



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.2.2016 r.  
SWD(2016) 89 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**Sprawozdanie krajowe - Polska 2016 r.**

**Niniejszy dokument jest dokumentem roboczym służb Komisji Europejskiej. Nie stanowi on oficjalnego stanowiska Komisji ani nie przesądza o takim stanowisku.**

## SPIS TREŚCI

Streszczenie	1
1. Kontekst: sytuacja gospodarcza i perspektywy	5
2. Problemy strukturalne	17
2.1. Podatki, ramy polityki fiskalnej i długoterminowa stabilność finansów publicznych	17
2.2. Rynek pracy, edukacja i polityka społeczna	21
2.3. Badania i rozwój oraz innowacje	31
2.4. Otoczenie biznesu i administracja publiczna	35
2.5. Sektory sieciowe i środowisko	39
A. Tabela przeglądowa	44
B. Tablica wyników dla procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej	47
C. Standardowe tabele	48

## WYKAZ TABEL

1.1. Główne wskaźniki gospodarcze, finansowe i społeczne – Polska	15
B.1. Tablica wyników dla procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej – Polska	47
C.1. Wskaźniki dotyczące rynku finansowego	48
C.2. Wskaźniki dotyczące rynku pracy i wskaźniki społeczne – część A	49
C.3. Wskaźniki dotyczące rynku pracy i wskaźniki społeczne – część B	50
C.4. Wskaźniki dotyczące polityki strukturalnej i otoczenia biznesu	51
C.5. Ekologiczny wzrost gospodarczy	52

## WYKAZ WYKRESÓW

1.1. Wzrost realnego PKB – 5 gospodarek, które rosły najszybciej w latach 2008–2017	5
1.2. Wzrost PKB w ujęciu kwartału do kwartału, lata 2003–2015	5
1.3. Udział we wzroście realnego PKB, lata 2005–2017	5
1.4. Dynamika jednostkowych kosztów pracy i jej poszczególne komponenty, lata 2000–2017	8
1.5. Główne wskaźniki dotyczące rynku pracy, lata 2001–2014	8
1.6. Saldo obrotów bieżących w rozbiciu na poszczególne komponenty, lata 2000–2015	9
1.7. Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto w rozbiciu na poszczególne komponenty, lata 2000–2015	9

1.8.	Udział towarów o najwyższej jakości w wartości eksportu ogółem – 28 państw UE oraz JP, US, CN, lata 2009–2014	9
2.1.1.	Dochody z VAT w Polsce	18
2.2.1.	Wskaźniki zatrudnienia według poziomu wykształcenia i wieku, III kwartał 2015 r.	21
2.2.2.	Wartość dodana brutto w rolnictwie	22
2.2.3.	Zatrudnienie w rolnictwie oraz osoby samozatrudnione (wiek 15–64 lata) jako odsetek zatrudnienia ogółem, 2014 r.	23
2.2.4.	Formy zatrudnienia (na czas nieokreślony, określony lub samozatrudnienie), zmiany w ujęciu rok do roku	24
2.2.5.	Wydatki na ochronę socjalną w Polsce i UE-28, 2012 r. (wyrażone jako % PKB)	30
2.3.1.	Ranking Polski w unijnej tablicy wyników w zakresie badań i innowacji.	31
2.3.2.	Publiczno-prywatne wspólne publikacje naukowe (na mln mieszkańców) w 2012 r.	31
2.3.3.	Inwestycje kapitału wysokiego ryzyka w wybranych państwach OECD w 2012 r. (jako % PKB)	32
2.4.1.	Obciążenia regulacyjne i administracyjne związane z pozwoleniami na budowę	36
2.5.1.	Udział transportu kolejowego w towarowym transporcie lądowym	39
2.5.2.	Intensywność zużycia energii pierwotnej w Polsce i UE	41

## WYKAZ RAMEK

1.1.	Wyzwania w zakresie inwestycji	12
1.2.	Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne w Polsce	14
2.2.1.	Różnice pomiędzy umowami o pracę a umowami cywilnoprawnymi	25

## STRESZCZENIE

Niniejsze sprawozdanie krajowe zawiera ocenę polskiej gospodarki w świetle rocznej analizy wzrostu gospodarczego opublikowanej przez Komisję Europejską w dniu 26 listopada 2015 r. W analizie zalecono położenie nacisku w 2016 r. na trzy główne filary polityki gospodarczej i społecznej UE: ożywienie inwestycji, realizację reform strukturalnych służących modernizacji gospodarek państw członkowskich oraz odpowiedzialną politykę budżetową.

**Polska gospodarka wciąż rozwija się stabilnie.** Przewiduje się, że w latach 2016 i 2017 napędzany popytem krajowym realny PKB będzie rósł w szybkim tempie wynoszącym 3½ % rocznie, czyli znacznie powyżej średniej UE. Te lata dobrego wzrostu będą stanowić kontynuację długiego okresu nieprzerwanej ekspansji gospodarczej, sięgającego w przeszłość aż do 1992 r. – Polsce, jako jedynemu państwu UE, udało się uniknąć recesji podczas światowego kryzysu gospodarczego i finansowego, który wybuchł w 2007 r.

**Poziom życia i stopa zatrudnienia w Polsce zbliżyły się znacząco do średniej UE, ale nadal występują pewne trudności.** W 2014 r. wskaźnik PKB na mieszkańca wyrażony według standardów siły nabywczej osiągnął w Polsce poziom 68 % średniej UE (w 2007 r. wynosił 53 %). Od 2013 r. odnotowywany jest wzrost całkowitego zatrudnienia – do rekordowych w historii poziomów, w związku z czym spada też stopa bezrobocia. Pomimo tych dużych postępów wskaźnik zatrudnienia jest wciąż niższy od średniej unijnej. Różnica ta wynika przede wszystkim ze znacznie mniejszego uczestnictwa w rynku pracy kobiet i osób o niskich kwalifikacjach. Kolejnym czynnikiem jest wciąż wysoki udział sektora rolnego w łącznym zatrudnieniu – zmniejsza się on bardzo powoli. Utrzymuje się też tendencja spadkowa stopy bezrobocia, która powróciła obecnie do poziomu sprzed kryzysu. Bezrobocie długotrwale stanowi jednak około 40 % łącznego bezrobocia. Polska boryka się w dalszym ciągu z problemem szybkiego starzenia się społeczeństwa i wysokim poziomem emigracji.

**Ogólne perspektywy gospodarcze są w dalszym ciągu pozytywne, chociaż pojawia się ryzyko wewnętrzne.** Przewiduje się, że głównym motorem wzrostu gospodarczego pozostanie spożycie prywatne, ze względu na rosnące płace,

zatrudnienie i transfery fiskalne. Spodziewany jest silny wzrost inwestycji prywatnych w związku z już wysokim stopniem wykorzystania mocy produkcyjnych. Marże zysku powinny utrzymać się na wysokim poziomie, ale pewne decyzje polityczne, które zostały podjęte lub zapowiedziane po ostatnich wyborach powszechnych, mogą wpłynąć niekorzystnie na zaufanie i inwestycje w sektorze przedsiębiorstw. Nowy podatek od aktywów instytucji finansowych zaważy niekorzystnie na inwestycjach, jeśli w odpowiedzi na jego wprowadzenie banki podniosą oprocentowanie kredytów, aby zrekompensować koszt podatku. Inwestycje publiczne prawdopodobnie utrzymają się na wysokim poziomie, co częściowo wynika z faktu, że rząd postawił sobie za cel zwiększenie stopy inwestycji. Doprecyzowania wymaga nadal kwestia, w jaki sposób cel ten zostanie pogodzony z wyższymi wydatkami bieżącymi oraz krajowymi i unijnymi regułami fiskalnymi. Zgodnie z prognozami deflacja zniknie w 2016 r., ale presja cenowa powinna utrzymać się na niskim poziomie do 2017 r. Ocenia się, że po trwającej kilka lat korekcie deficyt obrotów bieżących został niemal zlikwidowany w 2015 r. za sprawą bardzo dobrych wyników eksportu towarów, osiągniętych dzięki konkurencyjności kosztowej Polski pomimo niekorzystnej sytuacji na rynkach sąsiedzkich.

**Ogółem, Polska poczyniła ograniczone postępy w realizacji zaleceń z 2015 r.** Nie poczyniono znacznych postępów w kwestii poszerzenia bazy podatkowej ani ograniczenia stosowania nadmiernie rozbudowanego systemu obniżonych stawek podatku VAT. Nie podjęto żadnych działań w celu ustanowienia niezależnej rady budżetowej. Nie odnotowano postępów w tworzeniu systemu rejestracji dochodów rolników ani nie podjęto żadnych działań w celu dostosowania specjalnych systemów emerytalnych dla rolników i górników do powszechnego systemu emerytalnego. Poczyniono pewne postępy w odniesieniu do segmentacji rynku pracy w Polsce. Postępy w usuwaniu przeszkód utrudniających inwestycje w projekty kolejowe uznaje się za ograniczone.

Jeśli chodzi o postępy w realizacji krajowych celów wyznaczonych w ramach strategii „Europa 2020”, Polska osiąga dobre wyniki w dziedzinach ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, efektywności energetycznej i szkolnictwa wyższego, ale potrzebne są większe wysiłki w

zakresie zwiększania wskaźnika zatrudnienia, inwestycji w badania i rozwój, energii odnawialnej, zmniejszenia liczby osób przedwcześnie kończących naukę i ograniczenia ubóstwa.

Poniżej opisano najważniejsze wyniki analizy przedstawionej w niniejszym sprawozdaniu oraz związane z nimi wyzwania polityczne.

- **Solidny i stabilny wzrost gospodarczy daje możliwość utrzymania i poprawy stabilności finansów publicznych.** Chociaż procedura nadmiernego deficytu została zamknięta w oparciu o dane z 2014 r., to ostatnie decyzje budżetowe wpływają na perspektywy fiskalne – przewiduje się, że deficyt strukturalny wzrośnie pomimo silnego wzrostu gospodarczego. O ile nie zostaną podjęte środki naprawcze, prognozowany wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczy 3% PKB w 2017 r. Dużym wyzwaniem pozostaje walka z uchylaniem się od opodatkowania, w szczególności w zakresie podatku od wartości dodanej (VAT). Stosunkowo duża luka podatkowa, tj. różnica między pobieranymi a teoretycznie należnymi podatkami, wiąże się również z niską skutecznością polskiej administracji podatkowej. Do tego problemu dokłada się częste stosowanie obniżonych stawek VAT, które zmniejsza podstawę opodatkowania i nie jest skutecznym narzędziem redystrybucji dochodów. Zmiany, które zostały niedawno wprowadzone do wciąż nowej krajowej reguły wydatkowej, zmniejszają jej wiarygodność i skuteczność. Fakt wprowadzenia tych zmian unaocznia potencjalne korzyści płynące z ustanowienia niezależnej rady budżetowej. W perspektywie długoterminowej Polska jest narażona na średnie ryzyko dotyczące stabilności finansów publicznych, które jest związane przede wszystkim z przewidywanym wzrostem wydatków na ochronę zdrowia i opiekę długoterminową.
- **Polska osiągnęła stadium rozwoju gospodarczego, w którym przyrosty wydajności i trwały wzrost są trudniejsze do osiągnięcia.** Chociaż polska gospodarka odnotowywała stałe postępy w ciągu ostatniego dwudziestolecia, to zmniejszanie luki

dochodowej dzielącej ją od unijnej średniej staje się coraz trudniejsze. Osiągnięcie przyrostów wydajności jest trudniejsze na jej obecnym etapie rozwoju, o czym świadczy spowolnienie tempa wzrostu łącznej produktywności czynników produkcji. Ponadto, w świetle niekorzystnych perspektyw demograficznych zatrudnienie ma tylko ograniczony wpływ na potencjał wzrostu gospodarczego Polski. W efekcie średnio- i długoterminowe perspektywy gospodarcze Polski zależą od zdolności gospodarki do przestawienia się z produkcji stosunkowo mało zaawansowanych technologicznie towarów na wytwarzanie bardziej zaawansowanych produktów i usług. Problemy strukturalne utrzymujące się na rynku pracy oraz w systemach edukacji i innowacji stanowią w dalszym ciągu przeszkodę dla inwestycji oraz wzrostu produktywności, poziomu dochodów i poziomu życia. W rezultacie w dziedzinie nauki, szkolnictwa wyższego oraz działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej Polska osiąga słabe wyniki w porównaniu ze standardami międzynarodowymi. Niedawne plany strategiczne mające na celu poprawę tej sytuacji nie zostały jeszcze wdrożone.

- **Utrzymanie stabilności sektora finansowego ma kluczowe znaczenie w przyszłych latach.** Dane na temat sytuacji finansowej banków opublikowane w 2015 r. przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w ramach ogólnounijnego działania na rzecz przejrzystości potwierdziły ogólnie dobrą kondycję polskiego sektora bankowego. W 2015 r. odnotowano spadek rentowności banków – wskaźnik ten odzwierciedla efektywność ich działalności oraz zdolność do udzielania kredytów gospodarstwu domowemu i przedsiębiorstwom. Odsetek kredytów zagrożonych jest przy tym zbliżony do średniej UE, a w ostatnim okresie zmniejsza się. Sektor ten napotyka jednak szereg wyzwań rynkowych i regulacyjnych. Nowy podatek od aktywów banków i zakładów ubezpieczeń oraz ewentualne przewalutowanie kredytów w walutach obcych na złote mogą mieć znaczący wpływ na rentowność instytucji finansowych i stopy udzielanych kredytów. Wyzwania te dokładają się do obecnej presji kosztowej wywieranej przez rekordowo niskie rynkowe stopy procentowe, obniżki opłat za transakcje

kartami płatniczymi oraz składki na uzupełnienie środków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego po wypłacie gwarantowanych depozytów dla klientów bankrutujących spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.

- **Chociaż polski rynek pracy jest obecnie w dobrej kondycji, to stoją przed nim poważne wyzwania.** Niekorzystne perspektywy demograficzne już teraz przekładają się na spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym. Bardzo ważne jest zatem podtrzymanie pozytywnego trendu w dziedzinie zatrudnienia, zwłaszcza jeśli chodzi o starszych pracowników. Obecna segmentacja polskiego rynku pracy wpływa niekorzystnie na wydajność i akumulację kapitału ludzkiego w dłuższym okresie. Słabości systemu edukacji i koncepcji aktywnej polityki rynku pracy prowadzą do niedopasowań pomiędzy popytem na pracę a podażą siły roboczej. Mobilność geograficzna i zawodowa pracowników jest też hamowana przez takie czynniki jak polityka mieszkaniowa, infrastruktura transportowa, dostępność opieki nad dziećmi i niedopasowanie umiejętności. Do ograniczenia mobilności siły roboczej przyczyniają się również preferencyjne sektorowe systemy zabezpieczenia społecznego, w szczególności wysoko dotowane systemy emerytalno-rentowe dla rolników i górników, które wiążą się oprócz tego z wysokimi kosztami budżetowymi. Jednocześnie skala całego polskiego systemu ochrony socjalnej jest stosunkowo niewielka w porównaniu do większości państw członkowskich Unii Europejskiej; system ten okazuje się też mało skuteczny w przeciwdziałaniu ubóstwu.
- **Chociaż dokonano postępu w dostępie do usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, to polskie ramy regulacyjne i administrację publiczną nadal cechują pewne słabości.** Otoczenie biznesowe i inwestycyjne w Polsce pozostaje uciążliwe i skomplikowane w wielu obszarach, takich jak przestrzeganie przepisów prawa podatkowego, pozwolenia na budowę i egzekwowanie umów. Również niewielki postęp w cyfryzacji administracji publicznej prowadzi do powstawania wąskich gardeł. Z drugiej strony,

Polska wykazała się zdecydowaniem w dążeniu do zwiększenia konkurencyjności usług świadczonych w ramach wolnych zawodów.

- **Decydujące znaczenie dla podtrzymania potencjału wzrostu gospodarczego Polski mają inwestycje w wysokiej jakości infrastrukturę, w tym sieci transportu i łączności oraz sieci energetyczne.** Pomimo znacznych inwestycji przeprowadzonych w ostatnich latach wciąż utrzymują się wąskie gardła i niewydolność sieci transportu i łączności oraz sieci energetycznych. Na działalność inwestycyjną wpływają niekorzystnie bariery związane z funkcjonowaniem administracji publicznej, opodatkowaniem oraz warunkami działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej. Słabe zdolności w zakresie zarządzania i administracji utrudniają zakończenie w odpowiednich terminach bardzo potrzebnych inwestycji infrastrukturalnych w sektorze kolejowym i innych sektorach transportowych, a także w sektorach energetycznym i telekomunikacyjnym. Polską gospodarkę nadal cechuje wysoka energochłonność i emisyjność dwutlenku węgla – poprawa efektywności energetycznej mogłaby zatem przynieść znaczące korzyści. Instalacje wytwórcze energii elektrycznej starzeją się i są w dużym stopniu uzależnione od węgla. Polska sieć energetyczna jest w niedostatecznym stopniu połączona z sieciami krajów sąsiadujących.

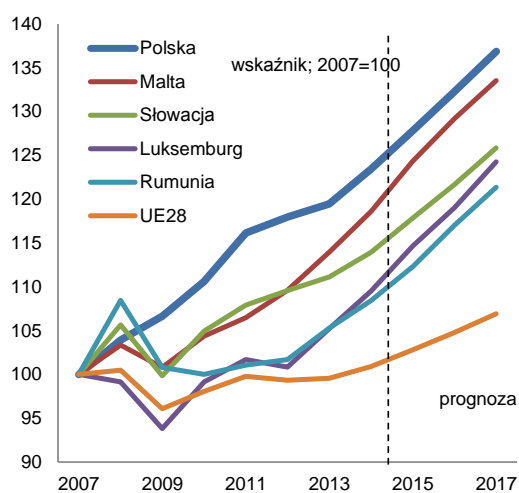


# 1. KONTEKST: SYTUACJA GOSPODARCZA I PERSPEKTYWY

## Czynniki napędzające wzrost gospodarczy i perspektywy wzrostu

**Polska gospodarka wciąż rozwija się stabilnie.** Polska – jako jedyne państwo UE – zdołała uniknąć recesji podczas światowego kryzysu gospodarczego i finansowego, który wybuchł w 2007 r. W ostatnich latach udało się jej uzyskać stabilność makroekonomiczną oraz trwałe i silny wzrost gospodarczy (wykres 1.1). Od drugiego kwartału 2013 r. wzrost PKB w ujęciu kwartał do kwartału utrzymywał się na poziomie pomiędzy 0,6 % a 1 % (wykres 1.2). W efekcie PKB na mieszkańca wyrażony według standardów siły nabywczej (tzn. w sztucznej jednostce walutowej używanej przez Eurostat w celu wyeliminowania różnic w poziomach cen w poszczególnych krajach) wzrósł w stosunku do średniej UE-28 z poziomu 53 % w 2007 r. do 68 % w 2014 r.

Wykres 1.1: Wzrost realnego PKB – 5 gospodarek, które rosły najszybciej w latach 2008–2017

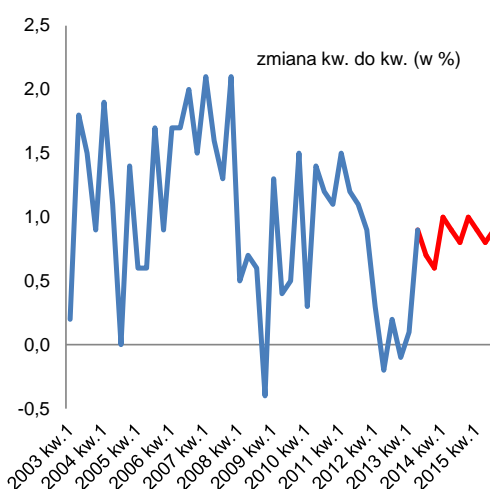


Źródło: Eurostat i Komisja Europejska

**W 2015 r. utrzymywała się wysoka dynamika aktywności gospodarczej.** PKB wzrósł o ok. 3,6 % w ujęciu realnym (wykres 1.3) – do wzrostu tego przyczyniło się głównie spożycie prywatne, a w mniejszym stopniu także inwestycje. Wydatkom na spożycie prywatne sprzyjały korzystne warunki na rynku pracy i stosunkowo niskie stopy kredytowe. Szacuje się, że pozytywny wpływ miał również eksport netto.

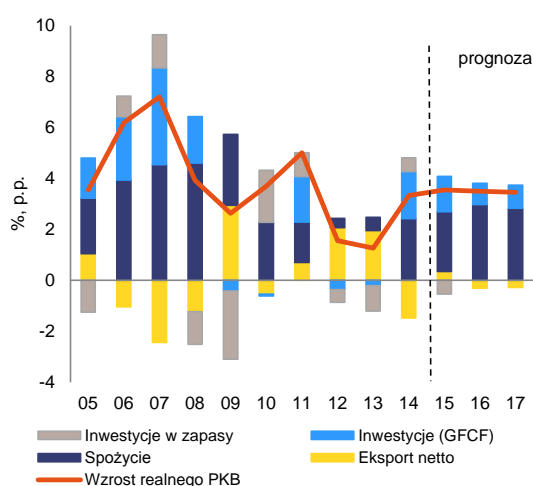
**W ciągu ostatnich dwóch lat odnotowano szybki spadek bezrobocia.** Na koniec 2015 r. stopa bezrobocia powróciła do poziomu odnotowywanego przed kryzysem, tj. ok. 7 %; przewiduje się, że w ciągu najbliższych dwóch lat nastąpi dalsza poprawa.

Wykres 1.2: Wzrost PKB w ujęciu kwartał do kwartału, lata 2003–2015



Źródło: Eurostat

Wykres 1.3: Udział we wzroście realnego PKB, lata 2005–2017



Źródło: Eurostat i Komisja Europejska

**Oczekuje się, że w najbliższej perspektywie wzrost PKB pozostanie stabilny i silny.** Przewiduje się, że spożycie prywatne utrzyma się na wysokim poziomie dzięki znaczącemu



wzrostowi płac realnych, dalszemu wzrostowi zatrudnienia oraz zapowiedzianym niedawno środkom budżetowym – w szczególności powszechnemu dodatkowi na dzieci, który będzie zwiększał dochód do dyspozycji gospodarstw domowych, począwszy od drugiego kwartału 2016 r. Wciąż niskie koszty finansowania powinny stymulować prywatne wydatki inwestycyjne. Marże zysku w sektorze przedsiębiorstw powinny utrzymać się na wysokim poziomie dzięki niskim cenom surowców i innych importowanych dóbr zaopatrzeniowych oraz ze względu na fakt, że wzrost płac odpowiada zasadniczo rosnącej wydajności pracy.

**Przewiduje się, że po długim okresie spadku cen konsumpcyjnych presja inflacyjna pozostanie stłumiona do 2017 r.** Roczna inflacja mierzona wskaźnikiem wzrostu cen konsumpcyjnych utrzymuje się od końca 2012 r. znacznie poniżej celu inflacyjnego wyznaczonego przez Radę Polityki Pieniężnej na poziomie 2,5 %. W połowie 2014 r. inflacja osiągnęła wartość ujemną, co wynikało przede wszystkim ze spadku cen energii i żywności. W latach 2016 i 2017 oczekuje się jedynie umiarkowanego wzrostu cen konsumpcyjnych, pod wpływem silnego popytu wewnętrznego, efektów bazy związanych z cenami żywności i paliwa oraz – w ograniczonym zakresie – ewentualnych skutków wprowadzenia nowego podatku od aktywów sektora finansowego i planowanego podatku od sektora sprzedaży detalicznej.

**Czynniki ryzyka, które mogą wpłynąć na tę ogólnie pozytywną perspektywę, są w dużej mierze zrównoważone, ale podlegają zmianom.** Jeśli chodzi o niesprzyjające czynniki, pewne decyzje polityczne, które zostały podjęte lub zapowiedziane po ostatnich wyborach powszechnych, mogą wpłynąć niekorzystnie na zaufanie przedsiębiorstw. Na przykład, w świetle niekorzystnych perspektyw demograficznych zapowiedziane obniżenie wieku emerytalnego może być postrzegane jako ryzyko dla długoterminowej stabilności finansów publicznych lub społecznej adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych. Nowy podatek od aktywów instytucji finansowych może wpłynąć na stopy kredytowe, a w konsekwencji zahamować wzrost akcji kredytowej; dokładna skala takich skutków jest jednak trudna do oszacowania. Rząd podjął poważne zobowiązanie polityczne do zwiększenia

stopy inwestycji w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego. Środki fiskalne zapowiedziane w budżecie na 2016 r. i planowane na 2017 r. mogą jednak zmniejszyć przestrzeń fiskalną potrzebną na przyszły wzrost wydatków inwestycyjnych. Istotną rolę będą w dalszym ciągu odgrywać projekty finansowane przez UE; ich realizacja ulegnie prawdopodobnie tymczasowo spowolnieniu w związku z obecnym przejściem do nowego okresu programowania funduszy UE. Zdolność do szybkiego uruchamiania nowych projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków publicznych w tych nowych ramach (np. w sektorze kolejowym) będzie miała duży wpływ na wzrost gospodarczy Polski (zob. sekcja 2.5).

