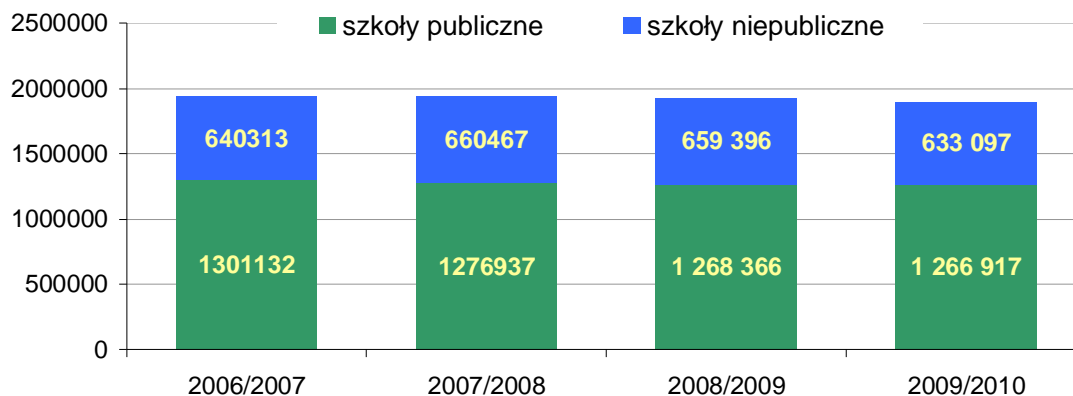
Efektywność szkolnictwa wyższego w kontekście struktury wykształcenia ludności w Polsce jest bardzo wysoka, a za jego pośrednictwem w ciągu ostatniej dekady dokonały się w tej strukturze znaczące zmiany. Ilościowa dynamika tych zmian jest imponująca – jedna z największych w Unii Europejskiej. **Liczba studiującej młodzieży plasuje Polskę w ścisłej czołówce krajów Unii Europejskiej.** Mimo malejącej od 2005 r. liczby studentów (w roku akademickim 2008/2009 r. nastąpił jej spadek o 0,5%, a w 2009/10 o 1,4%), w szkołach wyższych wszystkich typów w 2009/2010 r. kształciło się 1,9 mln studentów. Należy przy tym zauważyć, że w porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił wzrost liczby niepublicznych szkół wyższych o 1,5%, ale liczba studiujących tam osób zmalała o 4,0% (w szkołach publicznych o 0,1%)¹²⁴.

¹²² Konkluzje Rady z 12 maja 2009 r.

¹²³ Udział procentowy szkół wyposażonych w komputery przeznaczone do użytku uczniów, z dostępem do Internetu.

¹²⁴ GUS: Notatka na temat szkół wyższych w Polsce, materiał na konferencję prasową w dniu 26 października 2010 r.

Wykres 51. Populacja studiujących w latach 2006–2010, w tys. osób (wraz z cudzoziemcami)



Źródło: Bank Danych Lokalnych

Znacząco rośnie liczba osób kontynuujących naukę na studiach podyplomowych, a wraz z nią – liczba doktorantów. Ich przyrost jest szczególnie dynamiczny (o 3,8 tys., do poziomu 35,7 tys. w roku akademickim 2009/2010), co wynika z większej dostępności tej formy kształcenia, w tym również w trybie niestacjonarnym. Nie przekłada się to jednak na liczbę otwartych przewodów doktorskich (7250 w 2009 r. wobec 8267 w 2006 r.). Wśród doktorantów największym zainteresowaniem cieszą się nauki humanistyczne oraz techniczne.

Problemy szkolnictwa wyższego, wpływające na jakość kształcenia, mają charakter systemowy. Spośród niemal 2 milionów studentów w Polsce 52% stanowią studenci studiów niestacjonarnych (tj. wieczorowych lub zaocznych). W uczelniach niepublicznych odsetek ten wynosi 82% (36% w publicznych). Liczba godzin zajęć na studiach niestacjonarnych sięga zaledwie 60% godzin zajęć na studiach stacjonarnych. Oznacza to, że część studentów nie realizuje programu studiów zgodnego ze standardami akademickimi, otrzymując jednocześnie ten sam dyplom co studenci odbywający zajęcia w trybie stacjonarnym.

Kolejną istotną kwestią jest proporcja liczby studentów do nauczycieli akademickich. W ciągu ostatnich 20 lat liczba studentów wzrosła pięciokrotnie, a liczba kadry akademickiej – jedynie o 60%. Znaczące różnice w proporcjach studentów do nauczycieli akademickich występują pomiędzy kierunkami studiów (na niekorzyść kierunków pedagogicznych i ekonomicznych). Gorsza jest przy tym sytuacja uczelni niepublicznych: przypada tam 37 studentów na nauczyciela akademickiego, wobec 15 na uczelniach publicznych.

Wszystkie te czynniki mają wpływ na słabą pozycję Polski w międzynarodowych rankingach wyższych uczelni. Lepszą pozycję zajmują polskie uczelnie w europejskich rankingach dziedzinowych. Najważniejsze rankingi opierają się na rzetelnej, powtarzalnej metodologii i są punktem odniesienia nie tylko dla opinii publicznej, ale i zarządzających szkolnictwem wyższym w wielu krajach. Pamiętając o różnicach ekonomicznych, kulturowych i językowych, warto brać pod uwagę rankingi jako źródło wskaźników do zarządzania i monitorowania szkolnictwa wyższego.¹²⁵

6. System kształcenia nauczycieli

Analizy porównawcze pokazują, że na jakość kształcenia największy wpływ spośród uwarunkowań wewnątrzszkolnych i wewnątrzuczelnianych ma jakość kadry nauczycielskiej/profesorowskiej. Wzrost poziomu wykształcenia nauczycieli dokonał się pod wpływem rosnących aspiracji edukacyjnych społeczeństwa oraz wskutek wzrostu formalnych wymagań co do ich kwalifikacji. Obecnie praktycznie wszyscy nauczyciele (97%) mają wyższe wykształcenie (w porównaniu do 58% w 1992 r.).

Dominującym modelem kształcenia nauczycieli są specjalności nauczycielskie w ramach poszczególnych kierunków studiów. Istnieje jednak możliwość uzyskiwania takich kwalifikacji na studiach podyplomowych lub kursach kwalifikacyjnych. Problem zapewnienia i kontroli jakości istnieje także w dziedzinie rozwoju zawodowego nauczycieli - nie jest on obowiązkowy, ale stymuluje go system awansu zawodowego. Zdobywanie kolejnych stopni awansu także nie jest obligatoryjne, lecz

¹²⁵ Dane z ekspertyzy Instytutu Badań Edukacyjnych: Wykształcenie, postawy i umiejętności jako istotne czynniki jakości kapitału ludzkiego, Warszawa, 2011.

zwiększa zarobki, stąd prawie wszyscy nauczyciele w nim uczestniczą. Oferta szkoleń kierowanych do nauczycieli jest bardzo szeroka, na co wpływ miały również środki z Europejskiego Funduszu Społecznego. Brakuje natomiast kontroli jakości i efektywności większości z tych szkoleń.

Wobec tendencji demograficznych wydaje się, że rozwój zawodowy już zatrudnionych nauczycieli jest istotniejszym wyzwaniem niż przygotowywanie nauczycieli przed wejściem do zawodu. Potencjalne czynniki przyciągające do zawodu nauczyciela (możliwość systematycznego rozwoju zawodowego, elastyczne godziny pracy, dłuższy urlop) nie wydają się równoważyć czynników odpychających (niskie zarobki, duże obciążenie psychiczne, ciężkie warunki pracy). W efekcie zawód nauczyciela staje się niepopularny.

7. Kształcenie dorosłych

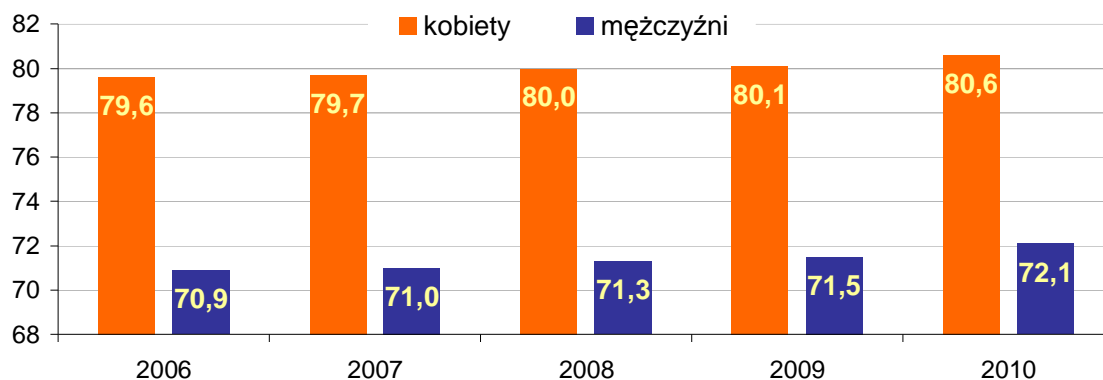
Pozytywnym zmianom w edukacji formalnej nie towarzyszył wzrost zainteresowania dorosłych innymi formami uczenia się. Pod względem uczestnictwa w szeroko rozumianej edukacji, obejmującej uczenie się formalne, pozaformalne i nieformalne, Polska osiąga najniższe wyniki spośród państw UE i OECD. W państwach UE w 2009 r. średnio 9,1% osób w wieku 25-64 lata dokształcało się, zaś w Polsce 5,3%, co lokuje nas na końcu zestawienia wraz z Bułgarią, Rumunią, Węgrami, Słowacją, Grecją i Litwą¹²⁶. **Dorośli Polacy kształcą się przeciętnie o połowę rzadziej niż obywatele UE.**

W uczeniu się dorosłych uczestniczą przede wszystkim osoby młode, tymczasem to osoby starsze w większym stopniu są narażone na dezaktualizację wiedzy i umiejętności wyniesionych ze szkoły. W grupie wiekowej 25–64 starsze roczniki charakteryzują się wyraźnie słabszą strukturą wykształcenia, mają też słabsze bodźce do budowy swojego kapitału intelektualnego, ponieważ z efektów tej inwestycji korzystać będą mogły przez relatywnie krótki okres. Dochodzi tym samym do reprodukcji struktury wykształcenia - najczęściej kształcą się najlepiej wyedukowani. Dodatkowo, jak wynika z badań, częściej kształcą się absolwenci, którzy mają pracę (15,8%) niż niepracujący (zarówno bezrobotni, jak i bierni zawodowo (11,6%). Brak widocznej poprawy w tym zakresie jest niepokojący także i z tego względu, że w różne formy szkoleń inwestowano w ostatnich latach znaczące środki z Europejskiego Funduszu Społecznego. Prawdopodobne przyczyny tej sytuacji wynikają z niewystarczającego dostosowania szkoleń do potrzeb rynku pracy oraz nadmiernie scentralizowanego i przeregulowanego systemu.

8. Kondycja zdrowotna populacji

Przeciętne trwanie życia w Polsce w 2010 r. wyniosło 80,6 lat dla kobiet, a 72,1 dla mężczyzn. Wskaźniki przyjęte w tym zakresie w Strategii Rozwoju Kraju zostały zaplanowane na poziomie 80,6 dla kobiet oraz 73,3 dla mężczyzn, co oznacza, że w przypadku mężczyzn nie udało się osiągnąć zaplanowanego rezultatu. Wysoka nadumieralność mężczyzn jest widoczna już wśród chłopców. W młodszych grupach wieku, począwszy od 20-25. roku życia współczynnik zgonów mężczyzn jest 4-krotnie wyższy niż kobiet, zaś w starszych grupach wieku 3- i 2-krotnie wyższy.

Wykres 52. Przeciętna długość życia w Polsce w latach 2006-2010



Źródło: GUS

¹²⁶ Dla porównania liderzy mogli wykazać się udziałem przekraczającym 20%. Tak było w krajach skandynawskich (Dania, Finlandia, Szwecja) i Wielkiej Brytanii.

Wskaźniki dalszego przeciętnego trwania życia są istotnie zróżnicowane terytorialnie; z jednej strony według województw, a z drugiej – w przekroju miasto – wieś. Mężczyźni potencjalnie żyją najdłużej w miastach województw podkarpackiego i małopolskiego, a najkrócej w miastach woj. łódzkiego. Kobiety najdłużej żyją w miastach woj. podlaskiego. Najniższe wskaźniki długości życia kobiet, szczególnie na terenach wiejskich, charakteryzują województwa silnie uprzemysłowione – łódzkie i śląskie.

Pod względem wskaźników umieralności sytuacja w Polsce nie jest jednolita. Wartości współczynnika umieralności ogólnej na 100 tys. osób w poszczególnych województwach (czyli stosunek liczby zgonów w roku z powodu wszystkich przyczyn do liczby ludności) wykazują zróżnicowanie zarówno pomiędzy województwami, jak też wewnątrz województw. Najmniej korzystna sytuacja istnieje w województwie łódzkim (średnia wartość wskaźnika odbiega znacznie od wartości dla pozostałych województw), a szczególnie w samej stolicy regionu. Współczynnik umieralności ogólnej wynosi tam 1430 na 100 tys. osób, co oznacza, że jest wyższy od współczynnika o najniższej spośród podregionów wartości w kraju (podregion gdański, wartość 738) blisko dwukrotnie (o 93%). Również w woj. łódzkim, obok śląskiego, dolnośląskiego i pomorskiego, występuje największe zróżnicowanie umieralności pomiędzy podregionami. Według województw najlepsza sytuacja obserwowana jest w podkarpackim – 868 zgonów rocznie na 100 tys. mieszkańców. **We wszystkich regionach najczęstszą przyczyną zgonów są wciąż choroby układu krążenia: w 2010 r. wskaźnik zgonów z tego powodu w Polsce wyniósł średnio 466,4 na 100 tys. ludności, wobec zakładanego w SRK wskaźnika na poziomie 400, a więc – przy stałym jego wzroście (w 2006 r. wynosił 442) – oznacza to brak możliwości osiągnięcia wyznaczonego celu SRK w najbliższych latach.**

Jednocześnie zmniejszył się wskaźnik umieralności niemowląt. Wielkość przyjęta w SRK (5,5 zgonów na 1000 urodzeń żywych w 2010 r.) została osiągnięta i w 2010r. kształtowała się na poziomie 5,0 (w porównaniu z 6,0 w 2006 r.).

Istotnym, oprócz zwiększania się średniej długości życia, jest (wynikający ze statystyki) fakt, że Polacy przeciętnie około 80% jego trwania spędzają w dobrym zdrowiu (kobiety średnio 17 lat przeżywają w chorobie i niesprawności, natomiast mężczyźni - blisko 13 lat)¹²⁷. Na tle innych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej sytuacja polskiej populacji jest dobra - w pozostałych krajach część życia spędzona w niesprawności szacowana jest na jeszcze dłuższą.

Spełnianie oczekiwań pacjentów poprzez zaspokajanie ich potrzeb zdrowotnych wymaga dostarczania określonych, finansowanych z dostępnych zasobów, świadczeń zdrowotnych, udzielanych przez świadczeniodawców – przedstawicieli profesji medycznych, należycie przygotowanych, wynagradzanych i przestrzennie usytuowanych, z szerokim dostępem do rozwoju zawodowego, dysponujących stosowną, właściwie rozmieszczoną infrastrukturą i efektywnymi technologiami medycznymi. W latach 2007-2009 obserwowano stopniowy rozwój infrastruktury i technologii medycznych w ochronie zdrowia np. liczba szpitali uległa zmianie: w 2006 r. były zarejestrowane 742 szpitale ogólne, w tym 153 szpitale niepubliczne, a w 2009 r. – 754 szpitale ogólnych, w tym 228 szpitali niepublicznych.

Łatwym do zaobserwowania jest **zjawisko ograniczenia sprawności**, które najczęściej dotyka populacji starszej, po 60-65 roku życia. Oznacza to, że w perspektywie starzenia się społeczeństwa szczególną uwagę należy poświęcić zapobieganiu niesprawności najstarszej części społeczeństwa z jednej strony, a z drugiej – zapewnieniu jej prawidłowego systemu opieki.

Należy podkreślić, że ze względu na utrzymujące się różnice regionalne przeciętnego trwania życia i zróżnicowane tempo poprawy stanu zdrowia oraz narastające problemy utrzymania stabilności zdrowia populacji wieku emerytalnego, w najbliższych latach należy kłaść nacisk na realizację głównych celów Narodowego Programu Zdrowia, w tym zmniejszanie nierówności regionalnych.

9. Poziom i jakość życia, spójność społeczna w wymiarze materialnym

Zagrożenie ubóstwem

Jakość pracy i jej efekty oraz osiągane dzięki niej dochody w dużej mierze są wypadkową stanu zdrowia ludności oraz jej wykształcenia i stają się bazą do podwyższania jakości życia. Należy więc szczególnie mieć na uwadze czynniki hamujące rozwój w tym względzie lub wręcz uniemożliwiające go. Podstawową przeszkodą na tej drodze jest **zagrożenie ubóstwem** i, w konsekwencji, zjawisko

¹²⁷ Według danych Eurostat.

wykluczenia społecznego, czego najczęstszą przyczyną jest brak pracy. Długi czas pozostawania bez pracy choćby jednego członka gospodarstwa domowego to źródło narastającego ubóstwa i wykluczenia społecznego. Badania jakościowe osób pozostających bez pracy ponad 24 miesiące, zwanych chronicznie bezrobotnymi, wskazują, że w tej grupie występuje najgłębsze wykluczenie z różnych form życia społecznego.¹²⁸ Statystyki pokazują, że w ponad połowie województw Polski (10) odsetek ludności żyjącej w gospodarstwach, gdzie nikt nie pracuje, wynosi ponad 10%.

Na poziom i jakość życia ludności zasadniczo wpływają jej dochody. W latach 2006-2007 obserwowano wzrost dochodów realnych, a następnie ich spadek w latach 2008-2009. Badania potwierdzają, że zróżnicowanie dochodów w Polsce jest relatywnie wysokie, porównywalne z Wielką Brytanią. Znaczące jest zróżnicowanie wynagrodzeń w przekroju terytorialnym. Dominuje woj. mazowieckie ze stolicą na czele, gdzie płace są ponad dwukrotnie wyższe niż przeciętnie w kraju. Wyższe wynagrodzenia występują ponadto w województwach: śląskim i pomorskim, a zbliżone do średniej – w woj. dolnośląskim. Najniższe – w woj. warmińsko-mazurskim i podkarpackim.

Świadczenia emerytalno – rentowe są obecnie mniej zróżnicowane niż to miało miejsce na początku lat 90., jednak stopa zastąpienia jest niższa. Szczególnie słabe jest zróżnicowanie świadczeń z systemu rolniczego. Przestrzenne zróżnicowanie świadczeń emerytalno-rentowych jest jednak nadal znaczne i odzwierciedla strukturę gospodarczą oraz zatrudnienia w regionie. Liczba świadczeniobiorców jest największa w dwóch województwach: śląskim i mazowieckim, przy czym w woj. śląskim są to w zdecydowanej większości świadczenia z systemu pozarolniczego, a w mazowieckim prawie 20 % stanowią świadczenia z systemu rolniczego, czyli z KRUS.

W relacji liczby emerytów i rencistów do liczby mieszkańców pierwszą pozycję zajmuje woj. łódzkie, z trwałym od lat udziałem 26% tej grupy w ogólnej liczbie ludności, na kolejnych miejscach plasują się województwa śląskie, lubelskie i świętokrzyskie, w których 25% mieszkańców to świadczeniobiorcy systemu ubezpieczeń emerytalno-rentowych (GUS 2010).

Pod względem wysokości świadczeń na czele sytuuje się ponownie woj. śląskie i dotyczy to zarówno systemu pozarolniczego, rolniczego, jak i świadczeń emerytalnych i rentowych. Ta wysoka pozycja woj. śląskiego wynika ze struktury zawodowej mieszkańców, w której dominacja zawodów górniczo-hutniczych charakteryzujących się przez długie lata wyższymi płacami oraz przywilejami emerytalnymi, zaowocowała wyższymi świadczeniami.

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym po transferach społecznych w 2009 r. wynosił 17,1%, co oznacza redukcję w porównaniu z rokiem 2006 (19,1%). **W SRK zaplanowano ten wskaźnik na poziomie 15% w 2010 r.**, a według najnowszych danych GUS, w 2010 r. wzrósł on już do 17,6%, wobec czego cel SRK nie został zrealizowany.

Podstawowym problemem polskiego ubóstwa jest ubóstwo młodych ludzi (zwłaszcza dzieci), większe niż osób dorosłych i osób starszych. Jest to wynik nie tylko procesów rozwoju społecznego kraju w okresie głębokich przemian gospodarczych, ale także prowadzonej polityki społecznej, która chroniąc niektóre słabsze grupy przed skrajnym ubóstwem (np. osoby starsze), nie zastosowała skutecznych narzędzi motywacji i wsparcia w stosunku do ludzi młodych, a szczególnie rodzin z dziećmi. W konsekwencji wskaźnik ubóstwa w przekroju wieku stale ma tę samą tendencję - jest wyższy dla osób najmłodszych. W porównaniach międzynarodowych daje on Polsce jedno z ostatnich miejsc w UE (tylko Rumunia i Bułgaria mają wyższe wskaźniki ubóstwa dzieci). Analiza w przekroju grup społeczno - dochodowych potwierdza utrzymującą się przez wiele lat prawidłowość, że największy problem polskiej biedy dotyczy ludności bez pracy (bezrobotnych i beneficjentów pomocy społecznej), ludności niepełnosprawnej oraz ludności rolniczej.

W przekroju województw, najwyższe wskaźniki ubóstwa występują w województwach wschodnich oraz w woj. świętokrzyskim. Najniższe - w woj. mazowieckim, łódzkim oraz opolskim. Dobra sytuacja dochodowa i niska stopa ubóstwa w woj. opolskim jest w dużej mierze wynikiem znacznego poziomu migracji zarobkowej ludności tego regionu.

¹²⁸ Potwierdzają to badania m.in. St. Golinowskiej i in. (Golinowska St., Rozwój społeczny: kapitał ludzki i społeczny, infrastruktura społeczna, rozwój i dostęp do usług publicznych, procesy integracyjne, z uwzględnieniem analizy wpływu polityki spójności na omawiany obszar tematyczny, w tym na rynek pracy, oraz rekomendacje dla polityki rozwoju w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, maj 2011 r.).

Kultura

Wola rozwoju indywidualnego w powiązaniu ze stanem budżetów domowych społeczeństwa stanowi o możliwościach czerpania z dobrodziejstw kultury, turystyki, a także sportu. Wyznacznikiem pozytywnych zmian w tej dziedzinie jest **rosnąca liczba instalacji i wystaw** organizowanych przez muzea, ale nade wszystko - rosnące zainteresowanie nimi społeczeństwa. W latach 2006-2010 wzrosła o 79 liczba muzeów i o 562 – liczba wystaw przez nie organizowanych, a zwiedzających – o ponad 4 mln osób. Świadczy to dobitnie o podniesieniu jakości zwiedzanych wystaw i muzeów, przyciągających coraz liczniejsze rzesze gości i, jednocześnie, o niegasnącym zainteresowaniu historią i kulturą (w szerokim pojęciu) społeczeństwa polskiego. Na 782 muzea i oddziały muzealne działające w 2010 r. najwięcej odnotowano w woj. mazowieckim i małopolskim (ponad 100).

Niewielka liczba nowopowstałych teatrów i instytucji muzycznych wiąże się z ograniczonymi możliwościami finansowymi samorządów terytorialnych, jednak rosnące zainteresowanie sztuką widzów i słuchaczy (ich liczba wzrosła o ponad 1,9 mln) świadczy o wielkiej potrzebie rozwoju kulturalnego społeczeństwa. W układzie terytorialnym rozkład teatrów i instytucji muzycznych jest nierównomierny: najwięcej takich jednostek rejestrowało w 2009 r. woj. mazowieckie (40), niemal o połowę mniej małopolskie (22) i śląskie (20). Najmniej, bo zaledwie po 3 zarejestrowano w czterech województwach – lubuskim, opolskim, podkarpackim i świętokrzyskim, a w warmińsko-mazurskim – 4.

Rozszerza się również oglądalność filmów: mimo spadku o 70 liczby kin (do 443 w 2010 r.), liczba widzów wzrosła o ponad 5 mln osób. Wśród 443 działających na terenie kraju kin ponad 50 znajduje się w woj. mazowieckim i śląskim. Najmniej – po kilkanaście – posiadają województwa: opolskie i świętokrzyskie.

Turystyka i sport

Odnotować należy lekką poprawę w 2010 r., w relacji do 2009 r., w zakresie ruchu turystycznego w Polsce.¹²⁹ W 2009 r. tendencja spadkowa liczby odwiedzających nasz kraj turystów zagranicznych (11,9 mln wobec 15,7 mln w 2006 r.), w 2010 r. lekko odwróciła się (o 0,6 mln turystów), jednak wynik: 12,5 mln osób w 2010 r. zdecydowanie nie spełnił wymogów SRK zakładającej, że w tym roku odwiedzi nas 18,3 mln turystów z zagranicy. Dzieje się **tak przy rosnącej liczbie obiektów turystycznych** (o 512 w latach 2006-2010 - do 7206 w 2010 r.) i miejsc noclegowych (o 35,5 tys.). Przy tym w 2010 r. stopień wykorzystania miejsc noclegowych we wszystkich turystycznych obiektach zbiorowego zakwaterowania wyniósł 34,3%, czyli mniej niż w 2009 r. (35,7%). Najlepiej eksploatowane były zakłady uzdrowiskowe – w 73,1%.

Innym zjawiskiem, zaobserwowanym w ciągu ostatnich dwóch lat, jest malejąca rzesza wyjeżdżających za granicę Polaków (w 2010 r. wyjechało o prawie 529 tys. osób mniej niż przed rokiem¹³⁰). Słabnąca turystyka zagraniczna może oznaczać nasycenie zainteresowania odmiennością innych krajów po otwarciu granic – z jednej strony, ale też ograniczeniem finansowym – z drugiej. Rosnąca liczba korzystających z noclegów w turystycznych w obiektach zbiorowego zakwaterowania (o prawie 3 mln osób w latach 2006-2010, do 20 mln osób w 2010 r.) wskazuje na **rozwój turystyki krajowej**. Sprzyja temu **wydłużenie szlaków turystycznych** o ponad 3 tys. km, w tym aż o ponad 2 tys. km – szlaków rowerowych i o ponad 1 tys. km – pieszych. Zasadniczy wpływ na rozbudowę sieci szlaków turystycznych miała realizacja projektów dofinansowanych ze środków unijnych, dzięki którym nie tylko wydłużono trasy, ale też zmodernizowano je. Poprawę sytuacji widać także w obszarze sportu. W roku 2010, w porównaniu do 2008, zwiększyła się ilość klubów i sekcji. Ilość ćwiczących w klubach, uczestniczących i nieuczestniczących we współzawodnictwie sportowym w kategoriach juniorskich i wyższych na poziomie ogólnopolskim (bez „UKS-ów” i „klubów wyznaniowych”) wzrosła o prawie 4 tys. osób. Ilość sekcji zwiększyła się o 96. Znacząco poprawiła się także liczebność kadry szkoleniowej: zanotowano wzrost liczby trenerów (z 6792 w roku 2008 do 7615 w roku 2010) i instruktorów (z 12484 w roku 2008 do 13168 w roku 2010). Ponadto w ciągu ostatnich lat nastąpił znaczny wzrost liczby nowoczesnych obiektów sportowych. Tylko ze środków pozostających w dyspozycji Ministerstwa Sportu i Turystyki w roku 2009 i 2010 dofinansowano budowę, remont bądź przebudowę prawie 2500 obiektów. Znaczne nakłady na inwestycje w dziale 926 (kultura fizyczna) rokrocznie czynią także jednostki samorządu terytorialnego.¹³¹

¹²⁹ Źródłem danych, dotyczących przyjazdów turystów do Polski, jest Instytut Turystyki.

¹³⁰ Źródło: GUS, Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011. Wcześniejsze dane są nieporównywalne.

¹³¹ Dane zgodnie z pismem Ministerstwa Sportu i Turystyki z dnia 20.10.2011 r., znak: BG-1-072-20068/11/KT.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Zagadnieniom związanym z rozwojem społecznym w Polsce poświęcono wiele miejsca zarówno w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, jak i sektorowych dokumentach strategicznych. **Za główny cel SRK przyjęto podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski**, rozumiane jako m.in. ułatwienie dostępu do edukacji i szkolenia, czy poprawę stanu zdrowia Polaków.

- W latach 2007-2010 dokonano **znaczącego postępu w zakresie rozwoju oświaty wśród najmłodszych dzieci**, realizując przyjęty w SRK wskaźnik w zakresie odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Jednocześnie wprowadzono zmiany prawne mające na celu ułatwienie tworzenia żłobków. Prace mające na celu zwiększenie liczby dzieci uczęszczających do żłobków i przedszkoli powinny być kontynuowane, szczególnie w kontekście niwelowania różnic w dostępności tego rodzaju usług edukacyjnych między miastem a wsią. Liczba miejsc dostępnych w placówkach edukacyjnych dla najmłodszych dzieci powinna być dostosowywana do trendów demograficznych.
- W latach 2006-2009, w **świecie wyników badań PISA, następowała poprawa jakości kształcenia w polskich szkołach**. Proces ten powinien być kontynuowany, szczególnie poprzez rozwój kreatywności i innowacyjności polskich uczniów. Do osiągnięcia tego celu niezbędna jest **odpowiednio przygotowana kadra nauczycielska**. Więcej uwagi powinno się poświęcić zagadnieniu jakości kształcenia nauczycieli oraz ich selekcji do zawodu, a następnie kształcenia ustawicznego. Nieodzowna jest przy tym poprawa warunków pracy i wynagradzania nauczycieli oraz możliwości ich awansu.
- **Wskaźnik skolaryzacji młodzieży w wieku 19-24 lata w Polsce jest jednym z najwyższych wśród krajów UE**, wzrasta również liczba szkół wyższych. W najbliższych latach należy skupić się na poprawie jakości edukacji wyższej, tak aby polskie uczelnie stały się konkurencyjne na arenie europejskiej i światowej. Należy również poświęcić więcej uwagi rozwojowi systemu kształcenia zawodowego, który obecnie w niewystarczający sposób odpowiada potrzebom rynku pracy. Zdecydowanych działań wymaga też podniesienie jakości studiów wyższych prowadzonych w formie niestacjonarnej, by ich absolwenci mogli cieszyć się równymi szansami na początku kariery zawodowej.
- Kluczowym czynnikiem rozwoju kapitału ludzkiego jest również **poszerzanie i doskonalenie oferty uczenia się przez całe życie**. Powinien powstać mechanizm zwiększający kompatybilność kształcenia dorosłych z potrzebami rynku pracy. Takim mechanizmem mogą stać się dopasowane do potrzeb pracodawcy szkolenia bezpośrednio w miejscu pracy. Należy nadać większą rangę kształceniu zawodowemu dorosłych.
- W kwestii stanu zdrowia mieszkańców Polski **największego znaczenia nabiera postępujące starzenie się społeczeństwa**. Proces ten wymaga istotnych zmian w strukturze opieki zdrowotnej, zdeterminowanej przez lata chorobami zakaźnymi i cywilizacyjnymi osób dorosłych. Należy tu jednak odnotować znaczącą poprawę wskaźnika umieralności noworodków, który pozwolił osiągnąć cel zawarty w SRK. Nie udało się zaś zrealizować celu SRK w zakresie rosnącej nadal liczby zgonów z powodu **chorób krążenia**. Potrzebne są w tej mierze zdecydowane działania w kierunku poprawy jakości żywienia, zwłaszcza w zakresie żywienia zbiorowego. Nie mniej ważna jest zmiana trybu życia na bardziej aktywny. Musi ona jednak uzyskać akceptację, wsparcie pracodawców i znaleźć poczesne miejsce w organizacji nauki i pracy.
- W kontekście wyzwań społecznych stojących obecnie przed Polską – do najistotniejszych zadań **należy odpowiednia modyfikacja podaży usług społecznych** (wzmocnienie systemu opieki zdrowotnej, szczególnie osób starszych). Priorytetem najbliższej przyszłości musi stać się rozbudowa sieci domów opieki społecznej, dostępnych również dla osób o niskich świadczeniach emerytalnych. Do zmieniającej się struktury wieku społeczeństwa powinien być więc dostosowany **system zabezpieczenia społecznego**. Kluczowe jest osiągnięcie akceptowalnej przez społeczeństwo stopy zastąpienia,¹³² przy jednoczesnym zapewnieniu dobrego stanu finansów publicznych.

¹³² Relacja przeciętnej wysokości otrzymywanej emerytury do przeciętnej płacy otrzymywanej w trakcie okresu aktywności zawodowej.

- Wciąż drażliwym problemem pozostaje w Polsce **rozwarstwienie i polaryzacja dochodów**. W następstwie tego, **pozostające na wysokim poziomie i rosące od 2008 r. zagrożenie ubóstwem** musi wpłynąć na intensyfikację działań prowadzących do jego zmniejszenia, zwłaszcza wśród młodych ludzi i dzieci, m.in. poprzez aktywną dystrybucję środków budżetowych skierowanych do najuboższych środowisk lub legislacyjne rozwiązania, ograniczające wzrost najwyższych wynagrodzeń.
- Mimo silnego rozwarstwienia dochodów, niemające **zainteresowanie poszerzaniem wiedzy, kompetencji, a także osiągnięciami kultury i sztuki**, stanowi prawdziwe wyzwanie dla społeczności lokalnych i samorządów terytorialnych w celu **zaspokojenia tych już dziś podstawowych wymagań społecznych**.
- Aktywne spędzanie wolnego czasu stanowi czynnik wzbogacający kapitał ludzki, zarówno pod względem stanu zdrowia jak i rozwoju intelektualnego. Obok korzystania z dóbr kultury, niemałe znaczenie ma turystyka i sport. Dla Polski ważna jest też turystyka zagraniczna i wzrost liczby odwiedzających Polskę gości. **Niezbędna jest w tym względzie reklama polskiej bazy turystycznej i polskiej tradycji** (m.in. zdrowej żywności czy nieskażonego środowiska naturalnego), które stanowią wysokie walory turystyczne.

CZĘŚĆ II - SPÓJNOŚĆ TERYTORIALNA

5. INFRASTRUKTURA TRANSPORTOWA - TENDENCJE ROZWOJOWE

W latach 2007-2010 nastąpił dynamiczny rozwój systemu transportowego Polski, co wiązało się w znacznym stopniu z końcową fazą realizacji współfinansowanych ze środków UE projektów transportowych w ramach okresu finansowania 2004-2006 oraz rozpoczęciem realizacji projektów w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. Pomimo osiągniętego postępu istnieje jednak konieczność dalszej rozbudowy i modernizacji infrastruktury transportowej, która stanowi jedno z najważniejszych wyzwań dla polityki rozwoju w Polsce, w tym dla rozwoju polskich województw. Odpowiednia infrastruktura transportowa posiada bowiem decydujące znaczenie dla kreowania biegunów wzrostu gospodarczego, poprzez poprawę ich dostępności oraz ułatwienie dojazdów do pracy z obszarów podmiejskich. Rozwijając sieć połączeń transportowych należy przy tym znaleźć odpowiednią równowagę między sieciami łączącymi duże miasta z jednej strony, a poprawą połączeń dużych ośrodków miejskich z otaczającymi je mniejszymi ośrodkami – z drugiej.

1. Infrastruktura transportu drogowego

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, ogólna **długość dróg publicznych** wynosiła w 2010 r. **406,1 tys. km** i była o ponad 23,5 tys. km (6,1%) dłuższa niż w 2006 r., przy czym zdecydowana większość przyrostu długości sieci dróg publicznych ogółem nastąpiła w 2010 r. (kiedy to zwiększyła się ona o ponad 22 tys. km). Sieć **dróg publicznych o nawierzchni twardej** zwiększyła się w tym samym okresie o ponad 18,2 tys. km (7,1%) i w końcu 2010 r. wynosiła 273,8 tys. km – podkreślić należy, że wzrost długości tych dróg odnotowano we wszystkich województwach (największy w woj. mazowieckim i łódzkim – odpowiednio o 12,2% i 11,0%). W 2010 r. **udział dróg publicznych o twardej nawierzchni w długości dróg publicznych ogółem stanowił 67,4%** (wobec 66,8% w 2006 r.), czemu towarzyszyła wyraźna poprawa relacji dróg o nawierzchni twardej ulepszonej do dróg o nawierzchni twardej ogółem (które w końcu 2010 r. stanowiły około 91,3% - tj. o 1,5 p.p. więcej niż w 2006 r.- długości dróg o twardej nawierzchni).

Pomimo opisanych powyżej pozytywnych zmian w zakresie infrastruktury drogowej, zdaniem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w 2010 r. w stanie dobrym znajdowało się 59,1% dróg krajowych, w stanie niezadowolającym 22,0% a w stanie złym – 18,9%. Do natychmiastowego remontu kwalifikowało się około 19% tych dróg (przy czym w województwach lubelskim i wielkopolskim wielkość ta sięgała 23-24%)¹³³. Należy także zwrócić uwagę na kwestię dostosowania nawierzchni sieci dróg krajowych do przenoszenia nacisków 11,5 ton/oś, które stanowi minimalną normę w przypadku sieci głównych dróg w krajach UE, a w Polsce obejmowały w 2009 r. zaledwie 1/5 nawierzchni dróg krajowych. Należy przy tym podkreślić, że ponieważ pewna część sieci drogowej jest dopuszczona do ruchu pojazdów o tym nacisku jedynie w trybie administracyjnym, zniszczenie konstrukcyjnie część tych dróg nastąpi szybciej w stosunku do przewidywań ich projektantów i administracji drogowej. Większość dróg w naszym kraju była bowiem przystosowana do ruchu o nacisku 8 - 10 ton/oś, a trzeba pamiętać, że z końcem 2010 r. upływał uzyskany przez Polskę okres przejściowy w zakresie udostępnienia sieci drogowej dla samochodów o nacisku 11,5 tony na oś. Należy jednak podkreślić, że wg uchwalonej 18 sierpnia 2011 r. nowelizacji ustawy Prawo o Ruchu Drogowym po drogach publicznych będą mogły poruszać się pojazdy o maksymalnym dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 11,5 tony, natomiast na przejazd pojazdów „nienormatywnych” tj. o nacisku przekraczającym ww. poziom wymagane będzie uzyskanie zezwolenia. Ponadto, Minister Infrastruktury wydał 8 czerwca 2011 r. rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu dróg krajowych po których mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 (Dz. U. z 2011 Nr 124 poz. 702).

W 2010 r. **gęstość dróg o nawierzchni twardej wynosiła w Polsce 87,6 km na 100 km²**. (o 5,8 km więcej niż w 2006 r.), przy czym najwyższa była ona w województwach: śląskim i małopolskim, a najmniejsza w warmińsko-mazurskim i lubuskim. Podobnie kształtowało się regionalne zróżnicowanie nasycenia siecią dróg o nawierzchni twardej ulepszonej (w 2010 r. wynosiło ono średnio w kraju 79,9 km na 100 km²).

Polska zajmowała jedno z ostatnich miejsc w Europie pod względem długości sieci autostrad i dróg ekspresowych, przy czym niedostateczna długość tego typu dróg była znaczącym mankamentem

¹³³ Raport o stanie dróg krajowych w 2010 r. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (Oddział w Bydgoszczy), 2011.

polskiej sieci drogowej i wpływała ujemnie na dostępność komunikacyjną terytorium kraju i jego poszczególnych obszarów; nie zapewniała sprawności ruchu 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 składnik paneuropejskich korytarzy transportowych (sieć TEN-T). Niedostatki infrastruktury transportowej ograniczały konkurencyjność gospodarki i możliwości jej rozwoju. Oddziaływało to również negatywnie – w połączeniu z wciąż niską kulturą jazdy oraz zróżnicowanym stanem technicznym pojazdów - na bezpieczeństwo transportu drogowego.

Tabela 30. Drogi o nawierzchni twardej w przekroju wojewódzkim

	Długość dróg o twardej nawierzchni			Relacja długości dróg o nawierzchni twardej ulepszonej do długości dróg o nawierzchni twardej		Gęstość dróg o nawierzchni twardej		Gęstość dróg o nawierzchni twardej ulepszonej	
	2010	Zmiana 2010/06		2010	Zmiana 2010/06	2010	Zmiana 2010/06	2010	Zmiana 2010/06
	km	km	%	%	p.p.	km/100 km ²	km/100 km ²	km/100 km ²	km/100 km ²
Polska	273 759,8	18 217,3	7,1	91,3	1,5	87,6	5,8	79,9	6,6
dolnośląskie	18 426,2	225,9	1,2	93,5	1,3	92,4	1,2	86,3	2,2
kujawsko-pomorskie	15 638,5	1 464,3	10,3	87,9	1,4	87,0	8,1	76,5	8,3
lubelskie	20 217,1	1 953,7	10,7	95,1	-0,1	80,5	7,8	76,5	7,3
lubuskie	8 166,4	87,3	1,1	89,0	1,9	58,4	0,6	52,0	1,7
łódzkie	18 647,8	1 843,7	11,0	90,2	0,0	102,4	10,2	92,4	9,2
małopolskie	23 650,9	1 578,1	7,1	88,6	3,4	155,8	10,4	138,1	14,2
mazowieckie	33 699,5	3 667,2	12,2	94,1	1,5	94,8	10,3	89,2	10,9
opolskie	8 614,6	251,8	3,0	90,1	0,3	91,5	2,6	82,5	2,6
podkarpackie	15 008,2	881,1	6,2	93,1	3,4	84,1	4,9	78,3	7,3
podlaskie	11 998,9	967,9	8,8	88,6	5,4	59,4	4,8	52,7	7,3
pomorskie	12 224,4	642,7	5,5	92,8	0,7	66,8	3,6	62,0	3,8
śląskie	21 263,7	1 047,8	5,2	92,1	0,7	172,4	8,5	158,9	9,1
świętokrzyskie	13 066,5	877,2	7,2	83,2	2,9	111,6	7,5	92,8	9,2
warmińsko-mazurskie	12 644,0	413,4	3,4	92,8	-0,2	52,3	1,7	48,5	1,4
wielkopolskie	26 944,6	1 548,3	6,1	91,3	1,8	90,3	5,2	82,5	6,3
zachodnio-pomorskie	13 548,5	766,9	6,0	90,9	0,3	59,2	3,4	53,8	3,2

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS i obliczenia własne

Według danych GUS, w końcu 2010 r. w Polsce istniało 857,4 km autostrad (wobec 662,7 km w 2006 r.) oraz 674,7 km dróg ekspresowych¹³⁴ (wobec 297,2 km w 2006 r.). W końcu 2010 r. odcinki autostrad znajdowały się jedynie w 9 województwach (wobec 7 w 2006 r.), a nie dysponowały tego typu drogami następujące województwa: podlaskie, podkarpackie, mazowieckie, lubelskie, świętokrzyskie, lubuskie oraz warmińsko-mazurskie. Nieco lepsza była sytuacja poszczególnych regionów pod względem dróg ekspresowych (w 2010 r. funkcjonowały one – podobnie jak w 2006 r. - w 12 województwach). Jednocześnie brak obu tych typów dróg był jedną z głównych przyczyn niskiej dostępności komunikacyjnej województwa podlaskiego i podkarpackiego. W końcu 2010 r. łączny udział autostrad i dróg ekspresowych w długości sieci dróg publicznych w Polsce wynosił niespełna 0,4% (wobec zaledwie 0,25% w 2006 r.), natomiast ich relacja do długości dróg publicznych o nawierzchni twardej wynosiła niespełna 0,6% (wobec blisko 0,4% w 2006 r.).¹³⁵ Należy jednak podkreślić, że w okresie 2007-2010 (a więc w ciągu pierwszych 4 lat realizacji SRK)

¹³⁴ Bank Danych Lokalnych GUS oraz Transport-wyniki działalności i obliczenia własne.

¹³⁵ Na pokreślenie zasługuje fakt, że w 2010 r. w ramach realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych oddano do ruchu: 14,5 km autostrad, 111,8 km dróg ekspresowych (w tym obwodnic) oraz 18,4 km wzmocnień i przebudów – po uwzględnieniu oddanych do ruchu w 2010 r. odcinków autostrad, dróg ekspresowych, obwodnic i wzmocnień, do nośności 115 KN/oś dostosowano 191,4 km dróg.

rozpoczęto budowę dalszych ponad 750 km autostrad i 500 km dróg ekspresowych. Nie udało się natomiast istotnie wyeliminować „wąskich gardeł” w ruchu drogowym¹³⁶.

Opisanemu powyżej, dość dynamicznemu, ale relatywnie niewielkiemu – w stosunku do potrzeb dynamicznie rozwijającej się gospodarki - przyrostowi sieci dróg publicznych towarzyszył znacznie większy wzrost liczby pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym. W okresie 2007-2010 liczba zarejestrowanych samochodów osobowych¹³⁷ wzrosła o blisko 3,9 mln sztuk (z 13,4 mln sztuk w 2006 r. do 17,2 mln sztuk w 2010 r.), co – w przeliczeniu na 1000 osób - oznaczało wzrost z 351,1 samochodu do 451,3. Relacja ta była w 2010 r. najwyższa w województwie wielkopolskim oraz mazowieckim, a najniższa w województwach: podlaskim i podkarpackim (przy czym największy jej przyrost odnotowano w województwie kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim).

Tabela 31. Autostrady i drogi ekspresowe w Polsce - w przekroju wojewódzkim

Obszar	Autostrady			Drogi ekspresowe			Autostrady i drogi ekspresowe (łącznie)	
	Długość*	Zmiana	Długość	Zmiana	Długość	Zmiana	Gęstość	
	2010	2010/2006	2010	2010/2006	2010	2010/2006	2010	
	km	km	km	km	km	km	km na 100 km ²	
Polska	857,0	194,3	675,0	376,8	1 531,0	571,1	0,5	
dolnośląskie	199,0	49,0	13,0	5,1	212,0	54,1	1,1	
kujawsko-pomorskie	23,0	23,0	45,0	9,6	68,0	32,6	0,4	
lubelskie	0	0,0	4,0	-0,2	4,0	-0,2	0,0	
lubuskie	0	0,0	59,0	41,5	59,0	41,5	0,4	
łódzkie	77,0	1,6	0	0,0	77,0	1,6	0,4	
małopolskie	79,0	19,6	21,0	17,5	100,0	37,1	0,7	
mazowieckie	0	0,0	123,0	85,1	123,0	85,1	0,3	
opolskie	88,0	-0,1	0	0,0	88,0	-0,1	0,9	
podkarpackie	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	
podlaskie	0,0	0,0	0,0	15,3	0	0	0	
pomorskie	65,0	65,0	54,0	17,2	119,0	80,3	0,6	
śląskie	107,0	34,1	102,0	5,3	209,0	51,3	1,7	
świętokrzyskie	0	0,0	29,0	54,4	29,0	5,3	0,2	
warmińsko-mazurskie	0	0,0	57,0	29,2	57,0	54,4	0,2	
wielkopolskie	195,0	-0,3	42,0	92,8	237,0	28,9	0,8	
zachodnio-pomorskie	21,0	-0,6	121,0	15,3	142,0	92,2	0,6	

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS oraz Transport-wyniki działalności i obliczenia własne

* Dane Banku Danych Lokalnych GUS dotyczące długości sieci autostrad w 2010 r. w podziale wojewódzkim (łącznie 854 km) nie sumują się z wielkością podaną dla Polski (857 km). W przypadku dróg ekspresowych GUS podaje, że ich długość w Polsce wyniosła w 2010 r. 674 km, podczas gdy suma długości tych dróg łącznie wg województw wynosi 670 km.

W ostatnich latach obserwuje się zauważalną poprawę sytuacji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W 2010 r. liczba wypadków drogowych w całym kraju wyniosła 38,8 tys. i była o ponad 8 tys. (tj. o 17,2%) niższa niż w 2006 r. Jednocześnie liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych zmniejszyła się z 5243 osób do 3907 osób (co oznaczało spadek o 25,5%), przy czym należy podkreślić, że po raz pierwszy, w analizowanym okresie, nie przekroczyła ona 4 tys. osób¹³⁸.

O poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego świadczy również poprawa odnotowana w zakresie wskaźnika „ciężkości” wypadków drogowych (liczba zabitych w wypadkach drogowych/100 wypadków) z 11,18 w 2006 r. do 10,06 w 2010 r.

W okresie 2007-2010 liczba ofiar śmiertelnych zmniejszyła się w we wszystkich województwach – największy spadek odnotowano w mazowieckim oraz wielkopolskim (odpowiednio o 194 i 168

¹³⁶ M. Wolański w opracowaniu „Rozwój infrastruktury transportowej w latach 2007-2010 w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 oraz kluczowych strategii sektorowych” (ekspertyza przygotowana dla MRR) stwierdza (str. 4) m.in.: „Niestety na sieci drogowej wciąż znajdują się wąskie gardła, jak np. warszawski węzeł drogowy (do 2015 r. z pewnością nie będzie bezkolizyjnego przejazdu przez aglomerację warszawską na wszystkich „jednocyfrowych” drogach krajowych)”.

¹³⁷ Na podstawie danych GUS.

¹³⁸ W całej UE liczba śmiertelnych ofiar wypadków samochodowych obniżyła się w analizowanym okresie średnio o 31,5%.

osób)¹³⁹, a jeśli chodzi o liczbę wypadków drogowych ogółem, spadek zaobserwowano w 14 województwach (poza lubuskim i warmińsko-mazurskim), przy czym największą poprawę – wyrażoną absolutną liczbą wypadków - odnotowano w województwie wielkopolskim (spadek o 1570) oraz mazowieckim (spadek o 1427)¹⁴⁰.

Pomimo powyższych, pozytywnych tendencji obserwowanych w ostatnich latach w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, w raporcie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego¹⁴¹ podkreślono, że sytuacja na polskich drogach – na tle innych krajów Unii Europejskiej- nadal nie jest korzystna, a zagrożenie utraty życia w wypadku drogowym pozostaje jednym z najwyższych i jest prawie dwukrotnie wyższe od średniego w Unii. W latach 2007-2009 liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych zmniejszyła się w krajach UE-27 średnio o 18,9%, a tempo spadku w Polsce (12,8%) było jednym z najniższych w UE.

Głównymi przyczynami wypadków drogowych w 2010 r. były: niedostosowanie prędkości do warunków ruchu (30% wypadków), nieprzestrzeganie pierwszeństwa przejazdu (25%), nieprawidłowe zachowanie wobec pieszego (nieprawidłowe przejeżdżanie przejść dla pieszych oraz nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu) – 14% wypadków¹⁴².

Tabela 32. Liczba samochodów osobowych w kraju i województwach oraz bezpieczeństwo ruchu drogowego w latach 2007-2010

	Samochody osobowe (ilość)			Samochody osobowe na 1000 mieszkańców			Ofiary śmiertelne wypadków drogowych		
	2010	Zmiana 2010/2006		2010	Zmiana 2010/2006		2010	Zmiana 2010/2006	
	sztuki	sztuki	%	sztuki	sztuki	%	osoby	osoby	%
Polska	17 239 800	3 855 571	28,8	451,3	100,2	28,5	3907	-1336	-25,5
dolnośląskie	1 309 416	305 091	30,4	455,4	107,0	30,7	241	-103	-29,9
kujawsko-pomorskie	925 833	265 183	40,1	447,3	127,6	39,9	228	-119	-34,3
lubelskie	905 627	211 793	30,5	419,9	100,6	31,5	256	-85	-24,9
lubuskie	469 676	94 740	25,3	463,7	91,9	24,7	108	-39	-26,5
łódzkie	1 139 985	264 137	30,2	449,2	107,9	31,6	320	-95	-22,9
małopolskie	1 438 973	301 944	26,6	436,4	88,8	25,5	235	-73	-23,7
mazowieckie	2 619 414	541 059	26,0	500,2	98,3	24,5	655	-194	-22,9
opolskie	493 369	92 365	23,0	480,5	95,6	24,8	107	-21	-16,4
podkarpackie	841 186	170 187	25,4	398,3	78,4	24,5	202	-58	-22,3
podlaskie	469 392	91 973	24,4	394,0	78,5	24,9	146	-62	-29,8
pomorskie	1 011 122	230 962	29,6	452,0	98,0	27,7	198	-58	-22,7
śląskie	2 041 565	424 224	26,2	440,3	93,9	27,1	352	-75	-17,6
świętokrzyskie	539 730	128 138	31,1	424,3	102,7	31,9	197	-24	-10,9
warmińsko-mazurskie	578 306	147 281	34,2	404,4	102,3	33,9	168	-80	-32,3
wielkopolskie	1 745 603	383 663	28,2	511,0	107,9	26,8	343	-168	-32,9
zachodnio-pomorskie	710 603	202 831	39,9	420,1	120,1	40,0	151	-82	-35,2

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, Transport wyniki działalności i obliczenia własne

Jednocześnie należy podkreślić, że w 2010 r. transportem samochodowym przewieziono 1551,8 mln ton towarów (tj. o 39,3% więcej niż w 2006 r.) – w ujęciu tonokilometrów przewozy towarów transportem samochodowym wyniosły 223 170 mln tono-kilometrów i były o 63,5% większe niż w 2006 r. Oznaczało to wzrost udziału transportu samochodowego w przewozach towarów – wyrażonych w tys. ton - ogółem z 78,1% w 2006 r. do 84,4% w roku 2010 (w ujęciu tonokilometrów udział ten zwiększył się z 54,8% do 70,4%). Udział transportu samochodowego w przewozach pasażerskich – w ujęciu tysięcy osób - uległ w tym okresie obniżeniu z 73,4% do 68% (w przypadku mln pasażerokilometrów udział ten zmalał z 48,1% w 2006 r. do 45,4% w 2010 r.), a liczba pasażerów przewożonych tym rodzajem transportu wyniosła w 2010 r. 569 652 tys. osób i była o 24,2% niższa

¹³⁹ W ujęciu relatywnym w największym stopniu poprawiła się sytuacja w tym zakresie w województwach zachodniopomorskim (spadek o 35,2%) oraz kujawsko-pomorskim (spadek o 34,3% w stosunku do 2006 r.).

¹⁴⁰ W ujęciu relatywnym najbardziej poprawiła się sytuacja w województwie wielkopolskim (spadek liczby wypadków o 34,9%) oraz kujawsko-pomorskim (spadek o 27,4%).

¹⁴¹ Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Działania realizowane w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2010 r. oraz rekomendacje na rok 2011. Warszawa 2011, str. 9.

¹⁴² *Ibidem*, str. 7.

niż w 2006 r. (w wyrażeniu mln pasażerokilometrów spadek wyniósł 23,3% - do poziomu 21 600 mln pasażerokilometrów w 2010 r.).

2. Infrastruktura transportu kolejowego

Stan techniczny **infrastruktury kolejowej** również należy ocenić jako niezadowalający. Obserwowane w okresie transformacji niekorzystne trendy w transporcie kolejowym prowadziły zarówno do ograniczenia ilości obsługiwanych połączeń pasażerskich, jak i **zmniejszenia całkowitej długości eksploatowanych w Polsce linii kolejowych**, co - szczególnie w początkowym okresie transformacji - przekładało się na obniżenie dostępności komunikacyjnej poszczególnych regionów kraju (a w jeszcze większym stopniu - z uwagi na likwidację lub zmniejszenie częstotliwości połączeń lokalnych - na pogorszenie dostępności komunikacyjnej wewnątrz regionów). Pomimo tych niekorzystnych trendów Polska charakteryzuje się relatywnie dużą (w porównaniu do wielu innych państw UE) długością sieci kolejowej. **Gęstość tej sieci** w 2009 r. wynosiła (uwzględniając łącznie sieć kolei normalnotorowych i wąskotorowych) 6,5 km na 100 km² (tj. tyle co w Wielkiej Brytanii) i była taka sama jak w 2006 r. W przypadku linii kolejowych normalnotorowych gęstość sieci kolejowej wzrosła z 6,3 km na 100 km² w 2006 r. do 6,4 km na 100 km² w 2010 r., przy czym w końcu analizowanego okresu była najwyższa w województwie śląskim, a najmniejsza w podlaskim oraz lubelskim. Należy podkreślić nierównomierny rozwój sieci kolejowej w Polsce, odzwierciedlający w znacznym stopniu uwarunkowania historyczne.

Pomimo obserwowanych w ostatnich latach postępów - na wybranych odcinkach - w zakresie jakości torowisk (w znacznym stopniu dzięki inwestycjom współfinansowanym ze środków UE), stan infrastruktury kolejowej wymaga znacznych nakładów na jej poprawę. **Długość eksploatowanych linii kolejowych ogółem zwiększyła się w 2010 r. o 52 km (0,3%) w stosunku do poziomu z 2006 r. i wynosiła 20 228 km, natomiast długość linii kolejowych normalnotorowych zwiększyła się w stosunku do poziomu z 2006 r. o 326 km (1,6%) i w końcu 2010 r. wynosiła 20 089 km.**¹⁴³ Wzrost długości linii normalnotorowych w stosunku do 2006 r. odnotowano w 13 województwach (największy w województwie podlaskim oraz wielkopolskim), a spadek w 3 województwach (największy w mazowieckim oraz pomorskim). W latach 2007-2010 **zmalął natomiast (z 60,1% do 58,7%) odsetek linii normalnotorowych zelektryfikowanych w długości linii kolejowych normalnotorowych ogółem.**

Tabela 33. Linie kolejowe eksploatowane (normalnotorowe) w latach 2006-2010 – długość oraz gęstość

	Długość linii			Gęstość linii	
	2010	Zmiana 2010/2006	Zmiana 2010/2006	2010	Zmiana 2010/2006
	km	km	%	Km na 100 km ²	Km/100 km ²
Polska	20 089	326	1,6	6,4	0,1
dolnośląskie	1 769	42	2,4	8,9	0,2
kujawsko-pomorskie	1 259	-13	-1,0	7,0	-0,1
lubelskie	1 039	18	1,8	4,1	0,0
lubuskie	967	37	4,0	6,9	0,3
łódzkie	1 063	7	0,7	5,8	0,0
małopolskie	1 127	6	0,5	7,4	0,0
mazowieckie	1 683	-24	-1,4	4,7	-0,1
opolskie	868	17	2,0	9,2	0,2
podkarpackie	981	52	5,6	5,5	0,3
podlaskie	759	76	11,1	3,8	0,4
pomorskie	1 241	-18	-1,4	6,8	-0,1
śląskie	2 155	10	0,5	17,5	0,1
świętokrzyskie	722	15	2,1	6,2	0,2
warmińsko-mazurskie	1 215	6	0,5	5,0	0,0
wielkopolskie	2 038	95	4,9	6,8	0,3
zachodnio-pomorskie	1 203	0	0,0	5,3	0,0

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, Regiony Polski. GUS 2011 oraz obliczenia własne

¹⁴³ W 2010 r. długość linii kolejowych normalnotorowych w kraju wynosiła 20089 km (i była o 82 km mniejsza niż w 2009 r.).

Jak ukazuje poniższe zestawienie, w okresie 2007-2009 **nieznacznie wydłużył się odsetek torów na których pociągi mogą rozwijać prędkości powyżej 160 km/h**, przy równoczesnym **nieznacznym spadku odsetka długości linii o prędkościach w przedziale 120-160 km/h oraz o prędkościach 80-120 km/h i prędkości 40-80 km/h**. Jednocześnie **wzrósł udział długości torów o dopuszczalnych prędkościach poniżej 40 km/h**, co wiązało się w znacznym stopniu z przeprowadzonymi inwestycjami modernizacyjnymi. Oceniając stan torów z punktu widzenia ich jakości, należy podkreślić, że według danych Polskich Linii Kolejowych w 2009 r. w stanie dobrym było 37% linii kolejowych, w stanie dostatecznym 36%, a niezadowolającą kondycją charakteryzowało się 27% długości torów.

Tabela 34. Struktura torów kolejowych wg dopuszczalnych prędkości maksymalnych

	2006	2009
V>160 km/h (2008 r.)	4,7 %	5,6%
120<v<160 km/h (2008 r.), V>120 km/h (2003 r.)	15,2%	14,2%
80<V<120 km/h	38,2%	36,3%
40<V<80 km/h	35,5%	35,4%
V<40 km/h	6,4%	8,5%

Źródło: PKP Polskie Linie Kolejowe SA

Poprawę jakości usług można zaobserwować w odniesieniu do przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych, natomiast w sferze pasażerskich przewozów regionalnych (w tym w obsłudze przewozów podmiejskich) nie odnotowano poprawy. Na tle powyższych zjawisk widoczny jest znaczący problem ograniczonej dostępności przestrzennej niektórych obszarów.

Mimo niekorzystnych uwarunkowań w sferze infrastrukturalnej transport kolejowy pozostaje – ze względu na swoje ekonomiczne i ekologiczne właściwości - ważnym czynnikiem rozwoju gospodarczego kraju. Niemniej jednak należy podkreślić, że w 2010 r. przewozy towarów transportem kolejowym wyniosły 216,9 mln ton i były o 8,9% niższe niż w 2006 r., natomiast w ujęciu tonokilometrów wyniosły 48 707 mln tkm (co oznaczało spadek o 8,8% w stosunku do 2006 r.). Równocześnie odnotowano **spadek udziału kolei w przewozach towarowych** - odpowiednio z 16,7% do 11,8% w ujęciu tysięcy ton oraz z 21,5% do 15,4% w wyrażeniu tonokilometrów¹⁴⁴. W tym samym czasie **udział transportu kolejowego w przewozach pasażerskich w tysiącach osób wzrósł z 25,9% do 31,2%** (w 2010 r. przewieziono 261 269 tys. osób, tj. o 1,5% mniej niż w 2006 r.), a w milionach pasażerokilometrów z 31,7% do 37,6% (w 2010 r. – 17 905 mln pasażerokilometrów). W 2009 r. udział polskich przewoźników w przewozach koleją w krajach unijnych wynosił (12,1%), co plasowało nasz kraj na drugim miejscu w Europie – za Niemcami (26,5%), a przed Francją (8,9%) i Wielką Brytanią (5,9%)¹⁴⁵. Jednakże rynek przewozów kolejowych w Polsce opiera się przede wszystkim na masowym transporcie surowców (z udziałem węgla kamiennego i brunatnego na poziomie 42% całości przewiezionej masy ładunków), podczas gdy udział towarów wysoko przetworzonych nie przekracza kilku procent. W odniesieniu do przewozów pasażerskich - występują problemy z dostępnością sprawnego taboru; brak wagonów u przewoźników jest szczególnie widoczny w okresach wzmożonego popytu. Brak widocznych postępów w odnowieniu taboru kolejowego wynika przede wszystkim z niekorzystnej sytuacji finansowej głównych przewoźników (PKP Intercity i Przewozy Regionalne).

3. Transport lotniczy

Polski transport lotniczy należał w okresie 2007-2010 (pomimo spadku przewozów pasażerskich w 2009 r.) do rynków posiadających olbrzymi potencjał wzrostu. Decydują o tym takie czynniki jak: niska dotychczas mobilność lotnicza ludności przy wysokim potencjale ludnościowym, stopniowe bogacenie się społeczeństwa, położenie geograficzne i zwiększenie liczby przewoźników. Należy podkreślić, że znaczny wpływ na wzrost popytu na usługi przewozowe oraz poprawę dostępności ekonomicznej usług lotniczych na rynku polskim miała ekspansja tzw. przewoźników niskokosztowych, która doprowadziła do zmiany struktury popytu w kierunku wzrostu przewozów turystycznych oraz wyjazdów do pracy za granicą. Infrastruktura portów lotniczych przystosowana jest do obsługi regularnego ruchu lotniczego, zarówno w porcie lotniczym w Warszawie jak i w regionalnych portach, które regularnie zwiększają wskaźnik liczby

¹⁴⁴ Oceniając sytuację w zakresie przewozów towarowych koleją, należy pamiętać, że 2009 r. charakteryzował się spowolnieniem aktywności gospodarczej, które przełożyło się na spadek wolumenu przewożonych tym rodzajem transportu towarów.

¹⁴⁵ Stefaniak P. Wszystkie słabości kolosa w: Nowy Przemysł 5/2011.

pasażerów na jedną operację, a także w których regularny ruch lotniczy (przewoźnicy tradycyjni oraz niskokosztowi) stanowi około 70-90% całego ruchu lotniczego.

Według Głównego Urzędu Statystycznego, w 2010 r. przewieziono transportem lotniczym 41 tys. ton towarów (wobec 47 tys. ton w rekordowym 2008 r.), tj. o 13,9% więcej niż w roku 2006.

Pasażerski transport lotniczy rozwijał się w latach 2007-2010 bardzo dynamicznie – odnotowując wzrost o 33,2%. Należy przy tym zaznaczyć, że rok 2009 przyniósł – wywołany spowolnieniem wzrostu gospodarczego w kraju na skutek niekorzystnych uwarunkowań zewnętrznych (światowy kryzys gospodarczy) - pierwszy od wielu lat spadek lotniczych przewozów pasażerskich w stosunku do roku poprzedniego – w 2009 r. były one wg danych Urzędu Lotnictwa Cywilnego, niższe o 8,3% niż w 2008 r. Jednakże już w 2010 r. odnotowano powrót do trendu wzrostowego w zakresie liczby obsłużonych pasażerów, która osiągnęła poziom zbliżony do odnotowanego w 2008 r.

Loty pasażerskie (regularne i czarterowe) są obecnie obsługiwane przez 11 portów lotniczych, które w 2010 r. obsłużyły blisko 20,5 mln osób. Na wysoką dynamikę ruchu pasażerskiego miała wpływ - obok wzrostu zamożności obywateli, rozwoju turystyki zagranicznej (zarówno wypoczynkowej jak i biznesowej) - również bezprecedensowa liberalizacja i decentralizacja ruchu lotniczego związana z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Prowadziła ona do zwiększenia dostępu do krajowego rynku przewoźników z krajów UE. W 2010 r. odsetek pasażerów odprawionych w innych niż Warszawa-Okęcie (udział 42,3%) portach lotniczych na terenie Polski, wyniósł 57,7% i był o 10,4 p.p. wyższy niż w 2006 r. W 2010 r. drugim co do udziału w przewozach pasażerskich ogółem polskim portem lotniczym było lotnisko Kraków-Balice (13,9%), a trzecim Katowice - Pyrzowice (11,6%).

Tabela 35. Ruch pasażerów w portach lotniczych

	Liczba pasażerów obsłużonych w portach lotniczych				Udział w przewozach pasażerów (%)		
	2006	2010	Zmiana 2010/2006	Zmiana (%)	2006	2010	Zmiana 2010/2006
Polska	15 362 286	20 466 876	5 104 590	33,2	100	100	0-
dolnośląskie (Wrocław)	857 931	1 598 533	740 602	86,3	5,6	7,8	2,2
kujawsko-pomorskie (Bydgoszcz – Szwedzko)	133 009	266 480	133 471	100,3	0,9	1,3	0,4
lubuskie (Zielona-Góra – Babimost)	8 316	3 627	-4 689	-56,4	0,1	0,0	0,0
łódzkie (Łódź-Lublinek)	204 718	413 392	208 674	101,9	1,3	2,0	0,7
małopolskie (Kraków-Balice)	2 347 528	2 839 124	491 596	20,9	15,3	13,9	-1,4
mazowieckie (Warszawa-Okęcie, im. Chopina)	8 101 827	8 666 552	564 725	7,0	52,7	42,3	-10,4
podkarpackie (Rzeszów-Jasionka)	206 934	451 720	244 786	118,3	1,3	2,2	0,9
pomorskie (Gdańsk, im. L. Wałęsy)	1 249 780	2 208 819	959 039	76,7	8,1	10,8	2,7
śląskie (Katowice-Pyrzowice)	1 438 552	2 366 410	927 858	64,5	9,4	11,6	2,2
wielkopolskie (Poznań-Ławica)	637 021	1 383 656	746 635	117,2	4,1	6,8	2,6
zachodniopomorskie (Szczecin-Goleniów)	176 670	268 563	91 893	52,0	1,2	1,3	0,2

Źródło: Urząd Lotnictwa Cywilnego

Największy wzrost ruchu lotniczego został osiągnięty w portach regionalnych, które obsługują w większości pasażerów przewoźników niskokosztowych (LCC). Przewoźnicy m.in. zachęcani elastyczną polityką handlową przez zarządzających regionalnymi portami lotniczymi, wykreowali popyt na połączenia niskokosztowe. Wraz z nasycaniem się rynku dynamika wzrostu ruchu niskokosztowego oraz regionalnych portów lotniczych będzie podlegała większej stabilizacji.

4. Infrastruktura transportu morskiego i wodnego śródlądowego

Polska posiada uwarunkowania geograficzne i warunki naturalne mogące sprzyjać rozwojowi zarówno transportu wodnego śródlądowego, jak i transportu morskiego.

a. Transport wodny śródlądowy

Niski poziom wykorzystania żeglugi śródlądowej dla potrzeb gospodarki narodowej zdeterminowany jest przede wszystkim stanem infrastruktury śródlądowych dróg wodnych. Niedostatki w utrzymaniu i modernizacji śródlądowych dróg wodnych w Polsce spowodowały, iż około 20 % z nich spełnia parametry zapisane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych (Dz. U. Nr 77 poz. 695). Dodatkowo, drogi wodne śródlądowe spełniające normy mają z reguły charakter wycinkowy. Sytuacja ta skutkuje znaczącym utrudnieniem lub uniemożliwieniem prowadzenia przewozów przez polskich armatorów przez większą część sezonu nawigacyjnego. Ponadto na skutek degradacji śródlądowych dróg wodnych, nieopłacalne stało się utrzymywanie portów śródlądowych, które są przeważnie w rękach prywatnych i samorządowych. W ostatnich latach notuje się sukcesywne zamykanie tych jednostek.

Wg GUS, w 2009 r. istniało w Polsce 3660 km dróg wodnych śródlądowych żeglownych (z czego drogi wodne eksploatowane stanowiły 3347 km – 91%), jednak zaledwie 224 km tych dróg posiadało parametry międzynarodowe (umożliwiają eksploatację statków powyżej 1000 t). Żegluga śródlądowa odbywała się głównie na Odrze na odcinkach: Odra Skanalizowana wraz z Kanałem Gliwickim, od ujścia Warty do Widuchowej, od przekopu Klucz - Ustowo do granicy z morskimi wodami wewnętrznymi; natomiast na Wiśle na odcinkach od ujścia rzeki Przemszy do stopnia wodnego Przewóz, od Płocka do stopnia wodnego Włocławek oraz od Tczewa do granicy z morskimi wodami wewnętrznymi. W 2009 r. przewieziono żeglugą śródlądową 5655 tys. ton ładunków oraz 1096 tys. pasażerów, natomiast w 2010 r. 5141 tys. ton ładunków oraz 1397 tys. pasażerów.

b. Transport morski

Istotną rolę dla polskiej gospodarki, w tym rozwoju gospodarczego regionów, zwłaszcza północnych odgrywają porty morskie. Kluczowe znaczenie mają cztery porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej: Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście. Od 2000 r. wzrasta (z uwzględnieniem spadku w roku 2005) działalność i rentowność transportu morskiego. Mimo iż koniunktura w branży transportu morskiego w dużej mierze uwarunkowana jest czynnikami międzynarodowymi, porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej przełamały dekoniunkturę wynikającą z kryzysu ekonomicznego, który dotknął znaczną część państw po 2007 r., nawet osiągając lub wyrównując w 2010 r. historyczne rekordy zysków i przeładunków. W 2010 r. obroty przeładunkowe polskich portów morskich osiągnęły wielkość 59,5 mln ton osiągając wzrost o 32,0 % w porównaniu do roku poprzedniego. W szczególności należy odnotować, iż uruchomione zostało pierwsze transoceaniczne połączenie żeglugowe z cotygodniowymi zawinięciami dużych kontenerowców obsługujących połączenia bezpośrednie portu Gdańsk z największymi portami dalekowschodnimi (porty chińskie, japońskie, malezyjskie, Singapur). Zawinięcia tak dużymi kontenerowcami i w relacji bezpośredniej stanowią całkowicie nowe zjawisko na Morzu Bałtyckim. Pozwoliło to na uruchomienie serwisu feederowego do portów bałtyckich (St. Petersburg, Helsinki, Kotka), a tym samym **Port Gdańsk uzyskał status pierwszego na Bałtyku hubu kontenerowego**, co stanowi potwierdzenie stale rosnącej roli portów polskich w regionie Morza Bałtyckiego i w całej europejskiej sieci transportowo – logistycznej.

Należy również podkreślić, iż w ostatnim czasie poczyniono wiele konkretnych działań na rzecz rozwoju transportu morskiego w Polsce. Tytułem przykładu należy wymienić wprowadzenie przez ustawę z dnia 18 marca 2011r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy - Prawo o miarach (Dz.U. Nr 64, poz. 332) rozszerzenia opodatkowania obniżoną do wysokości 0 % stawką podatku VAT w odniesieniu do usług świadczonych na obszarze portów morskich.

W aspekcie polskich portów morskich kontynuowano też działania zmierzające do realizacji licznych działań inwestycyjnych, wynikających ze „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku”. Strategia przewiduje realizację projektów w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury portowej oraz dostępu do portów morskich od strony lądu oraz od strony morza oraz budowę lub modernizację terminali do obsługi technologii zunifikowanych finansowanych ze środków UE w ramach programów: SPO Transport 2004-2006, POLiŚ 2007-2013, Programu TEN-T, PO RYBY 2007-2013, RPO

Województwa Pomorskiego oraz RPO Województwa Zachodniopomorskiego. Ponadto szereg inwestycji wymienionych w „Strategii rozwoju portów morskich”, realizuje się ze środków budżetowych, w tym w ramach programów wieloletnich oraz środków własnych podmiotów zarządzających portami, a także inwestorów prywatnych.

Podejmowane działania zmierzają przede wszystkim do poprawy czynników mających znaczenie dla wzrostu konkurencyjności polskich portów morskich, w tym mają na celu poprawę powiązań z sąsiadującymi obszarami lądowymi (w szczególności miejskimi), zwiększenie stopnia rozwoju nowoczesnych usług portowych oraz kapitalizacji i pozycji finansowej. W ramach kluczowych kierunków rozwoju infrastruktury transportu morskiego należy wymienić również infrastrukturę dostępu do portów od strony morza, w tym oznakowania nawigacyjnego i utrzymania torów wodnych, które wymagają znaczącej liczby inwestycji. Takie działania są niezbędne, by polska branża portowa mogła skutecznie konkurować z takimi portami morskimi, jak: Lubeka, Rostock, Kłajpeda oraz porty skandynawskie (Göteborg, Kopenhaga/Malmö, Aarhus i Kotka).

W 2010 r. polscy przewoźnicy morscy przewieźli morską flotą transportową 8362,3 tys. ton ładunków (spadek o 10,8 % w porównaniu do roku 2009), wykonując pracę przewozową 19,8 mld tonokilometrów tj. o 17,1 % mniejszą w porównaniu z rokiem poprzednim.

Tabela 36. Wielkość oraz struktura przewozów towarowych i pasażerskich

	Przewozy towarowe				Przewozy pasażerskie			
	tys. ton/ %		mln tonokilometrów/ %		tys. osób/ %		mln pasażerokilometrów / %	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Ogółem transport	1426943	1838492	248711	316951	102441 3	837790	58555	47587
	100	100	100	100	100	100	100	100
kolejowy	238104	216899	53427	48707	26532 3	261269	18552	17905
	16,7	11,8	21,5	15,4	25,9	31,2	31,7	37,6
samochodowy	1113880	1551841	136490	223170	75147 0	569652	28148	21600
	78,1	84,4	54,8	70,4	73,4	68,0	48,1	45,4
rurociągowy	55631	56208	25588	24157	0	0	0	0
	3,9	3,1	10,3	7,6	0,0	0,0	0,0	0,0
morski	10021	8362	31860	19773	741	672	187	168
	0,7	0,5	12,8	6,2	0,1	0,1	0,3	0,4
śródlądowy-wodny	9271	5141	1237	1030	1550	1397	27	23
	0,6	0,3	0,5	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0
lotniczy	36	41	110,0	114	5329	4800	11641	7891
	0,00	0,0	0,0	0,03	0,5	0,6	19,9	16,6

Źródło: Rocznik Statystyczny RP GUS

5. Transport publiczny oraz infrastruktura logistyczna

Sprawny transport publiczny jest jednym z warunków harmonijnego rozwoju przestrzeni miejskiej oraz ma istotny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Wielu ekspertów¹⁴⁶ wskazuje, że Polska powiela występujący w wielu bogatych państwach Unii Europejskiej cykl uzależnienia od samochodów, co skutkuje zwiększeniem zanieczyszczeń powietrza, hałasu oraz zatłoczeniem komunikacyjnym miast¹⁴⁷, podczas gdy należałoby określić właściwe proporcje między rozwojem dróg i wykorzystaniem samochodów prywatnych z jednej strony a rozbudową sieci połączeń w ramach transportu publicznego z drugiej. Badania wykazują bowiem, że około połowy gospodarstw domowych nie posiada samochodu osobowego, co oznacza iż istnieje liczna grupa osób, dla których dostęp do efektywnego transportu zbiorowego ma kluczowe znaczenie.

¹⁴⁶ Przegląd Regionalny OECD - Polska, Paryż 2008.

¹⁴⁷ Ministerstwo Infrastruktury w opracowaniu: Diagnoza Polskiego Transportu. (stan w 2009 r.), stanowiącym załącznik do Strategii Rozwoju Transportu stwierdziło, że: „Największym mankamentem tej gwałtownie rozwijającej się motoryzacji było niezwykle niskie średnie zapewnienie samochodu w czasie przejazdu wahające się od 1,2 osoby w ruchu w aglomeracjach do 2,5 osoby w przejazdach międzynarodowych. Jest to jedna z głównych przyczyn nasilania się kongestii drogowej i ulicznej, którą można wyeliminować promując w Polsce system *car sharing i car-pooling*”.

Podstawowymi problemami transportu publicznego były w omawianym okresie niedostateczne nakłady inwestycyjne, a w konsekwencji przestarzały tabor oraz brak bezkolizyjnych rozwiązań komunikacyjnych w infrastrukturze sieciowej. W latach 2007-2010 odnotowano spadek liczby pasażerów przewiezionych komunikacją miejską (naziemną) o 96 mln osób (tj. 2,4%) – z 4001 mln w 2006 r. do 3905 mln osób w 2010 r. Należy jednak podkreślić, że w 2010 r. nastąpił znaczny wzrost przewozów w stosunku do 2009 r. kiedy to liczba przewiezionych pasażerów (3379 mln osób) była o 222 mln (tj. o 5,5%) niższa niż w 2006 r. – przy czym w latach 2006-2009 wzrost przewozów odnotowano jedynie w województwach: mazowieckim oraz lubelskim.

Odsetek ludności w miastach obsługiwanej przez komunikację miejską wzrósł w latach 2007-2008¹⁴⁸ średnio o 0,3 p.p., przy czym wzrost zaobserwowano w dziesięciu województwach (największy w kujawsko-pomorskim oraz łódzkim), a spadek w sześciu (największy w warmińsko-mazurskim).

Tabela 37. Transport publiczny (komunikacja miejska i regularna komunikacja autobusowa)

	Przewóz osób			% ludności miast obsługiwanych przez komunikację		Liczba jednostek taboru komunikacji miejskiej		Linie regularnej komunikacji autobusowej ¹⁴⁹ (linie krajowe)	
	2009	Zmiana 2009/06		2008	Zmiana 2008/06	2009	Zmiana 2009/06	2009	Zmiana 2009/06
	mln osób.	mln osób.	%	%	p.p.	sztuki	%	km	%
Polska	3779	-222	-5,5	77,1	0,3	15540	1,9	1110139	-11,0
dolnośląskie	230	-31	-11,9	64,2	2,1	1247	3,8	86934	-20,2
kujawsko-pomorskie	177	-19	-9,7	74,3	1,4	674	-12,2	74162	3,0
lubelskie	100	2	2,0	62,7	0,0	460	-2,3	112589	-23,5
lubuskie	47	-4	-7,8	50,5	0,0	215	-4,0	42487	-18,8
łódzkie	192	-10	-5,0	90,1	0,1	1354	0,1	57783	-10,0
małopolskie	371	-129	-25,8	84,8	0,6	1310	-1,4	31287	-28,1
mazowieckie	1065	171	19,1	81,4	1,7	3424	13,6	148139	3,2
opolskie	30	-1	-3,2	43,9	0,1	179	-2,2	28769	-4,6
podkarpackie	62	-8	-11,4	79,2	0,4	476	-10,5	92883	-9,3
podlaskie	103	-7	-6,4	76,9	0,2	397	-6,8	48441	-1,4
pomorskie	291	-32	-9,9	83,3	-2,6	1030	10,5	69041	-7,9
śląskie	547	-96	-14,9	93,6	-0,1	2253	-0,8	52032	-11,8
świętokrzyskie	46	-26	-36,1	78,0	3,9	350	7,4	51727	-14,4
warmińsko-mazurskie	67	-7	-9,5	62,6	-0,5	358	-0,8	61221	15,2
wielkopolskie	270	-12	-4,3	68,1	-1,9	1139	-4,3	73506	-21,6
zachodnio-pomorskie	181	-13	-6,7	68,6	-0,1	674	-0,1	79138	-14,0

Źródło: GUS, Rocznik Statystyczny Województw, Bank Danych Lokalnych. Transport-wyniki działalności oraz obliczenia własne

Długość linii komunikacji miejskiej w kraju wynosiła w 2010 r. 56 310 km i była o 1 806 km (3,3%) większa niż w 2006 r.¹⁵⁰ W tym samym okresie liczebność taboru komunikacji miejskiej wzrosła o 642 sztuki (do 15 898 jednostek), z czego liczba autobusów wzrosła o 633 – tj. do poziomu 12 098, tramwajów o 1 (do 3 620), a trolejbusów wzrosła o 8 wozów (do 180).

Dostępne dane umożliwiają analizę sytuacji komunikacji miejskiej w ujęciu regionalnym w latach 2006-2009, kiedy długość tych linii zmniejszyła się o 1293 km (tj. 2,4%) w porównaniu ze stanem na koniec 2006 r. i wynosiła 53211 km- przy czym przyrost długości tras komunikacyjnych miał miejsce w ośmiu województwach (największy w świętokrzyskim o 128 km tj. 28%), a spadek również w ośmiu - w tym największy w kujawsko-pomorskim (o 917 km, tj. 36%) oraz śląskim (865 km). **Liczba miejsc w taborze komunikacji miejskiej zwiększyła się w tym czasie o 22 tys.,** (przy spadku w siedmiu województwach – największym w śląskim, o 8 tys. miejsc) oraz wzroście w ośmiu województwach (największym w województwie mazowieckim – o 17 tys. miejsc). Równocześnie następowała wymiana taboru komunikacji miejskiej, która prowadziła do poprawy średniej jakości taboru transportowego. Jednocześnie nastąpił znaczący spadek całkowitej długości połączeń krajowych obsługiwanych przez regularną komunikację autobusową (poza komunikacją miejską). W końcu 2009 r. łączna długość

¹⁴⁸ W momencie zamykania niniejszego opracowania brak było danych za rok 2009.

¹⁴⁹ Przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej 9 osób prowadzących regularną komunikację w ruchu krajowym i międzynarodowym; bez przedsiębiorstw komunikacji miejskiej.

¹⁵⁰ Tj. o blisko 3 tys. km większa niż w 2009 r.

krajowych linii regularnej komunikacji autobusowej wynosiła nieznacznie ponad 1,1 mln km i była o 136,7 tys. km (tj. o 11%) niższa niż w końcu 2006 r.

W okresie po akcesji do Unii Europejskiej obserwowano dynamiczny rozwój **infrastruktury logistycznej**, przy czym rynek powierzchni magazynowych rozwija się w Polsce szybciej niż w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, co wynika w znacznym stopniu z dogodnego położenia geograficznego kraju. Jednakże, w porównaniu ze standardami przyjętymi w rozwiniętych krajach UE Polska znajduje się w początkowej fazie tworzenia sieci dużych nowoczesnych centrów logistycznych – rolę europejskiego centrum w zakresie logistyki pełni jedynie Warszawa, natomiast słabością pozostałych krajowych centrów logistycznych jest lokalizacja poza głównymi europejskimi korytarzami logistycznymi. Na terenie kraju zlokalizowanych jest 19 terminali kolejowych dla **transportu multimodalnego**, jednakże w żadnym z tych obiektów oferowane usługi nie wykraczają poza podstawową obsługę przeładunkową. Brak odpowiednio przystosowanej infrastruktury oraz nowoczesnego sprzętu sprawia, że warunki rozwoju transportu intermodalnego są w Polsce mniej korzystne, a sieć terminali intermodalnych niewystarczająca z punktu widzenia kierunków i natężenia przepływu ładunków w Polsce.

Ocena działań w zakresie infrastruktury transportowej w ramach dotychczasowej realizacji SRK

Analizowany okres charakteryzuje się najbardziej dynamicznym rozwojem systemu transportowego Polski, przynajmniej od połowy lat 1990-tych. W latach 2007-2009 dobiegała końca realizacja projektów perspektywy finansowej 2004-2006 oraz rozpoczęto inwestycje w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. Należy przy tym zaznaczyć, że realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków unijnych towarzyszyły inne inwestycje (w tym autostrady A1 i A2), realizowane w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wraz z pojawieniem się efektów zarówno inwestycji zrealizowanych w ramach perspektywy 2004-2006, jak i pierwszych rozpoczętych inwestycji w ramach obecnej perspektywy oraz z uwagi na fakt, że w dużej mierze podjęte zostały decyzje o realizacji pozostałych inwestycji w ramach obecnej perspektywy, pojawiła się konieczność oceny działań realizowanych w ramach SRK 2007-2015 w sferze infrastruktury transportowej oraz sformułowania rekomendacji odnoszących się zarówno do okresu dalszej realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju, jak i na kolejną perspektywę finansową. **Długi cykl przygotowawczy inwestycji infrastrukturalnych** przekłada się bowiem na dużą „bezwładność sektora infrastruktury” co do możliwości zmian kierunków rozwoju. W tym miejscu należy podkreślić, że wspomnianej powyżej aktualizacji oceny oraz uwzględnienia właściwych rekomendacji dokonano dotychczas w ramach Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 oraz projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, a w najbliższym czasie należy oczekiwać uwzględnienia w ramach aktualizowanej Strategii Rozwoju Kraju 2011-2020.

Należy podkreślić, że **Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015** określa podstawowe kierunki infrastruktury transportowej w Polsce uznając za główny cel wspierania inwestycji w infrastrukturę transportową „**optymalizację i podniesienie jakości systemu transportowego kraju z uwzględnieniem kosztów zewnętrznych działalności transportowej, ponoszonych przez społeczeństwo i gospodarkę, w tym kosztów związanych z oddziaływaniem transportu na środowisko i zdrowie**”¹⁵¹. Główne obszary niezbędnych działań w zakresie infrastruktury transportowej zostały przedstawione w ramach priorytetu 2 SRK „Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej”, gdzie wymieniono:¹⁵²

- budowę sieci dróg krajowych i autostrad, łączących główne ośrodki miejskie i wpisujących się w sieć TEN-T;
- poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez działania prewencyjne oraz poprawę systemu ratownictwa;
- rozwój systemów transportu publicznego m.in. poprzez wdrażanie systemów zarządzania ruchem, tworzenie węzłów przesiadkowych oraz rozbudowę transportu szynowego;
- poprawę jakości usług kolei poprzez podnoszenie parametrów eksploatacyjnych linii kolejowych, poprawę standardu taboru i zwiększenie udziału kolei w przewozach pasażerskich i towarowych;

¹⁵¹ Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015. MRR, Warszawa 2006, str. 34-36.

¹⁵² *Ibidem* str. 34-36.

- rozwój transportu drogą wodną (morskiego i śródlądowego) oraz poprawę atrakcyjności portów morskich;
- rozwój transportu lotniczego poprzez budowę i unowocześnianie lotnisk o zasięgu międzynarodowym oraz regionalnych, a także poprawę infrastruktury dojazdowej.

Dodatkowo zapisy dotyczące znaczenia rozwoju infrastruktury transportowej znajdują się w SRK 2007-2015 również w treści:

- priorytetu 6 – odnoszącego się do rozwoju regionalnego i podniesienia spójności terytorialnej kraju, gdzie podkreślono konieczność poprawy infrastruktury transportowej pomiędzy ośrodkami miejskimi, w relacjach miasto-wieś, wsparcia infrastruktury portowej oraz zwiększenia dostępności systemów transportu zbiorowego;¹⁵³
- priorytetu 5 – dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich – gdzie wskazuje się na znaczenie poprawy infrastruktury transportowej wsi¹⁵⁴, a także
- priorytetu 1 – odnoszącego się do wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki – w ramach którego kwestie infrastruktury transportowej rozpatrywane są w kontekście wprowadzania elementów rynkowych, z uwzględnieniem zabezpieczenia interesu strategicznego państwa.

Zaprezentowany powyżej układ celów SRK odpowiada na istotne potrzeby społeczeństwa i gospodarki oraz wpisuje się w trendy unijnej polityki transportowej, ponieważ uwzględnia m.in. kwestię alternatywnych dla transportu drogowego środków transportu oraz budowę transeuropejskich sieci transportowych. Na wysoce pozytywną ocenę zasługuje - uwzględnione w zapisach SRK - powiązanie rozwoju infrastruktury transportowej z rozwojem wsi oraz wzrostem konkurencyjności gospodarki.

Poza Strategią Rozwoju Kraju działania realizowane w zakresie infrastruktury transportowej były determinowane przez oddziaływanie innych dokumentów strategicznych odnoszących się bezpośrednio do analizowanego obszaru, takich jak:

Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025, zawierająca 10 priorytetów, dotyczących:¹⁵⁵ radykalnej poprawy stanu dróg wszystkich kategorii oraz rozwoju sieci dróg krajowych i autostrad; unowocześnienia kolei, poprawy jej efektywności, poprawy stanu infrastruktury kolejowej oraz ograniczenia kosztów dostępu do niej; poprawy bezpieczeństwa w transporcie; poprawy jakości i konkurencyjności transportu publicznego w miastach i regionach; rozwoju transportu intermodalnego, lotniczego, morskiego i śródlądowego oraz wspierania przewoźników w rozszerzaniu oferty transportu międzynarodowego;

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), w którym kwestie transportu zostały ujęte w trzech (z piętnastu) priorytetów:

- VI. – drogowa i lotnicza sieć TEN-T;
- VII – transport przyjazny środowisku (w tym kolejowy, miejski i wodny);
- oś priorytetowa VIII – bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe (głównie transport drogowy, w znacznie mniejszym stopniu – lotniczy);

Należy podkreślić, że na powyższe priorytety przypada w ramach POIiŚ finansowanie ogółem w wysokości około 26 mld EUR (spośród 37,5 mld EUR na cały program) oraz wkład wspólnotowy w wysokości około 19,4 mld EUR (spośród 27,9 mld EUR na cały program) – w ujęciu wartościowym stanowią one zatem około 2/3 programu.

Choć Polityka Transportowa Państwa jest dokumentem chronologicznie wcześniejszym od SRK, to w układzie priorytetów (oraz ich ogólności) jest do niej bardzo zbliżona, co zapewnia spójność obu dokumentów. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko - który został przyjęty nieznacznie później niż SRK - równie dobrze wpisuje się w jej priorytety, posiadając jednocześnie bardziej konkretny charakter niż sama Strategia, ponieważ wskazuje na konkretne ciągi i inwestycje priorytetowe (zwłaszcza uwzględniając go łącznie z listą projektów indywidualnych). Z drugiej strony również POIiŚ zakłada realizację możliwie wielu projektów na wielu ciągach komunikacyjnych.

¹⁵³ *Ibidem*, str. 57.

¹⁵⁴ *Ibidem*, str. 54.

¹⁵⁵ Polityka Transportowa Państwa na lata 2006-2025, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2005.

Kontekst dla oceny dotychczasowego rozwoju transportu powinny stanowić również dokumenty takie jak: **Program budowy dróg krajowych na lata 2011-2015**¹⁵⁶ oraz **Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku**.

Oceniając dotychczasowy postęp należy odnosić się zarówno do projektów dotyczących sfery infrastruktury transportowej, jak i do inwestycji taborowych realizowanych w publicznym transporcie zbiorowym (szynowym i drogowym), które są finansowane z tych samych źródeł, posiadają ściśle powiązania funkcjonalne z inwestycjami stricte infrastrukturalnymi, a często są realizowane w ramach tych samych co one projektów. Podejście to odzwierciedla filozofię SRK 2007-2015 w której zwracano również uwagę na konieczność poprawy standardu taboru kolejowego oraz dostosowania taboru transportu publicznego do rosnących potrzeb.

Analiza podejmowanych przedsięwzięć wskazuje, że **w zakresie transportu istotny postęp dokonał się w transporcie drogowym**, co jest m.in. efektem dominacji transportu drogowego w zakresie inwestycji transportowych. Według danych GDDKiA, we wrześniu 2010 r. Polska posiadała 854,6 km (w końcu grudnia 2009 r. 849,9 km) autostrad w użytkowaniu i kolejnych 760 km autostrad w budowie.¹⁵⁷ W porównaniu z 2006 r. w końcu 2009 r. łączna długość autostrad była większa o blisko 187 km (w końcu września 2010 r. o 192 km), w tym w latach 2007-2008 oddano do użytku odcinek autostrady A1 z Pruszcza Gdańskiego do Grudziądza (budowany w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego), a w 2009 r. odcinek drogi A4 z Krzyżowej (okolice Bolesławca) do Zgorzelca. Pomimo osiągniętych postępów, **nie udało się osiągnąć zaplanowanego na 2010 r. celu SRK (1629 km autostrad)**, choć ocenia się, że jego osiągnięcie będzie możliwe po oddaniu do użytku wszystkich budowanych obecnie odcinków autostrad, tj. nie wcześniej niż za ponad rok¹⁵⁸. Duża długość dróg znajdujących się obecnie w budowie oznacza, że najistotniejszy rozwój sieci drogowej nastąpi dopiero pod koniec obecnej perspektywy finansowej, co przy długim okresie przygotowania wielkich inwestycji infrastrukturalnych jest zjawiskiem naturalnym.

W okresie 2007-2009 sieć **dróg ekspresowych** wzrosła o 224 km (do 521,5 km), na co złożyły się odcinki dłuższe oraz cały szereg obwodnic mniejszych miejscowości. Kolejne 522 km dróg ekspresowych znajdowało się w budowie. Niemniej jednak i w tym przypadku **cel na 2010 r. (901 km dróg ekspresowych) nie został osiągnięty**, a osiągnięcie celu założonego na 2015 r. (3000 km takich dróg) jest mało realne.

Należy jednak wyjaśnić, że brak realizacji celów strategicznych w zakresie infrastruktury drogowej w znacznej części wynika z uwarunkowań makroekonomicznych związanych ze światowym kryzysem gospodarczym. W celu stawienia czoła wyzwaniom budowy nowoczesnej infrastruktury drogowej wprowadzono istotne zmiany instytucjonalno-organizacyjne. I tak, finansowanie budowy nowych dróg krajowych przeniesiono w całości do Krajowego Funduszu Drogowego, który charakteryzuje się relatywnie niskim poziomem przychodów (z tytułu opłaty paliwowej, z którymi dzieli się on z Krajowym Funduszem Kolejowym). Infrastruktura drogowa jest w ostatnich latach finansowana w większości z kredytów oraz z refundacji z funduszy UE. Możliwości Krajowego Funduszu Drogowego w zakresie zaciągania kredytów są ograniczone. W rezultacie powyższych ograniczeń w 2010 r. konieczna stała się rezygnacja z podpisania przez GDDKiA wielu umów na budowę dróg ekspresowych, brak rozstrzygnięcia wielu przetargów, a także ograniczenie realnej liczby zadań w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015. Niewątpliwie powyższe decyzje będą miały niekorzystny wpływ na zaawansowanie budowy sieci autostrad i dróg ekspresowych.

Realizowane inwestycje obejmowały również budowę i przebudowę dróg innych kategorii – jedynie w samym 2009 r. przebudowano prawie 180 km dróg krajowych, co prowadziło do poprawy bezpieczeństwa ruchu oraz dostosowania tych dróg do ruchu o nacisku 115 kN/oś¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Program budowy dróg krajowych na lata 2011-2015. Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2011. Dokument ten stanowi aktualizację Programu budowy dróg krajowych na lata 2008-2015, w ramach którego do 15 listopada 2010 r. oddano do ruchu 1166,5 km dróg krajowych (w tym 183,5 km autostrad, 293,1 km dróg ekspresowych, 199,4 km obwodnic oraz 490,5 km ważniejszych przebudów, a w budowie i przebudowie znajdowało się 1400 km dróg krajowych - trwały prace przy budowie nowych tras, w tym 735 km autostrad, 510 km dróg ekspresowych i 87 km obwodnic).

¹⁵⁷ Docelowy układ autostrad: serwis internetowy GDDKiA, <http://www.gddkia.gov.pl/926/autostrady> (dostęp w dniu 5.04.2011)

¹⁵⁸ Informacja o inwestycjach na drogach krajowych. Serwis internetowy Ministerstwa Infrastruktury, <http://www.mi.gov.pl/files/0/1793180/20110318standrgwbudowieoddanepodpisane.pdf> (dostęp w dniu 5.04.2011).

¹⁵⁹ Modernizacja dróg niższej kategorii posiadała wsparcie ze środków „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych 2008-2011”, w którego ramach przebudowano prawie 2000 km dróg lokalnych, wyremontowano prawie 650 km dróg gminnych i powiatowych oraz zbudowano 170 km dróg lokalnych.

Przebudowa dróg i działania prewencyjne umożliwiły obniżenie liczby wypadków drogowych i ograniczenie ich skutków, co – z uwagi na bardzo niskie bezpieczeństwo ruchu drogowego - stanowiło priorytet wszystkich „transportowych” dokumentów strategicznych. Istotny trend spadkowy zaobserwowano zwłaszcza w latach 2008-2009.

W transporcie kolejowym w okresie dotychczasowej realizacji SRK skupiono się przede wszystkim na inwestycjach na liniach magistralnych. Największymi zakończonymi inwestycjami był oddany do użytku w 2008 r. zmodernizowany odcinek Skierniewice – Łódź Widzew (projekt współfinansowany z Sektorowego Programu Operacyjnego Transport) oraz - zakończona w 2010 r. - przebudowa odcinka Siedlce-Terespol na linii kolejowej E-20 (wspierana z Funduszu Spójności), które łącznie obejmowały ponad 160 km długości sieci kolejowej. Oddano również do użytku niektóre odcinki w ramach kontynuowanej nadal przebudowy linii E-65 z Warszawy do Gdyni (w szczególności odcinek z Warszawy do Nasielska). Modernizacja linii kolejowych nie nadąza w pełni za postępem w rozbudowie sieci drogowej, co może przekładać się na relatywny spadek konkurencyjności kolei. Mimo prowadzonych inwestycji przewozy koleją są bowiem istotnie niższe niż w 2000 roku, zaś – jak już wcześniej zauważono - w ostatnich latach utrzymywała się tendencja spadkowo-stagnacyjna¹⁶⁰. Należy jednak zaznaczyć, że środki inwestycyjne przekazywane na kolej są dużo mniejsze niż w przypadku inwestycji drogowych (co jest szczególnie istotne w kontekście dotychczasowego niedofinansowania infrastruktury kolejowej) oraz że specyfika realizacji inwestycji kolejowych odbiega (m.in. z uwagi na konieczność zapewnienia przez zarządcę infrastruktury przejezdności na linii) od inwestycji drogowych¹⁶¹.

Miała miejsce również wymiana taboru kolejowego, która w początkowych latach realizacji SRK obejmowała głównie dostawy jednostek spalinowych (28 „szynobusów” finansowanych ze SPOT) oraz modernizację jednostek elektrycznych (79 szt. EN-57¹⁶²). Ponadto, w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych podpisano (do września 2010 r.) 15 umów na zakup lub modernizację taboru kolejowego o wartości 1,7 mld zł (w tym wartość dofinansowania ze środków unijnych – 889,4 mln zł), co oznacza że praktycznie wyczerpana została pula środków unijnych dostępnych na ten cel na lata 2007-2013.

W zakresie infrastruktury transportu lotniczego rozpoczęto dotychczas prace związane z rozbudową ośmiu portów lotniczych w sieci TEN-T – w Warszawie, Krakowie, Szczecinie, Gdańsku, Wrocławiu, Rzeszowie, Poznaniu i Katowicach. Jednak większość inwestycji będzie oddawanych do użytku w latach 2011-2012 i późniejszych.¹⁶³ Działania zarządzających portami lotniczymi pozwoliły na zwiększenie łącznej przepustowości terminali pasażerskich całej sieci portów lotniczych w Polsce, z 11,3 mln pasażerów w 2004 r. do 23 mln pasażerów w 2009 r., umożliwiając efektywną obsługę dynamicznie rosnącego ruchu lotniczego. Trwają również prace nad połączeniami kolejowymi do portów lotniczych, m.in. na warszawskim Okęciu (linia kolejowa w budowie) oraz w regionalnych portach lotniczych (planowane jest połączenie kolejowe portów lotniczych m.in. w Katowicach, Wrocławiu, Gdańsku, Łodzi, czy Szczecinie, jednak stopień zaawansowania planowania tych prac jest bardzo zróżnicowany, a w niektórych przypadkach znajdują się one na etapie przedkonceptyjnym). Trzeba jednak podkreślić, że większy nacisk należy położyć na rozwiązanie problemów związanych z poprawą dostępu do tych portów. W szczególności dotyczy to problemów połączeń pomiędzy miastami średniej wielkości w Polsce Wschodniej a portem, lotniczym w Warszawie, co jest o tyle istotne, że lotnisko to przez wiele lat będzie dysponować najlepszą w Polsce siatką połączeń lotniczych. Dyskusyjny może być również, planowany przez niektóre samorządy w ramach współfinansowania z regionalnych programów operacyjnych, rozwój lokalnych portów lotniczych, mimo że doświadczenia krajowe i zagraniczne wskazują na możliwość niewielkiego wpływu tych lotnisk na rozwój gospodarczy regionów.

¹⁶⁰ Wyjątkowo złe wyniki roku 2008 można tłumaczyć kryzysem gospodarczym, jednak np. na transport drogowy nie miał on tak silnego wpływu.

¹⁶¹ Brak zrównoważonego rozwoju i brak warunków międzygałęziowej konkurencyjności w zakresie transportu to zjawisko o skali europejskiej. Jest wynikiem m.in. różnic w obciążaniu użytkowników infrastruktury kolejowej i drogowej (tzw. stawki dostępu), nakładów przeznaczanych na infrastrukturę (choć sam fakt modernizacji sieci transportowej nie wpływa bezpośrednio na konkurencyjność danej gałęzi), możliwości do wykorzystania taboru kolejowego, rosnącej dostępności pojazdów spalinowych i większej ich elastyczności.

¹⁶² Trójwagony elektryczny zespół trakcyjny, przystosowany do niskich peronów, zwany popularnie jednostką, który składa się z trzech, nierozłączalnych w warunkach eksploatacyjnych, wagonów: dwóch rozrządczych (sterowniczych) i jednego silnikowego (umieszczonego w środku zespołu).

¹⁶³ Buduje się – Lotniska, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2011, na http://www.mi.gov.pl/2-482be1a920074-1793436-p_1.htm (dostęp w dniu 5.04.2011).

Podejmowane w dotychczasowym okresie realizacji SRK inwestycje w zakresie transportu morskiego wiążą się głównie z poprawą dostępu do portów morskich od strony lądu i od strony morza oraz poprawą stanu infrastruktury portowej. Natomiast podejmowane inwestycje w zakresie transportu wodnego śródlądowego dotyczyły poprawy stanu śródlądowych dróg wodnych¹⁶⁴.

Dotychczasowa realizacja SRK przyczynia się - dzięki funduszom unijnym - do zakrojonej na szeroką skalę wymiany taboru autobusowego. Pozytywnie należy przy tym ocenić fakt, że **duże aglomeracje inwestują w transport szynowy (metro i tramwaje)**, co potencjalnie powinno umożliwić przewyższenie efektów około piętnastoletniej stagnacji w tej sferze. Nastąpił swoisty renesans transportu szynowego w takich miastach jak Warszawa, Gdańsk, Kraków czy Poznań, gdzie kontynuowana jest – zapoczątkowana w poprzedniej perspektywie finansowej - modernizacja i rozbudowa linii tramwajowych oraz wymiana taboru tramwajowego. Tendencja ta uległa w następnej perspektywie rozszerzeniu na kolejne ośrodki – Górny Śląsk, Częstochowę, a nawet Olsztyn (gdzie budowana jest zupełnie nowa sieć). W latach 2007-2010 Warszawa zakupiła około 50 niskopodłogowych tramwajów (dostawa kolejnych około 150 nastąpi do końca 2013 r.) - działania te pozwolą na wymianę niemal połowy taboru w stolicy w ciągu 6 lat. Podobnie wysoka skala inwestycji w tym zakresie ma miejsce w Poznaniu i Krakowie; w Warszawie w 2008 r. zakończono również (współfinansowanie SPOT) budowę I linii metra, zaś obecnie współfinansowana jest jego druga linia (POLiŚ).

Mniejsze miasta – z wykorzystaniem środków Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz RPO, a wcześniej ZPORR wymieniają tabor autobusowy, choć wymiana ta (w oparciu o środki zarówno własne jak i unijne, ma również miejsce w większych miastach (nowe autobusy niskopodłogowe zastępują starszy tabor niskopodłogowy, wycofywany po kilkunastu latach eksploatacji). Niestety, działania w sferze transportu miejskiego często mają charakter odtworzeniowy (zwłaszcza w przypadku komunikacji autobusowej), co nie zawsze przekłada się na trwałą poprawę jakości, a ogólna kondycja transportu zbiorowego – wyłączając obszary zurbanizowane - jest zróżnicowana. Należy podkreślić, że transport ten może potencjalnie odegrać wiodącą rolę w rozwoju obszarów wiejskich.

Duża liczba inwestycji pozytywnie wpłynęła na wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej terytorium Polski, a dostępne dane wskazują, że w 2009 r. najlepsza dostępność komunikacyjna cechowała województwa: świętokrzyskie, wielkopolskie, małopolskie, opolskie, łódzkie i śląskie, przy czym generalnie wysoką dostępnością charakteryzują się rejony umieszczone w trójce: Poznań, Łódź, Katowice.

Do obszarów o słabo rozwiniętej sieci infrastruktury transportowej należą województwa: zachodniopomorskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie i pomorskie, a zatem rejony północne i wschodnie. Większość tych obszarów nie odczuła w badanym okresie znaczącej poprawy, chociaż należy podkreślić, że w przypadku województwa pomorskiego (regionu o najniższej dynamice wzrostu dostępności), trwająca budowa autostrady A1 oraz remont linii kolejowej E-65 mogą przyczynić się do zmiany tego stanu rzeczy w najbliższych latach.

Podstawę oceny działań w obszarze infrastruktury transportowej może stanowić również skuteczność wdrażania rekomendacji z wcześniejszych badań ewaluacyjnych (jak np. badania sporządzonego w 2010 r. przez Instytut Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego PAN¹⁶⁵).

I tak, w zakresie działań dotyczących transportu drogowego w cytowanym opracowaniu rekomendowano na okres perspektywy 2007-2013, m.in.:¹⁶⁶

- dokończenie realizacji spójnej sieci drogowej, skupienie się wpraw na odcinkach newralgicznych, obciążonych ruchem i dotkniętych kongestią;
- priorytetowe traktowanie odcinków wlotowych do dużych miast;
- unikanie wydatkowania środków na drogi zlokalizowane równolegle do siebie;

¹⁶⁴ Analiza ex-post wskaźników SPOT. EGO, Warszawa 2011.

¹⁶⁵ Komornicki T. i inni Ocena wpływu inwestycji infrastruktury transportowej realizowanych w ramach polityki spójności na wzrost konkurencyjności regionów (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004-2006), IGiZP PAN, Warszawa 2010.

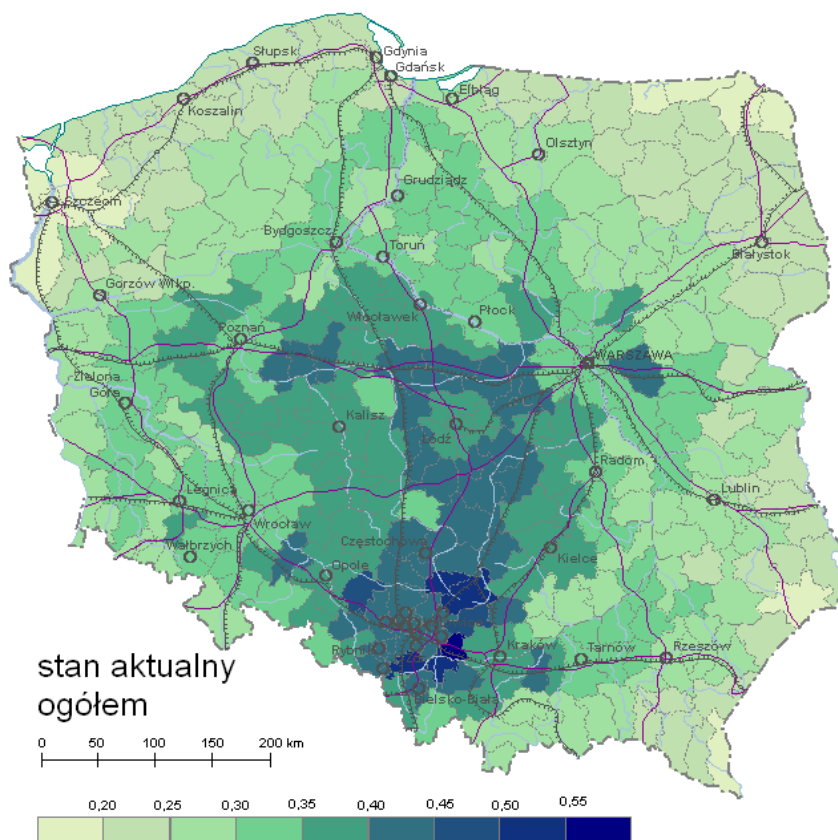
¹⁶⁶ *Ibidem*, str. 106-109.

- nadanie priorytetu inwestycjom łączącym Olsztyn z Gdańskiem i Warszawą, Białystok i Lublin z Warszawą oraz Rzeszów z Krakowem i Warszawą, ze względu na priorytety rozwojowe dla Polski Wschodniej.

Obserwując jednak ogół inwestycji drogowych dotychczas realizowanych zauważyć można również, iż w pewnym stopniu cechowały się one:

- stosunkowo dużym poziomem konkurencji między sobą, nie sprzyjającym maksymalizowaniu wskaźnika międzygałęziowej dostępności komunikacyjnej oraz korzyści zewnętrznych;¹⁶⁷
- planowaniem inwestycji w sposób nie zawsze uwzględniający uciążliwości procesu budowy¹⁶⁸.

Mapa 5. Powiatowe zróżnicowania wskaźnika międzygałęziowej dostępności kraju w 2009 r.¹⁶⁹



Źródło: Komornicki T. i inni. Opracowanie metodologii wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej terytorium Polski oraz jego oszacowanie – aktualizacja 2010

Powyższe czynniki sprawiają, że – pomimo obserwowanego w ostatnich latach bezprecedensowego rozwoju sieci drogowej - wpływ realizowanych inwestycji na rozwój społeczno-gospodarczy kraju nie jest jeszcze w pełni wykorzystywany.

W zakresie transportu kolejowego badania ewaluacyjne wskazywały na konieczność.¹⁷⁰

¹⁶⁷ M. Wolański na str. 17 stwierdza: „Przykładem realizacji inwestycji o stosunkowo dużym poziomie konkurencji między sobą może być trwająca budowa drogi szybkiego ruchu S7 z Elbląga do Olsztynka, konkurencyjnej do autostrady A1 na odcinku z Gdańska do Torunia”.

¹⁶⁸ M. Wolański na str. 18, ocenia, że: „Ilustracją problemu skoncentrowania się na efekcie inwestycji, bez uwzględnienia uciążliwości procesu budowy, może być rozpoczęta aktualnie przebudowa DK 8 w województwie łódzkim, na odcinku od granicy województwa mazowieckiego do Piotrkowa Trybunalskiego”.

¹⁶⁹ Wskaźnik Międzygałęziowej Dostępności Transportowej Polski w transporcie ogółem dla węzłów powiatowych i reprezentujących je powiatów w 2009 r. Najwyższe wartości odnotowano w strefach zewnętrznych konurbacji górnośląskiej, aglomeracji łódzkiej i poznańskiej oraz w zachodniej części zespołu metropolitalnego Warszawy.

¹⁷⁰ Ocena procesu zarządzania projektami infrastruktury transportowej w kontekście realizacji NPR 2004-2006, Kantor – Doradcy w zarządzaniu, Warszawa 2008, str. 68.

- Ø zapewnienia kompleksowości realizowanych inwestycji tj. połączenia modernizacji linii kolejowych z rewitalizacją dworców, zakupem odpowiedniego taboru oraz zapewnieniem odpowiedniej oferty przewozowej. Osiągnięcie tak rozumianej kompleksowości wiąże się z koniecznością połączenia działań różnych podmiotów oraz wielu źródeł finansowania;
- Ø realizacji inwestycji najefektywniejszych, generujących największe korzyści, w miejsce inwestycji wytypowanych przez zarządcę infrastruktury pod kątem łatwości realizacji – należy położyć nacisk na połączenia pomiędzy największymi aglomeracjami w kraju, a następnie na linie położone w międzynarodowych korytarzach.

Analizując dotychczasową realizację SRK należy stwierdzić, że w ostatnich latach dokonał się niewątpliwy postęp w zakresie zapewniania kompleksowości inwestycji w zakresie transportu kolejowego – świadczą o tym rozpoczęte remonty dworców kolejowych oraz postępujące powiązanie projektów infrastrukturalnych i taborowych, a przede wszystkim realizacja modernizacji linii o dużym obciążeniu ruchem pasażerskim i towarowym. Należy przy tym podkreślić, że wskazania zawarte w ww. badaniu ewaluacyjnym zostały w znacznym stopniu uwzględnione i są wdrażane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, tworzenia Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do 2013 r. (z perspektywą do roku 2015) oraz zostaną uwzględnione w pracach nad tworzeniem priorytetów dla perspektywy finansowej 2014-2020.

Niemniej jednak do nierozwiązanych problemów w sferze infrastruktury transportu kolejowego należą:

- Ø ogólnie niska sprawność branży jeśli chodzi o wdrażanie projektów (zwłaszcza infrastrukturalnych) współfinansowanych ze środków UE przejawiająca się w opóźnieniach w przygotowaniu inwestycji. Niska zdolność do przygotowywania i realizacji inwestycji przez PKP PLK występuje już od czasu pierwszych modernizacji linii kolejowych, realizowanych ze środków przedakcesyjnych. Choć należy podkreślić, że z upływem czasu nastąpiła pewna poprawa sprawności inwestycyjnej PLK, co sprawia że przygotowywane projekty cechują się znacznie większą efektywnością i trafnością, to ciągle jednak występują istotne opóźnienia. Na uwagę zasługuje fakt, że Ministerstwo Infrastruktury wraz z Zarządem PKP PLK S.A. podjęło działania naprawcze, powołane zostało m.in. Centrum Realizacji Inwestycji w PKP PLK S.A. oraz zrestrukturyzowano centralę Spółki;
- Ø brak dostatecznych środków na zapewnienie oferty przewozowej na wielu liniach wynika nie tylko z niewystarczającej koordynacji działań oraz z niskiej efektywności sektora kolejowego, ale także z niewystarczających środków finansowych na realizację kolejowych przewozów pasażerskich świadczonych w ramach usług o charakterze publicznym, niewystarczającej ilości nowoczesnego, wyspecjalizowanego i sprawnego taboru kolejowego, relatywnie niskiego poziomu zintegrowania usług kolejowych z usługami pozostałych gałęzi transportu, słabej polityki informacyjnej, a także z niezadowalająco efektywnego gospodarowania obiegiem transportu (głównie pasażerskiego). Wyraźnym trendem jest powstawanie przewoźników samorządowych (w tym komunalizacja Przewozów Regionalnych - PR). Z drugiej strony, samorządy posiadają coraz więcej taboru kolejowego, wykupując go od PR oraz nabywając z projektów unijnych, co stwarza możliwość późniejszego ogłaszania przetargów na operatora, któremu udostępniany jest tabor będący własnością samorządu. Model ten charakteryzuje się stosunkowo niskimi barierami wejścia, a przez to dużą konkurencją pomiędzy potencjalnymi przewoźnikami;
- Ø skupienie się na niewielkiej liczbie dużych projektów w miejsce stosowania polityki usuwania wąskich gardeł. Narastającym problemem – wraz z coraz większą dostępnością środków – jest swoiste „niezrównoważenie” realizowanych inwestycji. Podejmowana jest niewielka liczba dużych, sztandarowych projektów podczas gdy brakuje środków na likwidację występujących na wielu liniach „wąskich gardeł”, co mogłoby przynieść bardzo istotne korzyści. Należy jednak podkreślić, że w związku z niewystarczającymi środkami finansowymi prace modernizacyjne ograniczają się jedynie do głównych linii. Prace w tym zakresie prowadzone były również przez PKP PLK S.A, przy czym w ostatnich latach obserwuje się pewne zmiany w tej sferze gdyż coraz większe środki budżetowe oraz z Funduszu Kolejowego przeznaczane są na rewitalizację (odtworzenia), przy czym tendencje te zostały podtrzymane we wspomnianym powyżej, przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych.

Analizując działania w sferze **transportu lotniczego** należy podkreślić, że wobec jego dużej dynamiki rozwoju, strategia polegająca na rozbudowie największych portów lotniczych nie powinna budzić wątpliwości, natomiast dość problematyczna jest kwestia efektywności budowy regionalnych portów lotniczych oraz inwestycji łączących porty lotnicze z otoczeniem regionalnym. Wydaje się, że dla mniejszych ośrodków szansą na rozwój gospodarczy jest nie budowa regionalnych lotnisk, a zapewnienie dobrych połączeń drogowych i kolejowych z istniejącymi, dużymi portami lotniczymi, umożliwiającymi łatwy dostęp z innych miast. Zbyt duża liczba portów regionalnych może być bowiem bardzo kosztowna w utrzymaniu.

W zakresie **transportu morskiego** kluczowym kierunkiem rozwoju infrastruktury portów morskich jest zwiększanie ich dostępności, zarówno od strony lądu, jak również od strony morza (w tym oznakowanie nawigacyjne i utrzymanie torów wodnych, które wymagają znaczącej liczby inwestycji). W obydwu przypadkach zwiększanie dostępności stanowi warunek konieczny dla dalszego rozwoju polskich portów morskich oraz możliwości konkurencji na rynku transportu morskiego w regionie Morza Bałtyckiego. Jako kierunek rozwojowy wskazuje się także inwestycje w obsługę tzw. technologii zunifikowanych, czyli kontenerów i Ro-Ro (przewozu ciężarówek i wagonów kolejowych na statkach)¹⁷¹. Mimo niskiego budżetu dostępnego w SPOT, realizowane projekty spełniały i to w wysokim stopniu powyższe założenia. Z drugiej strony podkreślano, że powiązania portów z lądem powinny być rozumiane w szerszej perspektywie, tzn. np. dostępowi do portów w Gdańsku i Gdyni winna służyć nie tylko budowa łączników na terenie województwa pomorskiego, ale również poprawa skomunikowania tego regionu. Inwestycje realizowane aktualnie po części spełniają te postulaty – dotyczy to zarówno projektu budowy autostrady A1 z Gdańska do Łodzi oraz od granicy czeskiej przez Aglomerację Górnośląską, jak i budowy drogi szybkiego ruchu S3.

Należy również podkreślić, że obecnie na Pomorzu Zachodnim realizowane są następujące inwestycje w zakresie transportu morskiego:

- w ramach POIiŚ (lista projektów indywidualnych):
 - „Przebudowa falochronu wschodniego w Świnoujściu”, (2008-2012),
 - „Modernizacja toru wodnego Świnoujście-Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) - etap II, strona wschodnia i zachodnia”, (2010-2013),
 - „Modernizacja infrastruktury zapewniającej dostęp do portów w Świnoujściu i Szczecinie - oznakowanie nawigacyjne”, (2011-2012),
- Program Wieloletni na lata 2008–2013 pn. „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”.

Polityka realizowana w odniesieniu do **komunikacji miejskiej** pozwoliła – również w dotychczasowym okresie realizacji SRK - na istotną modernizację taboru autobusowego (wciąż trwającą) oraz na rozpoczęcie inwestycji w komunikacji tramwajowej. Do słabych stron kierunków interwencji i działań w zakresie komunikacji miejskiej należą natomiast:

- Ø **sprzyjanie monopolizacji i niskiej efektywności transportu miejskiego.** Beneficjentami (lub przewoźnikami, do których trafił zakupiony tabor autobusowy) najczęściej zostawały przedsiębiorstwa komunalne, które z reguły cechują się niższą efektywnością ekonomiczną niż firmy prywatne¹⁷². Konieczne jest „uniknięcie faworyzowania podmiotów publicznych tam, gdzie stykają się one z bezpośrednią konfrontacją sektora prywatnego w konkurencji o publiczne zlecenia samorządowego organizatora przewozów”¹⁷³;
- Ø **niska skuteczność działań, związanych z inteligentnymi systemami transportowymi.** Należy zauważyć niepokojący trend, polegający na niskich korzyściach generowanych przez wdrożenia tego typu systemów w miastach. Identyfikacja przyczyn takiego stanu rzeczy jest konieczna dla dalszego określenia kierunków rozwojowych w tym zakresie.

¹⁷¹ Przewidywany wpływ projektów SPOT na dostępność oraz wzrost przeładunków w portach morskich w Gdańsku, Gdyni i Szczecinie, Kantor – doradcy w zarządzaniu, Warszawa 2008, str. 5.

¹⁷² Porównaj: Wolański M. Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce, OW SGH, Warszawa 2011

¹⁷³ Tomanek R. Mazur B., Raport na temat wsparcia dla sektora transportu publicznego w ramach programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2009, str. 19-21.

Istotnym problemem we wszystkich gałęziach transportu może być często nie najlepsza **jakość prac, mogąca negatywnie wpłynąć na ich trwałość w pespektywie kilkunastu lat**¹⁷⁴.

Chociaż realizowane projekty przyczyniają się do **poprawy transportu publicznego** na terenach zurbanizowanych oraz – częściowo – podmiejskich, to rzadko podejmowane były większe przedsięwzięcia inwestycyjne mające na celu poprawę jakości transportu autobusowego poza aglomeracjami. Jednym z nielicznych wyjątków jest w tym zakresie np. projekt zakupu 35 sztuk autobusów (które będą obsługiwane przez należące do powiatu PKS Bielsko–Biała) realizowany w ramach RPO województwa śląskiego przez powiat ziemski Bielsko–Biała.

Ocena systemu wdrażania polityki rozwoju

Podstawowym problemem wdrażania polityki rozwoju jest duża ogólność celów strategicznych SRK, która wymaga doprecyzowania w dokumentach branżowych.

W transporcie kolejowym „wąskim gardłem” był i nadal nim pozostaje – **ograniczający zdolność absorpcji funduszy UE- proces przygotowania inwestycji** (należy zwrócić również uwagę na niewykształcony – na poziomie odpowiadającym potrzebom- rynek firm specjalizujących się w inwestycjach kolejowych oraz na trudności w finansowaniu inwestycji związane z koniecznością zabezpieczenia środków własnych).

W transporcie lotniczym, morskim i komunikacji miejskiej – sytuacja jest korzystniejsza z uwagi na istnienie wielu potencjalnych beneficjentów, co przekłada się na konkurencję między nimi w oparciu o jakość realizowanych projektów.

W celu zwiększenia efektywności realizacji celów strategicznych, autorzy badań ewaluacyjnych perspektywy 2004-2006 rekomendowali m.in.¹⁷⁵:

- wspomnianą uprzednio koncentrację na inwestycjach dużych i niektórych inwestycjach lokalnych;
- dokończenie realizacji spójnej sieci drogowej pomiędzy największymi miastami, realizowaną w sposób etapowy, z priorytetowym traktowaniem odcinków wlotowych do dużych miast;
- mające na celu poprawę powiązań komunikacyjnych zwiększanie liczby zjazdów z autostrad i niektórych dróg ekspresowych;
- zwiększenie nakładów na poprawę bezpieczeństwa na drogach wojewódzkich;
- promowanie projektów transportu szynowego – zwłaszcza niezależnego od sieci drogowej – w komunikacji miejskiej;
- koncentrację na najważniejszych ciągach kolejowych i ich kompleksowe remonty;
- zwiększenie finansowania transportu kolejowego w kolejnej perspektywie finansowej;
- priorytet dla inwestycji integrujących różne środki transportu (np. dojazd do lotnisk, rozwiązania typu *park & ride*).

Powyższe rekomendacje w części dotyczącej transportu kolejowego wymagają jednak modyfikacji, uwzględniającej konieczność analizy konkurencyjności całych korytarzy, pod kątem istotnego zwiększenia przewozów. Z uwagi na zróżnicowany stan poszczególnych odcinków na wielu liniach kolejowych, należy rozważyć –w sytuacji gdy modernizacja kluczowych odcinków pozwalałaby na osiągnięcie konkurencyjnego czasu przejazdu na całym ciągu komunikacyjnym – celowość modernizacji fragmentów stosunkowo mało obciążonych ruchem.

W transporcie miejskim zasadniczym priorytetem w systemie wyboru projektów powinno być zwiększanie konkurencyjności poprzez skracanie czasu podróży i poprawę efektywności ekonomicznej.

Z kolei w transporcie drogowym konieczna wydaje się koncentracja na dużych projektach inwestycyjnych, zwłaszcza na głównych ciągach autostrad (które powinny „kanalizować” ruch, czyli dysponować siecią dróg dojazdowych, ułatwiających łączenie możliwie dużej liczby relacji, oraz odpowiednią liczbą zjazdów). Należy również zwrócić większą uwagę na integrację różnych środków

¹⁷⁴ Przykładem może być tutaj pas autobusowo-tramwajowy na Moście Śląsko-Dąbrowskim i w ciągu trasy W-Z. Na podstawie ogólnodostępnych informacji można domniemywać, że podobne problemy mogą dotyczyć inwestycji drogowych, takich jak np. droga S-8 Konotopa – Powązkowska czy obwodnicy Wyszkowa (Wolański....., str. 27).

¹⁷⁵ T. Komornicki et. al., Ocena wpływu..., str. 106-109.

transportu (w tym poprawę dostępności do portów od strony lądu). Równocześnie należy zwrócić uwagę na potrzebę sieciowości realizowanych inwestycji (w przeciwieństwie do ich dotychczasowej fragmentaryzacji), a także na eliminację „wąskich gardeł” na trasach wylotowych z dużych miast, która umożliwi skrócenie czasu podróży mieszkańców i osób dojeżdżających do pracy oraz poprawę dostępności komunikacyjnej otoczenia względem metropolii.

Podsumowując, przy obecnych - mimo postępu, wciąż - istotnych wieloletnich zaniedbaniach w finansowaniu infrastruktury transportowej istnieje potrzeba poprawy systemu wyboru najefektywniejszych inwestycji. W ramach selekcji projektów priorytetowo należy traktować te, w przypadku których:

- beneficjentami będzie możliwie wielu podróżujących (biorąc pod uwagę wolumen przewozu osób i ładunków);
- osiągnięte zostanie duże skrócenie czasu podróży;
- uzyska się znaczną poprawę efektywności ekonomicznej (w szczególności w sferze zapotrzebowania na dotacje operacyjne);
- nastąpi istotna poprawa poziomu bezpieczeństwa ruchu.

W świetle powyższych rekomendacji należy stwierdzić, że **kluczowe dla wyboru inwestycji transportowych powinno być poprzedzanie podejmowania decyzji przeprowadzonymi badaniami, pozwalającymi na symulację efektów łącznej realizacji planowanych inwestycji w różnych wariantach zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej**¹⁷⁶. Fundamentalną wartością takich analiz – w porównaniu do pojedynczych studiów wykonalności – stanowi możliwość uchwycenia wzajemnych zależności pomiędzy inwestycjami, czyli wpływu realizacji jednych przedsięwzięć na realizację drugich. W ten sposób można systemowo zapobiegać realizacji inwestycji wzajemnie ze sobą konkurujących i wspierać inwestycje tworzące efekty synergii, o największym znaczeniu z punktu widzenia spójności terytorialnej kraju oraz poprawy dostępności przestrzennej w różnych skalach¹⁷⁷.

REKOMENDACJE DLA POLITYKI ROZWOJU

- **Aktualizacja polityki transportowej państwa, wraz z zawężeniem priorytetów i określeniem wariantowego sposobu ich wdrażania, w zależności od dostępności środków z zapewnieniem właściwych proporcji między rozwojem dróg i wykorzystaniem samochodów prywatnych, a rozbudową sieci kolejowej oraz połączeń w ramach transportu publicznego.**

Przeprowadzona analiza wskazuje, że w polskiej polityce konieczne jest zawężenie celów - przynajmniej średnioterminowych.

W transporcie drogowym wśród priorytetów powinna się znaleźć **budowa spójnej i dostępnej sieci autostrad i dróg ekspresowych, „zbierających” ruch pomiędzy aglomeracjami oraz udrożnienie przejazdów przez aglomeracje (zwłaszcza warszawską) oraz miasta w sieci dróg krajowych.** Na pozostałych drogach celem winna być poprawa bezpieczeństwa (w szczególności poprzez budowę obwodnic). Istotne efekty w zakresie zwiększenia przepustowości i poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym powinno zapewnić budowanie bezkolizyjnych dróg dwujezdniowych, uwzględniające potrzeby społeczności lokalnych (oddzielenie ruchu samochodowego od pieszego i rowerowego). Dostępność dróg wiąże się nie tylko z ich fizyczną obecnością, ale również z realną opłacalnością użytkowników – kierujących się rachunkiem ekonomicznym- z ich wykorzystania. Dlatego też istotne jest ukształtowanie stawek za przejazd nowowytwarzanymi/ zmodernizowanymi drogami wyższej klasy na poziomie, który nie będzie skłaniał użytkowników do wyboru alternatywnych tras na drogach niższej klasy (nieprzystosowanych do zwiększonego ruchu).

W transporcie kolejowym priorytetem powinna być **rewitalizacja linii magistralnych i regionalnych, łącząca w sobie kompleksowość (tzn. uwzględnienie kwestii taboru i oferty przewozowej) oraz efektywność (prywatyzacja procesu eksploatacji, wymiana tych elementów, które są rzeczywiście zużyte)**¹⁷⁸. Należy uwzględnić także powiązanie procesu rewitalizacji linii kolejowych z modernizacją i rozbudową infrastruktury służącej do rozwoju przewozów

¹⁷⁶ Komornicki T i inni Ocena wpływu..., str. 108.

¹⁷⁷ *Ibidem*, str. 115.

¹⁷⁸ Wolański M. Rozwój infrastruktury transportowej w latach 2007-2010, w yd. cyt., str. 28.

intermodalnych (centra logistyczne i terminale intermodalne). Z punktu widzenia wzrostu konkurencyjności transportu kolejowego w ramach przewozów towarowych, za konieczne uznać należy, większe niż do tej pory, uwzględnienie przez zarządcę infrastruktury kolejowej, w ramach prowadzonej polityki inwestycyjnej i utrzymaniowej, potrzeb kolejowych przewoźników towarowych w zakresie systematycznego podnoszenia jakości udostępnianej im infrastruktury. Ponadto, należy zintensyfikować wysiłki przewoźników, zarządców infrastruktury oraz podmiotów zarządzających stacjami i przystankami kolejowymi, mające na celu przygotowanie dla pasażerów – w tym osobom o ograniczonych możliwościach poruszania się - stabilnej, przejrzystej i zintegrowanej oferty przewozowej i informacyjnej.

W transporcie miejskim priorytetowo należy potraktować skracanie czasu przejazdu, a w transporcie lotniczym budowę – dobrze skomunikowanych z regionem - lotnisk o odpowiedniej siatce połączeń lotniczych. Natomiast w transporcie morskim istotne są zarówno inwestycje w nowe technologie przeładunku (kontenerów oraz całych pojazdów), jak i poprawa dostępności portów.

Kolejna perspektywa (2014-2020) powinna zostać wykorzystana jako okres skokowego rozwoju nowoczesnej infrastruktury kolejowej (międzyaglomeracyjnej oraz wiążącej aglomeracje z ich zapleczem), transportu szynowego w obszarach metropolitalnych oraz rozwiązań intermodalnych. Sprawna realizacja tych przedsięwzięć wymaga odpowiednich przygotowań organizacyjnych, m.in. opracowania w najbliższym czasie planów inwestycyjnych opierających się na solidnych podstawach merytorycznych (zaangażowanie ekspertów w proces decyzyjny i wykorzystanie badań preferencji społecznych), jak również reform instytucjonalnych (zwłaszcza w obszarze przygotowania i realizacji inwestycji infrastruktury kolejowej). W przyszłości większemu wsparciu podlegać powinien także krajowy transport lotniczy, w szczególności rozbudowa istniejących portów, które mają problemy z efektywną obsługą lotów towarowych i pasażerskich¹⁷⁹. Ponadto należy zwiększyć rolę transportu wodnego śródlądowego (zwłaszcza na Odrzańskiej Drodze Wodnej).

- **Stworzenie mechanizmów wyboru projektów o największej efektywności, a nie najłatwiejszych do realizacji**

We wszystkich gałęziach transportu – ale zwłaszcza tych, w stosunku do których alokowane zostały znaczne środki - należy na etapie precyzowania projektów do realizacji (listy indykatoryjne itp.) przeprowadzać wstępne analizy efektywności inwestycji oraz ich zgodności z celami strategicznymi.

- **Stworzenie możliwości realizacji projektów z zakresu transportu publicznego poza obszarami miejskimi.**

Politykę transportową należy rozpatrywać w ścisłym powiązaniu z SRK, której jednymi z głównych celów są: poprawa infrastruktury transportowej wsi, poprawa powiązań miasto-wieś oraz poprawa jakości wykształcenia na wsi. Realizacji tych celów sprzyjałaby poprawa jakości transportu publicznego (zwłaszcza autobusowego) na terenach nieurbanizowanych.

Po wprowadzeniu Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2011 r. Nr 5, poz. 13) i przypisaniu transportu zbiorowego do kompetencji samorządu, istnieje szansa, że potencjalni beneficjenci silniej zainteresują się realizacją tego typu projektów. Należałoby również stworzyć możliwości wspólnej organizacji transportu oraz realizacji projektów unijnych przez samorządy różnego szczebla, działające na jednym obszarze. Projekty takie mogłyby również prowadzić do integracji transportu kolejowego i autobusowego.

- **Zachowanie jednolitej i spójnej sieci kolejowej poprzez wyraźne rozgraniczenie linii kolejowych służących wyłącznie do obsługi ruchu wewnątrz danego regionu (możliwych do przejęcia przez samorządy) od pozostałych linii obsługujących ruch na trasach ponadregionalnych i międzynarodowych. Brak takiego rozgraniczenia może prowadzić do powstania niekorzystnej dla przewoźników ponadregionalnych (PKP Intercity, Przewozy Regionalne – InterRegio) sytuacji, w której byłiby oni zmuszeni do ustalania opłat za przejazd pociągu na danej trasie z wieloma zarządcami linii (PLK, zarządcy samorządowi).**

¹⁷⁹ Należy podkreślić, że istnieje różnica pomiędzy wsparciem krajowego transportu lotniczego z jednej strony, a rozbudową istniejących portów lotniczych z drugiej. O ile bowiem działania na rzecz wsparcia krajowego transportu lotniczego mają swoje źródło po stronie popytowej, to w przypadku rozbudowy portów lotniczych mamy do czynienia z oddziaływaniem na stronę podażową.

Wśród celów strategicznych SRK znajduje się poprawa efektywności kolei oraz wprowadzanie elementów rynkowych w sektorze usług transportowych¹⁸⁰. W obecnych warunkach konieczne jest **praktyczne wdrożenie rozwiązań, sprzyjających demonopolizacji transportu zbiorowego**, takich jak:

- stworzenie ułatwień przy przejmowaniu linii i dworców kolejowych przez samorzady oraz powoływaniu przez nie zarządów infrastruktury transportowej (np. w formie zarządów transportu regionalnego, skupiającego również funkcje organizatorskie w transporcie publicznym lub zarządów infrastruktury dróg i kolei). W przypadku ułatwień dla zakupu taboru (który byłby wykorzystywany do przewozów ponadregionalnych) przez samorzady należy jednak uwzględnić zarówno ryzyka postępującej fragmentaryzacji systemu przewozów na większe odległości i braku spójności między nimi (np. w zakresie braku jednolitej oferty przewozowej/taryfowej dla pasażera na trasach ponadregionalnych), jak i wysokie koszty utrzymania pojedynczych składów – po okresie gwarancyjnym - ponoszonych przez samorządowe spółki przewozowe;
- traktowanie priorytetowo dofinansowania zakupu taboru i modernizacji infrastruktury, dla których podmiot eksploatujący zostanie wyłoniony w trybie przetargowym.

Należy podkreślić, że ułatwienia w zakresie przejmowania linii kolejowych przez samorzady będą również sprzyjały realizacji projektów unijnych na tych liniach, gdyż ograniczony zostanie monopol głównego beneficjenta tego typu projektów (PKP PLK).

- **Uwzględnienie w projektach oraz na etapie wyliczania wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej strat czasu, wynikających z prowadzenia inwestycji drogowych.**

Problemem niektórych inwestycji – zwłaszcza w transporcie kolejowym oraz przy modernizacji dróg „w starym śladzie” – jest ich duża uciążliwość w trakcie realizacji. W niektórych przypadkach może mieć ona zauważalny, czasowy wpływ na wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej oraz generować straty czasu na tyle istotne, że korzystniejszy byłby wybór bardziej kosztownej, lecz mniej uciążliwej metody inwestycji. Bilans kosztów i korzyści w tym zakresie powinien być uwzględniany na etapie wyboru wariantu inwestycji, zaś rzeczywiste oddziaływanie – monitorowane w skali programów.

- **Wzmocnienie roli planowania przestrzennego przy realizacji inwestycji transportowych.**

Dalsza realizacja inwestycji w zakresie infrastruktury transportowej (w tym projektów podejmowanych w ramach Polityki Spójności) powinna opierać się na preferencyjnym traktowaniu inwestycji infrastrukturalnych zgodnych z planowaniem przestrzennym (plany miejscowe i przyszłe plany zagospodarowania obszarów funkcjonalnych, standardy urbanistyczne, wyznaczanie zasięgów urbanizacji w studiach gminnych i inne). Powinno to sprzyjać zapewnieniu ładu przestrzennego w perspektywie wieloletniej.

- **Uwzględnienie – w ramach formułowania długookresowych celów rozwojowych w sferze infrastruktury transportowej prognozowanych tendencji demograficznych.** Według dostępnych prognoz liczba ludności Polski będzie się w kolejnych dekadach sukcesywnie zmniejszać i w 2035 r. obniży się do poziomu poniżej 36 mln osób, czemu towarzyszyło będzie zmniejszenie się liczby ludności w wieku 15-64 lata do poziomu około 24 mln osób. Tendencje te powinny zostać uwzględnione zarówno pod kątem ewentualnej konieczności przededefiniowania celów dokumentów strategicznych, jak i zmiany założeń i weryfikacji analiz ekonomicznych stanowiących podstawy decyzji dotyczących inwestycji w infrastrukturę transportową.

¹⁸⁰ W zakresie możliwym w ramach zapisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13), która zakłada wzrost ingerencji organów władzy publicznej w funkcjonowanie rynku transportu pasażerskiego, prowadzący do administracyjnego zarządzania omawianym segmentem rynku.

6. STAN ŚRODOWISKA NATURALNEGO ORAZ INFRASTRUKTURY OCHRONY ŚRODOWISKA

W ostatnich latach można zaobserwować znaczną poprawę stanu środowiska przyrodniczego - wynikającą między innymi z transformacji gospodarczej lat dziewięćdziesiątych, akcesji do Unii Europejskiej oraz wdrażania koncepcji rozwoju zrównoważonego. Zmniejsza się poziom antropopresji na terenie Polski, ale pozostają problemy środowiskowe coraz trudniejsze do rozwiązania (np. tzw. niska emisja¹⁸¹, czy problemy środowiskowo-przestrzenne związane z rozlewaniem się miast).

Wdrażanie restrykcyjnych przepisów prawnych dotyczących środowiska, obowiązujących w całej UE, doprowadza do polepszania warunków życia, przy czym coraz częściej regiony konkurują nie tylko pod względem stopnia rozwoju infrastruktury (takiej jak: szlaki komunikacyjne, wodociągi, kanalizacja, dostęp do Internetu), ale i ogólnie rozumianego wizerunku, w którym tzw. zielone elementy (wysoka jakość wód powierzchniowych, powietrza, widoczne instalacje OZE, plantacje energetyczne prowadzone przez samorządy, obszary chronione – szczególnie o znaczeniu europejskim, czy systemy zarządzania środowiskowego takie jak ISO i EMAS) nabierają coraz większego znaczenia.

Współcześnie największy wpływ na jakość środowiska w Polsce mają działania w zakresie:

- **energetyki** – opartej o paliwa kopalne - która wprowadza do środowiska (przede wszystkim do powietrza) największe ładunki zanieczyszczeń;
- **rolnictwa** – korzystającego ze znacznej części powierzchni kraju i wpływającego niekorzystnie, zarówno na gleby, jak i wody, którego przekształcenia odbijają się niekorzystnie na różnorodności biologicznej. Należy jednak zaznaczyć, że w ostatnich latach nastąpiły w tym względzie istotne korzystne zmiany;
- **sektora komunalnego** - odpowiadającego za znaczne emisje zanieczyszczeń do wody (głównie ścieki), powietrza i powstawanie odpadów;
- **procesów niekontrolowanej urbanizacji i rozwoju infrastruktury** (głównie transportowej) - zmiany ekosystemów (w tym ich ubożenie, fragmentacja), zajmowanie przestrzeni (procesy rozlewania się miast), wpływ miast na zmianę stosunków wodnych, klimat, zwiększanie emisji zanieczyszczeń do powietrza, wody i gleby;
- **przemysłu i usług** - których wpływ na środowisko zmniejszył się istotnie w ostatnich latach (głównie dzięki wprowadzaniu nowoczesnych technologii).

Diagnoza stanu ochrony środowiska

Na stan jakości ochrony środowiska wpływają takie czynniki jak: rodzaj i ilość zanieczyszczeń emitowanych do poszczególnych elementów środowiska (powietrze, woda, gleba), warunki ich rozprzestrzeniania (związane np. z wielkością i układem zabudowy w danym rejonie), a także warunki meteorologiczne. Wyraźnie malejący w ostatnich latach trend zmienności ogólnego indeksu jakości powietrza związany jest w dużej mierze z malejącymi wartościami indeksu cząstkowego obliczonego dla dwutlenku siarki (co wynika z kolei z coraz niższych stężeń tej substancji w rezultacie wyraźnie malejącej emisji na obszarze kraju). O ile najwyższe stężenia notowano na terenie województw: śląskiego, opolskiego i małopolskiego, to na uwagę zasługuje fakt, że w tych regionach nastąpiła też największa redukcja stężeń dwutlenku siarki. W 2009 r. w kraju wyemitowano około 861 tys. ton SO₂, co oznacza spadek w stosunku do 2006 r. o około 30% (361 tys. ton). Należy podkreślić, że od 2007 r. nie rejestruje się na obszarze kraju przekroczeń wartości kryterialnych ustanowionych ze względu na ochronę zdrowia oraz ochronę roślin.

Tabela 38. Liczba stref, na terenie których wystąpiły przekroczenia wartości kryterialnych, w stosunku do całkowitej liczby stref w kraju podlegającej ocenie dla danego zanieczyszczenia

Zanieczyszczenie	2007	2008	2009
Ocena ze względu na ochronę zdrowia			
<i>dwutlenek siarki</i>	1 / 170	0 / 170	0 / 170
<i>dwutlenek azotu</i>	6(4) / 170	4(2) / 170	3(2) / 170
<i>pył PM10</i>	60 / 170	65 / 170	79 / 170

¹⁸¹ Emisja zanieczyszczeń pochodząca ze źródeł komunalno-bytowych.

Zanieczyszczenie	2007	2008	2009
<i>ołów</i>	0 / 170	0 / 170	0 / 170
<i>benzen</i>	3(1) / 170	2(1) / 170	6(4) / 170
<i>tlenek węgla</i>	0 / 170	0 / 170	1 / 170
<i>ozon</i>	11 / 28	10 / 28	6 / 28
<i>arsen</i>	1 / 170	1 / 170	0 / 170
<i>kadm</i>	1 / 170	0 / 170	0 / 170
<i>nikiel</i>	0 / 170	0 / 170	1 / 170
<i>benzo(a)piren</i>	72 / 170	76 / 170	73 / 170
Ocena ze względu na ochronę roślin			
<i>dwutlenek siarki</i>	0 / 125	0 / 125	0 / 125
<i>tlenki azotu</i>	0 / 125	0 / 125	0 / 125
<i>ozon</i>	6 / 16	7 / 16	7 / 16

*w nawiasie podano dodatkowo liczbę stref, na terenie których została przekroczona wartość kryterium powiększonego o obowiązujący w danym roku margines tolerancji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów z wyników rocznych ocen jakości powietrza, publikowanych na stronach internetowych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (www.gios.gov.pl)

Emisja tlenków azotu w kraju w latach 2007-2009 pozostawała na względnie stałym poziomie, a po początkowym wzroście, od roku 2006 notowany jest jej spadek. Przyjęte ze względu na ochronę roślin normy dla tlenków azotu nie były przekraczane na obszarze kraju w latach 2006-2009, podczas gdy wartości dopuszczalne dla dwutlenku azotu były przekraczane przede wszystkim na terenie stref aglomeracji oraz dużych miast, na tzw. stacjach komunikacyjnych (ukierunkowanych na badanie oddziaływania komunikacji samochodowej na poziom zanieczyszczenia powietrza). Największe problemy z dotrzymaniem obowiązujących norm jakości powietrza występują w odniesieniu do pyłu zawieszzonego PM10, ozonu oraz benzo(a)pirenu zawartego w pyłe.

Tabela 39. Emisje zanieczyszczeń powietrza w latach 2006-2009

Emisje	2006	2007	2008	2009	Zmiana 2009/2006*		Założenia 2010	Założenia 2015
					Gg-	%		
					Gg-	%	-	-
SO ₂ (w Gg)	1222	1216	995	861	-361	-29,5	-	-
NO _x (w Gg)	921	860	832	820	-101,5	-11,0	-	-
Pyłów (Gg)	458	436	402	394	-64	-14,0	-	-
Dwutlenku węgla (Gg)	329599	328511	324269	310404	-4218	-5,8	-	-
Tlenku węgla (Gg)	2804	2553	2717	2695	-109	-3,9	-	-
SO ₂ (kg na 1 mieszkańca)	32,1	31,9	26,1	22,6	- 9,6	-29,9	22,0	15,0
NO _x (kg na 1 mieszkańca)	24,2	22,6	21,8	21,5	-2,8	-11,6	17,0	15,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Strategia Rozwoju Kraju. Podstawowe wskaźniki realizacji. Stan na styczeń 2011 r. GUS, Rocznik Statystyczny RP (za lata 2008-2010), Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, Raport Krajowa inwentaryzacja emisji ... za lata 2008-2009...". „Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011”

Przekroczenia poziomu dopuszczalnego, ustanowionego dla PM10, występowały w latach 2004-2009 na terenie znaczącej części Polski (obejmującej od około 20 do około 45% ogólnej liczby stref podlegających ocenie), przy czym najgorsza sytuacja miała miejsce na obszarze południowej i centralnej Polski (w województwach: małopolskim, śląskim, opolskim, łódzkim i mazowieckim), a najlepsza w województwach północnych i wschodnich (warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie). Wysokie stężenia występują zarówno na obszarze dużych miast i aglomeracji, jak i na terenie mniejszych miejscowości, gdzie funkcjonuje dużo indywidualnych urządzeń grzewczych opalanych węglem.

Struktura użytkowania **powierzchni ziemi** charakteryzuje się rosnącym udziałem gruntów leśnych (obecnie stanowią one – włączając grunty zadrzewione i zakrzaczane- 30,3% powierzchni kraju) oraz wzrostem powierzchni zurbanizowanej. Dynamiczny rozwój urbanizacji i zabudowy terenu obserwowany jest od 2000 r., a w 2008 r. grunty zabudowane i zurbanizowane stanowiły – wg danych GUS- 5% powierzchni kraju. Równocześnie maleje udział gruntów rolnych, które jednak - pomimo zachodzących w ostatnich latach procesów dynamicznej urbanizacji - nadal stanowią dominującą formę użytkowania powierzchni ziemi. W 2009 r. użytki rolne zajmowały bowiem 60,7% (60,5% w

2010 r.) powierzchni kraju, z czego grunty orne stanowiły odpowiednio 73,8% użytków rolnych oraz 44,8% powierzchni kraju.¹⁸² Na terenie kraju dominują gleby słabe o ograniczonych możliwościach produkcyjnych, ale równocześnie większość gleb jest zaliczana do gleb czystych i bardzo czystych. Prowadzony monitoring jakości gleb nie wykazuje większych różnic w ostatnich latach, można więc przyjąć, że zanieczyszczenia jakie dostają się do gleb w niewielkim stopniu wpływają na przydatność rolniczą gleb. Głównym problemem jakości gleb w Polsce jest ich zakwaszenie, wynikające zarówno z właściwości naturalnych (w tym rodzaju skały macierzystej i opadów o większych niż przeciętne sumach rocznych wymywających z gleby składniki zasadowe, naturalnych procesów przemian związków organicznych zachodzących w glebie), jak i czynników antropogenicznych (stosowanie nawozów azotowych i emisje do środowiska – głównie związków siarki i azotu, które deponowane są w glebie).

Część gruntów rolnych i leśnych wyłączona jest z produkcji rolniczej i leśnej jako użytki kopalne. W ostatnich latach (2006-2009) zmiany w tym zakresie w skali Polski były niewielkie (724 ha w 2006 roku i 713 ha w 2009 roku). Można zaobserwować wyraźne zróżnicowanie regionalne tych wyłączeń. I tak w roku 2009 najwięcej gruntów wyłączonych z produkcji rolniczej i leśnej jako użytki kopalne było w województwach: wielkopolskim (203 ha wobec 341 ha w 2006 r.), dolnośląskim (134 ha wobec 33 ha w 2006 r.) i łódzkim (113 ha wobec 99 ha w 2006 r.), zaś najmniej w województwach: kujawsko-pomorskim (2 ha wobec 4 ha w 2006 r.), podlaskim (4 ha wobec 6 ha w 2006 r.) i mazowieckim (7 ha wobec 34 ha w 2006 r.).

W ostatnich latach nastąpiły w rolnictwie istotne zmiany wpływające pozytywnie na środowisko (zwłaszcza na różnorodność biologiczną), polegające na implementacji – w tym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej - działań, które realizują zasady zrównoważonego rozwoju terenów wiejskich służąc zachowaniu walorów przyrodniczych i krajobrazowych. Jednym ze sposobów prowadzenia działalności rolniczej sprzyjającej ochronie środowiska i wdrażaniu zrównoważonego rozwoju jest rolnictwo ekologiczne. Intensywny wzrost liczby tego typu gospodarstw obserwowano od 2004 r., a w roku 2008 w Polsce funkcjonowało 15 000 gospodarstw ekologicznych (w tej liczbie są zarówno już posiadające certyfikat, jak i znajdujące się na etapie przestawiania na produkcję ekologiczną), zajmujących około 1,95% użytków rolnych.

Trendy **hałasu** w środowisku w Polsce wskazują z jednej strony na wzrost zagrożenia hałasem komunikacyjnym, z drugiej zaś strony na ograniczenie wzrostu i występowanie tendencji malejących w zakresie hałasu przemysłowego. Tendencje wzrostowe hałasu komunikacyjnego odnoszą się głównie do hałasu drogowego i hałasu lotniczego. Wzrost zagrożenia hałasem drogowym jest związany przede wszystkim z gwałtownym przyrostem w ostatnich 15 latach liczby samochodów w kraju. Mimo obserwowanych już tendencji zbliżania się do stanu nasycenia, wzrost ten jest nadal znaczny. Jednocześnie obserwuje się coraz większą liczbę ludności narażonej na hałas lotniczy w związku z rozbudową i zmianą klasyfikacji lotnisk.

Zagrożenie hałasem przemysłowym ma głównie charakter lokalny i obejmuje swym zasięgiem jedynie niewielkie obszary zabudowy mieszkaniowej sąsiadującej bezpośrednio z obiektami przemysłowymi, będącymi źródłem ponadnormatywnej emisji hałasu. Badania rozkładu przypadków przekroczeń poziomów dopuszczalnych, dotyczące pory dziennej, potwierdzają stałą tendencję malejącą. Bazując na danych z map akustycznych wykonanych dla 12 aglomeracji powyżej 250 tys. mieszkańców, które zamieszkuje 30 ludności Polski - średni odsetek liczby osób zagrożonych hałasem powyżej dopuszczalnego poziomu wyniósł około 36% - według ocen wykonanych na podstawie wskaźnika dla pory dziennej-wieczorno-nocnej i 38% - według ocen wykonanych na podstawie wskaźnika dla pory nocnej.