**Największym wyzwaniem stojącym przed Polską w perspektywie długoterminowej jest ulepszenie obecnego modelu wzrostu.** Zwiększenie zdolności innowacyjnych jest niezbędne, aby polska gospodarka mogła przesunąć się w górę łańcucha wartości (zob. sekcja 2.3). Poprawa jakości edukacji na wszystkich poziomach, w tym szkolnictwa wyższego, ma szczególne znaczenie dla udanego przejścia do gospodarki opartej na wiedzy (zob. sekcja 2.2). Kluczowe jest również posiadanie wysokiej jakości infrastruktury, w tym sieci transportu, łączności i sieci energetycznych, a także silnych i skutecznych instytucji publicznych (zob. sekcje 2.4 i 2.5).

#### **Zmiany sytuacji na rynku pracy**

**Pomimo trwającego od 2013 r. trendu wzrostowego wskaźniki zatrudnienia pozostają na stosunkowo niskim poziomie.** Liczba osób zatrudnionych ogółem wyniosła około 16,2 milionów w trzecim kwartale 2015 r., co stanowi najwyższy poziom zatrudnienia, jaki odnotowano w Polsce od 1989 r. Pomimo tych dużych postępów wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 20–64 lata – wynoszący 68,4 % – pozostawał niższy od unijnej średniej o około dwa punkty procentowe. Ta różnica jest szczególnie duża w przypadku osób po 55 roku życia, które często mają również niskie kwalifikacje (zob. sekcja 2.2).

**Dalszy wzrost współczynnika aktywności zawodowej i wskaźnika zatrudnienia utrudniają szereg istniejących barier.** Obejmują one: problemy z doskonaleniem umiejętności i

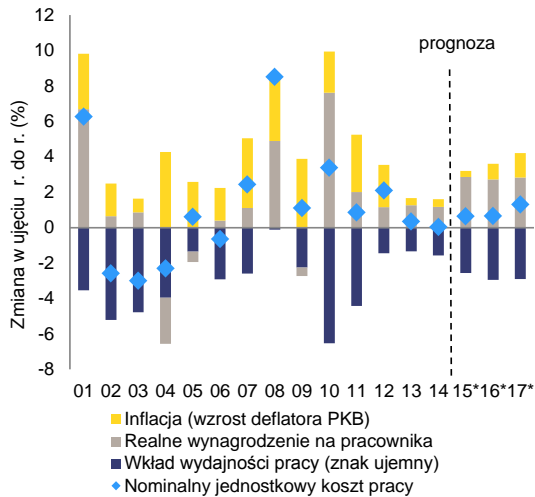
kompetencji osób, które są obecnie wykluczone z rynku pracy, w szczególności ze względu na ich bardzo niski poziom umiejętności; bariery w mobilności geograficznej wynikające z polityki mieszkaniowej, infrastruktury transportowej oraz niewystarczającej liczby placówek opieki nad dziećmi, zwłaszcza tymi najmłodszymi. Wspomniane bariery oraz preferencyjne sektorowe systemy zabezpieczenia społecznego, w szczególności wysoko dotowane systemy emerytalno-rentowe dla rolników i górników, hamują przepływ pracowników do bardziej produktywnych sektorów gospodarki.

**Elastyczność polskiego rynku pracy opiera się przede wszystkim na umowach na czas określony.** Polska ma najwyższy w UE udział umów o pracę na czas określony w całkowitym zatrudnieniu. Niemal cały wzrost zatrudnienia odnotowany w ostatnich latach przypada na umowy o pracę na czas określony. Dopiero w 2015 r. zaczęto obserwować znaczący wzrost liczby umów na czas nieokreślony. Dużą część umów na czas określony stanowią tzw. umowy cywilnoprawne, które nie podlegają przepisom Kodeksu pracy i od których nie płaci się składek na zabezpieczenie społeczne albo płaci się je w mniejszej wysokości. Pewne cechy rynku pracy, takie jak rygorystyczne przepisy chroniące zatrudnienie, opierające się na Kodeksie pracy, i rzadkie wykorzystywanie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, ograniczają jego elastyczność.

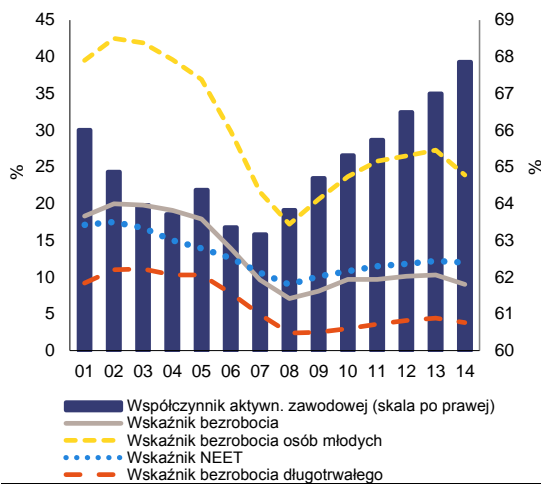
**Segmentacja rynku pracy w Polsce pociąga za sobą wiele negatywnych skutków.** Nadużywanie umów o pracę na czas określony ma negatywny wpływ na wydajność, akumulację kapitału ludzkiego i adekwatność przyszłych świadczeń emerytalnych. Władze wprowadziły pewne środki mające na celu ograniczenie wykorzystywania umów na czas określony, np. przez podwyższenie składek na ubezpieczenia społeczne należnych od tych umów. Dużym wyzwaniem pozostaje jednak znalezienie kompleksowego rozwiązania problemu segmentacji rynku pracy oraz zachowanie odpowiedniej równowagi pomiędzy działaniami zmierzającymi do ujednoczenia podatków i składek na ubezpieczenia społeczne od wszystkich rodzajów umów a środkami upraszczającymi standardowe umowy o pracę.

**Niewielki wzrost wynagrodzeń chronił konkurencyjność Polski.** W ostatnich latach wzrost płac odpowiadał zasadniczo rosnącej wydajności pracy. W efekcie umiarkowany wzrost jednostkowych kosztów pracy nie przyniósł uszczerbku konkurencyjności kosztowej Polski (wykres 1.4). Fakt, że wzrost wynagrodzeń był niewielki, można częściowo wytłumaczyć ograniczoną siłą przetargową pracowników, co wynika z czynników takich jak wysoki odsetek umów na czas określony i bardzo zdecentralizowany system negocjacji płacowych. Podczas spowolnienia gospodarczego w latach 2012–2013 dostosowanie wysokości płac osiągnięto częściowo dzięki „chomikowaniu pracy”, tzn. redukowaniu czasu pracy zamiast zwolnień pracowników. Wynikłe stąd niepełne zatrudnienie (tzn. różnica między preferowaną a faktyczną liczbą przepracowanych godzin) wyrównuje się, ale proces ten następuje powoli.

**Niekorzystne perspektywy demograficzne zmniejszają potencjał wzrostu polskiej gospodarki.** Zgodnie z najnowszymi prognozami demograficznymi Eurostatu, liczba osób w wieku 15–64 lata będzie zmniejszać się średnio o 0,8 % rocznie do 2030 r. Zwiększanie współczynnika aktywności zawodowej w przyszłych latach będzie zatem stanowić poważne wyzwanie, zwłaszcza w przypadku starszych pracowników. Optymizmem napawa fakt, że aktywność zawodowa starszych pracowników wzrasta od kilku lat. Planowane cofnięcie podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego może zagrozić temu pozytywnemu trendowi. Jeśli chodzi o zatrudnienie osób starszych, ważną rolę odgrywają również inne czynniki, w tym ich stan zdrowia oraz korzystanie przez przedsiębiorstwa z elastycznych rozwiązań w zakresie organizacji pracy i z innych dostosowań na rzecz starzejących się pracowników. W perspektywie długoterminowej podwyższenie wieku szkolnego, które wejdzie w życie jesienią 2016 r., może również ograniczyć podaż pracy.

Wykres 1.4: **Dynamika jednostkowych kosztów pracy i jej poszczególne komponenty, lata 2000–2017**

Źródło: Eurostat i Komisja Europejska

Wykres 1.5: **Główne wskaźniki dotyczące rynku pracy, lata 2001–2014**

(1) Skrót „NEET” oznacza młodzież niekształcącą się, niepracującą ani nieuczącą się.

Źródło: Eurostat

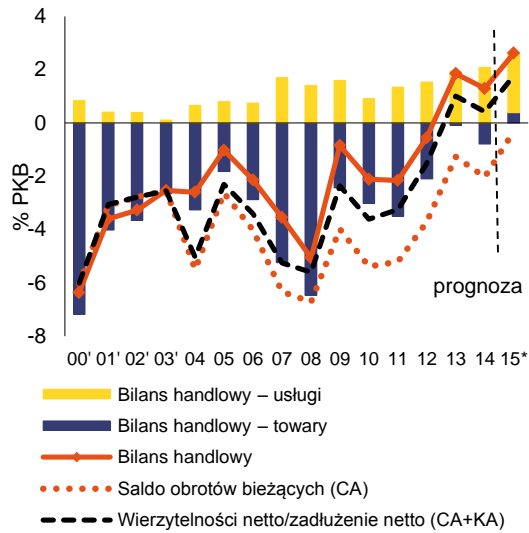
### Pozycja zewnętrzna

Po trwającej kilka lat korekcie saldo obrotów bieżących zbliżyło się do równowagi w 2015 r. Do przywrócenia równowagi bilansu płatniczego przyczyniły się głównie stałe nadwyżki eksportu towarów nad importem (wykres 1.6). Ważną rolę odegrały także niższe ceny importowanych surowców energetycznych. Silny wzrost eksportu w ostatnich latach jest szczególnie imponujący w

świetle niekorzystnego rozwoju sytuacji gospodarczej w Rosji i na Ukrainie. Nadwyżka w handlu usługami w Polsce ustabilizowała się od 2013 r. na poziomie około 2 % PKB. Nadwyżka ta powstała dzięki rozwojowi ośrodków obsługi procesów biznesowych oferujących szeroki asortyment usług dla korporacji wielonarodowych oraz dobrym wynikom usług transportowych, telekomunikacyjnych, informatycznych i informacyjnych.

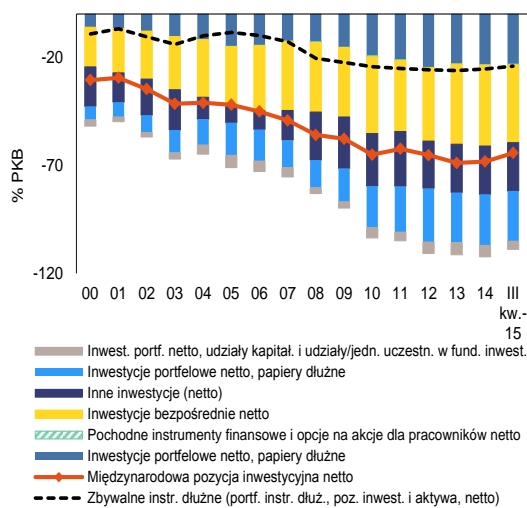
**Ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Polski ustabilizowała się w ostatnich latach na poziomie poniżej 70 % PKB.** Za większość zobowiązań brutto wobec reszty świata odpowiada sektor prywatny. Większość międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto stanowią skumulowane bezpośrednie inwestycje zagraniczne, które wyniosły ok. 37 % PKB w latach 2014–2015 (wykres 1.7). Taka struktura międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto pozwoliła ograniczyć potencjalne ryzyko związane z jej wysoką ujemną wartością, ponieważ inwestycje bezpośrednie rzadziej wiążą się z nagłymi i dużymi wahaniami międzynarodowych przepływów kapitału, które mogą destabilizować rynki. Przewiduje się, że wartość międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto zmniejszy się w nadchodzących latach w związku z korzystnymi saldami obrotów bieżących.

Wykres 1.6: Saldo obrotów bieżących w rozbiciu na poszczególne komponenty, lata 2000–2015



Źródło: Eurostat i Komisja Europejska

Wykres 1.7: Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto w rozbiciu na poszczególne komponenty, lata 2000–2015

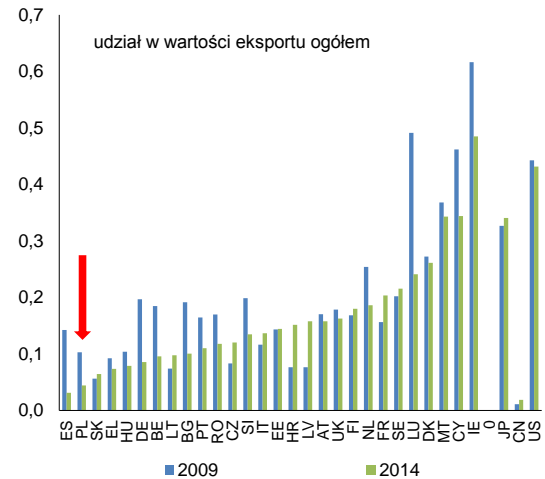


Źródło: Komisja Europejska

Polska znacznie zwiększyła swój udział w globalnych rynkach eksportowych, głównie za sprawą konkurencyjności kosztowej. Udział Polski w światowym eksporcie wzrósł o ponad jedną trzecią w latach 2004–2014. Ważną rolę odegrał umiarkowany wzrost płac, który odpowiadał rosnącej wydajności pracy, o czym świadczy wolne tempo wzrostu nominalnych jednostkowych kosztów pracy. Do

konkurencyjności kosztowej przyczynił się również stosunkowo stabilny kurs walutowy PLN/EUR. Przyrost polskiego eksportu odnotowywany w ostatnich latach przypadał głównie na towary i produkty o niskim i średnim poziomie zaawansowania technologicznego, które nie wyróżniają się najwyższą jakością na rynku UE. Udział produktów „najwyższej jakości” (wyróżnionych na podstawie cen uzyskiwanych na rynku) w polskim eksporcie do UE zmniejszył się w latach 2009–2014 (wykres 1.8). Udział takich produktów w polskim eksporcie towarów ogółem jest jednym z najniższych w UE. Perspektywy dotyczące eksportu i ogólnie wzrostu gospodarczego zależą od tego, czy polska gospodarka będzie w stanie przesunąć się w górę globalnego łańcucha wartości oraz rozwijać sektory produkujące lepsze jakościowo i bardziej innowacyjne produkty.

Wykres 1.8: Udział towarów o najwyższej jakości w wartości eksportu ogółem – 28 państw UE oraz JP, US, CN, lata 2009–2014



Źródło: Komisja Europejska. Metodologia klasyfikacji jakości według Vandenbussche, H. (2014 r.). Quality in Exports, Economic Papers, DG ECFIN.

### Finanse publiczne

Polska dokonała korekty nadmiernego deficytu w 2014 r. Od 2010 r. Polska stopniowo konsolidowała swoje finanse publiczne, głównie przez ograniczenie wydatków oraz dzięki silnemu i stabilnemu wzrostowi gospodarczemu. W latach 2010–2014 relacja wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszyła się o 3,5 p.p., podczas gdy dochody ogółem

wzrosły o 0,7 p.p., pomimo spadku dochodów z podatku VAT (o 0,5 p.p.).

**Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB utrzymuje się poniżej 60 %.** Wskaźnik ten wzrósł z 53,3 % w 2010 r. do 55,9 % w 2013 r. w związku z wysokim deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz spowolnionym tempem wzrostu gospodarczego. W 2014 r. wskaźnik ten powrócił następnie do poziomu 50,4 % głównie dzięki dużemu, jednorazowemu transferowi aktywów prywatnych funduszy emerytalnych. Komisja spodziewa się, że w 2015 r. relacja długu do PKB przekroczy 51 %.

**Plany, które zapowiedziano lub zrealizowano od czasu ostatnich wyborów parlamentarnych, mogą utrudnić konsolidację budżetową.** Środkiem mającym największe skutki budżetowe już w 2016 r. jest nowy powszechny dodatek na dzieci. Z dostępnych informacji wynika, że jego koszt wyniesie prawdopodobnie ok. 0,9 % PKB w 2016 r. i 1,2 % PKB w 2017 r. Przewiduje się, że dzięki wysokim jednorazowym dochodom ze sprzedaży częstotliwości na potrzeby mobilnego internetu deficyt nominalny za 2016 r. spadnie nieznacznie w stosunku do poziomu z 2015 r. O ile jednak w następnym budżecie nie zostaną przewidziane nowe środki, deficyt wzrośnie i przekroczy w 2017 r. próg 3 % PKB. Jeśli chodzi o ewentualne podniesienie kwoty dochodu osób fizycznych wolnej od podatku oraz obniżenie ustawowego wieku emerytalnego, ich wprowadzenie spowoduje dalszy wzrost deficytu w 2017 r. i w latach następnych.

**Krajowe ramy polityki fiskalnej są obecnie zmieniane.** Obok progu ostrożnościowego dotyczącego długu publicznego, który jest określony w Konstytucji RP, Polska ustanowiła w 2013 r. stabilizującą regułę wydatkową, która została w pełni zastosowana po raz pierwszy w budżecie na 2015 r. Regułę tę zmieniono w grudniu 2015 r., aby umożliwić wyższe wydatki w budżecie na 2016 r. Wpływ tej zmiany wymaga jeszcze analizy, ale dane przekrojowe dotyczące różnych państw wskazują, że poluzowanie obowiązujących ograniczeń ma zwykle wpływ na wiarygodność ram budżetowych. Należy również zauważyć, że Polska jest jedynym państwem członkowskim UE, które nie posiada niezależnej

rady budżetowej ani nie planuje jej ustanowienia (zob. sekcja 2.1).

### Sytuacja w sektorze finansowym

**Sektor bankowy cechują w dalszym ciągu dobra kapitalizacja, płynność i rentowność.** Dobrą kondycję tego sektora potwierdziły wyniki ogólnounijnego działania na rzecz przejrzystości za 2015 r. (w ramach tego działania Europejski Urząd Nadzoru Bankowego publikuje dane na temat sytuacji finansowej banków). Rentowność polskiego sektora bankowego spadła w 2015 r., ale pozostaje na dobrym poziomie – stopa zwrotu z kapitału własnego wyniosła w 2015 r. 6,8 %. Zyski prawdopodobnie zmaleją wskutek presji kosztowej wywieranej przez rekordowo niskie stopy procentowe, ustawową obniżkę stawek opłat *interchange* od transakcji dokonywanych kartami debetowymi i kredytowymi oraz wyższe składki na Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

**Przewiduje się, że nowy podatek od aktywów sektora finansowego obniży rentowność instytucji finansowych i może wpłynąć na stopy kredytowe.** W lutym 2016 r. wszedł w życie nowy podatek od aktywów banków i zakładów ubezpieczeń działających w Polsce. Według oficjalnych komunikatów celem wprowadzenia nowego podatku nie było przeciwdziałanie konkretnym problemom w sektorze finansowym, ale sfinansowanie nowych wydatków budżetowych. Przewiduje się, że nowy podatek zmniejszy rentowność tego sektora. Rentowności polskich banków zagraża również planowana ustawa o przewalutowaniu kredytów hipotecznych denominowanych we franku szwajcarskim. Czynnikiem poprawiającym rentowność sektora jest natomiast mniejsze obciążenie wyników odpisami z tytułu utraty wartości kredytów będące następstwem spadku kosztu kredytu i lepszej sytuacji wielu kredytobiorców. Nie wiadomo jeszcze, jak podatek ten wpłynie na cały sektor, w szczególności na najsłabsze banki, i jakie będą jego szersze skutki dla wzrostu akcji kredytowej. Charakter tego podatku może skłonić instytucje finansowe do restrukturyzacji portfeli, głównie przez ukierunkowanie na bardziej ryzykowne produkty lub przez transferowanie aktywów za granicę.

**Odsetek kredytów zagrożonych jest zbliżony do średniej UE, a w ostatnim okresie zmniejsza się.**



Zagrożone kredyty stanowią około 7 % wszystkich udzielonych kredytów; odsetek ten spadł w porównaniu do 2013 r., kiedy to wynosił 8 %. Przewiduje się, że wskaźnik ten pozostanie zasadniczo niezmienny w 2016 r., a może się nieznacznie poprawić. Nowo utworzony Fundusz Wsparcia Kredytobiorców ma pomagać osobom fizycznym, które mają trudności ze spłatą kredytu mieszkaniowego. Fundusz ten rozpoczął działalność w połowie lutego 2016 r. i będzie przyznawać tymczasowe wsparcie finansowe wszystkim osobom, które są zobowiązane do spłaty kredytu mieszkaniowego (niezależnie od waluty spłaty kredytu) i znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, tzn. są bezrobotne, współczynnik pokrycia należności zabezpieczeniem w przypadku ich kredytu przekracza 100 % dochodów ich gospodarstwa domowego albo koszty obsługi kredytu przekraczają 60 % dochodów ich gospodarstwa domowego. Kredyty dla gospodarstw domowych stanowią około 60 % wszystkich kredytów; przeważają wśród nich kredyty udzielane na cele mieszkaniowe. Kredyty bankowe odgrywają niewielką rolę w finansowaniu inwestycji przedsiębiorstw, a wzrost akcji kredytowej był słaby do końca 2013 r. Od 2014 r. następuje przyspieszenie dynamiki akcji kredytowej dla przedsiębiorstw, któremu sprzyjają korzystne warunki finansowania i zdrowe bilanse spółek.

**Pomimo ogólnie dobrej kondycji sektora bankowego znajdujące się w portfelach banków kredyty w walutach obcych zwiększają ich podatność na zagrożenia.** Według stanu na połowę 2015 r. wartość kredytów mieszkaniowych udzielonych w walutach obcych odpowiadała ok. 10 % PKB i stanowiły one 28 % wszystkich pozostających do spłaty kredytów dla gospodarstw domowych w Polsce. Większość tych kredytów jest denominowana we frankach szwajcarskich i została udzielona przed 2009 r. Po silnej aprecjacji franka szwajcarskiego wobec polskiego złotego, do której doszło na początku 2015 r., spłacalność kredytów hipotecznych w walutach obcych pogorszyła się nieznacznie w porównaniu z wcześniejszymi latami, ale wciąż jest marginalnie lepsza niż w przypadku kredytów mieszkaniowych denominowanych w złotych. W przypadku ponad 200 000 jeszcze niespłaconych kredytów hipotecznych osłabienie złotego wobec franka szwajcarskiego doprowadziło jednak do sytuacji, w której relacja wartości kredytu do wartości

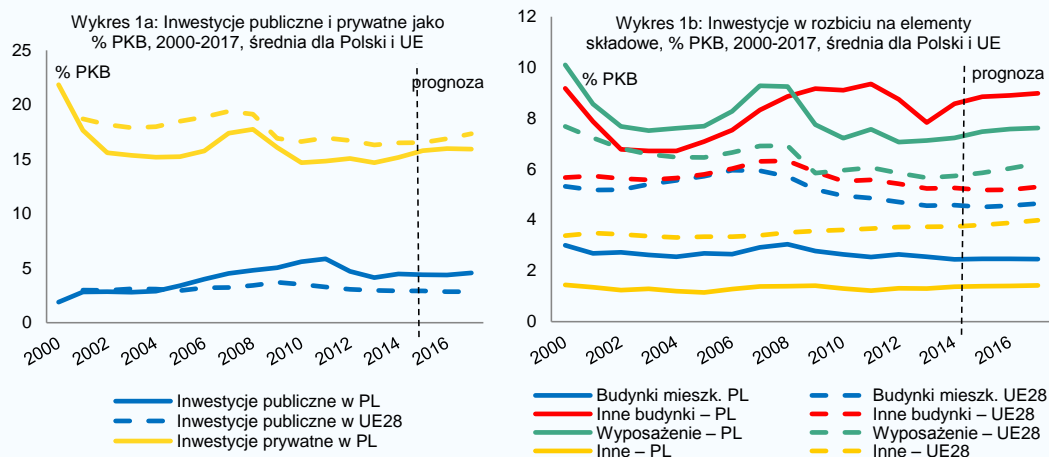
zabezpieczającej go nieruchomości przekracza 100 %. W styczniu 2016 r. Kancelaria Prezydenta przedstawiła nowy projekt ustawy umożliwiającej posiadaczom kredytów w walutach obcych przewalutowanie ich na PLN. Komisja Nadzoru Finansowego przygotowuje obecnie kompleksową ocenę skutków tego projektu ustawy. Wejście w życie ustawy przewidującej, że większość kosztów przewalutowania powinny ponieść banki, może jednak prowadzić do poważnych problemów dla niektórych kredytodawców, przede wszystkim tych, które mają najwyższe wartości bilansowe kredytów w CHF.

**Spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe (SKOK-i) są wprawdzie najbardziej podatnym na ryzyko segmentem polskiego systemu finansowego, ale nie stwarzają ryzyka systemowego.** Na cały segment spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych przypada mniej niż 2 % aktywów systemu bankowego, a zatem ma on niewielkie znaczenie systemowe. Ponieważ jednak sektor ten miał trudności z osiągnięciem ustawowych współczynników adekwatności kapitałowej, działalność większości SKOK-ów znalazła się pod ścisłym nadzorem, a niektóre z nich postawiono w stan likwidacji. W związku z szeregiem niedawnych bankructw SKOK-ów Bankowy Fundusz Gwarancyjny był zmuszony wypłacić ich klientom gwarantowane kwoty depozytów. Doprowadziło to do efektu domina, ponieważ środki Bankowego Funduszu Gwarancyjnego muszą teraz zostać uzupełnione przez ściągnięcie dodatkowych składek od całego sektora bankowego. Przewiduje się jednak, że koszty te będą ograniczone i nie powodują one obecnie ryzyka systemowego.

## Ramka 1.1: Wyzwania w zakresie inwestycji

## Perspektywa makroekonomiczna

**Od 2008 r. stosunek inwestycji do PKB w Polsce utrzymuje się na poziomie nieznacznie powyżej średniej UE dzięki dużej aktywności w zakresie inwestycji publicznych.** W pierwszych latach XXI wieku wskaźnik ten był znacznie niższy od średniej UE. Różnicę tę udało się zniwelować dopiero w okresie poprzedzającym kryzys.



1) Prognoza na lata 2015–2017 oparta na założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki  
Źródło: Komisja Europejska

**Stosunek inwestycji sektora prywatnego do PKB pozostaje na poziomie niższym od średniej UE od 2001 r.** W okresie zaraz po 2008 r. na ogólne tendencje inwestycyjne wpłynął znaczny spadek inwestycji sektora prywatnego, natomiast poziom inwestycji publicznych rósł w dalszym ciągu aż do 2011 r. Odporność inwestycji publicznych można wytłumaczyć potrzebami związanymi ze słabo rozwiniętą infrastrukturą (np. drogową) oraz dostępnością funduszy UE. Po odnotowanym w 2014 r. dwucyfrowym wzroście stopy inwestycji prognozuje się, że działalność inwestycyjna będzie nadal rosła aż do 2017 r., choć w bardziej umiarkowanym tempie. Oczekuje się, że relacja inwestycji do PKB będzie dalej rosła, osiągając poziom blisko 21 % w 2017 r.

**Stosunkowo dużo inwestuje się w Polsce w sprzęt i budownictwo, natomiast poziom inwestycji w budynki mieszkalne jest niski.** Struktura inwestycji w Polsce różni się znacząco od średniej struktury inwestycji w UE. Inwestycje w sprzęt zmalały gwałtownie po 2008 r., lecz w ostatnim czasie zaczęły stopniowo rosnąć. Inwestycje w budynki mieszkalne w Polsce są na poziomie znacznie niższym od średniej UE. Jeśli przy obliczaniu ogólnego poziomu inwestycji pominie się budynki mieszkalne, to wynik Polski jest stale wyższy od średniej UE – różnica pomiędzy polskim a unijnym wskaźnikiem obrazującym relację inwestycji do PKB w ostatnim dziesięcioleciu przekracza 2 punkty procentowe.

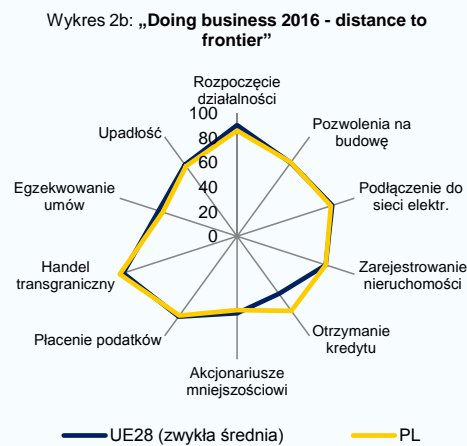
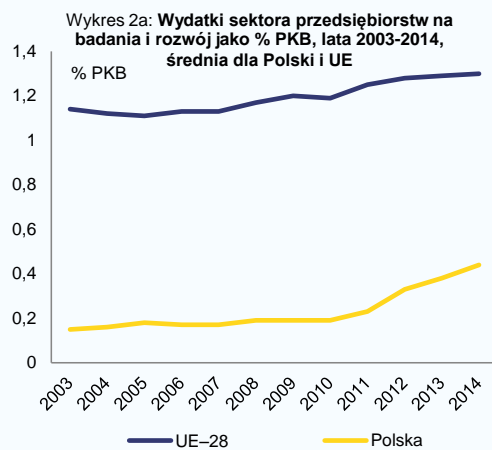
**Stosunkowo niski stosunek inwestycji sektora prywatnego do PKB wynika z kombinacji różnych czynników.** Po pierwsze, jest on efektem niższego poziomu inwestycji mieszkaniowych. Po drugie połączenie stosunkowo niskiej stopy inwestycji z wysokim wzrostem gospodarczym sugeruje stosunkowo dużą efektywność inwestycji. Ze względu na niskie koszty pracy sektor przedsiębiorstw preferuje model rozwoju, który charakteryzują wysokie nakłady pracy (zob. sekcja 2.2). Wreszcie, istnieje szereg barier strukturalnych utrudniających działalność inwestycyjną.

(c.d. na następnej stronie)

Ramka (c.d.)

## Ocena barier dla inwestycji oraz ocena realizowanych reform

**Bariera związana z różnymi obszarami polityki wpływają na klimat inwestycyjny w Polsce.** Ich względne znaczenie jest różne w zależności od sektora, wielkości przedsiębiorstwa, horyzontu czasowego projektów inwestycyjnych, a nawet położenia geograficznego. W niedawno opublikowanym dokumencie roboczym służb Komisji z 2015 r. wskazano najistotniejsze bariery występujące w Polsce <sup>(1)</sup>. Obejmują one różne obszary polityki, jak np. ogólne otoczenie biznesu, w szczególności jeśli chodzi o: funkcjonowanie administracji publicznej; opodatkowanie; warunki dla działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej; a także kwestie specyficzne dla poszczególnych sektorów, dotyczące budownictwa, energii, transportu oraz sektorów gospodarki cyfrowej.



Źródło: Komisja Europejska, Bank Światowy, raport „Doing business”, 2016 r.

**Obszarem, w którym bariery dla inwestycji wydają się odgrywać ważną rolę, są wydatki inwestycyjne na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną.** W Polsce wydatki te są szczególnie niskie w porównaniu z innymi gospodarkami UE (zob. sekcja 2.3). Dopiero od 2012 r. obserwuje się ich stopniowy wzrost. Niski poziom inwestycji w badania i rozwój odpowiada za ponad połowę różnicy między łącznym stosunkiem inwestycji do PKB w Polsce a średnią UE.

**Niektóre bariery utrudniające inwestycje udało się przynajmniej częściowo zlikwidować dzięki reformom podjętym w ostatnim roku.** Poczyniono na przykład pewne niewielkie postępy w zakresie zmniejszania obciążeń związanych z uzyskaniem pozwolenia na budowę (zob. sekcja 2.4), choć znaczenie przyjętych zmian dla większych projektów budowlanych jest tylko pośrednie. Do innych przykładów należą zmiany ram prawnych dotyczących niewypłacalności (zob. sekcja 2.4), zmiany legislacyjne dotyczące bodźców podatkowych do inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju (zob. sekcja 2.3) oraz przyjęcie Krajowego programu kolejowego do 2023 roku (zob. sekcja 2.5). Biorąc pod uwagę charakter wyzwań we wszystkich tych obszarach, postępy były stopniowe i ograniczone, a więc nadal potrzebne są dodatkowe działania, aby poprawić warunki inwestowania. W przeciwieństwie do podanych wyżej przykładów, w ubiegłym roku nie odnotowano żadnych postępów w zakresie pozostałych wskazanych barier, takich jak przewidywalność przyszłej krajowej polityki energetycznej oraz stabilność i uproszczenie przepisów podatkowych.

**Do innych szczególnie istotnych barier dla inwestycji należą bariery związane z sektorami sieciowymi.** W przypadku niektórych sektorów ważną kwestią utrudniającą podjęcie decyzji o inwestycji mogą być słabości infrastruktury kolejowej (zob. sekcja 2.5). Słabości w zakresie zarządzania i zdolności administracyjnych właściwych instytucji oraz brak jasnej i trwałej strategicznej wizji przyszłego rozwoju niektórych sektorów (np. energii) sprawiają, że projekty inwestycyjne w zakresie transportu, energii i infrastruktury telekomunikacyjnej, finansowane ze środków publicznych i prywatnych, są opóźniane, stają się bardziej kosztowne, a nawet są blokowane (zob. sekcja 2.5).

<sup>(1)</sup> Dokument roboczy służb Komisji „Wyzwania dla środowiska inwestycyjnego państw członkowskich”, SWD(2015) 400 final, [http://ec.europa.eu/europe2020/challenges-to-member-states-investment-environments/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/challenges-to-member-states-investment-environments/index_en.htm)



**Ramka 1.2: Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne w Polsce**

Polska jest największym beneficjentem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych; w latach 2014–2020 może z nich otrzymać aż 86 mld EUR. Środki te odpowiadają 2,7 % PKB Polski rocznie i stanowią 54 % planowanych krajowych inwestycji publicznych. Polska przyjęła szereg reform, aby wywiązać się z warunków wstępnych dotyczących obszarów korzystających ze środków funduszy. Warunki te mają na celu zapewnienie powodzenia inwestycji. Niektóre z tych reform – w obszarach takich jak inwestycje w ochronie zdrowia, gospodarowaniu odpadami i sektorze gospodarki wodnej – są nadal w toku; do końca 2016 r. zaplanowano ukończenie ponad 70 planów działań. Jeśli warunki wstępne nie zostaną spełnione do końca 2016 r., Komisja może zawiesić płatności okresowe na realizację priorytetów danego programu.

W programowaniu funduszy kładziony jest nacisk na priorytety i wyzwania, które zidentyfikowano w ostatnich latach w kontekście europejskiego semestru – do 2020 r. dostępne będą na ten cel środki w wysokości 37,2 mld EUR. Na kwotę tę składa się: 28,5 mld EUR z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS) (45 % środków) oraz 8,7 mld EUR dostępnych z Europejskiego Funduszu Społecznego (65 % EFS). Ważne obszary inwestycji związane z zaleceniami dla poszczególnych krajów obejmują: badania naukowe i innowacje; połączenie polskich sieci energetycznych z UE; sieci kolejowe; dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo; równouprawnienie płci we wszystkich dziedzinach; lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy; ułatwienie podejmowania pracy po zakończeniu edukacji i inwestowanie w zdolności instytucjonalne. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w Polsce stanowi integralną część krajowego programu „Wiedza, Edukacja, Rozwój”; oś priorytetowa „Osoby młode na rynku pracy” przewiduje na ten cel łączny budżet wynoszący blisko 505 mln EUR.

Wdrażanie jest regularnie monitorowane. Obejmuje ono przygotowanie w połowie 2017 r. sprawozdania dotyczącego wkładu funduszy w osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” oraz postępów we wdrażaniu reform strukturalnych mających na celu maksymalne wykorzystanie finansowania UE (zwłaszcza w następujących sektorach: opieka zdrowotna, transport kolejowy oraz badania, rozwój i innowacje; rynek pracy, edukacja i szkolnictwo wyższe; oraz włączenie społeczne).

Finansowanie w ramach nowego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), inicjatywy „Horyzont 2020”, instrumentu „Łącząc Europę” i innych bezpośrednio zarządzanych funduszy UE będzie miało charakter dodatkowy wobec europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Po pierwszych rundach zaproszeń do zgłaszania projektów w ramach instrumentu „Łącząc Europę” Polska podpisała umowy na kwotę 251 mln EUR dotyczące projektów energetycznych i na kwotę 2 mld EUR dotyczące projektów transportowych. Więcej informacji na temat wykorzystania EFSI w Polsce: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>

Tabela 1.1: Główne wskaźniki gospodarcze, finansowe i społeczne – Polska

Główne wskaźniki gospodarcze, finansowe i społeczne – Polska	2003–2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	prognoza		
									2015	2016	2017
Realny PKB (r-d-r)	5,1	3,9	2,6	3,7	5,0	1,6	1,3	3,3	3,5	3,5	3,5
Spożycie prywatne (r-d-r)	4,2	6,1	3,4	2,7	3,1	0,7	0,2	2,5	3,0	4,0	3,9
Spożycie publiczne (r-d-r)	3,9	5,1	3,6	3,3	-1,8	-0,4	2,2	4,9	3,1	3,4	2,7
Nakłady brutto na środki trwałe (r-d-r)	9,8	8,4	-1,9	-0,4	8,8	-1,8	-1,1	9,8	7,1	4,1	4,5
Eksport towarów i usług (r-d-r)	10,9	7,0	-6,3	12,9	7,9	4,6	6,1	6,4	5,8	5,4	6,3
Import towarów i usług (r-d-r)	11,6	9,4	-12,4	14,0	5,8	-0,3	1,7	10,0	5,2	6,4	7,2
Łuka produktowa	-1,3	2,8	1,5	1,4	2,3	0,4	-1,1	-0,9	-0,5	-0,1	0,2
Wzrost potencjalny(r-d-r)	3,6	4,2	3,9	3,9	4,1	3,4	2,9	3,1	3,1	3,1	3,2
Udział we wzroście PKB:											
Popyt wewnętrzny (r-d-r)	5,0	6,4	2,4	2,2	3,4	0,0	0,3	4,3	3,7	3,8	3,7
Rzeczowe środki obrotowe (r-d-r)	0,7	-1,3	-2,7	2,0	0,9	-0,5	-1,0	0,5	-0,5	0,0	0,0
Eksport netto (r-d-r)	-0,6	-1,2	2,9	-0,5	0,7	2,1	1,9	-1,5	0,3	-0,3	-0,3
Udział we wzroście potencjalnego PKB:											
Praca (w godz.) (r-d-r)	0,1	0,4	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4
Akumulacja kapitału (r-d-r)	1,1	2,1	1,9	1,8	2,0	1,7	1,4	1,6	1,7	1,7	1,7
Łączna produktywność czynników produkcji (r-d-r)	2,4	1,7	1,8	1,8	1,5	1,2	1,0	0,9	0,9	1,1	1,2
Saldo obrotów bieżących (% PKB), bilans płatniczy	-4,6	-6,7	-4,0	-5,4	-5,2	-3,7	-1,3	-2,0	.	.	.
Bilans handlowy (% PKB), bilans płatniczy	-2,3	-5,1	-0,8	-2,1	-2,2	-0,6	1,9	1,3	.	.	.
Terms of trade towarów i usług (r-d-r)	1,2	-1,6	3,3	-1,9	-1,5	-1,2	1,0	1,9	1,9	0,3	-0,4
Saldo rachunku kapitałowego (% PKB)	0,6	1,1	1,6	1,8	2,0	2,2	2,3	2,4	.	.	.
Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (% PKB)	-44,4	-56,0	-57,8	-65,1	-62,4	-65,4	-69,0	-68,5	.	.	.
Zbywalne zadłużenie zagraniczne netto (% PKB)1	-10,4	-20,5	-22,5	-24,4	-25,2	-25,9	-26,2	-25,6	.	.	.
Zbywalne zadłużenie zagraniczne brutto (% PKB)1	36,7	45,5	47,4	50,8	54,5	54,3	53,3	55,0	.	.	.
Wyniki eksportowe względem zaawansowanych gospodarek (zmiana % w okresie 5 lat)	.	57,5*	45,8	34,9	25,7	13,6	9,4	12,90	.	.	.
Udział w rynkach eksportowych, towary i usługi (r-d-r)	7,7	7,3	0,3	-1,8	-1,0	-2,5	6,0	5,3	.	.	.
Przepływy BIZ netto (% PKB)	-3,5	-1,9	-1,8	-1,8	-2,6	-1,2	-0,8	-2,0	.	.	.
Stopa oszczędności gospodarstw domowych (oszczędności netto jako odsetek dochodu do dyspozycji netto)	4,0	0,8	3,2	2,4	-1,1	-1,1	-0,1	-0,7	.	.	.
Przepływy kredyt. sektora prywatnego (skonsolid., % PKB)	6,2	16,4	4,2	5,8	7,6	3,6	3,1	4,8	.	.	.
Zadłużenie sektora prywatnego, skonsolidowane (% PKB)	46,5	67,7	67,5	69,7	73,9	73,4	75,5	77,9	.	.	.
z czego zadłużenie gospodarstw domowych,	16,5	30,2	31,8	34,2	35,1	34,1	35,1	35,6	.	.	.
z czego zadłużenie przedsiębiorstw niefinansowych,	29,9	37,5	35,7	35,5	38,8	39,3	40,4	42,3	.	.	.
Przedsiębiorstwa i instytucje finansowe, wierzycielności netto (+) lub zadłużenie netto (-) (% PKB)	0,7	0,8	5,5	6,0	5,8	6,4	8,1	6,6	7,4	6,1	6,9
Przedsiębiorstwa i instytucje finansowe, nadwyżka Gospodarstwa domowe, wierzycielności netto (+) lub zadłużenie netto (-) (% PKB)	21,6	21,7	24,0	24,0	24,6	24,6	25,0	25,6	25,6	25,2	25,7
Wskaźnik cen nieruchomości mieszkaniowych w przeliczeniu na ceny stałe (r-d-r)	.	.	-5,4	-6,7	-4,6	-6,7	-4,7	1,2	.	.	.
Inwestycje mieszkaniowe (% PKB)	2,7	3,0	2,8	2,6	2,5	2,6	2,6	2,4	.	.	.
Deflator PKB (r-d-r)	2,7	3,6	3,9	2,3	3,2	2,4	0,4	0,4	0,3	0,9	1,4
Zharmonizowany wskaźnik cen konsump. (HICP, r-d-r)	2,1	4,2	4,0	2,7	3,9	3,7	0,8	0,1	-0,7	0,6	1,7
Nominalne wynagrodzenie na osobę zatrudnioną (r-d-r)	2,5	8,6	3,4	10,1	5,3	3,6	1,7	1,6	3,2	3,6	4,3
Wydajność pracy (realna, na osobę zatrudnioną, r-d-r)	3,1	0,1	2,3	6,5	4,4	1,4	1,3	1,6	.	.	.
Jednostkowe koszty pracy (ULC, gospodarka ogółem, r-d-r)	-0,6	8,5	1,1	3,4	0,9	2,1	0,3	0,0	0,6	0,7	1,3
Realne jednostkowe koszty pracy (r-d-r)	-3,2	4,8	-2,7	1,0	-2,3	-0,3	-0,1	-0,4	0,3	-0,2	-0,1
Realny efektywny kurs walutowy (ULC, r-d-r)	-0,7	13,8	-20,4	10,4	-2,6	-3,2	0,2	-0,3	-2,3	-4,5	.
Realny efektywny kurs walutowy (HICP, r-d-r)	0,8	9,0	-14,7	6,0	-2,2	-2,4	0,2	1,0	-2,2	-2,8	-0,5
Klin podatkowy na osobę stanu wolnego uzyskującą średnie wynagrodzenie (%)	28,2	25,0	24,4	24,6	24,6	24,7	24,8	24,8	.	.	.
Klin podatkowy na jedną osobę uzyskującą 50 % średniego wynagrodzenia (%)	25,5*	22,6	22,2	22,4	22,5	22,7	22,8	22,9	.	.	.
Zobowiązania ogółem sektora finansowego, nieskonsolidowane (r-d-r)	19,4	6,0	9,0	12,9	4,9	7,6	7,3	0,5	.	.	.
Współczynnik Tier 1 (%)2	.	10,5	12,6	11,5	11,2	12,0	13,4	13,2	.	.	.
Stopa zwrotu z kapitału własnego (%)3	.	17,0	9,1	12,5	13,8	11,7	9,7	8,6	.	.	.
Dług nieobsługiwany brutto (% papierów dłużnych ogółem oraz kredytów, pożyczek i zaliczek ogółem) (4)	.	3,4	6,4	6,4	6,0	6,4	6,0	5,4	.	.	.
Stopa bezrobocia	16,1	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0	7,5	7,0	6,5
Stopa bezrobocia długotrwałego (% ludności aktywnej	8,9	2,4	2,5	3,0	3,6	4,1	4,4	3,8	.	.	.
Stopa bezrobocia osób młodych (% ludności aktywnej zawodowo w tej samej grupie wiekowej)	34,0	17,2	20,6	23,7	25,8	26,5	27,3	23,9	20,9	.	.
Współczynnik aktywności zawodowej (wiek 15–64 lat)	63,7	63,8	64,7	65,3	65,7	66,5	67,0	67,9	.	.	.
Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (% ludności ogółem)	39,7	30,5	27,8	27,8	27,2	26,7	25,8	24,7	.	.	.
Osoby żyjące w gosp. dom. o bardzo małej intensywności pracy (% ludności ogółem w wieku poniżej 60 lat)	12,3	8,0	6,9	7,3	6,9	6,9	7,2	7,3	.	.	.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorząd. (% PKB)	-4,1	-3,6	-7,3	-7,5	-4,9	-3,7	-4,0	-3,3	-3,0	-2,8	-3,4
Wskaźnik dochodów podatkowych w stosunku do PKB (%)	34,1	35,2	32,3	32,0	32,5	32,8	32,8	33,0	33,2	33,7	33,5
Saldo strukturalne (% PKB)	.	.	.	-8,2	-6,0	-4,0	-3,4	-2,6	-2,7	-3,2	-3,4
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	46,0	46,6	49,8	53,3	54,4	54,0	55,9	50,4	51,4	52,5	53,5

(1) Suma portfelowych papierów dłużnych, innych inwestycji

(2,3) Krajowe grupy bankowe i samodzielne banki.

(4) Krajowe grupy bankowe i samodzielne banki, jednostki zależne kontrolowane przez podmioty zagraniczne (z UE lub spoza UE) oraz oddziały kontrolowane przez podmioty zagraniczne (z UE lub spoza UE).

(\*) Oznacza BPMS lub ESA95.

Źródło: Komisja Europejska, prognoza z zimy 2016 r. EBC



## 2. PROBLEMY STRUKTURALNE

W niniejszej sekcji przedstawiono analizę najważniejszych problemów gospodarczych o charakterze strukturalnym oraz wyzwań społecznych, przed którymi stoi Polska. W pierwszej kolejności omówione są dziedziny polityki objęte zaleceniami dla poszczególnych krajów wydanymi w 2015 r., tzn. opodatkowanie, ramy budżetowe i stabilność finansów publicznych. W drugiej kolejności przeanalizowano sytuację na rynku pracy, w tym edukację, politykę społeczną i opiekę zdrowotną. Trzecią omawianą dziedziną są wyniki Polski w zakresie badań naukowych i rozwoju, w szczególności powiązania między sektorem biznesu a środowiskiem akademickim, jakość działalności naukowej i finansowanie działalności badawczo-rozwojowej. Przeanalizowano również główne przeszkody utrudniające działalność gospodarczą, skupiając się na najważniejszych słabościach otoczenia biznesowego i systemu sądownictwa, a także administracji publicznej. Ostatnia część analizy jest poświęcona infrastrukturalnym wąskim gardłom, zwłaszcza w sieciach transportu i łączności oraz sieciach energetycznych. Omówiono również kwestie efektywności energetycznej i ochrony środowiska.