Polska należy do krajów charakteryzujących się stosunkowo **małymi zasobami wód**, wynoszącymi 1500 m³/rok/mieszkańca (co stanowi 36% średniej europejskiej). Przestrzenne zróżnicowanie rozmieszczenia przemysłów wodochłonnych, a także zróżnicowanie geograficzne i hydrograficzne powoduje występowanie deficytów wody, na niwelowanie których nie pozwala zbyt mała pojemność zbiorników retencyjnych. Podstawowy problem stanowi zaopatrzenie w wodę o odpowiednio wysokiej jakości, ponieważ - na skutek zmniejszania się w ostatnich latach poboru wody przez przemysł i gospodarstwa domowe - problemy ilościowe wód straciły priorytetowe znaczenie.

¹⁸² Ochrona środowiska 2009, GUS, stan w dniu 1.01. 2009 r.

Zasoby wód podziemnych (zaliczanych do zasobów częściowo odnawialnych) oszacowano na 37,7 mln m³/dobę i tylko w niewielkim stopniu są wykorzystywane do celów gospodarczych. Dla ochrony wód podziemnych wyznaczone zostały - w liczbie 162 - Główne Zbiorniki Wód Podziemnych (GZWP). Zasoby eksploatacyjne wód podziemnych wykazują w ostatnich latach stabilny poziom – w roku 2006 było to 16 728,5 mln m³, a w 2010 roku 17 176,6 mln m³. W 2010 r. największymi zasobami eksploatacyjnymi dysponowało województwo mazowieckie (2 112,0 mln m³), a najmniejszymi województwo opolskie (484,7 mln m³). Ocena jakości wód podziemnych dokonana na podstawie badań z 2007 r. pozwoliła na stwierdzenie, że 80% badanych punktów charakteryzuje się dobrym stanem chemicznym wód podziemnych (klasa I, II, III), natomiast 20% (klasy IV i V) charakteryzowało się słabym stanem chemicznym. Można ogólnie stwierdzić, że wody podziemne (głównie trzecio i czwartorzędowe) są dobrej jakości i wymagają niewielkich zabiegów uzdatniających. W układzie regionalnym są jednak takie obszary, gdzie wody podziemne zostały zdegradowane jakościowo i ilościowo, a prognozowany czas przywracania im dobrego stanu będzie trwał od 20 do 70 lat (są to rejony kopalń: węgla zagłębia górnośląskiego, siarki w Tarnobrzegu, rud cynku i ołowiu regionu śląsko-krakowskiego).

Na jakość wód powierzchniowych w ostatnich kilkudziesięciu latach wpływał głównie zrzut nieoczyszczonych lub oczyszczonych w niewystarczającym stopniu ścieków zarówno komunalnych, jak i przemysłowych. W związku z coraz większym odsetkiem oczyszczonych ścieków poprawia się jakość wód powierzchniowych, szczególnie płynących (w ostatnich latach zmniejszyła się ilość ścieków przemysłowych i komunalnych wymagających oczyszczenia odprowadzonych do wód lub ziemi – z 2,5 km³ w 2000 r. do 2,2 km³ w 2009 r. (2,3 km³ w 2010 r.) - dla porównania w 1980 r. było to 4,7 km³).

W latach 2007 i 2008 wykonano monitoring diagnostyczny dla jednolitych części wód rzecznych. Uzyskane w roku 2007 wyniki, pozwoliły na stwierdzenie, że spośród 267 jednolitych części tylko 6 zaliczono do klasy I, a zdecydowana większość została zakwalifikowana do II klasy (czyli miała umiarkowany stan ekologiczny). W roku 2008 spośród 181 jednolitych części poddanych ocenie 23 zakwalifikowano do klasy II. Analogiczne wyniki uzyskano w wyniku monitoringu dla wód sztucznych i silnie zmienionych, co pozwala na ogólną ocenę iż 6,5% jednolitej części wód płynących spełnia wyznaczony cel środowiskowy, czyli osiąga dobry lub bardzo dobry stan ekologiczny¹⁸³.

Ocena stanu jednolitych części wód jezior za lata 2007-2008 dokonana została na podstawie badań 208 jezior, z wykorzystaniem wskaźników biologicznych. 98 spośród badanych jezior wskazuje na stan bardzo dobry i dobry, co stanowi 47,1% liczby objętych monitoringiem jezior. Jeśli jednak wyniki badań rozpatrzmy w stosunku do całkowitej powierzchni jezior i ich objętości wód, to stan zadowolający spełni odpowiednio: 32,1% i 35,3%. Najwięcej jezior zostało zakwalifikowanych do klasy II, czyli charakteryzujących się dobrym stanem ekologicznym. Badania wskazują na zróżnicowanie jakości jezior w zależności od dorzecza: w dorzeczu Wisły dobry lub bardzo dobry stan ekologiczny osiągnęło 56% jezior, zaś w dorzeczu Odry 31% (to zróżnicowanie wynika w głównej mierze z warunków naturalnych)¹⁸⁴.

Morze Bałtyckie, stanowiące zlewisko większości rzek Polski, będąc ze wszystkich stron otoczone lądem stanowi jedno z najbardziej zanieczyszczonych mórz świata. Wpływ na to mają zarówno czynniki naturalne, takie jak: średnia głębokość (Bałtyk jest morzem stosunkowo płytkim, o średniej głębokości wynoszącej około 50 m), niewielka wymiana wody (Bałtyk jest morzem prawie zamkniętym, jedynie 3% wody jest wymieniane w każdym roku), bardzo długi okres całkowitej wymiany wody w morzu (25-30 lat), jak i czynniki antropogeniczne (w tym wpływ zanieczyszczeń z rzek i zrzut ścieków). W latach 2000-2007 stwierdzano regularne występowanie deficytów tlenowych o różnym stopniu nasilenia. Od 1990 r. obserwowana jest tendencja spadkowa w sumie ładunków substancji biogennych doprowadzanych do morza z obszaru zlewni. Pomimo tego największym problemem ochrony Bałtyku jest eutrofizacja (której przyczyną są nadmierne ładunki azotu i fosforu pochodzące ze źródeł lądowych leżących w obszarze tych zlewni). W XX wieku nastąpiła zmiana wód z oligotroficznymi w mocno zeutrofizowane. Widoczny jest co prawda spadek ładunków azotu i fosforu odprowadzanych rzekami do Morza Bałtyckiego, z terytorium Polski. Jednak parametr ten jest uzależniony od warunków hydrometeorologicznych (wielkość przepływów) co powoduje, że trend

¹⁸³ W 2009 r. monitoringiem diagnostycznym objęto 154 części wód rzek, z których jedynie 7 zaliczono do wód w stanie dobrym (GUS, Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011).

¹⁸⁴ W 2009 r. 23 jeziora (na 108 badanych) posiadały wody I klasy czystości (bardzo dobrej), co stanowiło 12% objętości badanych jezior. Natomiast 36 jezior było zaliczanych do jezior o wodach II klasy (dobrej) jakości – 43% objętości badanych jezior (GUS, Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011).

może ulec zmianie w przyszłości. Eutrofizacją jest także dotknięta większa część cieków wodnych oraz jezior na terenie kraju.

Należy podkreślić niebezpieczeństwo wystąpienia zagrożeń deficytem wody, które związane jest z naturalnymi zjawiskami zmian klimatu. Biorąc pod uwagę prognozowane zmiany klimatu należy liczyć się w przyszłości z możliwością występowania okresów suszy i ogólnego spadku wilgotności gleb, co z kolei będzie wywierać wpływ na funkcjonowanie gospodarki narodowej (w szczególności rolnictwa). Z drugiej strony, należy liczyć się również ze wzrostem intensywności opadów (nawalne deszcze, gwałtowne burze, obfite opady śniegu), prowadzącym w konsekwencji do wzrostu wezbrań powodziowych.

W Polsce występują znaczne - w porównaniu z innymi krajami europejskimi - udokumentowane zasoby geologiczne **surowców mineralnych**, co nie przekłada się jednak na łatwość dostępu do kopalin. Przykładowo, udostępnione do eksploatacji złoża węgla kamiennego mogą wyczerpać się w ciągu najbliższych kilkunastu lat, co będzie wymagało sięgnięcia po nowe zasoby, co wiązać się będzie z koniecznością ponoszenia znacznych nakładów inwestycyjnych. Z kolei eksploatacja kopalin pospolitych (np. piaski i żwiry, kamienie łamane i bloczne) napotyka istotne ograniczenia wynikające z konieczności ochrony środowiska (określonej przestrzennie przez sieć obszarów krajobrazu chronionego i obszarów Natura 2000), ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz uwarunkowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Kwestia zapewnienia dostępu do złóż surowców mineralnych jest istotna, z uwagi na rolę surowców mineralnych w gospodarce narodowej - dotyczy to zwłaszcza surowców energetycznych (w naszych warunkach - węgla kamiennego i brunatnego), metalicznych (rud miedzi oraz cynku i ołowiu) oraz surowców budowlanych - zwłaszcza piasków i żwirów budowlanych oraz surowców ilastych ceramiki budowlanej.

Działania mające na celu ochronę złóż kopalin obejmą – według zapisów projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 - wprowadzenie prawnej i planistycznej ochrony złóż kopalin oraz możliwości ich wykorzystania zgodnie z wartością użytkową na podstawie uprzednio sporządzonych przez ministra właściwego ds. gospodarki planów eksploatacji złóż poszczególnych kopalin. Plany te uwzględniać będą potrzeby zarówno bieżącego i przyszłego rozwoju kraju, jak i potrzebę zachowania środowiska dla przyszłych pokoleń, w możliwie jak najmniej przekształconej postaci. Szczególnie istotne jest określenie złóż strategicznych surowców: energetycznych, metalicznych, chemicznych i skalnych i obligatoryjne uwzględnianie w aktach planistycznych lokalizacji niezagospodarowanych (także nieudokumentowanych) złóż tych surowców.

Według danych Państwowego Instytutu Geologicznego, w końcu 2010 r. występowały 332 **złoża surowców energetycznych gazowych** (z tego 213 było zagospodarowanych), których łączne zasoby bilansowe wyniosły 235 mld m³. Z tego złóż gazu ziemnego było 280 (w tym 190 zagospodarowanych), a ich łączne zasoby bilansowe wynosiły 145,15 mld m³ (w tym zasoby zagospodarowane wynosiły 120,89 mld m³).

Łączne zasoby bilansowe **ciekłych surowców energetycznych** (ropy naftowej) zlokalizowane w 82 złożach - (z których 66 było zagospodarowanych) wynosiły 25,24 mln ton (z czego 24,66 mln ton stanowiły zasoby zagospodarowane). **Stale surowce energetyczne** zlokalizowane były w 225 złożach (z których 59 było zagospodarowanych), a ich łączne zasoby bilansowe wynosiły 64,1 mld ton (w tym zasoby zagospodarowane 18,6 mld ton). Zasoby węgla kamiennego - zlokalizowane w 139 złożach (z czego 48 stanowiły złoża zagospodarowane) – wynosiły około 44,3 mld ton (w tym zasoby zagospodarowane około 16,9 mld ton), natomiast zasoby węgla brunatnego - wynoszące 19,8 mld ton (w tym ponad 1,7 mld ton zasobów zagospodarowanych – były zlokalizowane w 86 złożach, z których 11 stanowiły złoża zagospodarowane). W 2011 r. trwały również intensywne prace poszukiwawczo-rozpoznawcze gazu łupkowego, który stanowić może, w przypadku występowania jego znacznych zasobów, nową perspektywę dla bilansu energetycznego-kraju.

Podstawowe informacje dotyczące zasobów surowców metalicznych i chemicznych zostały zaprezentowane w poniższej tabeli.

Tabela 40. Złóża surowców metalicznych i chemicznych w 2010 r. (w mln ton)

	Ilość złóż		Zasoby bilansowe	
	Ogółem	Zagospodarowane	Ogółem	Zagospodarowane
Surowce metaliczne	35	9	2383,6	1457,6
<i>rudę cynku i ołowiu</i>	20	3	79,87	20,28
<i>rudę miedzi</i>	14	6	1752,9	1437,3
Surowce chemiczne	49	10	2383,6	1457,6
<i>baryty</i>	5	-	5,7	-
<i>fluoryt</i>	2	-	0,54	-
<i>siarka</i>	18	5	513,9	28,0
<i>sole potasowo-magnezowe</i>	5	1	669,1	72,1
<i>sól kamienna</i>	19	4	85334,5	12506,1

Źródło: Zestawienie ilości złóż geologicznych zasobów bilansowych i wydobycia kopalin energetycznych, metalicznych i chemicznych w Polsce w 2010 r., Państwowy Instytut Geologiczny

W zakresie **dziedzictwa przyrodniczego** Polska charakteryzuje się również **dość dużym zróżnicowaniem ekosystemów**, z których najcenniejsze objęte są różnymi formami ochrony przyrody. Stosunkowo duża **różnorodność biologiczna** naszego kraju jest wynikiem takich czynników jak: przejściowy klimat, budowa geologiczna, zróżnicowanie pokrywy glebowej, duża powierzchnia lasów i obszarów wodno-błotnych, a także ekstensywne użytkowanie obszarów rolniczych. W ostatnich latach (od 2005 roku) obserwowana jest poprawa stanu przyrodniczego obszarów rolniczych, o czym świadczy powolny wzrost wskaźnika FBI (zagregowany indeks liczebności pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego). Na obszarze Polski zidentyfikowano 485 zespołów roślinnych (z których 12% uznano za endemity) i 47 000 gatunków dziko żyjącej fauny (98% stanowią bezkręgowce). W porównaniu do innych krajów europejskich udział procentowy gatunków zagrożonych wyginięciem jest stosunkowo nieduży¹⁸⁵. Łączna powierzchnia obszarów chronionych zajmuje około 30% powierzchni kraju. Na terenie Polski występuje duża liczba gatunków i siedlisk, które w Europie zostały uznane za zagrożone, co zobowiązuje Polskę do działań ochronnych w celu zachowania różnorodności biologicznej. Zaplanowane w skali międzynarodowej na 2010 rok zahamowanie spadku różnorodności biologicznej okazało się niemożliwe do spełnienia, co potwierdzono na konferencji Państw Stron Konwencji o różnorodności biologicznej w Nagoi. W związku z tym Komisja Europejska przyjęła już nową strategię różnorodności biologicznej do 2020 r. (zawartą w dokumencie z dnia 3.05. 2011 r. COM (2011)244). Jednocześnie w Polsce w 2010 r. prowadzono prace nad okresową oceną stanu realizacji Krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Programem działań na lata 2007 -2013, przyjętych uchwałą nr 270/2007 Rady Ministrów z dnia 26.10.2007 r. Rezultatem oceny będzie przygotowany w bieżącym roku raport śródkresowy z wdrażania strategii i planu działań. W układzie regionalnym największa powierzchnia obszarów chronionych (ogólnie wszystkie kategorie ochronne) w 2009 roku znajdowała się w województwie świętokrzyskim (64,6%), małopolskim (52,1%) i warmińsko-mazurskim (46,5%). Najmniej obszarów chronionych w roku 2009 występowało w województwach: dolnośląskim (18,2%), łódzkim (18,8 %) i zachodniopomorskim (21,1%). W 2009 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca przypadła 2647 m² obszarów o wybitnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych (wobec 2634 m² w 2006 r.), w tym najwięcej w województwach: warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim.

Ochroną w formie **parków narodowych** (najwyższa forma ochronności) objęte jest **1% powierzchni kraju**, a w postaci **rezerwatów przyrody 0,52%**. Ochroną przyrody w ramach parków narodowych w największym stopniu objęte jest **województwo podlaskie**, natomiast forma ta nie występuje wcale w województwach: kujawsko-pomorskim, opolskim, śląskim i warmińsko-mazurskim (przy czym przypadek tego ostatniego województwa budzić może uzasadnione wątpliwości)¹⁸⁶.

Zdecydowanie większy powierzchniowo teren zajmują obszary o stosunkowo niskim reżimie ochronnym (wśród których najwięcej - **22,6%** terytorium kraju - zajmują **obszary chronionego krajobrazu**). Ich powierzchnia w ostatnich latach nieznacznie zmalała, ale utrzymuje się ogólnie na stałym poziomie zarówno w układzie kraju, jak i w układzie regionalnym. Zdecydowanie najwięcej (w

¹⁸⁵ Raport o stanie środowiska w Polsce 2008, Biblioteka Monitoringu Środowiska, Warszawa 2010.

¹⁸⁶ O ile w przypadku niektórych województw znajduje to uzasadnienie w walorach naturalnych, to trudno się zgodzić, że nie ma ich w województwie warmińsko-mazurskim. Należy również podkreślić, że w roku 2007 rząd przyjął uchwałę, zgodnie z którą mają powstać trzy nowe parki narodowe: Jurajski, Mazurski i Turnicki, a Białowiecki i Karconoski mają zostać powiększone.

ha powierzchni) obszarów tego rodzaju ma województwo warmińsko-mazurskie i mazowieckie, a najmniej śląskie i dolnośląskie. **Parki krajobrazowe**, których w 2010 r. było 121 i zajmowały 8% powierzchni kraju, najliczniej występują w regionie lubelskim (16 obiektów), zaś w podlaskim i opolskim tylko po 3 obiekty. Powierzchniowo (w ha) najwięcej parków krajobrazowych występuje w województwach: podkarpackim, śląskim i lubelskim, a najmniej w regionie opolskim, lubuskim i podlaskim.

Nowa forma ochrony przyrody wprowadzona w Polsce po akcesji do UE – **sieć Natura 2000** obejmuje: **obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO)** i **specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO)**. W 2009 r. na terenie Polski funkcjonowało 141 obszarów specjalnej ochrony ptaków, z czego 137 to obszary lądowe, a 4 to obszary morskie. Całkowita powierzchnia tych obszarów wynosi 5,512 mln ha, co odpowiada **około 15,6% powierzchni kraju** i jest mocno zróżnicowana regionalnie. Najmniej tego typu obszarów występuje na terenie województwa opolskiego (2,87% powierzchni) i łódzkiego (3%). Najwięcej obszarów OSO występuje na terenie województw: podlaskiego (26,97%) i podkarpackiego (19,32%). Obszary ochrony siedlisk (SOO) zajmują 11% powierzchni kraju (823 obszary). Zróżnicowanie regionalne także jest znaczne: najwięcej (powierzchniowo) występuje ich w województwie zachodniopomorskim (30,23%), podlaskim (28,68%), podkarpackim (28,49%), najmniej w województwie opolskim (1,51%), świętokrzyskim (1,87%) i łódzkim (2,13%).

Tabela 41. Udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem (%) w układzie województw w Polsce oraz powierzchnia (ha) parków narodowych i rezerwatów przyrody

Wyszczególnienie	Obszary prawnie chronione jako % powierzchni ogółem		Parki narodowe (ha)		Rezerваты przyrody (ha)	
	2009	Zmiana 2009/2006	2009	Zmiana 2009/2006	2009	Zmiana 2009/2006
dolnośląskie	18,2	0,1	11 920,9	0,7	10 486,0	-18,4
kujawsko-pomorskie	31,3	-1,1	0,0	0,0	9 493,2	-8 262,6
lubelskie	22,7	0	18 247,2	2,2	11 549,6	0,1
lubuskie	38,9	-0,3	13 642,8	36,4	3 674,1	37,8
łódzkie	18,8	2,4	72,4	0,0	7 427,1	21,6
małopolskie	52,1	0	38 114,2	33,4	3 298,8	274,2
mazowieckie	29,7	0,1	38 476,1	0,0	18 221,9	515,2
opolskie	27,3	0,2	0,0	0,0	811,9	10,3
podkarpackie	44,5	0	46 629,3	-6,9	10 989,8	256,7
podlaskie	32,0	0	92 078,2	-11,6	23 531,9	-67,5
pomorskie	32,7	0,2	26 185,9	0,0	8 736,5	1 307,1
śląskie	22,1	0,1	0,0	0,0	4 076,7	268,3
świętokrzyskie	64,6	2,0	7 626,4	0,0	3 817,7	688,9
warmińsko-mazurskie	46,5	0,2	0,0	0,0	30 764,3	961,6
wielkopolskie	31,8	0,4	7 961,7	0,0	4 099,3	-1 779,1
zachodniopomorskie	21,1	-0,2	13 528,5	-2 804,3	12 423,8	2 287,6
Polska	32,3	0,2	314 483,6	-2 750,1	163 402,6	-3 498,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów GUS, Ochrona Środowiska 2005, Ochrona Środowiska 2007 oraz Ochrona Środowiska 2010

Zmiany w zakresie infrastruktury ochrony środowiska

a) Infrastruktura związana z ochroną powietrza

Źródła emisji zanieczyszczeń do powietrza związane są z: sektorem energetycznym (ciepłownie, elektrociepłownie, sieci przesyłowe), komunalnym (kotłownie komunalne), transportem, zakładami przemysłowymi oraz rolnictwem. Obecnie problem punktowych źródeł zanieczyszczeń do powietrza, szczególnie z dużych obiektów jest właściwie rozwiązany, gdyż eksploatacja każdej instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, wymaga uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego powinny spełniać wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik (BAT).

Zgodnie z danymi GUS, zakładów szczególnie uciążliwych dla czystości powietrza w 2010 r. notowano 1796 (wobec 1741 w 2006 r.) przy czym zmniejszyła się znacznie emisja pyłów i gazów z tych obiektów – ze 102,5 tys. ton zanieczyszczeń pyłowych w 2006 r. do około 63 tys. ton w 2010 r. W 2009 r. najwięcej zakładów szczególnie uciążliwych dla czystości powietrza działało na terenie województwa śląskiego (340 zakładów), mazowieckiego (155 zakładów) i małopolskiego (138 zakładów), zaś najmniej w województwie warmińsko-mazurskim (49 zakładów), lubuskim (51 zakładów) i podlaskim (56 zakładów). Należy przy tym podkreślić, że zakłady tego rodzaju są coraz lepiej wyposażone w urządzenia pozwalające na redukcję emisji zanieczyszczeń pyłowych do atmosfery, w tym o wysokiej skuteczności (w skali kraju w 2009 r. 69,8% takich zakładów posiadało wspomniane urządzenia - w tym w województwie świętokrzyskim 86,1%, a w województwie lubuskim 47,1%).

b) Infrastruktura związana z gospodarką wodno-ściekową

Ilość powstających ogólnie ścieków zależna jest w dużej mierze od zapotrzebowania gospodarki na wodę. W latach 2007-2010 zarówno pobór wód na cele gospodarki, jak i podział dla poszczególnych działów gospodarki kształtował się na w miarę stałym poziomie. Zużycie wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności zmniejszyło się z 11 253 788,8 tys. m³ w 2006 r. do 10 356 540,6 tys. m³ w 2010 r. (tj. o 8,0%). Największym ogólnym zużyciem wody charakteryzowały się województwa: mazowieckie, zachodniopomorskie i wielkopolskie, zaś najmniejszym: podlaskie, lubuskie i opolskie.

Podstawową infrastrukturą związaną z gospodarką wodno-ściekową jest sieć wodociągowa i kanalizacyjna wraz z oczyszczalniami ścieków. W latach 2007-2010 długość sieci wodociągowej rozdzielczej w całej Polsce zwiększyła się o około 8,6% do 272 888 km w końcu 2010 r. (o 21 518,5 km więcej niż w 2006 r.). W miastach długość tej sieci wzrosła w omawianym okresie o 556,2 km, tj. około 9,2% (do poziomu 61 003,2 km), a na obszarach wiejskich zwiększyła się o około 8,4%, do 211 884,8 km (wzrost o 16 362,3 km). W 2010 r. największą długość tej sieci odnotowano na terenie województwa mazowieckiego, a najkrótszą w lubuskim. W omawianym okresie największy przyrost odnotowano w województwie mazowieckim (3 731,3 km), zaś najmniejszy w województwie opolskim (212,6 km). Na zróżnicowanie regionalne przyrostu długości sieci wodociągowej wpływa głównie układ przestrzenny i nasycenie tą siecią¹⁸⁷.

Tabela 42. Długość czynnej sieci wodociągowej rozdzielczej w układzie województw w latach 2006 i 2010 (km)

Wyszczególnienie	2006	2010	Zmiana 2010/2006	
	km	km	km	%
dolnośląskie	13 394,2	14 429,5	1 035,3	7,7
kujawsko-pomorskie	20 396,5	21 782,0	1 385,5	6,8
lubelskie	17 940,6	19 402,8	1 462,2	8,2
lubuskie	5 655,5	6 459,8	804,3	14,2
łódzkie	20 820,5	21 750,1	929,6	4,5
małopolskie	15 966,6	17 621,9	1 655,3	10,4
mazowieckie	35 334,7	40 076,3	4 741,6	13,4
opolskie	6 583,6	6 809,6	226,0	3,4
podkarpackie	12 676,9	13 181,2	504,3	4,0
podlaskie	11 375,7	12 321,5	945,8	8,3
pomorskie	12 637,5	14 163,2	1 525,7	12,1
śląskie	18 628,5	19 786,6	1 158,1	6,2
świętokrzyskie	11 557,8	12 425,6	867,8	7,5
warmińsko-mazurskie	12 285,3	13 951,7	1 666,4	13,6
wielkopolskie	27 767,2	29 064,4	1 297,2	4,7
zachodniopomorskie	8 348,4	9 661,8	1 313,4	15,7
Polska	251 369,5	272 888,0	21 518,5	8,6
Polska - miasto	55 847,0	61 003,2	5 156,2	9,2
Polska - wieś	195 522,5	211 884,8	16 362,3	8,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Wskaźnikiem istotniejszym od długości sieci wodociągowej jest odsetek ogólnej liczby ludności korzystającej z sieci wodociągowej. Wskaźnik ten w ostatnich latach wykazuje korzystną tendencję wzrostową. W 2006 r. z sieci wodociągowej korzystało 86,4% mieszkańców, w tym w miastach 94,9%, a

¹⁸⁷ Wzrosła również liczba połączeń prowadzących do budynków mieszkalnych i zbiorowego zamieszkania (z 4525206 sztuk w 2006 r. do 4849250 sztuk w 2009 r.).

na wsi 72,8%. W 2009 r. ogółem w Polsce 87,2% mieszkańców korzystało z sieci wodociągowej (wzrost od 2006 r. o 0,8 p.p.), w tym 95,2% w miastach¹⁸⁸ (wzrost od 2006 r. o 0,3 p.p.) i 74,7% na obszarach wiejskich (wzrost od 2006 r. o 1,9 p.p.). Oprócz zróżnicowania miastowości, widoczne jest także zróżnicowanie regionalne. W 2009 r. najwięcej ludności korzystało z sieci wodociągów w województwie: opolskim (94,5%), zaś najmniej w małopolskim (75,3%). W miastach - najwięcej w regionie pomorskim (97,9%), a najmniej w mazowieckim (90,9%). Równocześnie należy zauważyć, że największy przyrost od roku 2006 dla miast odnotowano właśnie w województwie mazowieckim (o 1,1 p.p.), zaś w województwie opolskim nie zarejestrowano zmiany w stosunku do 2006 r.. Na obszarach wiejskich największy odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej w 2009 r. odnotowano w województwie opolskim (91,2%), a najmniejszy w małopolskim (57,2%). Największą zmianę w stosunku do roku 2006 odnotowano w województwie mazowieckim (o 4,1 p.p.) i małopolskim (o 2,9 p.p.), najmniejszą w województwie opolskim (o 0,2 p.p.). Pomimo zachodzących pozytywnych zmian w zakresie dostępności sieci wodociągowej, nie jest ona jeszcze pełna i wykazuje duże zróżnicowanie regionalne.

Tabela 43. Ludność korzystająca z sieci wodociągowej w % ogólnej liczby ludności w układzie województw w latach 2006 i 2009

Wyszczególnienie	Ogółem			Miasta			Wieś		
	2006	2009	Zmiana 2009/2006 (p.p.)	2006	2009	Zmiana 2009/2006 (p.p.)	2006	2009	Zmiana 2009/2006 (p.p.)
dolnośląskie	91,0	91,4	0,4	96,5	96,6	0,1	77,6	78,9	1,3
kujawsko-pomorskie	90,0	90,6	0,6	96,0	96,1	0,1	80,7	82,2	1,5
lubelskie	79,2	80,6	1,4	93,4	93,8	0,4	66,8	69,1	2,3
lubuskie	88,4	89,2	0,8	95,5	95,7	0,2	75,9	78,0	2,1
łódzkie	89,0	89,5	0,5	94,2	94,3	0,1	79,5	80,8	1,3
małopolskie	73,8	75,3	1,5	93,7	93,9	0,2	54,3	57,2	2,9
mazowieckie	81,0	83,1	2,1	89,8	90,9	1,1	64,9	69,0	4,1
opolskie	94,4	94,5	0,1	97,4	97,4	0,0	91,0	91,2	0,2
podkarpackie	74,4	75,5	1,1	91,5	91,9	0,4	62,7	64,0	1,3
podlaskie	86,7	87,4	0,7	95,8	95,9	0,1	73,4	74,7	1,3
pomorskie	91,8	92,6	0,8	97,4	97,9	0,5	80,6	82,0	1,4
śląskie	93,1	93,3	0,2	97,0	97,1	0,1	78,7	80,1	1,4
świętokrzyskie	82,4	83,5	1,1	94,8	94,9	0,1	72,0	74,1	2,1
warmińsko-mazurskie	88,0	88,7	0,7	97,3	97,5	0,2	74,1	75,7	1,6
wielkopolskie	91,9	92,4	0,5	96,4	96,6	0,2	86,0	87,0	1,0
zachodniopomorskie	93,1	93,3	0,2	96,8	96,9	0,1	84,6	85,5	0,9
Polska	86,4	87,2	0,8	94,9	95,2	0,3	72,8	74,7	1,9

Źródło: : Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W ostatnich latach zmniejsza się zużycie wody i w następstwie także **ilość powstających ścieków**, zmniejsza się również ładunek zanieczyszczeń docierający do odbiorników ścieków. Według danych GUS, w 2010 r. w Polsce powstało ogółem około 9228 hm³ ścieków (wobec 9 725,3 w 2006 r.), z czego 7 919 hm³ stanowiły ścieki przemysłowe (wobec 8460,1 w 2006 r.). Większość ścieków przemysłowych stanowią wody chłodnicze nie wymagające oczyszczania (w 2010 r. było to 6 907 hm³). W 2010 r. w Polsce powstało ogółem 2 321 hm³ ścieków (przemysłowych i komunalnych), które **wymagały oczyszczenia**, wobec 2 127, 7 hm³ w 2006 r. Kolejną pozytywną tendencją obserwowaną w gospodarce ściekowej to, **zwiększający się procentowy udział ścieków oczyszczonych** w ogólnej ilości ścieków wymagających oczyszczania. W roku 2010 w skali Polski było to 92,3% (o 0,2 p.p. więcej niż w 2006 roku).

Ogólna długość sieci kanalizacyjnej na obszarze kraju w roku 2010 wynosiła 107 509,1 km, czyli o 22 652,9 km (tj. 26,7%) więcej niż w 2006 r. Najdłuższą sieć kanalizacyjną posiadały województwa: podkarpackie (12 414,9 km), śląskie (11 403,3 km), mazowieckie (10 496 km), a najkrótszą podlaskie (2 556,9 km), lubuskie (2 709 km), opolskie (3 043,4 km) i świętokrzyskie (3 383,8 km). Ogólnie ilość ścieków odprowadzanych siecią kanalizacyjną w roku 2009 wynosiła 1306 hm³ i była wyższa niż w 2006 r. (1 265,2 hm³). W 2009 r. najwięcej ścieków zostało odprowadzone przez kanalizację w województwach: mazowieckim (193 817,9 tys. m³) i śląskim (150 020,5 tys. m³), zaś najmniej w województwach opolskim (29 002,5, tys. m³) i lubuskim (29 867,4).

¹⁸⁸ W przypadku miast również w 2010 r.

Zgodnie z danymi GUS, w 2010 r. na terenie kraju działało 4 291 oczyszczalni ścieków (komunalnych i przemysłowych), o 37 więcej niż w 2006 r. 864 spośród działających oczyszczalni stanowiły obiekty z podwyższonym usuwaniem biogenów (o 55 więcej niż w 2006 r.). Ogółem, w 2010 roku, najczęściej oczyszczalni działało w województwach: wielkopolskim (417, z czego 99 z podwyższonym usuwaniem biogenów), mazowieckim (406, z czego 75 z podwyższonym usuwaniem biogenów), śląskim (400, z czego 85 z podwyższonym usuwaniem biogenów), a najmniej w lubuskim (132, z czego 30 z podwyższonym usuwaniem biogenów)¹⁸⁹.

Tabela 44. Długość sieci kanalizacyjnej w układzie województw w latach 2006 i 2010 (km)

Wyszczególnienie	2006	2010	Zmiana 2010/2006	
	km	km	km	%
dolnośląskie	6 867,6	8 248,6	1 381,0	20,1
kujawsko-pomorskie	5 095,0	6 365,4	1 270,4	24,9
lubelskie	3 652,3	4 432,1	779,8	21,4
lubuskie	2 164,6	2 709,0	544,4	25,2
łódzkie	3 916,9	4 774,1	857,2	21,9
małopolskie	7 738,9	10 008,2	2 269,3	29,3
mazowieckie	7 894,0	10 496,0	2 602,0	33,0
opolskie	2 117,2	3 043,4	926,2	43,7
podkarpackie	9 283,3	12 414,9	3 131,6	33,7
podlaskie	2 160,6	2 556,9	396,3	18,3
pomorskie	5 956,4	7 779,2	1 822,8	30,6
śląskie	8 767,6	11 403,3	2 635,7	30,1
świętokrzyskie	2 702,1	3 383,8	681,7	25,2
warmińsko-mazurskie	4 044,2	4 794,6	750,4	18,6
wielkopolskie	7 926,7	9 520,8	1 594,1	20,1
zachodniopomorskie	4 568,8	5 578,8	1 010,0	22,1
Polska	84 856,2	107 509,1	22 652,9	26,7
Polska miasto	44 575,3	51 943,1	7 367,8	16,5
Polskawieś	40 280,9	55 566,0	11 528,5	37,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Samych komunalnych oczyszczalni ścieków było znacznie więcej, bo 3 136 (o 137 więcej niż w roku 2006), w tym 814 z podwyższonym usuwaniem biogenów (o 60 więcej niż w 2006 r.). W 2010 r. najczęściej komunalnych oczyszczalni ścieków istniało w województwie wielkopolskim (308, z czego 94 to oczyszczalnie z podwyższonym usuwaniem biogenów), a najmniej w opolskim (71 – o 11 więcej niż w 2006 roku, z czego 23 to oczyszczalnie z podwyższonym usuwaniem biogenów). Coraz większa liczba oczyszczalni biologicznych i z podwyższonym usuwaniem biogenów przekłada się na ilość ścieków odprowadzanych, które zostały oczyszczone inną niż mechaniczna metodą. Ogólnie – w latach 2005-2009 - udział ilości ścieków przemysłowych i komunalnych oczyszczanych biologicznie, chemicznie i z podwyższonym usuwaniem biogenów (jako % w ogólnej ilości ścieków) wzrósł z 64,7% do 65%. Wskaźnik ten wykazuje duże zróżnicowanie regionalne – i tak w 2009 r. najwyższe wartości osiągał w województwie: podlaskim (95,7%), a najniższe w województwie opolskim (35%).

Najistotniejszym wskaźnikiem, z punktu widzenia rozwoju systemów kanalizacyjnych (a także najczęściej stosowanym do określenia realizacji założonych celów) jest **procentowy udział ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków**. Ogółem w Polsce w 2010 r. 65,2 % ludności korzystało z oczyszczalni ścieków¹⁹⁰ (o 3,8 p.p. więcej niż w 2006 roku). Należy zauważyć zarówno zróżnicowanie regionalne tego wskaźnika, jak i jeszcze wyraźniejsze zróżnicowanie miastowieś. W latach 2006-2009 na terenie miast zanotowano wzrost wskaźnika o 2,4 p.p., a na terenach wiejskich o 6,8 p.p. Taki trend spowodowany jest ogromnym zróżnicowaniem tego wskaźnika (w 2010 r. w miastach wynosił on 88,6%, zaś na obszarach wiejskich 28,9%). W kontekście

¹⁸⁹ W końcu 2010 r. liczba oczyszczalni ścieków na terenie Polski wynosiła 4 317 (w tym 1 160 oczyszczalni ścieków przemysłowych i 3 157 oczyszczalni ścieków komunalnych) – tj. o 63 więcej niż w 2006 r. i o 19 mniej niż w roku 2009 - których łączna przepustowość wynosiła 15 918 m³ na dobę. Spośród wszystkich oczyszczalni ścieków 869 stanowiły instalacje z podwyższonym usuwaniem biogenów (o 2 więcej niż w 2009 r.).

¹⁹⁰ W 2010 r. odsetek ten wzrósł do 65,2% (w tym około 89% w miastach oraz około 29% na obszarach wiejskich).

wyzwań wynikających z Traktatu Akcesyjnego i celów założonych w KPOŚK, w najbliższych latach powinna dynamicznie wzrastać wartość tego wskaźnika (szczególnie dla obszarów wiejskich).

Tabela 45. Oczyszczalnie ścieków

Wyszczególnienie	Oczyszczalnie ogółem				Oczyszczalnie z podwyższonym usuwaniem biogenów			
	Ilość (szt.)		Przepustowość (tys. m ³ /dobę)		Ilość (szt.)		Przepustowość (tys. m ³ /dobę)	
	2010	Zmiana 2010/-2006 (szt.)	2010	Zmiana 2010/2006 (tys. m ³ /dobę)	2010	Zmiana 2010/2006 (szt.)	2010	Zmiana 2010/0609 (tys. m ³ /dobę)
dolnośląskie	289	1	1 443 808	-18 502	73	13	570 525	148 729
kujawsko-pomorskie	191	1	855 593	13 461	32	-3	345 103	-8 058
lubelskie	330	10	488 917	-6 376	33	4	274 553	119 816
lubuskie	132	-2	276 334	-14 095	30	1	171 540	-11 877
łódzkie	240	24	714 698	-144 101	43	3	562 183	337 136
małopolskie	316	6	1 951 670	-200 639	58	13	794 546	333 049
mazowieckie	408	3	1 381 655	-25 506	75	6	868 054	74 128
opolskie	107	7	902 904	-135 379	26	2	218 088	30 512
podkarpackie	296	11	1 129 449	29 139	41	-1	331 618	35 510
podlaskie	140	1	391 072	-214	36	-1	206 719	515
pomorskie	259	5	771 922	-81 490	50	0	462 046	-38 619
śląskie	400	-13	2 459 384	74 647	85	2	1 105 318	-67 801
świętokrzyskie	149	13	442 199	116 118	38	2	114 708	-7 808
warmińsko-mazurskie	236	4	372 863	-74 918	71	5	264 479	-66 725
wielkopolskie	419	-1	1 596 479	-112 235	99	3	636 374	62 941
zachodniopomorskie	379	-33	741 498	1 009 235	74	6	394 523	96 675
Polska	4 291	37	15 920 445	429 145	864	55	7 320 377	1 038 123

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Tabela 46. Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ogólnej liczby ludności w układzie województw w latach 2006 oraz 2010

Wyszczególnienie	Ogółem			Miasta			Wieś		
	2006	2010	Zmiana 2010-2006 (p.p.)	2006	2010	Zmiana 2010-2006 (p.p.)	2006	2010	Zmiana 2010/2006 (p.p.)
dolnośląskie	74,6	77,1	2,5	95,3	96,4	1,1	24,1	31,7	7,6
kujawsko-pomorskie	66,3	70,8	4,5	91,9	95,4	3,5	25,8	32,9	7,1
lubelskie	51,9	53,7	1,8	94,1	93,9	-0,2	15,1	18,6	3,5
lubuskie	64,7	68,4	3,7	90,3	93,0	2,7	19,3	25,6	6,4
łódzkie	65,1	66,2	1,1	94,7	94,3	-0,4	11,2	16,2	5,0
małopolskie	53,2	55,9	2,7	88,5	89,1	0,6	18,6	23,7	5,1
mazowieckie	49,0	53,2	4,2	68,0	70,0	2,0	14,3	22,6	8,3
opolskie	59,0	65,8	6,8	93,7	95,0	1,3	20,6	33,8	13,2
podkarpackie	54,3	64,1	9,8	86,4	94,0	7,7	32,4	43,1	10,7
podlaskie	62,8	63,3	0,5	94,5	92,8	-1,7	16,3	18,1	1,8
pomorskie	78,8	80,5	1,7	98,9	96,9	-2,0	37,9	48,8	10,9
śląskie	68,3	72,0	3,7	80,7	84,3	3,6	23,2	28,3	5,2
świętokrzyskie	49,4	49,5	0,1	90,6	87,5	-3,1	15,2	18,3	3,1
warmińsko-mazurskie	70,2	72,1	1,9	98,7	97,4	-1,3	27,5	34,7	7,2
wielkopolskie	61,1	63,0	1,9	88,3	87,5	-0,8	25,2	31,9	6,7
zachodniopomorskie	60,4	79,7	19,3	69,8	95,1	25,3	39,4	45,6	6,2
Polska	61,4	65,2	3,8	86,2	88,6	2,4	22,1	28,9	6,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Kolejnym istotnym wskaźnikiem w zakresie gospodarki ściekowej jest odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej. Ogółem w 2009 r. **61,5% ludności Polski korzystało z sieci kanalizacyjnej** (o 1,7 p.p. więcej niż w 2006 r.). Największe wartości tego wskaźnika odnotowano w województwach: pomorskim (74,9%), zachodniopomorskim (74,5%), śląskim (68,6%), zaś najniższe w województwie: lubelskim (46,6%), świętokrzyskim (46,7%) i małopolskim (51,9%). Duże zróżnicowanie wskaźnika

występuje na obszarach miasto-wieś. W 2009 r. 85,8% ludności miejskiej korzystało z sieci kanalizacyjnej (o 1 p.p. więcej niż w 2006 r.), zaś na wsi 23,5% (o 3,3 p.p. więcej niż w 2006 r.)¹⁹¹.

Tabela 47. Korzystający z sieci kanalizacyjnej w % ogółu ludności w układzie województw w latach 2006 i 2009

Wyszczególnienie	Ogółem			w miastach			na wsi		
	2006	2009	Zmiana 2006-2009 (p.p.)	2006	2009	Zmiana 2006-2009 (p.p.)	2006	2009	Zmiana 2006-2009 (p.p.)
dolnośląskie	66,4	67,8	1,4	84,4	85,3	0,9	22,7	26,6	3,9
kujawsko-pomorskie	62,0	63,9	1,9	86,0	87,9	1,9	24,1	26,7	2,6
lubelskie	45,4	46,6	1,2	85,1	85,8	0,7	10,8	12,5	1,7
lubuskie	61,8	62,8	1,0	86,2	86,9	0,7	18,3	20,6	2,3
łódzkie	57,8	58,6	0,8	83,1	83,5	0,4	11,7	14,1	2,4
małopolskie	49,6	51,9	2,3	82,8	84,3	1,5	17,0	20,5	3,5
mazowieckie	58,6	60,9	2,3	83,6	85,2	1,6	12,8	16,4	3,6
opolskie	54,3	58,7	4,4	86,5	87,4	0,9	18,5	27,1	8,6
podkarpackie	51,3	54,9	3,6	83,6	84,4	0,8	29,4	34,4	5,0
podlaskie	58,4	60,0	1,6	87,7	88,9	1,2	15,5	16,3	0,8
pomorskie	73,5	74,9	1,4	92,5	93,1	0,6	34,9	39,2	4,3
śląskie	67,7	68,6	0,9	80,3	81,0	0,7	21,5	24,4	2,9
świętokrzyskie	45,5	46,7	1,2	83,4	83,8	0,4	14,0	16,1	2,1
warmińsko-mazurskie	64,6	65,7	1,1	92,0	92,4	0,4	23,6	25,8	2,2
wielkopolskie	58,6	60,4	1,8	84,9	86,1	1,2	24,0	27,6	3,6
zachodniopomorskie	73,6	74,5	0,9	90,0	90,4	0,4	37,2	39,7	2,5
Polska – miasto	84,8	85,8	1,0	84,8	85,8	1,0	-	-	-
Polska – wieś	20,2	23,5	3,3	-	-	-	20,2	23,5	3,3
Polska	59,8	61,5	1,7	84,8	85,8	1,0	20,2	23,5	3,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

c) Gospodarka odpadami i infrastruktura z nią związana

W ostatnich latach nastąpiło ustabilizowanie ilości odpadów wytwarzanych w ciągu roku (w 2009 r. wytworzono ich 120 325 tys. ton, w 2008 r. – 124 974 tys. ton, a w 2006 roku 133 340 tys. ton). Ponadto obserwowane jest oddzielenie wzrostu gospodarczego od zwiększania masy odpadów (wzrost PKB następuje przy zmniejszającej się ilości wytwarzanych odpadów ogółem). **Większość odpadów wytwarzanych na terenie kraju pochodzi z procesów wydobywczych i przemysłowych** i charakteryzuje się silnym regionalnym zróżnicowaniem i **dominującą koncentracją w dwóch regionach (zarówno pod względem wytwarzania jak i składowania) tj. w śląskim i dolnośląskim.**

Mimo obserwowanego w ostatnich latach lekkiego spadku wytworzonych odpadów (bez komunalnych), w 2009 r. wytworzono 111 060,2 tys. ton¹⁹² wobec 123 463,4 tys. ton w 2006 r., są województwa, w których w latach 2006-2009 wzrosła ilość wytworzonych odpadów np. łódzkie (w 2009 r. 5 983,9 tys. ton, wobec 4 120,7 tys. ton w 2006 r.), jednak **w większości zanotowano tendencje spadkowe.** Zdecydowana większość wytworzonych odpadów poddawana jest odzyskowi – w 2009 roku 73,4%). Najwięcej odpadów (jako procent wytworzonych) poddano odzyskowi w województwach: śląskim (93,3%), podlaskim (90,2%) i kujawsko-pomorskim (86,5%), zaś najmniej w województwach: łódzkim (19,4%), zachodniopomorskim (48,1%) i lubelskim (54,4%).

Odpady komunalne¹⁹³ stanowią wagowo około 10% wszystkich wytworzonych odpadów w ciągu roku, jednak ich unieszkodliwianie stanowi wyzwanie dla polityki ochrony środowiska. Pomimo podejmowanych licznych działań nie udało się wdrożyć wzorca konsumpcji, dzięki któremu nastąpiłaby

¹⁹¹ W 2010 r. w skali całego kraju z sieci kanalizacyjnej korzystało 85,9% mieszkańców miast.

¹⁹² W 2010 r. wytworzono 113,5 mln ton odpadów (bez odpadów komunalnych).

¹⁹³ Odpady komunalne to odpady powstające w gospodarstwach domowych (z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji), a także odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów (nie zawierające odpadów niebezpiecznych), które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych.

znacząca poprawa w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Ilość i skład morfologiczny odpadów komunalnych w dużym stopniu są uzależnione od kondycji ekonomicznej społeczeństwa.

Tabela 48. Odpady komunalne wytworzone i zebrane ogółem w latach 2006-2009

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	Zmiana 2009/2006
Ilość odpadów wytworzonych (tys. ton)	12 235	12 264	12 194	12 053	-182
Ilość odpadów wytworzonych w przeliczeniu na mieszkańca (kg/mieszkańca)	321	322	320	316	-5
Ilość odpadów zebranych (tys. ton)	9 877	10 083	10 037	10 053	176
Ilość odpadów zebranych w przeliczeniu na mieszkańca (kg/mieszkańca)	259	265	263	264	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, Ochrona Środowiska 2005, Ochrona Środowiska 2007, oraz Ochrona Środowiska 2010

W 2009 r. zebrano 83,4% wytworzonych odpadów komunalnych (o 1,1 p.p. więcej niż w roku 2008). Najwyższą wartość wskaźnik ten przyjmuje w województwach: dolnośląskim (93,0%), pomorskim (88,7%), zachodniopomorskim (87,5%), najmniejszą w województwach: lubelskim (69,7%), podlaskim (71,2%) i łódzkim (76,0%). Zwiększa się ilość odpadów komunalnych zebranych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w 2006 r. wskaźnik ten wynosił 259 kg/mieszkańca, a w 2009 r. 264 kg/mieszkańca). Najwięcej odpadów komunalnych na mieszkańca w 2009 r. zebrano w województwie dolnośląskim (344 kg/mieszkańca), a najmniej w lubelskim (154 kg/mieszkańca).

Na wzrost ilości zebranych odpadów komunalnych ma wpływ przede wszystkim zwiększenie odsetka osób objętych zorganizowanym zbieraniem odpadów komunalnych, który w 2009 r. wynosił w Polsce 79,1%. W największym stopniu zbieraniem odpadów komunalnych została objęta ludność w województwach: dolnośląskim (90,9%), zachodniopomorskim (87,2%), lubuskim (86,3%), w najmniejszym w województwach: podlaskim (68,0%), lubelskim (69,1%), łódzkim (70,0%).

Pozytywna tendencja obserwowana jest w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych. Ogólnie ich ilość wzrosła z 403,4 tys. ton w 2006 roku do 788,9 tys. ton w 2009 r.. Wzrastała także ilość odpadów wyselekcjonowanych z gospodarstw domowych z 259,2 tys. ton w 2006 r. do 543 tys. ton w 2009 r. Ogółem najwięcej odpadów selektywnie zebrano w 2009 r. w województwach: mazowieckim (123,8 tys. ton), śląskim (113,1 tys. ton) i wielkopolskim (88,7 tys. ton), najmniej w województwach: świętokrzyskim (10,1 tys. ton), podlaskim (10,7 tys. ton) i opolskim (14,9 tys. ton).

Dominującą metodą zagospodarowania odpadów komunalnych jest ich deponowanie na składowiskach, których w Polsce ogółem w 2009 r. było 803 (w 2006 r. 1008). Zmniejsza się nie tylko liczba składowisk, ale i powierzchnia przez nie zajmowana (w 2009 r. zajmowały 2 820,7 ha wobec 3 309,5 ha w 2006 r.). W 2009 r. najwięcej składowisk funkcjonowało w województwie lubelskim - 101 (o łącznej powierzchni 185,5 ha), najmniej w województwie świętokrzyskim - 19 (o łącznej powierzchni 62 ha). W latach 2006-2009 we wszystkich regionach zmniejszała się liczba składowisk i powierzchnia przez nie zajmowana (ale niewiele z niej zostało zrehabilitowane). Pozostałe (poza składowiskami) instalacje do zagospodarowywania odpadów komunalnych wraz z ich mocami przerobowymi, funkcjonujące w 2009 r. zestawiono w tabeli. Porównując z rokiem 2006 najwięcej powstało kompostowni odpadów zielonych i selektywnie zbieranych odpadów organicznych, a także sortowni selektywnie zbieranych odpadów komunalnych.

Zagospodarowanie komunalnych osadów ściekowych to największe wyzwanie stojące przed naszym krajem w ramach realizacji zadań KPGO; tylko przy zastosowaniu zaawansowanej technologii można ograniczyć ich ilość w formie uwodnionej. W ostatnich latach wzrasta ilość tych osadów (w okresie 2006-2009 o 61 773 ton suchej masy), a wraz z rozwojem systemów kanalizacyjnych ten wzrost będzie jeszcze dynamiczniejszy. W 2009 r. najwięcej komunalnych osadów ściekowych powstawało w województwach: śląskim, mazowieckim i wielkopolskim, zaś najmniej w opolskim, świętokrzyskim i podlaskim. W latach 2004-2008 coraz mniej komunalnych osadów ściekowych było składowanych (w roku 2006 29,3%, a w 2008 r. 16,1% wytworzonych osadów). Wzrasta ilość osadów wykorzystywanych w rolnictwie (w 2006 r. 16%, a w 2008 r. 20% wytworzonych osadów), natomiast zmniejsza się wykorzystanie osadów do rekultywacji i uprawy roślin. Nieznacznie wzrosła ilość komunalnych osadów ściekowych przekształcanych termicznie (w 2008 r. 1% wytworzonych osadów został przekształcony termicznie), docelowo ma to być najbardziej

pożądana pod względem ekonomicznym i środowiskowym forma zagospodarowania komunalnych osadów ściekowych. Według stanu na 30 czerwca 2010 r. w Polsce istniały 3 spalarnie komunalnych osadów ściekowych, o łącznej wydajności 37 300 ton rocznie

Tabela 49. Instalacje do zagospodarowania odpadów (poza składowiskami) w latach 2006 i 2009

Rodzaj instalacji	Liczba instalacji ogółem (stan na 31 grudnia 2006 r.)	Liczba instalacji ogółem (stan na 31 grudnia 2009 r.)	Suma mocy przerobowych (w tys. ton) w 2009 r.
Kompostownie odpadów zielonych i selektywnie zbieranych odpadów organicznych	64	90	602,3
Sortownie selektywnie zbieranych odpadów komunalnych	69	86	548,3
Sortownie zmieszanych odpadów komunalnych	36	36	581,7
Sortownie zmieszanych odpadów komunalnych – zmieszanych i selektywnie zebranych	38	51	1091,7
Spalarnie odpadów komunalnych	1	1	42
Zakłady fermentacji	6	3	51,5
Zakłady mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (z wyłączeniem zakładów produkujących paliwa alternatywne)	21	11	411,7

*dla sortowni podano moce zakładając jednozmianowy tryb pracy

Źródło: Opracowanie na podstawie KPGO 2014 i wykazu instalacji gospodarowania odpadami komunalnymi dostępnej na stronie www.mos.gov.pl (dostęp 12.04.2011 r.)

d) Infrastruktura energetyczna

Potencjał kraju w zakresie produkcji energii elektrycznej oraz sprawność sieci przesyłowych energii i gazu ziemnego są istotnymi wyznacznikami jego potencjału gospodarczego. Koncentracja źródeł energii na południu Polski wymusza konieczność przesyłania energii – na odległość 200-300 i więcej kilometrów - do wszystkich dużych ośrodków Polski centralnej i północnej, a krajowe sieci energetyczne są słabo zintegrowane z sieciami państw sąsiednich. Ponadto, należy podkreślić, że znaczne obszary kraju (zwłaszcza w Polsce Wschodniej) pozbawione są dostępu do linii przesyłowych 400 kV, majątek trwały w sektorze energetycznym charakteryzuje się wysokim stopniem dekapitalizacji oraz nierównomiernym rozwojem na terenie kraju.

Jednocześnie na podkreślenie zasługuje fakt, że po roku 2000 zapotrzebowanie na energię elektryczną zaczęło ponownie – po okresie spadku związanego z przemianami społeczno-gospodarczymi okresu transformacji - wzrastać, natomiast produkcja energii elektrycznej brutto w Polsce wyniosła w 2009 r. 151,7 terawatogodzin i była o 6,2% niższa niż w 2006 r.¹⁹⁴

Moc zainstalowana w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym w Polsce wynosiła w 2009 r. około 35,8 GW (i była zaledwie o 0,1% wyższa niż w 2006 r.), a moc osiągalna około 35,7 GW (wzrost o 1,9% w stosunku do poziomu z 2006 r.). Jeśli chodzi o strukturę mocy zainstalowanych to dominowały w niej elektrownie ciepłne zawodowe – ponad 30,8 GW, podczas gdy moce zainstalowane w elektrowniach zawodowych wodnych i niekonwencjonalnych wynosiły niespełna 2,2 GW. Należy jednak podkreślić, że znaczna część mocy wytwórczych jest wyeksploatowana, a struktura wiekowa i stan techniczny elektrowni przekłada się w znacznym stopniu na zmniejszanie się nadwyżki mocy dyspozycyjnych w stosunku do zapotrzebowania szczytowego. Z kolei nieplanowane ubytki mocy, spowodowane m. in. awariami urządzeń wytwórczych utrudniają zachowanie w systemie przesyłowym bezpiecznej operacyjnej nadwyżki mocy (która zgodnie z *Polityką energetyczną Polski do 2030 roku* powinna utrzymywać się na poziomie 15 %). Istniejące bloki energetyczne będą wycofywane z eksploatacji lub poddawane głębokiej modernizacji na skutek zarówno postępującego starzenia się jednostek wytwórczych oraz systematycznego zaostrzania unijnych norm dotyczących emisji zanieczyszczeń (przede wszystkim dwutlenku siarki i tlenków azotu).

Na podkreślenie zasługuje fakt, że na podstawie rządowego *Programu dla elektroenergetyki* (marzec 2006 r.) w latach 2006-2008 nastąpiła pełna konsolidacja państwowych spółek energetycznych (kontrolujących około 85 % potencjału krajowej elektroenergetyki) w istniejące dziś cztery pionowo zintegrowane grupy energetyczne (PGE, Tauron, Enea, Energa) oraz wydzielono samodzielny podmiot

¹⁹⁴ Należy jednak podkreślić, że w 2010 r. produkcja energii elektrycznej wzrosła do około 157 terawatogodzin i była na poziomie nieznacznie wyższym od odnotowanego w 2005 r. oraz zaledwie o 2,1% niższym niż w 2006 r.

- Operator Systemu Elektroenergetycznego (PSE Operator). Działania te miały na celu stworzenie efektywnego rynku energii oraz warunków umożliwiających realizację inwestycji w majątek wytwórczy i sieciowy. Wymienione cztery grupy energetyczne w 2008 r. kontrolowały około 62 % rynku wytwarzania oraz około 83 % rynku sprzedaży energii elektrycznej, a PSE Operator – pozostający spółką kontrolowaną całkowicie w 100% przez Skarb Państwa - dysponował całością majątku przesyłowych sieci najwyższych napięć.

Z kolei dla liberalizacji polskiego sektora energetycznego kluczowe stało się jego otwarcie na zwiększoną konkurencję oraz wprowadzenie (z dniem 1 lipca 2007 r.) powszechnej zasady dostępu do sieci osób trzecich (*TPA- Third Party Access*) – tj. udostępnienia przez operatorów sieci podmiotom trzecim, na zasadach równego traktowania, usług przesyłania lub dystrybucji – co stwarza odbiorcom energii elektrycznej możliwość swobody wyboru jej dostawców. Ponadto, z dniem 1 lipca 2007 r. nastąpiło wydzielenie operatorów systemów dystrybucyjnych ze struktur spółek zajmujących się zarówno obrotem energii elektrycznej, jak i jej dystrybucją, co w połączeniu z wydzieleniem operatorów (od 1 lipca 2004 r.) umożliwiło wypełnienie przez Polskę wymogów tzw. dyrektywy rynkowej (2003/54/WE).

Jednocześnie należy podkreślić, że wiek ponad 80% linii przesyłowych elektroenergetycznych o napięciu 220 kV, 23% linii o napięciu kV oraz 38% transformatorów przekracza 30 lat, a jedynie 1% linii o napięciu 200 kV oraz 21% linii o napięciu 400kV oraz 28% transformatorów jest w wieku poniżej 20 lat¹⁹⁵.

Tabela 50. Moc osiągalna w elektrowniach i produkcja energii elektrycznej

	Moc osiągalna		Moc osiągalna/moc zainstalowana		Udział w" mocy osiągalnej"		Produkcja energii elektrycznej		
	2009	Zmiana 2009/06	2009	Zmiana 2009/2006	2009	Zmiana 2009/06	2009	Zmiana 2009/06	
	MW	%	%	p.p.	% (Polska =100)	p.p.	GWh	GWh	%
Polska	35 713,8	1,9	99,9	1,8	100	0	151 720,2	-10 022,5	-6,2
dolnośląskie	2 712,3	-1,4	99,5	1,5	7,6	-0,3	13 937,3	-1 504,5	-9,7
kujawsko-pomorskie	876,1	17,5	83,8	1,4	2,5	0,3	2 951,8	149,7	5,3
lubelskie	423,6	1,6	93,8	-2,7	1,2	0,0	1 780,1	-173,3	-8,9
lubuskie	460,8	3,5	96,5	5,8	1,3	0,0	2 211,9	47,7	2,2
łódzkie	5 072,9	1,4	100,0	0,3	14,2	-0,1	29 408,8	-460,5	-1,5
małopolskie	2 091,5	-10,0	99,9	-0,1	5,9	-0,8	6 278,9	-2 629,5	-29,5
mazowieckie	5 057,8	1,1	101,8	-0,1	14,2	-0,1	21 687,9	-1 015,7	-4,5
opolskie	1 850,7	-1,9	100,8	0,0	5,2	-0,2	9 596,6	-291,2	-2,9
podkarpackie	859,6	0,8	101,3	0,7	2,4	0,0	2 723,2	92,1	3,5
podlaskie	233,8	22,7	85,7	2,2	0,7	0,1	517,9	-42,5	-7,6
pomorskie	1 359,5	7,5	100,8	0,7	3,8	0,2	2 763,1	-207,2	-7,0
śląskie	7 359,6	2,1	99,3	1,9	20,6	0,0	29 541,0	-3 445,2	-10,4
świętokrzyskie	1 871,9	0,7	112,2	0,4	5,2	-0,1	7 415,4	599,2	8,8
warmińsko-mazurskie	126,7	60,6	91,8	3,9	0,4	0,1	339,6	74,5	28,1
wielkopolskie	2 843,4	7,2	99,5	13,6	8,0	0,4	13 168,8	-900,4	-6,4
zachodniopomorskie	2 513,7	7,0	98,6	-0,1	7,0	0,3	7 397,9	-315,7	-4,1

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS

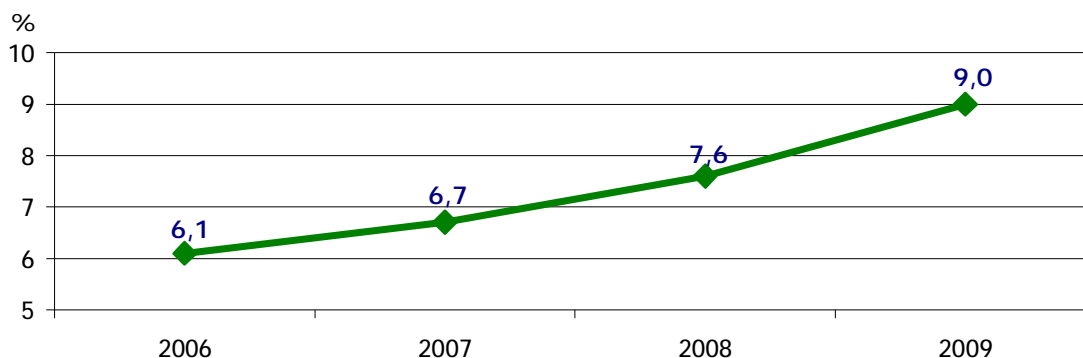
Odpowiedź na wyzwania – m.in. wysokie zapotrzebowanie na energię, nieadekwatny poziom rozwoju infrastruktury wytwórczej i transportowej paliw i energii, znaczne uzależnienie od zewnętrznych dostaw gazu ziemnego i niemal pełne od zewnętrznych dostaw ropy naftowej oraz zobowiązania w zakresie ochrony środowiska, w tym dotyczące klimatu – przed jakimi stoi obecnie polski sektor energetyczny - stanowi przyjęta w 2009 r. Polityka energetyczna Polski (której założenia omówione zostały w dalszej części raportu).

¹⁹⁵ Linie, które osiągnęły wiek co najmniej 40 lat (i jednocześnie zostały zaprojektowane na tzw. „oszczędnościowych” konstrukcjach wsporczych) uważa się za wyeksploatowane – w Polsce stanowią one 30 % liczby linii ogółem. Z uwagi na procedury formalno-prawne oraz brak możliwości wyłączenia na dłuższy czas linii z ruchu, praktyczne niemożliwe jest dokonanie ich odnowy, a sposobem ich modernizacji jest przede wszystkim budowa nowych linii po trasie istniejących. Prowadzone są działania mające na celu przedłużenie czasu użytkowania linii istniejących (Informacja Rządu o aktualnej sytuacji i perspektywach polskiej energetyki – Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Skarbu Państwa, grudzień 2010).

Zgodnie z poglądami cytowanymi w literaturze, Polska posiada zasoby **odnawialnych źródeł energii**, które wielokrotnie przewyższają obecne wykorzystanie¹⁹⁶. Zasoby te jednak są niedoszacowane, a przede wszystkim brak jest jednoznacznej strategii w zakresie wykorzystania poszczególnych rodzajów OZE. W układzie regionów Polski zarówno aktualna produkcja energii z OZE, jak i potencjalne możliwości są dość zróżnicowane i zależne od potencjału energetycznego dla poszczególnych kategorii OZE (np. najlepsze warunki do wykorzystywania do celów energetycznych wiatru ma obszar północno-wschodniej Polski; wskaźniki usłonecznienia wykazują niewielkie zróżnicowanie na terenie całego kraju, ale nieco korzystniejsze warunki są w Polsce południowej i południowo-wschodniej; biomasa zaś związana jest z obszarami rolniczymi i leśnymi i jak podkreślają wszyscy eksperci z tej dziedziny – powinna być wykorzystywana do celów energetycznych stosunkowo blisko miejsca produkcji, bez potrzeby dalszego transportu i w systemach o małej mocy). W całej UE wzrasta udział energii ze źródeł odnawialnych w pozyskaniu energii pierwotnej, a podobna tendencja – choć na dużo niższym poziomie – występuje również w Polsce, gdzie w latach 2006-2009 zanotowano wzrost udziału OZE o 2,9 p.p., do 9% energii pierwotnej ogółem.

Największy udział procentowy w uzyskaniu energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w Polsce stanowi energia wytwarzana z biomasy. W 2009 r. w bilansie energii odnawialnej stanowiła 85,8%, podczas gdy następne w rankingu biopaliwa ciekłe 7,1%. Najmniejszy udział w bilansie energii odnawialnej stanowiła energia z odpadów komunalnych (0,012%) i promieniowania słonecznego (0,033%).

Wykres 53. Wskaźnik udziału OZE w pozyskaniu energii pierwotnej ogółem w Polsce w latach 2006-2009 (%)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie, Energia ze źródeł odnawialnych w 2009 r., Informacje i Opracowania Statystyczne GUS, Warszawa 2010, str. 28

Ocena działań w zakresie ochrony środowiska oraz infrastruktury ochrony środowiska w ramach dotychczasowej realizacji SRK

SRK została opracowana z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, czyli zachowania równowagi pomiędzy celami gospodarczymi, społecznymi i wymogami ochrony środowiska. Strategia wskazuje, że jednym z czynników ograniczającym możliwości rozwoju jest stan infrastruktury, w tym związanej z ochroną środowiska (kanalizacja, wodociągi), dlatego uznano, że rozwój infrastruktury związanej z ochroną środowiska będzie przyczyniał się do osiągnięcia celu głównego SRK.

Problematyka środowiskowa przejawia się w wielu priorytetach SRK łącząc się z problematyką społeczno-gospodarczą. Cele *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015* w zakresie ochrony i infrastruktury środowiska są precyzowane i rozwijane przez krajowe programy i strategie sektorowe związane z zagospodarowaniem odpadów, gospodarką wodno-ściekową i ochroną środowiska przyrodniczego.

Identyfikacja kluczowych strategii i programów dotyczących infrastruktury ochrony środowiska wskazuje, iż za realizowane w ostatnich latach, kluczowe strategie należy uznać:

- Politykę ekologiczną państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010,
- Politykę ekologiczną państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016,

¹⁹⁶ Porównaj np. Zimny J.: Znaczenie energii z zasobów i źródeł odnawialnych dla zrównoważonego rozwoju gmin, AGH, Kraków 2005; a także Inwestowanie w energetykę odnawialną. Aspekty ekologiczne, technologie, finansowanie, benchmarking, praca zbiorowa, PAN, oddział Łódź, Komisja Ochrony Środowiska, Łódź 2010.

- Strategię rozwoju energetyki odnawianej,
- Politykę energetyczną Polski do 2025 roku,
- Politykę energetyczną Polski do 2030 roku,
- Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (wraz z jego aktualizacjami),
- Krajowy Plan Gospodarki Odpadami (KPGO 2010 i KPGO 2014).

Tabela 51. Cele i działania środowiskowe przewidziane w ramach realizacji SRK

Priorytet	Grupa działań wskazana w ramach priorytetu
Priorytet 1 Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki	- podniesienie poziomu technologicznego gospodarki przez wzrost nakładów na badania i rozwój oraz innowacje (np. eko-innowacje, tworzenie miejsc pracy w dziedzinach przyjaznych środowisku) - restrukturyzacja tradycyjnych sektorów przemysłowych i prywatyzacja (w tym dostosowanie tradycyjnych gałęzi przemysłu do wymogów ochrony środowiska i usunięcie szkód w środowisku spowodowanych ich działalnością w przeszłości)
Priorytet 2 Poprawa stanu infrastruktury społecznej i społecznej	- infrastruktura energetyki (w tym alternatywne źródła energii) - infrastruktura ochrony środowiska (w tym działania związane z: oczyszczaniem ścieków, zapewnieniem wody pitnej wysokiej jakości, właściwym zagospodarowaniem odpadów, ochroną przed drganiami, hałasem, wibracjami, ochroną powietrza, rekultywacją terenów zdegradowanych)
Priorytet 3 Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości	- inicjatywy na rzecz równości szans na rynku pracy (w tym kreowanie rozwoju tzw. zielonych miejsc pracy)
Priorytet 4 Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa	- wspieranie samoorganizacji społeczności lokalnych (w tym m.in. wspieranie inicjatyw lokalnych w zakresie troski o środowisko). W ramach bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego wskazano na rolę państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego i ekologicznego. W ramach bezpieczeństwa wewnętrznego podkreślono zapobieganie i łagodzenie skutków katastrof naturalnych
Priorytet 5 Rozwój obszarów wiejskich	- wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych (w ramach tych działań podkreśla się znaczenie realizacji projektów związanych z produkcją biopaliw i biokomponentów) - rozwój i poprawa infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich (w tym infrastruktury ochrony środowiska np. systemów zaopatrzenia w wodę, odbioru ścieków, zbierania i zagospodarowania odpadów)
Priorytet 6 Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej	- zapewnienie ładu przestrzennego kraju - wykorzystanie zasobów środowiska przyrodniczego jako istotnego potencjału rozwojowego - wyrównywanie szans rozwojowych obszarów problemowych, w tym poprawa stanu środowiska przyrodniczego i inwestycji zapobiegających katastrofom np. Żuławy, tereny zagrożone powodzią, tereny pogórnice - działania wspierające poprawę stanu i ochronę środowiska

Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010 to podstawowy dokument zapewniający warunki do realizacji ochrony środowiska. Kluczowym założeniem realizacji polityki ekologicznej, wg dokumentu, jest ekologizacja polityk sektorowych, zaś instrumentem pozwalającym na skuteczne wdrażanie zasady zrównoważonego rozwoju do polityk sektorowych są strategiczne oceny oddziaływania na środowisko. Wśród postulowanych działań i rekomendacji wymieniono wprowadzenie do wszystkich polityk i strategii rozdziału „ochrona środowiska”. W ramach wszystkich podejmowanych obszarów tematycznych *Polityka ekologiczna* wskazywała cele średniookresowe w perspektywie 2010 r. i działania do podjęcia w latach 2003-2006.

Polityka ekologiczna państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016, w założeniu ma stanowić kontynuację działań podjętych w latach wcześniejszych, w ramach poprzedniej polityki ekologicznej, przy czym za najważniejsze zadania na lata 2009-2012 uznano: poprawę jakości środowiska, realizację zasady zrównoważonego rozwoju, powstrzymanie niekorzystnych zmian klimatu oraz ochronę zasobów naturalnych, w tym różnorodności biologicznej. Z punktu widzenia wdrożenia do polityki i strategii sektorowych zasady zrównoważonego rozwoju, podkreślono ważność ocen oddziaływania na środowisko dla dokumentów strategicznych, wskazując na konieczność szkolenia projektodawców i oceniających te dokumenty. Ponadto jako zadanie o znaczeniu priorytetowym wskazano zakończenie w roku 2009 prac nad listą obszarów Natura 2000¹⁹⁷.

Dokumenty związane z energetyką

Strategia rozwoju energetyki odnawialnej podkreśla założenia osiągnięcia energii ze źródeł odnawialnych do 2010 r. 7,5% a w 2020 r. 14% w strukturze nośników pierwotnych energii. Za tymi

¹⁹⁷ Uzupełnieniem i doprecyzowaniem zapisów polityk ekologicznych jest między innymi: Krajowa strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Program działań na lata 2007-2013, Krajowy program zwiększania lesistości i Polityka leśna państwa, Polityka klimatyczna Polski i Strategia emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020.

celami powinny iść konkretne działania wspierające wykorzystanie OZE jako realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Zakładano, że pierwszy okres, czyli do roku 2010 powinien być maksymalnie wykorzystany do wdrażania rozwiązań sprawdzonych w innych krajach UE, zwracając również uwagę na potrzebę opracowania programów dotyczących poszczególnych rodzajów energii odnawialnej prowadzących do wzrostu udziału poszczególnych OZE w bilansie energetycznym (przewidywano, że w początkowym okresie wzrastać będzie przede wszystkim znaczenie biomasy). Należy również podkreślić, że jednym z celów **krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych** jest osiągnięcie w 2020 r. poziomu 15% zużycia energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto.

Polityki energetyczne Polski. W ramach horyzontu czasowego, będącego przedmiotem niniejszej analizy obowiązywała najpierw Polityka energetyczna Polski do 2025 roku (z roku 2005), a następnie obowiązująca obecnie Polityka energetyczna Polski do 2030 roku (z roku 2009).

W przyjętej w 2005 r. **Polityce energetycznej Polski do 2025 roku** określono podstawowe cele polityki energetycznej tj.: zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrost konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, ochronę środowiska przed negatywnymi skutkami działalności energetycznej, związanej z wytwarzaniem, przesyłaniem oraz dystrybucją energii i paliw. Wskazano również, że polityka energetyczna musi być powiązana z innymi dokumentami strategicznymi dotyczącymi rozwoju Polski, a do najistotniejszych zasad prowadzenia tej polityki zaliczono oparcie na idei zrównoważonego rozwoju i mechanizmach konkurencji (podkreślono również potrzebę spełnienia wymagań traktatowych, promocji OZE i kogeneracji). Polityka wskazywała na potrzebę utrzymania nadzoru właścicielskiego państwa nad infrastrukturą przesyłową i przeładunkową, a także podkreślała potrzebę współpracy administracji rządowej i samorządowej w ramach realizacji polityki energetycznej.

Polityka energetyczna Polski do 2030 roku wpisuje się w cele SRK (szczególnie w priorytet 2, czyli poprawę stanu infrastruktury technicznej) i w pakiet klimatyczno-energetyczny przyjęty w 2008 r. przez UE (czyli strategię osiągnięcia celów ilościowych 3x20%¹⁹⁸). W związku z powyższym, główne cele i kierunki działań w ramach polityki energetycznej w perspektywie 2030 roku koncentrują się na: poprawie efektywności energetycznej, wzroście bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, dywersyfikacji struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej, rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw, rozwoju konkurencyjnych rynków paliw i energii oraz ograniczeniu oddziaływania energetyki na środowisko.

Uzupełnieniem i doprecyzowaniem zapisów Polityki energetycznej jest: Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010-2020.

Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK) przyjęty w roku 2003 i dotychczas trzykrotnie aktualizowany (w latach 2005, 2009 i 2010) to podstawowy instrument implementacji Dyrektywy Rady 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Jego wdrażanie umożliwi spełnienie zapisów **Traktatu Akcesyjnego** wynegocjowanych przez Polskę po zakończeniu okresów przejściowych w 2015 roku. KPOŚK stanowi kompleksowy plan budowy, rozbudowy i modernizacji systemów kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków dla poszczególnych kategorii aglomeracji, który zakłada, że do końca 2015 r. z systemów kanalizacyjnych będzie korzystało 100% mieszkańców miast i 60% mieszkańców obszarów wiejskich.

Z kolei **Krajowy Plan Gospodarki Odpadami z perspektywą 2010 (KPGO)** został przyjęty w 2006 r., i zakładał (zgodnie z kierunkami prowadzenia gospodarki odpadami w UE): zapobieganie i minimalizację powstawania odpadów, zapewnienie odzysku, w tym głównie recykling odpadów, których powstania w danych warunkach techniczno-ekonomicznych nie da się uniknąć, unieszkodliwianie odpadów (poza składowaniem), bezpieczne dla zdrowia ludzkiego i środowiska składowanie odpadów, których nie można, z uwagi na warunki techniczno-ekonomiczne poddać procesom odzysku lub unieszkodliwiania.

Z kolei głównym celem, przyjętego w 2010 r., **Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2014 (KPGO 2014)** jest minimalizacja strumienia odpadów przy jednoczesnym wzroście gospodarczym i

¹⁹⁸ Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do roku 1990, zmniejszenie zużycia energii o 20% w porównaniu z prognozą dla UE na 2020 r., zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% całkowitego zużycia energii w UE, w tym zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii w transporcie do 10%.

zwiększonej konsumpcji. Zgodnie z założeniami dokumentu do 2015 r. zorganizowany i selektywny system zbierania odpadów obejmie wszystkich mieszkańców. Ponadto, w perspektywie 2014 r. założono zmniejszenie masy składowanych odpadów komunalnych do maksymalnie 60% wytworzonych.