### 2.1. PODATKI, RAMY POLITYKI FISKALNEJ I DŁUGOTERMINOWA STABILNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

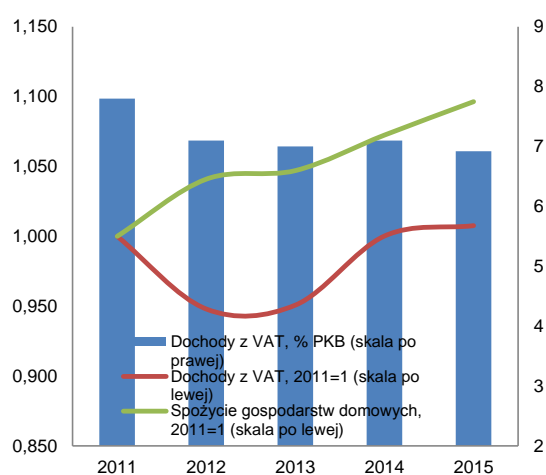
**Głównym wyzwaniem dla Polski pozostaje walka z oszustwami dotyczącymi podatku od wartości dodanej (VAT).** Niedawno opublikowane ogólnounijne badanie wskazuje, że w 2013 r. w Polsce istniał poważny problem nieprzestrzegania przepisów o podatku VAT i luki w poborze tego podatku <sup>(2)</sup>. Luka w podatku VAT wyniosła 26,7 %, czyli znacznie powyżej średniej unijnej, i jej wysokość pokrywała się z własnymi szacunkami polskich władz. Według innego badania, przeprowadzonego przez międzynarodową firmę konsultingową, luka w podatku VAT utrzymała się na wysokim poziomie również w 2015 r. <sup>(3)</sup>. Od 2011 r. odnotowywany jest spadek dochodów z VAT (wyrażonych jako odsetek PKB). Także w 2015 r. pobór VAT okazał się znacznie niższy od przewidzianego w budżecie państwa na ten rok; różnicy tej nie można w pełni wytłumaczyć odmienną niż w założeniach budżetowych sytuacją makroekonomiczną (chodzi tutaj głównie o niższą inflację) (wykres 2.1.1). Prognozy faktycznie wskazują, że w 2015 r. dochody z podatku VAT w relacji do PKB spadły do najniższego od 2004 r. poziomu, pomimo wprowadzonych do tej pory środków (takich jak mechanizm odwrotnego obciążenia czy solidarna odpowiedzialność nabywcy „towarów wrażliwych” z ich dostawcą dotycząca zapłaty

podatku VAT). Polska kontynuuje wdrażanie dodatkowych środków, takich jak lepsze planowanie i koordynacja kontroli dotyczących podatku VAT oraz podnoszenie świadomości publicznej na temat oszustw związanych z VAT. Największą przeszkodą jest brak kompleksowej strategii na rzecz poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego, która określałaby konkretne cele ilościowe. Nowy minister finansów podkreślił wolę znacznego zwiększenia poboru VAT przez zwalczanie oszustw dotyczących tego podatku. Obecnie przygotowywana jest nowa strategia, w której kładzie się nacisk na poprawę przestrzegania przepisów podatkowych i zwalczanie uchylania się od opodatkowania. Oczekuje się, że strategia ta obejmie środki służące do wykrywania i zwalczania oszustw związanych z VAT, takie jak nowe narzędzia informatyczne, reformę administracji podatkowej (zob. poniżej) i obniżenie limitu transakcji gotówkowych między przedsiębiorstwami.

<sup>(2)</sup> Analiza za 2015 r. przygotowana dla Komisji Europejskiej przez CBP/CASE: „2013 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in 26 EU Member States”.

<sup>(3)</sup> <http://www.pwc.pl/pl/pdf/luka-vat-pwc-wrzesien-2015.pdf>

Wykres 2.1.1: Dochody z VAT w Polsce



Źródło: Eurostat, prognozy służb Komisji Europejskiej (na podstawie danych Ministerstwa Finansów) na 2015 r.

W Polsce nadal występują problemy, które utrudniają poprawę skuteczności i efektywności polskiej administracji podatkowej. Wskaźnik kosztów poboru, tzn. relacja kosztów administracyjnych do pobranych dochodów podatkowych netto, jest najwyższy w UE <sup>(4)</sup>. Za jedną z najważniejszych słabości zmniejszających skuteczność działań polskiej administracji podatkowej uznaje się rozdrobnienie jej struktur. Administracja podatkowa pozostaje podzielona na 16 izb skarbowych i 400 urzędów skarbowych; w jej obrębie działają też różne systemy informatyczne. Według niedawnego badania OECD Polska ma jeden z najniższych wskaźników obrazujących udział wydatków informatycznych w łącznych wydatkach administracji podatkowej <sup>(5)</sup>. To samo badanie pokazuje, że wskaźniki efektywności w państwach, których administracje podatkowe dużo inwestują w rozwiązania informatyczne, plasują się zwykle powyżej średniej. Pomimo licznych działań kompleksowa modernizacja administracji podatkowej w Polsce jest wciąż niekompletna. W kwietniu 2015 r. połączono organizacyjnie procesy pomocnicze (m.in. kadrowe) urzędów skarbowych i izb

<sup>(4)</sup> Komisja Europejska „Reformy podatkowe w państwach członkowskich UE w 2015 r. – Stojące przed polityką podatkową wyzwania dotyczące wzrostu gospodarczego i stabilności budżetowej”.

<sup>(5)</sup> Badanie OECD z 2015 r. „Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies”, OECD Publishing, Paryż.

skarbowych na szczeblu wojewódzkim. W lipcu 2015 r. przyjęto nową ustawę o administracji podatkowej mającą na celu usprawnienie funkcjonowania administracji podatkowej oraz poprawę jakości usług dla podatników. Działania te nie usunęły jednak słabości polegającej na rozdrobnieniu struktur. Powołano specjalną komisję w celu opracowania projektu utworzenia jednolitej krajowej administracji podatkowej przez połączenie istniejących urzędów skarbowych, izb skarbowych i administracji celnej oraz wdrożenie adekwatnego systemu informatycznego. Nie wiadomo jeszcze, jaki będzie ostateczny kształt tego projektu i czy doprowadzi on do poprawy podstawowych funkcji administracji podatkowej, takich jak ocena ryzyka związanego z przestrzeganiem przepisów podatkowych, windykacja podatkowa i kontrole podatkowe, oraz do wdrożenia nowoczesnego i jednolitego systemu informatycznego wspierającego te funkcje.

Koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego są nadal wysokie. Według ostatniego raportu Banku Światowego „Doing Business” liczba godzin, jaką przedsiębiorstwa muszą poświęcić na wywiązywanie się z obowiązków podatkowych, zmniejszyła się wprawdzie nieznacznie w porównaniu z ubiegłym rokiem, ale wciąż jest bardzo wysoka (271 godzin rocznie, podczas gdy średnia UE to 186 godzin). Inne raporty wskazują, że złożoność regulacji podatkowych stanowi czynnik najbardziej utrudniający prowadzenie działalności gospodarczej <sup>(6)</sup>. W Polsce przeprowadzono już szereg reform podatkowych. Wzrosła liczba deklaracji podatkowych składanych drogą elektroniczną, a od 2015 r. udostępniana jest, w ograniczonym zakresie, usługa wstępnie wypełnionego zeznania podatkowego. Ustawa z lipca 2015 r. o administracji podatkowej ma na celu stworzenie systemu obsługi i wsparcia dla podatników. We wrześniu 2015 r. w urzędach skarbowych uruchomiono 50 pierwszych centrów obsługi, które oferują doradztwo nie tylko w sprawach podatkowych, ale także w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz akcyzy. Rozpoczynający działalność przedsiębiorcy mogą dodatkowo korzystać z usług asystenta podatnika przez okres 18 miesięcy. Wejście w życie

<sup>(6)</sup> Światowe Forum Ekonomiczne „Global Competitiveness Report”.

niektórych przepisów ustawy z lipca 2015 r. zostało jednak przesunięte na lipiec 2016 r., w oczekiwaniu na reorganizację administracji podatkowej. Od lipca 2015 r. wprowadzono specjalizację rzeczową (według rodzaju podatku) biur Krajowej Informacji Podatkowej. To odejście od modelu właściwości miejscowej ma na celu zwiększenie jednolitości stanowisk prezentowanych w wydawanych interpretacjach i rozwiązanie problemu różnych interpretacji w poszczególnych regionach. Biura udzielają teraz informacji zarówno na temat podatków, jak i cel.

**Polska w dalszym ciągu stosuje obniżone stawki VAT od wielu towarów i usług.** Praktyka ta przyczynia się do dużych strat dochodów i zmniejsza skuteczność systemu VAT. Polska plasuje się na drugim miejscu w UE pod względem wysokości potencjalnych dochodów utraconych wskutek obniżonych stawek VAT i fakultatywnych zwolnień<sup>(7)</sup>. Niektóre obniżone stawki podatku VAT są przedstawiane jako instrumenty wspierające rodziny o niższych dochodach. Obniżone stawki VAT nie są jednak skuteczne w osiąganiu tego celu, przede wszystkim dlatego, że nie są specjalnie ukierunkowane na potrzeby gospodarstw domowych w trudnej sytuacji. Dowody wskazują także, że obniżone stawki VAT subsydują w znacznym stopniu zamożnych podatników. Świadczenia społeczne i podatek dochodowy są instrumentami, które można lepiej ukierunkować, a w związku z tym nadają się bardziej do osiągnięcia celów redystrybucyjnych.

### Ramy budżetowe

**Obecne ramy budżetowe zawierają pozytywne elementy, ale podlegają zmianom, które zmniejszają ich efektywność.** Średnioterminowe planowanie budżetowe w Polsce opiera się na Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, który obejmuje cztery lata i stanowi podstawę do przygotowania rocznych budżetów. Zgodnie z Konstytucją RP obowiązują odrębne reguły dotyczące długu instytucji rządowych i samorządowych oraz długu samorządów

lokalnych. Pod koniec 2013 r., w odpowiedzi na zalecenie Rady z tego roku, wprowadzono stabilizującą regułę wydatkową, która obejmuje niemal cały sektor instytucji rządowych i samorządowych. Na wiarygodność ram fiskalnych niekorzystnie wpływają jednak częste zmiany obowiązujących przepisów, m.in. usunięcie w 2013 r. specjalnego mechanizmu korekty finansowej, stosowanego w przypadku przekroczenia 50 % progu wskaźnika zadłużenia, czy też wycofanie – w tym samym roku – przepisu, zgodnie z którym projekt budżetu na dany rok nie może przewidywać deficytu wyższego od deficytu określonego na ten rok w wieloletnim planie finansowym państwa. Ostatnie zmiany reguły wydatkowej, uchwalone w grudniu 2015 r., przewidują korektę limitu wydatkowego przy pomocy średniookresowego celu inflacyjnego banku centralnego (2,5 %) i umożliwienie zwiększenia limitu wydatkowego w przypadku planowanej realizacji w roku budżetowym działań jednorazowych i tymczasowych zwiększających dochody. W świetle obecnego poziomu inflacji zmiany te doprowadzą do zwiększenia limitów wydatkowych, a przez to znacznie zmniejszą skuteczność reguły wydatkowej.

**Ramom budżetowym brakuje w pełni niezależnej rady budżetowej.** Polska jest jedynym państwem członkowskim UE, w którym nie istnieje niezależna rada budżetowa ani nie jest planowane jej ustanowienie. Instytucje działające obecnie w Polsce wykonują tylko niewielką część zadań spośród tych, które należą zwykle do kompetencji niezależnej rady budżetowej. Jeśli chodzi o działania *ex ante*, Rada Polityki Pieniężnej Narodowego Banku Polskiego przedstawia opinię dotyczącą założeń makroekonomicznych stanowiących podstawę budżetu państwa; prowadzi się też konsultacje z partnerami społecznymi. Jeśli chodzi o działania *ex post*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Sejmowi coroczne sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej oraz zgodności z przepisami prawnymi i administracyjnymi regulującymi proces budżetowy. Kompetencje niezależnej operacyjnie i finansowo rady budżetowej miałyby jednak inny charakter i byłyby znacznie szersze. Jej zakres kompetencji obejmuje zwykle: 1) kontrolę *ex ante* zgodności z krajowymi i unijnymi regulacjami fiskalnymi, ocenę prognoz makroekonomicznych i budżetowych oraz analizę długoterminowej stabilności finansów

(7) Analiza za 2015 r. przygotowana dla Komisji Europejskiej przez CBP/CASE: „2013 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in 26 EU Member States”.



publicznych; oraz 2) ocenę *ex post* zgodności z regułami fiskalnymi. Organ ten mógłby się znacząco przyczynić do zwiększenia przejrzystości i rozliczalności polityki budżetowej przez monitorowanie i ocenę procesu kształtowania polityki budżetowej oraz wydawanie regularnych zaleceń adresowanych do rządu. W ten sposób niezależna rada budżetowa przyczyniłaby się w walnie do wzmocnienia polskich ram budżetowych; jest to szczególnie istotne w świetle częstych zmian reguł fiskalnych obowiązujących w Polsce, mających wpływ na dług i wydatki.

który sygnalizuje lukę w długoterminowej stabilności finansów publicznych. Znaczna część tego ryzyka wiąże się z niekorzystną wyjściową sytuacją budżetową (jej wkład w wymaganą korektę budżetową wynosi 2,9 p.p. PKB) oraz koniecznością sfinansowania przyszłego wzrostu kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa (1,1 p.p. PKB), zwłaszcza w dziedzinach opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Dlatego też – w perspektywie długoterminowej – kluczowe znaczenie dla poprawy stabilności finansów publicznych ma ograniczenie prognozowanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

### **Długoterminowa stabilność finansów publicznych**

**Istnieją poważne zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w perspektywie długoterminowej ze względu na niekorzystną wyjściową sytuację budżetową i przewidywany wzrost kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa.** W krótkiej perspektywie Polska nie jest narażona na znaczące ryzyko napięć budżetowych<sup>(8)</sup>, chociaż niektóre czynniki (takie jak obecne saldo pierwotne, udział inwestorów zagranicznych w polskim długu publicznym i odsetek obligacji skarbowych emitowanych w walutach obcych) wskazują na ewentualne wyzwania krótkoterminowe. Poziom ryzyka finansowego w średniej perspektywie wydaje się być jednak wysoki z punktu widzenia analizy zdolności obsługi zadłużenia, w związku z rosnącym długiem, który osiągnie stosunkowo wysoki poziom na koniec okresu objętego prognozą (2026 r.). Najważniejsze czynniki ryzyka zagrażające średnioterminowej stabilności finansów publicznych, które sygnalizuje wskaźnik S1, to ryzyko budżetowe wynikające głównie z niekorzystnej wyjściowej sytuacji budżetowej oraz – w mniejszym stopniu – z przewidywanego wzrostu wydatków publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa<sup>(9)</sup>. W długiej perspektywie poziom ryzyka dla stabilności finansów publicznych, na które jest narażona Polska, jest średni; ryzyko to wynika z dość wysokiej wartości (4 p.p. PKB) wskaźnika S2,

<sup>(8)</sup> Na podstawie wskaźnika S0, umożliwiającego wczesne wykrywanie napięć budżetowych; Sprawozdanie za 2015 r. dotyczące stabilności finansów publicznych, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eqip/pdf/ip018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eqip/pdf/ip018_en.pdf).

<sup>(9)</sup> Dodatkowe informacje na temat wszystkich wskaźników stabilności finansów publicznych, tj. S0, S1 i S2, oraz metodologii oceny ryzyka – zob. tamże.

## 2.2. RYNEK PRACY, EDUKACJA I POLITYKA SPOŁECZNA

### Rynek pracy

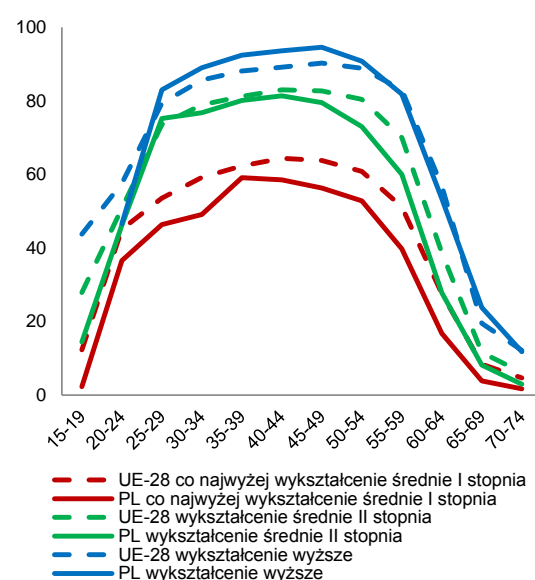
**Zróźnicowanie współczynników aktywności zawodowej i wskaźników zatrudnienia można wytłumaczyć tendencjami w zakresie poziomu wykształcenia i umiejętności.** Pomimo znaczącej poprawy w ostatnim dziesięcioleciu w III kwartale 2015 r. wskaźnik zatrudnienia wyniósł 68,4 %, a więc wciąż 2,2 punktu procentowego poniżej średniej unijnej. Ta różnica spowodowana jest przede wszystkim znacznie niższym współczynnikiem aktywności zawodowej młodszych i starszych pracowników, zwłaszcza kobiet (wykres 2.2.1). Podczas gdy niższy współczynnik aktywności zawodowej starszych pracowników jest związany z niskim poziomem umiejętności i wykształcenia, to wśród młodych ludzi (w wieku 15–24 lata) wynika on ze stosunkowo wysokiego uczestnictwa w edukacji, zwłaszcza w szkolnictwie wyższym.

**Wysoki poziom wykształcenia młodszych pokoleń dobrze wróży polskiej gospodarce, w przeciwieństwie do zróźnicowania wskaźnika zatrudnienia ze względu na płeć.** W Polsce odsetek osób z wyższym wykształceniem, które nie ukończyły 40 lat, jest wysoki, a wskaźniki zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem przekraczają średnią dla UE. Zróźnicowanie wskaźników zatrudnienia ze względu na płeć wciąż jednak hamuje potencjał polskiej gospodarki. Największe zróźnicowanie dotyczy grupy wiekowej 55–64 lata, ze względu na wczesne przechodzenie na emeryturę kobiet. Wysokie zróźnicowanie występuje jednak również w grupie osób w wieku 25–34 lata, z uwagi na przedłużające się przerwy w aktywności zawodowej młodych matek i niewystarczający dostęp do opieki nad dziećmi. Innym czynnikiem znacznie zmniejszającym szanse na zatrudnienie jest niepełnosprawność. Niedobór wykwalifikowanej siły roboczej, bariery w mobilności geograficznej oraz stosunkowo mała popularność pracy w niepełnym wymiarze czasu również utrudniają pełne wykorzystanie potencjału zatrudnienia.

**Bezrobocie stale spada, ale wciąż jest problemem.** Wskaźnik bezrobocia zmniejsza się od 2013 r. i w III kwartale 2015 r. wyniósł 7,1 %, a więc wrócił do poziomu sprzed kryzysu. Bezrobocie długotrwałe stanowi około 38 % łącznego bezrobocia. Wskaźnik bezrobocia osób

młodych (20,5 % w III kwartale 2015 r.) również spadł z wysokiego poziomu notowanego w 2013 r. Bezrobocie jest jednak wciąż wysokie wśród młodych ludzi o niskich lub średnich kwalifikacjach, zwłaszcza zawodowych. Rosnąca liczba nieobsadzonych stanowisk oraz długi średni okres poszukiwania pracy przez bezrobotnych sugeruje, że coraz trudniej jest dopasować istniejące oferty pracy do pozostającej grupy bezrobotnych. W 2014 r. 12 % osób w wieku 15–24 lata stanowiła młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nieszkoląca się (młodzież NEET). Odsetek ten wynosi nieco mniej niż średnia dla UE.

Wykres 2.2.1: Wskaźniki zatrudnienia według poziomu wykształcenia i wieku, III kwartał 2015 r.



Źródło: Eurostat

**W sytuacji szybkiego starzenia się społeczeństwa i emigracji, niezwykle istotne jest stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego i wykorzystanie imigracji.** Współczynniki płodności od dawna utrzymują się na poziomie znacznie poniżej stopy reprodukcji, przy czym najniższą wartość 1,3 odnotowano w 2013 r. Prognozuje się, że stosunek procentowy osób starszych do całej populacji wzrośnie z 20,9 % w 2010 r. do 58 % w 2050 r. Na sytuację demograficzną negatywnie wpływają także przepływy migracyjne, w szczególności stale



utrzymujący się wysoki poziom emigracji<sup>(10)</sup>. Mimo że w ciągu pięciu lat od 2009 do 2014 r. średni rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę zwiększył się do 59,5 lat w przypadku kobiet i do 62,1 lat w przypadku mężczyzn, to wciąż jest on znacząco niższy od ustawowego wieku emerytalnego. Obecne plany odejścia od stopniowego podwyższania ustawowego wieku emerytalnego mogą zagrozić staraniom o rozwiązanie problemu kurczącej się siły roboczej. Imigracja, zwłaszcza pracowników z Ukrainy, odgrywa coraz ważniejszą rolę w funkcjonowaniu rynku pracy w Polsce.

**Rolnictwo nadal ma wysoki udział w zatrudnieniu ogółem w Polsce.** W sektorze rolnictwa pracuje blisko 12 % całkowitej siły roboczej. Odsetek ten w ostatnim dziesięcioleciu zmniejszał się bardzo powoli. Wydajność pracy w sektorze rolnictwa jest szczególnie niska (wykres 2.2.2)<sup>(11)</sup>, a średnia wielkość gospodarstwa rolnego w Polsce należy do najmniejszych w UE<sup>(12)</sup>. Odsetek osób samozatrudnionych wynoszący 17,9 % w 2014 r. jest jednym z najwyższych w UE (średnia 14,4 %). Około 41 % wszystkich osób samozatrudnionych w wieku 15–64 lata pracuje w rolnictwie, 16,4 % w sprzedaży detalicznej, a 9,4 % w budownictwie. Proporcje te są jednak różne w zależności od regionu, gdyż odsetek osób samozatrudnionych i pracujących w rolnictwie jest wyraźnie wyższy we wschodniej części Polski (wykres 2.2.3).

**Preferencyjne systemy zabezpieczenia społecznego i opodatkowania rolników nadal hamują mobilność i są obciążeniem dla finansów publicznych,** Państwowe dotacje do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

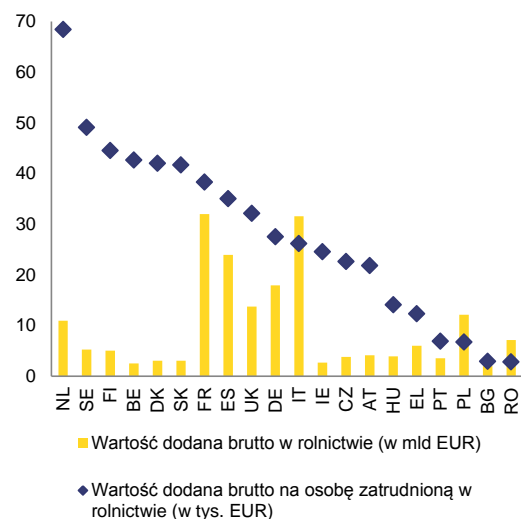
<sup>(10)</sup> Szacuje się, że blisko 1,2 mln osób wyemigrowało z Polski w latach 2009–2013. W samym 2013 r. wyjechało 280 000 osób. Była to czwarta pod względem wielkości liczba emigrantów w UE w 2013 r. Jednocześnie w postępie geometrycznym rosną przepływy migracyjne, które mają odegrać istotną rolę w rynku pracy w przyszłości (wzrost z 10 000 w 2006 r. do 220 000 w 2013 r.).

<sup>(11)</sup> Przykładowo w 2013 r. było to 6 300 EUR na osobę wartości dodanej w porównaniu ze średnią 19 800 EUR w państwach objętych europejską siecią rolniczych systemów zabezpieczenia społecznego (ENASP).

<sup>(12)</sup> 11,3 hektara na gospodarstwo rolne w porównaniu ze średnią 47 hektarów na gospodarstwo rolne w ENASP. Według danych KRUS ponad 900 000 gospodarstw w Polsce – z łącznej liczby 1,1 mln – to gospodarstwa liczące mniej niż 10 hektarów.

(KRUS) sięgają blisko 1 % PKB, podczas gdy składki od rolników pokrywają mniej niż 10 % łącznych kosztów tego funduszu. Powiązanie między wysokością świadczeń a składkami w tym systemie jest słabe, a składki są opłacane w większości przypadków według stawki zryczałtowanej<sup>(13)</sup>. Ponadto nie ma trwałych rozwiązań systemowych umożliwiających stosowanie kryterium dochodowego, np. aby wykluczyć rolników o wysokich dochodach z uczestnictwa w tym systemie. Jeśli chodzi o preferencyjny system podatkowy, to obecnie rolnicy płacą podatek rolny na podstawie wielkości gospodarstwa i jakości gruntu, a więc niezależnie od rzeczywistych dochodów. W rezultacie KRUS i preferencyjny system podatkowy tworzą zachęty do utrzymywania niewielkich działek rolnych i pozostawania w rolnictwie. Taka sytuacja skutkuje też ukrytym bezrobociem lub niepełnym zatrudnieniem na obszarach wiejskich, a także zwiększonym udziałem gospodarki nieformalnej.