Ocena skuteczności realizacji celów i wdrażania polityki ochrony środowiska w ramach SRK

Polityka ochrony środowiska jest w Unii Europejskiej traktowana jako nieodłączny element polityki rozwoju i wprowadzania zasad rozwoju zrównoważonego. Wdrażanie polityki ochrony środowiska rozumiane jest jako realizacja celów określonych w kluczowych strategiach i programach z tej sfery. W każdym z priorytetów SRK znajdują się grupy działań związanych z ochroną i infrastrukturą ochrony środowiska. W dokumencie określono podstawowe wskaźniki monitoringu realizacji poszczególnych priorytetów, w tym również związanych z ochroną i infrastrukturą ochrony środowiska.

Założone w SRK wskaźniki monitorujące ściśle związane ze sferą *środowisko* odnoszą się do dwóch priorytetów tj. priorytetu 2 „Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej” i priorytetu 6 „Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej”. W ramach priorytetu 2 dla pomiaru realizacji celów zaproponowano następujące wskaźniki odnoszące się do sfery Środowisko: energochłonność finalna gospodarki (kg paliwa umownego na 1 EUR PKB w c. 2000 r.), udział energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w ogólnym jej zużyciu (%), emisje zanieczyszczeń powietrza (kg na mieszkańca) SO₂, NO_x, recykling odpadów opakowaniowych (% ogółu wprowadzonych opakowań), odsetek mieszkańców obsługiwanych przez oczyszczalnie ścieków. Z kolei w ramach priorytetu 6 zaproponowano wskaźnik „poziom urbanizacji” (jako odsetek ludności zamieszkałej w miastach).

Wskaźnik dotyczący energochłonności finalnej gospodarki powinien zgodnie z zakładaną pożądaną tendencją przyjmować z roku na rok coraz mniejsze wartości, by w 2015 r. osiągnąć wartość 0,20 kgoe/EURO, przy czym zgodnie z założeniami SRK w 2010 r. jego wartość powinna wynosić 0,24 kgoe/EURO. Należy podkreślić, że od 2004 roku obserwuje się tendencję zniżkową, a wartość zakładaną dla 2010 r. osiągnięto już w 2008 r.

W zakresie wskaźnika udziału energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (% w zużyciu ogólnym) w latach 2006-2009 odnotowano wzrost z poziomu z 2,8% do 5,8%, a analiza dostępnych danych oraz obserwowanych tendencji wskazuje, że osiągnięcie zakładanego w roku 2010 i 2015 poziomu wskaźnika będzie trudne.

Tabela 52. Wskaźnik realizacji założeń na rok 2010 (%) dla podstawowych wskaźników realizacji SRK w zakresie ochrony środowiska w latach 2004-2009

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Wartość docelowa wskaźnika zakładana na 2010 r. = 100%
Energochłonność finalna gospodarki	87,9	90,4	92,5	98,3	102,1	105,0	0,24 (kgoe/EURO, w cenach stałych z 2000 r.)
Udział energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii elektrycznej	28,0	34,7	37,3	46,7	56,0	77,3	7,5 (%)
Emisje zanieczyszczeń powietrza SO ₂	52,3	63,6	54,1	55,0	81,4	97,3	22,0 (kg na 1 mieszkańca)
Emisje zanieczyszczeń powietrza NO _x	75,9	74,7	57,6	67,1	71,8	73,5	17,0 (kg na 1 mieszkańca)
Recykling odpadów opakowaniowych i poużytkowych	93,7	122,9	164,5	126,8	113,2	97,1	min. 38 % ogółu wprowadzonych opakowań
Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków	78,7	80,3	81,9	82,9	84,1	85,6	75,0 (w % ludności ogółem)
Wskaźnik urbanizacji	99,2	99,0	98,9	98,7	98,5	98,4	62,0 (w %)

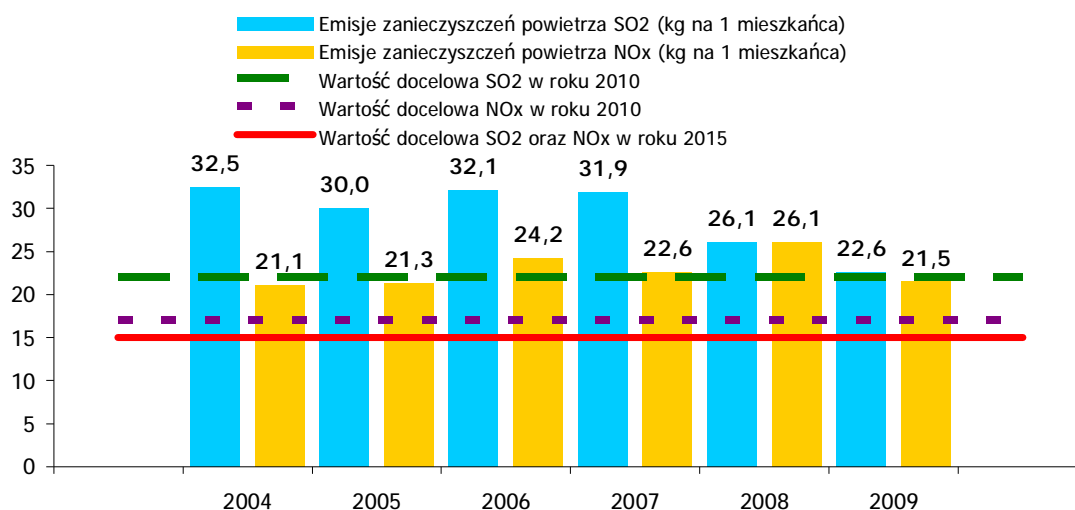
Źródło: Obliczenia własne na podstawie Strategii Rozwoju Kraju, Podstawowe wskaźniki realizacji, stan w styczniu 2011 r.

Wskaźniki dotyczące emisji zanieczyszczeń do powietrza

Jak wskazuje analiza danych (które w przypadku tego wskaźnika dostępne są do roku 2008), nie spełnione są założenia uzyskania odpowiedniego poziomu redukcji emisji NO_x i SO₂. Na podstawie danych KASHUE, emisja SO₂ w roku 2009 wyniosła 86,6% emisji z roku 2008, zaś emisja NO_x 98,55%¹⁹⁹. Na podstawie takiego stopnia redukcji emisji zanieczyszczeń należy przypuszczać, że zakładany poziom wskaźnika dla SO₂ zostanie osiągnięty (lub zbliży się do osiągnięcia zakładanego poziomu), a dla NO_x w perspektywie najbliższych lat - nie.

Wskaźnik recyklingu odpadów opakowaniowych i użytkowych wykazywał niezwykle wysoki poziom w 2006 r., co było związane z rozliczaniem tzw. nadwyżki z roku poprzedniego. Zakładana dla 2010 roku wartość wskaźnika została osiągnięta w 2005 r. Do 2008 r. wskaźnik wykazywał wartości powyżej zakładanego minimum 38%, zaś w roku 2009 r. był nieco poniżej tej wartości. W 2009 r. recykling odpadów opakowaniowych i użytkowych najwyższy poziom osiągnął w województwach: opolskim, świętokrzyskim i podlaskim. Województwa: dolnośląskie, łódzkie, mazowieckie, podkarpackie i śląskie nie osiągnęły zakładanego na 2010 rok poziomu recyklingu (min. 38%).

Wykres 54. Emisje zanieczyszczeń powietrza SO₂ oraz NO_x w Polsce w latach 2004-2009
(kg na 1 mieszkańca)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie Strategii Rozwoju Kraju, Podstawowe wskaźniki realizacji, stan w styczniu 2011 r.

Wskaźnik dotyczący ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków. Mimo odnotowywanego w ostatnich latach postępu, cele wyznaczone w tym obszarze nie zostały osiągnięte. Od 2006 do 2010 r. wskaźnik ten wzrósł z 61,4% do 65,2% (wobec zakładanego w 2010 roku poziomu 75%), przy czym w 2010 r. jedynie w trzech regionach omawiany wskaźnik odnotowany został na zakładanym poziomie - było to województwo pomorskie (80,5%), zachodniopomorskie (79,7%) i dolnośląskie (77,1%). Najniższe wartości wskaźnika odnotowano natomiast w województwach: świętokrzyskim (49,5%), mazowieckim (53,2%) i lubelskim (53,7%), a najwyższy jego przyrost w latach 2006-2010 zanotowano w regionach: zachodniopomorskim (19,3 p.p.), podkarpackim (9,8 p.p.) i opolskim (6,8 p.p.).

W ramach priorytetu 6 „Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej” zaproponowano jeden wskaźnik realizacji celu tj. poziom urbanizacji (jako odsetek ludności zamieszkałej w miastach). Jak wskazuje analiza dostępnych danych, wyznaczona dla 2010 roku wartość docelowa wskaźnika nie została osiągnięta, a tendencja zmian zachodzących w tym obszarze jest odwrotna od zakładanej, bowiem co roku ubywa o 0,1 p.p. ludności mieszkającej w miastach. Zróżnicowanie regionalne wskaźnika urbanizacji w Polsce jest dość znaczne, przy czym w 2010 r. najmniej zurbanizowanym regionem było województwo podkarpackie (41,4% ludności mieszkało w miastach), a najbardziej zurbanizowanym województwo śląskie (78,0%). W latach 2006-2010, jedynie dwa województwa zanotowały wzrost ludności mieszkającej w miastach (podkarpackie i podlaskie - po 0,9 p.p.). W pozostałych regionach zaobserwowano tendencję charakterystyczną dla kraju, czyli malejący wskaźnik urbanizacji, w tym w województwach: wielkopolskim (spadek o 1 p.p.) oraz

¹⁹⁹ <http://www.kashue.pl/index.php?page=pozostale-zanieczyszczenia-powietrza> (dostęp 10.04.2011).

dolnośląskim i kujawsko-pomorskim (spadek po 0,8 p.p.). Należy jednak dodać, że wskaźnik ten nie odzwierciedla faktycznej urbanizacji, gdyż na jego poziom silnie wpływa osadnictwo mieszkańców w pobliżu miast.

Jak wskazuje powyższa analiza, realizacja zakładanych wskaźników przebiega różnorodnie. Wskaźnik energochłonności finalnej gospodarki jest na zadowalającym poziomie, tzn. osiągnięto wartość zakładaną na 2010 rok, zaś dwa kolejne wskaźniki tj. emisja zanieczyszczeń SO₂ (kg na mieszkańca) i recykling odpadów opakowaniowych (% ogółu wprowadzonych opakowań) można uznać za częściowo osiągnięte. Wskaźniki związane z emisją NO_x, OZE i ludnością obsługiwaną przez oczyszczalnie ścieków wykazują pożądane tendencje zmian, ale w wolniejszym od zakładanego tempie.

Ocena działań podejmowanych w ramach kluczowych programów i strategii związanych z ochroną środowiska i infrastrukturą ochrony środowiska –ogólna ocena wdrażania polityki ochrony środowiska

W latach 2006-2009 w ramach wszystkich analizowanych kluczowych programów i strategii związanych z ochroną środowiska i infrastrukturą ochrony środowiska realizowano cele dotyczące: działań systemowych polityki ekologicznej, zachowania różnorodności biologicznej, ochrony zasobów kopalni, gospodarowania wodami, a także rozwoju i poprawy infrastruktury ochrony środowiska.

W ramach działań systemowych polityki ekologicznej:

- ü osiągnięto znaczący postęp w zakresie uwzględniania ochrony środowiska w dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego – głównie poprzez system ocen oddziaływania na środowisko wprowadzony w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199 poz. 1227, z późn. zm)
- ü związanych z aktywizacją rynku na rzecz ochrony środowiska – w 2007 r. przyjęty został dokument *Krajowy Plan Działań w zakresie zielonych zamówień publicznych na lata 2007-2009*
- ü promowano i wdrażano systemy zarządzania środowiskowego, szczególnie w zakresie Wspólnotowego Systemu Ekozarządzania i Audytu (EMAS) – prowadzona akcja informacyjno-edukacyjna przynosi efekty, w systemie zarejestrowanych jest obecnie (kwiecień 2011) 24 organizacje
- ü prowadzono stałą edukację i informację społeczeństwa w zakresie możliwego udziału w działaniach na rzecz ochrony środowiska.

W ramach zachowania bogactwa różnorodności biologicznej podjęto następujące działania:

- ü uzupełnianie sieci Natura 2000 i pozostałej sieci obszarów chronionych (wzrost obszarów prawnie chronionych z 32,1% w 2006 roku do 32,4% powierzchni kraju w 2009 r.)
- ü ustanowienie krajowej sieci ogrodów zoologicznych i botanicznych realizujących ochronę *ex situ* ginących i zagrożonych gatunków
- ü zwiększanie lesistości (z 28,9% w 2006 r. do 29,2% w 2010 r.), zmiany składu gatunkowego drzewostanów, prowadzenie zagospodarowania obszarów pokłeskowych (np. Puszczy Piskiej, Beskidu Żywieckiego)
- ü wykonanie pierwszego cyklu Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasu
- ü realizowanie zadań z zakresu monitoringu środowiska
- ü realizowanie – w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 - programu rolnośrodowiskowego - wspierającego stosowanie dobrych praktyk rolniczych i promującego systemy produkcji rolniczej prowadzone w sposób przyjazny dla przyrody.

W ramach zwiększenia ochrony zasobów kopalni i wykorzystania środowiska geologicznego do celów gospodarczych zrealizowano następujące działania:

- ü wytypowano struktury geologiczne dla projektów demonstracyjnych w celu podziemnego składowania CO₂
- ü zintensyfikowano prace geologiczne mające na celu udokumentowanie strategicznych złóż kopalni energetycznych
- ü utworzono bazę danych geologiczno-inżynierskich
- ü opracowano atlas geologiczno-inżynierski aglomeracji wrocławskiej

- ū zakończono realizację I etapu systemu ochrony przeciwośuwiskowej (2008 rok), rozpoczęto wykonywanie map osuwisk dla polskich Karpat, wybrane osuwiska objęto monitoringiem
- ū zwiększono dostępne dane o geosuwiskach, w tym wprowadzono dwie nowe warstwy do mapy geosuwiskowej Polski 1: 50 000.

W ramach gospodarowania wodami dla ochrony przed powodzią suszą i deficytem wody – na podstawie analizowanych sprawozdań z realizacji programów i strategii związanych z ochroną środowiska i infrastrukturą ochrony środowiska zidentyfikowano działania w zakresie opracowania przeglądu istotnych problemów dorzeczy. Ponadto, w 2010 roku opracowano projekt Polityki wodnej państwa do roku 2030 i tzw. Program Żuławski 2030 (Program Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuławy – do roku 2030 z uwzględnieniem etapu 2015).

Ocenia się, że największym problemem Polski w tym zakresie jest **zbyt mała rezerwa przeciwpowodziowa** (w ramach istniejących budowli przeciwpowodziowych) na poziomie poniżej 1 mld m³. Działania podejmowane do tej pory jako zabezpieczenie w tym zakresie koncentrowały się na budowie wałów przeciwpowodziowych i zbiorników retencyjnych. Według danych GUS w 2009 r. długość wałów wynosiła 8 492 km (tj. o 25 km więcej niż w 2006 r.) i zapewniała ochronę obszaru 1093,3 tys. ha (wobec 1 086,3 tys. ha w 2006 roku). W 2009 r. stacji pomp odwadniających na terenie całego kraju było 585 (o 6 więcej niż w 2006 roku) o obszarze oddziaływania 598,7 tys. ha (wobec 599,4 tys. ha w 2006 roku). W 2009 r. w Polsce funkcjonowało 30 631 obiektów małej retencji o pojemności 705 322,9 dam sześciennych²⁰⁰. Największą przeszkodą w opracowaniu kompleksowej strategii w zakresie ochrony przeciwpowodziowej są przyczyny: organizacyjno-prawne (w tym: brak jednoznaczności określenia kompetencji i zasad współdziałania pomiędzy administracją rządową i samorządową), niepełna integracja planowania w gospodarce wodnej z planowaniem przestrzennym, niepełna implementacja Ramowej Dyrektywy Wodnej (2000/60/WE) i Dyrektywy Powodziowej (2007/60/WE), brak spójnego systemu informacyjnego wspierającego zarządzanie zasobami wodnymi.

W ramach rozwoju i poprawy infrastruktury ochrony środowiska zrealizowano działania, których efektem w latach 2006-2009 było²⁰¹:

- ū zwiększenie wskaźnika udziału OZE w pozyskaniu energii pierwotnej ogółem do 9,0% (wzrost o 3,0 p.p.)
- ū zwiększenie wskaźnika udziału energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w zużyciu ogólnym do 5,8% (wzrost o 2,9 p.p.)
- ū zwiększenie wskaźnika długości czynnej sieci wodociągowej do 207 377,1 km (wzrost o 11 854,6 km)
- ū zwiększenie odsetka ludności korzystającej z sieci wodociągowej do 87,2% (wzrost o 0,8 p.p.)
- ū zwiększenie wskaźnika długości sieci kanalizacyjnej do 100 201,5 km (wzrost o 15 345,5 km)
- ū zwiększenie odsetka ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków do 64,2 % (wzrost o 2,9 p.p.)
- ū zwiększenie odsetka ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej do 61,5% (wzrost o 1,7 p.p.)
- ū zwiększenie ilości zebranych odpadów komunalnych na mieszkańca do 264 kg (wzrost o 5 kg)
- ū zwiększenie odsetka ludności objętej zorganizowanym zbieraniem odpadów do 79,1% (wzrost o 1 p.p. w porównaniu do roku 2008).

Reasumując dokonaną ocenę wdrażania założonych celów w zakresie kluczowych strategii i programów związanych z infrastrukturą i ochroną środowiska należy stwierdzić, iż działania podejmowane w ramach szeroko rozumianej polityki ochrony środowiska przybliżają nasz kraj do spełnienia wymogów Traktatu Akcesyjnego i realizacji założonych celów; mimo dużego postępu efekty jednak nie są w pełni zadowalające. Wydaje się, że oprócz przyczyn wynikających z przewlekłych procedur administracyjnych i braku pełnej implementacji prawa unijnego należy także wskazać zbyt wyidealizowane cele poszczególnych programów i strategii, nie uwzględniające w pełni uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i prawnych ich realizacji.

Zadania, które stanowią będą największe wyzwania do roku 2015 w zakresie prowadzenia polityki ochrony środowiska związane są z rozwojem: infrastruktury gospodarki odpadami (w tym szczególnie zagospodarowanie odpadami komunalnymi), infrastruktury wodno-ściekowej (w szczególności w ramach realizacji KPOŚK) i infrastruktury energetycznej (w tym wynikającej z realizacji założeń *Polityki*

²⁰⁰ Ochrona środowiska 2007 i Ochrona środowiska 2010, obie publikacje – GUS.

²⁰¹ Na podstawie danych GUS.

energetycznej Polski do 2030 roku). Wiele podejmowanych działań musi mieć charakter kompleksowy, bo tylko wtedy możliwe będzie osiągnięcie założonych celów np. działania związane z gospodarowaniem wodami i ochroną przed powodzią nie mogą koncentrować się tylko na budowie infrastruktury, ale obejmować powinny także działania prowadzące do zwiększania pojemności retencyjnej zlewni, działania planistyczne i związane z edukacją społeczności lokalnych zagrożonych terenów (w tym z zakresu zachowania podczas powodzi, współdziałania ze służbami ratowniczymi, a także podejmowania działań oddolnych umożliwiających uniknięcie niektórych strat materialnych).

Oprócz zadań związanych z rozwojem infrastruktury największym wyzwaniem dla polityki ochrony środowiska jest zakończenie prac nad siecią obszarów Natura 2000 i zapewnienie jej odpowiedniego funkcjonowania (m.in. poprzez plany ochrony dla obszarów Natura 2000), a także akceptacji społecznej dla tej formy ochrony różnorodności biologicznej.

W zakresie zadań systemowych polityki ekologicznej kluczowe w najbliższych latach powinno być wdrażanie na szeroką skalę zasad ekoprojektowania (włączanie aspektów środowiskowych w cały cykl życia produktu), w tym ekoprojektowania urbanistycznego, pozwalającego nie tylko na energooszczędność i generowanie mniejszej ilości zanieczyszczeń, ale także wkomponowanie w naturalne otoczenie, możliwie najlepiej harmonizujące z przyrodą.

REKOMENDACJE DLA POLITYKI ROZWOJU

Ochrona środowiska w Polsce od kilkunastu lat została w sposób nierozzerwalny powiązana z rozwojem społeczno-gospodarczym, albowiem obowiązujący paradygmat zrównoważonego rozwoju zakłada oddzielenie wzrostu gospodarczego od antropopresji (szczególnie przejawiającej się emisjami do wód i powietrza). Ostatnie lata, szczególnie od roku 2004 – czyli od czasu akcesji do UE, charakteryzuje wzmożony wysiłek w zakresie poprawy jakości środowiska i rozwoju infrastruktury ochrony środowiska. Wychodząc naprzeciw tym potrzebom, zarówno w ramach *Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*, jak i *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, założono podjęcie intensywnych działań w zakresie szeroko rozumianej infrastruktury ochrony środowiska. *SRK 2007-2015* zawiera odniesienia do działań na rzecz jakości i infrastruktury środowiska, wpisując się w tym zakresie w Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego i postulowane w nim zintegrowane podejście do ochrony środowiska. *SRK* stanowi dokument ramowy, realizowany w poszczególnych dziedzinach (obszarach) poprzez strategie sektorowe (krajowe i regionalne). Dokonana analiza zapisów celów kluczowych strategii i programów dotyczących infrastruktury i ochrony środowiska pozwala stwierdzić, że wykazują one zgodność z *SRK*, wpisując się w szczególności w priorytet 2 i priorytet 4. Należy również podkreślić, że w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 założono podjęcie intensywnych działań w zakresie szeroko rozumianej infrastruktury ochrony środowiska oraz że jednym z celów *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa* jest ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Analiza stopnia osiągnięcia celów *środowiskowych* *SRK* (w tym celów programów i strategii ochrony środowiska i infrastruktury ochrony środowiska), a także doświadczeń z realizacji celów *NPR 2004-2006* pozwalają na sformułowanie szczegółowych wniosków w odniesieniu do polityki ochrony środowiska.

- Konieczne są zmiany w prawodawstwie polskim, w którym dotychczas nie dokonano pełnej transpozycji prawa UE w zakresie środowiska. Choć proces ten jest realizowany w sposób ciągły, to brak pełnej implementacji w kilku obszarach utrudnia znacznie prowadzenie polityki ochrony środowiska - co dotyczy głównie Ramowej Dyrektywy o Odpadach. Pełna transpozycja prawa w zakresie ww. dyrektyw pozwoli także na zmiany systemu instytucjonalnego.
- Niezbędne jest konsekwentne wdrażanie istniejących rozwiązań w zakresie aktywizacji rynku na rzecz ochrony środowiska. W dniu 14 czerwca 2010 r. Rada Ministrów przyjęła *Krajowy Plan działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010-2012* opracowany przez Urząd Zamówień Publicznych. Jest to dokument planistyczny zawierający analizę unijnych i krajowych regulacji prawnych zarówno bezpośrednio odnoszących się do kwestii zielonych zamówień publicznych, jak i pośrednio z nimi powiązanych. Celem *Planu Działań* jest promocja rozwiązań przewidzianych w procedurach przetargowych, które mogą pozytywnie wpłynąć na rozwój eko-innowacji oraz postaw pro-społecznych.
- W zakresie udziału społeczeństwa w działaniach na rzecz ochrony środowiska potrzebne są zakrojone na szeroką skalę działania informacyjne i edukacyjne (z wykorzystaniem środków

masowego przekazu), które zwiększą jego aktywny udział w programowaniu i podejmowaniu decyzji. Szczególnie istotne jest to na etapie programowania, gdyż pozwala zmniejszyć skalę konfliktów przyrodniczych i społecznych związanych z inwestycjami z zakresu infrastruktury, w tym infrastruktury ochrony środowiska.

- Jak wskazano w ewaluacji *ex post* NPR 2004-2006, w ramach programowania dominowały dwa zasadnicze podejścia: skoncentrowane (w którym wspierano działania w dużych aglomeracjach, gdzie powstaje znaczna część ścieków i odpadów komunalnych) i rozproszone (gdzie współfinansowana była szeroka gama przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska). Pierwsze podejście przynosiło efekty ekologiczne i umożliwilo rozwiązywanie kluczowych problemów środowiskowych, natomiast efekty drugiego podejścia były rozmyte, gdyż nie prowadziło ono do kompleksowego rozwiązywania problemów środowiskowych. W obecnej perspektywie programowania podejście zasadniczo nie uległo zmianie. Najwięcej środków na realizację zadań związanych z ochroną i infrastrukturą środowiska przewidziano w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko, w ramach którego wspierana jest szeroka gama projektów. Działania środowiskowe realizowane są także w ramach regionalnych programów operacyjnych. Ponadto, istotnym źródłem finansowania działań prośrodowiskowych na obszarach wiejskich są instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej. Ochrona gleb i wód realizowana jest m.in. w oparciu o system zachęt finansowych dla rolników, sformułowanych jako zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) dla beneficjentów płatności bezpośrednich. Także w ramach PROW 2007-2013 rolnicy korzystają z instrumentów finansowych służących ochronie zasobów naturalnych – wody, gleby oraz bioróżnorodności na obszarach wiejskich. Należą do nich m.in. Program rolnośrodowiskowy²⁰², a także działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” oraz „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”. Osiągnięcie wyższych efektów ekologicznych i rozwiązanie kluczowych problemów środowiskowych może wymagać koncentracji wysiłków na przedsięwzięciach o największej sile oddziaływania, które mogą pełnić rolę katalizatora innych działań (np. projekty pokazowe, demonstracyjne). Szczególnie istotne jest precyzyjne wspieranie przedsięwzięć w ramach gospodarki wodno-ściekowej, tak aby wszystkie aglomeracje, dla których dokonano zmiany terminów realizacji inwestycji w KPOŚK (aktualizacja z 2010 r.) realizowane były zgodnie z przyjętym harmonogramem. Kolejnym kluczowym obszarem wymagających wsparcia jest gospodarka odpadami, szczególnie w zakresie wykorzystania technologii związanych z zagospodarowaniem komunalnych osadów ściekowych (w tym spalarni). Wspierać należy przede wszystkim projekty kompleksowe, obejmujące większe obszary (ponadgminne), gwarantujące stabilny dopływ odpowiedniego strumienia odpadów. W ramach zaktualizowanych wojewódzkich planów gospodarki odpadami wyznaczane są regionalne systemy gospodarki odpadami komunalnymi, które zgodnie z harmonogramem KPGO 2014 powinny powstać w latach 2011-2016. Kluczowym wydaje się uwzględnienie w ich ramach rozwiązań kompleksowych dla poszczególnych regionów (w tym optymalnej lokalizacji) i uwzględniających uwarunkowania społeczno-gospodarcze (w tym wpływ na lokalne rynki pracy).
- W ramach obowiązujących dokumentów programowych zakłada się wspieranie OZE, ale głównie wiatru i biomasy. Potrzebne jest jednak odpowiednie wsparcie dla rozwoju hydroenergetyki, która charakteryzuje się wysoką efektywnością i sprawnością. Powinno się zatem wypracować rozwiązania umożliwiające rozwój hydroenergetyki uwzględniający zalecenia związane z zachowaniem ciągłości ekologicznej cieków.
- W zakresie programowania ochrony środowiska należy odchodzić od podziału administracyjnego na rzecz opracowania programów, planów i strategii dla obszarów funkcjonalno-przestrzennych (np. zlewni, czy aglomeracji z otoczeniem funkcjonalnym). Podejście to umożliwi kompleksowe rozwiązywanie problemów między innymi z zakresu gospodarki odpadami (w tym komunalnymi osadami ściekowymi), gospodarki wodno-ściekowej, a także minimalizowanie zapotrzebowania na energię i możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii, między innymi biomasy w ciepłowniach lokalnych. Programowanie rozwoju w ramach tego typu obszarów umożliwi większe uporządkowanie procesów urbanizacyjnych i zmniejszenie presji na obszary dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

²⁰² Jedno z działań osi 2 „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007-2013.

- Jak wskazują przeprowadzone analizy, kluczowe dokumenty dotyczące ochrony i infrastruktury środowiska w znikomym stopniu odnoszą się do diagnozy uwarunkowań społeczno-gospodarczych, w tym nie jest analizowany wpływ na stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego.
- W ramach polityki związanej z ochroną środowiska powinno nastąpić wzmocnienie systemu planowania przestrzennego (w skali województwa wzmocnienie rangi planu zagospodarowania przestrzennego, w skali gminy dążenie do objęcia planami miejscowymi jak największej powierzchni gmin, a przynajmniej tych terenów, które będą podlegały przekształceniom).
- W ramach polityki ochrony środowiska (i ogólnie polityki rozwoju) planuje się wzmocnienie i powiększanie systemu obszarów chronionych (w tym obszarów Natura 2000) i intensywny rozwój infrastruktury (w tym liniowej). Jak wskazywano we wcześniejszych opracowaniach - głównie w ramach ocen oddziaływania na środowisko - prowadzić to będzie do konfliktów, w tym społecznych, o podłożu środowiskowym. Dlatego istotne jest określenie tzw. *ruszty ekologicznej* w skali kraju i poszczególnych regionów. Co istotne, proces ten powinien zostać szeroko uspołeczniony i równocześnie powinny powstać strategie negocjacji dla obszarów, na których konfliktów nie da się uniknąć.
- W ramach usprawniania realizacji polityki ochrony środowiska powinno być wzmocniane instrumentarium dotyczące gospodarki gruntami, zasobami wodnymi, przyrodniczymi zwiększające operacjonalizację powstających programów czy planów. Konieczna jest więc budowa i/lub rozbudowa: systemu informacji Środowisko, Geoportalu, Ekoinfonetu, systemu informacji o odpadach, a także systemu katastru wodnego i gruntowego. Docelowo, oprócz funkcjonujących krajowych baz danych, każde województwo powinno posiadać system informacji przestrzennej, w ramach którego gromadzone będą także wszelkie dane dotyczące polityki rozwoju, w tym polityki ochrony środowiska. Problemy związane z dostępem do danych i informacji w przedmiotowym zakresie, jak również zarządzaniem nimi, zostaną częściowo rozwiązane poprzez wdrożenie wymagań dyrektywy INSPIRE (2007/2/WE).
- W ramach obowiązujących dokumentów strategicznych istnieją ograniczone możliwości promowania rozwiązań innowacyjnych i nowatorskich, charakteryzujących się wysoką efektywnością ekologiczną i ekonomiczną. Możliwe jest w ramach kolejnych aktualizacji umieszczanie w dokumencie odnośników do tzw. dobrych praktyk, wraz z podaniem źródła informacji o danych projektach (np. w ramach sprawozdań z realizacji np. KPGO możliwe jest zebranie w formie załącznika zestawu dobrych praktyk i ewentualnych inwestycji demonstracyjnych, mających na celu tworzenie efektu zachęty, powinno to dotyczyć szczególnie rozwiązań kompleksowych).
- W ramach wdrażania polityki rozwoju i polityki ochrony środowiska kluczowe jest korelowanie celów wielu polityk sektorowych. Dlatego za istotną należy uznać intensyfikację prac w zakresie opracowania i/lub przyjęcia do realizacji i wdrażania: Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Polityki miejskiej, Narodowej Strategii Gospodarowania Wodami, Programu kompleksowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego dla kraju i obszarów problemowych np. Żuław.

Powyższe wnioski stanowią przesłanki do sformułowania następujących rekomendacji dotyczących wdrażania polityki ochrony środowiska:

- Doprowadzenie do pełnej transpozycji prawa wspólnotowego (szczególnie w zakresie gospodarki odpadami).
- Skorelowanie zapisów polityki przestrzennej (w tym miejskiej) z polityką ochrony środowiska, szczególnie w zakresie obszarów funkcjonalno-przestrzennych.
- Dalsze porządkowanie dokumentów strategicznych dotyczących ochrony i infrastruktury środowiska (powinno się dążyć do mniejszej liczby dokumentów na rzecz opracowań bardziej kompleksowych).
- Dostosowanie systemu programowania ochrony środowiska do skali ponadlokalnej (w ramach zlewni lub innych obszarów funkcjonalno-przestrzennych).
- Wzmocnienie systemu planowania przestrzennego – na poziomie operacyjnym premiowanie posiadania planu zagospodarowania przestrzennego.

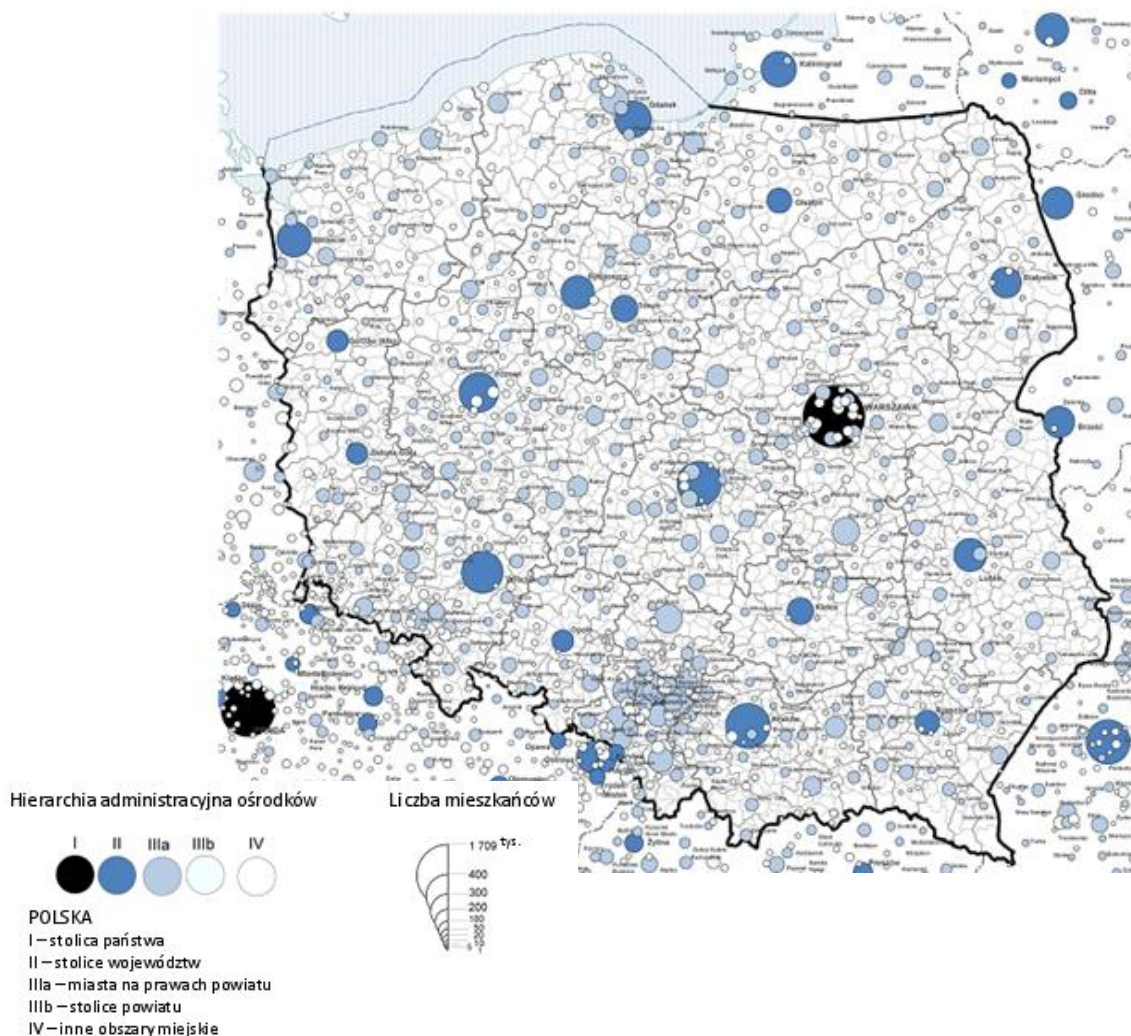
- Określenie pożądanej sekwencji działań w zakresie rozwiązania najistotniejszych problemów dotyczących ochrony i infrastruktury środowiska (w tym o ile to możliwe – zintensyfikowanie działań dokumentacyjnych jako warunkujących wdrażanie).
- Wprowadzenie obowiązku monitoringu przyrodniczego (np. w ramach projektów badawczych) na obszarach, gdzie przeprowadzono inwestycje infrastrukturalne (np. drogi, duże zbiorniki wodne, farmy wiatrowe) w celu określenia skuteczności zaplanowanych i podjętych działań minimalizujących skutki przyrodnicze.
- Intensyfikacja działań adaptacyjnych w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom zarówno suszy, jak i powodzi - racjonalne prowadzenie gospodarki wodnej, w tym retencjonowanie wód powierzchniowych, jak i podziemnych, w celu łagodzenia pojawiających się wezbrań i wspomaganie w okresie suszy. Niezwykle istotne jest też podejmowanie działań polegających na oszczędzaniu wody i zmniejszeniu jej poboru, co spowodować się będzie do ograniczenia jej deficytu.
- Wdrażanie i promowanie możliwie najszerszego udziału społeczeństwa w programowaniu rozwoju (co może niwelować potencjalne konflikty na etapie realizacji).

7. ROZWÓJ OBSZARÓW MIEJSKICH

Diagnoza i problemy rozwoju obszarów miejskich

We współczesnej gospodarce coraz większego znaczenia nabierają miasta²⁰³, które stają się głównymi centrami rozwoju. Przede wszystkim dotyczy to miast największych, ale także miast średniej wielkości, które choć o ograniczonym zasięgu oddziaływania, są bardzo istotne z punktu widzenia tworzenia warunków dla zrównoważonego rozwoju kraju wykorzystującego policentryczną strukturę osadniczą.

Mapa 6. Struktura osadnicza Polski



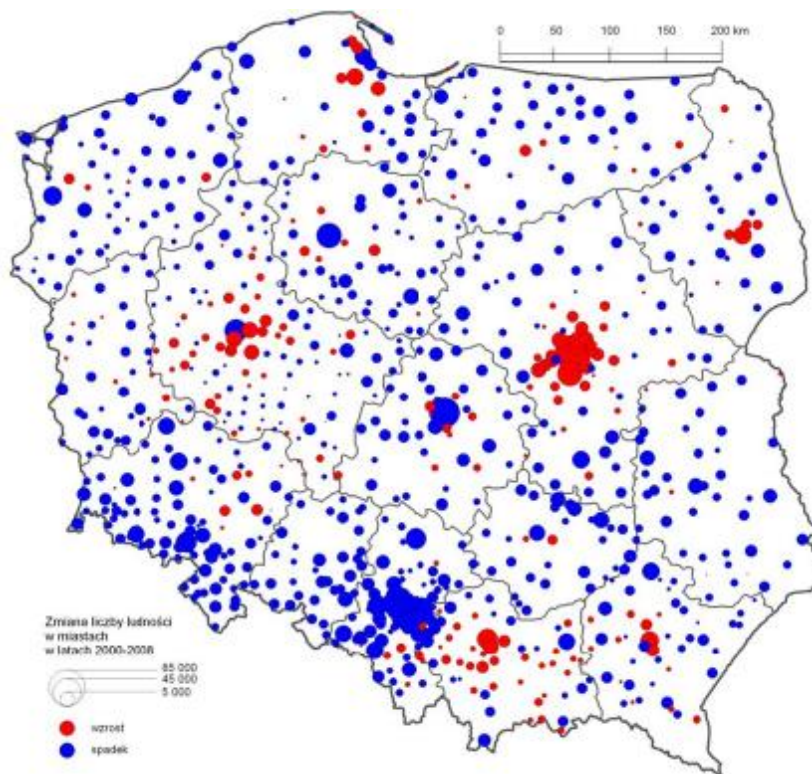
Źródło: Śleszyński P., Projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2010

²⁰³ Przez miasto rozumie się wyodrębnioną pod względem prawno-administracyjnym jednostkę/obszar posiadający status miasta nadany aktem prawnym. Status miasta dla gminy lub miejscowości będącej częścią gminy nadaje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, a przepisy regulujące postępowanie w tym zakresie zawarte są w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz.1591, z późn. zm.) oraz wydanym na podstawie art. 4b ust. 4 tej ustawy Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz. U. Nr 86, poz. 943, z późn. zm.).

Obszary miejskie w Polsce

W Polsce, zgodnie z podziałem administracyjnym, w 2010 r. znajdowały się 903 miasta (o 12 więcej niż w 2007 r.), a zameldowanych w nich było ponad 23 mln mieszkańców (co stanowi prawie 61% ludności kraju)²⁰⁴. Spośród nich 8 zostało zaliczonych do największych ośrodków Unii Europejskiej, tzw. MEGA²⁰⁵. Są to Warszawa, Kraków, Trójmiasto (Gdańsk-Gdynia-Sopot), Wrocław, Poznań, konurbacja górnośląska (Katowice wraz z 13 miastami wchodzącymi w skład Górnośląskiego Związku Metropolitalnego²⁰⁶), Łódź i Szczecin. Zamieszkuje je prawie 20% ludności kraju, w tym Warszawę 4,5% (co wskazuje, że w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej, w Polsce nie występuje nadmierna dominacja stolicy). Struktura systemu osadniczego w Polsce jest stosunkowo zrównoważona, co oznacza **duży stopień policentryczności sieci osadniczej** (jeden z najwyższych w Europie). Jednocześnie, ośrodki miejskie w Polsce nie są równomiernie rozłożone przestrzennie – **zachodnie obszary kraju charakteryzuje znacznie większa gęstość miast malejąca ku wschodowi**. Miasta zajmują w Polsce obszar 21,5 tys. km² i generalnie ich powierzchnia w ostatnich latach rosła (od 2007 r. o ponad 120 km²), przy jednoczesnym spadku liczby ich ludności (od 2007 r. o prawie 40 tys. osób). Należy pamiętać, że na fakt ten ma jednak wpływ generalny spadek liczby ludności całego kraju – emigracje i malejący przyrost naturalny – oraz przenoszenie się ludności z centrów miast do ich stref podmiejskich.

Mapa 7. Zmiany liczby ludności w miastach Polski w latach 2000-2008



Źródło: Węclawowicz G., Charakterystyka głównych trendów i zmian w rozwoju obszarów miejskich Polski, ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010

²⁰⁴ Bank Danych Lokalnych GUS.

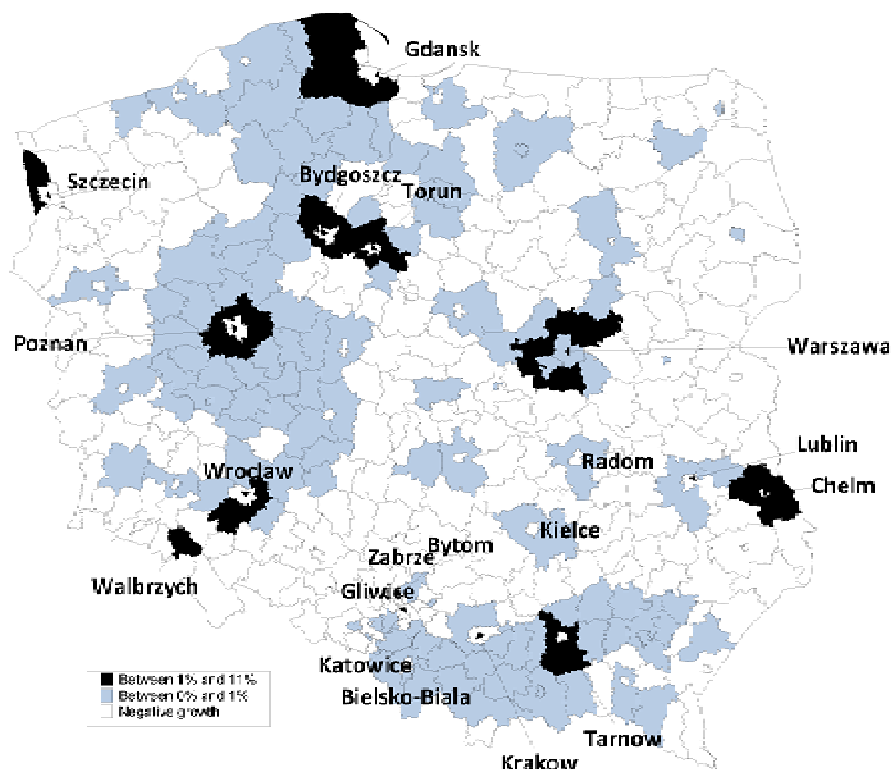
²⁰⁵ Za: ESPON 111. *Potentials for polycentric development in Europe. Final report. August 2004*: W ramach projektu ESPON duże, europejskie ośrodki miejskie zostały ocenione pod kątem kilku wskaźników (m.in. liczby ludności, konkurencyjności, dostępności i gospodarki opartej na wiedzy), a następnie podzielone na 5 kategorii: węzły globalne (w Europie jedynie Londyn i Paryż), MEGA 1 – 17 ośrodków miejskich, które osiągnęły najwyższe wskaźniki we wszystkich badanych kategoriach (wśród nich: Frankfurt, Madryt, Rzym, Amsterdam i in.), MEGA 2 – 8 ośrodków miejskich, które osiągnęły niższe wskaźniki w jednej lub dwóch badanych kategoriach (m.in.: Ateny, Dublin, Oslo), MEGA 3 – 26 ośrodków miejskich z reguły mniejszych od wcześniej wymienionych, mniej konkurencyjnych i słabiej dostępnych (m.in.: Praga, Warszawa, Budapeszt, Bratysława) oraz MEGA 4 – 23 pozostałe największe europejskie ośrodki miejskie, a wśród nich 7 polskich.

²⁰⁶ W skład Górnośląskiego Związku Metropolitalnego wchodzi: Katowice, Bytom, Chorzów, Gliwice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Świętochłowice, Tychy, Zabrze, Dąbrowa Górnicza, Sosnowiec i Jaworzno.

Współcześnie w Polsce obserwuje się następujące trendy demograficzne:

- depopulacja małych miast leżących poza wpływami obszarów metropolitalnych²⁰⁷ – głównie obszarów Polski wschodniej, Sudetów, Górnego Śląska, woj. łódzkiego oraz Pomorza; utrzymanie tego trendu może stworzyć problemy dalszego rozwoju na wielu obszarach kraju;
- suburbanizacja – zmniejszanie się liczby ludności obszarów centralnych części największych miast – przy jednoczesnym wzroście liczby ludności w miejscowościach położonych wokół nich (szczególnie dotyczy to miast zachodniej i centralnej Polski – m.in. Poznań, Wrocławia, Warszawy, Bydgoszczy, Torunia); zjawisko to często przybiera formę niekontrolowanego rozprzestrzeniania się obszarów miejskich (tzw. *urban sprawl* – rozlewania się miast);
- koncentracja ludności w obszarach metropolitalnych, a lokalnie – w miastach średniej wielkości;
- największy wzrost ludności w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich znajdujących się w obszarach funkcjonalnych największych miast (Warszawy, Poznań, Trójmiasto, Wrocławia, Krakowa, Rzeszowa, Białegostoku);
- systematyczne starzenie się ludności miejskiej (wskaźnik obciążenia demograficznego²⁰⁸ wyniósł w 2004 r. 52,3 w 2007 r. 51,6, a w 2010 r. wzrósł do 53,3);
- pozostanie obszarów metropolitalnych i dużych miast w ich granicach funkcjonalnych głównymi ośrodkami przyciągającymi migrantów (przy czym poza obszarem metropolitalnym Warszawy migracje do pozostałych ośrodków mają charakter bardziej regionalny).

Mapa 8. Wzrost liczby ludności w Polsce (na poziomie powiatów w latach 1998–2008)



Źródło: OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews. Poland 2011*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>

²⁰⁷ W niniejszym opracowaniu terminy metropolie/obszary metropolitalne odnoszą się do 8 ośrodków sklasyfikowanych w ramach projektu ESPON jako europejskie MEGA.

²⁰⁸ Wskaźnik prezentujący liczbę osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, dane GUS.

Mapa 9. Zlewnie migracyjne miast wojewódzkich, 2008 r.



Źródło: Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., Świątek D., Siłka P., 2009

Sytuacja gospodarcza obszarów miejskich

W okresie 2004-2008 r. najwyższy wzrost poziomu rozwoju gospodarczego odnotowano głównie w następujących podregionach²⁰⁹-miastach: Warszawie (do 326% średniego PKB na mieszkańca dla Polski), Poznaniu, Wrocławiu, Krakowie, podregionie katowickim²¹⁰, Łodzi i Szczecinie (od 194% do 128% średniej krajowej). Wysoko uplasowały się także podregiony: legnicko-głogowski (za sprawą Zagłębia Miedziowego i ponad 4-krotnego wzrostu światowych cen miedzi – 200% średniego PKB na mieszkańca dla Polski), warszawski-zachodni, tyski, poznański, trójmiejski, gliwicki, wrocławski i bydgosko-toruński, a więc regiony konurbacji górnośląskiej, Trójmiasto (Gdańsk-Gdynia-Sopot) i obszary funkcjonalne wielkich miast. Osiem podregionów miejskich (obszarów sklasyfikowanych jako polskie MEGA) w 2008 r. generowało 31% PKB całego kraju.

Stopa bezrobocia w miastach wg BAEL wynosiła w 2010 r. 9,8% (9,9% w 2007 r.). Liczba podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców w miastach w 2010 r. to 1 252 (w porównaniu do 1 024 dla całej Polski i 668 dla obszarów wiejskich).²¹¹

Wskaźniki gospodarcze charakteryzujące polskie MEGA kształtują się następująco²¹²:

- średnia wielkość wartości dodanej brutto na 1 pracującego w 2008 r. wynosiła 98 581 zł, najwyższą wartością charakteryzowała się Warszawa – prawie 140 tys. zł, na drugim miejscu Poznań – nieco ponad 100 tys. zł; dla porównania średnia wartość *per capita* dla Polski wynosiła 78 778 zł;
- średnia przeciętnego, miesięcznego wynagrodzenia²¹³ brutto w 2010 r. wynosiła 3 837 zł (3 225 zł w 2007 r.), na pierwszym miejscu znalazła się Warszawa – 4,7 tys. zł, na drugim podregion katowicki – około 4 tys. zł, niższe od średniej krajowej wynagrodzenie utrzymuje się w Łodzi – w 2009 r. było to 3 243 zł; dla porównania w Polsce wynosiło ono 3 435 zł;

²⁰⁹ NUTS 3.

²¹⁰ W skład podregionu katowickiego (NUTS3) wchodzi: Katowice, Mysłowice, Ruda Śląska, Świętochłowice, Chorzów, Siemianowice Śląskie. Pozostałe miasta konurbacji górnośląskiej rozlokowane są w kilku innych podregionach, co utrudnia przedstawienie danych dla całego tego obszaru. Tym samym należy pamiętać o tym, że faktyczne wskaźniki dla konurbacji są wyższe niż dane prezentowane jedynie dla podregionu katowickiego.

²¹¹ Bank Danych Lokalnych GUS.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ Dane dotyczą wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych o liczbie pracujących powyżej 9 osób, wg faktycznego miejsca pracy.

- średnia stopa bezrobocia rejestrowanego w 2010 r. wynosiła 6,05% (4,9%²¹⁴ w 2007 r.), najniższa stopa bezrobocia notowana była w Warszawie – 3,4%, najwyższa w Szczecinie 9,6% i Łodzi 10,0%; dla porównania – w Polsce wynosiła ona 12,3%.

Analiza rozmieszczenia siedzib firm pozwala zauważyć istotną rolę dużych miast, które wraz ze swoim otoczeniem stanowią główne bieguny rozwoju przedsiębiorczości. Koncentracja wielu ośrodków zarządzania przedsiębiorstwami w Warszawie pokazuje rzeczywisty poziom dominacji stolicy w układzie przestrzennym kraju. Na kolejnych miejscach znajdują się pozostałe ośrodki MEGA oraz Płock (ze względu na siedzibę PKN Orlen). Przeprowadzone w 2007 r. badania wykazały, że **10 największych ośrodków miejskich w Polsce koncentrowało 55% ogólnej liczby firm; 73% ich przychodów, zatrudniając 66% pracujących**²¹⁵.

Zmiany w miastach wywołane procesem de-industrializacji, połączone ze zmianami strukturalnymi i recesją gospodarczą są ciągle jeszcze widoczne i stanowią istotny problem gospodarczy. Dotyczy to szczególnie miast średniej wielkości, które w przeszłości pełniły ważne funkcje gospodarcze (oparte zbyt jednostronnie na produkcji przemysłowej) czy administracyjne – miasta Górnego Śląska, miasta położone w regionach poza bezpośrednim oddziaływaniem obszarów metropolitalnych, zwłaszcza te we wschodniej i północnej części kraju.

Z badań IBnGR²¹⁶ wynika, że wśród podregionów o najwyższej atrakcyjności inwestycyjnej dla działalności przemysłowej znajdują się dwa obszary położone na południu Polski: jeden ukształtowany wokół Górnego Śląska i zachodniej Małopolski, drugi wokół Wrocławia i Wałbrzycha (ośrodków przemysłowych Dolnego Śląska). Tym, co zadecydowało o ich atrakcyjności jest długa tradycja przemysłowa, specjalistyczny rynek pracy oraz względnie dobra dostępność komunikacyjna.

W zakresie atrakcyjności inwestycyjnej dla działalności usługowej na pierwszych miejscach znajdują się podregiony-miasta (łódzki, warszawski, katowicki, krakowski, bydgosko-toruński, poznański, wrocławski, trójmiejski, wałbrzyski, rzeszowski i bielski) jako te dysponujące dużymi zasobami pracowników o wysokich kwalifikacjach, dużymi rynkami zbytu, dobrą dostępnością komunikacyjną oraz infrastrukturą gospodarczą.

Podobnie przedstawia się sytuacja dla działalności zaawansowanych technologii, przy czym koncentracja tej działalności poza metropoliami dotyczy także ośrodków, w których zlokalizowana jest wysoko wyspecjalizowana produkcja o dużej skali oraz oferowane są dodatkowe korzyści w postaci np. stref ekonomicznych. Analiza rozmieszczenia ośrodków innowacji²¹⁷ pokazuje, że w 2009 r. istniało w Polsce 717 ośrodków tego typu, z czego ponad 32% z nich skoncentrowanych było na obszarach aglomeracji miejskich. Działalność badawczo-rozwojowa koncentruje się także w miastach zlokalizowanych w dobrze rozwiniętych regionach. W 2009 r. udział pięciu województw o największych nakładach na B+R – mazowieckiego, śląskiego, małopolskiego, wielkopolskiego i dolnośląskiego (a *de facto* aglomeracji zlokalizowanych na ich terenie) wynosił 75% - w tym 39% przypadało na metropolię warszawską. Regionalna koncentracja środków na B+R zmniejszyła się nieco po akcesji Polski do Unii Europejskiej (w 2003 r. udział 5 województw wynosił 77%, a na miejscu woj. dolnośląskiego było woj. łódzkie).²¹⁸

Sytuacja społeczna obszarów miejskich

Według szacunków, w 2008 r. w miastach wykształcenie wyższe posiadało 23% ludności, średnie (z przewagą kobiet) prawie 40%, zasadnicze zawodowe 20%, a gimnazjalne 4,5%²¹⁹. Niższy poziom wykształcenia ludności w małych miastach wynika z ich słabego poziomu rozwoju gospodarczego i

²¹⁴ Stan w dniu 31 grudnia.

²¹⁵ Węclawowicz G., Łotocka M., Baucz A. (red.): Rozwój miast w Polsce. Raport wprowadzający MRR opracowany na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010

²¹⁶ Analizy prowadzone od kilku lat przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) z Gdańska dotyczą atrakcyjności inwestycyjnej rozumianej jako: „...zdolność skłonienia do inwestycji, poprzez oferowanie kombinacji korzyści lokalizacyjnych możliwych do osiągnięcia w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej”.

²¹⁷ Raport o Ośrodkach Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce, Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce we współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości. Za ośrodki innowacji uznano: 23 parki technologiczne, 23 inicjatywy parkowe, 17 inkubatorów technologicznych, 51 akademickich inkubatorów przedsiębiorczości, 46 inkubatorów przedsiębiorczości, 87 centrów transferu technologii, 9 funduszy kapitału załączkowego, 7 sieci aniołów biznesu, 82 lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe, 54 fundusze poręczeń kredytowych, 318 ośrodków szkoleniowo doradczych i informacji.

²¹⁸ Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

²¹⁹ Węclawowicz G., Łotocka M., Baucz A. (red), wyd. cyt.

stałego odpływu ludności lepiej wykształconej i przedsiębiorczej, przede wszystkim w młodszych grupach wiekowych (20-30 lat). Znaczna ich część przenosi się do dużych miast wzbogacając ich kapitał ludzki. Statystyki pokazują, że poziom wykształcenia jest wprost proporcjonalny do wielkości gminy. **Wysoki udział ludności z wykształceniem wyższym występuje w największych miastach** – ośrodkach akademickich i gminach położonych wokół nich: przede wszystkim Warszawy, Krakowa, Poznania, Wrocławia, Trójmiasta, ale także i średnich ośrodków miejskich m.in. Olsztyna, Kielc, Białegostoku, Lublina i Zielonej Góry.

Do pokazania jakości kapitału społecznego można użyć dwóch wskaźników: funkcjonowania instytucji pozarządowych i udziału w wyborach. Obszary miejskie cechują się dużą aktywnością w zakresie działalności III sektora. Na terenie 16. stolic województw działa ponad 35% wszystkich organizacji pozarządowych w Polsce, a niemal połowa zlokalizowana jest w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. W miastach większa od średniej jest także frekwencja wyborcza. Podczas wyborów do Sejmu w 2007 r. największą zanotowano w Warszawie 73%, Poznaniu 69% i Gdańsku 67% (średnia krajowa wynosiła 53%)²²⁰.

Zgodnie z badaniem *Diagnoza Społeczna 2009*²²¹ największy zasięg ubóstwa charakteryzuje obszary wiejskie oraz miasta do 20 tys. mieszkańców. Najlepsze warunki i jakość życia charakteryzuje miasta największe, najniższe wskaźniki zaś mają miasta najmniejsze i obszary wiejskie. Jednocześnie największe ośrodki miejskie charakteryzuje największa głębokość ubóstwa. Różnice w jakości życia i potencjale rozwojowym pomiędzy poszczególnymi dzielnicami dużych miast są często większe niż różnice pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi.

Większość problemów społecznych, w tym bezdomność i inne formy wykluczenia społecznego, koncentruje się w miastach. Świadczy o tym m.in. udział wydatków na pomoc społeczną w budżetach gmin – w miastach wynoszą one 15%, a w miastach małych przekraczają nawet 20%. W dużych miastach dominują świadczenia opiekuńcze lub finansowe na sprawowanie opieki, co wskazuje na to, że problemy społeczne wynikają tam ze zjawiska demograficznego – starzenia się ludności. W mniejszych miastach, gdzie świadczeniami objętych jest nawet 10% mieszkańców, głównym powodem ich wypłacania jest ubóstwo będące wynikiem chronicznego bezrobocia, a więc czynnika ekonomicznego.²²²

Ośrodki miejskie szczytą się bogatym dziedzictwem kulturowym oraz stanowią skupisko takich instytucji kultury jak: muzea, galerie, teatry i instytucje muzyczne, w tym filharmonie i opery (w sumie około 1,3 tys. placówek). Ponadto w miastach działa połowa z funkcjonujących w Polsce bibliotek i domów kultury (ponad 6 tys. placówek). Miasta są jednocześnie siedzibą przedsiębiorstw działających w sferze przemysłów kultury i kreatywnych (przemysł wydawniczy, filmowy, muzyczny, reklama, wzornictwo, architektura), postrzeganych jako katalizatory innowacyjności i kreatywności. W ośrodkach miejskich odbywa się najwięcej spektakli, koncertów, wystaw, które tworzą wizerunek miasta, wpływają na jakość życia mieszkańców i przyciągają turystów. Na przykład Wawel co roku odwiedza 2,5 mln turystów z całego świata, Centrum Nauki Kopernik, tylko w ciągu 8 miesięcy jego działalności, odwiedziło ponad 0,5 mln osób, a odrestaurowane krakowskie Sukiennice w ciągu pierwszego kwartału działalności – 78,5 tys. osób.

Metropolie i inne duże miasta są ośrodkami usług wyższego rzędu obsługującymi znaczne obszary kraju i pełniącymi istotną rolę w zaspokajaniu różnorodnych potrzeb społecznych (głównie w zakresie szkolnictwa wyższego, specjalistycznej ochrony zdrowia, kultury, mediów, sądownictwa, administracji). W zakresie dostępności przestrzennej usług poszczególne tereny w Polsce położone są w promieniu 100 km od ośrodków wojewódzkich.

Stan środowiska naturalnego na obszarach miejskich

Od 1989 r. Polska wdrożyła wiele działań zmierzających do poprawy jakości środowiska oraz norm związanych z wytwarzaniem energii. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej poczyniła również znaczne inwestycje w technologię oczyszczania ścieków oraz transport i redukcję odpadów.

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ Czaplinski J., Panek T. (red.) *Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport. Rada Monitoringu Społecznego. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.*

²²² Porównaj: Założenia programu działania Związku Miast Polskich na VI kadencję, Poznań 3-4.03.2011.

Obecnie jednym z kluczowych priorytetów dla infrastruktury środowiskowej jest poprawa zasięgu i jakości działania oczyszczalni ścieków. W 2010 r. 88,6% (88,09% w 2009 r.) ludności miast (ponad 20 mln osób) korzystało z oczyszczalni ścieków (od 2007 r. zanotowano w tym zakresie wzrost o 2 p.p.), a 85,8% w 2009 r. z sieci kanalizacyjnej (o około 1 p.p. więcej niż w 2007 r.). W 2010 r. wśród polskich miast MEGA najniższy odsetek oczyszczanych ścieków przemysłowych i komunalnych w całkowitej ilości ścieków charakteryzował Warszawę (64,6%) oraz podregion katowicki (72,5%), a najwyższy – 100% – Wrocław.²²³

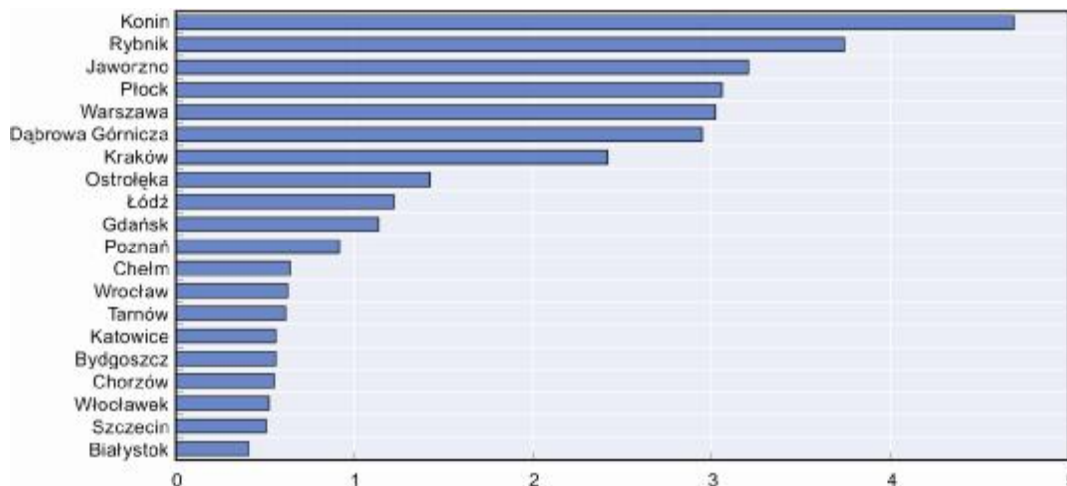
Stan jakości wód w Polsce, pomimo stopniowej poprawy w ostatnich latach, jest niezadowolający i odbiega od standardów Unii Europejskiej. Powolny postęp w poprawie jakości wód w polskich rzekach wynika z wciąż małego udziału oczyszczalni pozwalających na trzystopniowe oczyszczanie ścieków²²⁴. Niepokojące jest także wysokie zużycie wody w sytuacji narastających niedoborów i pespektywy stopowienia centralnych części Polski, bowiem zasoby wodne Polski są małe – średnio około 1660 m³ na mieszkańca rocznie, co stanowi 1/3 ilości wody przypadającej na mieszkańca Europy Zachodniej.²²⁵

Drugą istotną kwestią dla miejskiej infrastruktury środowiskowej jest kierowanie większej ilości odpadów ze składowisk do dalszej obróbki. Choć generalnie Polska zmniejszyła odsetek składowanych odpadów komunalnych z około 97% w 2003 r. do około 71% w 2008 r., a ilość wytwarzanych odpadów komunalnych na jednego mieszkańca w Polsce jest stosunkowo niewielka w porównaniu z np. innymi krajami OECD (320 kg na jednego mieszkańca rocznie w porównaniu ze średnio 560 kg na jednego mieszkańca rocznie w krajach OECD), to jednak problemem jest nadal wysoki odsetek składowania odpadów. Tylko niecały 1% odpadów jest objęty spalaniem, a niecałe 3% unieszkodliwianiu biologicznemu w kompostowniach²²⁶.

Kolejnym priorytetem jest zmniejszenie poziomu zanieczyszczenia powietrza, choć generalnie jego jakość w Polsce określana jest jako dobra. Głównym źródłem zanieczyszczenia jest tzw. niska emisja pochodząca z sektora bytowo-komunalnego, transportu i przemysłu. W 2008 r. największe zanieczyszczenie dotyczyło 150 miast, na terenie których koncentrowało się 67,7% krajowej emisji zanieczyszczeń pyłowych i 64,4% zanieczyszczeń gazowych²²⁷.

Wykres 55. Zanieczyszczenie powietrza w niektórych miastach w Polsce

Udział powiatów/miast w emisji do atmosfery zanieczyszczeń z zakładów szczególnie uciążliwych w Polsce (2009 r., %)



Źródło: OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews. Poland 2011*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>

Na stan środowiska naturalnego w miastach wpływa także rosąca presja urbanizacyjna na niektórych obszarach cennych przyrodniczo. Dotyczy to zwłaszcza zabudowy mieszkaniowej o dużych walorach rekreacyjnych oraz niekontrolowanego rozprzestrzeniania się dużych miast na terenach chronionych położonych w ich otoczeniu. Prowadzi to często do zajmowania siedlisk cennych przyrodniczo,

²²³ Bank Danych Lokalnych GUS.

²²⁴ Węclawowicz G., Łotocka M., Baucz A. (red.): wyd. cyt.

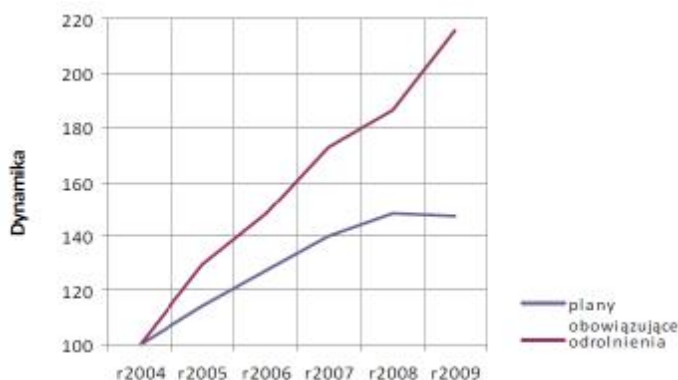
²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews. Poland 2011*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>

²²⁷ Węclawowicz G., Łotocka M., Baucz A. (red.): wyd. cyt.

niszczenia krajobrazu, ładu przestrzennego oraz przerywania sieci powiązań ekologicznych. Na koniec 2009 r. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przewidziano przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze w wysokości 536,5 tys. ha, co stanowiło 1,72% powierzchni kraju. W miastach na prawach powiatu wskaźnik ten wyniósł 2,2%, w innych gminach miejskich – 3,3%, w gminach miejsko-wiejskich – 0,8% i w gminach wiejskich – 3,4%. Szczególnie niepokojący jest ten ostatni wysoki wskaźnik, świadczący o wysokiej presji inwestycyjnej i (lub) podaży gruntów, jak wskazują analizy kartograficzne, zwłaszcza w strefach podmiejskich²²⁸.

Wykres 56. Porównanie tempa przyrostu powierzchni obejmującej obowiązujące plany miejscowe z tempem przyrostu powierzchni, dla których zmieniono przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze w latach 2004-2009 (2004=100)



Źródło: Śleszyński P. (koordynacja), Komornicki T., Stępiak M., Deręgowska A., Zielińska B., Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2009 r., opracowanie wykonane dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury, skrót, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, czerwiec 2011

Infrastruktura transportowa, dostępność obszarów miejskich

Jednym z czynników, które w największym stopniu ograniczają rozwój Polski jest słabo rozwinięta infrastruktura transportowa, która nie spełnia swojego zadania łączenia ośrodków miejskich i integrowania sąsiadujących w ich ramach obszarów.

W zakresie infrastruktury drogowej w Polsce szczególnie istotnymi słabościami z punktu widzenia rozwoju miast są:

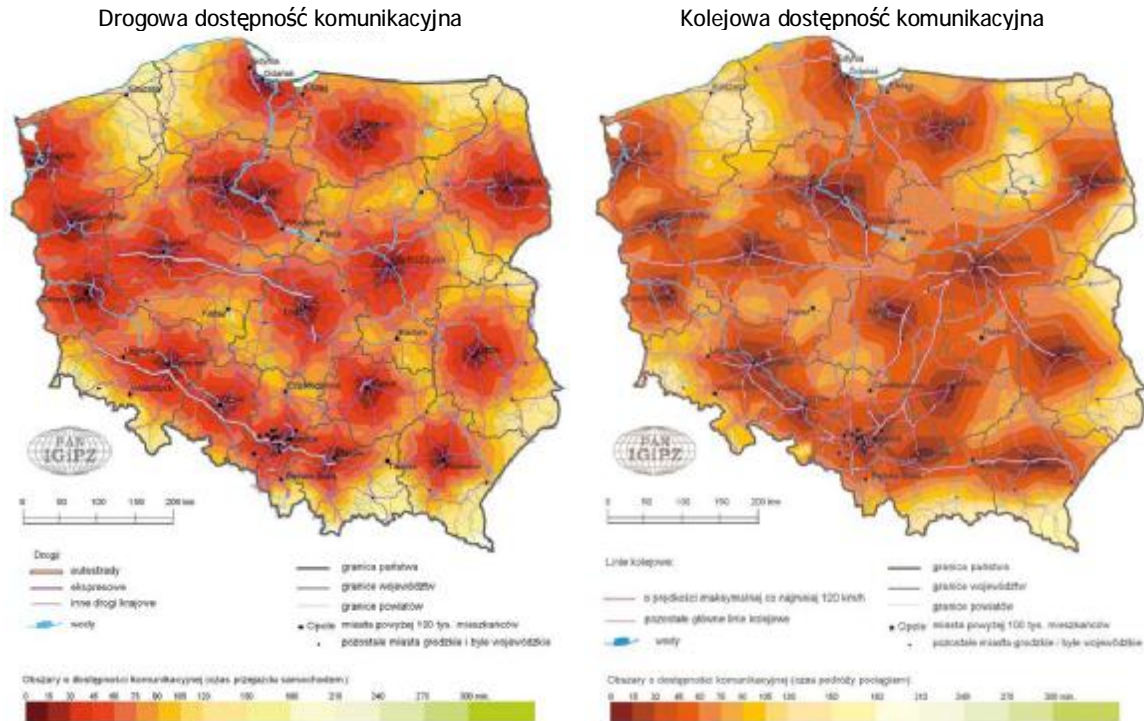
- brak sieci dróg umożliwiających sprawne przejazdy w miastach i ich otoczeniu (brak obwodnic oraz krajowe i wojewódzkie drogi przebiegające przez centra miast);
- niska jakość połączeń pomiędzy największymi miastami (brak infrastruktury drogowej szybkiego ruchu, niska jakość połączeń kolejowych).

W zakresie dostępności ośrodków miejskich analizy przeprowadzone na potrzeby Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju²²⁹ wskazują, że największą liczbą ludności zamieszkałą w obrębie izochrony 60 min. charakteryzują się Katowice i Warszawa, a w komunikacji kolejowej Kraków. W obrębach izochron 60 min. względem wszystkich ośrodków wojewódzkich znajduje się obecnie prawie 60% ludności kraju. Największą dostępność drogową i kolejową spośród dużych miast mają Łódź i Warszawa.

²²⁸ Śleszyński P. (koordynacja), Komornicki T., Stępiak M., Deręgowska A., Zielińska B.: Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2009 r. Opracowanie wykonane dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, czerwiec 2011 r.

²²⁹ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Projekt. MRR, Warszawa, 18 maja 2010 r.

Mapa 10. Drogowa i kolejowa dostępność ośrodków wojewódzkich w 2008 r.



Źródło: Komornicki T., Śleszyński P., Siłka P., Stępnik M., Wariantowa analiza dostępności w transporcie lądowym, ekspertyza do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2008

Gęstość sieci drogowej w miastach jest dobra, gorzej przedstawiają się jej parametry techniczno-użytkowe. W 2008 r. odsetek osób obsługiwanych przez zakłady komunikacji miejskiej wynosił 77% ogółu ludności miast. Struktura korzystania z transportu publicznego różni się jednak w zależności od województwa. Największe odsetki (powyżej 90%) ludności korzystającej z transportu publicznego zostały odnotowane w województwie śląskim – 93,4%, łódzkim, małopolskim, mazowieckim i pomorskim. Najniższy poziom wykorzystania komunikacji miejskiej został odnotowany w województwie lubuskim – 50,4%.²³⁰

Niezależnie od popularności komunikacji miejskiej, liczba osób zmotoryzowanych szybko rośnie, co ma swoje konsekwencje dla natężenia ruchu na drogach, infrastruktury czy środowiska naturalnego. Bez znacznych modernizacji, nowych połączeń w ramach transportu publicznego, nowych sieci dróg, a zwłaszcza obwodnic, dojazdów do miejsca pracy oraz podróże do miast z sąsiadujących terenów będą coraz bardziej uciążliwe.

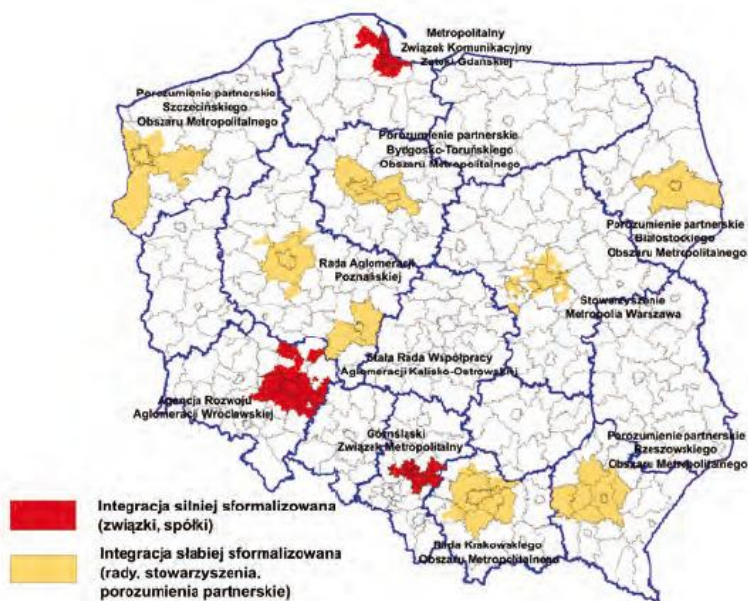
Współpraca JST na obszarach funkcjonalnych największych miast

Na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować ogólnopolski trend do podejmowania oddolnych inicjatyw w zakresie współpracy jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych, co wskazuje na zapotrzebowanie na tego typu rozwiązania. Na terenie kraju działa już kilka porozumień i stowarzyszeń metropolitalnych, m.in. najpełniej umocowany prawnie Górnośląski Związek Metropolitalny Metropolia Silesia – dwumilionowa konurbacja, składająca się z 14 miast na prawach powiatu²³¹.

²³⁰ OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews. Poland 2011*, wyd. cyt.

²³¹ www.gzm.org.pl

Mapa 11. Formy i zasięg integracji metropolitalnej w Polsce (stan: maj 2010 r.)