Wykres 2.2.2: Wartość dodana brutto w rolnictwie



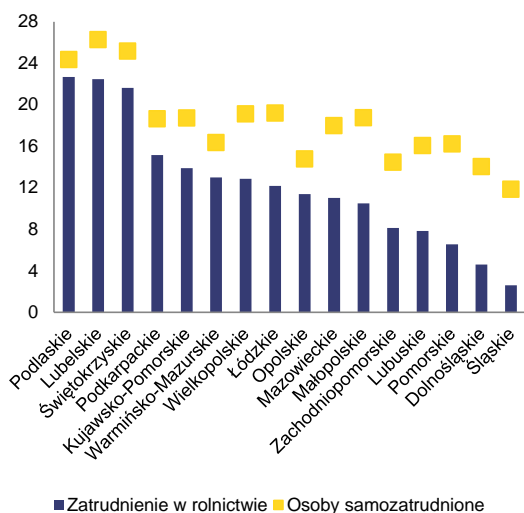
Źródło: AMECO

**Preferencyjne systemy emerytalne dla górników są kosztowne i hamują mobilność pracowników,**

<sup>(13)</sup> Dla przykładu zwykle składki na ubezpieczenie społeczne w powszechnym systemie zabezpieczenia społecznego (ZUS) od minimalnego wynagrodzenia wynoszą około 500 PLN na miesiąc (120 EUR), natomiast najniższa składka do KRUS od gospodarstw o wielkości poniżej 50 hektarów (przeważająca większość polskich gospodarstw rolnych) wynosi zaledwie 130 PLN na miesiąc (30 EUR) – bez względu na rzeczywiste dochody.

**choć w mniejszym stopniu.** Górnicy są zwolnieni z powszechnego publicznego systemu emerytalnego o zdefiniowanej składce i przysługują im specjalne preferencyjne emerytalne współczynniki mnożnikowe, które w skali roku generują znaczne koszty dla finansów publicznych, sięgające ponad 0,5 % PKB. Według niedawnych statystyk polskiego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych <sup>(14)</sup> emerytury górnicze stanowią blisko 8 % wszystkich wydatków na emerytury, przy czym liczba uprawnionych górników stanowi niewiele ponad 4 % łącznej populacji emerytów objętych ZUS. Ponadto górnicy korzystają z przywileju możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę. W efekcie rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę górników jest znacznie niższy i górnicy otrzymują wyższe emerytury przez znacząco dłuższy czas – w porównaniu z uczestnikami powszechnego systemu emerytalnego.

Wykres 2.2.3: **Zatrudnienie w rolnictwie oraz osoby samozatrudnione (wiek 15–64 lata) jako odsetek zatrudnienia ogółem, 2014 r.**



Źródło: Eurostat

**Tworzenie miejsc pracy odbywa się prawie wyłącznie na podstawie umów o pracę na czas określony.** W III kwartale 2015 r. udział zatrudnienia na czas określony w Polsce wyniósł blisko 28 % – najwięcej w UE. Zjawisko to dotyczy szczególnie ludzi młodych, w wieku 15–24 lata; w

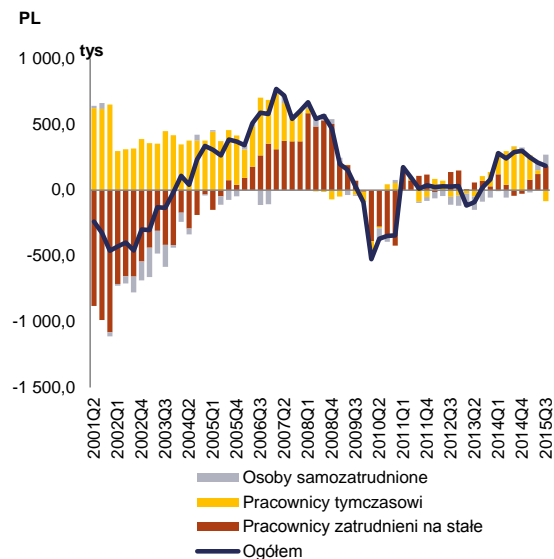
III kwartale 2015 r. 73 % wszystkich zatrudnionych osób w tej grupie wiekowej pracowało na podstawie umowy czas określony – był to jeden z najwyższych wskaźników odnotowanych w UE. Prawie połowa wszystkich pracujących na czas określony (około 1,4 mln) zawarła umowy cywilnoprawne, a nie umowy oparte na prawie pracy. Umowy na czas określony stały się popularne na początku XXI wieku i od tej pory są stałym elementem polskiego rynku pracy. Między rokiem 2001 a 2014 liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy na czas określony zwiększyła się o 2,3 mln, zaś liczba zatrudnionych na czas nieokreślony zmniejszyła się o 0,2 mln. W pierwszych trzech kwartałach 2015 r. jednak to stałe miejsca pracy napędzały ogólny wzrost zatrudnienia (wykres 2.2.4).

**Umowy na czas określony wydają się być nadużywane na rynku pracy i mają negatywny wpływ na wydajność i akumulację kapitału ludzkiego.** Takie umowy rzadko prowadzą do stałego zatrudnienia. W 2014 r. odsetek osób, które przeszły z zatrudnienia na czas określony do stałego zatrudnienia, wyniósł zaledwie 18,3 %. W większości przypadków takie rozwiązania nie są dobrowolnie wybierane przez pracowników, zwłaszcza młodych ludzi. Pracodawcy zwykle mniej inwestują w doskonalenie umiejętności i kompetencji pracowników zatrudnionych na czas określony, co będzie miało długofalowe negatywne skutki dla rynku pracy, biorąc pod uwagę uporczywe stosowanie takich umów w przypadku młodych i gorzej wykwalifikowanych pracowników. Z drugiej strony pozytywne jest to, że umowy na czas określony wydają się być skuteczne w zwiększaniu zatrudnienia starszych ludzi, którzy częściej dobrowolnie wybierają taką formę zatrudnienia <sup>(15)</sup>.

<sup>(15)</sup> Gatti R., Goraus K. i Morgandi, M (2014 r.). Balancing Flexibility and Worker Protection. Understanding Labor Market Duality in Poland. Bank Światowy, Waszyngton.

<sup>(14)</sup> Okres od stycznia do września 2015 r.; <http://www.zus.pl/files/biul0315.pdf>

Wykres 2.2.4: **Formy zatrudnienia (na czas nieokreślony, określony lub samozatrudnienie), zmiany w ujęciu rok do roku**



Źródło: Eurostat

**Bardzo duży odsetek nietypowych umów o pracę można wytłumaczyć sztywnymi przepisami Kodeksu pracy oraz preferencyjnymi systemami zabezpieczenia społecznego i opodatkowania.** Umowy cywilnoprawne w Polsce są kojarzone z niższymi składkami na ubezpieczenie społeczne i preferencyjnym opodatkowaniem, co obniża ogólne koszty pracy. Ponadto takie umowy można łatwo rozwiązać i ułatwiają one zatrudnienie za płacę niższą od minimalnego wynagrodzenia za pracę. Z drugiej strony niektóre elementy Kodeksu pracy zniechęcają pracodawców do zatrudniania pracowników na podstawie umowy na czas nieokreślony, zwłaszcza z powodu złożoności prawa pracy i wysokich ukrytych kosztów zwolnień w przypadku takich umów. Są to między innymi wysokie koszty proceduralne, koszty związane z długotrwałymi i niepewnymi mechanizmami rozwiązywania sporów (w tym możliwość ponownego zatrudnienia) oraz przepisy takie jak specjalna ochrona starszych pracowników przed zwolnieniami (zob. również sekcja 2.4 na temat zaległych spraw w sądach pracy).

**Polska niedawno wprowadziła pierwsze środki w celu ograniczenia segmentacji rynku pracy.** Nowelizacja Kodeksu pracy, która weszła w życie w lutym 2016 r., wprowadza ograniczenia w

liczbie zawieranych kolejno umów o pracę na czas określony oraz maksymalny okres, na jaki mogą zostać zawarte. Ponadto dostosowuje okres wypowiedzenia umowy na czas określony, aby był taki sam jak okres wypowiedzenia umowy na czas nieokreślony (ramka 2.2.1). Od dnia 1 stycznia 2016 r. zwiększono obciążenia socjalne związane z niektórymi umowami cywilnoprawnymi. Również w styczniu 2016 r. przedłożono dwa projekty ustaw, z których pierwszy (i) zwiększa rolę Państwowej Inspekcji Pracy, a drugi (ii) wprowadza minimalną stawkę godzinową w wysokości 12 PLN dla osób zatrudnionych na umowę cywilnoprawną.

### Standardowe umowy o pracę

W polskim Kodeksie pracy uregulowano szereg różnych rodzajów umów: umowy na czas nieokreślony, umowy na czas określony oraz umowy na okres próbny. Każda z tych umów podlega szczegółowym przepisom Kodeksu pracy i nadaje uprawnienia do płatnego urlopu, urlopu macierzyńskiego i wychowawczego, odprawy w razie zwolnienia grupowego oraz świadczeń dla bezrobotnych. Stosowanie pracy tymczasowej ogranicza się do pracy sezonowej, zleceń ad hoc, zadań, które nie mogą być wykonane w terminie przez stałych pracowników przedsiębiorstwa, oraz zastępstw pracowników przebywających na długich zwolnieniach lub urloпах.

Surowość przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia, zarówno w odniesieniu do umów na czas nieokreślony, jak i umów na czas określony, jest zbliżona do średniej – wynika ze wskaźników opracowanych przez OECD. Zwolnienia grupowe są bardziej surowo regulowane przepisami niż zwolnienia indywidualnych pracowników. W przypadku zwolnienia indywidualnego istnieje obowiązek powiadomienia przedstawiciela związku zawodowego, maksymalny czas wypowiedzenia jest przeciętny, a odprawa niska. Przepisy dotyczące definicji niesprawiedliwego zwolnienia również nie są szczególnie restrykcyjne. A jednak postępowania sądowe dotyczące zwolnienia z pracy (kwestia, której nie obejmują wskaźniki ochrony zatrudnienia opracowane przez OECD) są długotrwałe, a ich wynik bardzo trudny do przewidzenia, co pociąga za sobą duże potencjalne koszty i zniechęca pracodawców do zatrudniania na podstawie umów na czas nieokreślony. Procedura konsultacji ze związkami zawodowymi jest szeroko zakrojona i czasochłonna, ale nie zapewnia prawdziwej ochrony pracownikom. Ponadto liczne kategorie pracowników, w tym starsi pracownicy, którym brakuje mniej niż czterech lat do osiągnięcia wieku emerytalnego, korzystają ze zwiększonej ochrony pracy i nie mogą zostać zwolnieni, chyba że dojdzie do likwidacji przedsiębiorstwa pracodawcy. Obowiązki związane z ponownym zatrudnieniem w przypadku niesprawiedliwego zwolnienia również są dużym obciążeniem. Ponadto nie ma różnicy w zasadach ochrony przed zwolnieniem w dużych i małych firmach. Wreszcie, limit trzech miesięcy dla umów na okres próbny, które mogą być stosowane przed zawarciem umowy na czas nieokreślony lub umowy na czas określony, jest jednym z najkrótszych w UE, co potencjalnie ogranicza zarówno zatrudnianie, jak jakość dopasowania kwalifikacji pracownika do potrzeb pracodawcy.

### Umowy cywilnoprawne

Podczas gdy umowy na czas nieokreślony, umowy na czas określony i inne tymczasowe umowy o pracę są uregulowane Kodeksem pracy, stosunki pracy mogą też być uregulowane Kodeksem cywilnym. Umowy zawierane na podstawie Kodeksu cywilnego różnią się od omówionych powyżej umów przede wszystkim tym, że określają konkretną pracę do wykonania w określonym czasie. Umowy te są tańsze dla pracodawców, ponieważ określają ograniczone warunki ochrony socjalnej. Najpopularniejszymi umowami tego typu są:

1. *Umowy zlecenia*, które wiążą się z wykonaniem określonej czynności. Istotą tego rodzaju umowy jest to, że jedna strona (zleceniodawca) zleca drugiej stronie (zleceniobiorcy) wykonanie określonych czynności. Przewidywany wynik jest tylko prawdopodobny; ryzyko związane z realizacją umowy ponosi zleceniodawca. Zamówienie nie musi być konieczne sporządzone na piśmie, a za wykonaną pracę nie musi przysługiwać wynagrodzenie. Umowa ta nie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu, ale jeśli jest ona jedynym źródłem dochodu zleceniobiorcy lub jeśli zleceniodawca jest jego zwykłym pracodawcą, z którym ma zawartą umowę o pracę, wówczas obowiązkowe jest odprowadzanie składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Umowa podlega opodatkowaniu dochodów. Od 2016 r. wszystkie umowy zlecenia będą podlegać obowiązkowym składkom na ubezpieczenia społeczne (odpowiadającym wynagrodzeniu minimalnemu).
2. *Umowy o dzieło* wiążą się z osiągnięciem konkretnego rezultatu (i nie określają czasu ani miejsca pracy, nie przewidują też nadzorowania przez pracodawcę). Umowy przewidujące wykonanie określonego zadania lub pracy są często zawierane, ponieważ nie podlegają składkom na ubezpieczenia społeczne. Jeśli jednak firma zawiera umowę na wykonanie określonego zadania lub pracy ze swoim pracownikiem, wówczas jest zobowiązana do opłacania składek na ubezpieczenia społeczne tak samo jak w przypadku umowy o pracę. Umowa podlega opodatkowaniu dochodów.

Ważnymi cechami, które odróżniają umowę o pracę od umów cywilnoprawnych, są następujące cechy charakterystyczne umów o pracę: a) pracownik podlega pracodawcy; b) pracownik wykonuje pracę w określonym miejscu i czasie; c) wynagrodzenie wypłacane jest co miesiąc; d) praca musi być wykonywana osobiście i jest nadzorowana przez pracodawcę; e) obowiązki mogą zostać zmienione w czasie trwania okresu zatrudnienia; f) pracownik objęty jest obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym. Umowy cywilnoprawne nie muszą więc przestrzegać przepisów Kodeksu pracy, nie przewidują wynagrodzenia za nadgodziny i nie są objęte obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym. Ponadto pracownicy zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych nie mają prawa do organizowania się w związki zawodowe.

**Zreformowano publiczne służby zatrudnienia, aby poprawić skuteczność pośrednictwa pracy.**

Celem reformy jest lepsze dostosowanie usług do potrzeb bezrobotnych oraz bliższa współpraca z sektorem prywatnym. Zmiany legislacyjne uchwalone w 2014 r. przewidują: outsourcing usług aktywizacji zawodowej przez publiczne służby zatrudnienia; stworzenie „Programu Aktywizacja i Integracja” dla zindywidualizowanych usług aktywizacji zawodowej (program finansowany wspólnie przez urzędy pracy i ośrodki pomocy społecznej); profilowanie bezrobotnych.

**Negocjacje płacowe w Polsce są bardzo zdecentralizowane, lecz niedawno powołana Rada Dialogu Społecznego mogłaby wzmocnić dialog społeczny.**

Przynależność do związków zawodowych jest bardzo niska; podobnie jest w przypadku organizacji pracodawców. Polska jest też jednym z państw członkowskich o najmniejszym zasięgu negocjacji zbiorowych<sup>(16)</sup>. Negocjacje odbywają się w większości na szczeblu przedsiębiorstwa. Liczba układów zbiorowych dotyczących płac na szczeblu sektorowym w dalszym ciągu jest bardzo niska. Na poziomie krajowym w 2013 r. doszło do kryzysu dialogu społecznego, kiedy organizacje związków zawodowych wycofały się z Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. W efekcie tej patowej sytuacji w październiku 2015 r. ustanowiono nową Radę Dialogu Społecznego. Ma ona większe uprawnienia niż dawna Trójstronna Komisja i posiada prawo inicjatywy ustawodawczej w sprawach związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym, poprawą krajowej konkurencyjności gospodarczej i spójnością społeczną.

## Edukacja

**W ostatnich latach system edukacji w Polsce uległ znacznej poprawie.** W Polsce notuje się jeden z najniższych w UE wskaźników osób

przedwcześnie kończących naukę (5,4 % w 2014 r. w porównaniu ze średnią UE 11,1 %). Ponadto w 2012 r. polscy uczniowie uzyskali bardzo dobre wyniki w badaniu PISA organizowanym przez OECD; w szczególności Polska należy do państw o najwyższym wskaźniku alfabetyzacji. Odsetek 15-letnich uczniów, którzy uzyskali słabe wyniki w badaniu OECD PISA 2012, jest znacznie niższy od średniej UE we wszystkich trzech badanych dziedzinach. Między różnymi rodzajami szkół istnieją jednak duże różnice pod względem wyników w nauce. Duży wpływ na te wyniki ma pochodzenie społeczno-ekonomiczne uczniów, co rodzi pytania o dostępność edukacji.

**System edukacji jest mniej skuteczny w rozwijaniu u uczniów umiejętności przekrojowych, które są niezbędne na szybko zmieniającym się rynku pracy i konieczne dla innowacji.** System szkolnictwa skupia się na przekazywaniu wiedzy przy użyciu biernych metod uczenia się oraz na przygotowaniu uczniów do egzaminów testowych przez narzucanie im gotowych rozwiązań zamiast wspierania niezależnego rozwiązywania problemów, krytycznego myślenia i kreatywności. Jest to spowodowane między innymi faktem, że nauczyciele często nie dysponują odpowiednimi nowoczesnymi i innowacyjnymi metodami nauczania<sup>(17)</sup>.

**Poziom uczestnictwa w szkolnictwie wyższym jest bardzo wysoki, ale na jakość edukacji wpływają czynniki instytucjonalne i demograficzne.** W 2014 r. odsetek osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 30–34 lata wynosił 42,1 % – w porównaniu ze średnią UE 36,9 %. Odsetek ten wzrósł prawie czterokrotnie w ciągu ostatnich 15 lat. Nie zadbano jednak w wystarczający sposób o odpowiednią jakość edukacji w szkolnictwie wyższym. W ostatnim czasie absolwenci szkół wyższych w Polsce osiągają nieco gorsze wyniki od średniej UE pod względem umiejętności rozumowania matematycznego, natomiast jeśli chodzi o umiejętność czytania i pisania, są na poziomie średniej UE – wynika z badania OECD PIAAC. System oceny nie motywuje nauczycieli akademickich do wprowadzania innowacyjnych

<sup>(16)</sup> W 2012 r. przynależność do związków zawodowych wynosiła 12,7 % (odsetek członków związków zawodowych wśród wszystkich pracowników najemnych); zaś wskaźnik mierzący dostępność do organizacji pracodawców (odsetek pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorstwa, które są członkami organizacji pracodawców) w 2012 r. wyniósł 20 %. Odsetek negocjacji zbiorowych w 2012 r. wyniósł 14,7 %. Zaktualizowane dane ICTWSS, 2015 r.

<sup>(17)</sup> Zob. M. Czajkowska, M. Grochowalska, M. Orzechowska (2015 r.).



metod nauczania. Stopień umiędzynarodowienia polskiego szkolnictwa wyższego jest bardzo niewielki, zarówno pod względem liczby zagranicznych studentów, jak i udziału w międzynarodowej współpracy naukowej. Model finansowania szkolnictwa wyższego jest w dużym stopniu uzależniony od przeszłej renomy oraz wskaźników liczbowych uczelni, takich jak liczba studentów i nauczycieli akademickich. Dlatego spadek liczby studentów w wyniku ujemnych trendów demograficznych skutkuje pogorszeniem sytuacji finansowej instytucji szkolnictwa wyższego. Zmusza to wiele uczelni do obniżenia kryteriów przyjęć na studia celem przyciągnięcia większej liczby studentów. Wpływa to również na jakość nauczania. W efekcie porównywalna średnia pozycja polskiego szkolnictwa wyższego jest stosunkowo niska (zob. także sekcja 2.3).

**Nie ustanowiono w pełni powiązań między szkolnictwem wyższym a rynkiem pracy.** W biurach karier w instytucjach szkolnictwa wyższego brakuje personelu, a ich praca nie jest poddawana odpowiedniej ocenie jakości. Mimo że wykształcenie wyższe znacznie zwiększa szanse na zatrudnienie, znalezienie odpowiedniej pracy po ukończeniu studiów może być trudne i czasochłonne. Duża i wciąż rosnąca liczba pracowników z wyższym wykształceniem ma zbyt wysokie kwalifikacje w stosunku do zajmowanego stanowiska, co świadczy o niedopasowaniu umiejętności do potrzeb rynku pracy<sup>(18)</sup>. Pomimo wzrostu tej liczby zjawisko zbyt wysokich kwalifikacji w stosunku do zajmowanego stanowiska jest w Polsce znacznie mniej rozpowszechnione niż średnio w UE, na co wskazują niedawne badania Cedefop i OECD<sup>(19)</sup>.

**W dalszym ciągu niska jest też jakość i przydatność na rynku pracy kształcenia i szkolenia zawodowego (iVET).** Praktyczne przygotowanie nauczycieli przedmiotów zawodowych, jakość nauczania przedmiotów

ogólnych oraz jakość poradnictwa zawodowego i edukacyjnego pozostawiają wiele do życzenia. Brakuje systematycznej współpracy z przedsiębiorstwami w celu usprawnienia powiązań z rynkiem pracy. Niedopasowanie kwalifikacji wymaganych na rynku pracy i kwalifikacji nabywanych w placówkach kształcenia i szkolenia zawodowego wciąż jest znaczące. Sposób finansowania kształcenia i szkolenia zawodowego sprawia, że władze regionalne finansują programy kształcenia i szkolenia zawodowego, nawet jeśli nie ma popytu na dane kwalifikacje, natomiast zniechęca je do finansowania kwalifikacji zawodowych, których zapewnienie jest bardziej kosztowne<sup>(20)</sup>.

**Polska pozostaje w tyle za innymi państwami pod względem udziału dorosłych w procesie uczenia się przez całe życie.** Odsetek dorosłych uczestniczących w procesie uczenia się przez całe życie w Polsce zmniejszył się do 4,0 % w 2014 r., a więc jest on znacznie niższy od średniej UE wynoszącej 10,7 %. Jak zawsze udział w uczeniu się przez całe życie jest najniższy wśród osób, które najbardziej potrzebują podniesienia swoich umiejętności: osób z niskim wykształceniem, osób w wieku powyżej 50 lat oraz osób nieaktywnych na rynku pracy. Według wyników badania PIAAC umiejętności osób dorosłych w Polsce są średnio niższe niż w innych państwach OECD we wszystkich kategoriach objętych badaniem. W szczególności z oceny umiejętności rozwiązywania problemów w środowisku bogatym w technologie wynika, że odsetek dorosłych uzyskujących wyższe poziomy biegłości jest znacząco niższy w Polsce niż w jakimkolwiek innym kraju uczestniczącym w badaniu. Problem zdolności do zatrudnienia osób, które są aktualnie bezrobotne, można zilustrować za pomocą rosnącego odsetka pracodawców mających trudności ze znalezieniem pracowników o wymaganych umiejętnościach (do 80 % w 2014 r.). W 2014 r. 43 % pracodawców deklarowało, że ich pracownicy potrzebują podniesienia swoich kwalifikacji<sup>(21)</sup>. Brakuje wreszcie koordynacji strategii uczenia się przez całe życie.

<sup>(18)</sup> W 2013 r. odsetek osób z wyższym wykształceniem w wieku 25–34 lata zatrudnionych przy prostych pracach wynosił 28,3 %. Odsetek ten wzrósł o 6,4 punktu procentowego w porównaniu z 2010 r. The European Higher Education Area in 2015; Bologna Process Implementation Report, Komisja Europejska.

<sup>(19)</sup> Cedefop 2015 r., Skills, qualifications and jobs in the EU: the making of a perfect match?; OECD 2013 r., OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills.

<sup>(20)</sup> Cedefop 2015 r., Poland. VET in Europe – Country report 2014.

<sup>(21)</sup> PARP i Uniwersytet Jagielloński, 2015 r., Bilans Kapitału Ludzkiego.

**Pomimo pewnej poprawy sytuacji kwestia dostępności placówek opieki nad dziećmi poniżej trzeciego roku życia i na obszarach wiejskich w dalszym ciągu stanowi problem.** W ostatnich kilku latach w szybkim tempie rósł krajowy wskaźnik uczestnictwa w edukacji dzieci między trzecim a szóstym rokiem życia. Uczestnictwo dzieci między trzecim a czwartym rokiem życia zwiększyło się o 7,4 punktu procentowego (do 71,6 %) w roku szkolnym 2014/2015 w porównaniu z rokiem 2013/2014<sup>(22)</sup>. Poziom uczestnictwa pięcioletków sięgnął 94 %. W dalszym ciągu jednak występują trudności w zmniejszaniu różnic w dostępie do wczesnej edukacji dla dzieci poniżej trzeciego roku życia. Według Eurostatu w 2013 r. zaledwie 4 % z nich uczęszczało do formalnych placówek opieki nad dziećmi (14 % w UE). Mimo mocnych dowodów świadczących o tym, że wczesna nauka ma zasadnicze znaczenie dla późniejszych sukcesów szkolnych i zawodowych, zwłaszcza w przypadku dzieci z rodzin o niższym statusie społeczno-ekonomicznym, wiek objęcia obowiązkiem szkolnym został niedawno podniesiony z sześciu do siedmiu lat. Ta zmiana prawdopodobnie wpłynie na dostępność wychowania przedszkolnego i popyt na nie, ponieważ sześciolatki będą musiały pozostać w przedszkolu, zajmując miejsca, które mogłyby zostać przydzielone młodszym dzieciom, zaś obowiązkowe wychowanie przedszkolne dla pięcioletków zostanie zniesione. Te zmiany prawdopodobnie negatywnie wpłyną na dzieci z uboższych rodzin oraz na podaż siły roboczej.