Źródło: Zielona Księga aglomeracji poznańskiej, Centrum Badań Metropolitalnych, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, maj 2010

Samorząd każdej gminy położonej w obszarze metropolitalnym realizuje swoje zadania w zakresie planowania społeczno-gospodarczego, jednakże planowanie to odbywa się często bez współpracy, czy konsultacji z samorządami gmin sąsiednich. W efekcie na obszarze tym powstaje wiele lokalnych planów przestrzennych, które nie zawsze są spójne i skorelowane ze sobą nawzajem. W rezultacie realizacja projektów priorytetowych z punktu widzenia całego obszaru metropolitalnego napotyka duże trudności. Uregulowanie zagadnienia, jakim jest rozwój obszarów metropolitalnych jest rzeczą niezbędną, choć trudną i wymagającą wielopoziomowej współpracy. W ramach obszaru metropolitalnego konieczny jest konsensus pomiędzy wszystkimi poziomami samorządu – gminami, powiatami i województwami.

Rozwój obszarów miejskich w kontekście zapisów dokumentów strategicznych

Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK) oraz Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie (KSRR) określają kilka najważniejszych celów i kierunków rozwoju obszarów miejskich definiując jednocześnie rozwój metropolii jako jeden z kluczowych warunków dla osiągnięcia celów rozwojowych całej Polski. Wśród nich można wymienić:

- pełniejsze wykorzystanie potencjału endogenicznego najważniejszych ośrodków miejskich;
- wzmocnienie powiązań pomiędzy metropoliami a otaczającymi je terenami wiejskimi i małymi miasteczkami oraz powiązań sieciowych pomiędzy najważniejszymi ośrodkami miejskimi;
- wyrównywanie szans rozwojowych miejskich obszarów problemowych;
- wzmacnianie procesu odbudowy gospodarczego potencjału małych miast i miasteczek;
- wspieranie rozwoju mieszkalnictwa.

Analizując postępy w zakresie realizacji celów dotyczących rozwoju obszarów miejskich zapisanych w SRK oraz KSRR należy mieć na uwadze krótki czas, jaki minął od ich ustanowienia. Zmiany, jakie są w nich zakładane to wyzwania na co najmniej kilka, a często kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat.

ad a. Rozwój obszarów metropolitalnych i pełniejsze wykorzystanie endogenicznego potencjału najważniejszych obszarów miejskich

Przedstawiona na wstępie diagnoza obszarów miejskich pokazuje, że metropolie są motorami napędowymi rozwoju i miejscami jego koncentracji. Charakteryzują je najwyższe wartości wskaźników społeczno-gospodarczych. Szacunkowe obliczenia MRR pokazują, że jeśli weźmie się pod uwagę

wszystkie miasta wojewódzkie wraz z ich obszarami funkcjonalnymi²³², to generowane przez nie PKB stanowi ponad połowę krajowego PKB.

Jednocześnie dużym i wieloletnim wyzwaniem dla Polski jest podniesienie niskiej pozycji konkurencyjnej polskich metropolii. Miernikiem tej pozycji może być opracowana przez ESPON międzynarodowa ranga ośrodków miejskich – MEGA. Według niej, wśród 8. polskich metropolii zaliczonych do największych ośrodków w Unii Europejskiej tylko Warszawa znalazła się w grupie ośrodków określanych jako *potencjalne metropolie europejskie*, pozostałe miasta – Kraków, Trójmiasto, Wrocław, Poznań, konurbacja górnośląska, Łódź i Szczecin – zostały zakwalifikowane do najniższej kategorii *słabo wykształconych metropolii*. Postępująca globalizacja i integracja europejska zaostrza konkurencję między miastami o zasoby rozwojowe – nowe funkcje, inwestycje, migrantów i turystów. Pod tym względem polskie metropolie znacznie ustępują metropoliom zachodniej i północnej Europy. Słabością polskich metropolii jest niedostatek funkcji metropolitalnych (kontrolnych w sferze zarządzania gospodarczego, transportowych, badawczo-rozwojowych), a przede wszystkim niski poziom innowacyjności, udziału gospodarki opartej na wiedzy oraz przemysłu zaawansowanych technologii.

ad b. Wzmocnienie powiązań pomiędzy metropoliami a otaczającymi je terenami wiejskimi i małymi miasteczkami oraz powiązań sieciowych pomiędzy najważniejszymi ośrodkami miejskimi

Drugim wyzwaniem, jakie stoi przed Polską, jest lepsze powiązanie metropolii i pozostałych miast wojewódzkich między sobą oraz z obszarami je otaczającymi. Te ścisłe powiązania (transportowe, telekomunikacyjne) są niezbędne w zapewnieniu spójności wewnętrznej kraju.

Wyniki przeprowadzonego na zlecenie MRR w 2010 r. badania²³³ pokazują, że generalnie w ramach metropolii zachodziły procesy przestrzennej dekoncentracji ludności, podmiotów gospodarczych i miejsc pracy. Z drugiej strony, w skali regionalnej następowały procesy koncentracji ludności i potencjału gospodarczego w obszarach metropolitalnych. W niektórych przypadkach miało to negatywne konsekwencje dla otoczenia regionalnego związane zwłaszcza z utratą zasobów kapitału ludzkiego. Jednocześnie analiza ankietowa pokazała, że około połowy badanych gmin zlokalizowanych w pobliżu miast uważało, że interwencja publiczna podejmowana w dużych miastach w ramach Polityki Spójności 2004-2006 miała wpływ na ich sytuację społeczno-ekonomiczną (choć bardziej dokładna analiza tego wpływu sprawiała trudność badanym gminom). Najsilniej to oddziaływanie było zauważane w gminach położonych do 35 km od miasta wojewódzkiego, a dotyczyło głównie infrastruktury transportowej, środowiskowej, wsparcia firm i strefy B+R. W odległości 35-75 km od miast wojewódzkich wyraźniejsze było oddziaływanie projektów związanych z rozwojem kapitału ludzkiego oraz infrastruktury społecznej.

ad c. Wyrównywanie szans rozwojowych miejskich obszarów problemowych

Do miejskich obszarów problemowych można zaliczyć zdegradowane obszary przemysłowe i poprzemysłowe oraz obszary starego, zdekapitalizowanego budownictwa (w tym także stare dzielnice mieszkaniowe).

Współcześnie kwestia ubóstwa w miastach przestaje być tylko następstwem bezrobocia, niskich kwalifikacji i marginalizacji na rynku pracy, a staje się problemem obejmującym całe grupy społeczne, które zostają odsunięte w wyniku przekształceń ekonomicznych i społecznych związanych z oddziaływaniem procesów globalizacji i restrukturyzacji gospodarczej. Jednym z wymiarów wykluczenia społecznego jest segregacja przestrzenna. Ludność bogata zaczyna się koncentrować w przestrzennie odizolowanych enklawach wysokiego standardu mieszkaniowego albo w osiedlach zamkniętych (w Warszawie około 1/5 ludności miasta mieszka na osiedlu grodzonym), natomiast ludność biedna w obszarach starego, zdekapitalizowanego budownictwa – m.in. wielkich blokowiskach lat 60. i 70. czy tradycyjnych regionach ubóstwa miejskiego – tzw. dzielnic o złej sławie.

W polskich miastach narastają zjawiska segregacji społecznej, wykluczenia i dziedziczenia biedy. Szczególnie duża jest skala degradacji substancji materialnej, choć permanentny deficyt mieszkań powoduje, że nie ma zjawiska przekształcenia się budynków w pustostany. W Polsce zidentyfikowanych zostało²³⁴ około 120 tys. ha terenów wymagających rewitalizacji (przy czym wielkość ta ma charakter orientacyjny). Oszacowano także, że tereny zdegradowane w miastach zamieszkuje 4,3 mln mieszkańców, czyli około 25% mieszkańców miast. Obecnie programy rewitalizacji najczęściej dotyczą szeroko rozumianych śródmieść. Wynika to z faktycznej koncentracji

²³² Wyznaczonymi na podstawie gęstości zaludnienia pow. 150 os./km².

²³³ Ocena wpływu Polityki Spójności na rozwój miast polskich (w ramach ewaluacji *ex-post* NPR 2004-2006).

²³⁴ Jarczewski W.: Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju, Instytut Rozwoju Miast, 2010.

zjawisk kryzysowych w centrach miast oraz prestiżowego charakteru śródmieść. W odniesieniu do obszarów blokowisk panuje dość powszechna opinia, że problem degradacji obszarów o takiej zabudowie nie jest palący (przy czym rzeczywistość na tle innych krajów jakoś wykonania budownictwa wielkopłytowego w Polsce nie była najgorsza).

ad d. Wzmacnianie procesu odbudowy gospodarczego potencjału małych miast i miasteczek²³⁵

W Polsce sytuacja średnich miast wygląda inaczej niż w innych regionach OECD o przeważających cechach miejskich, w których to miasta średniej wielkości rozwijają się najszybciej. Gorsze wyniki polskich miast w porównaniu z analogicznymi obszarami OECD wskazują na to, że nie wykorzystują one w pełni swojego potencjału. Wydaje się, że czynnikiem najbardziej ograniczającym rozwój jest odpływ ludności za granicę i do większych ośrodków miejskich.²³⁶

Wzmacnianie rozwoju małych miast i miasteczek jest istotne ze względu na ich rolę w budowaniu spójności terytorialnej kraju. Pośredniczą one w przenoszeniu impulsów rozwojowych z dużych miast oraz stają się miejscami realizacji inicjatyw lokalnych. W zasięgu bezpośredniego oddziaływania aglomeracji znajduje się tylko 9% gmin wiejskich, a tylko niecałe 4% z nich w zasięgu oddziaływania ośrodków metropolitalnych (liczących powyżej 250 tys. mieszkańców). Jednocześnie ponad 1/3 gmin wiejskich leży w strefie oddziaływania małych (liczących do 20 tys. mieszkańców) miast.

Głównymi problemami w rozwoju małych miast jest ich słaba dostępność komunikacyjna, stagnacja gospodarcza, często monofunkcyjność przemysłowa, zjawiska depopulacji, bezrobocie oraz dekapitalizacja majątku produkcyjnego, a także spadek znaczenia bliskości niektórych usług dla ich odbiorcy. Badania porównawcze kilku ośrodków miejskich wykazały, że małe miasta znajdujące się w obszarach z funkcjonalną dominacją gospodarki rolnej są silniej zintegrowane lokalnie niż ośrodki, w których istotne znaczenie gospodarcze ma funkcja turystyczna oraz ośrodki położone w strefach zurbanizowanych (ich wzrost oparty jest bowiem na zewnętrznych, pozalokalnych czynnikach).

ad e. Wspieranie rozwoju mieszkalnictwa

Sytuacja mieszkaniowa ludności w miastach poprawia się, co obrazują zwłaszcza wskaźniki liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców oraz przeciętnej powierzchni mieszkania na osobę, choć jednocześnie może to być bardziej pochodną zmian ludnościowych (ubytkiem ludności miast i przenoszeniem się ich mieszkańców na tereny sąsiednich gmin wiejskich) niż wynikać z rozwoju mieszkalnictwa. Według danych GUS w Polsce w 2009 r. oddano do użytku 160 tys. mieszkań (111,3 tys. mieszkań w miastach i 48,7 tys. na obszarach wiejskich) – 4,8 mieszkania na 1000 mieszkańców w miastach i 3,3 na wsiach. Liczba oddanych mieszkań w 2009 r. była o 3% mniejsza niż w 2008 r., ale o 20% większa niż w roku 2007. Należy podkreślić, że lata 2008-2009 były pod tym względem najlepsze w całym okresie transformacji. Pomimo tego, w Polsce stale notuje się deficyt mieszkaniowy²³⁷, szacowany na ok. 1,4-1,5 mln mieszkań.²³⁸ Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkań w 2009 r. w miastach na 1 osobę wynosiła 24 m², w 2004 r. 22 m² (dla porównania na wsi było to odpowiednio 25 m² i 24 m²).

Spośród 160 tys. mieszkań oddanych do użytku w 2009 r. po 72 tys. stanowiły mieszkania wybudowane przez deweloperów i indywidualnych inwestorów, co razem stanowiło 90% mieszkań i pokazuje, że środki publiczne wspomagają budownictwo mieszkaniowe w niewielkim stopniu. Rozmiary budownictwa komunalnego, w tym socjalnego, pomimo wzrostu nie zaspokajają potrzeb mieszkaniowych uboższych grup ludności.²³⁹

43% zasobów mieszkaniowych w miastach powstało przed 1971 r. i są to często zasoby wymagające modernizacji i remontów. Dominuje nowe budownictwo, często z powodów finansowych niedostępne dla przeciętnego mieszkańca (procent dochodu przeznaczany na koszty mieszkaniowe w Polsce jest większy niż we Francji, Niemczech czy Holandii²⁴⁰), ograniczone są natomiast remonty i modernizacje starszych zasobów mieszkaniowych. Z badań Instytutu Rozwoju Miast i informacji GUS wynika, że gruntowne remonty realizowane są w bardzo niewielkiej części zasobów mieszkaniowych i obejmują mniej niż 1% ogółu budynków wielorodzinnych w kraju, a w latach 2008-2009 potrzeby remontowe

²³⁵ Heffner K.: Funkcjonowanie małych miast w systemie osadniczym Polski w perspektywie 2033 r. – rekomendacje dla KPZK. Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

²³⁶ OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews. Poland 2011*, wyd. cyt.

²³⁷ Rozumiany jako różnica pomiędzy liczbą gospodarstw domowych a liczbą zamieszkałych mieszkań. OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews. Poland 2011*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>.

²³⁸ Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 30 listopada 2010 r.

²³⁹ Informacje o mieszkalnictwie. Wskaźniki monitoringu za 2009 r. Instytut Rozwoju Miast, Zakład Mieszkalnictwa. Kraków 2010

²⁴⁰ OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews. Poland 2011*, wyd. cyt.

prywatnych budynków czynszowych były pokryte średnio w około 30%²⁴¹. Tym samym w polskich miastach można mówić o luce remontowej – remonty i modernizacje nie są prowadzone na skalę odpowiadającą potrzebom i nie mają charakteru systemowego. Często podejmowane są pojedyncze działania w skali mieszkań i budynków, a nie całych kwartałów zabudowy. Sytuacja ta przyczynia się do wzrostu segregacji przestrzennej mieszkańców wg dochodów oraz postępującej degradacji zasobów. Problemem jest także to, że w Polsce generalnie nie przeprowadzane są kompleksowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne.

Różne wymiary deficytu mieszkaniowego wpływają na ograniczoną mobilność pracowników. Brak mieszkań sprawia, że zmiana miejsca zamieszkania jest trudna i kosztowna, co zniechęca ludzi do przeprowadzania się do innego miasta. Polska jest jednym z krajów OECD o najniższym wskaźniku mobilności mieszkańców.

Ciężar wspierania mieszkalnictwa, szczególnie w odniesieniu do najuboższych warstw ludności, spoczywa głównie na barkach samorządów lokalnych, które wykorzystują w tym celu posiadany zasób mieszkaniowy oraz takie instrumenty jak dodatki mieszkaniowe czy obniżki czynszów. Interwencja państwa obejmuje zarówno wsparcie nowego budownictwa (własnościowego, społecznego, komunalnego i socjalnego, tworzenie mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych), jak i utrzymanie we właściwym stanie technicznym obecnego zasobu, ze szczególnym uwzględnieniem zwiększenia efektywności energetycznej istniejących budynków. Wykorzystywane są w tym celu zarówno instrumenty podatkowe, jak i bezpośrednie wydatki budżetowe. Skala tych interwencji jest jednak oceniana jako niewystarczająca w obliczu istniejących wyzwań.

Analiza postępów w zakresie osiągnięcia wskaźników monitorujących realizację SRK

Wskaźnikiem określonym w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK) do oceny stopnia realizacji zadań priorytetu 6 „Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej” jest poziom urbanizacji (rozumianej jako odsetek ludności zamieszkałej w miastach). Wartość bazowa tego wskaźnika w 2005 r. wynosiła 61,4%, zakładana wartość na rok 2010 to 62%.

Współczynnik urbanizacji w Polsce w 2010 r. wyniósł 60,9%. Jest to wartość wyraźnie niższa niż w większości krajów wysokorozwiniętych. Nie wydaje się by w najbliższych latach wskaźnik ten osiągnął wielkość 62% przewidywaną w SRK (przy utrzymaniu tej samej, dyskusyjnej metodologii obliczania tego wskaźnika). Choć generalnie odsetek ludności miejskiej pozostaje na stosunkowo stałym poziomie od 1990 r., w ostatnich latach obserwowany jest jednak jego stopniowy spadek – od 61,9% pod koniec lat 90., poprzez 61,5% w 2004 r. do 60,9% w 2010 r.

Tabela 53. Wskaźnik urbanizacji (%)

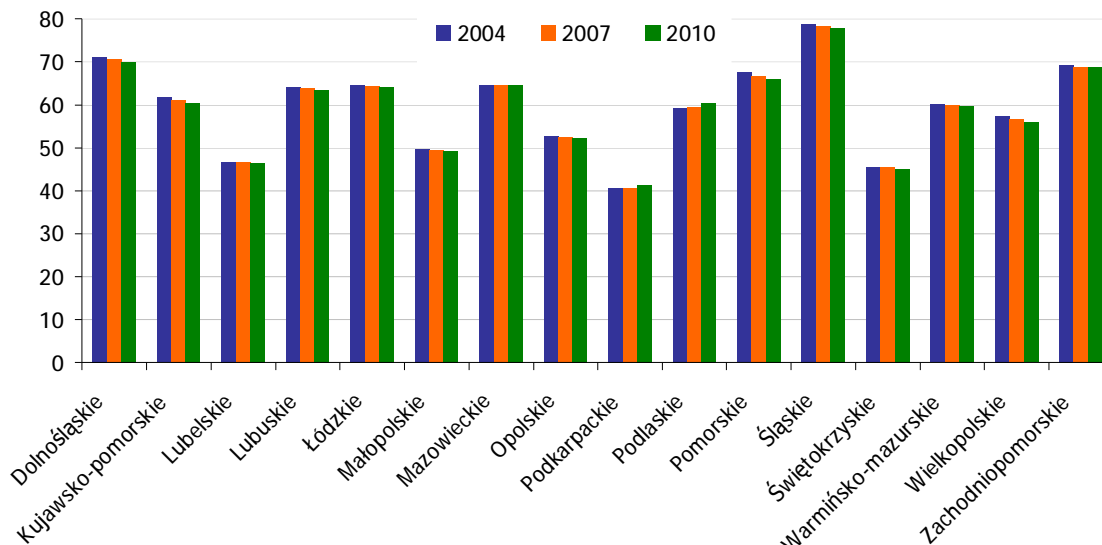
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	wartość zakładana w SRK dla 2010 r.
wskaźnik urbanizacji	61,5	61,4	61,3	61,2	61,1	61,0	60,9	62,0

Źródło: Podstawowe wskaźniki realizacji Strategii Rozwoju Kraju, GUS

Dość znaczne jest w Polsce zróżnicowanie regionalne wskaźnika urbanizacji. Najmniej zurbanizowanym województwem w roku 2010 było woj. podkarpackie (41,4% ludności mieszkało w miastach), zaś **najbardziej zurbanizowanym śląskie (78,0%)**. W latach 2004-2010 jedynie dwa województwa zanotowały wzrost ludności mieszkającej w miastach (podkarpackie o 0,9 p.p. i podlaskie o 1,3 p.p.). W pozostałych regionach zaobserwowano tendencję charakterystyczną dla kraju, czyli malejący wskaźnik urbanizacji, w tym w województwie wielkopolskim o 1,4 p.p. i pomorskim o 1,5 p.p.

²⁴¹ Informacje o mieszkalnictwie. Wskaźniki monitoringu za 2009 r. Instytut Rozwoju Miast, Zakład Mieszkalnictwa. Kraków 2010.

Wykres 57. Wskaźnik urbanizacji w układzie województw w latach 2004, 2007 oraz 2010



Źródło: Wskaźniki monitorujące Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015 GUS

Analiza tych danych mogłaby wskazywać na zahamowanie procesu urbanizacji w Polsce. Należy pamiętać jednak o tym, że w rzeczywistości proces ten postępuje, a obraz zaburza nierejestrowana znaczna część migracji do miast (brak pełnej rejestracji meldunkowej) oraz powolne zmiany statusu administracyjnego obszarów wiejskich otaczających miasta (traktowanie miast jako obszarów zamkniętych w granicach administracyjnych, a nie funkcjonalnych). Gdyby w delimitacji obszarów typowo miejskich przyjmować rozwiązania stosowane w krajach zachodnich, stopę urbanizacji w Polsce należałoby w 2010 r. szacować mniej więcej na 70%. Przykładem może tu być Warszawa, dla której korekta oficjalnych danych statystycznych pozwala oszacować, że zamieszkuje ją dodatkowo około ćwierć miliona osób.

Obserwowany przyrost ludności w gminach otaczających wielkie miasta po części jest elementem zachodzącego w Polsce procesu suburbanizacji (głównie na zachodzie i w centrum kraju). Równocześnie jednak jest to zjawisko związane z typową urbanizacją, tj. napływem ludności z obszarów wiejskich i peryferyjnych do pracy w mieście, w którym nie można znaleźć mieszkania lub jest za drogo na osiedlenie się w jego granicach administracyjnych. W konsekwencji działanie renty gruntowej przyczynia się do rozlewania się miast (*urban sprawl*) i wypychania wielu funkcji na obrzeża miast. Równocześnie respektowanie prawa własności prowadzi do petryfikacji części struktury przestrzennej miasta i ogranicza wprowadzenie nowych funkcji w sposób elastyczny i zgodny z potrzebami gospodarczymi miasta.

REKOMENDACJE DLA POLITYKI ROZWOJU

Przedstawiona powyżej analiza pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków i rekomendacji:

- Podjęcia konkretnych działań wymaga nieskoordynowany rozwój obszarów funkcjonalnych największych miast (niekontrolowana suburbanizacja i żywiołowe rozlewanie się zabudowy miejskiej) skutkujący: chaosem przestrzennym, degradacją środowiska przyrodniczego i krajobrazu, rosnącymi kosztami ekonomicznymi i społecznymi funkcjonowania obszarów miejskich, niewydolnością układów komunikacyjnych oraz utratą atrakcyjności miejsc rekreacyjnych i inwestycyjnych. W tym kontekście niezbędne jest uregulowanie zagadnienia, jakim jest rozwój obszarów metropolitalnych oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów ograniczających rozpraszanie zabudowy w celu racjonalizacji sieci osadniczej. Efektywne zarządzanie obszarami metropolitalnymi jest kluczowe dla rozwoju kraju i regionów. Wymaga wielopoziomowej współpracy, a w ramach obszaru metropolitalnego konieczny jest konsensus pomiędzy gminami, powiatami i województwami, czyli wszystkimi poziomami samorządu. Dodatkowo samorządy w swoich pracach powinny uwzględnić strategię krajowe.

- Międzynarodowa ranga ośrodków miejskich jest istotnym miernikiem ogólnej pozycji kraju. Pod tym względem polskie metropolie w znacznej mierze ustępują innym metropoliom europejskim. Rozwinięcia wymagają także zewnętrzne powiązania funkcjonalne największych polskich ośrodków miejskich.
- Słabo rozwinięta infrastruktura transportowa, która powinna wiązać polskie miasta oraz integrować je z obszarami otaczającymi jest jednym z czynników, które mają najbardziej negatywny wpływ na rozwój Polski. Polska infrastruktura transportowa wymaga wielu inwestycji. Przeszkodą dla rozwoju jest nie tylko niedostatek inwestycji drogowych (brak sieci dróg umożliwiającej sprawne przejazdy w samych miastach i w ich otoczeniu, problem braku obwodnic oraz niska jakość połączeń pomiędzy miastami wojewódzkimi), lecz także jakość istniejącej sieci drogowej. Problemem jest także niska jakość połączeń kolejowych.
- Poprawy wymaga wykorzystanie potencjału największych polskich miast jako głównych węzłów sieci osadniczej generujących wzrost gospodarczy dla całego kraju oraz przenoszenie zasobów z ich obszarów na obszar innych miast i terenów otaczających.
- Na obszarach miejskich skupia się dużo problemów społecznych. Ubóstwo jest częstym zjawiskiem w małych i średnich miastach, ale jest ono dotkliwsze w przypadku ludzi biednych mieszkających w większych ośrodkach miejskich. Przekształcenia własnościowe, a zwłaszcza prywatyzacja oraz odejście od subsydiowania gospodarki mieszkaniowej mogą w dłuższej perspektywie powodować dalsze procesy segregacji mieszkaniowej w przestrzeni miasta wg kryterium majątkowego. W tym kontekście intensyfikacji wymagają zintegrowane działania rewitalizacyjne; istotny jest także rozwój budownictwa komunalnego, w tym socjalnego, tak aby w większym stopniu zaspokajał on potrzeby mieszkaniowe uboższych grup ludności.
- Niezbędne jest dostosowanie polityki do procesów starzenia się społeczeństwa miejskiego oraz obniżania się dynamiki rozwoju ludnościowego miast. Starzenie się społeczeństwa wpływa na zwiększanie zapotrzebowania na usługi publiczne (w tym służby zdrowia), a także w nieodległej perspektywie na wielkość i produktywność rynku pracy, co może spowolnić wzrost gospodarczy.
- Należy zwrócić uwagę na szczególne potrzeby w zakresie infrastruktury i kapitału ludzkiego małych i średnich miast. Polskie miasta średniej wielkości nie wykorzystują w pełni swojego potencjału. Lokalną atrakcyjność miast średniej wielkości można poprawić, wdrażając politykę sprzyjającą większej podaży mieszkań, by ułatwić w ten sposób migrację między obszarami miejskimi a wiejskimi, oraz realizując politykę aktywnej, lokalnej konkurencyjności. Konieczna jest także poprawa dostępności transportowej małych miast oraz atrakcyjności ich rynku pracy.
- Potrzebne są działania, które zmniejszą wpływ obszarów miejskich na środowisko – inwestycje w infrastrukturę środowiskową, zmniejszenie ilości składowanych odpadów, nieczyszczonych ścieków, zanieczyszczenia środowiska.
- Wsparciem należy objąć inwestycje w kulturę, zarówno w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego, rozwoju infrastruktury kultury, przemysłów kultury i kreatywnych, jak i przedsięwzięć kulturalnych, co wpłynie na podniesienie atrakcyjności miast i regionów.
- Polska potrzebuje krajowej strategii miejskiej łączącej polityki sektorowe wpływające na rozwój miast i definiującej wymierne, ogólnokrajowe cele dostosowane do wyzwań stojących przed miastami różnego typu. Zintegrowana międzysektorowa strategia znajduje się w trakcie opracowywania przez MRR.
- Należy postulować uzupełnienie dostępnych informacji i zmianę statystyki dotyczącej miast. Należałoby rozważyć zmianę definicji ludności miejskiej i wiejskiej, przyjmując wzorem wielu krajów, jako kryterium miejskości i wiejskości liczbę mieszkańców miejscowości lub gęstość zaludnienia podstawowych jednostek administracyjnych.

8. ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH

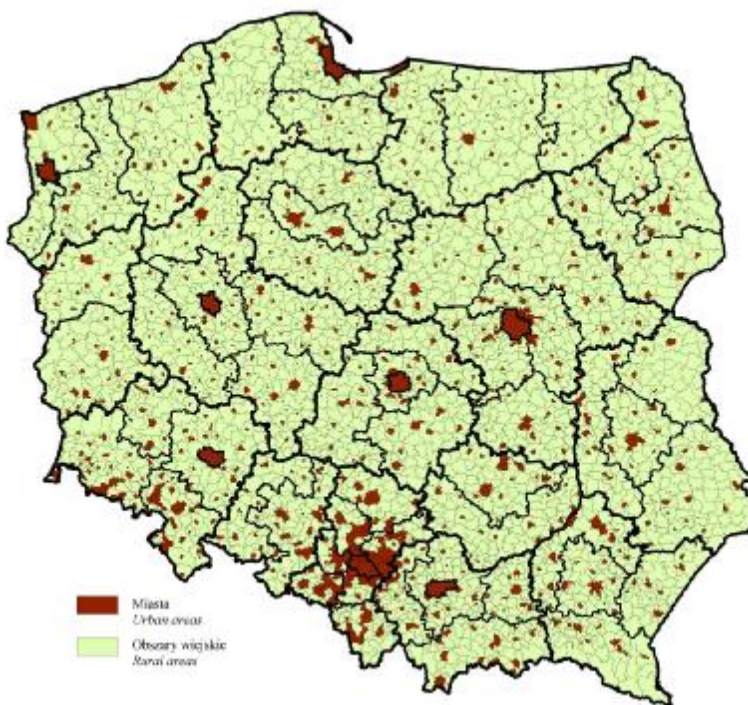
Obszary wiejskie w Polsce²⁴²

Obszary wiejskie w Polsce stanowią 93% całkowitej powierzchni kraju, na której znajduje się ponad 43 tys. miejscowości wiejskich.²⁴³ Choć pełnią one obecnie wiele funkcji (w sferze konsumpcji, jak i produkcji rolniczej i pozarolniczej), to jednak wciąż istotnie odbiegają poziomem życia od terenów miejskich i stanowią dość niespójny konglomerat gospodarczy, społeczny i kulturowy. Co więcej, w rozkładzie przestrzennym zjawisk zachodzących na obszarach wiejskich wyraźny jest wpływ zasłóci historycznych. Mimo tego należy podkreślić, że skala zmian zachodzących na obszarach wiejskich, w szczególności w ostatnich 10 latach, ma niespotykane od lat natężenie. Polska wieś podlega także procesom deagrarnizacji, rozumianej jako spadek znaczenia rolnictwa dla gospodarki i społeczności wsi.

Obszary wiejskie charakteryzują się rozproszoną siecią osadniczą i generalnie małą liczbą mieszkańców poszczególnych miejscowości wiejskich. Utrudnia to rozwój tych obszarów, nie sprzyja utrzymaniu żywotności społecznej, podraża koszty budowy infrastruktury i często wyklucza podejmowanie działalności pozarolniczej, głównie z uwagi na brak odpowiedniej liczby jej odbiorców. Największe rozproszenie wiejskiej sieci osadniczej występuje w regionie północno-wschodnim, południowo-wschodnim oraz w woj. opolskim. Największe zagęszczenie występuje w Polsce centralnej.

Liczba mieszkańców wsi od 2004 r. wzrosła o ponad 230 tys. osiągając w 2010 r. wielkość **ponad 15 mln mieszkańców, co stanowi 39% ogółu mieszkańców kraju**²⁴⁴. Wzrost ten dotyczy jednak głównie terenów położonych blisko aglomeracji miejskich i jest spowodowany nasilonym, w ostatnich latach, zjawiskiem migracji ludności z położonych z dala od miast obszarów wiejskich i z centrów dużych miast na ich obrzeża.

Mapa 12. Podział terytorialny kraju na obszary miejskie i wiejskie według TERYT w 2009 r.



Źródło: Obszary wiejskie w Polsce, Główny Urząd Statystyczny Warszawa - Olsztyn 2011

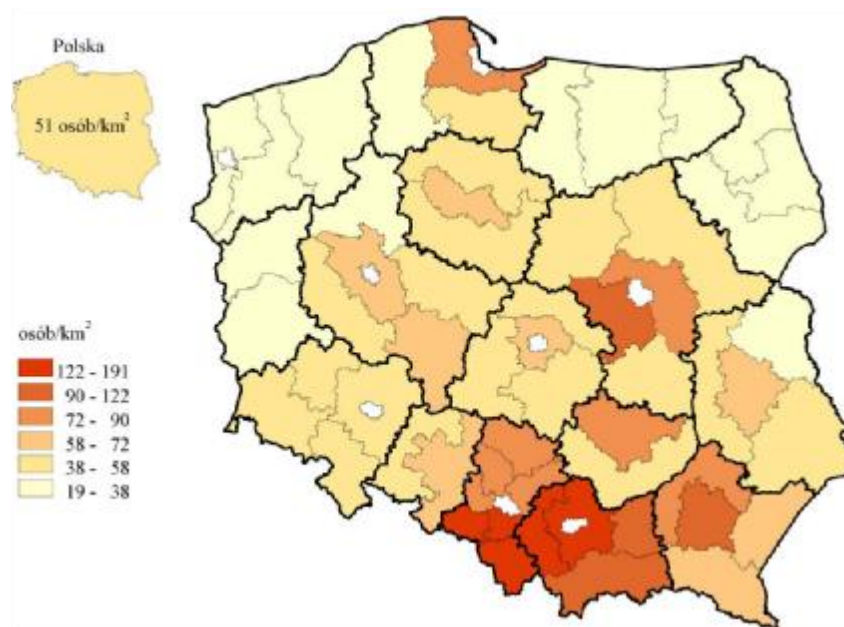
²⁴² Obszary wiejskie w Polsce wyróżnia się na podstawie podziału terytorialnego według rejestru TERYT, w którym za obszary te uznaje się gminy wiejskie i części wiejskie gmin miejsko-wiejskich.

²⁴³ Bank Danych Lokalnych GUS, stan na koniec 2010 r.

²⁴⁴ Bank Danych Lokalnych GUS.

Gęstość zaludnienia na obszarach wiejskich w 2010 r. wynosiła 51 os./km² (wskaźnik ten dla obszarów miejskich wyniósł 1 082 os./km²). W 2004 r. wskaźniki te wynosiły odpowiednio 50 os./km² dla obszarów wiejskich i 1 105 os./km² dla miast. Największą gęstością zaludnienia w 2010 r. na obszarach wiejskich charakteryzowały się województwa: małopolskie (124 os./km²), śląskie (120 os./km²) i podkarpackie (74 os./km²), najmniejszą zaś zachodniopomorskie (25 os./km²) oraz podlaskie i warmińsko-mazurskie (po 24 os./km²).²⁴⁵

Mapa 13. Ludność na 1 km² na obszarach wiejskich według podregionów w 2009 r.



Źródło: Obszary wiejskie w Polsce, Główny Urząd Statystyczny Warszawa - Olsztyn 2011

Obecnie w Polsce na obszarach wiejskich obserwuje się następujące trendy demograficzne²⁴⁶:

- malejący wskaźnik obciążenia demograficznego²⁴⁷ (w 2004 r. wyniósł on 66,5, w 2007 r. 61,5, a w 2010 r. 58,2);
- niższy współczynnik feminizacji niż na obszarach miejskich o wartościach kształtujących się na stałym poziomie na przestrzeni ostatnich lat (w 2010 r. na 100 mężczyzn przypadało 101 kobiet wobec 111 w miastach);
- niższą – w porównaniu do miast – medianę wieku ludności²⁴⁸ (na obszarach wiejskich dla mężczyzn w 2009 r. wynosiła ona 34,7, a dla kobiet 37,3; w miastach wartości te wynosiły odpowiednio 36,3 i 41,6);
- wyższy – w porównaniu do miast – przyrost naturalny (w 2010 r. wyniósł on ponad 20 tys. i był zauważalnie wyższy niż w 2004 r., kiedy to wyniósł nieco ponad 4 tys.; w relacji na 1 000 os. ludności wyniósł 1,4 w 2010 r. i 0,3 w 2004 r.);
- migracje ludności wiejskiej do miast i obszarów je otaczających w poszukiwaniu pracy lub w celu kontynuacji nauki; na części obszarów prowadzi to do depopulacji i starzenia się ludności, a szczególnie dotyczy to obszarów peryferyjnych, m.in. Polski wschodniej; odwrotny trend występuje w granicach funkcjonalnych wielkich miast, gdzie zaznaczona jest trwała tendencja do migracji z centrów miast do obszarów je otaczających.

Tym samym, mając na uwadze powyżej przedstawione wskaźniki, pomimo generalnie korzystniejszej niż w miastach struktury ludności wsi (m.in. wyższego przyrostu naturalnego i niższej mediany wieku)

²⁴⁵ *Ibidem.*

²⁴⁶ *Ibidem.*

²⁴⁷ Wskaźnik prezentujący liczbę osób w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym.

²⁴⁸ Mediana wieku wskazuje przeciętny wiek osób w danej zbiorowości zamieszkującej określone terytorium. Wartość mediany wyznacza granicę wieku, którą połowa osób w danej zbiorowości już przekroczyła, a druga połowa jeszcze nie osiągnęła.

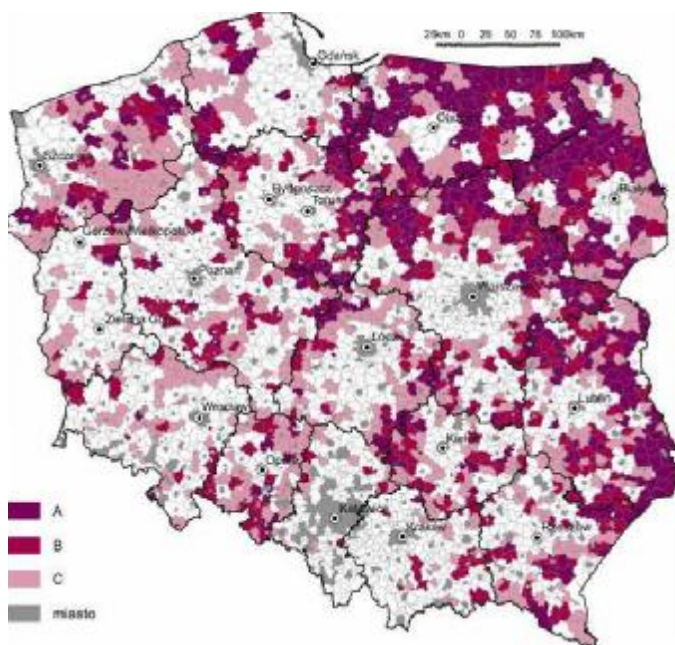
ma ona charakter regresywny i na wielu obszarach zachodzą procesy starzenia się i zmniejszania liczby ludności.

Tabela 54. Procentowe udziały ludności wg ekonomicznych grup wieku w ogólnej liczbie ludności obszarów wiejskich i miejskich

rok	Udział ludności w wieku					
	przedprodukcyjnym (17 lat i mniej)		produkcyjnym		poprodukcyjnym	
	w ogólnej liczbie ludności miast i wsi na obszarach (w %)					
	miejskich	wiejskich	miejskich	wiejskich	miejskich	wiejskich
2004	19	24	66	60	15	15
2010	17	21	65	63	18	16

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Mapa 14. Obszary nadmiernego odpływu ludności w latach 1988-2007



Legenda:

A – obszary wiejskie o stałym i silnym odpływie ludności (9 lub 10 lat z ujemnym saldem migracji i odpływ ponad 5% liczby ludności w okresie 1998-2007)

B – obszary wiejskie o stałym i umiarkowanym odpływie ludności (9 lub 10 lat z ujemnym saldem migracji i odpływ nie więcej niż 5% liczby ludności w okresie 1998-2007)

C – obszary wiejskie o przewadze odpływu ludności (7 lub 8 lat z ujemnym saldem migracji w okresie 1998-2007)

Źródło: Bański J. (red.), Analiza zróżnicowania i perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku, Studia Obszarów Wiejskich, 16, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa 2009

Sytuacja gospodarcza obszarów wiejskich

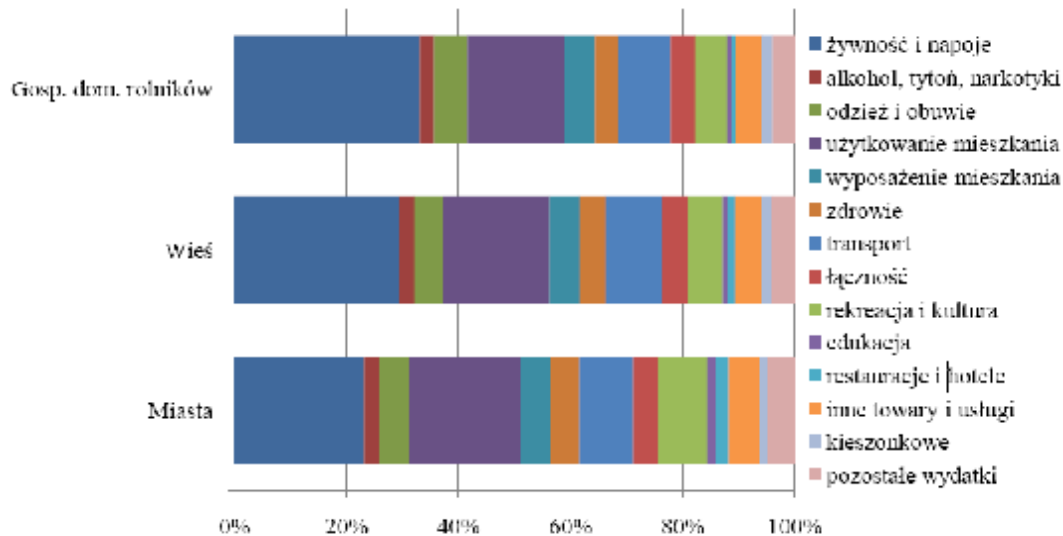
Regiony wiejskie w Polsce (ale także w każdym innym kraju) generalnie rozwijają się wolniej od obszarów miejskich, są mniej atrakcyjne dla inwestorów, mają wyższe i trudniejsze do zlikwidowania bezrobocie i niewielki kapitał.

Jednocześnie, jednym z czynników wywierających korzystny wpływ na konkurencyjność tych obszarów jest ich lokalizacja. Wsie położone w pobliżu dużych aglomeracji miejskich charakteryzują się wyższym poziomem rozwoju niż pozostałe. Coraz słabszą rolę odgrywa tam rolnictwo, a **znaczenia nabierają funkcje nierolnicze – handel i usługi**. Rozwija się mieszkalnictwo, a to przekłada się na relatywnie wyższe dochody tych gmin w porównaniu do dochodów gmin położonych peryferyjnie. Innym rodzajem obszarów, na których następuje przyspieszony rozwój pozarolniczego rynku pracy, są te położone wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych. Na drugim biegunie znajdują się obszary peryferyjne, które charakteryzują się stagnacją oraz ubytkiem ludności.

Wskaźniki gospodarcze charakteryzujące polskie obszary wiejskie kształtują się następująco²⁴⁹:

- spośród ponad 12,4 mln ludności w wieku 15 lat i więcej zamieszkującej na wsi w 2010 r. 6,7 mln osób – 54% było aktywnych zawodowo (53% w 2007 r.); współczynnik aktywności zawodowej był zdecydowanie wyższy wśród mężczyzn niż wśród kobiet; zdecydowana większość osób pracujących (90%) pracowała w pełnym wymiarze czasu, a pracę w niepełnym wymiarze prawie dwukrotnie częściej podejmowały kobiety;
- w gospodarstwach domowych użytkowników gospodarstw rolnych działalność pozarolnicza jest obecnie źródłem prawie 10% dochodów; choć na obszarach wiejskich obserwuje się obecnie nadwyżkę siły roboczej w rolnictwie i brak miejsc pracy dla ludności bezrolnej, to jednocześnie na przestrzeni ostatnich lat zauważalny jest proces rosnącego zatrudnienia mieszkańców obszarów wiejskich poza własnym gospodarstwem rolnym;
- stopa bezrobocia wyniosła w 2010 r. 9,3%, od 2004 r. odnotowano w tym zakresie znaczny spadek (o ponad 8 p.p.); stopa bezrobocia była wyższa w przypadku kobiet niż mężczyzn; zdecydowanie najwyższe stopy bezrobocia dotyczą ludności młodej oraz bezrolnej;
- pomimo zmniejszania się różnic w dochodach między miastem a wsią, dochód rozporządzalny na 1 os. w gospodarstwie domowym na wsi był nadal znacząco niższy niż w miastach i wynosił w 2009 r. 889 zł (w miastach 1 255 zł); głównymi składnikami dochodu rozporządzalnego ogółem w gospodarstwach domowych rolników były dochody z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie (68,0%), ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych (13,0%), z pracy najemnej (11,8%) oraz ze świadczeń pomocy społecznej (3,3%);
- na towary i usługi konsumpcyjne na 1 os. w gospodarstwie domowym przeciętnie miesięcznie w 2009 r. na obszarach wiejskich wydawano 775 zł (w miastach – 1 070 zł), w gospodarstwach domowych rolników 685 zł.

Wykres 58. Struktura przeciętnych miesięcznych wydatków na 1 osobę w gospodarstwie domowym według miejsca zamieszkania i typu gospodarstwa domowego w 2009 r.



Źródło: Obszary wiejskie w Polsce, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa - Olsztyn 2011

Obecnie funkcja rolnicza nie jest w stanie dostarczyć godziwych dochodów mieszkańcom wsi, a w przyszłości zapotrzebowanie na pracę tego sektora będzie ulegać dalszemu zmniejszeniu. Na obszarach wiejskich mamy dziś do czynienia z nadwyżką siły roboczej w rolnictwie i brakiem miejsc pracy dla ludności bezrolnej²⁵⁰. Na przestrzeni ostatnich lat zauważalny jest jednak proces rosnącego zatrudnienia mieszkańców obszarów wiejskich poza własnym gospodarstwem rolnym. Odnotowuje się różnice w aktywności ekonomicznej ludności związanej z gospodarstwem rolnym a ludnością bezrolną. Współczynnik aktywności zawodowej ludności związanej z gospodarstwem rolnym wyniósł w 2009 r. 66%, a dla ludności niezwiązanej z gospodarstwem rolnym – 47%, natomiast stopa bezrobocia

²⁴⁹ Obszary wiejskie w Polsce. Główny Urząd Statystyczny Warszawa - Olsztyn 2011.

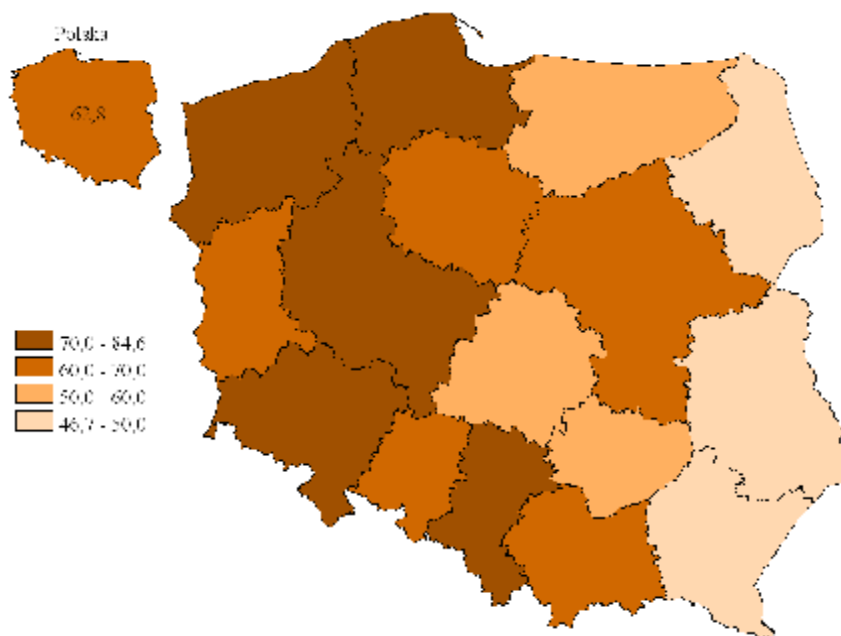
²⁵⁰ Hałasiewicz A.: Rozwój obszarów wiejskich w kontekście zróżnicowań przestrzennych w Polsce i budowania spójności terytorialnej kraju. Ekspertyza wykonana na zlecenie MRR Warszawa, 2011.

odpowiednio – 4,5% i 11,4%. Różnice między ludnością związaną z gospodarstwem rolnym a ludnością bezrolną częściowo mogą wynikać z ukrytego bezrobocia w pierwszej grupie.

Na przestrzeni ostatnich lat obserwuje się istotny wzrost liczby podmiotów gospodarczych działających na obszarach wiejskich. Według rejestru REGON w 2001 r. zarejestrowanych na nich było około 700 tys. podmiotów, a w 2009 r. ponad 930 tys., co stanowi około 1/4 ogółu podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Polsce. Jednocześnie wskaźnik przedsiębiorczości (obliczany jako liczba podmiotów na 1 000 mieszkańców) jest nadal prawie dwukrotnie niższy niż w miastach (63 na wsi, 121 w miastach). Ze względu na prowadzony rodzaj działalności, w 2009 r. na wsi największy udział stanowiły podmioty zajmujące się: handlem, naprawą pojazdów samochodowych, transportem i gospodarką magazynową, zakwaterowaniem i gastronomią, informacją i komunikacją oraz przemysłem i budownictwem.²⁵¹

Analizując rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich należy także zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie. Po pierwsze, coraz częściej przedsiębiorcy lokalizują swoje firmy na obszarach wiejskich ze względu na korzystne ceny gruntów. Powoduje to koncentrację działalności gospodarczej szczególnie na obszarach podmiejskich, choć jednocześnie usługi te często są skierowane do mieszkańców miast. Po drugie, niskie dochody ludności wiejskiej ograniczające lokalny popyt na usługi i produkty są obecnie jednym z czynników hamujących powstawanie nowych podmiotów gospodarczych ukierunkowanych na obsługę lokalnych rynków. Bariery w rozwoju przedsiębiorczości jest także niedorozwój infrastruktury (transportowej, energetycznej, telefonicznej i internetowej).

Mapa 15. Podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON na obszarach wiejskich na 1000 os. według województw w 2009 r. (stan w dniu 31 grudnia)



Źródło: Obszary wiejskie w Polsce, Główny Urząd Statystyczny Warszawa - Olsztyn 2011

Sytuacja społeczna obszarów wiejskich

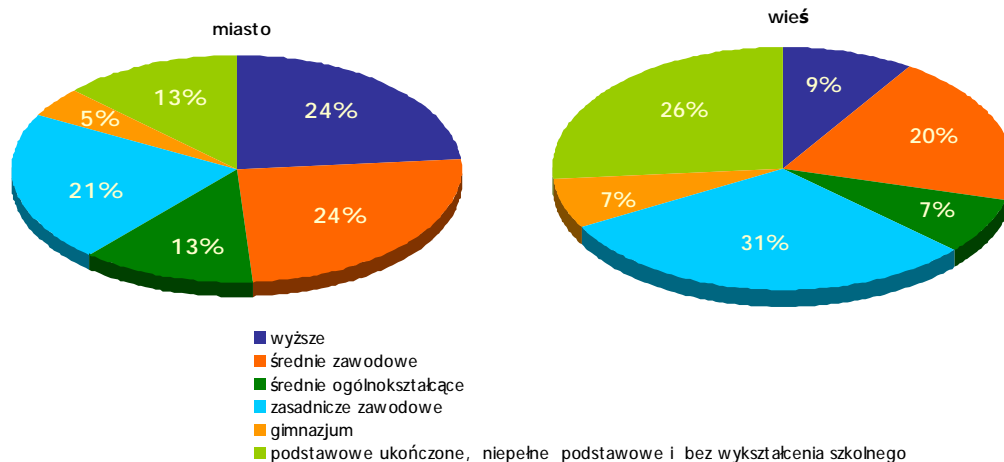
Z punktu widzenia zmniejszania dystansu rozwojowego pomiędzy obszarami wiejskimi i miastami bardzo istotny jest rozwój edukacji na obszarach wiejskich. Dane statystyczne pokazują, że poziom wykształcenia mieszkańców wsi ulega poprawie, jednakże odsetek osób posiadających wykształcenie wyższe i średnie policealne jest nadal blisko dwukrotnie niższy niż wśród mieszkańców miast. Tym samym strukturę wykształcenia ludności wiejskiej należy uznać za niekorzystną i będącą jedną z przyczyn negatywnych zjawisk obserwowanych na tych obszarach (osoby z wyższym wykształceniem

²⁵¹ Obszary wiejskie w Polsce. Główny Urząd Statystyczny Warszawa - Olsztyn 2011.

generalnie charakteryzują się większą mobilnością i lepszym dopasowaniem do zmian na rynku pracy, są mniej zagrożone ubóstwem i bezrobociem). Niski poziom wykształcenia mieszkańców wsi stanowi także niejednokrotnie barierę podjęcia działalności w innych zawodach niż rolnicze. W ostatnich latach notuje się poprawę wykształcenia osób pracujących w rolnictwie, jednak w dużej mierze spowodowane jest to naturalnym procesem odchodzenia osób najstarszych, którzy posiadali najniższe wykształcenie.²⁵²

Współczynniki skolaryzacji brutto²⁵³ na obszarach wiejskich w roku szkolnym 2009/2010 r. wyniosły 98,7% dla uczniów szkół podstawowych i 99% dla uczniów szkół gimnazjalnych. Z analizy miejsca uczenia się dzieci zamieszkałych na obszarach wiejskich wynika, że około 87% tych dzieci uczy się w szkołach podstawowych zlokalizowanych na obszarach wiejskich, a 13% w szkołach zlokalizowanych w miastach (dla gimnazjów wielkości te wynoszą odpowiednio 73% i 27%). Odnotować należy także wzrost zarówno w liczbie placówek wychowania przedszkolnego (o 1,2% w roku szkolnym 2009/10 w stosunku do roku szkolnego 2003/4), jak i liczby dzieci do nich uczęszczających (z ponad 256 tys. do ponad 300 tys. w analogicznych latach). W roku szkolnym 2009/10 na obszarach wiejskich na 1 000 dzieci w wieku 3-5 lat do przedszkoli uczęszczało 375. Jednocześnie należy podkreślić, że najwięcej placówek wychowania przedszkolnego znajduje się w podregionach zlokalizowanych w pobliżu dużych miast.

Wykres 59. Struktura wykształcenia ludności wsi i miast w Polsce w 2010 r. (dane średnioroczne)



Źródło: BAEL

Na wzrost poziomu wykształcenia ludności obszarów wiejskich miały wpływ dwa zjawiska: wzrost możliwości kontynuacji edukacji oraz migracje ludności z wyższym i średnim wykształceniem z miast na otaczające je obszary wiejskie (choć jednocześnie na peryferyjnych obszarach wiejskich występuje zjawisko odpływu ludności o wyższym poziomie wykształcenia).

Tym, co wpływa negatywnie na jakość kapitału ludzkiego na wsi są m.in. utrzymujące się bariery komunikacyjne i finansowe, które powodują, że mieszkańcy obszarów wiejskich mają utrudniony dostęp do wykształcenia. Problemem jest zarówno utrudniony dostęp do szkół i zajęć pozalekcyjnych oraz często niższy poziom kształcenia, jak i niedostatki wykształcenia u osób dorosłych. Istotne jest także niedopasowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy. Szczególnie dotyczy to kształcenia zawodowego i oferty szkoleniowej umożliwiającej w krótkim czasie zmianę kwalifikacji zawodowych.

Analizując kapitał społeczny, dosyć powszechne jest przekonanie, że na polskiej wsi jest on niski. W 2007 r. tylko co piąta organizacja pozarządowa zlokalizowana była na wsi, a w sumie działało tam prawie 14 tys. zarejestrowanych organizacji. W formułowaniu tego typu wniosków należy jednak

²⁵² Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa. Projekt z 15 czerwca 2011 r. Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa.

²⁵³ Współczynnik skolaryzacji brutto to relacja liczby osób uczących się (stan na początku roku szkolnego) na danym poziomie kształcenia (niezależnie od wieku) do liczby ludności (stan w dniu 31 grudnia) w grupie wieku określonej jako odpowiadająca temu poziomowi nauczania.

zachować ostrożność, ponieważ zestawienia te nie uwzględniają m.in. Ochotniczych Straży Pożarnych (w liczbie około 16 tys.), które są jednymi z najpopularniejszych form organizacji społecznej na terenach wiejskich.²⁵⁴

Mieszkańcy obszarów wiejskich są bardziej zagrożeni ubóstwem – w 2009 r. poniżej ustawowej granicy ubóstwa²⁵⁵ egzystowało na obszarach wiejskich prawie 14% ludności, poniżej relatywnej granicy ubóstwa²⁵⁶ – 26%, zaś poniżej granicy ubóstwa skrajnego²⁵⁷ – 9%.²⁵⁸ Szczególnie zagrożona ubóstwem jest ludność obszarów peryferyjnych, m.in. popegeerowskich czy monofunkcyjnych obszarów rolniczych, gdzie dominują małe, nietowarowe gospodarstwa rolne oraz brak jest możliwości zatrudnienia poza rolnictwem. Wśród wielu negatywnych skutków powodowanych przez ubóstwo, podkreślić należy, że często prowadzi ono do dziedziczenia bezrobocia i wykluczenia społecznego.

W 2008 r. na obszarach wiejskich z pomocy społecznej korzystało 515 tys. gospodarstw domowych (prawie 2 mln ludności), co stanowiło 46% wszystkich gospodarstw. Najczęściej były to wieloosobowe gospodarstwa domowe składające się z 5. i więcej osób. Głównymi przyczynami korzystania z pomocy społecznej na obszarach wiejskich są względy ekonomiczne, a następnie zdrowotne i rodzinne.²⁵⁹

Jednocześnie Polska, ze względu na swoje zróżnicowania regionalne, dysponuje bogatym dziedzictwem kulturowym wsi, zarówno materialnym, jak i niematerialnym (tradycje i obrzędy lokalne). Na obszarach wiejskich zachowało się także wiele historycznych pozostałości Polski szlacheckiej – dworaków, folwarków, zabytkowych kościołów. Funkcjonujące na obszarach wiejskich biblioteki i domy kultury są istotnym miejscem krzewienia kultury na wsi, przyczyniając się jednocześnie do redukcji wykluczenia społecznego. Instytucje te są jednak rozmieszczone nierównomiernie (najwięcej znajduje się w województwach mazowieckim, małopolskim, śląskim i wielkopolskim, a najmniej w podlaskim i lubuskim), co oznacza nierównomierny dostęp do kultury przez mieszkańców obszarów wiejskich.

Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich

Analizy prowadzone od wielu lat w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa (IRWiR)²⁶⁰ pokazują dwie ogólne prawidłowości dotyczące przestrzennego zróżnicowania rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich.

Pierwszą z nich jest stopniowe przechodzenie od wysokiego poziomu rozwoju gmin wiejskich w zachodniej części kraju poprzez średni poziom w centrum do niskiego i bardzo niskiego w części północno-wschodniej (woj. warmińsko-mazurskie) i środkowo-wschodniej (województwa: podlaskie, lubelskie i wschodnia część podkarpackiego) oraz w położonych w pasie środkowym woj. świętokrzyskim, części południowej i wschodniej woj. małopolskiego, a także w wielu znajdujących się poza zasięgiem oddziaływania Warszawy gminach województwa mazowieckiego.

Drugą prawidłowością jest lokalizacja gmin wiejskich o bardzo wysokim i wysokim poziomie rozwoju wokół miast. Szczególnie wyraźnie jest to widoczne wokół Warszawy, Trójmiasta, Poznania, Wrocławia, Łodzi oraz Krakowa i konurbacji górnośląskiej. Zwłaszcza wokół Poznania ukształtował się wyraźny, regularny krąg gmin wiejskich o bardzo wysokim poziomie rozwoju, któremu towarzyszy drugi, zewnętrzny krąg gmin o podobnie wysokim poziomie. Wokół Warszawy gminy o bardzo wysokim stopniu rozwoju są rozmieszczone nieregularnie, a ponadto krąg ten jest niedomknięty od strony wschodniej. Co więcej, promień oddziaływania aglomeracji warszawskiej na sąsiadujące z nią gminy wiejskie jest znacznie krótszy niż promień oddziaływania aglomeracji poznańskiej i wrocławskiej. Dość blisko Warszawy znajdują się gminy o niskim lub bardzo niskim poziomie rozwoju, co wynika m. in. z niewłaściwego ich powiązania środkami komunikacji publicznej ze stolicą.

²⁵⁴ Gumkowska M., Herbst J., Radecki P.: Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008. Stowarzyszenie Klon/Jawor.

²⁵⁵ Kwoty uprawniającej do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z systemu pomocy społecznej.

²⁵⁶ 50% średnich miesięcznych wydatków.

²⁵⁷ Szacowanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych minimum egzystencji.

²⁵⁸ Obszary wiejskie w Polsce. Główny Urząd Statystyczny Warszawa - Olsztyn 2011.

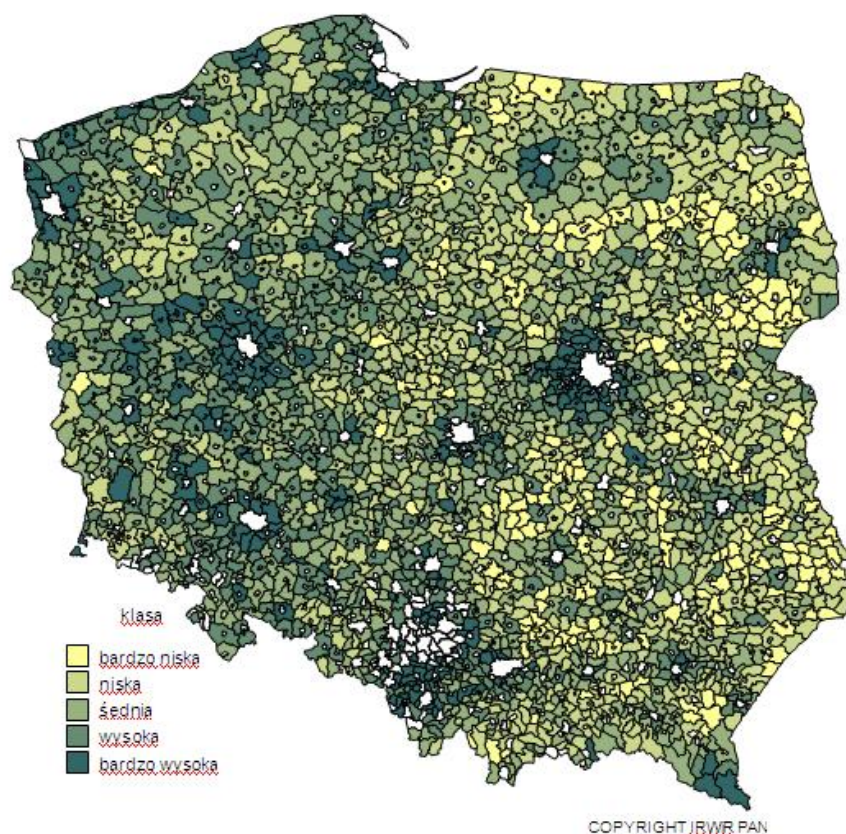
²⁵⁹ *Ibidem*.

²⁶⁰ Rosner A. (red.), Frenkiel I., Heffner K., Pięcek B.: Typologia wiejskich obszarów problemowych. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk. Warszawa 1999 oraz Rosner A. (red.), Heffner K., Stanny M., Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007.

Gminy wiejskie o wysokim i bardzo wysokim poziomie rozwoju zlokalizowane są także wokół miast średniej wielkości, choć na różnych obszarach z różną intensywnością. Prawdopodobnie ta najwyraźniejsza jest w zachodniej, słabsza w środkowej, a naj słabsza we wschodniej części kraju.

Gminy znajdujące w zasięgu silnego oddziaływania miast tracą stopniowo charakter gmin wiejskich (rolnictwo jest w nich wypierane przez inną działalność gospodarczą, a grunty rolne stopniowo są przeznaczane pod zabudowę) i nabierają charakteru gmin podmiejskich, stając się obszarami peryferyjnymi miast. Na ich obszarach lokalizowane są także różne działalności gospodarcze, w tym często działalności uciążliwe dla mieszkańców, które trudno ulokować w dzielnicach stanowiących centra miejskie. Niektóre gminy podmiejskie lub ich część przekształca się w „sypialnie”, niekiedy o charakterze ekskluzywnych rezydencji. W długim okresie gmina podmiejska lub jej część jest zazwyczaj włączana do miasta.

Mapa 16. Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich



Źródło: Rosner A. (red.), Heffner K., Stanny M., Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007

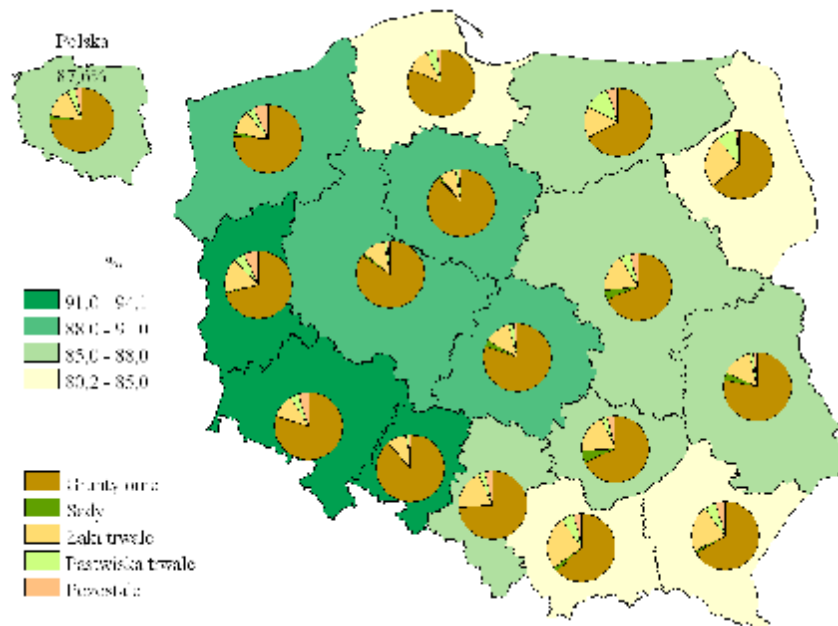
Gminy o niskim poziomie rozwoju zlokalizowane są najczęściej we wschodniej Polsce. Są one zwykle oddalone od ośrodków miejskich lub też znajdują się w strefach oddziaływania miast mających trudności gospodarcze. Tworzą również wyraźny pas wzdłuż granicy z Ukrainą, Białorusią i Rosją, choć także poziom rozwoju graniczących z Niemcami gmin województw dolnośląskiego i lubuskiego jest niższy niż gmin tych województw położonych w pewnym oddaleniu od granicy.

Rolnictwo

Całkowita powierzchnia użytków rolnych w Polsce w 2010 r. wynosiła prawie 19 mln ha, co stanowiło 60,5% powierzchni kraju. Udział użytków rolnych w poszczególnych województwach jest zróżnicowany. Do województw o typowo rolniczym charakterze (o udziale użytków rolnych wynoszącym ponad 55% całkowitej powierzchni województwa) należą: podlaskie,

mazowieckie, lubelskie, łódzkie, kujawsko-pomorskie, wielkopolskie i opolskie. Najmniejszy odsetek użytków rolnych występuje w województwie lubuskim i śląskim (odpowiednio: 36,1% i 36,6% całkowitej powierzchni).²⁶¹

Mapa 17. Użytkowanie gruntów według województw w 2009 r.



Źródło: Obszary wiejskie w Polsce, Główny Urząd Statystyczny Warszawa - Olsztyn 2011

Struktura użytków rolnych wg klas bonitacyjnych²⁶² jest bardzo zróżnicowana regionalnie, nie stanowi jednakże znaczącej bariery w rozwoju rolnictwa w Polsce, ponieważ producenci w znacznym stopniu dostosowali profil produkcyjny gospodarstw do potencjału produkcyjnego zasobów ziemi.

Tym, co stanowi obecnie wyzwanie dla polskiego rolnictwa jest natomiast zbalansowanie produkcji z celami ochrony środowiska oraz innowacyjność i badania roślin uprawnych, które w optymalny sposób będą wykorzystywały warunki agrometeorologiczne w Polsce. Jednocześnie, czynnikiem ograniczającym wykorzystanie użytków rolnych jest duże rozdrobnienie działek wchodzących w skład gospodarstw rolnych. Średnia liczba działek wchodzących w skład gospodarstwa rolnego wynosi 11, a 40% z nich położonych jest w znacznej odległości od siedliska (przekraczającej 10 km)²⁶³.

W Polsce w 2009 r. liczba gospodarstw rolnych ogółem wynosiła ponad 2,5 mln, co stanowiło blisko 17% ogółu gospodarstw rolnych w UE (większa liczba gospodarstw rolnych występuje tylko w rolnictwie rumuńskim)²⁶⁴. Największa liczba gospodarstw miała powierzchnię mniejszą od 1 ha (732 tys.), najmniej gospodarstw miało powierzchnię powyżej 100 ha (9 tys.).

Rozdrobnienie polskiego rolnictwa potwierdza także określenie gospodarstw przez ich wielkość ekonomiczną²⁶⁵. W ogólnej sumie wszystkich gospodarstw w 2007 r. 90% znajdowało się w grupie do 8 ESU²⁶⁶, przy czym wielkość tę przyjmuje się jako granicę wyznaczającą siłę ekonomiczną

²⁶¹ Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybacktwa. Projekt z 15 czerwca 2011 r. Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa.

²⁶² Bonitacja gleb to ocena jakości gleb pod względem ich wartości użytkowej – uwzględnia żyzność gleby, stosunki wodne, trudność uprawy w powiązaniu z agroklimatem, rzeźbą terenu oraz niektórymi elementami stosunków gospodarczych.

²⁶³ Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybacktwa. Projekt z 15 czerwca 2011 r. Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ Sumę standardowych nadwyżek bezpośrednich wszystkich działalności prowadzonych w tym gospodarstwie.

²⁶⁶ ESU (ang. *European Size Unit*) – Europejska Jednostka Wielkości – wyraża się za jej pomocą wielkość (siłę) ekonomiczną gospodarstw rolnych, czyli ich dochodowość.

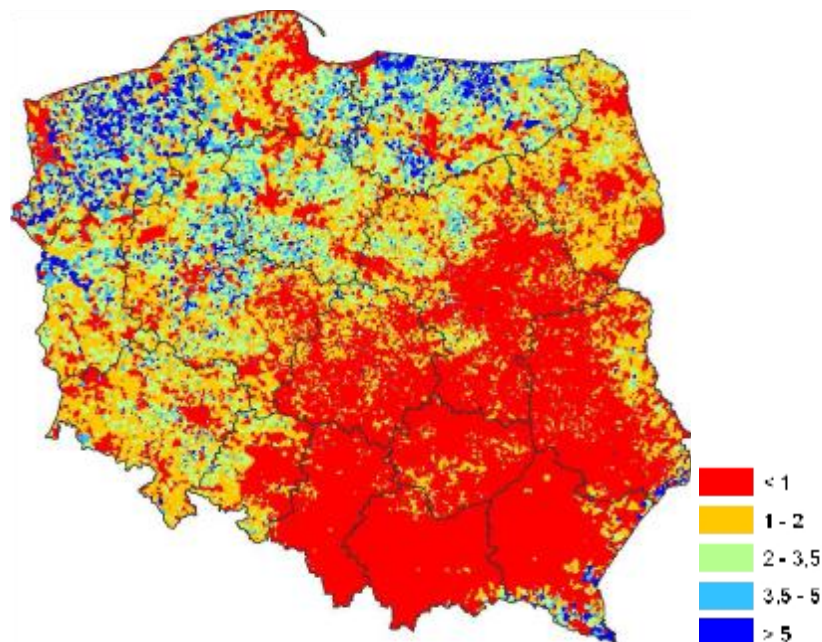
gospodarstwa, powyżej której rolnik jest w stanie zapewnić swojej rodzinie godziwy poziom życia oraz reprodukcję majątku produkcyjnego.

Tabela 55. Liczba gospodarstw rolnych wg klas wielkości ekonomicznej

liczba gospodarstw w 2007 r.		
do 8 ESU	8 - 40 ESU	powyżej 40 ESU
2 145 609	226 632	18 716

Zródło: GUS

Mapa 18. Średnia powierzchnia działek w obrębie ewidencyjnym (ha)



Źródło: Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, projekt z 15 czerwca 2011 r., Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa

W Polsce rolnictwo ma duży wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą mieszkańców obszarów wiejskich, stan środowiska przyrodniczego, strukturę krajobrazu oraz różnorodność biologiczną kraju. Stosunkowo niewielki jest natomiast jego wpływ na wskaźniki makroekonomiczne Polski.

Niski jest dochód z czynników produkcji w przeliczeniu na pełnozatrudnionego w rolnictwie (w 2010 r. w ujęciu siły nabywczej przeciętny rolnik w Polsce uzyskiwał dochód na poziomie 40% średniej unijnej²⁶⁷) oraz wydajność pracy mierzona za pomocą wartości dodanej brutto. Udział sektora I (rolnictwa, łowiectwa i leśnictwa oraz rybactwa)²⁶⁸ w generowaniu wartości dodanej brutto w 2004 r. wynosił 5% i do 2008 r. zmalał do 4%. Dla porównania, udział sektora II wyniósł odpowiednio 30% i 31%, a udział sektora III wyniósł w całym okresie 65%.²⁶⁹ Jest to konsekwencja dużego rozdrobnienia rolnictwa, niekorzystnej struktury agrarnej, niewielkiej siły ekonomicznej gospodarstw rolnych, niskiego wykształcenia rolników i niedostatecznego wyposażenia gospodarstw rolnych w nowoczesne maszyny i urządzenia.

²⁶⁷ Eurostat.

²⁶⁸ Mierzony sumą wartości poszczególnych sekcji PKD 2004 – dla sektora I (rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo oraz rybactwo), dla sektora II (górnictwo, przetwórstwo przemysłowe, wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, budownictwo), dla sektora III (handel, naprawy, hotele i restauracje, transport, gospodarka magazynowa i łączność, pośrednictwo finansowe, obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe ubezpieczenie społeczne i powszechne ubezpieczenie zdrowotne, edukacja, ochrona zdrowia i pomoc społeczna, działalność usługowa, komunalna, społeczna i indywidualna, gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników).

²⁶⁹ Na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Zróżnicowanie naturalnego potencjału produkcyjnego Polski jest duże i wynika z przestrzennej zmienności ukształtowania terenu, pokrywy glebowej oraz opadów i temperatury. W 2009 r. globalna produkcja rolnicza w cenach stałych roku poprzedniego na 1 ha użytków rolnych wyniosła 4 967 zł w porównaniu do 3 674 zł w 2004 r. Wzrost produkcji globalnej wynikał przede wszystkim ze wzrostu produkcji roślinnej, a w mniejszym stopniu produkcji zwierzęcej. W strukturze towarowej produkcji rolniczej przeważa produkcja zwierzęca – 58% w 2009 r. wobec 42%, jakie stanowiła produkcja roślinna. W produkcji rolniczej w 2009 r. największy udział miały: produkcja żywca rzeźnego (32,9%), mleka krowiego (16,4%) i zbóż (13,4%). Całkowita powierzchnia gruntów ornych w 2010 r. wynosiła prawie 14 mln ha, co stanowiło 74% wszystkich użytków rolnych, przy czym powierzchnia ta stopniowo zmniejsza się (o ponad 120 tys. ha od 2004 r.). W prognozie do 2020 r. zakłada się dalszy spadek powierzchni zasiewów, który będzie spowodowany przekazywaniem gruntów na cele nierolnicze oraz wyłączeniem z użytkowania rolniczego z przyczyn ekonomicznych gruntów najsłabszych.²⁷⁰

Polskie rolnictwo, pomimo niskiej wartości produktywności zasobów ziemi i pracy, przy znacznej produktywności kapitału generuje jeden z największych udziałów w PKB poszczególnych krajów Unii. Po blisko sześciu latach członkostwa naszego kraju w UE można stwierdzić, że nie spełniły się obawy, że polski przemysł rolno-spożywczy nie podoła konkurencji wysoko rozwiniętych krajów europejskich. W okresie od akcesji osiągnięto znaczący postęp zarówno w rozwoju krajowego rynku żywnościowego (o około 2,5-3,0% rocznie), jak i we wzroście eksportu produktów rolno-spożywczych (o około 20% rocznie). Wzrosła także produkcja sprzedana (w cenach stałych o około 6-7% rocznie), nastąpiło duże ożywienie inwestycyjne (nakłady rzędu około 6-7 mld zł rocznie), a w efekcie zyski przedsiębiorstw przemysłu spożywczego wzrosły trzykrotnie (zysk netto do około 6-6,5 mld zł rocznie, a rentowność netto do około 4-5%). Pozytywnym efektem przemian sektora po wstąpieniu Polski do UE było m.in. podwyższenie jakości produktów i wzmocnienie zdolności konkurencyjnej polskiego eksportu towarów rolno-spożywczych. Konsekwencją tego był wzrost popytu na polskie produkty rolne, zarówno surowce jak i produkty przetworzone. Sektor przetwórstwa jest bardziej istotny w polskiej gospodarce niż gospodarce innych krajów UE, ale jego pozycja w stosunku do innych działów przemysłu słabnie, co jest procesem naturalnym, wynikającym głównie z malejącego udziału żywności w wydatkach ludności. Polskie przetwórstwo przeszło głęboką restrukturyzację i modernizację w ostatnich latach i stało się konkurencyjne na rynku europejskim. Nadal jednak źródłem przewag konkurencyjnych są niższe koszty pracy, a czasem surowców, podczas gdy innowacyjność polskiego przemysłu spożywczego jest jeszcze dość niska (udział nakładów na działalność innowacyjną w wartości sprzedaży przemysłu spożywczego wynosi około 2%).²⁷¹

Podstawowym celem rolnictwa jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Analiza bilansu obrotu produktami rolno-spożywczymi za ostatnie lata świadczy o stabilnej samowystarczalności żywnościowej Polski. Polska ma dobre warunki naturalne do produkcji rolniczej i jest w stanie wyprodukować więcej żywności niż tylko na własne potrzeby. Umożliwia to przeznaczenie części produktów na eksport oraz wzbogacenie krajowej oferty o produkty, które z różnych względów nie są wytwarzane w kraju. Ta samowystarczalność umożliwiająca także produkcję eksportową, obok dużych zasobów ziemi i potencjału produkcyjnego oraz dużego rynku wewnętrznego, stanowi mocną stronę polskiego rolnictwa.²⁷²

Wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej²⁷³

Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej rolnicy są uprawnieni do korzystania z płatności bezpośrednich (jednolitej płatności obszarowej i krajowej uzupełniającej płatności obszarowej) w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Ponadto, ze środków UE współfinansowana jest realizacja programów na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. W okresie programowania 2007-2013, z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (EFRROW), realizowany jest w Polsce Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

²⁷⁰ Bank Danych Lokalnych GUS; Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa. Projekt z 15 czerwca 2011 r. Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa.

²⁷¹ Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa. Projekt z 15 czerwca 2011 r. Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa.

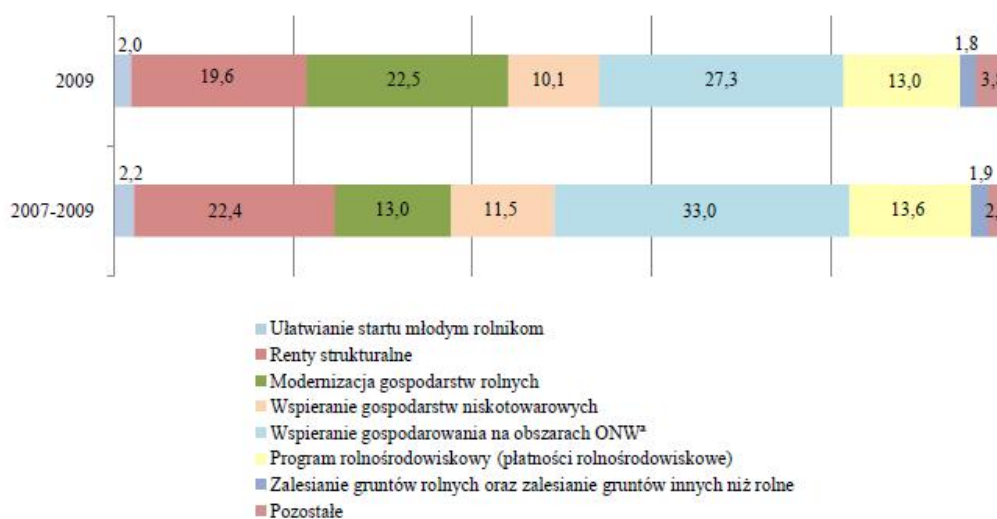
²⁷² *Ibidem*.

²⁷³ Obszary wiejskie w Polsce. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa - Olsztyn 2011.

W 2009 r. wpłynęło 1 394,6 tys. wniosków o jednolitą płatność: w postaci jednolitej płatności obszarowej zostały skierowane środki finansowe o wartości 7 063,0 mln zł, a uzupełniającej płatności obszarowej – 3 384,7 mln zł. Tym samym na 1 ha użytków rolnych łączna wartość jednolitej płatności obszarowej i uzupełniających płatności obszarowych wyniosła w 2009 r. 648 zł.

Od momentu uruchomienia PROW 2007-2013 do końca 2009 r. złożono 2 632,9 tys. wniosków na kwotę 24 781,4 mln zł, najwięcej wniosków na działanie „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” (86,0% ogółu złożonych wniosków) oraz „Program rolnośrodowiskowy” (9,7%). Od czasu uruchomienia Programu skorzystało z niego 1,1 mln beneficjentów, do których przekazano płatności w kwocie około 11 376,2 mln zł. W 2009 r. zrealizowano płatności łącznie na kwotę 6 540,3 mln zł, co stanowiło 57,5% ogółu zrealizowanych płatności od uruchomienia Programu.

Wykres 60. Struktura wykorzystania środków finansowych z PROW 2007-2013 według działań (stan w dniu 31 grudnia)



^a Obszary górskie i inne obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Źródło: dane Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za: Obszary wiejskie w Polsce. Główny Urząd Statystyczny Warszawa - Olsztyn 2011

Rozwój obszarów wiejskich w kontekście zapisów dokumentów strategicznych

Zagadnienie rozwoju obszarów wiejskich zostało poruszone w Krajowym Planie Strategicznym Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK) oraz Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie (KSRR).²⁷⁴

Priorytety Polski w zakresie rozwoju wsi zostały wskazane w Krajowym Planie Strategicznym Rozwoju Obszarów Wiejskich. Określono w nim, że „podstawę realizacji Krajowego Planu Strategicznego stanowi koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich. Zakłada ona wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku pozyskania i stworzenia alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców wsi. Przyczyni się ona do polepszenia jakości życia na obszarach wiejskich, poprzez rozwinięcie sektora podstawowych usług na rzecz ludności, jak również będzie stanowić alternatywę dla obecnie dominującej roli obszarów wiejskich, jaką jest produkcja żywności.” W Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 rozwój obszarów wiejskich stanowi osobny 5. priorytet „Rozwój obszarów wiejskich”. Zapisano w nim, że „Obszary wiejskie powinny stać się dla mieszkańców Polski konkurencyjnym miejscem do zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej.” W kolejnym 6. priorytecie „Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej” – zapisano natomiast, że dla osiągnięcia celów rozwojowych Polski

²⁷⁴ Obecnie przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przygotowywana jest także Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa.

najważniejszy jest m.in. „rozwój obszarów wiejskich, które częstokroć stanowią obszar marginalizacji gospodarczej, społecznej, edukacyjnej i kulturowej kraju”. W Strategii podkreślono także, że polityka państwa wobec obszarów wiejskich musi uwzględniać zarówno rolniczy, jak i pozarolniczy rozwój wsi.

W obu tych dokumentach określono kilka celów/priorytetów służących realizacji rozwoju obszarów wiejskich:

- a) rozwój przedsiębiorczości i aktywności pozarolniczej;
- b) wzrost konkurencyjności rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, poprawa wydajności produkcji;
- c) rozwój i poprawa infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich (poprawa poziomu życia poprzez m.in. poprawę dostępności usług);
- d) wzrost jakości kapitału ludzkiego oraz aktywizacja zawodowa mieszkańców wsi;
- e) ochrona środowiska i różnorodności biologicznej, zwiększanie lesistości.

Zapisy o konieczności przeciwdziałania procesom marginalizacji na obszarach problemowych – definiowanych także jako wiele obszarów wiejskich – oraz generalnie o rozwoju obszarów wiejskich znalazły się również w KSRR: „Celem krajowej polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich jest pełniejsze wykorzystanie ich zasobów endogenicznych w procesach rozwoju kraju i rozwoju regionalnego poprzez integrację funkcjonalną tych obszarów z miastami, rozbudowę ich potencjału do absorpcji procesów rozwojowych pochodzących z zewnątrz (wspomaganie rozwoju zasobów ludzkich, rozbudowa odpowiedniej infrastruktury, wsparcie dla lokalizacji firm), wspomaganie specjalizacji terytorialnej oraz zapewnienie jednolitych standardów w zakresie dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych.”

Analizując postępy w zakresie realizacji celów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich zapisanych w Krajowym Planie Strategicznym Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz w Strategii Rozwoju Kraju należy mieć na uwadze krótki czas, jaki minął od ich ustanowienia. Podobnie, jak w przypadku obszarów miejskich, zmiany, jakie są w nich zakładane to wyzwania na co najmniej kilka, a często kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat.

ad a. Rozwój przedsiębiorczości i aktywności pozarolniczej

Jednym ze środków zaradczych wobec kumulacji negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych jest rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej w sektorze Małych i Średnich Przedsiębiorstw (MSP). Jak pokazała zawarta powyżej analiza, na przestrzeni ostatnich lat na obszarach wiejskich obserwuje się istotny wzrost liczby podmiotów gospodarczych, a ich największe zagęszczenie dotyczy obszarów podmiejskich (m.in. ze względu na korzystne ceny gruntów). Jednocześnie, barierami w rozwoju przedsiębiorczości są m.in. niskie dochody ludności wiejskiej i niedorozwój infrastruktury.

MSP na obszarach wiejskich to głównie mikroprzedsiębiorstwa działające w sferze usług i handlu, w dużej mierze uzależnione od rynku lokalnego i siły nabywczej lokalnej ludności. Według przeprowadzonych w 2010 r. analiz,²⁷⁵ w latach 2007-2009, w 85% badanych gmin nastąpił wzrost liczby noworejestrowanych firm. Przyczyną tego była m.in. możliwość uzyskania dofinansowania z funduszy unijnych i krajowych. Analizy wskaźników pokazują, że natężenia nowopowstałej działalności gospodarczej w gminach wiejskich o charakterze podmiejskim są niemal 2,5 razy wyższe niż w gminach o charakterze peryferyjnym. Ze względu na liczne bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej w tych gminach, występuje tu na dużą skalę zjawisko sezonowości prowadzenia firm, polegające na wyrejestrowywaniu firm pod koniec sezonu i na ponownej rejestracji w następnym roku na początku sezonu. MSP w podmiejskich obszarach wiejskich to sektor o relatywnie dużych możliwościach rozwojowych, a tym samym efektywna metoda dywersyfikacji lokalnej gospodarki. Natomiast MSP na obszarach wiejskich o charakterze peryferyjnym to przeważnie firmy o bardzo lokalnym zasięgu działania, słabej kondycji ekonomicznej i nastawione raczej na przetrwanie w trudnych warunkach z roku na rok, niż na inwestycje i rozwój. Taka kondycja MSP na wiejskich obszarach problemowych wskazuje, że sektor ten w chwili obecnej nie ma tam jeszcze odpowiedniego potencjału, aby pełnić wyznaczoną mu rolę napędu gospodarczego i sposobu na przezwyciężenie problemów społeczno-gospodarczych. Jego wzmocnienie w większej mierze zależy od wzrostu

²⁷⁵ Rakowska J.: Udział sektora MSP w realizacji projektów w ramach wybranych działań SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw w latach 2004-2006 na obszarach wiejskich. *Acta Oeconomia* 9 (2) 2010; Rakowska J.: Zmiany natężenia rejestracji oraz wyrejestrowań nowopowstałych MSP w latach 2004-2009 w wybranych gminach wiejskich, seria 2010.

zamożności ludności, tym samym ich siły nabywczej, niż od proponowanych zmian w kwestiach formalnych (np. uproszczenie rejestracji).²⁷⁶

W 2010 r. liczba podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności wynosiła na obszarach wiejskich 668 w porównaniu do 1 252 w miastach.²⁷⁷ Liczba podmiotów gospodarczych²⁷⁸ jest zdecydowanie wyższa na zachodzie Polski i w otoczeniu największych ośrodków miejskich (szczególnie Warszawy, Łodzi i Poznania), a także na terenach o rozwiniętej funkcji turystycznej (Tatry, Mazury) i gospodarce leśnej (np. Bieszczady). Znaczną koncentrację przedsiębiorstw obserwuje się również na terenach niektórych gmin podmiejskich w Polsce wschodniej, np. w rejonie Lublina czy Rzeszowa.²⁷⁹

ad b. Wzrost konkurencyjności rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, poprawa wydajności produkcji

Budowanie silnej pozycji konkurencyjnej poprzez wysoką jakość produktów rolnych gwarantujących wysoką jakość żywności bezpiecznej i produkowanej zgodnie z zasadami ochrony środowiska to jedno z wyzwań stojących przed polskim rolnictwem. Poza powyższą przedstawioną analizą konkurencyjności rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, dodatkowe wskaźniki pomocne w charakterystyce stanu konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych kształtują się następująco:

- w 2009 r. udział rolnictwa (łącznie z leśnictwem i rybactwem) w tworzeniu krajowego PKB zmalał;²⁸⁰
- niższa jest także wydajność kapitału (o około 2/3 średniej w gospodarce narodowej) i około czterokrotnie niższa wydajność pracy;²⁸¹
- w 2009 r. nakłady inwestycyjne w rolnictwie (łącznie z łowiectwem) wzrosły do poziomu 3 710 mln zł, z czego aż 96% zrealizowano w sektorze prywatnym, a 4% w sektorze publicznym; jednocześnie ujęcie nakładów inwestycyjnych w zł na 1 ha użytków rolnych wskazuje na przewagę inwestycyjną sektora publicznego: 227 zł/1ha w sektorze prywatnym i 314 zł/1ha w sektorze publicznym.²⁸²

Należy także pamiętać o tym, że decydujący wpływ na produktywność i konkurencyjność całego sektora rolnego ma jakość majątku trwałego, dlatego niezbędne jest jego unowocześnienie, szczególnie w gospodarstwach towarowych.²⁸³

W zakresie konkurencyjności przemysłu rolno-spożywczego:

- wartość eksportu towarów rolno-spożywczych w 2008 r. wyniosła 11,4 mld EUR, co stanowiło 10% łącznego eksportu kraju;
- wartość dodana brutto (w cenach bieżących), jaką wytworzył polski przemysł spożywczy w 2008 r. wynosiła 31,3 mld zł;
- w latach 2004-2008 następował powolny proces konwergencji cen podstawowych produktów rolnictwa między Polską a UE, a w latach 2006-2008 doszło do gwałtownego przyspieszenia wzrostu cen podstawowych produktów rolnych – w nowych państwach członkowskich o średnio 23%, a w Polsce, podobnie jak w UE-15, o 20%;
- w polskim przemyśle spożywczym funkcjonuje około 17,5 tys. przedsiębiorstw, z których około 16 tys. zalicza się do firm mikro i małych, blisko 1,3 tys. do średnich, a prawie 300 stanowią firmy duże;
- zasoby pracy przemysłu spożywczego szacowane są na około 465 tys. osób, co stanowi 3,3% ogółu pracujących.

Należy podkreślić, że zmodernizowany i konkurencyjny sektor przetwórczy oraz zróżnicowaną ofertę rynkową produktów tradycyjnych oraz regionalnych i wysoką jakość produktów rolno-spożywczych

²⁷⁶ Rakowska J., Wojewódzka-Wiewiórska A.: Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych. Ekspertyza wykonana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Warszawa 2010.

²⁷⁷ Bank Danych Lokalnych GUS.

²⁷⁸ Na 1 000 mieszkańców.

²⁷⁹ Strategia zrównoważonego rozwoju wsi..., wyd. cyt.

²⁸⁰ Bank Danych Lokalnych GUS.

²⁸¹ Strategia zrównoważonego rozwoju wsi..., wyd. cyt.

²⁸² Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2010, GUS, Warszawa 2010.

²⁸³ Rakowska J., Wojewódzka-Wiewiórska A., wyd. cyt.

zaliczono w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa do mocnych stron polskiego rolnictwa.²⁸⁴

ad c. Rozwój i poprawa infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich (poprawa poziomu życia poprzez m.in. poprawę dostępności usług)

W zakresie wyposażenia obszarów wiejskich w infrastrukturę techniczną na obszarach wiejskich od 2004 r. zanotowano istotną poprawę²⁸⁵:

- długość sieci wodociągowej w 2010 r. wynosiła 212 tys. km, była ona o 14% dłuższa niż w 2004 r., a korzystało z niej około 75% mieszkańców wsi – o około 4 p.p. więcej niż w 2004 r. (dla porównania długość sieci wodociągowej w miastach w 2010 r. wynosiła 61 tys. km, a korzystało z niej 95% ich mieszkańców)²⁸⁶;
- coraz większe zagęszczenie sieci wodociągowej spowodowało wzrost zużycia wody z sieci w gospodarstwach domowych w przeliczeniu na mieszkańca – w 2004 r. mieszkaniec wsi zużywał średnio 23 m³, a w 2009 r. – 25 m³ (dla porównania mieszkaniec miasta zużywał w 2009 r. 35 m³, przy czym na przestrzeni ostatnich lat obserwuje się malejący trend w tym zakresie);
- długość sieci kanalizacyjnej w 2010 r. wynosiła 56 tys. km, była ona o 71% dłuższa niż w 2004 r.; a korzystało z niej około 24% mieszkańców wsi – o około 6 p.p. więcej niż w 2004 r. (dla porównania długość sieci kanalizacyjnej w miastach w 2010 r. wynosiła 52 tys. km, a korzystało z niej 86% ich mieszkańców)²⁸⁷;
- z sieci gazowej w 2009 r. korzystało 21% mieszkańców wsi – o prawie 3 p.p. więcej niż w 2004 r. – i zużywało średnio 50 m³ gazu (dla porównania w miastach z sieci gazowej w 2009 r. korzystało 73% mieszkańców używając średnio 134 m³ gazu);
- na obszarach wiejskich w 2009 r. zlokalizowanych było 4,7 mln odbiorców energii elektrycznej o niskim napięciu, a jej zużycie kształtowało się na poziomie prawie 11 mln MWh (dla porównania w miastach zlokalizowanych było 9,3 mln odbiorców, a zużycie energii elektrycznej wynosiło prawie 18 mln MWh);
- na obszarach wiejskich w 2010 r. notowano prawie 2 mln abonentów radia i telewizji, co stanowiło o ponad 0,5 mln abonentów telewizji i 700 tys. abonentów radia mniej niż w 2004 r. (w miastach około 5 mln – analogicznie ponad 1 mln i prawie 1,5 mln mniej niż w 2004 r.);
- na obszarach wiejskich wzrasta rola Internetu – 44% mieszkańców wsi w 2009 r. deklarowało, że korzystało z Internetu w ciągu ostatnich 3 miesięcy od momentu prowadzenia badania (w mieście 62%), a najczęściej służył on komunikowaniu się, co deklarowało 86% mieszkańców wsi (91% mieszkańców miast) oraz wyszukiwaniu informacji i korzystaniu z serwisów on-line – 86% mieszkańców wsi (88% mieszkańców miast)²⁸⁸.

Dodatkowo, nasycenie obszarów wiejskich infrastrukturą techniczną przełożyło się na stopień wyposażenia mieszkań w podstawowe instalacje, choć nadal widoczny jest w tym zakresie dystans do mieszkań miejskich. W 2009 r. na obszarach wiejskich 75% mieszkań posiadało ustęp (wzrost o 2 p.p. w stosunku do 2004 r.), 76% dysponowało łazienką (wzrost o 1 p.p.), a 65% posiadało centralne ogrzewanie (wzrost o 2 p.p.).²⁸⁹

Także rozwój infrastruktury społecznej jest istotnym elementem poprawy jakości życia na obszarach wiejskich, a co więcej – stwarza dodatkowe miejsca pracy poza rolnictwem. Dostęp do placówek kulturalnych, turystycznych, szkół, placówek opiekuńczych i służby zdrowia przyczynia się do podnoszenia standardu życia na obszarach wiejskich i przeciwdziała negatywnym trendom migracyjnym. Pomimo zachodzących zmian, infrastrukturę społeczną na wsiach cechuje jednak niedoinwestowanie i niedostosowanie do istniejących potrzeb.

W zakresie infrastruktury systemu edukacji na obszarach wiejskich w roku szkolnym 2009/10 w porównaniu do roku szkolnego 2003/04 zarejestrowano 1,2% wzrost liczby placówek wychowania przedszkolnego. Województwami o największej liczbie placówek były mazowieckie i małopolskie, najmniej placówek odnotowano w woj. lubuskim. W tym samym roku na obszarach wiejskich działało 9,3 tys. szkół podstawowych (w porównaniu do roku szkolnego 2003/2004 ich liczba zmniejszyła się o 10,2%), ponad połowa gimnazjów (wzrost o 6,3%) oraz ponad 2 tys. szkół kształcących przynajmniej

²⁸⁴ Strategia zrównoważonego rozwoju wsi..., wyd. cyt.

²⁸⁵ Bank Danych Lokalnych GUS.

²⁸⁶ Udział ludności wiejskiej i miejskiej korzystającej z sieci wodociągowej – oszacowany na podstawie danych GUS za 2009 r.

²⁸⁷ *Ibidem*.

²⁸⁸ Obszary wiejskie w Polsce. Główny Urząd Statystyczny Warszawa - Olsztyn 2011.

²⁸⁹ *Ibidem*.

na jednym kierunku rolniczym (wzrost ponad 2-krotny). W tej liczbie 45,9% stanowiły technika (do których uczęszczała ponad połowa uczniów), 41,2% zasadnicze szkoły zawodowe, a pozostałe to szkoły policealne.²⁹⁰

W zakresie infrastruktury opieki zdrowotnej i pomocy społecznej w 2009 r. w ogólnej liczbie 16,3 tys. placówek zdrowotnych na obszarach wiejskich zlokalizowana była co czwarta, a ich liczba od 2004 r. zwiększyła się o ponad 30%. Na jednego mieszkańca wsi w 2009 r. przypadało 3,2 porad lekarskich (wobec 10,5 w mieście). Na wsi zlokalizowanych było także 17% ogólnej liczby aptek oraz 98% punktów aptecznych. Na jedną aptekę i punkt apteczny przypadało 5,1 tys. mieszkańców wsi (dla porównania w miastach 2,6 tys.). W 2009 r. na terenach wiejskich zlokalizowanych było 39% placówek stacjonarnej pomocy społecznej (prawie 1,5 tys.), a w porównaniu do 2004 r. ich liczba wzrosła o około 20%.²⁹¹

W zakresie infrastruktury instytucji kultury w 2009 r. na wsiach zlokalizowana była większość bibliotek i punktów bibliotecznych w kraju (66%). Z ich zasobów korzystał co dziesiąty mieszkaniec wsi, który średnio wypożyczał 20 woluminów. Podobnie 60% instytucji kultury (domów i ośrodków kultury, klubów oraz świetlic) zlokalizowanych było na wsiach, a ich liczba od 2004 r. zwiększyła się o prawie 9%.²⁹²

W zakresie infrastruktury turystycznej w 2009 r. na obszarach wiejskich znajdowało się prawie 3 tys. obiektów zbiorowego zakwaterowania (40,5% ogółu) z prawie 240 tys. miejsc noclegowych (39,4% ogółu). W stosunku do 2004 r. obie te wielkości zmalały o kilka procent. W 2009 r. 22,6% turystów stanowili goście obiektów położonych na wsi.²⁹³

ad d. Wzrost jakości kapitału ludzkiego oraz aktywizacja zawodowa mieszkańców wsi

Zmiany zachodzące w ostatnich latach na obszarach wiejskich wskazały na dosyć wysoką „wrażliwość” ich kapitału ludzkiego na występowanie niekorzystnych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych. Prowadzi to do swoistej polaryzacji kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich: z obszarów o charakterze peryferyjnym emigrują osoby z lepszym wykształceniem, kwalifikacjami czy większą skłonnością do przystosowania się do warunków na pozalokalnym rynku pracy. Przyciągają je natomiast krajowe, duże ośrodki miejskie i ich tereny położone wokół nich oraz zagraniczne rynki pracy.

Przedstawiona w rozdziale analiza kapitału ludzkiego mieszkańców wsi pozwala na wskazanie kilku mocnych stron w tym zakresie, takich jak: wyższa niż w miastach dzietność kobiet, generalnie dodatni bilans migracji, rosnące wykształcenie ludności oraz przedsiębiorczość i kreatywność ludności. Jednocześnie należy także wskazać na kluczowe problemy, m.in.: odpływ osób w wieku produkcyjnym z wiejskich obszarów peryferyjnych i wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym, niekorzystna polaryzacja obszarów wiejskich pod względem poziomu wykształcenia ludności, struktura zawodowa i kwalifikacje niedostosowane do potrzeb rynku pracy, niska mobilność zawodowa i bezrobocie.²⁹⁴

ad e. Ochrona środowiska i różnorodności biologicznej, zwiększanie lesistości

W 2009 r. różnymi formami ochrony przyrody objętych było 101,0 tys. km², czyli 32,3% powierzchni kraju,²⁹⁵ przy czym powierzchnia ta na przestrzeni ostatnich lat nie ulegała większym zmianom. W strukturze powierzchni o szczególnych walorach przyrodniczych dominują obszary chronionego krajobrazu i parki krajobrazowe, które stanowiły w 2009 r. 25,2 tys. km². Na terenie Polski znajdują się 23 parki narodowe, które zajmują powierzchnię 3,1 tys. km², czyli 1% powierzchni kraju.

Polska jest zaliczana do grupy krajów europejskich o największym wskaźniku różnorodności biologicznej. Krajowe obszary wiejskie charakteryzują się bogatą mozaiką siedlisk, wynikającą z tradycyjnych form gospodarowania, co powoduje, że około 30% użytków rolnych przedstawia wysokie walory przyrodnicze spełniając funkcję ostoi zagrożonych gatunków flory i fauny. Różnorodność biologiczna obejmuje także rolnicze zasoby genetyczne, na które składają się lokalne odmiany roślin uprawnych i ras zwierząt gospodarskich. Polska jest szczególnym przykładem kraju w Europie

²⁹⁰ Bank Danych Lokalnych GUS.

²⁹¹ Obszary wiejskie w Polsce. Główny Urząd Statystyczny Warszawa - Olsztyn 2011.

²⁹² *Ibidem*.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ Rakowska J., Wojewódzka-Wiewiórska A., wyd. cyt.

²⁹⁵ Dane te nie obejmują części obszarów Sieci Natura 2000, które nie pokrywają się z pozostałymi formami ochrony.

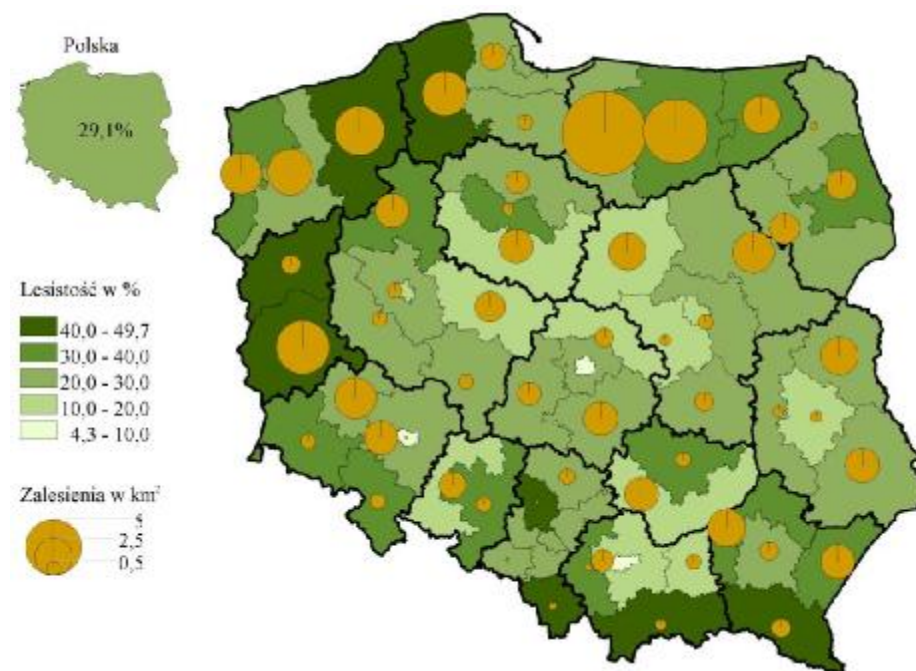
Śródkowej, w którym dzięki rozdrobnionej gospodarce rolnej zachowały się w gospodarstwach tradycyjnych lokalne gatunki roślin uprawnych i rodzime rasy zwierząt gospodarskich. Jednym ze wskaźników obrazujących poziom różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich jest wskaźnik liczebności pospolitych ptaków znany jako FBI23²⁹⁶. Wartość tego indeksu w latach 2005-2008 wzrosła w Polsce z 0,89 do ponad 1,00, co wskazuje na poprawę w zakresie zrównoważonego rozwoju rolnictwa²⁹⁷. Mocną stroną polskiego rolnictwa jest także zrównoważona produkcja rolna, która sprzyja m.in. mniejszej emisji azotu i fosforu do basenów rzek i dalej do Morza Bałtyckiego oraz ma pozytywny wpływ na walory turystyczne i przyrodnicze krajobrazu rolniczego²⁹⁸.

Ostatnie lata w rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce charakteryzują się stałą dynamiką wzrostu liczby gospodarstw ekologicznych i powierzchni upraw ekologicznych. Analizując najnowsze dane Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJKHARS), według stanu na koniec grudnia 2010 r., w Polsce było ponad 20 tys. gospodarstw ekologicznych. W stosunku do 2007 r. ich liczba wzrosła o 73%.

W 2009 r. grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione (także grunty związane z gospodarką leśną) zajmowały w Polsce powierzchnię 95 tys. km² (30,4% powierzchni kraju), w tym same lasy 29,1%. Największą lesistość zanotowano w województwie lubuskim (48,9%), a najmniejszą w województwach łódzkim (21,0%), mazowieckim (22,6%) i lubelskim (22,8%). Grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione zajmowały w 2009 r. 30,9% powierzchni obszarów wiejskich.

W 2009 r. zalesiono w kraju 56,1 km² użytków rolnych i nieużytków. Najintensywniej prace prowadzono na północy kraju – w 2009 r. w podregionie elbląskim zalesiono 6,3 km², a w olsztyńskim 3,9 km².

Mapa 19. Lesistość i zalesienia według podregionów w 2009 r.



Źródło: Obszary wiejskie w Polsce, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa - Olsztyn 2011

Zmarginalizowane i zagrożone marginalizacją obszary wiejskie

Poprzez pojęcia obszarów zmarginalizowanych i zagrożonych marginalizacją należy rozumieć takie obszary problemowe, na których stwierdzono nagromadzenie negatywnych zjawisk utrudniających rozwój tych obszarów. Generalnie charakteryzują się one niskimi wskaźnikami rozwoju społeczno-gospodarczego, a często także wyludnieniem. Jednocześnie należy mieć świadomość, że obszary tego

²⁹⁶ *Farmland Bird Index* – zagregowany indeks stanu 23 gatunków ptaków typowych dla siedlisk krajobrazu rolniczego. Indeks ten jest traktowany jako wskaźnik stanu „zdrowia” ekosystemów użytkowanych rolniczo.

²⁹⁷ Ocena Średniookresowa PROW 2007-2013. Raport końcowy, listopad 2010.

²⁹⁸ Strategia zrównoważonego rozwoju wsi..., wyd. cyt.

typu nie mają jednolitego charakteru, dlatego też różne mogą być sposoby ich wyodrębniania i klasyfikacji²⁹⁹.

Jednym z zespołów, który opracował metodę mierzenia zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce mającej na celu m.in. wyodrębnienie wiejskich obszarów problemowych jest zespół IRWiR-u kierowany przez A. Rosnera³⁰⁰. Opublikowana w 2007 r. analiza³⁰¹ ponad 2 tys. gmin wiejskich i miejsko-wiejskich pozwoliła wyodrębnić 217 gmin, które na podstawie przyjętych kryteriów uznano za zmarginalizowane i zagrożonych marginalizacją.

Gminy te są nierównomiernie rozmieszczone na całym obszarze Polski: 21 z nich znajduje się na zachodzie kraju, 55 w centrum oraz 141 na wschodzie i w woj. świętokrzyskim. Są one zwykle oddalone od ośrodków miejskich lub znajdują się w strefie oddziaływania miast przeżywających trudności gospodarcze. Tworzą także wyraźny pas wzdłuż wschodniej granicy kraju, choć również gminy graniczące z Niemcami w woj. dolnośląskim i lubuskim notują niższy poziom rozwoju niż gminy położone w pewnym oddaleniu od granicy.

Szczegółowa analiza rozmieszczenia tych gmin pozwala na poczynienie kilku dalszych obserwacji:

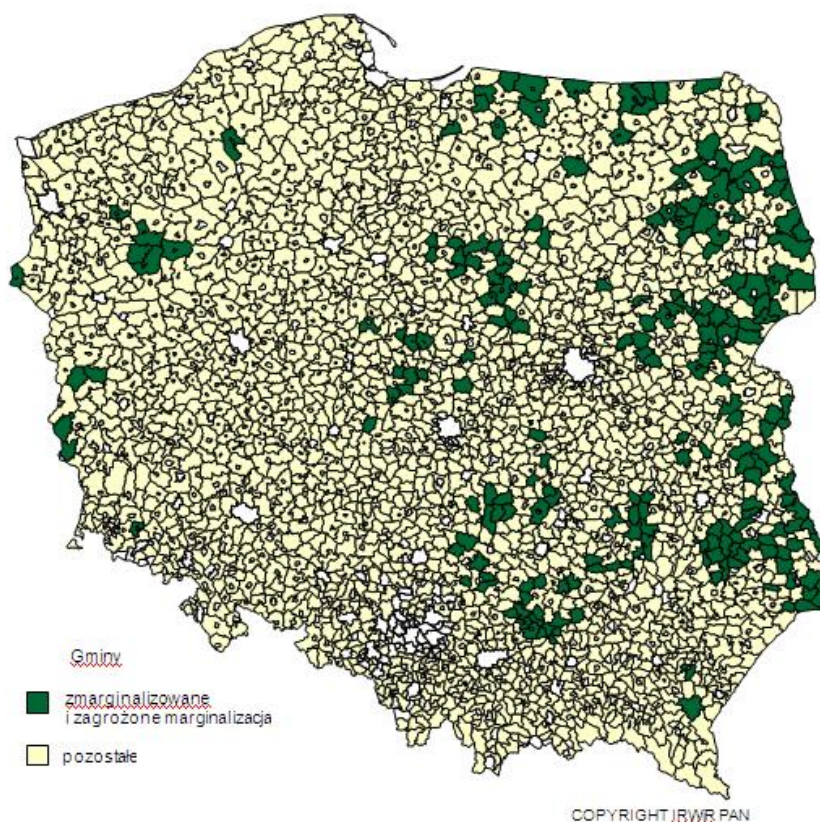
- w woj. podkarpackim (należącym do województw o najniższym PKB na 1 mieszkańca) jedynie dwie gminy zostały zaliczone do tej grupy; pozwala to wyciągnąć wniosek, że gminy wiejskie w regionach rozdrobnionego rolnictwa, o ile są powiązane z miastami średniej wielkości, nawet przeżywającymi trudności gospodarcze, mogą nie znajdować się na najniższym poziomie rozwoju gospodarczego;
- liczna grupa gmin zmarginalizowanych i zagrożonych marginalizacją znajduje się w woj. mazowieckim, co kwalifikuje te tereny raczej do Polski wschodniej niż do Polski centralnej;
- duża grupa to gminy nadgraniczne tworzące dość regularny pas w województwach graniczących z Ukrainą, Białorusią, Litwą i Rosją; pokazuje to, że granica stanowić może ograniczenie rozwoju (świadczy o tym także sytuacja na granicy polsko-niemieckiej, choć wydawałoby się, że w tym przypadku otwarta granica i sąsiedztwo bogatszego sąsiada powinny przyspieszać rozwój);
- w Polsce zachodniej, w woj. zachodniopomorskim, znajduje się grupa gmin, w których niegdyś dominowały państwowe gospodarstwa rolne, a obecnie funkcjonują dobrze zorganizowane gospodarstwa wielkotowarowe; świadczy to o tym, że region efektywnego rolnictwa, ale nie mający dobrze rozwiniętej innej działalności gospodarczej i słabo powiązany komunikacyjnie z ośrodkami miejskimi, może należeć do obszarów zmarginalizowanych.

²⁹⁹ W Polsce prace tego typu prowadzone są przez kilka instytucji naukowych, w tym przez zespoły badawcze Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk (IGiPZ), Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego (IERiGŻ) i Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk (IRWiR). Poszczególne zespoły badawcze przyjmują różne kryteria delimitacji (jednostkami analizowanymi mogą być makroregiony rolnicze, regiony, podregiony, powiaty lub gminy), a także różne wskaźniki.

³⁰⁰ Autorzy zaproponowali syntetyczny wskaźnik, na który składa się 30 wskaźników cząstkowych, takich jak: wskaźniki charakteryzujące poziom deagrarnizacji gospodarki lokalnej, sektor rolniczy i pozarolniczy, stopień zrównoważenia lokalnego rynku pracy, zasobność i wyposażenie gospodarki lokalnej, strukturę demograficzną, poziom edukacji i aktywności społecznej. Dokładny opis zastosowanej metody oraz wyników badania: Rosner A. (red.), Frenkiel I., Heffner K., Pięć B.: Typologia wiejskich obszarów problemowych. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk. Warszawa 1999 oraz Rosner A. (red.), Heffner K., Stanny M. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk. Warszawa 2007.

³⁰¹ Została ona oparta na danych ze spisu powszechnego przeprowadzonego w 2002 r. oraz średnich za lata 2000-2004 dotyczących zarówno poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i dynamiki przemian społeczno-gospodarczych (dzięki temu wykluczono gminy o wysokiej dynamice przemian).

Mapa 20. Gminy zmarginalizowane i zagrożone marginalizacją (w 2004 r.)



Źródło: Rosner A. (red.), Heffner K., Stanny M., Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007

Wychodzenie ze stanu marginalizacji (czy też zagrożenie marginalizacją) jest procesem wieloletnim. Analiza³⁰² niektórych danych charakteryzujących wiejskie gminy zmarginalizowane i zagrożone marginalizacją w latach 2007 i 2009 pokazuje, że te gminy, które zostały zaliczone do tej grupy w 2004 r. generalnie nadal w niej pozostają (choć na pewno szczegółowa analiza pokazałaby, że część z nich opuściła tę grupę).³⁰³

Gminy zmarginalizowane i zagrożone marginalizacją istotnie się różnią od gmin pozostałych m.in. niekorzystną strukturą wieku ludności – mieszka w nich blisko połowa ludzi mniej, a mieszkańcy w wieku poprodukcyjnym stanowią około 20% populacji (w pozostałych gminach około 15%), potencjałem siły roboczej (o około 40% mniejszym niż w gminach niemarginalizowanych), wyższym udziałem bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym – 11,5% (w pozostałych gminach 8%) i mniejszymi możliwościami finansowania ze środków własnych lokalnych inwestycji.

Analiza postępów w zakresie osiągnięcia wskaźników monitorujących realizację SRK

W Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 zdefiniowano pięć wskaźników służących monitorowaniu rozwoju obszarów wiejskich.

³⁰² Rowiński J. Polityka spójności terytorialnej kraju i przeciwdziałanie procesowi marginalizacji obszarów wiejskich a zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich Polski. Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Warszawa, 2011.

³⁰³ Ocenę efektów podjętych w latach 2007-2009 działań przeciwdziałających procesowi marginalizacji obszarów wiejskich wykonano przyjmując, że 217 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, spełniających w roku 2004 warunki, upoważniające je do zaliczenia do gmin ZM, nie zmieniło swego statusu w latach 2007-2009. Jest to założenie uzasadnione ponieważ wyjście ze stanu ZM jest długim procesem, który nawet w niezwykle sprzyjających warunkach musi trwać co najmniej kilka lat, a w normalnych kilkanaście. Grupami kontrolnymi były dwie grupy gmin. Pierwsza - wszystkie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie (2 171), a druga – 1 954 gminy nie zaliczone do grupy ZM. Ze względu na brak innych danych, efekty mierzono przy pomocy statystyk znajdujących się w Banku Danych Regionalnych GUS.

Wskaźnik zatrudnienia na wsi

Pierwszym z nich jest wskaźnik zatrudnienia na wsi (w % wg BAEL). Jego wartość bazowa w 2005 r. wynosiła 46,1%, a wartość zakładana w 2010 r. – 51%.

Tabela 56. Wskaźnik zatrudnienia na wsi w latach 2004-2010 (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	wartość zakładana w SRK w 2010 r.
wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej na wsi (%)	46,1	47,0	47,8	49,2	50,7	50,8	50,4	51,0

Źródło: Podstawowe wskaźniki realizacji Strategii Rozwoju Kraju, GUS

Pomimo generalnie rosnącej tendencji (tylko w 2010 r. spadek o 0,4 p.p. w stosunku do 2009 r.) nie udało się osiągnąć zakładanego wskaźnika zatrudnienia na wsi, choć na pewno wpływ na tę sytuację miał kryzys gospodarczy. Różnica w stosunku do zakładanego wskaźnika jest jednak niewielka.

Przeciętna powierzchnia gospodarstwa indywidualnego o powierzchni powyżej 1ha użytków rolnych

Drugim wskaźnikiem monitorującym jest przeciętna powierzchnia gospodarstwa indywidualnego o powierzchni powyżej 1ha użytków rolnych.

Tabela 57. Przeciętna powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego w latach 2004-2010 (ha użytków rolnych)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	wartość zakładana w SRK w 2010 r.
przeciętna powierzchnia gospodarstwa indywidualnego o powierzchni powyżej 1ha użytków rolnych (ha użytków rolnych)	7,5	7,6	7,7	7,8	7,8	8,0	8,6*	8,5

*dane wstępne

Źródło: Podstawowe wskaźniki realizacji Strategii Rozwoju Kraju, GUS

W 2010 r. o 0,1 ha użytków rolnych udało się przekroczyć zakładaną, przeciętną powierzchnię gospodarstwa indywidualnego osiągając wielkość 8,6 ha użytków rolnych. Obserwując zmiany zachodzące od 2004 r. należy podkreślić pozytywny trend w zakresie wzrostu powierzchni gospodarstw rolnych.

Od 2004 r. największe spadki w liczbie gospodarstw zanotowano wśród tych o najmniejszych powierzchniach (o 26 p.p. wśród gospodarstw o powierzchni poniżej 1 ha), a największy wzrost wśród gospodarstw powierzchniowo największych (o 25 p.p. wśród gospodarstw o powierzchni pomiędzy 50 a 100 ha).

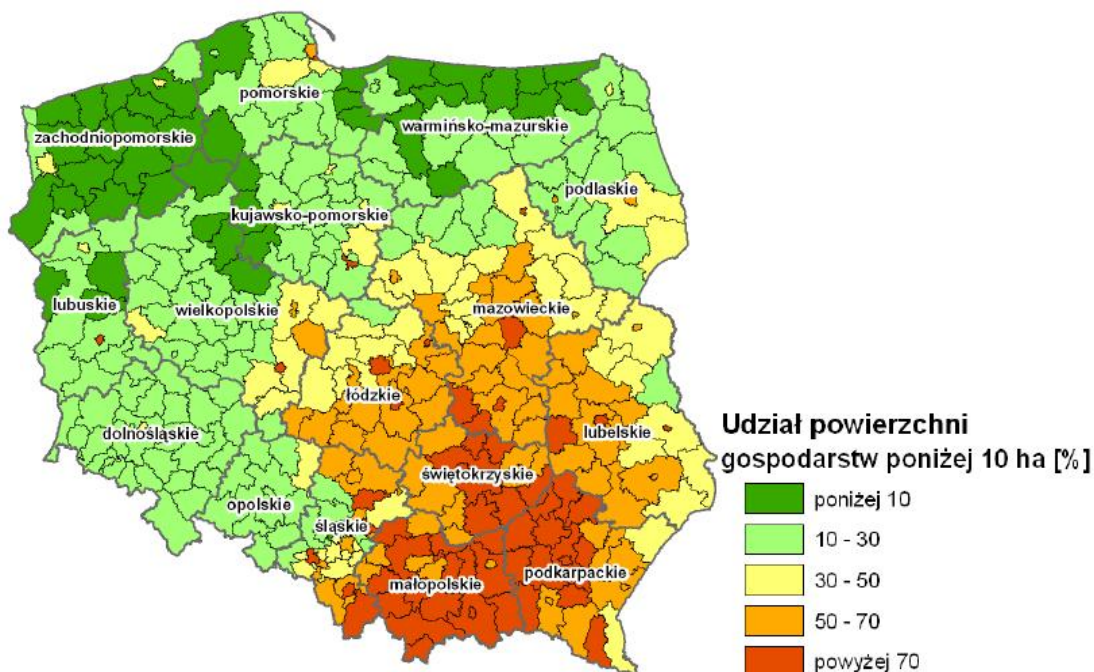
Tabela 58. Gospodarstwa rolne wg grup obszarowych użytków rolnych

	ogółem		do 1 ha		1-2 ha		2-5 ha		5-10 ha	
	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009
gospodarstwa rolne (tys.)	2 844	2 501	988	732	484	413	594	597	403	391
zmiana liczby gospodarstw w stosunku do 2004 r. (proc.)	spadek o 13		spadek o 26		spadek o 15		bez zmian		spadek o 3	
	10-15 ha		15-20 ha		20-50 ha		50-100 ha		pow. 100 ha	
	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009
gospodarstwa rolne (tys.) cd.	177	167	80	78	95	98	15	18	8	9
zmiana liczby gospodarstw w stosunku do 2004 r. (proc.) cd.	spadek o 6		spadek o 3		wzrost o 3		wzrost o 25		wzrost o 15	

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Przestrzenna struktura gospodarstw rolnych w Polsce pokazuje, że największy udział bardzo małych gospodarstw rolnych (do 2 ha) występuje w woj. małopolskim, podkarpackim, świętokrzyskim i wschodniej części woj. śląskiego.

Mapa 21. Udział gospodarstw, których powierzchnia całkowita użytków rolnych wynosi poniżej 10 ha w ogólnej liczbie gospodarstw w ujęciu powiatowym



Źródło: Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, projekt z 15 czerwca 2011 r., Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa.

Analizując gospodarstwa rolne pod względem ich średniej powierzchni należy także osobne miejsce poświęcić gospodarstwom najmniejszym. Gospodarstwa o małej powierzchni odgrywają relatywnie małą rolę produkcyjną, jednak jednocześnie pełnią bardzo ważną funkcję środowiskową i społeczną: mają duży potencjał produkcji tradycyjnej żywności lokalnej lub produktów niszowych, wnoszą szczególną wartość w zachowanie walorów krajobrazowych i środowiskowych (mozaikowość). Jednocześnie dużą słabością gospodarstw o małym areale jest ich stopień rozwoju gospodarczego. Gospodarstwa te prowadzą najczęściej produkcję o charakterze zbliżonym do charakteru gospodarstw wielkoobszarowych, przy czym z uwagi na ich ograniczone możliwości inwestycyjne opłacalność ich produkcji jest mała. Tym samym, wyzwaniem stojącym przed tymi gospodarstwami jest dostosowanie ich profilu działalności produkcyjnej do potencjału produkcyjnego i środowiskowego tych gospodarstw.³⁰⁴

Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi

Jedną z najważniejszych form wyrównywania szans edukacyjnych jest zapewnienie dzieciom z obszarów wiejskich i miast porównywalnego startu w procesie edukacji poprzez upowszechnianie edukacji przedszkolnej, dlatego trzecim wskaźnikiem monitorującym jest odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi.

³⁰⁴ Strategia zrównoważonego rozwoju wsi..., wyd. cyt.

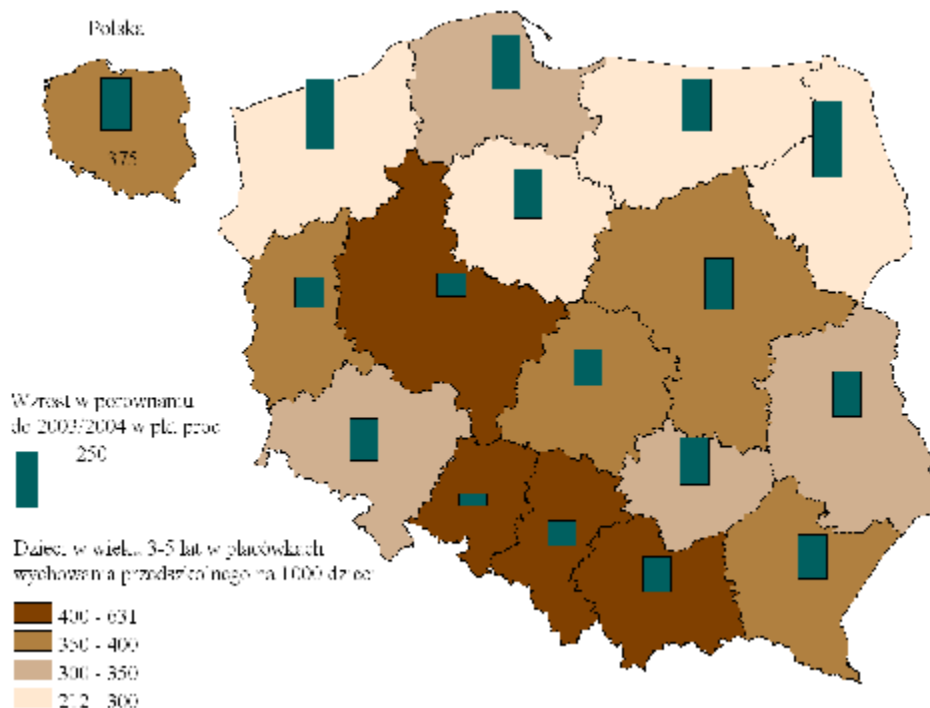
Tabela 59. Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	wartość zakładana w SRK w 2010 r.
odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi (%)	17,5	19,1	21,4	23,1	28,5	37,5	43,1	25,0

Źródło: Podstawowe wskaźniki realizacji Strategii Rozwoju Kraju, GUS

W zakresie odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym udało się nie tylko osiągnąć zakładany poziom wskaźnika, ale nawet przekroczyć go o 18,1 p.p. Jest to bardzo istotne, ponieważ poziom wykształcenia ludności w zasadniczy sposób jest uzależniony od jakości i dostępu do usług edukacyjnych, w tym również opieki przedszkolnej, która jest ważnym instrumentem polityki edukacyjnej i integracyjnej oraz wyrównywania szans rozwojowych. W roku szkolnym 2009/10 do placówek przedszkolnych zlokalizowanych na obszarach wiejskich uczęszczało 301,1 tys. dzieci.

Mapa 22. Dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na obszarach wiejskich według województw w roku szkolnym 2009/10 (stan w dniu 30 grudnia)



Źródło: Obszary wiejskie w Polsce, Główny Urząd Statystyczny Warszawa - Olsztyn 2011

Zwiększenie dostępności opieki instytucjonalnej nad dzieckiem na wsi ma także szczególne znaczenie w kontekście koniecznej zmiany struktury zatrudnienia ludności wiejskiej polegającej na przesunięciu części zasobów pracy do sektora pozarolniczego. Brak opieki tego rodzaju może być czynnikiem ograniczającym wzrost aktywności zawodowej kobiet. Znaczenie tej kwestii podkreśla między innymi fakt, iż w Strategii Lizbońskiej poprawę dostępu do opieki nad małymi dziećmi włączono do celów strategicznych.

Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu na wsi

Czwartym wskaźnikiem monitorującym jest odsetek gospodarstw domowych na wsi posiadających dostęp do Internetu na wsi (w %).

Tabela 60. Odsetek gospodarstw domowych na wsi posiadających dostęp do Internetu

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	wartość zakładana w SRK w 2010 r.
odsetek gospodarstw domowych na wsi posiadających dostęp do Internetu (%)	15,1	18,8	25,1	28,9	36,1	50,5	56,2	40,0

Źródło: Podstawowe wskaźniki realizacji Strategii Rozwoju Kraju, GUS

Odsetek gospodarstw domowych korzystających z dostępu do Internetu na wsi jest trzecim wskaźnikiem, który przekroczył zakładaną na 2010 r. wartość (40%) i osiągnął 56,2%.

Liczba komputerów i użytkowników Internetu dynamicznie rośnie, tak w skali całego kraju, jak i obszarów wiejskich. Od 2004 r. odsetek wiejskich gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu zwiększył się o ponad 40 p.p. Wśród użytkowników Internetu zamieszkujących obszary wiejskie 44,1% deklaruowało, że korzystało z Internetu w ciągu ostatnich 3 miesięcy od momentu prowadzenia badania (w mieście było to 62,3%). Pomimo coraz większej dostępności do Internetu mieszkańcy obszarów wiejskich, w porównaniu z mieszkańcami miast, rzadziej i mniej regularnie z niego korzystali. Internet najczęściej służył komunikowaniu się, co deklaruowało 86% mieszkańców wsi (91% mieszkańców miast) oraz wyszukiwaniu informacji i korzystaniu z serwisów on-line – 86% (wobec 88%).³⁰⁵

Liczba komputerów dynamicznie rośnie także w szkołach. W szkołach podstawowych w roku szkolnym 2009/10 było ich 275,6 tys., z tego prawie 60% stanowiło wyposażenie szkół wiejskich. Tym samym na jeden komputer przypadało dwa razy mniej uczniów na wsi (7,1) niż w miastach (15,4). W tym samym roku szkolnym gimnazja w kraju wyposażone były w 144,7 tys. komputerów, a własnością szkół wiejskich było ponad 40% ich ogólnej liczby. Tam na jeden komputer przeznaczony do użytku ucznia przypadało 9,6 osób, podczas gdy w miastach 13,6.³⁰⁶

Liczba pełnozatrudnionych w rolnictwie indywidualnym na 100 ha użytków rolnych

Ostatnim wskaźnikiem ustalonym w SRK w celu monitorowania rozwoju obszarów wiejskich jest liczba pełnozatrudnionych w rolnictwie indywidualnym na 100 ha użytków rolnych (w gospodarstwach o powierzchni powyżej 1 ha).

Tabela 61. Liczba pełnozatrudnionych w rolnictwie indywidualnym na 100 ha użytków rolnych

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	wartość zakładana w SRK w 2010 r.
liczba pełnozatrudnionych w rolnictwie indywidualnym na 100 ha użytków rolnych	bd*	14,9	bd	14,5	bd	bd	bd	12,0

* brak danych

Źródło: Podstawowe wskaźniki realizacji Strategii Rozwoju Kraju, GUS

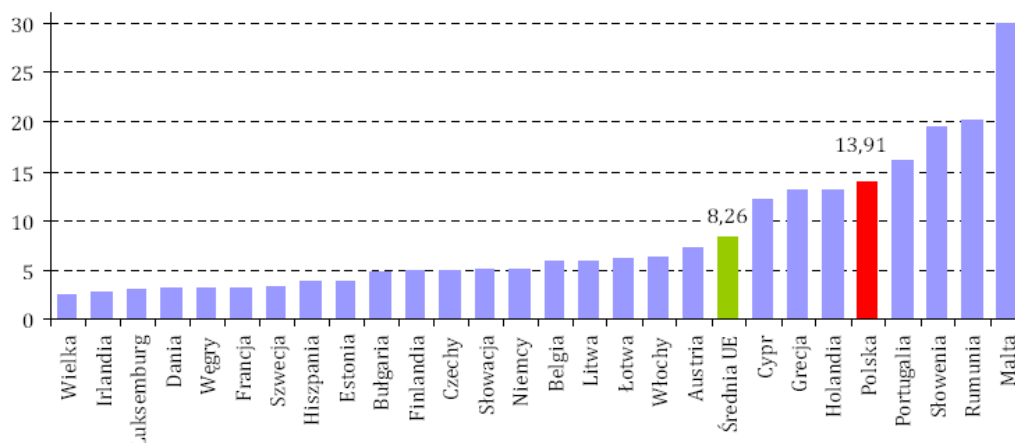
Obecnie dostępne dane nie pozwalają jeszcze ocenić realizacji tego wskaźnika, natomiast zatrudnienie w rolnictwie na przestrzeni ostatnich lat ma malejący trend. Zgodnie z danymi GUS, pracujący w sektorze rolnym stanowili w 2009 r. 13%, w 2007 r. 15%, a w 2004 r. 18% ogółu zatrudnionych. Jednocześnie dane te nie oddają w pełni liczby osób związanej z gospodarstwami rolnymi i trudno jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, ile osób w Polsce faktycznie pracuje w rolnictwie.

³⁰⁵ Obszary wiejskie w Polsce. Główny Urząd Statystyczny Warszawa - Olsztyn 2011.

³⁰⁶ *Ibidem.*

Zgodnie z wynikami Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r. pracujących wyłącznie lub głównie w gospodarstwach rolnych było 2,3 mln osób.

Wykres 61. Liczba pracujących w rolnictwie, łowiectwie i rybołówstwie w przeliczeniu na 100 ha UR wg krajów UE w 2007r.



Źródło: Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa, projekt z 15 czerwca 2011 r., Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Przedstawiona powyżej analiza rozwoju obszarów wiejskich w Polsce pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków i rekomendacji:

- Zróżnicowanie przestrzenne w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce wymaga wypracowania kierunków ich aktywizacji gospodarczej właściwych dla poszczególnych regionów i obszarów funkcjonalnych.
- Trzy podstawowe czynniki sukcesu, które generalnie można zidentyfikować w odniesieniu do dobrze rozwiniętych obszarów wiejskich, to czynniki: lokalizacyjne (sąsiedztwo szlaków komunikacyjnych i aglomeracji miejskich, z których następuje dyfuzja procesów rozwojowych), społeczno-ekonomiczne (aktywność ekonomiczna mieszkańców i inwestorów zewnętrznych) oraz techniczno-organizacyjne (wyposażenie w infrastrukturę techniczną lub aktywność władz lokalnych)³⁰⁷. Tym samym, mając to na uwadze, obok czynników zewnętrznych, wyraźnie widoczna jest grupa czynników endogenicznych, które mogą i powinny być wzmacniane poprzez inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego i infrastruktury technicznej.
- Konieczne jest dalsze prowadzenie zmian strukturalnych w sektorze rolnym ukierunkowanych na poprawę jego konkurencyjności, tworzenie pozarolniczych miejsc pracy oraz zapewnianie dostępu do pracy w ośrodkach miejskich bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania.
- Należy podjąć działania, które przyczynią się do zapewnienia ładu przestrzennego, ochrony środowiska i obszarów cennych przyrodniczo oraz zrównoważonego korzystania z zasobów naturalnych na obszarach wiejskich, a także zapobiegą nieskoordynowanemu rozwojowi obszarów funkcjonalnych miast, który niesie ze sobą obecnie szereg niekorzystnych skutków – nieład przestrzenny, degradację krajobrazu i obszarów cennych przyrodniczo oraz wzrost zanieczyszczenia środowiska.
- Konieczne jest podejmowanie dalszych działań ukierunkowanych na rozwój infrastruktury transportowej łączącej obszary wiejskie z lokalnymi i regionalnymi centrami rozwoju.
- Należy wzmacniać działania ukierunkowane na rozwój pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich, zwłaszcza w wymiarze gospodarczym.
- Przemiany w rolnictwie i na obszarach wiejskich muszą się wiązać z dopływem kapitału. Dużych nakładów wymaga modernizacja i budowa urządzeń infrastruktury technicznej (kanalizacji, oczyszczalni ścieków i wysypisk). Co istotne, od tych inwestycji zależy nie tylko poprawa poziomu życia na wsi, ale także zachowanie wartości środowiska przyrodniczego.

³⁰⁷ Bański J., Czapiewski K. Ł.: Ekspertyza. Identyfikacja i ocena czynników sukcesu społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2008.

- Do podstawowych warunków przekształceń na obszarach wiejskich i priorytetów należy zaliczyć rozwój kapitału ludzkiego, infrastruktury technicznej i konkurencyjnego rolnictwa.
- Wsparciem powinny zostać objęte działania zmierzające do zachowania dziedzictwa kulturowego wsi oraz działania w zakresie poprawy dostępności do edukacji kulturalnej i usług kulturalnych, dzięki czemu zostanie zapewniony wysoki poziom kapitału społecznego na obszarach wiejskich oraz podniesiona ich atrakcyjność.

W celu zapewnienia dyfuzji procesów rozwojowych konieczne są także różnorodne działania w zakresie dostępu do dóbr i usług publicznych, przyciągania inwestycji zewnętrznych, rozwoju kapitału intelektualnego i społecznego, zwiększanie możliwości absorpcji innowacji, wspieranie lokalnych instytucji otoczenia biznesu i tworzenie zielonych miejsc pracy.

9. ZRÓŻNICOWANIE PRZESTRZENNE POLSKI W KONTEKŚCIE PODNOSZENIA SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ KRAJU

1. Ład przestrzenny w Polsce – stan i problemy

Ład przestrzenny jest pojęciem, które trudno zdefiniować i które można rozumieć bardzo szeroko. W Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰⁸ został on zdefiniowany jako: „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”³⁰⁹. W najwyższej rangi dokumencie planistycznym – Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju³¹⁰ przyjęto natomiast, że „zwornikiem spinającym system celów strategicznych [polityki przestrzennej] jest kształtowanie ładu przestrzennego, uwarunkowanego procesami rozwoju społeczno-gospodarczego i zmianami w środowisku przyrodniczym...”. Samo pojęcie ładu przestrzennego zostało wkomponowane w system „zintegrowanego ładu zrównoważonego rozwoju”, łączącego w sobie ład społeczny, ekonomiczny i ekologiczny, który związany jest z zagospodarowaniem przestrzennym i „wyraża dążenie do harmonijności, uporządkowania, proporcjonalności i równoważenia środowiska człowieka”.

W świetle tych dwóch dokumentów należy przyjąć, że ład przestrzenny łączy w sobie aspekty społeczne, gospodarcze, środowiskowe, kulturowe i estetyczne. Jest pojęciem adekwatnym do wszystkich poziomów planowania przestrzennego i jest rozumiany jako pożądaný stan zagospodarowania przestrzennego. Ład przestrzenny jest nieodzowny dla zapewnienia trwałego rozwoju. Wyznacznikami ładu przestrzennego są takie cechy zagospodarowania jak: funkcjonalność, harmonia, porządek, proporcjonalność, równowaga, czytelność, użyteczność i efektywność we wszystkich skalach: od lokalnej do krajowej. Większość z nich nie daje się mierzyć metodami ilościowymi. Nie istnieją również powszechnie obowiązujące standardy ładu przestrzennego, a pojęcie to jest często używane jako synonim polityki przestrzennej, planowania przestrzennego i zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto należy podkreślić, iż prawodawstwo reguluje również sprawy związane z planowaniem przestrzennym polskich obszarów morskich, które zajmują powierzchnię odpowiadającą ponad 10% terytorium lądowego Polski. Odpowiednie przepisy znajdują się w rozdziale 9. ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej³¹¹. Morskie planowanie przestrzenne stanowi jeden z instrumentów przekrojowych zintegrowanej polityki morskiej UE oraz wchodzi w zakres priorytetów polityki morskiej RP, które zostały określone w dokumencie z 2009 r. Założenia Polityki Morskiej RP do roku 2020.

2. Kształtowanie ładu przestrzennego - system planowania przestrzennego

System planowania przestrzennego

Podstawę prawną kształtowania ładu przestrzennego w Polsce stanowi ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przełomowe znaczenie z punktu widzenia transformacji systemowej miała jednak ustawa z dnia 7 lipca 1994 r.³¹², ponieważ wprowadziła kilka istotnych zasad obowiązujących także dzisiaj:

- zasadę wielopodmiotowości polityki przestrzennej;
- zasadę samodzielności podmiotów polityki przestrzennej;
- zasadę wyłączności gminy jako podmiotu uprawnionego do ustalania (w formie aktów prawa miejscowego – planów miejscowych) przeznaczenia terenów na określone cele i ustalania warunków ich zabudowy;
- negocjacyjną formułę uzgadniania celów polityki przestrzennej;
- zasadę respektowania prawa własności, polegającą na rekompensowaniu skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego oraz uznaniu, że z prawa do terenu wynika prawo do jego zagospodarowania na warunkach określonych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

³⁰⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.).

³⁰⁹ Art. 2 pkt. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³¹⁰ Monitor Polski nr 26/2001.

³¹¹ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2003 r. Nr 153 poz.1502, z późn. zm.).

³¹² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.).

Należy także odnotować, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. utraciły moc po upływie wskazanego przez nią okresu.

Dokumentami określającymi politykę przestrzenną w Polsce są: koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK), plany zagospodarowania przestrzennego województw (PZPW), studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (SUiKZP) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Dokumenty te są hierarchiczne, powiązane ze strategiami rozwoju i stanowią środki wyrażające politykę przestrzenną.

Realizacja polityki przestrzennej na terenie gminy na gruncie ustawy z 2003 r. polega na ustalaniu przeznaczenia terenów na określone cele i zdefiniowania warunków ich zagospodarowania poprzez przede wszystkim Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP) oraz Decyzję o Warunkach Zabudowy i Zagospodarowania Terenu (WZiZT). Decyzja ta wydawana jest przez gminę w przypadku braku planu miejscowego. Gmina nie ma prawa odmówić jej wydania, jeśli wniosek inwestora jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, nie może również modyfikować wniosku. Jedną z konsekwencji tego jest m.in. brak możliwości niewydania decyzji w przypadku, gdy wniosek jest sprzeczny z ustaleniami studium gminy (SUiKZP nie jest przepisem powszechnie obowiązującym).

Z racji tego, że **polityka przestrzenna jest elementem ogólnej polityki rozwoju, a planowanie przestrzenne jednym z narzędzi jej prowadzenia**, rodzi to pytanie o stopień zgodności/współzależności planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Kwestia ta powinna być rozpatrywana na gruncie dwóch ustaw: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Pierwsza z nich postanawia, że w wymienionych powyżej aktach polityki przestrzennej (KPZK, PZPW, SUiKZP) uwzględnia się cele zawarte w strategiach (odpowiednio: krajowych, wojewódzkich i gminnych), przy czym w przypadku studium gminy jest to wymóg warunkowy. Druga z nich postanawia, że politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju. Strategiami tymi są: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK), Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (SSRK) oraz inne strategie, jak np. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) i strategie rozwoju województw (SW).

DSRK zawiera m.in. cele, kierunki i priorytety przestrzennego rozwoju i zagospodarowania kraju oraz sposoby ich realizacji oraz określa:

- podstawowe elementy struktury przestrzennej kraju;
- zasady realizacji i koordynacji polityk zmierzających do zapewnienia ładu przestrzennego;
- rekomendacje do uwzględnienia w średniookresowej strategii rozwoju kraju, w tym wskazanie obszarów problemowych o znaczeniu krajowym.

SSRK zawiera m.in.:

- diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej, regionalnej i przestrzennej kraju, z uwzględnieniem stanu środowiska;
- określenie celów strategicznych w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym.

Także w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 zapisano, że dla osiągnięcia celów rozwojowych Polski najważniejsze – poza decentralizacją procesów rozwojowych, rozwojem obszarów metropolitalnych i wiejskich – jest zapewnienie ładu przestrzennego kraju.

Model a rzeczywistość, kluczowe problemy stosowania aktów planowania przestrzennego

Decyzja o unieważnieniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz niewykonanie założenia dotyczącego powstania programów ponadlokalnych przedsięwzięć publicznych spowodowały to m.in., że:

- około 3/4 powierzchni kraju nie posiada planów miejscowych;
- na terenach dotkniętych unieważnieniem planów miejscowych zniknęły prawnie chronione rezerwy pod inwestycje celu publicznego;
- wobec braku programów ponadlokalnych przedsięwzięć publicznych, krajowe i wojewódzkie planowanie przestrzenne zostało „odcięte” od warunkującego realizację jego celów planowania miejscowego.

Konsekwencją – zgodnie z pierwotnymi założeniami modelu – byłoby radykalne ograniczenie możliwości prowadzenia działalności inwestycyjnej na terenach pozbawionych planów miejscowych. W tej sytuacji ustawodawca zdecydował się na daleko idące zmiany w zakresie stosowania decyzji o warunkach zabudowy zagospodarowania terenu, dopuszczając na jej podstawie realizację inwestycji celu publicznego i upraszczając procedurę jej wydawania.

W rezultacie przyjętych rozwiązań ustawowych powstał w Polsce dualny system kształtowania ładu przestrzennego, w ramach którego **funkcjonują dwa sposoby ustalania warunków zabudowy**:

- a) na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- b) na podstawie jednostkowej decyzji administracyjnej (o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego).

Różnica między nimi jest zasadnicza i polega przede wszystkim na następujących skutkach przyjętych rozwiązań:

Po pierwsze – w przypadku braku planu miejscowego teren nie posiada prawnie określonego przeznaczenia, co oznacza, że o możliwościach jego wykorzystania dla celów inwestycyjnych decydują przepisy innych ustaw, a nie przepisy prawa miejscowego. W praktyce o przeznaczeniu terenu przesądza więc wniosek inwestora o ustalenie warunków zabudowy. Rolą organu wydającego decyzję jest sprawdzenie, czy zamiar inwestora jest zgodny z przepisami prawa (w tym np. o ochronie przyrody, o zabytkach, o drogach publicznych). Należy także zwrócić uwagę na często niekonsekwentny i zróżnicowany sposób interpretowania prawa przez sądy administracyjne.

Po drugie – ustalanie warunków zabudowy w trybie decyzji administracyjnej oznacza, że czynność ta jest poza kontrolą społeczną. Z założenia więc jest to sposób uniemożliwiający wyważanie interesów różnych uczestników „gry o przestrzeń”, a tym samym obciążony ryzykiem powstawania konfliktów społecznych.

Po trzecie – decyzje o warunkach zabudowy są w znacznie większym stopniu korupcjogenne niż procedury planistyczne.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Studium jest dokumentem opracowywanym dla obszaru całej gminy, jego najważniejszą funkcją jest kształtowanie i wykładnia polityki rozwoju przestrzennego obszaru. Krytyczna analiza jego skuteczności wskazuje w głównej mierze na następujące problemy:

- brak konkretnych rozwiązań, które wcielałyby w życie ustawowy zapis konieczności uwzględniania potrzeb i możliwości rozwoju gminy;
- małą liczbę gmin posiadających w swoich studiach odpowiednią podbudowę analityczną uzasadniającą przyjęte rozwiązania (nie istnieje np. wymóg sporządzania prognoz ekonomicznych), co w konsekwencji daje pole do dużej dozy woluntaryzmu władz lokalnych i planistów przestrzennych;
- istnienie zasady sprawowania nadzoru nad planowaniem przestrzennym w gminach tylko w zakresie zgodności z prawem – w praktyce oznacza to brak możliwości kwestionowania przyjmowanych rozwiązań, nawet wtedy, gdy są one nieracjonalne z punktu widzenia ogólnych kryteriów metodologicznych i merytorycznych, ale mieszczą się w granicach prawa;
- brak etapowania i ustaleń dotyczących sposobów dochodzenia do rozwiązań docelowych;
- ustalenia studium nie są wiążące dla prywatnych inwestorów i innych poza gminą podmiotów publicznej gospodarki przestrzennej, m.in. przyjęte ustalenia infrastruktury technicznej nie stanowią w żadnej mierze zobowiązania do ich wykonania.

Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP)

Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego to powszechnie obowiązujący akt prawa miejscowego, określający przeznaczenie terenu i warunki jego zabudowy (w tym także, w granicach prawa, ograniczenia w użytkowaniu terenu) – materialno-prawna podstawa decyzji budowlanych. MPZP stanowi zadanie własne gminy, przy czym nie ma ona obowiązku pełnego pokrycia swojego terytorium planami. Kluczowe problemy związane z MPZP dotyczą tego, że:

- są sporządzane dla stosunkowo niewielkich obszarów, często pod potrzeby konkretnego inwestora;

- często są mało powiązane z programami rozwojowymi;
- często nie są uzasadniane bilansami potrzeb terenowych;
- ustalenia planu, mimo obowiązku prognozowania skutków finansowych i określania zasad finansowania lokalnego uzbrojenia terenów, nie stanowią prawnie określonego zobowiązania w tym zakresie.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW)

W obowiązującym systemie planowania i programowania rozwoju najbardziej wskazanym do pełnienia funkcji koordynacyjnych jest PZPW. Wynika to z jego usytuowania w strukturze aktów planowania przestrzennego i mocnego powiązania z nurtem planowania strategicznego. W praktyce koordynacyjna funkcja PZPW jest osłabiona w wyniku następujących uwarunkowań systemowych:

- PZPW nie stanowi samoistnej podstawy do ustalania decyzji realizacyjnych; jego ustalenia muszą być przenoszone do MPZP, a wcześniej do studium gminy, co wobec wyżej wspomnianych uwarunkowań prawnych, a przede wszystkim braku planów miejscowych, powoduje, że jest to sposób nieskuteczny;
- zależność studium gminy od ustaleń PZPW, w świetle komentarzy prawnych, jest „jednym z najtrudniejszych do zdefiniowania zagadnień systemu planowania przestrzennego”³¹³; przyjmuje się, że zakres tej zgodności dotyczy tylko rozmieszczenia ponadlokalnych zadań publicznych, co oznacza, że siła oddziaływania PZPW jako narzędzia koordynacji rozwoju jest znacznie ograniczona – PZPW powinien zawierać ustalenia wiążące, które byłyby podstawą do uwzględnienia na poziomie gminy;
- PZPW zawiera ustalenia o różnym charakterze prawnym, obejmującym zarówno uwarunkowania jak i ustalenia kierunkowe, mające jednak różny stopień przesądzenia; w rezultacie brak jest jednoznaczności co do tego, które ustalenia PZPW mają charakter wiążący w stosunku do studium gminy;
- w praktyce aktualizacja PZPW trwa 3-4 lata, co znacznie utrudnia szybkie reagowanie na zmieniającą się rzeczywistość i skuteczną koordynację.

3. Zagospodarowanie przestrzenne Polski – stan obecny

Wykorzystanie powierzchni Polski

Polski krajobraz zdominowany jest przez krajobraz rolniczy (ponad 60% powierzchni kraju), wraz z terenami leśnymi oraz rzekami i jeziorami na 93% powierzchni kraju mamy do czynienia z krajobrazem obszarów wiejskich.

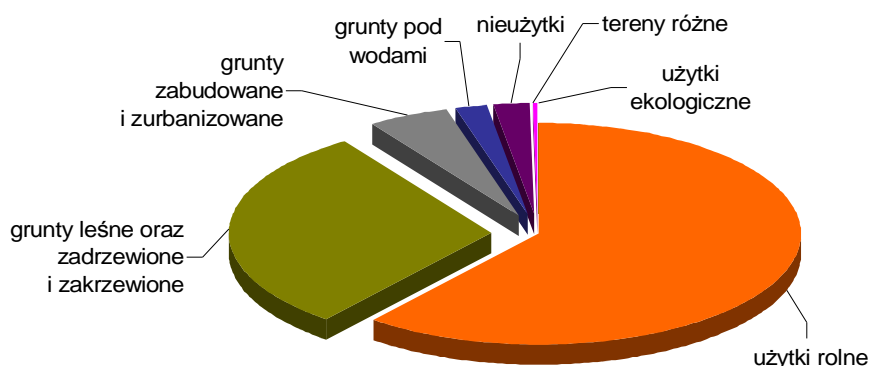
Powierzchnia geodezyjna Polski wynosi 31 267 967 ha (100%), z czego w 2010 r.³¹⁴:

– użytki rolne to:	18 930 981 ha	(61%)
– grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione to:	9 531 015 ha	(30%)
– grunty zabudowane i zurbanizowane to:	1 550 228 ha	(5%)
– grunty pod wodami to:	639 833 ha	(2%)
– nieużytki to:	481 737 ha	(2%)
– tereny różne to:	99 801 ha	(0,3%)
– użytki ekologiczne to:	34 372 ha	(0,1%)

³¹³ Niewiadomski Z. (red.): Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. C.H. Beck, 2009.

³¹⁴ Bank Danych Lokalnych GUS.

Wykres 62. Wykorzystanie gruntów w Polsce w 2010 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Od 2004 r. w użytkowaniu gruntów zanotowano następujące zmiany:

- użytki rolne: spadek o ok. 276 tys. ha
- grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione: wzrost o ok. 267 tys. ha
- grunty zabudowane i zurbanizowane: wzrost o ok. 92 tys. ha
- grunty pod wodami: spadek o prawie 6 tys. ha
- nieużytki: spadek o prawie 17 tys. ha
- tereny różne: spadek o ponad 75 tys. ha
- użytki ekologiczne: wzrost o ponad 14 tys. ha

Przekształcenia przestrzeni³¹⁵

Polska jest dynamicznie rozwijającym się krajem, w którym zachodzące procesy społeczno-gospodarcze szczególnie silnie oddziałują na zagospodarowanie przestrzenne. Część z tych procesów i zjawisk stanowi zagrożenie dla ładu przestrzennego kraju i harmonii krajobrazu – są to: chaos architektoniczny, rozpraszanie zabudowy, niekontrolowany rozwój zabudowy lotniskowej, tworzenie monokultur upraw i in. Współczesne zmiany w przestrzeni koncentrują się przede wszystkim na obszarach otaczających duże miasta i są kształtowane przez budownictwo mieszkaniowe oraz podejmowane na tych terenach inwestycje.

Obecnie obserwowane przekształcenia przestrzeni są uzależnione od lokalizacji tych terenów i podejmowanej na nich działalności gospodarczej. Pod względem lokalizacji, **największe zmiany są obserwowane w dynamicznie rozwijających się strefach otaczających duże aglomeracje miejskie**, najmniejsze – na obszarach peryferyjnych. Pod względem działalności gospodarczej największe zmiany wywołuje przemysł i budownictwo mieszkaniowe, na zmiany w krajobrazie duży wpływ mają także zmiany w rolnictwie. Osobnym zagadnieniem w rozważaniach o przekształceniach przestrzeni i ładzie przestrzennym jest fizjonomia nowopowstających budynków mieszkalnych i otaczających je działek.