### Polityka społeczna

**W ostatnich latach postępy w ograniczaniu nierówności i ubóstwa były niejednolite.** Począwszy od 2008 r., stale zmniejszała się liczba osób dotkniętych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, tak że osiągnięty został już cel strategii Europa 2020. Od połowy pierwszej dekady XXI wieku Polska odnotowuje też największy w tym regionie UE spadek nierówności

<sup>(22)</sup> Główny Urząd Statystyczny, „Edukacja w roku szkolnym 2014/2015”, listopad 2015 r.

w dochodach<sup>(23)</sup>. W 2014 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym ludności w wieku produkcyjnym wynosił 24,7 %, a więc był zbliżony do średniej UE. Jednocześnie jednak od 2008 r. rośnie wskaźnik ubóstwa skrajnego, który w latach 2013–2014 osiągnął stabilny poziom 7,4 % dla wszystkich gospodarstw domowych. Między rokiem 2008 a 2013 wskaźnik zagrożenia ubóstwem członków gospodarstw domowych bez osób pracujących zwiększył się znacząco o 10,2 punktu procentowego, osiągając wartość 59,4 % (średnia UE: 56,6 %). Podobnie w 2014 r. ponad 30 % polskich gospodarstw domowych, w których co najmniej dwie osoby były bezrobotne, żyło w stanie ubóstwa skrajnego, zaś 36 % gospodarstw domowych o głównym źródle dochodów innym niż wynagrodzenie lub emerytura żyło w stanie ubóstwa względnego<sup>(24)</sup>. Można to częściowo przypisać wąskiemu zakresowi i niewystarczającej adekwatności świadczeń z tytułu bezrobocia oraz stosunkowo surowym kryteriom uprawniającym do świadczeń i niskiej stopie kompensacji dochodów<sup>(25)</sup>.

**Polski system ochrony socjalnej ma niewielki zasięg i w niewystarczający sposób przyczynia się do ograniczania ubóstwa.** Wydatki na świadczenia ochrony socjalnej (17,6 % PKB w 2012 r.) należą do najniższych w UE, a świadczenia społeczne, składki na ubezpieczenia społeczne i podatki bezpośrednie w stosunkowo niewielkim stopniu przyczyniają się do ograniczania ubóstwa. Obserwowane zmniejszenie liczby osób dotkniętych ubóstwem wynika

<sup>(23)</sup> MFW (2015 r.), Republic of Poland, Article IV Staff Report.

<sup>(24)</sup> Główny Urząd Statystyczny, Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 r., 9.6.2015, Załącznik statystyczny.

<sup>(25)</sup> Odsetek osób krótkotrwale bezrobotnych objętych świadczeniami dla bezrobotnych w dalszym ciągu jest niski – w 2014 r. wynosił 15 %, o 22 punkty procentowe mniej od średniej UE. Wynika to z faktu, że okres wypłacania świadczeń za krótkie okresy zatrudnienia jest tylko średni (maksymalnie 26 tygodni w 2015 r.), zaś kryteria uprawniające do świadczeń są stosunkowo surowe (wymagany jest okres co najmniej 12 miesięcy zatrudnienia w ciągu 18 miesięcy poprzedzających bezrobocie). Ponadto stopa kompensacji dochodów po sześciu miesiącach bezrobocia jest niższa od średniej UE. Przykładowo, na podstawie informacji OECD dotyczących modelu podatkowo-socjalnego, w 2013 r. stopa kompensacji dochodów po sześciu miesiącach w przypadku samotnej i bezdzietnej osoby zarabiającej wynosiła 39 %, około 10 punktów procentowych mniej od średniej UE.

głównie z dochodów rynkowych. W 2014 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem przed transferami społecznymi (z wyłączeniem emerytur) wyniósł 23,1 %, zaś po transferach socjalnych – 17 % (średnie UE to odpowiednio: 26,1 % i 17,2 %). Luka dochodowa jest o 1,5 punktu procentowego niższa od średniej UE, ale począwszy od 2010 r. stale rośnie. Poza emeryturami niewiele jest świadczeń społecznych, a ich liczba jeszcze się zmniejsza. Mimo że system emerytalny stosunkowo skutecznie zapobiega ubóstwu w starszym wieku <sup>(26)</sup>, wydatki na emerytury (11,3 % PKB) w dalszym ciągu są dużo wyższe niż nakłady na inne obszary polityki społecznej, częściowo z powodu niezreformowanych systemów emerytalnych rolników i górników. Preferencyjne systemy zabezpieczenia społecznego w tych sektorach, a zwłaszcza system emerytalny rolników, wykorzystują zasoby, które mogłyby zostać przydzielone do bardziej efektywnych programów społecznych o większym ogólnym wpływie na ograniczanie ubóstwa (wykres 2.2.5).

**Adekwatność świadczeń społecznych jest niewielka.** Zasięg pomocy społecznej jest niewystarczający ze względu na niskie progi dochodowe uprawniające do świadczeń społecznych oraz skomplikowane kryteria kwalifikowalności <sup>(27)</sup>. W przypadku jednoosobowych gospodarstw domowych łączna kwota świadczeń z pomocy społecznej sięga zaledwie 29 % progu ubóstwa (w przypadku par jest to 26 %) – jest to jedna z najniższych wartości w UE <sup>(28)</sup>. W przypadku niektórych rodzajów gospodarstw domowych świadczenia społeczne są niższe niż minimum socjalne. Brak adekwatnego wsparcia dochodu w Polsce naraża dużą grupę dzieci na ryzyko ubóstwa. Słaba jest koordynacja świadczeń rodzinnych i świadczeń z pomocy społecznej pod względem zarządzania, indeksacji świadczeń i zasad kwalifikowalności. W 2013 r.

wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym dzieci wynosił prawie 30 %, przy czym wskaźnik zagrożenia ubóstwem dzieci żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących sięgał aż 78,5 %, znacznie powyżej europejskiej średniej.

**Zreformowano system świadczeń dla dzieci.** W 2015 r. zmieniono zasady regulujące ulgę podatkową na dziecko w podatku dochodowym od osób fizycznych. W 2016 r. weszły w życie nowe zasady ustalania kwoty świadczeń rodzinnych (program złotówka za złotówkę) oraz rozszerzono kryteria kwalifikujące do świadczenia rodzicielskiego. Środki te mają na celu wspieranie większych rodzin i promowanie uczestnictwa w rynku pracy. <sup>(29)</sup> W Polsce wprowadzany jest obecnie tak zwany program „Rodzina 500+”, który zakłada wypłacanie comiesięcznego świadczenia w wysokości 500 PLN na każde dziecko, przy czym w przypadku pierwszego dziecka przyznanie świadczenia jest uzależnione od wysokości dochodów. Reforma ta ma zostać wdrożona w drugim kwartale 2016 r. i świadczenia te mają być uzupełnieniem już istniejącej pomocy. Władze wprowadzają ten program w celu zwiększenia współczynnika płodności. Empiryczne dowody sugerują jednak, że ogólny wpływ bezpośrednich transferów finansowych na współczynnik płodności jest niewielki <sup>(30)</sup>.

<sup>(29)</sup> Ministerstwo Finansów, „Przegląd wydatków publicznych w obszarze wsparcia rodzin o niskich dochodach. Wnioski i rekomendacje”, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3090067/20151112\\_Przegląd\\_wydatkow\\_wsparcie\\_rodzin\\_o\\_niskich\\_dochodach](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3090067/20151112_Przegląd_wydatkow_wsparcie_rodzin_o_niskich_dochodach)

<sup>(30)</sup> Zob. na przykład: OECD (2011 r.), *Doing Better for Families*.

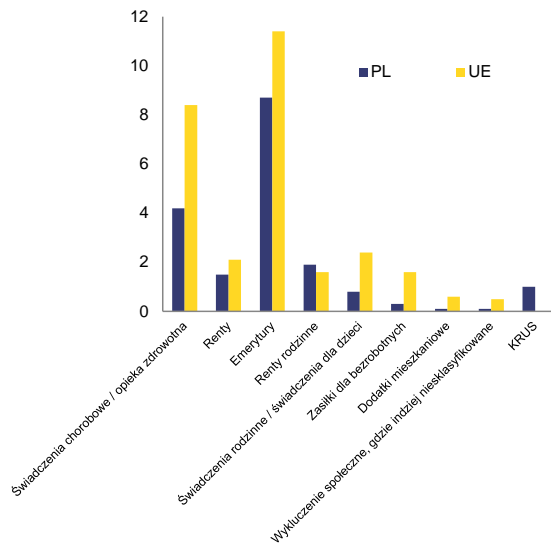
<sup>(26)</sup> Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym dla grupy wiekowej powyżej 65 lat wynosi 18,2 % i jest zbliżony do średniej UE i znacznie niższy od wskaźnika dla ludności Polski ogółem.

<sup>(27)</sup> Według raportu polskiego komitetu Europejskiej Sieci na rzecz Dochodu Minimalnego co najmniej 40 % osób żyjących w skrajnym ubóstwie nie jest objętych systemem dochodu minimalnego.

<sup>(28)</sup> Bradshaw J. i S. Marchal, *A Comparison of Minimum Income Schemes in European Countries Using MIPI Data*, 2015 r.



Wykres 2.2.5: Wydatki na ochronę socjalną w Polsce i UE-28, 2012 r. (wyrażone jako % PKB)



Źródło: Eurostat

### Opieka zdrowotna

Polski system opieki zdrowotnej zmagają się z wyzwaniami pod względem efektywności i dostępności. Obserwuje się znaczne niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej, szczególnie spowodowane długimi listami oczekujących<sup>(31)</sup>, a ponadto niski jest odsetek lekarzy (najniższa liczba na 100 000 mieszkańców w UE w 2013 r.) i pielęgniarek. Średnie trwanie życia jest wciąż zauważalnie niższe od średniej UE dla obu płci, a zwłaszcza mężczyzn. Wskaźniki zgonów, których można uniknąć lub im zapobiec, są wyższe od średniej UE, a współczynniki przeżycia w różnych rodzajach chorób nowotworowych (rak jelita grubego, rak sutka i rak szyjki macicy) – niższe. Szacuje się, że wskaźniki umieralności populacji poniżej 64 r.ż. zmniejszają liczebność siły roboczej w Polsce o 1,8 % w porównaniu z szacunkami

<sup>(31)</sup> Według odpowiedzi respondentów europejskiego badania warunków życia ludności (EU-SILC) główną przyczyną niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki zdrowotnej jest fakt, iż jest ona: zbyt droga, wymagająca zbyt dalekich podróży lub kolejki oczekujących. Pod względem odsetka niezaspokojonych potrzeb (8,8 %), jednego z najwyższych w UE, Polska zajmuje piąte miejsce wśród państw członkowskich (średnia 3,6 %). Taki wynik uzyskuje niezmiennie od szeregu lat.

wykorzystującymi średnie wskaźniki umieralności dla UE<sup>(32)</sup>.

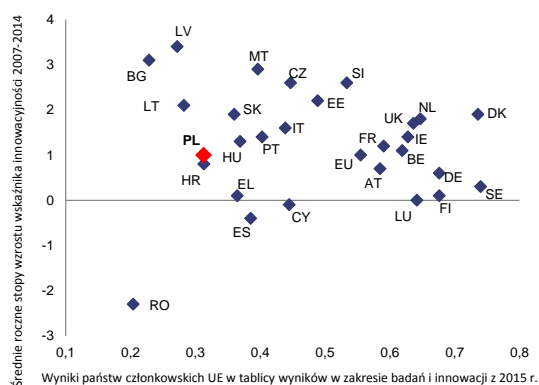
Polska boryka się też z wyzwaniem kontynuowania procesu przechodzenia do leczenia ambulatoryjnego i podstawowej opieki zdrowotnej oraz restrukturyzacji udzielania świadczeń w celu skrócenia list oczekujących i poprawy systemu skierowań. Polska jest jednym z tych państw członkowskich UE, w których system opieki zdrowotnej zdominowany jest przez lecznictwo szpitalne, co oznacza, że istnieją duże możliwości poprawy efektywności udzielania świadczeń zdrowotnych dzięki przesunięciu opieki do placówek leczenia ambulatoryjnego. Obecna sytuacja skutkuje wysokim udziałem nakładów na leczenie szpitalne w wydatkach na opiekę zdrowotną ogółem, dużą liczbą łóżek szpitalnych na mieszkańca, niskim udziałem nakładów na zwykle bardziej opłacalne świadczenia opieki ambulatoryjnej oraz niższymi od średniej UE wydatkami na profilaktykę i zdrowie publiczne. Do istotnych inicjatyw w tej dziedzinie należy przyjęcie dokumentu pt. „Policy paper dla ochrony zdrowia na lata 2014–2020. Krajowe Strategiczne Ramy” i nowej ustawy o zdrowiu publicznym, przygotowanie Narodowego Programu Zdrowia oraz opracowanie map zapotrzebowania zdrowotnego. Ważnymi inicjatywami są też pakiety „kolejkowy” i „onkologiczny”, które mają na celu skrócenie czasu oczekiwania na świadczenia przez przesunięcie pacjentów na najniższy odpowiedni szczebel opieki zdrowotnej oraz priorytetowe traktowanie pacjentów o większych potrzebach.

<sup>(32)</sup> Obliczenia Komisji Europejskiej dotyczące wpływu wskaźnika umieralności na wielkość siły roboczej, mierzonego jako liczba potencjalnych lat pracy na kohortę urodzeniową, dostosowanego ze względu na wielkość populacji i grupy wiekowe, na podstawie danych Eurostatu za 2013 r.

## 2.3. BADANIA I ROZWÓJ ORAZ INNOWACJE

**Pomimo stałego zwiększania nakładów na badania i rozwój postęp w osiąganiu większej innowacyjności jest ograniczony.** Krajowe wydatki brutto na badania i rozwój zwiększały się stale w ostatnich latach, ale w 2014 r. wyniosły zaledwie 0,9 % PKB, a więc w dalszym ciągu należą do najniższych w Europie i są znacznie niższe od średniej UE wynoszącej nieco ponad 2 %. Badania i rozwój w Polsce wciąż są uzależnione od sektora publicznego wspieranego głównie z unijnych funduszy strukturalnych. Istotną zmianą jest jednak zwiększenie wydatków przedsiębiorstw prywatnych, które w 2014 r. osiągnęły 0,4 % PKB, wzrastając z poziomu 0,2 % notowanego pięć lat wcześniej. Pomimo ostatnich wysiłków Polska osiąga wyniki gorsze od średniej UE we wszystkich kategoriach unijnej tablicy wyników w zakresie badań i innowacji z 2015 r. (wykres 2.3.1) Obserwuje się dość znaczne pogorszenie działalności innowacyjnej MŚP, nadal słabe są też wyniki pod względem patentów oraz innych wskaźników innowacyjności. Jakość działalności naukowej w Polsce nie poprawia się, o czym świadczy słaby wynik w zakresie wskaźnika doskonałości badań naukowych (*Research Excellence Indicator*) w 2015 r. W 2010 r. tylko 4,2 % polskich publikacji naukowych znalazło się wśród 10 % najczęściej cytowanych publikacji na świecie, co stawia Polskę na 24 miejscu w UE, przed Rumunią, Bułgarią, Chorwacją i Łotwą.

Wykres 2.3.1: Ranking Polski w unijnej tablicy wyników w zakresie badań i innowacji.

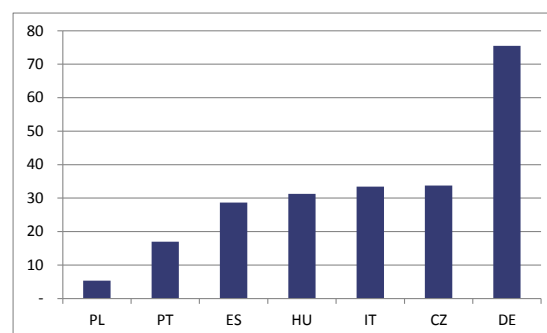


Źródło: Komisja Europejska

**W dalszym ciągu słabe są powiązania między sektorem biznesu a środowiskiem akademickim.** Zaledwie 10 % innowacyjnych przedsiębiorstw współpracuje z uniwersytetami i

instytucjami szkolnictwa wyższego. Jeśli chodzi o liczbę publiczno-prywatnych wspólnych publikacji naukowych, którą można wykorzystać jako miarę powiązań między światem biznesu a środowiskiem akademickim, Polska pozostaje w tyle za innymi państwami członkowskimi w regionie, takimi jak Republika Czeska lub Węgry (wykres 2.3.2). Aby usprawnić współpracę między nauką a przemysłem, w ostatnich latach wprowadzono wiele inicjatyw politycznych, ale na ich efekty trzeba jeszcze poczekać. Poza wprowadzonymi w 2014 r. zmianami do ustawy o szkolnictwie wyższym, mającymi wpływ na system praw własności intelektualnej, nadal trwają prace nad szerszą nowelizacją prawa własności przemysłowej. Ich celem jest uproszczenie procedur, zwłaszcza w urzędzie patentowym, w tym dzięki wykorzystaniu narzędzi elektronicznych.

Wykres 2.3.2: Publiczno-prywatne wspólne publikacje naukowe (na mln mieszkańców) w 2012 r.



Źródło: Komisja Europejska

**Wyzwaniem jest poprawa jakości i umiędzynarodowienie nauki w Polsce.** Niedociągnięcia w zarządzaniu zasobami ludzkimi skutkują brakiem mobilności i ograniczonym napływem młodych badaczy zarówno do ośrodków akademickich, jak i do sektora przedsiębiorstw. Rośnie przeciętny wiek nauczycieli akademickich, a wpływ osiągnięć naukowych w Polsce jest znacznie niższy od średniej OECD<sup>(33)</sup>. Brakuje ponadto odpowiedniej organizacji i jakości programów studiów doktoranckich. Programy nauczania na studiach

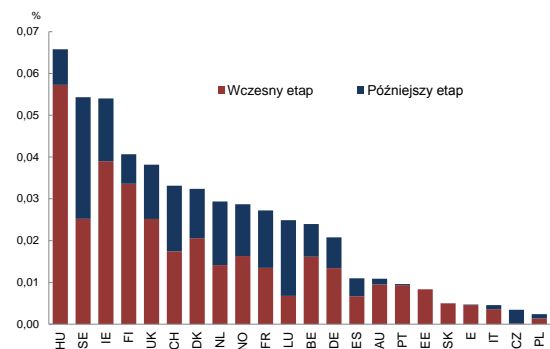
<sup>(33)</sup> Mierzony znormalizowanym wpływem produkcji naukowej (Tabela wyników naukowych, technologicznych i przemysłowych, OECD, 2013 r., na podstawie bazy danych Scopus).

doktoranckich są zbyt teoretyczne, natomiast za mało uwagi poświęca się takim kwestiom jak metodologia badawcza. W niedawno przyjętym rządowym dokumencie dotyczącym otwartego dostępu do treści naukowych brakuje pewnych istotnych przepisów<sup>(34)</sup>. Z myślą o poprawie jakości i umiędzynarodowienia nauki zaproponowano w 2015 r. ustanowienie specjalnego „Programu rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki na lata 2015–2030”. Jego celem jest podniesienie jakości publicznych badań i szkolnictwa wyższego za pomocą zmian w ich zarządzaniu i finansowaniu. Program nie zawiera jednak ani konkretnych zobowiązań finansowych, ani planu działań wdrożeniowych.

**Źródła finansowania działalności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw są wciąż ograniczone.** Choć dostęp do kredytów bankowych jest w Polsce łatwiejszy niż w wielu innych państwach UE, to możliwości alternatywnego finansowania są ograniczone, zwłaszcza dla MŚP. Szczególnie niski jest poziom wykorzystania instrumentów *venture capital* i *private equity* (wykres 2.3.3). W 2014 r. z tych źródeł finansowania pochodziło 251 mln EUR, a więc 0,06 % polskiego PKB, znacznie mniej niż w lepiej rozwiniętych gospodarkach UE i mniej niż w państwach takich jak Republika Czeska czy Węgry<sup>(35)</sup>. Ograniczona dostępność kapitału wysokiego ryzyka, który odgrywa bardziej znaczącą rolę na późniejszym etapie cyklu innowacji, jest szczególnie problematyczna dla młodych przedsiębiorstw, które zamierzają skomercjalizować swój produkt i wprowadzić go do obrotu. Ostatnio wprowadzono jednak wiele środków w ramach programu operacyjnego „Inteligentny Rozwój” Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), aby zapewnić alternatywne finansowanie przedsiębiorstwom chcącym prowadzić działalność badawczo-rozwojową. Należy do nich instrument „4Stock” mający na celu pomoc MŚP, które chcą pozyskać kapitał lub finansowanie dłużne na rynkach kapitałowych. Inny instrument „Biznest” ma

pomóc w nawiązaniu współpracy między inwestorami prywatnymi a przedsiębiorcami zainteresowanymi grupowymi inwestycjami prywatnymi na rzecz start-upów w Polsce<sup>(36)</sup>.

Wykres 2.3.3: Inwestycje kapitału wysokiego ryzyka w wybranych państwach OECD w 2012 r. (jako % PKB)



Źródło: OECD

**Ostatnie inicjatywy wytyczają kompleksowy średnioterminowy plan działania w dziedzinie badań i rozwoju, ale ich realizacja wciąż przysparza trudności** Polski system badań naukowych i innowacji został poddany w ostatnich latach znaczącej restrukturyzacji. Do najważniejszych zmian należą: przyjęta w 2013 r. Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” (SIEG), w której określono priorytety polityki w dziedzinie badań naukowych i innowacji, oraz „Program Rozwoju Przedsiębiorstw” (PRP) z 2014 r., w którym zaproponowano szeroki wachlarz środków służących usprawnieniu systemu wsparcia dla działalności innowacyjnej przedsiębiorstw. Wzmocnieniem tych ram strategicznych są programy operacyjne EFRR. Dodatkowo pomoc dla polskich innowacyjnych przedsiębiorstw przewidziano w nowej inicjatywie przewodniej UE – Europejskim Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) w ramach tzw. „okna” MŚP. EFIS oferuje gwarancje i kontrgwarancje specjalnie dopasowane do obciążonych wysokim ryzykiem potrzeb innowacyjnych i zorientowanych na badania przedsiębiorstw<sup>(37)</sup>. Obecnie

<sup>(34)</sup> Np. nie zawiera wymogu zapewnienia otwartego dostępu do repozytoriów prac doktorskich. „Kierunki rozwoju otwartego dostępu do publikacji i wyników badań naukowych w Polsce”, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 2015 r.

<sup>(35)</sup> 2015 European Private Equity Activity, European Private Equity and Venture Capital Association, maj 2015 r.

<sup>(36)</sup> Arkuszy informacyjny SBA z 2015 r.

<sup>(37)</sup> W Polsce działają już pierwsze instrumenty w ramach „okna” MŚP. Dla przykładu w lipcu 2015 r. Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) oraz Bank Gospodarstwa

najważniejszym wyzwaniem jest skuteczne wdrożenie ram strategicznych polityki, przy uwzględnieniu także doświadczeń zdobytych podczas poprzedniego unijnego okresu programowania (2007-2013). W szczególności wiele specjalnych agencji rządowych stoi przed wyzwaniem stworzenia efektu synergii operacyjnej, aby lepiej integrować strategie w dziedzinie badań naukowych i innowacji, które sprzyjają między innymi badaniom stosowanym oraz komercjalizacji innowacyjnych pomysłów. Nowy rząd wzmocnił te ramy dzięki powołaniu w styczniu 2016 r. Rady ds. Innowacyjności, która zajmie się koordynacją rządowych strategii innowacyjności. W skład Rady wchodzi między innymi trzech wicepremierów (rozwoju, kultury i dziedzictwa narodowego oraz nauki i szkolnictwa wyższego). Najważniejsze inicjatywy polityczne Rady będą miały na celu wykorzystanie przewagi konkurencyjnej polskiej gospodarki i obejmować będą wprowadzenie szybkiej ścieżki finansowania innowacji.

zależy od tego, jak łatwo będzie nowym i małym przedsiębiorstwom występować o te nowe ulgi podatkowe. Dla przykładu krótki termin możliwości przenoszenia na kolejne okresy niewykorzystanych odliczeń oraz brak zwrotów gotówkowych może ograniczać atrakcyjność tych bodźców podatkowych dla nowych innowacyjnych przedsiębiorstw. Nowe prawo przewiduje także zwolnienia dla funduszy z podatku od zbycia udziałów w spółkach kwalifikowanych, w których fundusze te posiadają przynajmniej 10 % kapitału. Ma to na celu pobudzanie finansowania kapitałem własnym innowacyjnych przedsiębiorstw. Rada ds. Innowacyjności podkreśliła potrzebę dalszych zmian w bodźcach podatkowych na rzecz badań i rozwoju, w tym wprowadzenie ulg podatkowych pobudzających współpracę między środowiskiem naukowym i biznesowym.