Strefy podmiejskie charakteryzują się dużym zróżnicowaniem w zakresie gospodarowania gruntami – mieszają się na nich tereny leśne, osiedlowe, usługowe, szlaki komunikacyjne i in. Duża liczba tych funkcji sprawia, że obszary te są miejscem silnych konfliktów szczególnie wtedy, gdy o dany obszar konkurują różne podmioty – np. rolnictwo (bliskość miasta – chłonnego rynku zbytu) *versus* budownictwo i towarzyszący mu rozwój infrastruktury technicznej (jako odpowiedź na rozrost ludnościowy i terytorialny miast). Drugim rodzajem terenów, na których zachodzą intensywne zmiany w użytkowaniu są obszary położone wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych.

³¹⁵ Bański J. Ekspertyza. Ład przestrzenny obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania gospodarki rolnej. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2008.

Mniejsze zmiany w przestrzeni obserwuje się na obszarach rolniczych i cennych przyrodniczo i są one powodowane: presją turystyczną i rekreacyjną (np. budowa tzw. drugich domów) na środowisko, tworzeniem upraw monokulturowych, rozwojem infrastruktury osad wiejskich oraz odrośnięciem gruntów (w obszarach podmiejskich blisko 10% użytków rolnych³¹⁶).

Stan prac planistycznych

Wg ostatniego badania statystycznego „Planowanie przestrzenne w gminach”³¹⁷ (przeprowadzanego co roku na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury) niemal wszystkie gminy posiadały ważne studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Tabela 62. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminach w 2010 r.

Czy gmina posiada obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy?					
	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	miasta na prawach powiatu	razem
posiada	158	366	1107	34	1 665
posiada, ale jest w trakcie zmiany	81	230	444	31	786
nie posiada, ale studium jest w trakcie sporządzania	2	1	10	0	13
nie posiada i nie przystąpiła do sporządzania studium	0	0	15	0	15
razem	241	597	1576	65	2 479

Źródło: Planowanie przestrzenne w gminach. Stan w dniu 31.12.2010 r. Badanie statystyczne wykonane na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury. Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Ośrodek Banku Danych Regionalnych w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 2011.

W sumie powierzchnia terenów wskazanych w studiach do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wynosiła ponad 7 mln ha, co stanowi około 23% powierzchni kraju i jest względnie stałą wielkością na przestrzeni ostatnich lat. Ocenia się jednak, że powyższy wskaźnik, podobnie jak w latach poprzednich, jest zaniżony z powodu niepodania informacji przez część gmin, zwłaszcza przez te, które dokonują aktualizacji dokumentów. Wziąwszy pod uwagę powierzchnię tylko tych gmin, które wzięły udział w badaniu, można obliczyć, że faktyczny udział terenów przewidzianych do objęcia planami miejscowymi w studiach gminnych jest znacznie większy i wynosi ponad 30%.

Tabela 63. Powierzchnia terenów wskazanych w studium do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2010 r. (ha)

	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	miasta na prawach powiatu	razem
Polska	132 684	1 787 316	5 023 765	180 789	7 124 554

Źródło: Planowanie przestrzenne w gminach. Stan w dniu 31.12.2010 r. Badanie statystyczne wykonane na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury. Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Ośrodek Banku Danych Regionalnych w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 2011.

Analiza wskazań studiów gminnych odnośnie struktury przeznaczenia terenów w 2009 r. (dane dla 57% gmin) pokazała, że 14% powierzchni przeznaczano pod zabudowę, głównie jednorodzinną (prawie 13%), 3% pod funkcje usługowe, a 10% pod funkcje produkcyjne, komunikacyjne i techniczne. Tereny rolnicze zajmują blisko połowę powierzchni (46%), a zieleni i wód – 18%. Stwierdzono także, że udział terenów wskazywanych pod zabudowę jest w zasadzie zgodny w

³¹⁶ Śleszyński P. (koordynacja): Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 r. opracowany w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Ministerstwa Infrastruktury.

³¹⁷ Planowanie przestrzenne w gminach. Stan w dniu 31.12.2010 r. Badanie statystyczne wykonane na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury. Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Ośrodek Banku Danych Regionalnych w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 2011.

stosunku do hierarchii administracyjno-osadniczej. Zjawisko związane z przeznaczaniem stosunkowo dużych powierzchni pod budownictwo mieszkaniowe, zwłaszcza jednorodzinne, może niepokoić, ponieważ sprzyja rozpraszaniu zabudowy i generalnie oznacza wysoką ekstensywność osadnictwa.³¹⁸

Tabela 64. Wskazania studiów gminnych odnośnie struktury przeznaczenia terenów w 2009 r. (dane dla 57% gmin)

Funkcje przeznaczenia terenów w studiach UiKZP	Warszawa	pozostałe miasta powiatowe grodzkie	pozostałe miasta powiatowe	pozostałe gminy	Polska ogółem
	%				
zabudowa mieszkaniowa ogółem	41,5	23,8	13,5	13,6	13,9
w tym wielorodzinna	13,3	8,1	2,2	1,2	1,4
w tym jednorodzinna	28,2	15,7	11,3	12,4	12,5
usługowe	13,2	8,3	3,5	2,9	3,0
produkcyjne	4,3	8,3	4,5	2,8	3,0
komunikacyjne	12,5	7,1	3,3	2,6	2,8
infrastruktury technicznej	0,9	0,8	0,9	1,7	1,6
rolnicze	0,0	9,3	44,8	46,9	46,0
zieleni i wód	27,6	29,4	22,6	17,9	18,4
inne i niesklasyfikowane	0,0	13,0	6,9	11,6	11,3
razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Analiza stanu uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2009 r. Opracowanie wykonane dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, czerwiec 2011

W 2010 r. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego posiadało 2 227 gmin (blisko 90%), a od 2004 r. odsetek gmin posiadających plany miejscowe wzrósł o około 10 p.p. W sumie w 2010 r. istniało w Polsce ponad 38 tys. planów miejscowych (prawie 29 tys. w 2004 r. i ponad 33 tys. w 2007 r.), w tym ponad 15 tys. sporządzonych na podstawie ustawy z 2003 r. (ponad 1 tys. w 2004 r. i prawie 8 tys. w 2007 r.). Najwyraźniejszy postęp w pracach planistycznych odnotowano w przypadku miast na prawach powiatu.

Tabela 65. Liczba obowiązujących planów miejscowych w latach 2004-2010

rok	liczba MPZP				
	Polska			w tym w miastach na prawach powiatu	
	ogółem	w tym na podstawie ustawy z 2003 r.	ogółem	w tym na podstawie ustawy z 2003 r.	
	liczba	% obowiązujących planów	liczba	% obowiązujących planów	
2004	28 567	1 375	2 613	129	4,9%
2007	33 360	7 797	3 350	989	29,5%
2010	38 184	15 152	4 028	1 961	48,7%

Źródło: Planowanie przestrzenne w gminach. Stan w dniu 31.12.2010 r. Badanie statystyczne wykonane na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Ośrodek Banku Danych Regionalnych w Jeleniej Górze, Jelenia Góra 2011. Analiza stanu uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2009 r. Opracowanie wykonane dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, czerwiec 2011.

Wskaźnik udziału powierzchni pokrytej obowiązującymi planami miejscowymi wyniósł w 2010 r. 25,6% (ponad 8 mln ha). Najwyższe wskaźniki pokrycia, w niektórych województwach powyżej 50%, charakteryzują południową i wschodnią część kraju (województwa: dolnośląskie, małopolskie, śląskie i lubelskie).

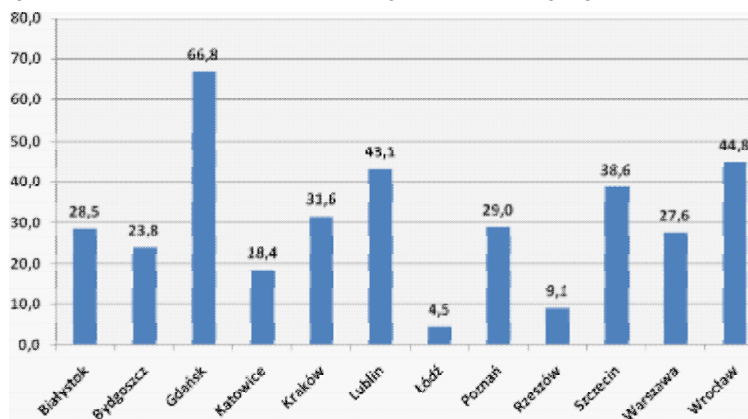
³¹⁸ Analiza stanu uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2009 r. Opracowanie wykonane dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Warszawa, czerwiec 2011.

Najniższe wskaźniki odnotowano w 2010 r. w woj. kujawsko-pomorskim, lubuskim i podkarpackim – mniej niż 10% powierzchni województwa.

Relatywnie dużym zaawansowaniem prac planistycznych charakteryzują się największe miasta, choć nadal osiąganym przez nie wskaźniki nie są zadowalające. W 2010 r. w Warszawie osiągnięto wskaźnik 27,6%, w Krakowie 31,6%, w Poznaniu 29,0%, we Wrocławiu 44,8%, a w Gdańsku 66,8%. Bardzo niskie wskaźniki (poniżej 10%) zanotowano m.in. w Łodzi i Rzeszowie. Prawie pełne pokrycie (co najmniej 95%) z miast pow. 50 tys. mieszkańców zanotowano w Chełmie, Chorzowie, Jastrzębiu-Zdroju, Kędzierzynie-Koźlu, Koninie, Legionowie, Pabianicach, Rudzie Śląskiej, Rybniku, Siemianowicach Śląskich, Zamościu oraz Żorach.

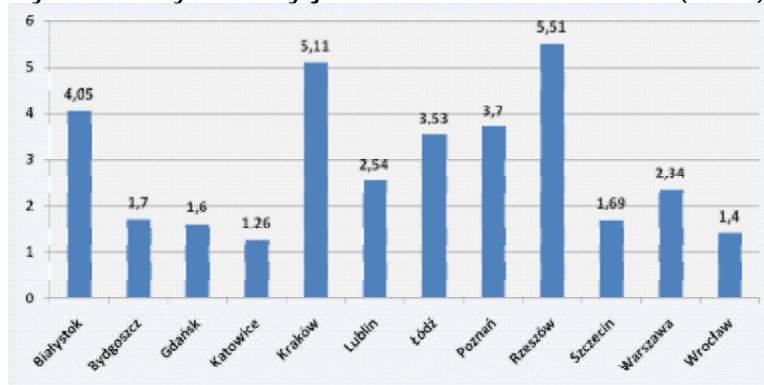
W strefach podmiejskich obszarów metropolitalnych poziom pokrycia terenu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego zbliża się do 50%. Na obszarach położonych w ich granicach administracyjnych plany dla znacznych obszarów znajdują się w opracowaniu. Podobnie do obserwowanego w rdzeniach metropolii, wysoki poziom pokrycia planistycznego i dynamiki podejmowanych prac charakteryzuje obszary centralne pozostałych dużych ośrodków miejskich. Jednocześnie ich strefy zewnątrz pozostają pod tym względem daleko w tyle. Ośrodki powiatowe charakteryzują się pokryciem planistycznym zbliżonym do średniej krajowej, podobnie jak gminy o funkcjach rolniczych (co jednak jest efektem uśrednienia silnych różnicowań regionalnych).³¹⁹

Wykres 63. Powierzchnia miast objęta obowiązującymi MPZP (% , 2010 r.)



Źródło: Kolipiński B., Ład przestrzenny w Polsce – stan i problemy, ekspertyza wykonana na zlecenie MRR, Warszawa, maj 2011
Jednocześnie liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w miastach przedstawia się następująco:

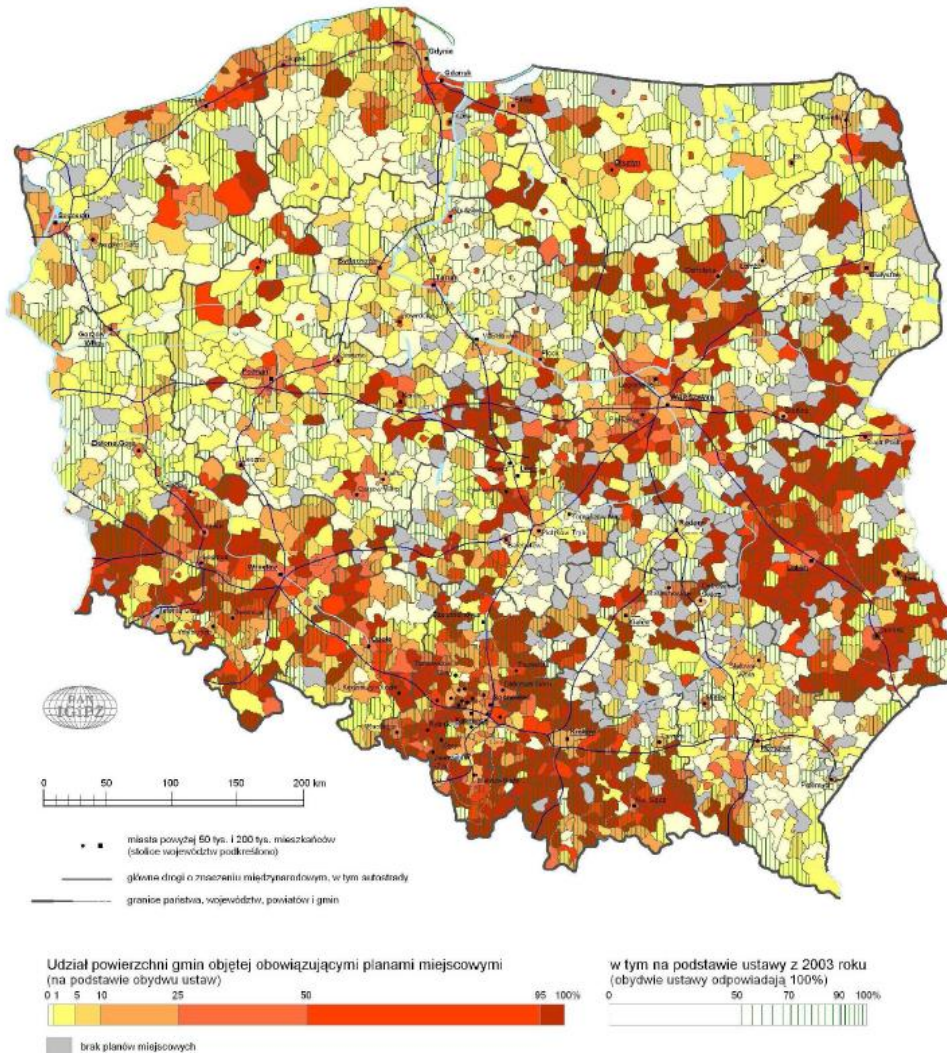
Wykres 64. Wydane decyzje WZiZT na 1000 mieszkańców (2010 r.)



Źródło: Kolipiński B., Ład przestrzenny w Polsce – stan i problemy, ekspertyza wykonana na zlecenie MRR, Warszawa, maj 2011

³¹⁹ OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews. Poland 2011*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>.

Mapa 23. Obowiązujące Miejsce Plany Zagospodarowania Przestrzennego w końcu 2009 r. (dane zagregowane z gmin)



Źródło: Analiza stanu uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2009 r., opracowanie wykonane dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, czerwiec 2011

Problem deficytu planów miejscowych można traktować dwojako. Jeśli przyjąć, że są one narzędziem realizacji polityki przestrzennej w zakresie dokonywania zmian w przeznaczaniu gruntów (i ustalaniu warunków ich zabudowy), to miarą ich deficytu nie może być udział powierzchni planów tych pozbawionych. Plany te powinny bowiem być sporządzane tylko tam, gdzie wyznacza to polityka przestrzenna gminy (czy też innych podmiotów publicznych). Z drugiej strony, mając na względzie zasadę wolności budowlanej, w myśl której swoboda w zagospodarowaniu terenu może być ograniczona tylko na podstawie prawnego zakazu, rola MPZP jako aktu prawa miejscowego jawi się przede wszystkim jako narzędzie ochrony przestrzeni przed niepożądaną zabudową. A wtedy plany powinny być sporządzane wszędzie tam, gdzie nie działają inne przepisy odrębne, określające rygory zagospodarowania przestrzennego. Tym samym pokrycie planistyczne Polski na poziomie około 25% należy uznać za nadal niewystarczające.

Jednocześnie należałoby poddać analizie, czy przepisy administracyjne prawa materialnego w wystarczający sposób chronią określone wartości i w oparciu o wyniki tych analiz wprowadzić stosowne zmiany w ustawach działowych.

4. Problemy ładu przestrzennego

Problemy ładu przestrzennego można podzielić na te dotyczące negatywnych cech zagospodarowania przestrzennego i na te związane z nieskutecznym systemem zarządzania związanymi z nim procesami.

Negatywne cechy zagospodarowania przestrzennego

Ogłoszona w 2001 r. Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (oraz wszystkie kolejne dokumenty strategiczne uwzględniających zagadnienia rozwoju przestrzennego, jak: Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO), KSRR, a także inne dokumenty, jak np. projekt KPZK) jako wartość polskiej przestrzeni wymienia policentryczną, węzłowo-strefową strukturę funkcjonalną, w której dominuje sieć równomiernie rozmieszczonych aglomeracji miejskich oraz dużych i średnich miast, dzięki czemu istnieją korzystne warunki proporcjonalnego i zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie jako problemy wymienia się nadkoncentrację aglomeracji przemysłowo-wielkomiejskich Polski południowej i niedostateczny poziom rozwoju Polski północno-wschodniej, a także niską sprawność systemów transportowych.

W rozwoju zagospodarowania przestrzennego można także odnotować³²⁰ szereg zjawisk negatywnie rzutujących na stan ładu przestrzennego:

- chaotyczna zabudowa, zwłaszcza na terenach podmiejskich;
- niekontrolowana suburbanizacja, a w jej wyniku ubytek terenów otwartych;
- brak poszanowania dla dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego;
- zawłaszczanie przestrzeni publicznych;
- braki w wyposażeniu terenów mieszkaniowych w infrastrukturę osiedlową.

Krytyczna analiza polskiej przestrzeni wskazuje na kilka głównych problemów:

W wyniku dopuszczenia zabudowy na terenach pozbawionych MPZP procesy inwestycyjne przebiegają w warunkach:

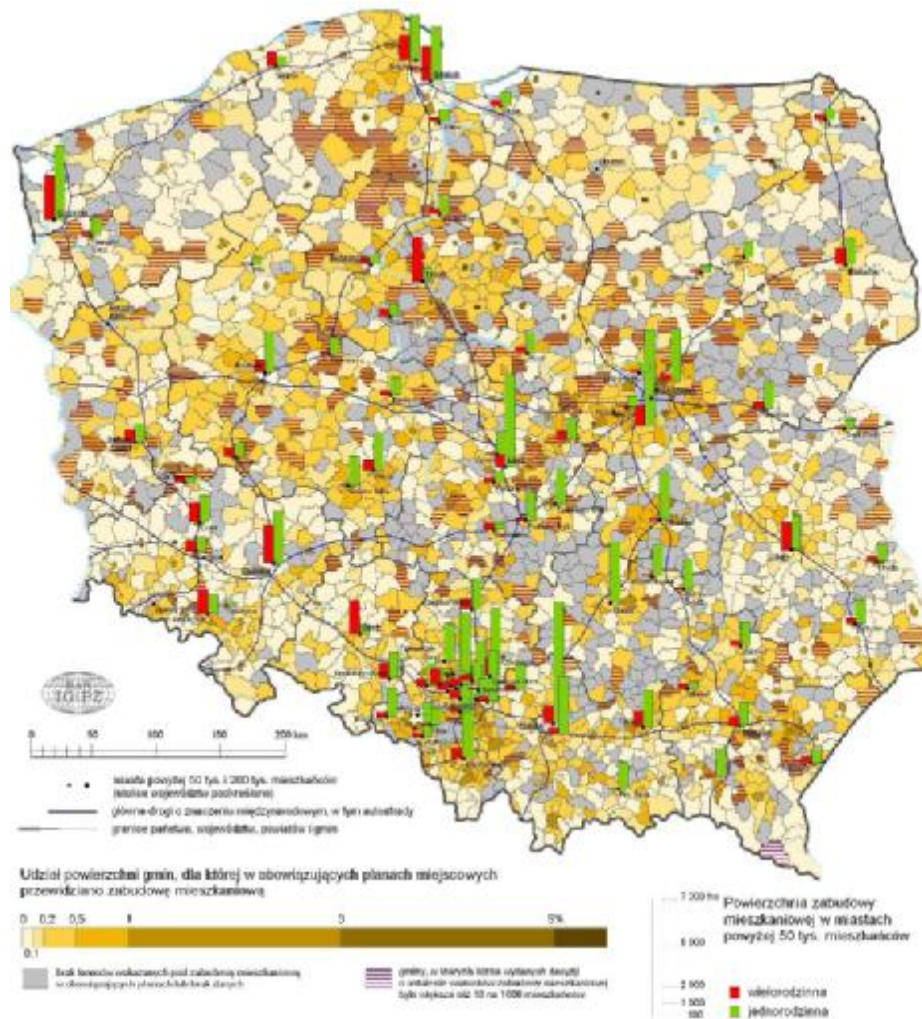
- braku pewności, czy zamiar inwestycyjny jest realny z punktu widzenia prawa, gdyż to podlega rozstrzygnięciu dopiero w ramach skomplikowanej procedury administracyjnej, polegającej na analizie rozrzuconych w licznych ustawach przepisów dotyczących danej działki;
- braku wiedzy na temat przyszłej działalności inwestycyjnej w bezpośrednim i dalszym sąsiedztwie (tereny bez prawnie określonego przeznaczenia mogą być wykorzystywane pod różne funkcje);
- ryzyka związanego z niepewnością, czy ustalenia studium ziszczą się (z uwagi na możliwość wydawania decyzji WZiZT niezgodnych z tym dokumentem).

Możliwość inwestowania na terenach pozbawionych planów miejscowych powoduje, że nie jest realizowana jedna z najważniejszych funkcji planowania przestrzennego, polegająca na antycypacyjnym neutralizowaniu i minimalizowaniu sytuacji konfliktowych. W rezultacie mamy do czynienia ze **stale zwiększającą się liczbą konfliktów przestrzennych**. Z reguły są one zarazem konfliktami ekologicznymi, co powoduje wzrost ich rezonansu społecznego.

Obserwowane rozpraszanie zabudowy (w tym niekontrolowane rozprzestrzenianie się obszarów miejskich – tzw. *urban sprawl*), niezależnie od tego, że prowadzi do ogólnej dysfunkcyjnej entropii systemów osadniczych, powoduje wzrost kosztów uzbrojenia terenów osiedleńczych. Ponadto, możliwość lokalizowania inwestycji na podstawie WZiZT powoduje, że ujawniane dopiero wtedy kolizje przestrzenno-funkcjonalne i związane z tym konflikty społeczne, często (i to na lata) blokują realizację inwestycji.

³²⁰ Wymienione były one m.in. w raporcie o Stanie Zagospodarowania Przestrzennego Kraju; dokumencie Polityka Ekologiczna Państwa, Raportcie Polska 2030, KSRR, projekcie KPZK; były też dwukrotnie badane przez NIK.

Mapa 24. Ustalenia Miejsowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego odnośnie zabudowy mieszkaniowej (stan w 2009 r.)



Źródło: Analiza stanu uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2009 r., opracowanie wykonane dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, czerwiec 2011

Należy ponadto zauważyć, że uzyskiwanie pozwoleń budowlanych na podstawie decyzji WZiZT jest obciążone koniecznością znacznie silniejszych niż w przypadku MPZP interakcji: inwestor – urzędnik. Może się to wiązać ze wzrostem ryzyka działań korupcyjnych.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Przedstawiona powyżej analiza ładu przestrzennego w Polsce pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków i rekomendacji:

- Przepis umożliwiający inwestowanie na terenach pozbawionych planów miejscowych – w drodze uzyskiwania jednostkowych decyzji o warunkach zabudowy - często działa antymotywacyjnie na sporządzanie MPZP. Należy przywrócić standard planowego kształtowania ładu przestrzennego. Utrzymanie możliwości inwestowania na terenach pozbawionych MPZP niweczyć będzie wszelkie inne próby naprawy ładu przestrzennego w Polsce.
- Planowanie rozwoju wymaga podejścia zintegrowanego. Warunkiem realizacji idei planowania zintegrowanego, zapisanej w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jest spójność i ciągłość procesu planistycznego. Należy dążyć do rzeczywistej integracji różnych nurtów planowania i zapewnienia spójności i ciągłości procesu planistycznego w znaczeniu metodologicznym, proceduralnym i organizacyjnym.
- O ile stan prac nad studiami gminnymi należy oceniać bardzo pozytywnie, o tyle wymagają one modyfikacji w sensie konstrukcji i wewnętrznej struktury, ponieważ ich wadą pozostaje m.in. niska precyzja.

CZĘŚĆ III - SPRAWNE PAŃSTWO

10. SPRAWNOŚĆ INSTYTUCJONALNA PAŃSTWA

1. Diagnoza

Sprawność instytucjonalna państwa³²¹ jest kluczowa dla rozwoju Polski, co znajduje odzwierciedlenie w wielu **dokumentach strategicznych**³²². Na ich podstawie podjęte zostały liczne działania, które jednak jeszcze w niewystarczającym stopniu spełniły oczekiwania. W efekcie Polska na tle innych państw często zajmuje niską pozycję w rankingach dotyczących sprawności i jakości rządzenia.

W świetle badań Banku Światowego w Polsce niekorzystnie przedstawia się **efektywność administracji publicznej** rozumiana jako zdolność do sprawnej i szybkiej obsługi interesariuszy oraz do wdrażania przejrzystych i zasadnych merytorycznie polityk. Należy jednak odnotować pewną poprawę w tym względzie, szczególnie jeśli chodzi o informatyzację usług publicznych, jaka dokonała się między 2007 a 2010 rokiem.

Jakość otoczenia regulacyjnego w Polsce należy ocenić jako niezadowalającą. Od ponad pięciu lat nasz kraj niezmiennie znajduje się dopiero w siódmej dziesiątce państw (na około 180 objętych badaniem) w rankingu Banku Światowego pod względem łatwości prowadzenia biznesu (*Doing Business*). Podejmowane reformy, np. upraszczające proces rejestracji firmy, nie przynoszą zakładanych rezultatów.

Zmniejszył się **poziom zaufania** obywateli do instytucji publicznych³²³. Liczba osób nie ufających urzędnikom administracji publicznej, po chwilowym przełamaniu tego trendu w 2008 r., w 2010 r. ponownie była wyższa od osób darzących administrację zaufaniem. Spadło również zaufanie do Policji, pomimo systematycznego wzrostu wskaźnika wykrywalności sprawców przestępstw oraz odsetka ankietowanych uważających, że Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie.

Coraz większa jest **przejrzystość sprawowania władzy**. Urzędy administracji publicznej chętnie podejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi: informują o planowanych i prowadzonych działaniach, konsultują projekty aktów prawnych, niejednokrotnie (w około 1/3 badanych urzędów) powołują także wspólne zespoły doradczo-inicjatywne oraz wspierają trzeci sektor w realizacji zadań publicznych.

Pod względem **podatności na korupcję**, Polska przez prawie całą ostatnią dekadę zajmowała systematycznie jedno z ostatnich miejsc wśród państw Unii Europejskiej w rankingach Banku Światowego oraz *Transparency International*. Jednak spadek społecznego przyzwolenia dla tego niekorzystnego zjawiska oraz podjęcie szeregu działań zapobiegawczych (m.in. powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, szkolenia dla administracji publicznej oraz zmiany legislacyjne) spowodowało wyraźny spadek zasięgu postrzeganej korupcji w świetle wspomnianych wskaźników.

2. Sprawność administracji publicznej

Pierwszym obszarem sprawności instytucjonalnej państwa polskiego jest efektywność administracji publicznej, rozumiana jako zdolność do świadczenia wysokiej jakości usług dla obywateli i przedsiębiorstw oraz wdrażania przejrzystej i racjonalnej polityki. Analiza została przeprowadzona w oparciu o wskaźniki Banku Światowego i Komisji Europejskiej opracowywane w ramach cyklicznych badań nad różnymi aspektami dobrego rządzenia. Szczególny nacisk położono na określenie stopnia informatyzacji urzędów administracji publicznej w Polsce oraz możliwości świadczenia przez nie usług publicznych drogą elektroniczną.

³²¹ Pod pojęciem sprawności instytucjonalnej państwa w niniejszym opracowaniu rozumie się: efektywność administracji publicznej (w tym stopień jej informatyzacji), jakość otoczenia regulacyjnego, kulturę rządzenia (zaufanie obywateli do instytucji publicznych, współpraca między urzędami a organizacjami pozarządowymi, podatność administracji na korupcję).

³²² Jako przykładowe dokumenty można wymienić: Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015, Strategię Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006 oraz Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, Strategię Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego do roku 2013, Strategię Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 2009-2015, Program Reformy Regulacji (MG, 2006) czy Program Zwalczenia Korupcji – Strategia Antykorupcyjna (MSWIA, 2002, I i II etap wdrażania). Sprawne Państwo jest również wymienione jako jedna z dziewięciu podstawowych strategii określonych w przyjętym 24 listopada 2009 r. przez Radę Ministrów dokumencie „Plan uporządkowania strategii rozwoju”.

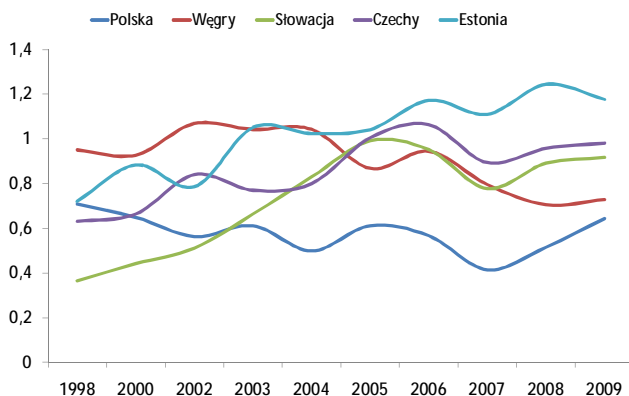
³²³ Zgodnie z Komunikatem z badań Centrum Badania Opinii Społecznej, Zaufanie społeczne, marzec 2010; terminologia stosowana w zakresie zaufania społecznego w niniejszym opracowaniu jest zgodna z terminologią badania CBOS.

2.1. Efektywność administracji publicznej według Banku Światowego

Jednym z podstawowych narzędzi oceny jakości administracji publicznej jest opracowywany przez Bank Światowy wskaźnik efektywności rządzenia³²⁴. Liderami pod tym względem są państwa skandynawskie: Dania, Finlandia i Szwecja, w których wskaźnik efektywności rządzenia w 2009 r. przekraczał poziom 2. Stosunkowo wysoką oceną w tej kategorii, w przedziale <1,2-1,6>, cechują się państwa UE-15, z wyjątkiem Hiszpanii, Grecji oraz Włoch. Nowe państwa członkowskie oceniane są wyraźnie niżej (wykres poniżej).

Polska uzyskała notę 0,645 i wśród państw Unii Europejskiej znalazła się dopiero na 22 miejscu wyprzedzając Łotwę, Grecję, Włochy, Bułgarię oraz Rumunię. Ocena ta jest niekorzystna, ale należy podkreślić, że w latach 2003-2008 Polska znajdowała się na jeszcze niższej – na 24 bądź 25 pozycji wśród państw UE. **Jeśli jednak tendencja wzrostowa utrzyma się na dotychczasowym poziomie, to cel wyznaczony w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 (na 2010 r. wartość wskaźnika efektywności rządzenia równa 0,75) jest możliwy do osiągnięcia.** Spośród innych państw regionu, zbliżony wskaźnik efektywności rządzenia notują Węgry, choć w ich przypadku zauważalna jest tendencja spadkowa. Wyraźnie wyżej, w przedziale między 0,9 a 1, oceniane są natomiast Czechy i Słowacja.

Wykres 65. Wskaźnik efektywności rządzenia wg Banku Światowego w Polsce, Czechach, Słowacji, Estonii i na Węgrzech w latach 1998-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych *World Governance Indicators* Banku Światowego

Wskaźnik efektywności rządzenia składa się z kilku subindeksów mierzących różne aspekty tego zjawiska³²⁵, dlatego też można przeanalizować, w jakich kategoriach Polska różniła się od pozostałych państw Unii Europejskiej. Z przeciętną, ale nieodbiegającą od średniej oceną – zarówno w ocenie przedsiębiorców³²⁶, jak i gospodarstw domowych³²⁷ – spotyka się dostępność infrastruktury transportowej, energetycznej oraz telekomunikacyjnej. Pozytywnie postrzegana jest również stabilność polityczna Polski. Wyraźnie niższe niż w innych państwach Unii Europejskiej wyniki dotyczą jednak jakości usług publicznych, przede wszystkim edukacji i ochrony zdrowia³²⁸ oraz efektywności samej administracji publicznej, rozumianej jako zdolność szybkiego i trafnego podejmowania decyzji w

³²⁴ Jego wartość jest wystandaryzowana w przedziale <-2,5; 2,5>, przy czym im wyższa nota, tym wyższa ocena jakości rządzenia w danym kraju. Wskaźnik ten stanowi średnią ważoną szeregu innych indeksów odzwierciedlających opinie ekspertów, przedsiębiorców i gospodarstw domowych na temat różnych aspektów funkcjonowania sfery publicznej. Ocenie podlegają w szczególności następujące zjawiska: jakość usług publicznych; jakość administracji publicznej i stopień jej niezależności od wpływów politycznych; jakość formułowanych i wdrażanych polityk; struktury publicznej; transportowej, sanitarnej, informatycznej, etc.

³²⁵ Subindeksy te są oparte na różnej metodologii i źródłach, dostępnych na stronie internetowej: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp.

³²⁶ Badanie opinii przedsiębiorców w tym zakresie zostało przeprowadzone w ramach badania *Business Environment and Enterprise Performance Survey* przeprowadzanego cyklicznie przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy. Zagregowane dane z tego badania dostępne są na stronie internetowej: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/BPS.xls>.

³²⁷ Dane na ten temat pochodzą z badania *Gallup World Poll* przeprowadzanego cyklicznie przez Instytut Gallupa. Są one dostępne na stronie internetowej: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/GWP.xls>.

³²⁸ Informacje na ten temat uzyskano z bazy danych *Institutional Profiles Database* przygotowanej na zlecenie rządu Francji na podstawie opinii ekspertów i dostępne na stronie internetowej: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/IPD.xls>.

sprawach przedsiębiorstw i obywateli³²⁹. W zakresie jakości edukacji i ochrony zdrowia w 2006 r. Polska osiągnęła wynik 2,5 (w skali 1-4), który był nieznacznie wyższy od średniej dla wszystkich osiemdziesięciu pięciu państw poddanych badaniu (2,4), jednak niższy od noty dla wybranych państw UE (3). W kolejnej edycji badania (w 2009 r.), w Polsce odnotowano znaczący postęp w zakresie badanych usług publicznych, co znalazło odzwierciedlenie w zwiększeniu wartości wskaźnika do poziomu 2,75 (przy średniej dla wszystkich stu dwudziestu trzech badanych państw wynoszącej 2,47). Osiągnięty wynik nie pozwolił jednak na zmniejszenie dystansu do średniej UE, która wynosiła już 3,32. Tym samym Polska w 2009 r. zajmowała w zakresie jakości edukacji i ochrony zdrowia dwudzieste czwarte miejsce w UE, słabsze wyniki osiągnęły jedynie Rumunia, Malta i Bułgaria. Należy podkreślić, że inne państwa Europy Środkowej i Wschodniej uzyskały dużo lepsze noty (np. Czechy- 4, Węgry- 3,75).

2.2. Informatyzacja administracji publicznej

Możliwość skorzystania z usług publicznych oraz załatwienia spraw urzędowych za pośrednictwem Internetu jest obecnie jednym z podstawowych wyznaczników efektywności administracji publicznej. Korzyści, jakie płyną z udostępnienia tej drogi komunikacji, polegają zarówno na zmniejszeniu kosztów funkcjonowania administracji publicznej, jak i odbiorców usług publicznych. Warto również podkreślić, że informatyzacja urzędów zwiększa przejrzystość ich funkcjonowania, co sprzyja lepszej kontroli społecznej nad nimi oraz zmniejszeniu zasięgu zjawisk o charakterze korupcyjnym.

Pierwszym ważnym krokiem na rzecz informatyzacji administracji w Polsce było uruchomienie w 2003 r. Biuletynu Informacji Publicznej, który udostępnia za pośrednictwem Internetu szczegółowe informacje dotyczące praktycznie wszystkich urzędów w Polsce. W tym samym roku uchwalono Strategię Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006 (Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, 2003). Dokument przewidywał przede wszystkim rozbudowę infrastruktury informatycznej w zakresie szerokopasmowego Internetu oraz wyposażenia informatycznego urzędów. Głównym źródłem środków na ten cel były fundusze strukturalne Unii Europejskiej (NPR 2004-2006). W 2007 r. wszedł w życie Plan Informatyzacji Państwa 2007-2010 (MSWiA, 2007), który oprócz kontynuacji zapoczątkowanych działań przewidywał również wdrożenie Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), mającej na celu integrację zasobów informatycznych większości urzędów oraz umożliwienie realizacji usług publicznych dla ludności i przedsiębiorstw wyłącznie za pośrednictwem Internetu. Docelowo będzie ona pełnić rolę pojedynczego miejsca („jednego okienka”), którego użytkownicy mogliby korzystać z wszystkich oferowanych usług publicznych, w tym załatwiać sprawy urzędowe. Platforma ePUAP została uruchomiona w 2008 r. Równolegle weszły w życie przepisy dopuszczające korzystanie z podpisu elektronicznego oraz umożliwiono wypełnianie deklaracji podatkowych (PIT) przez Internet. W 2009 r. podpisano porozumienie, na mocy którego Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) zaczął korzystać z ePUAP do obustronnej komunikacji ze swoimi interesariuszami³³⁰. Było to znaczące ułatwienie dla przedsiębiorstw, jako że wiele ponoszonych przez nich obciążeń administracyjnych dotyczy spraw związanych z zabezpieczeniem społecznym. Dalsze działania w zakresie informatyzacji administracji publicznej, w tym rozwój platformy ePUAP, prowadzone są w ramach Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego do roku 2013 (MSWiA, 2008)³³¹. Jako znaczące osiągnięcie należy wymienić powstanie profilu zaufanego ePUAP, który identyfikuje nadawcę informacji, potwierdza tożsamość w sprawach urzędowych oraz może być wykorzystywany do potwierdzania przekazywanych informacji. Profil zaufany ePUAP jest bezpłatną i nieskomplikowaną alternatywą dla podpisów elektronicznych. Posługując się profilem zaufanym ePUAP będzie można załatwić większość spraw administracyjnych za pośrednictwem Internetu. O

³²⁹ Ocena w tym zakresie pochodzi z badania przedsiębiorstw przeprowadzonego przez Instytut Rozwoju Zarządzania w ramach projektu *World Competitiveness Yearbook* (wyniki dostępne online: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WCY.xls>). Drugim źródłem potwierdzającym tę ocenę jest baza danych *Country Viewswire Service* opracowana przez Economist Intelligence Unit na podstawie opinii ekspertów i dostępna pod adresem internetowym: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/EIU.xls>.

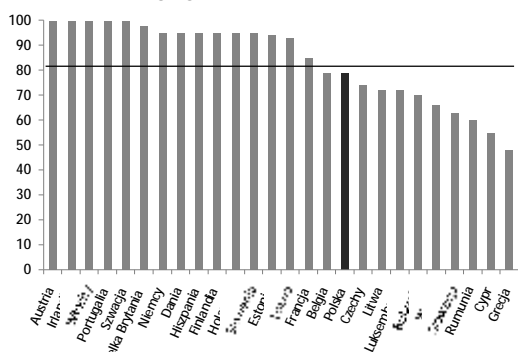
³³⁰ Należy jednak podkreślić, że podstawowe dokumenty są nadal przesyłane do ZUS poprzez aplikację PŁATNIK.

³³¹ Efektywność reform można ocenić na podstawie cyklicznych badań, prowadzonych przez CapGemini na zlecenie Komisji Europejskiej. Dotyczą one dostępności (on-line) oraz stopnia zaawansowania usług świadczonych przez administrację publiczną. Badaniem objętych jest łącznie 20 usług publicznych (w tym 12 dla obywateli i 8 dla przedsiębiorstw). Analizie poddawana jest po pierwsze - ich dostępność za pośrednictwem Internetu, a po drugie - stopień zaawansowania, w jakim można je zrealizować drogą elektroniczną. Złożoność usług jest mierzona w oceniana w skali od 0 do 100%. Jeśli złożoność danej usługi jest oceniona na przynajmniej 60%, to zostaje ona zakwalifikowana jako dostępna on-line. Natomiast wskaźnik dostępności usług publicznych on-line jest definiowany jako odsetek usług dostępnych on-line wśród wszystkich dwudziestu badanych usług.

profil zaufany ePUAP będą mogły ubiegać się osoby fizyczne, posiadające konto na ePUAP, zgłaszając się osobiście do punktu potwierdzającego, bądź składając ważny bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą kwalifikowanego certyfikatu, w tym także cudzoziemcy, którzy mają nadany numer PESEL.

Zgodnie z wynikami ostatniego, przeprowadzonego w 2010 r. badania CapGemini, stopień informatyzacji polskiej administracji okazał się jedynie nieznacznie mniejszy niż przeciętnie w państwach Unii Europejskiej. Prawie 80% przeanalizowanych usług publicznych zostało określone jako rzeczywiście dostępne za pośrednictwem Internetu (wykres poniżej). Wskaźnik zaawansowania usług publicznych został oceniony na 87%, co również było wynikiem tylko nieznacznie odbiegającym od przeciętnej. Należy podkreślić, że we wcześniejszych edycjach badania, przeprowadzonych w latach 2004 i 2007, Polska odnotowywała znacznie gorsze wyniki i pod względem informatyzacji administracji publicznej była klasyfikowana na ostatnim (razem z Litwą) miejscu wśród państw Unii Europejskiej. Dzięki podjętym reformom i wdrożeniu platformy ePUAP Polsce udało się w 2009 r. zwiększyć dostępność usług publicznych on-line aż o 30 p.p., względem roku 2007 oraz podnieść stopień ich zaawansowania o 34 p.p. (w 2007 r. wskaźnik ten wynosił 53%).

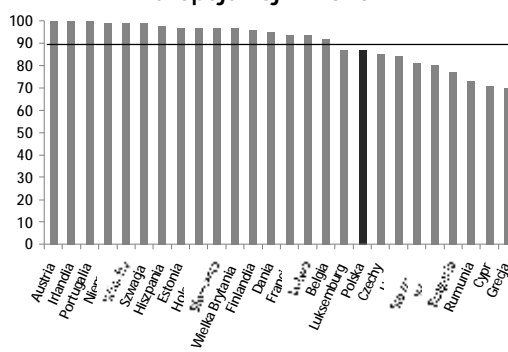
Wykres 66. Wskaźnik dostępności usług publicznych on-line w wybranych państwach Unii Europejskiej w 2010 r.



Uwaga: Czarną kreską oznaczono średni wynik w państwach Unii Europejskiej (UE-27)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportu Komisji Europejskiej (2010)

Wykres 67. Wskaźnik zaawansowania usług publicznych świadczonych on-line w wybranych państwach Unii Europejskiej w 2010 r.



Konstrukcja badania CapGemini umożliwia przesłanie wyników, jakie uzyskała Polska w odniesieniu do poszczególnych usług publicznych. Najwyższym stopniem zaawansowania (wynik w przedziale 80-100%) cechuje się 6 z 12 usług publicznych skierowanych do osób indywidualnych. Na szczególną uwagę wśród nich zasługuje zgłoszenie sprawy (np. przestępstwa) na policję, gdyż jeszcze w 2009 r. (w poprzedniej edycji badania CapGemini) usłudze tej przypisano jedynie 20% pod względem zaawansowania. Podobny, choć nie tak spektakularny sukces osiągnięto w przypadku zmiany miejsca zameldowania. Do usług publicznych, które wciąż świadczone są głównie drogą tradycyjną należą: uzyskiwanie stypendium naukowego (badane w ramach usługi: uzyskiwanie świadczeń społecznych), ubieganie się o pozwolenie na budowę oraz uzyskiwanie prawa jazdy i paszportu. Udostępnienie tych usług drogą elektroniczną powinno stać się w najbliższym czasie jednym z priorytetów w zakresie informatyzacji administracji publicznej. W przypadku usług dla przedsiębiorstw, zarówno rejestracja firmy oraz zgłaszanie pracowników do ubezpieczenia społecznego, jak również rozliczanie podatków (CIT, PIT i VAT)³³² oraz sporządzanie deklaracji celnej są w pełni dostępne za pośrednictwem Internetu. Jedyne usługi, w przypadku których nie jest to w pełni możliwe, to przekazanie danych do urzędu statystycznego (usłudze tej przypisano 80% pod względem zaawansowania) oraz uzyskanie pozwoleń związanych z ochroną środowiska (40%).

Wraz z procesem informatyzacji usług publicznych następował również wzrost informatyzacji wewnątrz samych urzędów administracji publicznej. Zgodnie z raportem z badań dla MSWiA³³³

³³² W tym względzie wyniki badania CapGemini są odmienne od wyników raportu *Doing Business*. Może to wynikać z różnych kryteriów dostępności danej usługi przez Internet.

³³³ Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010 r., raport generalny z badań ilościowych dla MSWiA, MSWiA, GfK Polonia, październik 2010 r.

przeprowadzonych na reprezentatywnej grupie urzędów, systemy elektronicznego zarządzania dokumentami są dość powszechnie wykorzystywane - posiada je prawie połowa z wszystkich badanych instytucji (48%). Można przewidywać, że liczba urzędów używających takich rozwiązań będzie wzrastać, ponieważ większość (92%) urzędów, które obecnie nie wykorzystują systemu archiwizacji i zarządzania dokumentami, planuje to zrobić jak najszybciej. Wykorzystywane technologie wpływają na poprawę jakości wykonywanych usług, przyspieszanie załatwiania spraw (w 71% urzędów) i zwiększenie ich ilości (44%). Dzięki nowym technologiom uproszczonych zostało wiele procedur (52%) i wzrosła satysfakcja klientów (54%). W opinii badanych, dzięki technologii wzrasta też innowacyjność i zaangażowanie w pracę samych pracowników. Jednak wśród respondentów panuje jednocześnie opinia, że wykorzystywane technologie teleinformatyczne nie wpływają na zmniejszenie ilości pracy wykonywanej przez urzędników (54%), często też nie wpływają znacząco na obniżenie kosztów obsługi klienta i kosztów działania urzędu, nie zmniejsza się również ilość używanych dokumentów papierowych. Autorzy raportu podkreślają, że wśród ankietowanych obserwowany jest znaczny poziom niewiedzy na temat wpływu technologii teleinformatycznych na pracę urzędu i świadczenie usług.

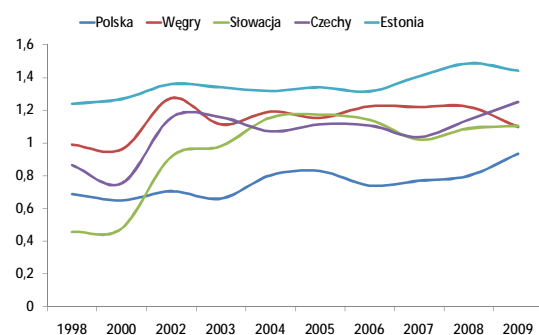
3. Jakość otoczenia regulacyjnego

3.1. Ogólna ocena otoczenia regulacyjnego w Polsce

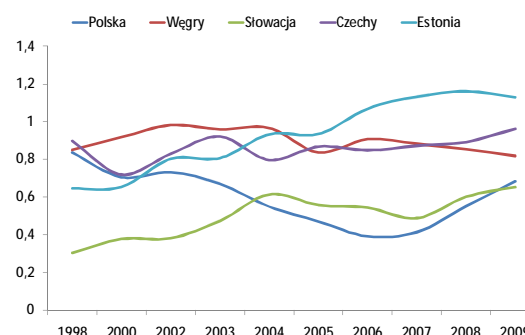
Jakość regulacji stanowi jeden z wymiarów dobrego rządzenia, który analizowany jest w ramach projektu *Worldwide Governance Indicators* za pomocą wskaźników jakości regulacji (*Regulatory Quality*) oraz rządów prawa (*Rule of Law*). Pierwszy z nich odzwierciedla zdolność organów władzy do formułowania oraz wdrażania regulacji wspierających rozwój sektora prywatnego w gospodarce. Drugi obejmuje stopień przestrzegania swobód obywatelskich, takich jak swoboda zawierania oraz egzekwowania umów albo ochrona praw własności³³⁴.

Ocena Polski, zarówno pod względem jakości regulacji (wartość wskaźnika: 0,934), jak i rządów prawa (wartość wskaźnika 0,683) jest raczej niekorzystna.³³⁵ W obu kategoriach zajmuje dopiero 22 miejsce wśród państw Unii Europejskiej wyprzedzając jedynie Grecję, Włochy, Rumunię, Bułgarię oraz Słowenię (w przypadku jakości regulacji) i Słowację (w przypadku rządów prawa).

Wykres 68. Wskaźnik jakości regulacji według Banku Światowego w Polsce, Czechach, Słowacji, Estonii i na Węgrzech, w latach 1998-2009



Wykres 69. Wskaźnik rządów prawa wg Banku Światowego w Polsce, Czechach, Słowacji, Estonii i na Węgrzech, w latach 1998-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych *World Governance Indicators* Banku Światowego

Pozytywnym zjawiskiem jest jednak to, że **pozycja Polski w tym rankingu uległa wyraźnej poprawie między rokiem 2007 a 2009**. Wcześniej Polskę klasyfikowano na jeszcze odleglejszej – 24 lub 25 pozycji w Unii Europejskiej.

Zagadnieniu jakości otoczenia regulacyjnego poświęcony jest przyjęty w 2002 r. przez Komisję Europejską program *Better Regulations*. Jego celem jest stymulacja rozwoju gospodarczego poprzez uproszczenie prawodawstwa oraz zmniejszenie obciążeń biurokratycznych, zarówno na poziomie

³³⁴ Oba wskaźniki, podobnie jak analizowany powyżej wskaźnik efektywności rządzenia, stanowią średnią ważoną szeregu innych indeksów obliczanych najczęściej na podstawie opinii ekspertów i są wystandaryzowane w przedziale <-2,5; 2,5>.

³³⁵ Wartości obydwu wskaźników Banku Światowego zostały przedstawione za rok 2009 (ostatni dostępny).

wspólnotowym, jak i poszczególnych państw członkowskich. Polska włączyła się w te działania poprzez prowadzony przez Ministerstwo Gospodarki Program Reformy Regulacji. Jego pierwsza edycja została uchwalona w 2006 r. i zaplanowana do realizacji w latach: 2006-2008. W jej ramach zaplanowano przegląd oraz uproszczenie aktów prawnych, usprawnienie systemu oceny skutków regulacji oraz dokonanie pomiaru kosztów administracyjnych i ich zredukowanie o 25% do roku 2012. Działania te zostały podjęte i były zrealizowane; w kolejnej edycji programu, uchwalonej w 2010 r. i zaplanowanej do realizacji w latach 2010-2011 przewidziano głównie ich kontynuację oraz intensyfikację (MG 2010). Ze względu na niewystarczającą liczbę pomiarów obciążeń biurokratycznych, trudno na chwilę obecną ocenić skuteczność wdrożonych dotychczas reform.

3.2. Obciążenie biurokratyczne przedsiębiorstw

Począwszy od 2004 r. Bank Światowy w ramach programu *Doing Business* prowadzi systematyczne i szeroko zakrojone badania nad otoczeniem regulacyjnym przedsiębiorstw. Obecnie szczegółowej analizie poddanych jest dziewięć obszarów regulacji³³⁶. Państwa objęte badaniem (w 2011 r. było ich 183; dane za rok 2010) szeregowane są w rankingu pod względem łatwości prowadzenia biznesu (*ease of doing business index*). Dla każdego z analizowanych obszarów regulacji formułowane są również odpowiednie subrankingi. Od wielu lat najwyższe noty w raportach *Doing Business* zbierają takie państwa jak: Singapur, Hongkong oraz państwa anglosaskie (Nowa Zelandia, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Kanada). Spośród państw Europy Środkowej i Wschodniej najwyżej oceniane są państwa bałtyckie: Estonia, Litwa i Łotwa. Polska systematycznie zajmuje miejsca w siódmej dziesiątce ogólnego rankingu (tabela poniżej).

Tabela 66. Polska w rankingach *Doing Business* 2007-2011 (miejsce w rankingu)*

	2006	2007	2008	2009	2010
Łatwość prowadzenia biznesu	75	74	76	73	70
Rozpoczynanie działalności gospodarczej	114	129	145	115	113
Wznoszenie i oddawanie do użytku budowli	146	156	158	166	164
Dostęp do kredytu	65	68	28	14	15
Ochrona inwestorów	33	33	38	41	44
Uiszczanie podatków	71	125	142	148	121
Obrót międzynarodowy	102	40	41	46	49
Zamykanie działalności gospodarczej	85	88	82	86	81

* Ranking ten stanowi podsumowanie wyników, jakie osiągnął dany kraj we wszystkich kategoriach analizowanych w danej edycji raportu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów *Doing Business* 2007, 2008, 2009, 2010, 2011

Warto odnotować duże zróżnicowanie ocen w poszczególnych kategoriach. W niektórych z nich, np. dostęp do kredytu czy ochrona inwestorów Polska otrzymuje relatywnie wysokie noty, zaś w innych zajmuje odległe miejsca. W dalszej części rozdziału wybrane obszary zostaną omówione szczegółowo, tak aby nakreślić możliwie pełny obraz otoczenia regulacyjnego w Polsce.

Rozpoczynanie działalności gospodarczej

Pierwszym rodzajem obciążeń biurokratycznych, z jakimi spotyka się przedsiębiorca, są procedury towarzyszące rejestracji firmy. Jeśli są one kosztowne i czasochłonne, to zniechęcają do legalizowania działalności gospodarczej i „wypychają” przedsiębiorców do szarej strefy. W ten sposób mogą one stanowić poważne ograniczenie dla swobodnej konkurencji na rynku. Dlatego ważne jest, by proces rejestracji firmy był możliwie mało czasochłonny, nieskomplikowany oraz nie wymagał ponoszenia zbędnych nakładów finansowych.

Polska należy do państw, w których proces rejestracji firmy jest dość kosztowny i czasochłonny. Zgodnie z raportem *Doing Business* 2011, tryb ten zajmuje w naszym kraju przeciętnie 32 dni, wymaga przeprowadzenia 6 procedur oraz pochłania 17,5% rocznego dochodu narodowego *per capita* (ramka poniżej). Wśród 183 przebadanych przez Bank Światowy w 2010 r. państw Polska zajęła dopiero 113. miejsce pod względem łatwości rozpoczynania działalności gospodarczej.

Ramka 1. Rozpoczynanie działalności gospodarczej w Polsce w 2010 r.

Najatrakcyjniejszą formą prawną firmy dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Rejestracja tego rodzaju spółki wymaga wykonania 6 czynności urzędowych:

³³⁶ Począwszy od procesu rejestrowania firmy, przez formalności związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (uiszczanie podatków, dochodzenie należności, etc.), aż po procedury upadłościowe przedsiębiorstw.

1. **Sporządzenie u notariusza umowy zawarcia spółki z o.o.** Procedura ta nie jest czasochłonna (zajmuje 1 dzień), ale wymaga poniesienia kosztów w wysokości kilku tysięcy złotych (dokładna kwota zależy od indywidualnej stawki notariusza oraz złożoności sprawy).
2. **Zdeponowanie kapitału zakładowego spółki w banku oraz otwarcie rachunku firmowego.** Nie wymaga to ponoszenia kosztów czasowych ani finansowych.
3. **Rejestracja firmy w Krajowym Rejestrze Sądowym.** Od 2009 r. w tej samej instytucji można równocześnie uzyskać numery REGON, NIP oraz zgłosić się do ubezpieczenia społecznego. Jest to najbardziej czasochłonna procedura w całym procesie rejestracji spółki. Trwa ona przeciętnie aż 4 tygodnie i wymaga uiszczenia 1500 złotych.
4. **Rejestracja firmy w Urzędzie Skarbowym** na potrzeby opłacania podatku VAT. Procedura ta trwa około 1 dnia i wymaga poniesienia opłaty w wysokości 170 złotych.
5. **Rejestracja firmy w Państwowej Inspekcji Sanitarnej.** Jest bezpłatna i trwa 1 dzień.
6. **Rejestracja firmy w Państwowej Inspekcji Pracy.** Jest również bezpłatna i trwa 1 dzień.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych projektu *Doing Business 2011*, realizowanego przez Bank Światowy

Należy zaznaczyć, że w 2009 r. dokonano usprawnień mających na celu poprawę sytuacji w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej. Po pierwsze, zmniejszono dziesięciokrotnie (z 50 tys. złotych do 5 tys. złotych) poziom minimalnego kapitału zakładowego wymaganego do otwarcia spółki z o.o.³³⁷ Drugim bezpośrednim następstwem wspomnianej reformy jest to, że osoby rozpoczynające działalność gospodarczą nie muszą już osobiście występować o przyznanie numerów REGON i NIP, ani zgłaszać się do ubezpieczenia społecznego. Wykonuje to urzędnik Krajowego Rejestru Sądowego. Pozwoliło to zmniejszyć z 10 do 6 liczbę procedur towarzyszących rejestracji spółki z o.o. Wbrew oczekiwaniom wprowadzone uproszczenie procedur nie spowodowało jednak skrócenia czasu koniecznego do ich dopełnienia. **Przed wprowadzonymi zmianami wymagało to 31 dni, zaś po - 32 dni.** Dla porównania, przeciętny czas potrzebny na zarejestrowanie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w krajach OECD wynosi około 14 dni, zaś w wielu państwach, na przykład na Węgrzech, we Włoszech, bądź Estonii, można to zrobić w ciągu mniej niż tygodnia. Na tym tle dotychczasowe działania podjęte przez Polskę na rzecz ułatwienia zakładania firm, pomijając zmniejszenie wymogów kapitałowych, nie przyniosły poprawy. Główną przyczyną było to, że wprawdzie przedsiębiorcy zostali odciążeni przez administrację publiczną w załatwianiu procedur, ale same procedury nie zostały uproszczone i wciąż wymagają czasochłonnej komunikacji między urzędami.

Wzorując się na państwach, którym udało się ograniczyć obciążenia biurokratyczne związane z zakładaniem firmy, skuteczna reforma w Polsce powinna obejmować utworzenie platformy informatycznej umożliwiającej wielostronną komunikację między osobami rozpoczynającymi działalność gospodarczą a organami administracji publicznej: GUS-em, ZUS-em, urzędami skarbowymi, PIP-em oraz Sanepidem. Taka platforma (na przykład wspomniany w poprzedniej części raportu ePUAP) znacząco przyspieszyłaby obieg dokumentów związanych z rejestracją firmy. Warto podkreślić, że postulat ten znajduje się obecnie w fazie realizacji w Polsce. Od 1 lipca 2011 r. funkcjonuje Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej – system gromadzący i udostępniający informacje o przedsiębiorcach drogą elektroniczną. Docelowo wraz z tzw. Pojedynczym Punktem Kontaktowym rejestr ten ma umożliwić rejestrację firmy za pośrednictwem Internetu oraz znacząco skrócić całą procedurę.

Podkreślenia wymagają rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 92, poz. 531), która wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Przewiduje ona możliwość elektronicznego rejestrowania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Krajowym Rejestrze Sądowym w terminie jednego dnia od chwili złożenia wniosku o wpis. Zawiązanie spółki stosownie do tej procedury nie wymaga formy aktu notarialnego. Utworzenie spółki nastąpi według normatywnego, uproszczonego wzorca umowy, udostępnianego w systemie teleinformatycznym. Celem nowelizacji jest ułatwienie i znaczące przyspieszenie zakładania spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, uproszczenie procedury poprzez rezygnację z obligatoryjnej formy aktu notarialnego, a także ograniczenie ponoszonych kosztów.

Ponadto, ustawą z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 144, poz. 851) wprowadzono możliwość wpisywania do rejestru przedsiębiorców numeru NIP

³³⁷ Wymogi kapitałowe są wprowadzane w celu ochrony interesu wierzycieli oraz kontrahentów potencjalnej spółki. Jednak, jak wskazują badania, w rzeczywistości nie spełniają one swojej funkcji i stanowią niepotrzebną barierę wejścia dla przedsiębiorców (EBOIR/Bank Światowy 2007).

„z urzędu” po uzyskaniu przez sąd rejestrowy z urzędu skarbowego informacji o jego nadaniu oraz umożliwiono wpisywanie do rejestru adresu strony internetowej i adresu poczty elektronicznej, o ile przedsiębiorca takie adresy posiada. Ustawa zakłada także usprawnienie i ułatwienie pozyskiwania dokumentów wydawanych przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego, upowszechnienie bezpłatnego dostępu do rejestru, poprzez wgląd do wszystkich jego części i do wszystkich aktualnie znajdujących się w nich danych, a także możliwość samodzielnego pozyskiwania wydruków aktualnych informacji o podmiotach wpisanych do rejestru.

Ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. Nr 106, poz. 622, z późn. zm.) wprowadzono ułatwienia w zakładaniu nowych form prawnych prowadzonej działalności gospodarczej, poprzez możliwość przekształcenia spółdzielni pracy oraz indywidualnego przedsiębiorcy w spółkę prawa handlowego. Ustawa ta nowelizuje również ustawę o kosztach sądowych w sprawach cywilnych obniżając o połowę opłaty sądowe pobierane od wniosku o zarejestrowanie podmiotu oraz zmianę danych w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, przyczyniając się tym samym do zmniejszenia obciążeń finansowych dla osób rozpoczynających i prowadzących działalność gospodarczą.

Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło także prace nad modyfikacją i usprawnieniem działania instytucji „jednego okienka” w ramach rejestracji przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, zmierzające do odstąpienia od wymogu składania przez przedsiębiorcę wielu zbliżonych formularzy zgłoszeniowych do urzędu skarbowego, Głównego Urzędu Statystycznego i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, umożliwienia wymiany danych między systemem informatycznym Krajowego Rejestru Sądowego i pozostałymi organami, do których kierowane są zgłoszenia, oraz automatycznego nadawania numerów NIP i REGON po wpisie podmiotu do rejestru.

Regulacje dotyczące inwestycji budowlanych

Przedmiotem analizy regulacji związanych z inwestycjami budowlanymi jest stopień ich skomplikowania oraz czaso- i kosztochłonność. W tej kategorii Polska przedstawia się niekorzystnie na tle innych państw. Procedury administracyjne związane z budową obiektów gospodarczych są liczne i skomplikowane, trwają długo oraz wiążą się z relatywnie wysokimi kosztami (tabela poniżej). Polska zajęła dopiero 164 miejsce (na 183) w rankingu *Doing Business* 2011 pod względem dotkliwości obciążeń biurokratycznych dotyczących inwestycji budowlanych³³⁸. W efekcie, pozycja Polski na tle innych krajów systematycznie się pogarsza. Jeszcze w 2006 r. Polska została sklasyfikowana na 146 miejscu, w 2008 r. na 158, zaś już w 2009 r. na 166 miejscu.

Tabela 67. Obciążenia biurokratyczne związane z inwestycjami budowlanymi w wybranych państwach w 2010 r.

Państwo	Liczba procedur	Czasochłonność procedur (liczba dni)	Koszt (jako proc. rocznego dochodu <i>per capita</i>)
Polska	32	311	121,8
Czechy	36	150	16,4
Słowacja	13	287	12,7
Węgry	31	189	9,8
Estonia	14	134	29,9
państwa OECD	15,8	166,3	62,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu *Doing Business* 2011

O niskiej pozycji Polski w rankingu *Doing Business* w omawianym obszarze przesądza nie sama liczba wymaganych procedur administracyjnych, z których wiele jest stosunkowo nieskomplikowanych (patrz Ramka 2), ale przede wszystkim ich czas³³⁹ i koszt potrzebny do ich przeprowadzenia. Najbardziej czasochłonne jest uzyskiwanie pozwoleń na budowę oraz na użytkowanie budynku. Mimo istniejących ustawowych ograniczeń długości oczekiwania na obie decyzje, są one wydawane z dużymi i trudnymi do przewidzenia opóźnieniami. Można zaproponować wprowadzenie zasady, zgodnie z którą gdyby np.

³³⁸ Wprawdzie w 2009 r. w trakcie prac sejmowej komisji Przyjazne Państwo powstała, a nawet została przegłosowana przez Sejm, nowelizacja prawa budowlanego upraszczająca procedurę uzyskiwania pozwolenia na budowę, ale wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego została ona uznana za niekonstytucyjną i nie weszła w życie.

³³⁹ Należy podkreślić, że Główny Urząd Nadzoru Budowlanego opracował analogiczne do *Doing Business* zestawienie dotyczące przedmiotowych kwestii, które zostało przekazane do Banku Światowego. GUNB podkreśla, że w ramach procesu inwestycyjnego część procedur toczy się zazwyczaj jednocześnie, natomiast z tabeli zawartej w analizie *Doing Business* wynika, że np. poinformowanie wszystkich inspekcji i straży o zakończeniu budowy trwa kilka dni, choć inwestor zazwyczaj zawiadamia wszystkie te podmioty jednocześnie. To samo dotyczy wniosków o warunki przyłączenia do sieci, zatwierdzenia map geodezyjnych czy opiniowania projektów.

Urząd Nadzoru Budowlanego nie zgłosił sprzeciwu w ciągu 30 dni od złożenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie budynku, to pozytywna decyzja wydawana byłaby automatycznie. Wprawdzie zasada ta wydaje się radykalna, ale w wielu państwach, na przykład w Niemczech i na Litwie (porównaj *Doing Business* 2011), z powodzeniem jest stosowana, także w procedurach związanych z uzyskiwaniem pozwolenia na budowę.³⁴⁰

Ramka 2. Procedury administracyjne związane z budową i oddaniem do użytku magazynu

Aby móc zbudować, a potem wykorzystywać budynek użytkowy w Polsce, należy uzyskać szereg decyzji administracyjnych, co przeciętnie zajmuje 311 dni, wymaga wykonania 32 czynności urzędowych i poniesienia kosztów w wysokości około 122% przeciętnego rocznego dochodu *per capita*. Przeprowadzenie procesu inwestycyjnego, oprócz przygotowania projektów oraz samej budowy, wymaga w szczególności:

1. **Uzyskania warunków podłączenia do budynku mediów:** elektryczności, wody i telekomunikacji. Zajmuje to około 3 tygodni i wymaga kontaktu z trzema instytucjami.
2. **Uzyskania map geodezyjnych oraz ich aktualizacji.** W tym celu należy odwiedzić stosowny urząd oraz zatrudnić licencjonowanego geodetę do aktualizacji otrzymanych map. Zajmuje to około dwóch tygodni i wymaga wydatkowania około 2 tys. złotych.
3. **Uzyskania dokumentacji geotechnicznej,** zawierającej informację o warunkach glebowych i wodnych w miejscu posadowienia fundamentów budynku. Sporządzenie dokumentacji trwa przeciętnie około 3 tygodni i kosztuje około 10 tys. złotych.
4. **Uzyskania akceptacji projektu budowlanego** przez inspektora sanitarnego (Sanepid), straży pożarną, specjalistę BHP oraz zarządcę drogi publicznej. Trwa to około 2 tygodni w czterech równoległych procedurach.
5. **Otrzymania pozwolenia na budowę.** Jest to najbardziej czasochłonna procedura administracyjna w całym procesie inwestycyjnym. Zgodnie z przepisami, pozwolenie na budowę powinno zostać wydane w ciągu 65 dni, ale w praktyce trwa to znacznie dłużej – nawet około roku (przeciętnie 180 dni).
6. **Powiadomienia władz gminy o rozpoczęciu budowy** oraz zarejestrowanie dziennika budowy.
7. **Zawarcia umów na dostarczanie elektryczności,** wody, telekomunikacji, odbiór ścieków oraz odbycie inspekcji przez dostawców (łącznie 8 procedur administracyjnych).
8. **Zawiadomienia o zakończeniu budowy** następujących instytucji: inspektoratu ochrony środowiska, Sanepidu, Państwowej Inspekcji Pracy oraz Straży Pożarnej, a następnie odbycie z ich strony inspekcji. Łącznie wymaga to wykonania 8 czynności urzędowych i 2 tygodni.
9. **Przeprowadzenia geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej** oraz dostarczenie zaktualizowanej mapy geodezyjnej do administracji geodezyjnej (2 procedury).
10. **Uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku,** po uprzednim dostarczeniu licznych dokumentów: dziennika budowy, protokołów z inspekcji oraz dokumentów od dostawców mediów. Przeciętny czas oczekiwania na pozwolenie na użytkowanie budynku trwa aż 74 dni, mimo że zgodnie z prawem czas ten nie powinien przekraczać 30 dni, a w trudniejszych przypadkach 60 dni.
11. **Odbycie inspekcji powykonawczej** ze strony Gminnego Nadzoru Budowlanego.

Źródłem kosztów jest przede wszystkim praca zewnętrznych ekspertów: geodety opracowującego dokumentację geotechniczną oraz specjalistów w zakresie zabezpieczeń przeciwpożarowych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. Bardzo kosztowne jest również porozumienie z dostawcą elektryczności na podłączenie budynku do sieci energetycznej. Opłata jest ustalona jako 25% kosztów późniejszego podłączenia i w skomplikowanych przypadkach może wynosić nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych. Wydaje się, że poprawę sytuacji mogłoby przynieść po pierwsze, sprawdzenie, czy wszystkie obecnie wymagane inspekcje i ekspertyzy są rzeczywiście konieczne, a po drugie, zwiększenie konkurencji między ekspertami budowlanymi.

Uzyskiwanie kredytu

Polska należy do państw mogących poszczycić się regulacjami umożliwiającymi szeroki i łatwy dostęp do kredytów dla firm i osób prywatnych. W rankingu *Doing Business* 2011 zajęła w tej kategorii wysokie 15 miejsce, najwyższe ze wszystkich subrankingów, w jakich w tym roku została sklasyfikowana. Tak dobry wynik jest przede wszystkim konsekwencją działalności Biura Informacji

³⁴⁰ Warto zaznaczyć, że zasada „milczenie oznacza zgodę” odnośnie uzyskiwania pozwolenia na budowę (ale nie na użytkowanie) została wprowadzona w zakwestionowanej przez Trybunał Konstytucyjny nowelizacji prawa budowlanego z 2009 r. Zastrzeżenia dotyczyły jednak nie samej tej zasady, ale niedostatecznego zabezpieczenia w ustawie interesów stron trzecich inwestycji budowlanych (np. sąsiadów). Przy odpowiednim zmodyfikowaniu przepisów, reguła „milczenie oznacza zgodę” mogłaby mieć zastosowanie.

Kredytowej (BIK)³⁴¹. Stopniowe rozszerzanie działalności BIK, zarówno co do zakresu zbieranych informacji, jak i liczby objętych podmiotów, spowodowało systematyczną poprawę dostępności do kredytu w Polsce w ostatnich latach.³⁴² Nie byłoby to możliwe bez odpowiednich regulacji w zakresie udostępniania i przekazywania danych osobowych. Wysoką notę (9 na 10 punktów) zdobyły także polskie uregulowania prawne dotyczące uprawnień dłużników oraz wierzycieli. Ci pierwsi mają zapewnioną elastyczność co do ustanawianych zabezpieczeń kredytu. Drugi natomiast mają zabezpieczone prawo dochodzenia swoich roszczeń, mimo że procedura egzekucyjna jest bardzo czasochłonna i nieefektywna (dochodzenie należności zostało opisane w dalszej części raportu).

Uiszczanie podatków

Polska należy do państw wyróżniających się raczej negatywnie pod względem jakości systemu podatkowego. W rankingu *Doing Business* 2011 znalazła się dopiero na 121 miejscu wśród 183 państw. Wprawdzie stawki podatkowe w Polsce są zbliżone do obowiązujących w krajach rozwiniętych, ale czas, jaki trzeba poświęcić na obliczenie, opłacenie oraz udokumentowanie wszystkich podatków w przedsiębiorstwie wynosi około czterdziestu dni roboczych i jest o połowę dłuższy niż przeciętnie w państwach OECD. Jest to skutkiem przede wszystkim **dużej liczby płatności**, jakie przedsiębiorstwa muszą uiszczać w ciągu roku. Chodzi przede wszystkim o comiesięczne wpłaty podatków CIT oraz VAT (razem 24 z 29 płatności).

Tabela 68. Obciążenia biurokratyczne związane z płaceniem podatków przez małe i średnie przedsiębiorstwa w wybranych państwach w 2010 r.

Państwo	Liczba płatności w ciągu roku*	Łączny czas potrzebny na opłacenie podatków (w godzinach)	Łączna stawka podatkowa od przedsiębiorstw
Polska	29	325	42,3
Czechy	12	557	48,8
Słowacja	31	257	48,7
Węgry	14	277	53,3
Estonia	7	81	49,6
państwa OECD	14,2	199,3	43,0

* Uwaga: Jeśli dany podatek można opłacić w całości drogą elektroniczną, wraz z możliwością przesłania związanych z tym dokumentów, to niezależnie od tego ile razy w roku należy go uiścić, jest on traktowany jako pojedyncza płatność

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu *Doing Business* 2011

W ciągu ostatnich czterech lat w Polsce miały miejsce działania mające na celu usprawnienie systemu podatkowego. W latach 2007-2008 zmniejszono składkę rentową opłacaną przez pracodawców. Systematycznie upraszczany jest również sposób odprowadzania podatku VAT. Zmiany te spowodowały awans Polski w odpowiednim rankingu *Doing Business* (przesunięcie z miejsca 148 w 2010 r. na 121 w 2011 r.).

Egzekwowanie kontraktów

Według danych raportu *Doing Business* 2011, Polska nie wyróżnia się pozytywnie pod względem egzekwowania kontraktów. Wprawdzie koszt egzekucji należności jest relatywnie niski i wynosi około 12% kwoty roszczenia (w państwach OECD jest to średnio 19,2%), ale już przeciętny czas trwania postępowania wynosi aż 830 dni i znacząco przekracza standardy państw rozwiniętych, w których odbywa się to średnio w ciągu 507 dni. W efekcie, Polska zajęła dopiero 77 miejsce na 183 kraje w odpowiednim rankingu *Doing Business* 2011³⁴³.

³⁴¹ Jest to instytucja założona przez konsorcjum polskich banków, gromadząca i udostępniająca szeroki zakres informacji na temat historii kredytowych firm oraz osób prywatnych. Rejestr obejmuje obecnie zdecydowaną większość klientów instytucji finansowych, znacząco ułatwiając ocenę ich wiarygodności kredytowej.

³⁴² Jeszcze w rankingu *Doing Business* 2007 Polska znajdowała się dopiero na 65 miejscu pod względem dostępu do kredytu. Od tamtego czasu uregulowania prawne w tym obszarze nie zmieniły się istotnie, ale zauważalny jest wzrost zakresu rejestru informacji kredytowej.

³⁴³ Należy tu jednak uwzględnić fakt niezgodności danych, na które powołuje się raport *Doing Business* na temat czasu trwania postępowań sądowych, z danymi, ujętymi w statystykach resortu sprawiedliwości (<http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/statystyki/>). Nie są też one danymi oficjalnymi. Zbierane są metodą ankietową i dotyczą w każdym kraju sądów w mieście o największej liczbie mieszkańców (w Polsce - sądów warszawskich). Metodologia Banku Światowego dotyczy tylko pewnego wąskiego zakresu postępowania sądowego związanego z dochodzeniem roszczeń z umowy sprzedaży pomiędzy przedsiębiorcami w sądzie gospodarczym położonym w największej aglomeracji, w przypadku Polski w Warszawie. Badanie Banku Światowego nie obejmuje zatem spraw gospodarczych wytoczonych w oparciu o inną podstawę faktyczną, a także nie dotyczy sądów na terenie całego kraju. Szczegółowe i oficjalne dane dotyczące czasu postępowania – uwzględniające charakter spraw, instancyjność oraz działalność sądów w poszczególnych apelacjach można znaleźć pod wskazanym wyżej adresem internetowym.

Istotną zmianą zmierzającą do poprawy egzekwowania umów była wprowadzona w roku 2007 reforma funkcjonowania zawodu komornika, która w szczególności zniósła dotychczasowy monopol terytorialny pozwalając wierzycielom na wybór komornika niezależnie od ustalonych rewirów komorniczych (za wyjątkiem egzekucji z nieruchomości), sprzyjając przez to konkurencji. W ostatnich latach miało miejsce także znaczące zwiększenie przez Ministra Sprawiedliwości liczby stanowisk komorniczych. O ile w całym dziesięcioletnim okresie 1997-2007 liczba komorników sądowych wzrosła z 582 do 652, a więc zaledwie o 70, to następnie od 2007 r. corocznie wzrastała o kilkadziesiąt, osiągając poziom 788 stanowisk na koniec 2009 r., 861 na koniec 2010 r. i 926 na chwilę obecną. Zatem od 2007 r. powołanych zostało 274 nowych komorników sądowych. W samym 2011 r. utworzono 115 nowych stanowisk komorniczych. Trwałość tego wzrostu jest uznawana przez Ministra Sprawiedliwości za konieczność, dlatego będzie intensywnie podtrzymywana w najbliższych latach.

W dziedzinie usprawnienia sądownictwa, w tym gospodarczego, podjęte zostały na przestrzeni ostatnich lat liczne inicjatywy. Jedną z najistotniejszych było wprowadzenie ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 26, poz. 156, z późn. zm.) elektronicznego postępowania upominawczego i przekazanie go do właściwości jednego sądu. Postępowanie to jest jednym z najnowocześniejszych na świecie i cieszy się bardzo dużą popularnością z uwagi na szybkość postępowania, nieograniczony zakres podmiotów uprawnionych do dochodzenia roszczeń przed e-sądem, szeroki zakres przedmiotowy obejmujący roszczenia pieniężne i inne roszczenia wskazane przez przepis szczególny, bez względu na wartość przedmiotu sporu (e-sąd może wydawać nakazy zapłaty również w sprawach, które do tej pory należały do właściwości sądu okręgowego, a także w sprawach gospodarczych i pracowniczych) oraz znacznie niższe niż w innych postępowaniach opłaty sądowe.

Ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 234, poz. 1571) umożliwiono przeprowadzenie dowodu przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających dokonanie tej czynności na odległość. Wprowadzono również do polskiego porządku prawnego europejskie postępowanie nakazowe oraz europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń.

W celu uproszczenia i przyśpieszenia procedury cywilnej, a także usprawnienia pracy sądów planuje się informatyzację kolejnych postępowań, a mianowicie: postępowania o nadanie klauzuli wykonalności bankowym tytułom egzekucyjnym, postępowania egzekucyjnego w zakresie zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego w postaci elektronicznej, elektronicznych doręczeń w postępowaniu egzekucyjnym i elektronicznej licytacji publicznej ruchomości europejskiego postępowania nakazowego.

Należy również wskazać na uchwaloną w dniu 16 września 2011 r. ustawę o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, która likwiduje postępowanie odrębne w sprawach gospodarczych i poddaje te sprawy tym samym regułom procesowym, które obowiązują w „zwykłych” postępowaniach cywilnych, co oznaczać będzie w praktyce istotne odformalizowanie tego postępowania, a tym samym jego uproszczenie. Mimo likwidacji postępowania w sprawach gospodarczych ustawa zakłada, że zachowane zostaną sądy gospodarcze, jako wydziały sądów powszechnych.³⁴⁴

Zamykanie działalności gospodarczej

Porównując funkcjonowanie procedur upadłościowych w różnych państwach, rozwiązania przyjęte w Polsce należy uznać za mało efektywne. Są one kosztowne, długotrwałe (przeciętnie około trzech lat), a odzyskany w ich drodze majątek stanowi średnio jedynie około 31% roszczeń wierzycieli (tabela poniżej). Odsetek ten jest raczej mały nie tylko w porównaniu do średniej w państwach rozwiniętych (OECD), ale również w stosunku do wskaźnika odzyskania należności w niektórych państwach regionu, np. w Czechach czy na Słowacji. W konsekwencji, Polska zajmuje dopiero 81 miejsce w odpowiednim rankingu *Doing Business* i pozycja ta utrzymuje się od lat na praktycznie tym samym poziomie.

Tabela 69. Efektywność postępowań upadłościowych w wybranych państwach w 2010 r.

Państwo	Wskaźnik odzyskania należności (jako % roszczeń)	Czas postępowania (liczba lat)	Koszt postępowania (jako % majątku firmy)
Polska	31,3	3,0	20
Czechy	55,9	3,2	17

³⁴⁴ Informacja podana zgodnie z pismem Ministerstwa Sprawiedliwości z 6 października 2011 r., znak: DWM-I-034-1/11/9.

Słowacja	55,3	4,0	18
Węgry	37,9	2,0	15
Estonia	35,5	3,0	9
państwa OECD	69,1	1,7	9,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu *Doing Business 2011*

Ocenia się, że niska efektywność postępowań upadłościowych w Polsce wynika w dużej mierze z uprzywilejowanej pozycji syndyków jako funkcjonariuszy publicznych. Dostęp do tego zawodu jest ograniczony (obowiązuje specjalna licencja). Co więcej, zarówno przyporządkowanie syndyka do danej sprawy, jak i ustalenie jego wynagrodzenia pozostaje całkowicie w gestii sądu. Sytuacja ta jest o tyle niewłaściwa, że syndyk reprezentuje interes wierzycieli, a nie wymiaru sprawiedliwości.³⁴⁵ W rzeczywistości syndyk nie ma bodźców do tego, by jak najszybciej i jak najskuteczniej zamykać prowadzone przez siebie sprawy.³⁴⁶ Rozwiązaniem tego problemu mogłaby stać się reforma przenosząca znaczną część odpowiedzialności za postępowanie upadłościowe z wymiaru sprawiedliwości na wierzycieli. Zadaniem sądów byłoby jedynie nadzorowanie prawidłowości całego procesu (np. właściwej kolejności zaspokajania roszczeń). Wierzyciele zaś byłiby odpowiedzialni za zatrudnienie syndyka oraz ustalenie jego wynagrodzenia. Alternatywą jest powiązanie wynagrodzenia syndyków z osiąganym przez nich wskaźnikiem odzyskania należności. Należy przy tym podkreślić, że prawo powinno dopuszczać, a nawet promować pozasądowe zawieranie porozumień między wierzycielami a upadającym przedsiębiorstwem. Postępowanie z udziałem syndyka należy traktować jako ostateczność (porównaj raport *Doing Business 2011*).

Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji syndyka (Dz. U. Nr 123, poz. 850, z późn. zm.) została uchwalona w związku z postanowieniami ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361, z późn. zm.), przewidującymi konieczność odrębnego uregulowania zasad nabywania uprawnień do pełnienia funkcji w postępowaniach upadłościowych i naprawczych, a także uwzględniając postulaty wyrażane przez organizacje międzynarodowe, wskazujące na niski próg dostępności do zawodu syndyka w Polsce. Zawarte w niej rozwiązania prawne zwiększyły stopień weryfikacji kandydatów do tej funkcji, względem dotychczasowych regulacji, wprowadzając między innymi konieczność złożenia egzaminu państwowego oraz wykazania się co najmniej trzyletnim doświadczeniem w zarządzaniu majątkiem upadłego, przedsiębiorstwem lub jego wyodrębnioną częścią przed ubieganiem się o przyznanie licencji. Powyższa zmiana służy profesjonalizacji kadry syndyków, gwarantując uzyskanie stosownych uprawnień jedynie przez osoby posiadające wystarczający poziom wiedzy i kwalifikacji, przy jednoczesnym wyłączeniu możliwości powierzania nowych upadłości osobom, które nabyły uprawnienia na podstawie przepisów dotychczasowych (okres przejściowy w tym zakresie kończy się z dniem 9 października 2011 r.).

4. Kultura rządzenia

Trzecim elementem dobrego rządzenia, oprócz efektywności administracji publicznej oraz jakości otoczenia regulacyjnego, jest odpowiedni sposób sprawowania władzy. W dalszej części rozdziału przeanalizowane zostały trzy wyznaczniki wysokiej kultury sprawowania władzy, takie jak zaufanie obywateli do instytucji publicznych, współpraca między urzędami a organizacjami pozarządowymi oraz podatność administracji publicznej na korupcję.

4.1. Poziom zaufania do instytucji publicznych

Relatywnie największym zaufaniem (ponad 80% ankietowanych) niezmiennie cieszą się organizacje charytatywne: Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, Caritas oraz Polska Akcja Humanitarna. Spośród instytucji państwowych wysokim zaufaniem obdarzane są przede wszystkim siły porządkowe: wojsko i policja³⁴⁷.

Policja cieszyła się w 2010 r. zaufaniem 63% respondentów, zaś brak zaufania do tej instytucji deklarowało ogółem 29% badanych, co oznacza spadek ocen w porównaniu z wynikami badania z 2008 r. (odpowiednio 75 i 19%) i niewielki wzrost w relacji do danych z 2006 r. (59 i 34%). Spadek zaufania do policji może budzić zdziwienie, ponieważ od 2001 r. systematycznie rośnie odsetek

³⁴⁵ Zybortowicz A. i Pilitowski B. (2008).

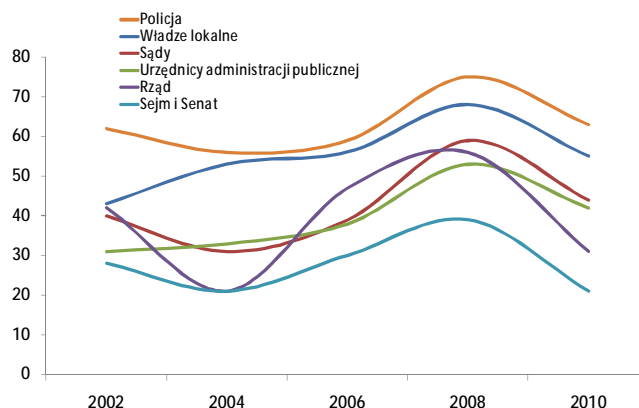
³⁴⁶ Ten sam problem dotyczy postępowań upadłościowych bez likwidacji majątku przedsiębiorstwa, w których zamiast syndyka powoływani są nadzorcy sądowi, zarządcy lub zarządcy przymusowi.

³⁴⁷ Badania opinii publicznej w zakresie zaufania do instytucji publicznych są cyklicznie prowadzone przez Centrum Badań Opinii Społecznej. Analizując ich wyniki należy wziąć pod uwagę, że Polacy są jednym z najbardziej nieufnych narodów w stosunku do jakichkolwiek osób oraz instytucji spoza najbliższego kręgu rodziny oraz znajomych (ESS Round 4 - 2008).

ankietowanych uważających, że **Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie**. W 2006 r. opinię tę podzielało 43% badanych, przy 53% mających przeciwnie zdanie, zaś w 2010 r. odsetki te wynosiły odpowiednio 70% i 26%³⁴⁸. Jednocześnie w całym badanym okresie systematycznie wzrastał wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw, osiągając obecnie poziom 68,3%, co oznacza znaczące przekroczenie prognoz przyjętych w SRK³⁴⁹ (w 2006 r. odsetek wykrytych sprawców przestępstw wynosił 62,4). Wpływ na wzrost wskaźników dotyczących poczucia bezpieczeństwa oraz wykrywalności przestępców, a także na utrzymywanie się relatywnie wysokiego poziomu zaufania do policji w pewnym stopniu miały działania podjęte na podstawie realizowanego od 2006 r. Rządowego Programu Ograniczania Przeszłości i Aspołecznych Zachowań „Razem bezpieczniej” (opracowanego przez MSWiA).

Krajowe organy władzy lokują się w rankingu zaufania za siłami porządkowymi, w następującej kolejności: najpierw lokalne instytucje samorządowe (55%), sądy (44%) a następnie: urzędnicy administracji publicznej (42%), rząd (31%) oraz Sejm i Senat (21%). Niepokojący jest fakt, że w przypadku trzech ostatnich instytucji, respondenci częściej deklarują brak zaufania niż gotowość do jego okazania. Należy zarazem podkreślić, że **poziom zaufania do urzędników administracji publicznej jest obecnie niższy jedynie o 3 p.p. od zakładanego na 2010 r. w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015**. Szczegółowe wyniki badań CBOS zostały przedstawione na poniższym wykresie.

Wykres 70. Odsetek pozytywnych odpowiedzi na pytanie, czy dana instytucja jest godna zaufania, w latach 2002-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CBOS (2010)

Analizując zmiany, jakim podlegało zaufanie społeczne między 2002 a 2010 r., można zauważyć pewien wyraźny cykl, wspólny dla praktycznie każdej instytucji publicznej. Na początku poziom zaufania dla poszczególnych podmiotów był dość wysoki, następnie zmalał, po czym przez kolejne dwa lata rósł (osiągając szczyt w roku 2008), by w 2010 r. wrócić do poziomu z roku 2004. Warto zwrócić uwagę, że względne pozycje badanych instytucji nie uległy istotnej zmianie. Sugeruje to istnienie pewnej trwałej hierarchii między nimi w oczach obywateli. Pozytywnym zjawiskiem, jakie należy wskazać jest istotny wzrost zaufania do urzędników administracji publicznej, które jest obecnie wyższe niż przed 2008 r. i zarazem zbliżone do zakładanego w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015.

4.2. Współpraca z organizacjami pozarządowymi

W ciągu ostatnich kilku lat systematycznie prowadzone są w Polsce działania zachęcające do podejmowania współpracy między administracją publiczną a instytucjami trzeciego sektora. Pierwszym krokiem w tym kierunku była ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz.1536, z późn. zm.). Jej najbardziej widocznym elementem było wprowadzenie możliwości przekazywania jednego procenta odprowadzanych podatków dochodowych wybranej organizacji pożytku publicznego³⁵⁰. Dla rozwoju trzeciego sektora co najmniej równie ważne było także to, że ustawa uregulowała wzajemne relacje z administracją publiczną, w

³⁴⁸ Wskaźnik przyjęty w SRK dla wskaźnika poczucia bezpieczeństwa na 2010 r. wynosi 50, a na 2015 r. - 60.

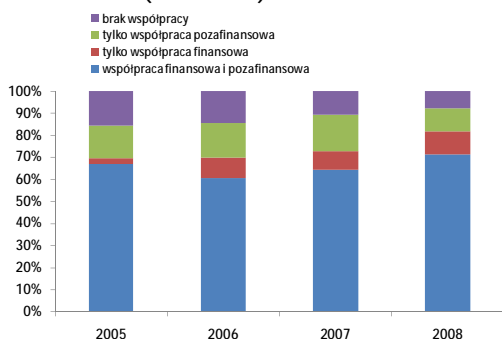
³⁴⁹ Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw zgodnie z założeniami przyjętymi w SRK w 2010 r. powinien sięgać 60%, zaś w 2015 r. - 65%.

³⁵⁰ Taka możliwość istnieje wyłącznie w odniesieniu do podatku dochodowego od osób fizycznych.

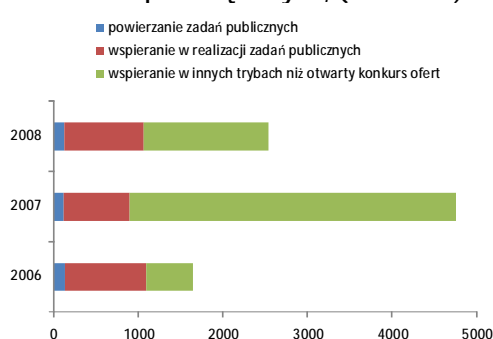
szczegółności wprowadzała wymóg uchwalania przez samorządy (radę gminy, powiatu, sejmik województwa) rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz usankcjonowała zlecenie im zadań publicznych. W 2005 r. uchwalono Strategię Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2013, a w 2008 r. **Strategię Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 2009-2015**. Oba dokumenty są do siebie zbliżone i przewidują realizację szeregu działań w zakresie rozwoju trzeciego sektora, w szczególności promowanie aktywności obywatelskiej, rozbudowę infrastruktury organizacji pozarządowych, zwiększenie przejrzystości administracji publicznej oraz rozwój przedsiębiorczości społecznej. W ramach Strategii Wspierania Społeczeństwa Obywatelskiego 2009-2015 sformułowano również szereg wskaźników, których realizacja w 2015 r. ma być kryterium powodzenia tej Strategii. Większość wskaźników została już osiągnięta (np. odsetek urzędów z uchwalonym programem współpracy z organizacjami pozarządowymi) lub nawet przekroczona (odsetek podatników korzystających z mechanizmu 1%).

Funkcjonowanie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie od samego początku obowiązywania było systematycznie monitorowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz niezależne ośrodki badawcze (np. Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Klon/Jawor). Wyniki sugerują, że administracja publiczna w dość szerokim zakresie współpracuje z organizacjami pozarządowymi. Około 90% urzędów regularnie opracowuje roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, często (w 2/3 przypadków) po przeprowadzeniu konsultacji (Klon/Jawor 2011). Jedynie w części gmin wiejskich takie plany nie są uchwalane, co może wynikać z niskiej aktywności społeczeństwa obywatelskiego na ich obszarze. Przeważająca większość badanych urzędów (71,4% w 2008 r.) deklaruje współpracę zarówno finansową, jak i pozafinansową z organizacjami pozarządowymi (wykres poniżej). Do niepodjęcia jakiegokolwiek kooperacji z trzecim sektorem w 2008 r. przyznawało się około 7% urzędów i odsetek ten był o połowę niższy niż trzy lata wcześniej. Pełne powierzenie zadań publicznych w zakresie współpracy finansowej należało jednak do rzadkości. Znacznie częściej wybieraną formułą było wsparcie organizacji pozarządowych w realizacji własnych zadań. Wielkość środków przeznaczanych na współpracę finansową z trzecim sektorem cechowała się dużą zmiennością. Najczęściej przedmiotem współpracy finansowej między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi były działania w zakresie upowszechniania sportu i rekreacji, propagowania kultury, sztuki i dziedzictwa narodowego, promocji zdrowia i jego ochrony, a także pomocy społecznej, wspierania wypoczynku dzieci i młodzieży oraz pomocy osobom niepełnosprawnym. Ze względu na sposób finansowania, zadania te w dużej mierze pokrywają się z priorytetami i działaniami programów operacyjnych wdrażanych ze środków Unii Europejskiej.

Wykres 71. Urzędy administracji publicznej według form współpracy z organizacjami pozarządowymi (2005-2008)



Wykres 72. Wydatki urzędów administracji publicznej w ramach współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi, (2006-2008)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (<http://www.pozYTEK.gov.pl>)³⁵¹

Zgodnie z wynikami monitoringu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za rok 2008, współpraca pozafinansowa podejmowana przez administrację publiczną z organizacjami pozarządowymi przyjmowała bardzo zróżnicowany charakter. Dominująca większość urzędów

³⁵¹ Na wykresach nie uwzględniono Sprawozdania z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 2004, gdyż zostało ono przeprowadzone przy użyciu innej, nie w pełni porównywalnej metodologii, niż analogiczne dokumenty z późniejszych lat. Nie uwzględniono również danych za rok 2009, gdyż odpowiednie sprawozdanie przyjmując stan na 20.04.2011 r. nie było jeszcze dostępne.

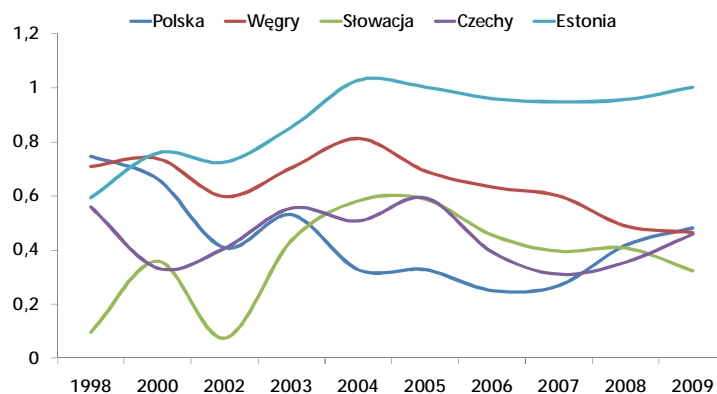
informowała partnerów społecznych o swoich działaniach, choć już nieco rzadziej je konsultowała. W prawie połowie z nich działały wspólne zespoły doradcze, 57,8% urzędów zadeklarowało również inne formy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Do rzadkości (1,3% urzędów) należało natomiast udostępnianie im nieruchomości na preferencyjnych warunkach.

Należy stwierdzić, że od 2004 r. trzeci sektor w Polsce bardzo się rozwinął, nie tylko w aspekcie ilościowym, lecz także jakościowym. Nie mniej istotnym czynnikiem rozwoju trzeciego sektora było wejście Polski do Unii Europejskiej i uzyskanie dostępu do funduszy strukturalnych. Ważne jest, aby współpraca między administracją publiczną a trzecim sektorem miała charakter partnerski. Należy podkreślić, że na pewno realizowane obecnie działania przewidziane w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie stanowią istotny postęp.

4.3. Podatność polskiej administracji na korupcję

W ramach badania Banku Światowego *Worldwide Governance Indicators* opracowywany został wskaźnik kontroli korupcji.³⁵² Najwyższe oceny (przekraczające wartość 2) w tym zakresie systematycznie uzyskują kraje skandynawskie: Szwecja, Dania i Finlandia. Wysokim poziomem wskaźnika kontroli korupcji cieszą się również państwa zamożne, o długiej i stabilnej tradycji demokratycznej, takie jak Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Niemcy bądź Francja. Nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej zdobywają na ogół wyraźnie niższe noty.

Wykres 73. Wskaźnik kontroli korupcji wg Banku Światowego w Polsce, Czechach, Słowacji, Estonii i na Węgrzech, w latach 1998-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych *Worldwide Governance Indicators* Banku Światowego

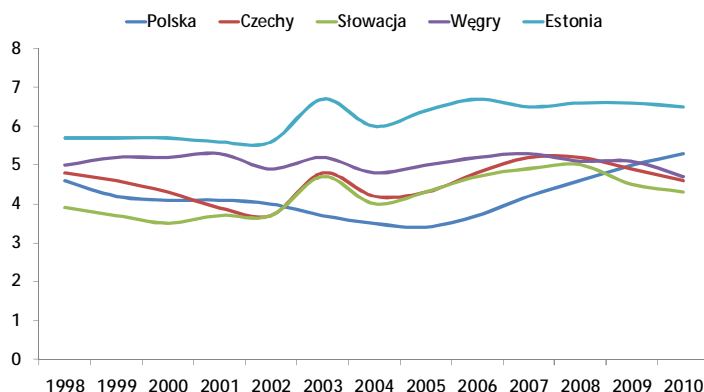
Polska przez długi czas była postrzegana jako państwo, w którym korupcja jest dużym problemem. Począwszy od 2006 r. opinia ta systematycznie zmienia się na korzyść (wykres powyżej). W 2009 r. wskaźnik kontroli korupcji według Banku Światowego osiągnął w Polsce wartość 0,483, co było 16 wynikiem w Unii Europejskiej, należącym do najwyższych wśród nowych państw członkowskich (po Estonii, Malcie i Cyprze).

Wyraźną poprawę sytuacji w Polsce pod względem poziomu korupcji potwierdza również drugi szeroko uznawany wskaźnik, jakim jest indeks percepcji korupcji, opracowywany przez ekspertów *Transparency International* (wykres poniżej)³⁵³. Od początku pomiarów w 1998 r. aż do 2009 r. jego wartość ani razu nie przekroczyła poziomu 5, czyli połowy możliwych do zdobycia punktów. Najniższą notę, 3,4 pkt., Polska otrzymała w 2006 r. Od tamtego czasu jednak wartość indeksu systematycznie poprawia się, osiągając w 2010 r. najwyższy w historii poziom 5,3 pkt. Była to najszybsza poprawa wyników spośród wszystkich państw Unii Europejskiej w tym okresie. Należy przy tym podkreślić, że wynik ten jest nieznacznie wyższy od zakładanego w Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 (zgodnie z tym dokumentem wskaźnik ten miał w 2010 r. osiągnąć wartość 5, zaś w 2015 - 6).

³⁵² Wskaźnik kontroli korupcji, podobnie jak pozostałe wskaźniki opracowywane w ramach *Worldwide Governance Indicators*, wystandaryzowany jest w przedziale od -2,5 do 2,5, przy czym im wyższa wartość, tym niższy zasięg korupcji w danym kraju.

³⁵³ Indeks ten wystandaryzowany jest w przedziale <0;10>, przy czym im wyższa wartość, tym mniejszy zasięg korupcji w danym państwie.

Wykres 74. Indeks Percepcji Korupcji (CPI) Transparency International w Polsce, Czechach, Słowacji, Estonii i na Węgrzech w latach 1998-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych *Transparency International*

Zauważalne w ciągu minionych czterech lat **ograniczenie zjawiska korupcji** nastąpiło najprawdopodobniej pod wpływem dwóch czynników. Pierwszym jest uchwalenie i wdrożenie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wieloletniego Programu Zwalczania Korupcji (2002). W pierwszym etapie jego realizacji (2002-2004) skoncentrowano się na zmianie przepisów prawnych, w szczególności ustawy o zamówieniach publicznych, tak aby wyeliminować wadliwe rozwiązania legislacyjne mogące sprzyjać działaniom korupcyjnym.³⁵⁴ W ramach drugiego etapu realizacji strategii antykorupcyjnej (2005-2009) kontynuowano program zmian legislacyjnych, ale podjęto również dodatkowe działania: przeprowadzono szkolenia dla pracowników służby cywilnej, jednostek antykorupcyjnych oraz wprowadzono instytucję trenerów doradców antykorupcyjnych w urzędach administracji publicznej. Niezależnie od założeń przyjętej strategii antykorupcyjnej powołano również Centralne Biuro Antykorupcyjne. Zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji Programu Zwalczania Korupcji (MSWiA, 2010) większość z zaplanowanych działań udało się zrealizować. Niektórych celów nie udało się jednak osiągnąć, na przykład wprowadzenia zróżnicowania wynagrodzeń członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa zależnie od kondycji przedsiębiorstwa. Program Zwalczania Korupcji nie zawierał jakichkolwiek (bazowych lub docelowych) wskaźników pozwalających dokonać jego oceny, co oznacza, że ocena jego skuteczności jest utrudniona.³⁵⁵ Kolejnym czynnikiem, który przyczynił się do zmniejszenia problemu korupcji w Polsce było zmniejszenie społecznego przyzwolenia dla tego zjawiska. Duże i szeroko nagłośnione skandale korupcyjne, zwróciły powszechną uwagę na zagrożenia płynące z działań korupcyjnych i w konsekwencji utrudniły ich prowadzenie. Wciąż jednak korupcja jest w Polsce problemem negatywnie wpływającym na rozwój kraju.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Ÿ Zarówno efektywność administracji publicznej, jak i stopień jej informatyzacji oraz odporność na korupcję są w Polsce oceniane niżej niż w pozostałych państwach Unii Europejskiej. Należy jednak odnotować, że na przestrzeni lat 2007-2009 zaszły w tych obszarach pozytywne zmiany, przejawiające się chociażby we wzroście wskaźników dobrego rządzenia. Brak wyraźnego postępu widoczny jest natomiast jeśli chodzi o jakość otoczenia regulacyjnego. Przedsiębiorcy i obywatele wciąż muszą zmagać się z nadmiernymi obciążeniami biurokratycznymi związanymi np. z rejestracją firmy, dochodzeniem należności, czy likwidacją działalności gospodarczej.

Ÿ Polska później niż inne państwa Unii Europejskiej podjęła działania na rzecz informatyzacji urzędów oraz udostępnienia usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorstw drogą elektroniczną. Dlatego przez długi czas (do 2007 r. włącznie) otrzymywała pod tym względem bardzo niskie oceny w międzynarodowych badaniach, prowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej. Jednak zapoczątkowane w 2004 r. i zintensyfikowane w 2008 r. reformy oraz dostęp do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej pozwoliły wyposażyć administrację publiczną w niezbędną infrastrukturę informatyczną oraz umiejętności, tak aby coraz więcej usług publicznych mogło być

³⁵⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.).

³⁵⁵ Problem ten został dostrzeżony przez autorów Programu+ - w sprawozdaniu z jego realizacji zapisano konieczność przyjęcia mierzalnych wskaźników w przyszłych dokumentach strategicznych w zakresie korupcji.

świadczonych drogą elektroniczną. Mimo podjętych działań, zarówno pod względem dostępności usług publicznych za pośrednictwem Internetu, jak i stopnia ich zaawansowania, Polska wciąż nie należy do liderów. Wskazane jest rozważenie wprowadzenia informatyzacji w przypadku procedur ubiegania się o pozwolenie na budowę oraz dokumenty osobiste, takie jak paszport, czy prawo jazdy.

- Ÿ Jakość otoczenia regulacyjnego w Polsce, zarówno w świetle opinii ekspertów Banku Światowego, jak i kosztów czasowych i finansowych towarzyszących procedurom administracyjnym, należy ocenić jako niezadowalającą. Pod względem łatwości prowadzenia biznesu Polska od lat plasuje się dopiero w siódmej dziesiątce rankingu *Doing Business*. Mimo wprowadzonych usprawnień (np. upraszczających proces rozpoczynania działalności gospodarczej) obciążenia biurokratyczne przedsiębiorstw nie uległy znaczącym zmianom. Warto podkreślić, że korzystnie sytuacja przedstawia się w obszarze dostępu do kredytu i ochrony inwestorów. Inne działania istotne dla przedsiębiorców, takie jak dochodzenie należności, likwidacja działalności gospodarczej, czy uzyskiwanie pozwolenia na budowę i użytkowanie budynku³⁵⁶ należą zaś do najbardziej czasochłonnnych, kosztownych i mało efektywnych. Jest to w dużej mierze spowodowane uprzywilejowaną pozycją wybranych grup zawodowych: komorników, syndyków oraz ekspertów budowlanych, którzy praktycznie ze sobą nie konkurują. Podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości inicjatywy i uchwalone, zwłaszcza w 2011 r., ustawy powinny poprawić sytuację w tym zakresie. Szansą na poprawę jakości otoczenia regulacyjnego wydaje się też kompleksowy przegląd polskich regulacji gospodarczych, w celu sprawdzenia ich zasadności oraz uproszczenia, co obecnie ma miejsce w ramach Programu Reformy Regulacji prowadzonego przez Ministerstwo Gospodarki. Szerokie zastosowanie mogłoby mieć również wykorzystanie dobrych praktyk, jakie zostały wdrożone w innych państwach (np. w przypadku obciążeń biurokratycznych związanych z zakładaniem firmy należy wymienić utworzenie platformy informatycznej umożliwiającej wielostronną komunikację między przedsiębiorcami).
- Ÿ Na tle innych narodów, Polacy przejawiają dużą dozę nieufności w stosunku do osób spoza najbliższego kręgu rodziny. Dotyczy to nie tylko sfery prywatnej, ale i publicznej. Najwyższym zaufaniem cieszą się organizacje charytatywne oraz Kościół rzymsko-katolicki. Dobrą opinię w tym względzie posiadają również wojsko i policja. W przypadku pozostałych instytucji publicznych, Polacy większe zaufanie pokładają w ośrodkach międzynarodowych (NATO, ONZ, Unia Europejska) niż krajowych; w odniesieniu do krajowych wyżej cenią organy władzy lokalnej niż centralnej. Przedstawiona hierarchia jest stabilna w czasie i odzwierciedla niechęć Polaków do polityki (największą nieufnością ze wszystkich instytucji obdarzane są partie polityczne). Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast fakt, że zgodnie z założeniami Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 zaufanie do urzędników administracji publicznej stopniowo rośnie, chociaż trudno stwierdzić, na ile jest to trwała tendencja.
- Ÿ Współpraca administracji publicznej w Polsce z trzecim sektorem jest prowadzona w dość szerokim zakresie. Większość urzędów opracowuje regularnie roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podejmuje działania informacyjne, konsultacyjne i robocze (w ramach specjalnych zespołów doradczo-inicjatywnych). Dostęp do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej otworzył również możliwość pełnego lub częściowego powierzania zadań publicznych instytucjom trzeciego sektora. W dalszej perspektywie wydaje się natomiast zasadne, by zadbać nie tylko o wymiar ilościowy omawianej współpracy, ale również o jej jakość, tak by administracja publiczna działała na partnerskich zasadach z organizacjami pozarządowymi dla rozwiązywania problemów społecznych.
- Ÿ W ciągu ostatnich czterech lat Polska osiągnęła zauważalny postęp w walce z korupcją. Jeszcze w 2006 r. zajmowała niechlubne ostatnie miejsce wśród państw Unii Europejskiej pod względem zasięgu tego problemu. Obecnie w rankingach Banku Światowego i *Transparency International* wyprzedza większość nowych państw członkowskich (NMS-12), choć nadal jest oceniana wyraźnie niżej niż państwa UE-15. Zachodzi w związku z tym potrzeba przyjęcia i wdrażania kolejnego etapu Programu Zwalczania Korupcji, w szczególności w zakresie monitorowania luk prawnych sprzyjających korupcji oraz kontynuowania zapoczątkowanych zmian legislacyjnych.

³⁵⁶ Należy wziąć pod uwagę zastrzeżenia Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego dotyczące ankiety, na podstawie której przygotowywany jest raport *Doing Business* w zakresie procesu inwestycyjnego. Według GUNB nie odróżnia ona procedur administracyjnych od koncesyjnych, terminy są sumowane liniowo (w praktyce większość procedur można przeprowadzić równoległe), do kosztów wliczane są także ceny usług komercyjnych (usługi projektantów, geodetów, rzeczoznawców).

EKSPERTYZY WYKORZYSTANE W PRZYGOTOWANIU RAPORTU

1. BIEC Biuro Inwestycji i Cykli Ekonomicznych w Warszawie: „Szacunek PKB *per capita* i bezpośrednich inwestycji zagranicznych w województwach oraz wskaźniki wyprzedzające koniunktury”, maj 2011 r.
2. Dr Maciej Bukowski, Andrzej Regulski, Instytut Badań Strukturalnych w Warszawie: „Raport roczny 2010: Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – NPR 2004-2006 i NSS 2007-2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym”, maj 2011 r.
3. Janusz Chojna, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur w Warszawie: „Konkurencyjność polskiej gospodarki w latach 2007-2010 w kontekście dotychczasowej realizacji SRK 2007-2015”, maj 2011 r.
4. Prof. dr hab. Stanisława Golinowska: „Rozwój społeczny: kapitał ludzki i społeczny, infrastruktura społeczna, rozwój i dostęp do usług publicznych, procesy integracyjne, z uwzględnieniem analizy wpływu polityki spójności na omawiany obszar tematyczny, w tym na rynek pracy, oraz rekomendacje dla polityki rozwoju w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015”, maj 2011 r.
5. Dr Andrzej Hałasiewicz: „Rozwoju obszarów wiejskich w kontekście zróżnicowań przestrzennych w Polsce i budowania spójności terytorialnej kraju”, maj 2011 r.
6. Instytut Badań Edukacyjnych w Warszawie: „Wyszałcenie, postawy i umiejętności jako istotne czynniki jakości kapitału ludzkiego”, grudzień 2010 r.
7. Dr Tomasz Kaczor, dr Joanna Mackiewicz-Łyziak, Monika Michniewicz: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku, PreVision Tomasz Kaczor w Warszawie: „Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004-2006 i NSS 2007-2013”, maj 2011 r.
8. Dr Bartłomiej Kolipiński: „Ład przestrzenny w Polsce - stan i problemy”, maj 2011 r.
9. Dr Ewa Kusideł, Uniwersytet Łódzki: „Ekspertyza dotycząca obszaru: rynek pracy i zatrudnienie na potrzeby raportu o rozwoju, opracowywanego zgodnie z art. 35b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju”, marzec 2011 r.
10. Dr Paulina Legutko – Kobus, Szkoła Główna Handlowa - Katedra Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej: „Rozwój Infrastruktury ochrony środowiska w latach 2007-2010 w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju oraz kluczowych strategii sektorowych”, maj 2011 r.
11. Karol Pogorzelski, Instytut Badań Strukturalnych w Warszawie: „Sprawność instytucjonalna państwa 2011. Ekspertyza na temat sprawności instytucjonalnej państwa w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015”, maj 2011 r.
12. Andrzej Regulski, Karol Szumowicz, Instytut Badań Strukturalnych w Warszawie: „Decentralizacja finansów publicznych w kontekście decentralizacji procesów rozwojowych i rola samorządów w inwestowaniu w rozwój regionów”, maj 2011 r.
13. dr Janusz Rowiński: „Polityka spójności terytorialnej kraju i przeciwdziałanie procesowi marginalizacji obszarów wiejskich a zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich Polski”, maj 2011 r.
14. Prof. dr hab. Jacek Ruskowski: „Zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego”, wrzesień 2010 r.
15. Dr Michał Wolański, Szkoła Główna Handlowa - Katedra Transportu: „Rozwój Infrastruktury transportowej w latach 2007-2010 w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju oraz kluczowych strategii sektorowych”, maj 2011 r.
16. Prof. dr hab. Janusz Zaleski, Joanna Kudełko, Maciej Malara, dr Zbigniew Mogiła, Paweł Tomaszewski, Marek Zembaty: WARR we Wrocławiu, „Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – NPR 2004-2006 i NSS 2007-2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym za pomocą modelu Hermin”, listopad 2010 r.

ANEKS STATYSTYCZNY

STRATEGIA ROZWOJU KRAJU PODSTAWOWE WSKAŹNIKI REALIZACJI

Cele i priorytety	Wskaźniki	źródło danych	PL/UE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Zakładana w SRK wartość wskaźnika			
												2010	2015		
Średnie roczne tempo wzrostu PKB (%)		GUS	PL	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,8	5,1	5,2		
		Eurostat	UE	1,3	2,5	2,0	3,3	2,0	0,5	-4,3	1,8	0,7 ^a	X	X	
PKB na 1 mieszkańca w PPS (UE25=100)		GUS/Eurostat	PL	46,6	48,7	49,1	50,0	52,5	54,4	55,6	60,1	59	66		
PKB na 1 mieszkańca w PPS (UE27=100)		GUS/Eurostat	PL	48,9	50,7	51,1	51,9	54,4	56,4	60,9	62,0	X	X		
Średnia stopa inwestycji (%)		GUS	PL	19,3	18,1	18,2	18,7	21,5	22,3	21,2	19,7	21	25		
		Eurostat	UE	19,4	19,5	19,9	20,6	21,2	21,0	19,0	19,5	18,9 ^a	X	X	
Średnia roczna inflacja (%)	CPI	GUS	PL	0,8	3,5	2,1	1,0	-2,5	-4,2	3,5	2,6	2,5	2,5		
			UE	0,7	3,6	2,2	1,3	2,6	4,2	-4,0	2,7	X	X		
		HICP	UE	2,1	3,3	2,3	2,3	2,4	3,7	1,0	2,1	X	X		
Deficyt / nadwyżka sektora finansów publicznych w % PKB		GUS	PL	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,9	2,5	2,0		
		Eurostat	UE	-3,1	-2,9	-2,5	-1,5	-0,9	-2,4	-6,8	-4,4	X	X		
Dług publiczny w % PKB		GUS	PL	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	55,0	51,7	47,0		
		Eurostat	UE	61,8	62,2	62,6	61,5	59,9	62,3	74,4	80,0	X	X		
Przeciętny miesięczny dochód na 1 osobę (zł)		GUS	PL	682,9	706,3	731,8	802,4	894,5	1 006,6	1 071,7	1 147,2	950	1 190		
Struktura pracujących wg sektorów gospodarki (%)		GUS	PL	100	100	100	100	100	100	100	100	X	X		
sektor I	16,4			18,0	17,4	15,8	14,7	14,0	13,3	12,9	15,0	11,0			
sektor II	26,6			25,8	29,2	30,0	30,5	31,9	31,1	30,2	27,5	20,0			
sektor III	53,0			53,2	53,4	54,2	54,5	54,1	55,6	55,9	57,5	53,0			
sektor I	17,6			17,2	16,6	15,0	13,9	13,4	13,1	12,4	X	X			
sektor II	29,9			30,2	30,8	31,5	32,1	32,8	31,2	31,3	X	X			
sektor III	52,5			52,6	52,6	53,4	54,0	53,8	55,9	56,4	X	X			
sektor IV	7,8			7,4	7,2	6,9	5,6	6,5	6,4	6,2	X	X			
sektor V	27,0			26,9	26,7	26,7	26,7	26,5	25,1	24,9	X	X			
sektor VI	65,2			65,7	66,1	66,5	66,7	67,1	68,4	69,0	X	X			
Udział usług rynkowych (z sekcji: "Handel i naprawy", "Hotele i restauracje", "Transport, gospodarka magazynowa i łączność", "Pośrednictwo finansowe", "Obsługa nieruchomości i firm") w wartości dodanej brutto (%)				GUS	PL	50,5	49,5	49,8	50,1	49,5	50,2	49,9	50,1	51,0	55,0
				Eurostat	UE	52,7	52,5	52,6	52,9	53,0	53,4	53,9	-	X	X
Stopa bezrobocia rejestrowanego (%)				GUS		20,0	19,0	17,6	14,8	11,2	9,5	12,1	12,3 ^a	X	X
Stopa bezrobocia (%)		GUS/Eurostat	PL	19,8	19,0	17,7	13,8	9,8	7,1	5,2	9,6	12,0	9,0		
		UE	9,0	9,1	9,0	8,3	7,2	7,1	9,0	9,7	X	X			
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym po transferach społecznych (%)		GUS	PL	-	-	20,5	19,1	17,5	16,9	17,1	17,8 ^a	15	13		
Przeciętne trwanie życia (lata)		GUS	PL	78,9	79,2	79,4	79,6	79,7	80,0	80,1	80,6	80,6	81,2		
kobiety	78,9			79,2	79,4	79,6	79,7	80,0	80,1	80,6	80,6	81,2			
mężczyźni				70,5	70,7	70,8	70,9	71,0	71,3	71,5	72,1	73,3	74,5		
kobiety		Eurostat	UE	81,0	81,5	81,0	82,0	82,2	82,4	-	-	X	X		
mężczyźni				74,6	75,2	75,4	75,8	75,1	76,4	-	-	X	X		
Zgony niemowląt na 1000 urodzeń żywych		GUS	PL	7,0	6,8	6,4	6,0	6,0	5,6	5,6	5,0	5,5	5,0		
		Eurostat	UE	5,3	5,1	4,9	4,7	4,5	4,3	4,3	-	X	X		

Ciągłowy SRK

Cele i priorytety	Wskaźniki	źródło danych	PL/UE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Zakładana w SRK wartość wskaźnika			
												2010	2015		
Priorytet I Stworzenie warunków gospodarki i innowacyjności gospodarki	Nakłady ogółem na działalność badawczą i rozwojową w % PKB	GUS	PL	0,54	0,56	0,57	0,56	0,57	0,60	0,68			1,5	2,0	
		Eurostat	UE	1,80	1,83	1,82	1,80	1,85	1,82	2,01			X	X	
	Udział podmiotów gospodarczych w nakładach na działalność B+Rt w %	GUS	PL	23,5	22,6	26,0	25,1	24,5	26,6	27,1			30	40	
	Udział produktów wysokiej i średniowysokiej techniki w produkcji sprzedanej w przemyśle (%)	GUS	PL	28,5	30,1	30,6	31,6	31,5	31,1	31,7			35	40	
	Eksport towarów na 1 mieszkańca - tys. EUR	GUS	PL	1,2	1,6	1,9	2,3	2,7	3,1	2,6	3,2			3,5	4,9
	Wydajność pracy na 1 pracującego (UE25=100)	GUS/ Eurostat	PL	57,8 *	59,4 *	59,2 *	58,8 *	60,0 *	60,2 *	63,3 *	64,4			70,0	80,0
	(UE27=100)			60,3 *	61,8 *	61,6 *	61,1 *	62,2 *	62,2 *	65,4 *	66,5			X	X
	Roczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w mil USD	NSP	PL	4,6	12,7	10,3	19,9	23,7	15,0	13,0 *	9,1 *			10,0	10,0
	Liczba patentów udzielonych rezydentom polskim (na 1 mln mieszkańców)	GUS	PL	16,1 *	20,4 *	27,6 *	29,4 *	41,3 *	38,0	40,2 *	36,3			40	65
	Wydatki na technologie informacyjne (% PKB)	Eurostat/ EITO	PL	*	*	*	1,8	1,7	1,6	1,9 ²	*			8,0	8,5
	Wydatki na technologie telekomunikacyjne (% PKB)	Eurostat/ EITO	PL	*	*	*	4,3	3,9	3,5	4,2 ²	*				
	Liczba łączów szerokopasmowych w stosunku do liczby ludności (%)	Eurostat/UNE	PL	*	0,5	1,9	3,9	6,8	9,6	12,8	14,9			10	25
Priorytet II Pogłębienie statusu strukturalnej technicznej i społecznej	Łączna długość dróg ekspresowych (km)	GUS/ODDKA	PL	226	233	258	297	300	452	522	675			901	2890
	Łączna długość autostrad (km)	GUS/ODDKA	PL	405	552	552	663	663	765	849	857			1629	1913
	Energochłonność finalna gospodarki (kgoe/EURD, w cenach stałych z 2000 r.)	GUS	PL	0,274	0,269	0,263	0,256	0,244	0,235	0,228				0,24	0,20
	Udział energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii elektrycznej (%)	GUS/Eurostat	PL	1,6	2,1	2,6 *	2,8 *	3,5	4,2	5,8				7,5	9,0
		Eurostat	EU	12,9	13,9	14,0	14,6	15,5	16,7	-	-			X	X
	Emisje zanieczyszczeń powietrza (kg na 1 mieszkańca)	GUS	PL	SO ₂	36,0	32,5	30,0	32,1	31,9	26,1 *	22,8			22	15
	NO _x			21,2	21,1	21,3 *	24,2	22,6	21,8	21,5			17	15	
	Recykling odpadów opakowaniowych i poużytkowych (% ogółu wprowadzonych opakowań)	GUS/MS	PL	26,7	35,6	46,7	62,5	48,2	43,0	36,9				min. 38	55-60
	Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ludności ogółem	GUS	PL	58,2	58,0	60,2	61,4	62,2	63,1	64,2				75	85
	Zgony z powodu chorób układu krążenia (liczba na 100 tys. ludności)	GUS	PL	451,1	442,0	440,8	442,0	449,6	453,7	466,4 *				400	380
Turyści zagraniczni (przyjady w mln osób)	Inetym/ Turystyki	PL	13,7	14,3	15,2	15,7	15,0	13,0	11,9	12,5			18,3	22,0	

Cele i priorytety	Wskaźniki	źródło danych	PL/UE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Zakładana w SRK wartość wskaźnika		
												2010	2015	
Priorytet III Wzrost zatrudnienia i pobranie jego jakości	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej (%)	GUS	PL	44,0	44,3	45,2	46,5	48,5	50,4	50,4	50,4	X	X	
	osób w wieku 15-64 lata	GUS	PL	51,2	51,7	52,6	54,5	57,0	59,2	59,3	59,3	57,0	62,0	
		Eurostat	UE	62,7	62,8	63,3	64,3	65,4	63,9	64,6	64,2	X	X	
	kobiet w wieku 15-64 lata	GUS	PL	46,0	46,2	46,8	48,2	50,6	52,4	52,8	53,0	51,0	53,0	
		Eurostat	UE	55,0	55,4	56,3	57,3	58,3	59,7	58,6	58,2	X	X	
	osób w wieku 55-64 lata	GUS	PL	26,9	26,2	27,2	28,1	29,7	31,6	32,3	34,0	31,0	37,0	
		Eurostat	UE	39,9	40,5	42,3	43,5	44,6	43,0	46,0	46,3	X	X	
	osób niepełnosprawnych	GUS	PL	18,4	17,4	17,7	17,3	18,3	19,6	20,0	20,5	18	25	
	Stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 lata (%)	GUS	PL	43,0	40,8	37,8	29,8	21,7	17,3	20,6	23,7	26,0	18,0	
		Eurostat	UE	18,3	18,7	18,9	17,5	18,7	15,8	20,1	21,1	X	X	
	Odsetek osób z wykształceniem średnim w populacji 15-64 lata (bez zasadniczego zawodowego)	GUS	PL	34,1	34,6	35,3	35,9	36,0	35,9	35,6	35,6	35,7	38,0	41,0
	Udział % ludności w wieku 15-64 lata z wykształceniem wyższym	GUS	PL	11,6	12,8	13,9	14,9	15,7	16,5	18,1	19,8	19,8	15,0	18,0
Absolwenci szkół wyższych na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych (% absolwentów szkół wyższych ogółem)	GUS	PL	2002/03 14,6	2003/04 14,9	2004/05 16,1	2005/06 15,6	2006/07 19,0	2007/08 18,3	2008/09 17,4	2009/10 17,6		20	25	
Udział osób w wieku 25-64 lata uczących się i dokształcających w ogólnej liczbie ludności w tym wieku w % (kształcenie ustawiczne dorosłych)	GUS	PL	4,4	5,0	4,9	4,7	5,1	4,7	4,7	4,7	5,3	7	10	
	Eurostat	EU	8,5	9,3	9,8	9,6	9,4	9,4	9,3	9,3	9,1	X	X	
Priorytet IV Budowa zaangażowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa	Odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym	GUS	PL	52,3	53,7	55,6	58,4	59,4	63,1	67,3	69,9	50	55	
	Udział w wyborach parlamentarnych (% uprawnionych)	GUS	PL	-	-	40,6	-	53,9	-	-	-	43	50	
	Poziom zaufania do administracji publicznej	CBOS	PL	-	33	-	38	-	53	-	42	45	50	
	Wskaźnik postrzeganej korupcji	Transparency International	PL	3,6	3,5	3,4	3,7	4,2	4,6	5,0	5,3	5,0	6,0	
	Wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw (%)	GUS	PL	55,2	56,2	58,6	62,4	64,6	65,9	67,1	68,3	60	65	
	Wskaźnik efektywności rządzenia	Bank Szwajcarii	PL	0,61	0,50	0,61	0,57	0,42	0,52	0,64		0,75	1,00	
	Wskaźnik poczucia bezpieczeństwa	CBOS	PL	34	33	46	43	53	68	69	70	50	60	
Priorytet V Rozwój obszarów wiejskich	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15 lat i więcej na wsi (%)	GUS	PL	45,9	46,1	47,0	47,8	49,2	50,7	50,8	50,4	51	54	
	Przełigną powierzchnia gospodarstwa indywidualnego o powierzchni powyżej 1ha użytków rolnych (ha użytków rolnych)	GUS	PL	7,4	7,5	7,6	7,7	7,8	7,9	8,0	8,6 ^a	8,5	10,0	
	Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi	GUS	PL	16,7	17,5	19,1	21,4	23,1	28,5	37,5	43,1	25	36	
	Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do internetu na wsi (%)	GUS	PL	5,3	15,1	18,8	25,1	28,9	36,1	50,5	56,2	40	70	
	Liczba pełnozatrudnionych w rolnictwie indywidualnym na 100 ha użytków rolnych	GUS/CeBR	PL	-	-	14,9	-	14,5	-	-	-	12	10	
Priorytet VI Promocja regionalny i podniesienie stopnia przydatności	Żródnicowanie PKB na 1 mieszkańca na poziomie województw (w % krajowej wartości PKB na 1 mieszkańca)	GUS	PL	18,3	18,7	19,4	19,7	19,9	19,6	19,6		24	23	
	Średni wskaźnik bezrobocia w 3 podregionach (NUTS 3) o najwyższej stopie bezrobocia	GUS	PL	33,2	33,8	31,7	27,4	22,9	20,1	23,6	23,3 ^b	30	20	
	Udział województw Polski Wschodniej w PKB (%)	GUS	PL	15,9	15,7	15,4	15,3	15,3	15,5			18	20	
	Wskaźnik urbanizacji	GUS	PL	61,8	61,5	61,4	61,3	61,2	61,1	61,0	60,9	62	65	

- (a) dane wstępne
(b) dane szacunkowe
(p) prognoza
(-) brak danych
(*) korekta

Wykaz skrótów stosowanych w Raporcie Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony.

1	BAEL	Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności
2	B+R	badania i rozwój
3	BDL	Bank Danych Lokalnych
4	BIEC	Biuro Inwestycji i Cykli Ekonomicznych
5	BIZ	bezpośrednie inwestycje zagraniczne
6	CBOS	Centrum Badania Opinii Społecznej
7	CPI	indeks cen towarów i usług konsumpcyjnych (<i>consumer price index</i>)
8	DG REGIO	Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej
9	DSRK	Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju
10	EBOiR	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
11	EFTA	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (<i>European Free Trade Association</i>)
12	EIS	European Innovation Scoreboard
13	EMAS	Wspólnotowy System Ekozarządzania i Audytu
14	ePUAP	Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
15	ESPON	<i>European Observation Network for Territorial Development and Cohesion</i>
16	ESU	<i>European Size Unit</i>
17	EUR	euro
18	EU-SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
19	FBI	zagregowany indeks liczebności pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego
20	FP	Fundusz Pracy
21	GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
22	GUS	Główny Urząd Statystyczny
23	HICP	zharmonizowane wskaźniki cen konsumpcyjnych (<i>harmonized indices of consumer prices</i>)
24	IBnGR	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
25	IERIGŻ	Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowego Instytutu Badawczego
26	IGiPZ	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk
27	IMD	Międzynarodowy Instytut Zarządzania Rozwojem
28	IMF	Międzynarodowy Fundusz Walutowy (<i>International Monetary Fund</i>)
29	INE PAN	Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk
30	IRWiR	Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa
31	IUS	<i>Innovation Union Scoreboard</i>
32	JST	jednostki samorządu terytorialnego
33	KPGO	Krajowy Plan Gospodarki Odpadami
34	KPOŚK	Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych
35	KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
36	KPZK	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju
37	KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
38	KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020
39	LCC	przewoźnicy niskokosztowi
40	MEGA	Europejskie Metropolitalne Obszary Wzrostu
41	MPZP	Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego
42	MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
43	MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
44	NATO	Pakt Północnoatlantycki (<i>North Atlantic Treaty Organization</i>)
45	NBP	Narodowy Bank Polski
46	NMS-12	nowe państwa członkowskie UE
47	NPR 2004-2006	Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006
48	NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
49	NUTS 2	województwa
50	NUTS 3	podregiony

51	OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
52	ONW	obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania
53	ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
54	OSO	obszary specjalnej ochrony ptaków
55	OZE	odnawialne źródła energii
56	PAIIIZ	Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych
57	PIP	Państwowa Inspekcja Pracy
58	PISA	Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (<i>Programme for International Student Assessment</i>)
59	PKB	produkt krajowy brutto
60	PKD	polska klasyfikacja działalności
61	PKP PLK	Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe
62	PO RYBY 2007-2013	Program Operacyjny Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013
63	POLIŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
64	PPS	<i>purchasing power standard</i>
65	PROW 2007-2013	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
66	PZPW	Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa
67	RPO	Regionalny Program Operacyjny
68	SFP	sektor finansów publicznych
69	SII	<i>Summary Innovation Index</i>
70	SIRIS	sektor instytucji rządowych i samorządowych
71	SOO	specjalne obszary ochrony siedlisk
72	SPO Transport (SPOT) 2004-2006	Sektorowy Program Operacyjny Transport 2004-2006
73	SPO WKP 2004-2006	Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004-2006
74	SRK	Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015
75	SRW	strategie rozwoju województw
76	SSRK	Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju
77	SUIKZP	Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy
78	TEN-T	Transeuropejskie sieci transportowe (Trans-European Network)
79	TFP	ogólna produktywność czynników wytwórczych
80	TPA	<i>Third Party Access</i>
81	UE-12	nowe państwa członkowskie UE, które przystąpiły w 2004 r. oraz Rumunia i Bułgaria
82	UE-15	Unia Europejska (w kształcie sprzed rozszerzenia w 2004 r.)
83	UE-25	Unia Europejska (w kształcie po rozszerzeniu w 2004 r.)
84	UE-27	Unia Europejska (w kształcie po rozszerzeniu w 2007 r.)
85	USD	dolar amerykański
86	WDB	wartość dodana brutto
87	WEF	Światowe Forum Ekonomiczne
88	WGI	wskaźnik efektywności rządzenia Banku Światowego
89	WRP	Wskaźnik Rynku Pracy
90	WWK	Wskaźnik Wyrzedzający Koniunktury
91	WZiZT	Decyzja o Warunkach Zabudowy i Zagospodarowania Terenu
92	ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006
93	ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Spis map, wykresów i tabel

Mapa 1.	PKB per capita w PPS UE-27=100 w województwach w 2008 r. i zmiany w latach 2004-2008 (w p.p.).....	19
Mapa 2.	PKB per capita w PPS UE-27=100 w województwach w 2010 r.(szacunek) i zmiany w latach 2004-2010 (w p.p.)	20
Mapa 3.	Relacja funduszy pomocowych (wkład unijny i krajowy) do PKB w latach 2004-2015 (w %).....	27
Mapa 4.	Zróźnicowania regionalne na rynku pracy	65
Mapa 5.	Powiatowe zróźnicowania wskaźnika międzygałęziowej dostępności kraju w 2009 r.	96
Mapa 6.	Struktura osadnicza Polski.....	129
Mapa 7.	Zmiany liczby ludności w miastach Polski w latach 2000-2008	130
Mapa 8.	Wzrost liczby ludności w Polsce (na poziomie powiatów w latach 1998–2008).....	131
Mapa 9.	Zlewnie migracyjne miast wojewódzkich, 2008 r.....	132
Mapa 10.	Drogowa i kolejowa dostępność ośrodków wojewódzkich w 2008 r.	137
Mapa 11.	Formy i zasięg integracji metropolitalnej w Polsce (stan: maj 2010 r.)	138
Mapa 12.	Podział terytorialny kraju na obszary miejskie i wiejskie według TERYT w 2009 r.	144
Mapa 13.	Ludność na 1 km ² na obszarach wiejskich według podregionów w 2009 r.	145
Mapa 14.	Obszary nadmiernego odpływu ludności w latach 1988-2007	146
Mapa 15.	Podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON na obszarach wiejskich na 1000 os. według województw w 2009 r. (stan w dniu 31 XII)	148
Mapa 16.	Zróźnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich.....	151
Mapa 17.	Użytkowanie gruntów według województw w 2009 r.....	152
Mapa 18.	Średnia powierzchnia działek w obrębie ewidencyjnym [ha]	153
Mapa 19.	Lesistość i zalesienia według podregionów w 2009 r.	160
Mapa 20.	Gminy zmarginalizowane i zagrożone marginalizacją (w 2004 r.).....	162
Mapa 21.	Udział gospodarstw, których powierzchnia całkowita użytków rolnych wynosi poniżej 10 ha w ogólnej liczbie gospodarstw w ujęciu powiatowym.....	164
Mapa 22.	Dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na obszarach wiejskich według województw w roku szkolnym 2009/10 (stan w dniu 30 IX)	165
Mapa 23.	Obowiązujące Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego w końcu 2009 r. (dane zagregowane z gmin)	177
Mapa 24.	Ustalenia Miejscowych Planów Zagospodarowania Przestrzennego odnośnie zabudowy mieszkaniowej (stan w 2009 r.)	179
Wykres 1.	Wzrost PKB w Polsce i w UE-27 w latach 1996-2010 (rok poprzedni=100; ceny stałe).....	5
Wykres 2.	Wzrost PKB w krajach UE w latach 2009-2010 (r/r, ceny stałe).....	6
Wykres 3.	Skala wpływu wybranych kategorii na wzrost realny PKB w latach 2007-2010.....	7
Wykres 4.	Zmiany PKB i wybranych składowych popytu krajowego (r/r, ceny stałe)	7
Wykres 5.	Zmiany nakładów brutto na środki trwałe w Polsce i UE-27 (r/r, ceny stałe)	8
Wykres 6.	Stopa inwestycji w Polsce (% PKB)	8
Wykres 7.	Obroty handlu zagranicznego (mln EUR)	9
Wykres 8.	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce (mln EUR).....	9
Wykres 9.	Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do województw w okresie 2007–2010 (średniorocznie, mln EUR).....	10
Wykres 10.	Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na mieszkańca 2007–2010 (średniorocznie)	11
Wykres 11.	Dynamika napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na mieszkańca 2007–2010 (średniorocznie)	11
Wykres 12.	Dynamika wydajności pracy (PKB/pracującego) w UE-27 i w Polsce	11
Wykres 13.	Zmiany wskaźnika PKB per capita w PPS w relacji do średniej unijnej (UE-27=100) w krajach członkowskich w latach 2004-2010.....	13
Wykres 14.	Wskaźnik PKB per capita w PPS UE-27=100 w latach 2004-2010 (kraje uszeregowane według poziomu wskaźnika w 2010 r.).....	14
Wykres 15.	Dochody realne do dyspozycji gospodarstw domowych na mieszkańca w PPS UE-27=100	14
Wykres 16.	Konwergencja Polski z UE w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego (PKB per capita w PPS UE-27=100) oraz poziomu życia mieszkańców (dochody realne do dyspozycji gospodarstw domowych na mieszkańca w PPS UE-27=100).....	15
Wykres 17.	Szacunek PKB według województw w 2010 r. (mln zł)	16
Wykres 18.	Udział województw w tworzeniu PKB w latach 2007–2010 (dane liczbowe na wykresie dotyczą 2010 r.)	16
Wykres 19.	Procentowe odchylenie wartości PKB na mieszkańca w stosunku do średniej krajowej w 2007 i 2010 roku.....	17
Wykres 20.	Dynamika PKB na mieszkańca w 2010 r. w stosunku do 2007 r. (ceny bieżące).....	18
Wykres 21.	Rozwój województw w latach 2007-2010	18
Wykres 22.	Tempo wzrostu PKB per capita w PPS w latach 2000-2010 (2000=100)	21

Wykres 23.	Zróżnicowanie w zakresie regionalnego PKB na mieszkańca na poziomie jednostek NUTS 2 i NUTS 3 w Polsce i UE-27 (dyspersja, %)	21
Wykres 24.	Wydatki na realizację polityki spójności w Polsce w latach 2007-2010 (mln EUR)	27
Wykres 25.	Wpływ środków z funduszy europejskich na tempo wzrostu PKB w cenach stałych (odchylenia od scenariusza bez środków UE w p.p.)	28
Wykres 26.	Wpływ środków z funduszy europejskich na poziom PKB w cenach bieżących (odchylenia od scenariusza bez środków UE w %)	28
Wykres 27.	Wpływ środków z funduszy europejskich na poziom PKB (w PPS) na mieszkańca w odniesieniu do UE-27 (odchylenia od scenariusza bez środków UE w p.p.)	29
Wykres 28.	Wpływ środków z funduszy europejskich na wielkość nakładów brutto na środki trwałe w cenach bieżących (odchylenia od scenariusza bez środków UE w %)	29
Wykres 29.	Wpływ środków z funduszy europejskich na stopę inwestycji (odchylenia od scenariusza bez środków UE w p.p.)	29
Wykres 30.	Wskaźnik Wyrzedzający Koniunktury (WWK) 2007–2011	32
Wykres 31.	Wskaźnik Rynku Pracy (WRP) 2007–2010	33
Wykres 32.	Ocena klimatu inwestycyjnego w Polsce w latach 2007-2010 ^a	38
Wykres 33.	Przedsiębiorstwa innowacyjne w przemyśle i usługach w latach 2002-2004, 2004-2006 i 2007-2009 jako % ogółu przedsiębiorstw	45
Wykres 34.	Prognozowana liczba ludności Polski ogółem (lewa oś) i w wieku 15-64 lata (prawa oś) w tys. osób	54
Wykres 35.	Zmiany w liczbie ludności w wieku 15-64 Polski w latach 1989-2009 (w tys. osób)	54
Wykres 36.	Kwartalne zmiany w liczbie osób aktywnych (lewa oś) i biernych zawodowo (prawa oś) w tys. osób	55
Wykres 37.	Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15-64 (zmiany kwartalne)	55
Wykres 38.	Liczba pracujących w wieku 15-64 w tys. osób (prawa oś) oraz wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 w % (lewa oś)	57
Wykres 39.	Różnica (w p.p.) pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia mężczyzn i kobiet w wieku 15-64	58
Wykres 40.	Różnica (w p.p.) pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia mężczyzn i kobiet w różnych grupach wiekowych	58
Wykres 41.	Struktura ludności w wieku 15 lat i więcej wg poziomu wykształcenia w latach 2004-2010 (w %)	59
Wykres 42.	Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wieku 16-64 (lewa oś) i osób w wieku 15-64 (prawa oś) (w %)	60
Wykres 43.	Stopa bezrobocia (lewa oś) i wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 (prawa oś) w %	61
Wykres 44.	Udział absolwentów poszczególnych kierunków w ogóle absolwentów w 2009 r.	62
Wykres 45.	Udział pracujących z wyższym wykształceniem w poszczególnych sekcjach	63
Wykres 46.	Liczba osób w wieku 15-64, które w ciągu 4 tygodni poprzedzających badanie uczestniczyły w formach kształcenia pozaszkolnego (tys. osób)	64
Wykres 47.	Liczba przedsiębiorstw w gospodarce narodowej (lewa oś) i nowo zarejestrowanych przedsiębiorstw (prawa oś)	66
Wykres 48.	Wyrejestrowane i rejestrowane podmioty gospodarki narodowej w sektorze prywatnym	66
Wykres 49.	Odsetek ludności w wieku 0-14 lat oraz 65 lat i więcej, w latach 2006-2010 (w %)	70
Wykres 50.	Struktura ludności w wieku 15-64 według poziomu wykształcenia w latach 2006-2010, w %	71
Wykres 51.	Zmiany populacji studiujących w latach 2006–2010, w tys. osób (wraz z cudzoziemcami)	74
Wykres 52.	Przeciętna długość życia w Polsce w latach 2006-2010, w latach	75
Wykres 53.	Wskaźnik udziału OZE w pozyskaniu energii pierwotnej ogółem (%) w Polsce w latach 2006-2009	118
Wykres 54.	Emisje zanieczyszczeń powietrza SO ₂ oraz NO _x (kg na 1 mieszkańca) w Polsce w latach 2004-2008	122
Wykres 55.	Zanieczyszczenie powietrza w niektórych miastach w Polsce	135
Wykres 56.	Porównanie tempa przyrostu powierzchni obejmującej obowiązujące plany miejscowe z tempem przyrostu powierzchni, dla których zmieniono przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze w latach 2004-2009 (2004=100)	136
Wykres 57.	Wskaźnik urbanizacji w układzie województw w latach 2004, 2007 oraz 2010	142
Wykres 58.	Struktura przeciętnych miesięcznych wydatków na 1 osobę w gospodarstwie domowym według miejsca zamieszkania i typu gospodarstwa domowego w 2009 r.	147
Wykres 59.	Struktura wykształcenia ludności wsi i miast w Polsce w 2010 r. (dane średnioroczne)	149
Wykres 60.	Struktura wykorzystania środków finansowych z PROW 2007-2013 według działań (stan w dniu 31 XII)	155
Wykres 61.	Liczba pracujących w rolnictwie, łowiectwie i rybołówstwie w przeliczeniu na 100 ha UR wg krajów UE w 2007r.	167
Wykres 62.	Wykorzystanie gruntów w Polsce w 2010 r.	173
Wykres 63.	Powierzchnia miast objęta obowiązującymi MPZP (% , 2010 r.)	176
Wykres 64.	Wydane decyzje WZiZT na 1000 mieszkańców (2010 r.)	176

Wykres 65.	Wskaźnik efektywności rządzenia wg Banku Światowego w Polsce, Czechach, Słowacji, Węgrzech i Estonii w latach 1998-2009	182
Wykres 66.	Wskaźnik dostępności usług publicznych on-line w wybranych państwach Unii Europejskiej w 2010 r.	184
Wykres 67.	Wskaźnik zaawansowania usług publicznych świadczonych on-line w wybranych państwach Unii Europejskiej w 2010 r.	184
Wykres 68.	Wskaźnik jakości regulacji według Banku Światowego w Polsce, Czechach, Słowacji, Węgrzech i Estonii, w latach 1998-2009	185
Wykres 69.	Wskaźnik rządów prawa wg Banku Światowego w Polsce, Czechach, Słowacji, Węgrzech i Estonii, w latach 1998-2009.....	185
Wykres 70.	Odsetek pozytywnych odpowiedzi na pytanie, czy dana instytucja jest godna zaufania, w latach 2002-2010	193
Wykres 71.	Urzędy administracji publicznej według form współpracy z organizacjami pozarządowymi, lata 2005-2008.....	194
Wykres 72.	Wydatki urzędów administracji publicznej w ramach współpracy finansowej z organizacjami pozarządowymi, lata 2006-2008	194
Wykres 73.	Wskaźnik kontroli korupcji wg Banku Światowego w Polsce, Czechach, Słowacji, Węgrzech i Estonii, w latach 1998-2009.....	195
Wykres 74.	Indeks Percepcji Korupcji (CPI) Transparency International w Polsce, Czechach, Słowacji, Węgrzech i Estonii w latach 1998-2010	196
Tabela 1.	Struktura gospodarki w przekroju sektorów ekonomicznych (%).....	12
Tabela 2.	Wskaźniki konwergencji realnej na tle wzrostu PKB w Polsce i UE-27.....	13
Tabela 3.	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 lata i stopa bezrobocia w województwach w 2010 r. (BAEL, %)	22
Tabela 4.	Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (wg ESA'95).....	23
Tabela 5.	Zmiany w udziałach w podatkach centralnych poszczególnych szczebli JST	26
Tabela 6.	Prognoza podstawowych wskaźników (%).....	31
Tabela 7.	Podmioty gospodarki narodowej wg form własności i liczby pracujących zarejestrowane w rejestrze REGON w latach 2006 i 2010 (stan na 31.XII)	34
Tabela 8.	Wydajność pracy w nowych państwach członkowskich UE z Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2006-2010 (PKB wg parytetu siły nabywczej w przeliczeniu na jednego zatrudnionego, UE-27=100).....	36
Tabela 9.	Koszty pracy w Polsce na tle UE-27 i wybranych państw członkowskich w latach 2006-2010 (w EUR/godzinę)	36
Tabela 10.	Obciążenia podatkowe w Polsce i UE-27 w latach 2006-2009 (jako % PKB).....	38
Tabela 11.	Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski w latach 2006 i 2010 wg Światowego Forum Ekonomicznego	39
Tabela 12.	Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski w latach 2006-2010 wg Międzynarodowego Instytutu Zarządzania Rozwojem (IMD)	40
Tabela 13.	Nakłady na B+R w Polsce i UE-27 w relacji do PKB oraz wg źródła finansowania w latach 2006-2009	42
Tabela 14.	Struktura produkcji sprzedanej przetwórstwa przemysłowego wg poziomu techniki w latach 2006-2009 (udział w %, zmiana udziału w p.p.)	43
Tabela 15.	Nakłady na działalność innowacyjną w przemyśle ^a w cenach bieżących w latach 2003-2009 oraz ich relacja do PKB i wartości produkcji sprzedanej	46
Tabela 16.	Wskaźniki innowacyjności gospodarki Polski na tle UE-27 wg Innovation Union Scoreboard 2010 ^a	46
Tabela 17.	Dostęp i wykorzystanie Internetu w Polsce na tle Unii Europejskiej w latach 2006-2010	48
Tabela 18.	Wykorzystanie Internetu w kontaktach z administracją publiczną i rozwój e-administracji w Polsce na tle Unii Europejskiej w latach 2006-2010.....	49
Tabela 19.	Wykluczenie cyfrowe w Polsce na tle Unii Europejskiej w latach 2006-2010 (odsetek osób w wieku 16-74 lat, które nigdy nie korzystały z Internetu)	49
Tabela 20.	Podstawowe wskaźniki realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 w obszarze konkurencyjności gospodarki Polski i ich wykonanie w 2009 r./2010 r.....	50
Tabela 21.	Kwartalne tempo wzrostu współczynnika aktywności zawodowej	56
Tabela 22.	Wskaźniki realizacji SRK (w ramach celu ogólnego) dotyczące struktury zatrudnienia w 3 sektorach gospodarki (w %)	57
Tabela 23.	Lista wskaźników monitorowanych w ramach SRK dot. zatrudnienia (w %)	58
Tabela 24.	Wskaźniki monitorowane w ramach SRK dot. wykształcenia (w %)	59
Tabela 25.	Wskaźniki monitorowane w ramach SRK dot. bezrobocia (w%)	61
Tabela 26.	Wskaźnik dot. absolwentów wybranych kierunków monitorowany w ramach SRK.....	63
Tabela 27.	Wskaźniki realizacji SRK w zakresie uczenia się przez całe życie.....	64
Tabela 28.	Efektywność różnych form wsparcia bezrobotnych w 2009 r.....	67
Tabela 29.	Wpływ realizacji polityki spójności na wskaźniki dotyczące rynku pracy w Polsce.....	68
Tabela 30.	Drogi o nawierzchni twardej w przekroju wojewódzkim	82

Tabela 31.	Autostrady i drogi ekspresowe w Polsce - w przekroju wojewódzkim	83
Tabela 32.	Liczba samochodów osobowych w kraju i województwach oraz bezpieczeństwo ruchu drogowego w latach 2007-2010	84
Tabela 33.	Linie kolejowe eksploatowane (normalnotorowe) w latach 2006-2010 – długość oraz gęstość	85
Tabela 34.	Struktura torów kolejowych wg dopuszczalnych prędkości maksymalnych	86
Tabela 35.	Ruch pasażerów w portach lotniczych	87
Tabela 36.	Wielkość oraz struktura przewozów towarowych i pasażerskich	89
Tabela 37.	Transport publiczny (komunikacja miejska i regularna komunikacja autobusowa)	90
Tabela 38.	Liczba stref, na terenie których wystąpiły przekroczenia wartości kryterialnych, w stosunku do całkowitej liczby stref w kraju podlegającej ocenie dla danego zanieczyszczenia	103
Tabela 39.	Emisje zanieczyszczeń powietrza w latach 2006-2009	104
Tabela 40.	Złoże surowców metalicznych i chemicznych (w mln ton) w 2010 r.	108
Tabela 41.	Udział obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem (%) w układzie województw w Polsce oraz powierzchnia (ha) parków narodowych i rezerwatów przyrody	109
Tabela 42.	Długość czynnej sieci wodociągowej rozdzielczej (km) w układzie województw w latach 2006 oraz 2010	110
Tabela 43.	Ludność korzystająca z sieci wodociągowej w % ogólnej liczby ludności w układzie województw w latach 2006 oraz 2009	111
Tabela 44.	Długość sieci kanalizacyjnej (km) w układzie województw w latach 2006 oraz 2010	112
Tabela 45.	Oczyszczalnie ścieków	113
Tabela 46.	Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków w % ogólnej liczby ludności w układzie województw w latach 2006 oraz 2010	113
Tabela 47.	Korzystający z sieci kanalizacyjnej w % ogółu ludności w układzie województw w latach 2006 i 2009	114
Tabela 48.	Odpady komunalne wytworzone i zebrane ogółem w latach 2006-2009	115
Tabela 49.	Instalacje do zagospodarowania odpadów (poza składowiskami) w 2006 i 2009 r.	116
Tabela 50.	Moc osiągalna w elektrowniach i produkcja energii elektrycznej	117
Tabela 51.	Cele i działania środowiskowe przewidziane w ramach realizacji SRK	119
Tabela 52.	Wskaźnik realizacji założeń na rok 2010 (%) dla podstawowych wskaźników realizacji SRK w zakresie ochrony środowiska w latach 2004-2009	121
Tabela 53.	Wskaźnik urbanizacji (w %)	141
Tabela 54.	Procentowe udziały ludności wg ekonomicznych grup wieku w ogólnej liczbie ludności obszarów wiejskich i miejskich	146
Tabela 55.	Liczba gospodarstw rolnych wg klas wielkości ekonomicznej	153
Tabela 56.	Wskaźnik zatrudnienia na wsi	163
Tabela 57.	Przeciętna powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego	163
Tabela 58.	Gospodarstwa rolne wg grup obszarowych użytków rolnych	163
Tabela 59.	Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na wsi	165
Tabela 60.	Odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu na wsi	166
Tabela 61.	Liczba pełnozatrudnionych w rolnictwie indywidualnym na 100 ha użytków rolnych	166
Tabela 62.	Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminach w 2010 r.	174
Tabela 63.	Powierzchnia terenów wskazanych w studium do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2010 r. (w ha)	174
Tabela 64.	Wskazania studiów gminnych odnośnie struktury przeznaczenia terenów w 2009 r. (dane dla 57% gmin)	175
Tabela 65.	Liczba obowiązujących planów miejscowych w latach 2004-2010	175
Tabela 66.	Polska w rankingach Doing Business 2007-2011 (miejsce w rankingu)*	186
Tabela 67.	Obciążenia biurokratyczne związane z inwestycjami budowlanymi w wybranych państwach w 2010 r.	188
Tabela 68.	Obciążenia biurokratyczne związane z płaceniem podatków przez małe i średnie przedsiębiorstwa w wybranych państwach w 2010 r.	190
Tabela 69.	Efektywność postępowania upadłościowych w wybranych państwach w 2010 r.	191