**System bodźców podatkowych na rzecz badań i rozwoju został gruntownie zmieniony, aby lepiej pobudzać innowacje.** W przeszłości bodźce podatkowe na rzecz badań i rozwoju w Polsce nie były skuteczne w stymulowaniu prywatnej działalności badawczo-rozwojowej z uwagi na ich koncepcję i sposób wdrożenia, ale w nowej ustawie o wspieraniu innowacyjności z początkiem 2016 r. wprowadzono nowe bodźce podatkowe na rzecz badań i rozwoju <sup>(38)</sup>. Definicja kosztów kwalifikowanych została rozszerzona na wewnętrzną działalność badawczo-rozwojową. Nowe bodźce podatkowe polegają na odliczeniu 30 % kosztów związanych z wynagrodzeniami personelu zaangażowanego w badania i rozwój oraz 10 % kosztów kwalifikowanych związanych z prowadzoną działalnością badawczo-rozwojową (20 % dla MŚP). Efektywność nowych bodźców podatkowych na rzecz badań i rozwoju zależeć będzie jednak od sposobu ich wdrożenia. Dużo

---

Krajowego (BGK) – polski krajowy bank rozwoju – podpisały umowę na 250 mln EUR, która to kwota trafi do MŚP w ciągu najbliższych dwóch lat w ramach instrumentu pożyczkowo-gwarancyjnego COSME.

<sup>(38)</sup> Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001767>.



## 2.4. OTOCZENIE BIZNESU I ADMINISTRACJA PUBLICZNA

### Otoczenie biznesu

**Mimo wdrożenia wielu środków prowadzących do uproszczenia prowadzenia działalności gospodarczej, w kilku obszarach nadal istnieją problemy wymagające rozwiązania.** Według raportu Banku Światowego na temat prowadzenia działalności gospodarczej w 2016 (Doing Business 2016) na założenie działalności gospodarczej w Polsce trzeba poświęcić 30 dni – więcej niż w każdym innym państwie członkowskim UE <sup>(39)</sup>. Od stycznia 2016 r. wszystkie istotne rejestry przedsiębiorstw są połączone ze sobą elektronicznie, tak aby stopniowo wycofać komunikację za pośrednictwem konwencjonalnej poczty. Niemniej jednak proces rejestracji jest nadal spowalniany przez niedociągnięcia w systemie rejestracji elektronicznej oraz niekompatybilności między różnymi agencjami. Na przykład, aby złożyć wniosek, udziałowcy oraz członkowie zarządu muszą posiadać podpis elektroniczny i muszą korzystać z tego samego komputera jednocześnie. Z powodu takich przeszkód, aby uniknąć ewentualnych komplikacji przedsiębiorcy często rezygnują z używania elektronicznych kanałów komunikacji. Otoczenie biznesu cierpi również wskutek rozbieżności pod względem zdolności administracyjnych władz publicznych na szczeblu lokalnym, co prowadzi do znacznych różnic w ilości czasu potrzebnej na kroki proceduralne (np. pozwolenia na budowę, rejestrację nieruchomości i egzekwowanie umów). <sup>(40)</sup> Kontynuowane są jednak rozpoczęte w ostatnich latach prace legislacyjne zmierzające do wzmocnienia praw przedsiębiorców. Nowe przepisy dotyczące upadłości weszły w życie w styczniu 2016 r. Dają one dłużnikom więcej możliwości restrukturyzacji przedsiębiorstw i ograniczenia ich zobowiązań wobec wierzycieli, co ułatwia wejście na rynek oraz wyjście z niego oraz wspiera otoczenie biznesu i innowacje krajowe.

<sup>(39)</sup> Według władz polskich, po elektronicznym połączeniu wszystkich istotnych rejestrów przedsiębiorstw i wygaszeniu komunikacji za pośrednictwem konwencjonalnej poczty, przewidywany czas potrzebny na rozpoczęcie działalności gospodarczej (stan na styczeń 2016 r.) wynosi obecnie 14 dni. Według arkusza informacyjnego *Small Business Act* (SBA) – 2015 r., czas potrzebny na założenie działalności gospodarczej w Polsce wynosi 1 dzień.

<sup>(40)</sup> Regionalny raport na temat prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, Bank Światowy, 2015.

**System instytucji otoczenia biznesu jest słabo rozwinięty.** Wsparcie oferowane przez instytucje otoczenia biznesu charakteryzuje się wysokim stopniem rozdrobnienia; obecnie sieć ta obejmuje około 800 jednostek. System wsparcia – nadal wykorzystywany w ograniczonym zakresie – jest przede wszystkim ukierunkowany na zapewnianie podstawowych usług i odpowiedniej infrastruktury, które uległy znacznej poprawie w ostatnich latach. Aby zagwarantować, że warunkiem dostępu do finansowania UE będzie jakość i zorientowanie na usługi, rząd podjął działania zmierzające do wprowadzenia systemu akredytacji. Fakt, że system akredytacji jest obecnie wykorzystywany tylko w niewielkim stopniu, może jednak zmniejszyć jego skuteczność we wprowadzaniu znacznych zmian w całym sektorze wsparcia biznesowego.

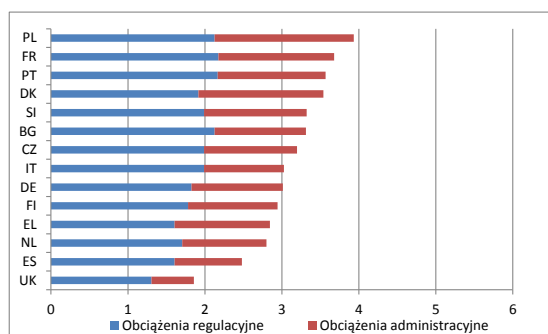
**Rząd planuje przyjąć nową ustawę o podatku od sprzedaży detalicznej.** Wszystkie sieci sprzedaży detalicznej i sprzedawcy detaliczni mieliby zostać objęci nowym progresywnym podatkiem, którego wysokość uzależniona będzie od wielkości miesięcznego obrotu. Projekt ustawy przedstawiony w styczniu zakłada, że sprzedawcy detaliczni byliby objęci stawką 0,7 % podatku od wartości miesięcznej sprzedaży do poziomu 300 mln PLN, natomiast sprzedawców przekraczających ten próg obowiązywałaby stawka podatku w wysokości 1,3 %. Wyższa stawka podatku (odpowiednio 1,3 i 1,9 %) miałyby zastosowanie do obrotu generowanego w soboty, niedziele i dni ustawowo wolne od pracy. Rząd planuje wprowadzić ten nowy podatek w drugim kwartale 2016 r.

**Nadal wysokie są obciążenia administracyjne związane z pozwoleniami na budowę.** Największe wyzwanie dla inwestorów stanowi konieczność wywiązania się z szeregu obowiązków prawnych i administracyjnych, w połączeniu z brakiem elektronicznego rozpatrywania wniosków. W praktyce otrzymanie pozwolenia na budowę może trwać od jednego roku do prawie czterech lat w przypadku odwołań. Przeszkody napotymane w tym zakresie, zwłaszcza w przypadku projektów infrastrukturalnych, wynikają głównie z długotrwałości procedur związanej z dużą liczbą dodatkowych pozwoleń administracyjnych i wymaganych dokumentów, jak również liczbą zaangażowanych organów administracji i koniecznych czynności



proceduralnych (Wykres 2.4.1). Jeżeli chodzi o szybkość udzielania pozwoleń na budowę, według raportu Banku Światowego na temat prowadzenia działalności gospodarczej „Doing Business 2016” Polska spadła w rankingu o trzy pozycje i obecnie zajmuje 52. miejsce wśród 189 państw. Uzyskanie pozwolenia na budowę magazynu wymaga średnio dopełnienia 16 procedur, trwa 156 dni i kosztuje 0,3 % wartości budynku magazynowego. We wprowadzonej w czerwcu 2015 r. nowej ustawie Prawo budowlane uproszczono obowiązki administracyjne dotyczące budowy; jednak przepisy ustawy odnoszą się wyłącznie do ograniczonej liczby zagadnień. W szczególności, pozwolenia na budowę nie są już konieczne w odniesieniu do domów mieszkalnych i innych małych obiektów budowlanych. Wystarczy złożyć w takim przypadku odpowiednią deklarację władzom lokalnym. Ponadto małe i średnie przedsiębiorstwa handlu detalicznego nie muszą już przedkładać pozwoleń na użytkowanie w celu prowadzenia działalności gospodarczej.

Wykres 2.4.1: **Obciążenia regulacyjne i administracyjne związane z pozwoleniami na budowę**



Im większa liczba, tym większe są obciążenia regulacyjne i administracyjne

**Źródło:** Badanie dotyczące uproszczenia procedury wydawania pozwoleń na budowę i ich wzajemnego uznaniania na mocy dyrektywy usługowej, Ecorys 2015 r.

**Planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym jest jednym z głównych czynników utrudniających inwestycje, w szczególności w sektorze budownictwa.** <sup>(41)</sup> Do 2014 r. jedynie

<sup>(41)</sup> Planowanie przestrzenne ma bezpośredni wpływ na dwa kluczowe obszary związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, czyli czas potrzebny do uzyskania pozwolenia na budowę i zarejestrowanie nieruchomości. Brak planowania na szczeblu lokalnym również zwiększa ryzyko wystąpienia korupcji, ponieważ lokalizacja

29 % terytorium Polski było objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego; w przypadku niektórych miast odsetek ten wynosił mniej niż 10 %. <sup>(42)</sup> Główne wyzwania w tej dziedzinie stanowią nadmierne regulacje oraz niespójność ram regulacyjnych, jako że planowanie przestrzenne regulowane jest szeregiem ustaw na różnych szczeblach administracji i występują rozbieżności między najważniejszymi przepisami <sup>(43)</sup>. Dodatkowo systemy informatyczne nie są w pełni wykorzystywane, na przykład ze względu na brak połączenia pomiędzy platformami odpowiedzialnymi za pozwolenia na budowę. Ponadto systemy informacji geograficznej nie są zintegrowane z poszczególnymi rejestrami (np. ewidencją gruntów i budynków, rejestrami działek a księgami wieczystymi prowadzonymi przez sądy) rozproszonymi na wszystkich poziomach administracji. Poza tym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego często ulegają zmianom i nie są spójne z dokumentami dotyczącymi planowania przestrzennego na poziomie regionalnym.

**Niedawne reformy sądownictwa torują drogę do uproszczenia procedur prawnych związanych z egzekwowaniem umów, jednak nie odnotowano jeszcze znaczących rezultatów.** W 2015 r. przeprowadzono reformy przepisów kodeksu cywilnego, kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy o organach ścigania i egzekwowania prawa; za ich pośrednictwem wprowadzono istotne zmiany dotyczące na przykład obowiązku ustanowienia łączności elektronicznej między organami ścigania oraz organami administracji publicznej. Nowe przepisy wprowadzają również pewne środki ochronne, zapobiegające powstawaniu zaległości procesowych w organach ścigania. O znaczeniu dalszej poprawy w tej dziedzinie może świadczyć fakt, iż zgodnie z raportem „Doing Business 2016” Polska zajmuje stosunkowo niską pozycję w zakresie egzekwowania umów. Dochodzenie

inwestycji zależy od arbitralnych decyzji administracyjnych.

<sup>(42)</sup> Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych.

<sup>(43)</sup> Tzn. ustawą o planowaniu przestrzennym, prawem budowlanym oraz ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 2010 r.

należności umownych w Polsce trwa prawie pięć miesięcy dłużej niż wynosi średnia w krajach OECD. Akumulacja zaległości pozostaje kluczowym wyzwaniem w odniesieniu do postępowań cywilnych i postępowań przed sądem pracy. Wskaźnik opanowania wpływu w sądach pierwszej instancji w sprawach cywilnych wynosił jedynie 99,3 % w 2014 r., co prowadzi do akumulacji dalszych zaległości; długość postępowania w tej kategorii spraw wzrosła ze 195 dni w 2012 r. do 203 dni w 2014 r. Sądy pracy pierwszej instancji także kumulują zaległości. Wskaźnik opanowania wpływu wyniósł w 2014 r. 89,0 % w sądach pracy pierwszej instancji, a średnia długość postępowania wzrosła ze 139,1 dni w 2013 r. do 160,9 dni w 2014 r. <sup>(44)</sup>

**W 2015 r. Polska przeprowadziła trzeci i ostatni etap ambitnej reformy deregulacyjnej.** Reformą objęto 248 zawodów. Bariery zostały całkowicie zniesione w przypadku 70 z nich, a w przypadku pozostałych zawodów istniejące ograniczenia zostały zniesione częściowo (np. poprzez obniżenie wymogów dotyczących wykształcenia lub skrócenie okresu wymaganego udokumentowanego doświadczenia zawodowego lub zniesienie egzaminu zawodowego). Władze polskie szacują, że całkowita deregulacja będzie miała wpływ na zawody i działalność prawie 0,5 mln osób. Widać już pierwsze pozytywne rezultaty wprowadzenia reformy w odniesieniu do zatrudnienia i przedsiębiorczości w pewnych zawodach <sup>(45)</sup>. Polska brała również aktywny udział w procesie wzajemnej oceny zawodów regulowanych, prowadzonej na szczeblu UE. Niemniej jednak w przedstawionym niedawno planie działania nie określono żadnych konkretnych działań wykraczających poza zakres ostatniej reformy. Wprowadzono natomiast uregulowania dotyczące dostępu do niektórych wcześniej nieuregulowanych zawodów (np. fizjoterapeuci), a wprowadzenie uregulowań w odniesieniu do innych zawodów jest obecnie

przedmiotem rozważań (np. psychologzy) <sup>(46)</sup>. W istocie Polska ogranicza dostęp do prawie wszystkich zawodów regulowanych, dając prawo do wykonywania działalności wyłącznie specjalistom (lub grupie specjalistów) posiadających szczególne kwalifikacje, co stanowi najbardziej rygorystyczne ograniczenie dostępu do zawodu <sup>(47)</sup>.

### Administracja publiczna

**Pomimo wysiłków na rzecz zwiększenia zakresu cyfryzacji, w porównaniu z większością państw członkowskich UE Polska nadal ma niski wskaźnik interakcji online między organami administracji publicznej a obywatelami.** W 2014 r. zaledwie 24 % mieszkańców Polski skorzystało z internetu w swoich kontaktach z organami publicznymi, podczas gdy średnia UE wyniosła 47 %. <sup>(48)</sup> Wskaźnik aktywnego korzystania z usług administracji elektronicznej jest szczególnie niski – tylko 21 % użytkowników odsyła wypełnione formularze do organów administracji publicznej za pośrednictwem internetu. Z drugiej strony Polska plasuje się wysoko pod względem e-usług dla przedsiębiorstw, z których korzysta 90 % użytkowników, podczas gdy średnia unijna wynosi 88 %. <sup>(49)</sup> Choć niedawne projekty inwestycyjne zwiększyły dostępność e-usług, ich fragmentaryzacja i niska jakość stanowią nadal główne przeszkody dla rozwoju nowoczesnej administracji elektronicznej. Pozytywnym akcentem jest fakt, że interoperacyjność i wysoki stopień rozwoju e-usług stanowią obecnie wymóg w przypadku każdego nowo rozpoczętego projektu w zakresie administracji elektronicznej, który jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Odnotowano znaczne postępy w zakresie punktów

<sup>(44)</sup> Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości: <http://isws.ms.gov.pl/pl/bazastatystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2014>

<sup>(45)</sup> Dotyczy to prawników, przewodników turystycznych oraz taksówkarzy, „Deregulacja zawodów w Polsce. Ocena wstępna”, analiza przygotowana przez Instytut Badań Strukturalnych w ramach pomocy technicznej ze strony Banku Światowego dla rządu polskiego, czerwiec 2015 r.

<sup>(46)</sup> W ramach transpozycji dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, do 18 stycznia 2016 r. państwa członkowskie musiały przedłożyć swoje ostateczne krajowe plany działania przedstawiające wyniki oceny proporcjonalności swoich regulacji i określające pod tym kątem potrzeby w zakresie dalszych reform.

<sup>(47)</sup> Zob. typ regulacji według kraju: [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=map\\_regulations](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=map_regulations);

<sup>(48)</sup> Komisja Europejska, Administracja elektroniczna w Polsce, styczeń 2015 r., wydanie 17.0

<sup>(49)</sup> Według wskaźnika gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego opracowanego w ramach tabeli wyników agendy cyfrowej: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-scoreboard>



kompleksowej obsługi; w 2015 r. korzystano z nich częściej niż średnio w UE. Poziom dostępności e-usług w zakresie elektronicznych zamówień publicznych jest nadal niski i korzystają z nich bardzo nieliczni użytkownicy. Polska zobowiązała się, że do 2016 r. dokończy tworzenie kompleksowego systemu elektronicznych zamówień publicznych i wprowadzi elektroniczne składanie ofert. W związku z powyższym w październiku 2015 r. Rada Ministrów przyjęła ustawę o zamówieniach publicznych przewidującą stworzenie w ramach administracji centralnej jednej, bezpłatnej platformy elektronicznych zamówień publicznych. Przepisy ustawy dotyczą również szeregu środków służących zwiększeniu przejrzystości zamówień publicznych.

**Za pomocą nowych przepisów wprowadzono znaczne zmiany w procedurach rekrutacji i warunkach zatrudnienia w służbie cywilnej.**

Zgodnie z przepisami nowej ustawy, przyjętej w styczniu 2016 r., kierownicze stanowiska w polskiej służbie cywilnej obsadzone będą w drodze mianowania bezpośredniego, a nie procedury otwartego konkursu. Zmienione zostały również warunki zatrudnienia urzędników najwyższego szczebla. Ich umowy wygasły po upływie trzydziestu dni od dnia wejścia w życie nowej ustawy, z wyjątkiem tych urzędników, którzy do tego czasu otrzymali nową ofertę pracy lub nowe warunki płacowe. Skutki tej reformy – na przykład w zakresie ciągłości działania lub profesjonalizmu i niezależności służby cywilnej w Polsce – wymagają jeszcze oceny.

## 2.5. SEKTORY SIECIOWE I ŚRODOWISKO

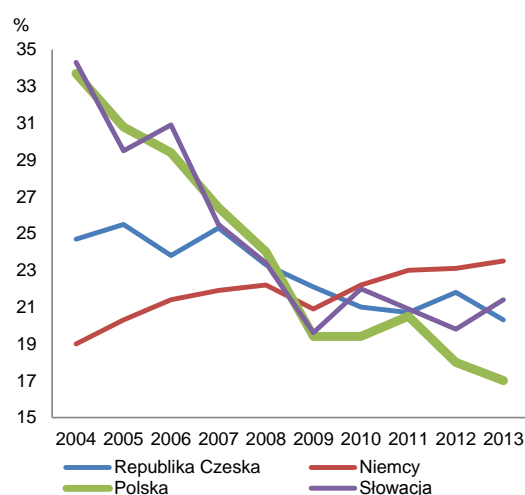
### Infrastruktura transportowa

Mimo inwestycji współfinansowanych przez UE funkcjonowanie transportu kolejowego jest nadal niezadowolające ze względu na ograniczenia ruchu oraz zdegradowaną infrastrukturę<sup>(50)</sup>. Obecnie jedynie około połowa z ok. 19 000 km użytkowanych linii kolejowych jest w dobrym stanie technicznym. Znaczna część ludności nie ma dostępu do blisko zlokalizowanego i przystępnego cenowo publicznego transportu kolejowego<sup>(51)</sup>. Te dwa czynniki, w połączeniu z wysokimi opłatami za dostęp do infrastruktury oraz znaczną poprawą infrastruktury drogowej, doprowadziły do dramatycznego spadku konkurencyjności kolei w stosunku do transportu drogowego (wykres 2.5.1). Niski poziom rozpowszechnienia transportu kolejowego powoduje wzrost negatywnych skutków dla środowiska w postaci emisji gazów cieplarnianych, zanieczyszczenia powietrza i hałasu.

Czynniki instytucjonalne są głównym powodem opóźnień w realizacji projektów inwestycyjnych w dziedzinie kolejnictwa. Do uciążliwych warunków regulacyjnych dokładają się niewystarczające zdolności administracyjne i organizacyjne organu zarządzającego infrastrukturą kolejową. Rezultatem są znaczne braki w zakresie planowania i opracowywania przetargów, niska jakość dokumentacji przetargowej, udzielanie zamówień publicznych wyłącznie na podstawie kryterium ceny oraz niedociągnięcia w zakresie nadzoru i egzekwowania umów. Realizacja projektów postępuje powoli, nadal nie nastąpił przełom w tym zakresie. Wielu projektów nie ukończono w zaplanowanym terminie, czyli jeszcze w okresie finansowania UE obejmującym lata 2007–2013; zostaną one zrealizowane z wykorzystaniem środków przewidzianych na lata 2014 – 2020. Podjęto pewne działania mające na celu rozwiązanie problemów strukturalnych w zakresie

planowania i realizacji projektów infrastrukturalnych; istnieją jednak znaczne niedociągnięcia w zakresie zarządzania projektami i planowania inwestycji.

Wykres 2.5.1: Udział transportu kolejowego w towarowym transporcie lądowym



Źródło: Eurostat

Transport drogowy, korzystający z preferencyjnego traktowania przez władze krajowe, jest niebezpieczny i przeciążony. Polska jest jednym z sześciu państw członkowskich UE o najwyższym współczynniku śmiertelności na drogach: polska średnia to 84 zgonów na milion mieszkańców, znacznie powyżej średniej UE kształtującej się na poziomie 51 zgonów na milion mieszkańców (dane z 2014 r.). Chociaż można odnotować pewną poprawę w zakresie bezpieczeństwa drogowego, postępy w tej dziedzinie osiągnęte są w wolniejszym tempie niż w pozostałych państwach UE. Wysokiemu wskaźnikowi wypadków drogowych i śmiertelnych na szczeblu lokalnym towarzyszy rosnące zagęszczenie ruchu, wynikające z coraz większej liczby indywidualnych środków transportu zmotoryzowanego<sup>(52)</sup>. Struktura transportu miejskiego nie ma zrównoważonego charakteru; główną przyczyną tego stanu są niedostateczne inwestycje i mała liczba kompleksowych planów transportu/mobilności w

<sup>(50)</sup> Średnia prędkość handlowa pociągów towarowych przemieszczających się po polskiej sieci kolejowej wynosi 27 km/h (2015 r.) i jest znacznie mniejsza niż w krajach sąsiednich; transport kolejowy w dużej mierze nie jest w stanie skutecznie konkurować z transportem drogowym, którego infrastruktura bardzo poprawiła się jakościowo i ilościowo w latach 2004–2015.

<sup>(51)</sup> 100 polskich miast liczących ponad 10 000 mieszkańców nie ma połączenia kolejowego.

<sup>(52)</sup> W 2013 r. w Polsce na 1 000 mieszkańców przypadały 504 samochody; tym samym przekroczyła ona średnią unijną (źródło: EU transport in figures (Transport UE w liczbach), Statistical Pocketbook 2015 r.)

miastach; brak intermodalnych rozwiązań i niedostateczne wykorzystanie inteligentnych systemów transportu; oraz brak inicjatyw wspierających użycie samochodów elektrycznych. Preferencyjne traktowanie indywidualnych środków transportu zmotoryzowanego generuje również negatywne sprzężenie zwrotne w zakresie bezpieczeństwa; mimo że udział procentowy transportu miejskiego w zakresie wszystkich odbywanych podróży jest stosunkowo mały, charakteryzuje się on bardzo wysokim odsetkiem (ponad 50 %) szczególnie zagrożonych użytkowników dróg, takich jak piesi i rowerzyści, będących często śmiertelnymi ofiarami wypadków drogowych. Ponadto użytkownicy ci są nieproporcjonalnie często poszkodowani na obszarach zabudowanych, jako że uczestniczą w 70 % wypadków drogowych.

**W obowiązujących krajowych programach transportowych widać ciągle brak równowagi w zakresie rozwoju transportu kolejowego i drogowego.** W przyjętym niedawno Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 na budowę dróg przeznaczono około 40 mld EUR, natomiast w Krajowym Programie Kolejowym na lata 2014–2023 na inwestycje kolejowe przeznaczono tylko około 16 mld EUR. Ponadto odmienna konstrukcja prawna organów zarządzających kolejami i drogami przyczynia się do trudności sektora kolejowego w uzyskiwaniu państwowych gwarancji finansowych oraz elastyczności niezbędnej do finansowania projektów kolejowych, co również ma negatywny wpływ na równe traktowanie różnych środków transportu <sup>(53)</sup>. Sytuacja ta, w połączeniu z wysokimi opłatami nakładanymi na przewoźników kolejowych za dostęp do infrastruktury, dodatkowo zmniejsza konkurencyjność towarowego transportu kolejowego i spowalnia rozwój usług w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych. Wszystko to prowadzi do niepełnego wykorzystania polskiej sieci kolejowej w porównaniu z państwami sąsiadującymi <sup>(54)</sup>.

<sup>(53)</sup> Zarządca dróg – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – jest agencją państwową mającą bezpośredni dostęp do środków krajowego funduszu drogowego, natomiast zarządca torów kolejowych – PKP PLK – jest spółką prawa handlowego.

<sup>(54)</sup> Wykorzystanie sieci kolejowej, obliczane za pomocą dzielenia ruchu pociągów (w tys. pociągokilometrów)

## Sieci szerokopasmowe

**Mimo dynamicznego wzrostu zapotrzebowania na mobilne usługi szerokopasmowe, wiele pozostaje do zrobienia w odniesieniu do zasięgu stacjonarnej łączności szerokopasmowej i jej wykorzystania.** W 2014 r. jedynie 85 % gospodarstw domowych posiadało dostęp do stacjonarnych usług szerokopasmowych; jest to najniższy wskaźnik w UE. Szybki dostęp szerokopasmowy (co najmniej 30 Mbps) posiadało jedynie 53 % gospodarstw domowych, w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 68 %. Wykorzystanie stacjonarnych łączy szerokopasmowych kształtowało się również na stosunkowo niskim poziomie, wynoszącym 60 % w porównaniu z 70 % w UE <sup>(55)</sup>. Udział przedsiębiorstw posiadających dostęp do łącza szerokopasmowego wzrósł z 69 % w 2010 r. do 90 % w 2014 r. Polska należy natomiast do państw członkowskich UE o najwyższym wskaźniku wykorzystania mobilnych usług szerokopasmowych. Częste korzystanie z mobilnych usług szerokopasmowych (86 % w porównaniu z 72 % w UE) wskazuje na istnienie dużego popytu. Pomimo tego dostęp do usług mobilnych systemów czwartej generacji ma jedynie 67 % ludności <sup>(56)</sup>. Zakończona ostatnio aukcja na nowe częstotliwości na potrzeby szerokopasmowego internetu mobilnego ma pomóc wypełnić tę lukę. Inne wyzwania wiążące się z inwestycjami w zakresie szybkiego internetu dotyczą komercyjnej zasadności budowania nowoczesnej infrastruktury poza aglomeracjami miejskimi. Aby sprostać tym wyzwaniom niezbędna jest realizacja kolejnych projektów finansowanych ze środków publicznych,

---

przez łączną długość torów w danym roku, jest w Polsce znacznie niższe od średniej UE. W porównaniu do krajów sąsiadujących jest ono niemal 2-krotnie niższe niż w Czechach (2012 r.), ponad dwa razy niższe niż w Słowacji (2012 r.) i 4,6 razy niższe niż w Niemczech (2013 r.)

<sup>(55)</sup> Wskaźnik gospodarki cyfrowej i społeczeństwa, opracowany w ramach tabeli wyników agendy cyfrowej: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-scoreboard>

<sup>(56)</sup> Komisja Europejska, Administracja elektroniczna w Polsce, styczeń 2015 r., wydanie 17.0

koncentrujących się na obszarach narażonych na niedoskonałości rynku <sup>(57)</sup>.

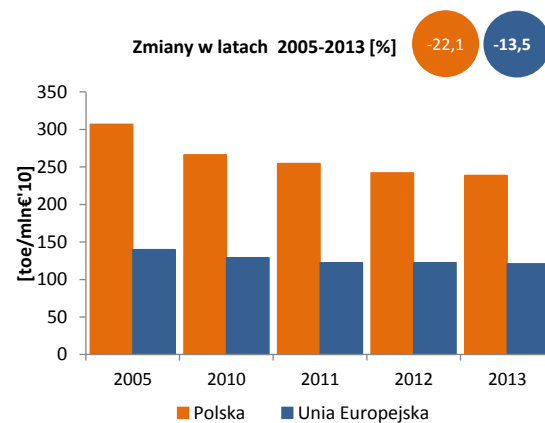
## Energia

Pomimo pewnych postępów, Polska posiada jedną z najbardziej energochłonnych gospodarek w UE, zatem potencjalne korzyści z poprawy efektywności energetycznej są znaczące <sup>(58)</sup>. W ostatnich latach energochłonność sektora przemysłowego w Polsce malała szybciej niż w pozostałych państwach UE. Jednak w przypadku gospodarstw domowych zmiany te miały stosunkowo ograniczony zakres (wykres 2.5.2). Około 70 % budynków mieszkalnych ma słabą izolację, a 70 % domów jednorodzinnych ogrzewanych jest węglem, co zwiększa zanieczyszczenie środowiska i stwarza problemy dla zdrowia publicznego. W ramach kolejnego okresu programowania funduszy UE na lata 2014–2020 Polska przeznaczyła znaczne środki (2 mld EUR) na projekty związane z efektywnością energetyczną, w szczególności na ocieplanie budynków, wymianę kotłów węglowych, rozbudowę sieci ciepłowniczych i kogenerację. Istnieją ponadto dalsze możliwości w zakresie inwestycji w dziedzinie efektywności energetycznej w sektorach produkcji energii i budownictwa mieszkaniowego, w szczególności poprzez rozwój programów inwestycyjnych i rynków usług energetycznych (w tym przedsiębiorstw usług energetycznych – ESCO), które pozwoliłyby wykorzystać w pełni system świadectw efektywności energetycznej (białych certyfikatów). System ten wspiera inwestycje w produkcję energii elektrycznej w procesie kogeneracji. Jednakże będzie on działał jedynie do 2018 r., co może ograniczyć zachęty do inwestycji w sektorze energetycznym w perspektywie średnioterminowej.

<sup>(57)</sup> Program Operacyjny Polska Cyfrowa, 2014–2020: [https://mac.gov.pl/files/program\\_operacyjny\\_polska\\_cyfrowa\\_05122014.pdf](https://mac.gov.pl/files/program_operacyjny_polska_cyfrowa_05122014.pdf)

<sup>(58)</sup> Arkusz informacyjny na temat Polski towarzyszący dokumentowi: Stan unii energetycznej, SWD(2015) 234 final.

Wykres 2.5.2: Intensywność zużycia energii pierwotnej w Polsce i UE



Zużycie energii pierwotnej stanowi miarę całkowitego zapotrzebowania na energię w danym kraju. Obejmuje ono zużycie energii w samym sektorze energetycznym, straty energii, jakie występują podczas jej przekształcania (na przykład z ropy i gazu na energię elektryczną) i dystrybucji, oraz ostateczne zużycie przez użytkowników końcowych. Nie obejmuje ono natomiast nośników energii wykorzystywanych do celów nieenergetycznych (np. ropa naftowa wykorzystywana nie do spalania, lecz do produkcji tworzyw sztucznych).

**Źródło:** Komisja Europejska

**Zwiększanie konkurencji na rynku energii nadal stanowi wyzwanie.** Na rynku gazu ziemnego nadal dominuje dostawca zasiedziały. Ograniczona konkurencja rynkowa pozostaje główną przyczyną niegospodarności w łańcuchu dostaw energii. Natomiast na rynku energii elektrycznej odnotowano wzrost konkurencji pomimo regulowanych cen energii elektrycznej dla konsumentów, którzy nie korzystają z możliwości zmiany usługodawcy i pozostają przy dotychczasowym dostawcy zasiedziałym. Praktyka regulacyjna pozwala nowym dostawcom na naliczanie innych cen, umożliwiając w ten sposób ograniczoną konkurencję na rynku. Takie rozwiązanie umożliwia nowym przedsiębiorcom oferowanie konkurencyjnych cen energii w stosunku do ceny regulowanej, oferowanej przez dostawcę domyślnego. Obecnie 60 % handlu energią elektryczną odbywa się za pośrednictwem giełdy energii elektrycznej. Udział gazu sprzedawanego za pośrednictwem giełdy gazu ponownie wzrósł w 2015 r. ze względu na nałożenie pewnych wymogów prawnych na przedsiębiorstwa handlujące gazem.

**Budowa połączeń międzysystemowych przebiega powoli, wpływając negatywnie na bezpieczeństwo dostaw gazu i energii elektrycznej oraz integrację rynków energii w regionie.** Polska zakończyła szereg prac współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego związanych z budową połączenia elektroenergetycznego z Litwą („LitPolLink”), co pozwoliło na rozwój handlu między oboma rynkami energii. Jednakże budowa połączeń międzysystemowych z Niemcami i Słowacją nie posunęła się do przodu. W rezultacie Polska jest jednym z najsłabiej połączonych państw członkowskich UE, co zagraża bezpieczeństwu jej systemu elektroenergetycznego, o czym świadczą niespodziewane niedobory w dostawie energii, które wystąpiły w sierpniu 2015 r. Giełda energii elektrycznej nie jest powiązana przez łączenie rynków z sąsiednimi państwami, z wyjątkiem Szwecji. Otwarcie terminalu skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu planowane na czerwiec 2016 r. zwiększy dywersyfikację i bezpieczeństwo dostaw w sektorze gazu. Inne istotne inwestycje obejmują mechanizm odwrócenia przepływu w gazociągu jamalskim jak również ponad 1 000 km nowych gazociągów przesyłowych i dodatkowe zdolności w zakresie składowania podziemnego. Niemniej jednak odnotowuje się opóźnienia w budowie nowych gazowych połączeń międzysystemowych z Republiką Czeską i Słowacją. Trwają prace nad budową gazowego połączenia międzysystemowego z Litwą ze względu na fakt, iż osiągnięto porozumienie do co jego struktury finansowej. W październiku 2015 r. przeznaczono na ten projekt dotację w wysokości 295 mln EUR w ramach instrumentu „Łącząc Europę”.

**Polskie moce wytwórcze w sektorze energetycznym starzeją się i są zależne w dużym stopniu od węgla, a dotacje do krajowej produkcji węgla zwiększają koszty wytwarzania energii elektrycznej.** Udział węgla kamiennego i brunatnego w produkcji energii w Polsce wynosi niemal 85 % i nadal budowane są nowe duże zakłady energetyczne opalane węglem<sup>(59)</sup>. Pewna

<sup>(59)</sup> Obecnie trwają prace na modernizacją i rozwojem dwóch elektrowni będących własnością PGE (Turów i Opole), jednej będącej własnością Tauronu (Jaworzno) i jednej należącej do ENEA (Kozienice).

liczba polskich kopalń węgla, które nie są w stanie konkurować z importem, otrzymała znaczne dotacje państwowe, które zwiększają koszty wytwarzania energii oraz stwarzają niekorzystne warunki konkurencji dla krajowych producentów węgla z sektora prywatnego, którzy działają bez wsparcia ze środków publicznych. Proces restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego przebiega powoli, co jest przyczyną braku pewności w odniesieniu do inwestycji w całym sektorze energii w Polsce. Znaczące zatrudnienie w tym sektorze (około 130 000 osób), które jest skoncentrowane w jednym regionie (Górny Śląsk), sprawia, że reforma sektora jest trudna także ze społecznego punktu widzenia.

**Ponadto w 2015 r. pojawiły się dodatkowe moce wytwórcze energii ze źródeł odnawialnych.** Jednak dalszy rozwój nowych mocy wytwórczych energii ze źródeł odnawialnych będzie możliwy dopiero po wejściu w życie nowego systemu wsparcia, opartego na aukcjach oraz premiach uzupełniających cenę rynkową. Zgodnie z planem system ten miał działać od dnia 1 stycznia 2016 r., jednak termin jego wejścia w życie został przełożony przez nowy rząd i nie jest jasne, kiedy przeprowadzone zostaną pierwsze aukcje. Trudno jest zatem przewidzieć, czy nowy system aukcji będzie skutecznie wspierał dalsze inwestycje w rozwój odnawialnych źródeł energii i czy przyczyni się do osiągnięcia celu strategii „Europa 2020”.

#### Kwestie środowiskowe

**Polska jest na dobrej drodze do wywiązania się ze swojego zobowiązania dotyczącego emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem handlu emisjami (ETS).** Zgodnie ze strategią „Europa 2020” w latach 2005–2020 Polska może zwiększyć emisję gazów cieplarnianych w tych sektorach o nie więcej niż 14 %. Zgodnie z prognozami rządowymi na 2015 r. i z uwzględnieniem obowiązujących środków, do 2020 r. emisja gazów cieplarnianych w tych sektorach wzrośnie o 6 %, tj. znacznie poniżej zakładanego celu. W oparciu o ostatnie przybliżone szacunki z 2014 r., między 2005 r. a 2014 r. Polska zwiększyła emisję o 8 %, a więc poniżej zakładanego rocznego celu w wysokości 10 %. Głównym źródłem emisji gazów cieplarnianych w Polsce jest przemysł energetyczny (48 % łącznych emisji), a w dalszej



kolejności – bezpośrednio zużycie paliwa (np. ogrzewanie mieszkań) i sektor transportu.

**Poziom zanieczyszczenia cząstkami stałymi w polskich miastach jest nadal jednym z najwyższych w UE.** Ponad 80 % mieszkańców miast narażonych jest na zanieczyszczenia powietrza przez cząstki stałe w stężeniach, które znacznie przekraczają unijne normy jakości powietrza – unijna średnia to nieco powyżej 21 %<sup>(60)</sup>. Istniejące środki prawne dotyczące jakości powietrza są niewystarczające, aby osiągnąć cel znacznego zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza. Krajowy Program Ochrony Powietrza nie został wyposażony w uprawnienia wykonawcze pozwalające zapewnić skuteczne wdrożenie przewidzianych w nim środków. W związku z tym głównym wyzwaniem jest opracowywanie norm technicznych i paliwowych dla domowych kotłów na węgiel, które są głównymi przyczynami utrzymującej się niskiej jakości powietrza w Polsce. Niemniej jednak wprowadzone we wrześniu 2015 r. nowe przepisy antysmogowe rozszerzają możliwości działania władz lokalnych, umożliwiając im wprowadzenie środków ograniczających niskie emisje, w tym środków prowadzących do zastąpienia kotłów węglowych.

**Podatki ekologiczne nie stanowią wystarczającej zachęty do bardziej efektywnego wykorzystania energii i ograniczania emisji gazów cieplarnianych.** Stawka ukrytego podatku od energii w Polsce jest stosunkowo niska

(125 EUR za tonę ekwiwalentu ropy w 2013 r.). Stawki podatku od paliw transportowych są poniżej średniej UE, natomiast przepisy systemu podatkowego w dalszym ciągu obejmują szereg dotacji szkodliwych dla środowiska, np. zwolnienia dla rolnictwa i sektorów energochłonnych. Polska jest jednym z nielicznych państw członkowskich, w których podatek od pojazdów silnikowych nie jest uzależniony od ich parametrów ekologicznych (emisji CO<sub>2</sub>).

**Recykling utrzymuje się na niskim poziomie, jednak dzięki inwestycjom współfinansowanym przez UE odnotowano znaczną poprawę w zakresie gospodarowania odpadami.** Ze względu na opóźnienia w uruchomieniu projektów finansowanych w ramach funduszy unijnych na lata 2007–2013 liczba zrealizowanych projektów dotyczących odpadów jest mniejsza niż oczekiwano, a realizację niektórych z nich przełożono na kolejny okres programowania, obejmujący lata 2014–2020. Niemniej jednak sytuacja uległa znacznej poprawie ze względu na infrastrukturę zbudowaną do 2015 r. Najbardziej widocznym przykładem jest przejście od składowania odpadów do ich spalania, które objęło 8 % wszystkich odpadów przetworzonych w 2013 r. Odnotowano również wzrost współczynnika recyklingu, z 13 % w 2012 r. do 16 % w 2013 r. Jednakże poziom recyklingu pozostaje znacznie niższy od średniej UE wynoszącej 28 %. Głównymi przeszkodami w drodze do osiągnięcia odpowiedniego współczynnika recyklingu w krótkim okresie są: niedostatecznie selektywne gromadzenie odpadów; infrastruktura niedostosowana do ich alternatywnego przetwarzania i niedostateczne egzekwowanie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

<sup>(60)</sup> Europejska Agencja Środowiska, arkusz informacyjny dotyczący zanieczyszczenia powietrza w Polsce w 2014 r.: <http://www.eea.europa.eu/themes/air/air-pollution-country-fact-sheets-2014>



## ZAŁĄCZNIK A

### Tabela przeglądowna

#### Zobowiązania

#### Streszczenie oceny <sup>(61)</sup>

Zalecenia dla poszczególnych krajów z 2015 r.	
<b>Zalecenie 1:</b> Po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu – uzyskanie korekty budżetowej na poziomie 0,5 % PKB zarówno w 2015 r., jak i w 2016 r., przybliżającej osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego. Ustanowienie niezależnej rady budżetowej. Poszerzenie bazy podatkowej, w szczególności poprzez ograniczenie stosowania rozbudowanego systemu obniżonych stawek podatku VAT.	W Polsce odnotowano <b>brak postępów</b> w wypełnianiu zalecenia 1 (w ogólnej ocenie dotyczącej zalecenia 1 nie uwzględniono oceny zgodności z paktem stabilności i wzrostu): <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>brak postępów</b> w kwestii rady budżetowej</li><li>• <b>brak postępów</b> w zakresie stawek VAT</li></ul>
<b>Zalecenie 2:</b> Rozpoczęcie procesu dostosowywania systemów emerytalnych dla rolników i górników do systemów emerytalnych przeznaczonych dla innych grup zawodowych oraz przyjęcie harmonogramu stopniowych działań prowadzących do ich pełnego dostosowania; stworzenie systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników.	<ul style="list-style-type: none"><li>• W Polsce odnotowano <b>brak postępów</b> w realizacji zalecenia 2:</li><li>• <b>brak postępów</b> w zakresie dostosowywania systemów emerytalnych dla rolników i górników do systemów emerytalnych przeznaczonych dla innych grup zawodowych</li><li>• <b>brak postępów</b> w zakresie stworzenia systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników.</li></ul>
<b>Zalecenie 3:</b> Podjęcie działań w celu ograniczenia nadmiernego wykorzystywania umów czasowych i umów cywilnoprawnych na rynku pracy.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Polska poczyniła <b>pewien postęp</b> w realizacji zalecenia 3:</li><li>• przyjęto zmiany do Kodeksu pracy oraz zwiększono składki na ubezpieczenie społeczne w ramach umów cywilnoprawnych.</li></ul>
<b>Zalecenie 4:</b> Usunięcie przeszkód utrudniających inwestycje w projekty kolejowe.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Polska poczyniła <b>ograniczony postęp</b> w realizacji zalecenia 4:</li></ul>

<sup>(61)</sup> Do celów oceny postępów w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych w 2015 r. stosuje się następujące kategorie:

**Brak postępów:** państwo członkowskie nie zapowiedziało ani nie przyjęło żadnych środków w celu realizacji zaleceń dla tego kraju. Tę kategorię stosuje się też w przypadku, gdy państwo członkowskie powołało grupę analityczną do oceny możliwych środków.

**Ograniczony postęp:** państwo członkowskie zapowiedziało pewne środki służące realizacji zaleceń dla tego kraju, lecz środki te wydają się niewystarczające lub ich przyjęcie/wdrożenie jest obciążone ryzykiem.

**Pewien postęp:** państwo członkowskie zapowiedziało lub przyjęło środki w celu realizacji zaleceń dla tego kraju. Środki te są obiecujące, lecz nie wszystkie zostały jeszcze wdrożone i nie we wszystkich przypadkach ich wdrożenie jest pewne.

**Znaczny postęp:** państwo członkowskie przyjęło środki, z których większość wdrożono. Środki te w dużym stopniu stanowią realizację zaleceń dla tego kraju.

**Pełne wykonanie:** państwo członkowskie przyjęło i wdrożyło środki, które stanowią odpowiednią realizację zaleceń dla tego kraju.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>we wrześniu 2015 r. przyjęto Krajowy Program Kolejowy do 2023 r. Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym ma na celu ułatwienie procedur służących realizacji inwestycji w obszarze infrastruktury kolejowej. Jeśli chodzi o lata 2014–2020, przyspieszenie procesów związanych z przygotowaniem projektów nie nadało jak dotąd rozpędu inwestycjom;</li> </ul>
<b>„Europa 2020” (cele krajowe oraz postępy)</b>	
<b>Docelowy wskaźnik zatrudnienia: 71 %</b>	Mimo znaczącej poprawy w ciągu ostatnich dziesięciu lat w trzecim kwartale 2015 r. wskaźnik zatrudnienia wynosił 68,4 % – 2,2 p.p. poniżej średniej UE i 2,6 p.p. poniżej docelowego poziomu.
<b>Cel dotyczący badań i rozwoju, określony w KPR 2013 r.:</b> Docelowy poziom nakładów na badania i rozwój w 2020 r. wynosi 1,7 %.	<b>0,94 % PKB (2014 r.)</b> Mimo iż w latach 2007–2014 intensywność wydatków publicznych na badania i rozwój wzrastała średnio o 7,5 %, Polska osiągnie cel krajowy na 2020 r. tylko wówczas, gdy znacznie zwiększy intensywność wydatków publicznych na badania i rozwój, tak by średni roczny wzrost wynosił 10,5 % w latach 2014–2020.
<b>Cel dotyczący emisji gazów cieplarnianych:</b>  - Krajowy cel dotyczący emisji gazów cieplarnianych: +14 % w 2020 r. w stosunku do 2005 r. (w sektorach nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji)	<b>Cel na 2020 r. 14 %</b>  Według ostatnich prognoz krajowych i uwzględniając obowiązujące środki, oczekuje się, że cel zostanie osiągnięty: 6 % w 2020 r. w stosunku do 2005 r. (z marginesem 8 punktów procentowych).  <b>Cel na 2014 r. w sektorach nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji: 10 %.</b>  Zgodnie z przybliżonymi danymi za 2014 r. emisje gazów cieplarnianych pochodzące z sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji zwiększyły się o 8 % między 2005 a 2014 r.
<b>Cel na 2020 r. dotyczący energii ze źródeł odnawialnych: 15 %</b>  Udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu: 10 %	Zgodnie z najnowszymi danymi Eurostatu Polska przestrzegła w latach 2013-2014 orientacyjnego kursu prowadzącego do realizacji wyznaczonego na 2020 r. celu, który zakłada 15 % udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej. W sektorze transportowym Polska opóźnia się jednak w realizacji swojego krajowego

	<p>planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na drodze do celu zakładającego 10 % udział energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportu. W 2014 r. łączny udział energii odnawialnej wynosił 11,4 % końcowego zużycia energii brutto; jej udział w sektorze elektroenergetycznym wyniósł 12,4 %, w sektorze energii cieplnej i chłodniczej – 13,9 %, a w sektorze transportu – 5,7 %.</p> <p>Istnieje duża niepewność co do tego, czy Polska będzie w stanie osiągnąć cel na 2020 r. dotyczący udziału energii ze źródeł odnawialnych (OZE) przy pomocy obecnych ram politycznych i istniejących środków. Aby osiągnąć cele na 2020 r. konieczne będzie poczynienie znacznych dodatkowych inwestycji, jak również wprowadzenie pewności prawa, przewidywalności oraz stabilności ram inwestycyjnych.</p>
<p><b>Efektywność energetyczna:</b> ograniczenie zużycia energii</p> <p>Polska wyznaczyła krajowy orientacyjny cel w zakresie efektywności energetycznej, wynoszący 13,6 Mtoe oszczędności energii pierwotnej w 2020 r., zakładając na 2020 r. zużycie energii pierwotnej na poziomie 96,4 Mtoe, a zużycie energii końcowej na poziomie 70,4 Mtoe.</p>	<p>Nawet jeśli obecne zużycie energii pierwotnej w Polsce jest niższe od celu zakładanego na 2020 r., mogłaby ona kontynuować obecne wysiłki, aby utrzymać je na tym samym lub nieco wyższym poziomie, co będzie trudnym zadaniem z uwagi na stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy przewidywany na nadchodzące lata.</p>
<p><b>Cel dotyczący przedwczesnego zakończenia nauki:</b> 4,5 %</p>	<p>Odsetek osób przedwcześnie kończących naukę w systemach kształcenia i szkolenia wyniósł w 2014 r. 5,4 %.</p>
<p><b>Cel dotyczący szkolnictwa wyższego:</b> 45 %</p>	<p>Odsetek osób z wyższym wykształceniem w przedziale wiekowym 30–34 lata wyniósł w 2014 r. 42,1 %, co stanowi poziom nieznacznie niższy od zakładanego celu.</p>
<p><b>Cel w zakresie zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym:</b> Cel dotyczący zmniejszenia liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wyrażony liczbą osób): 1 500 000</p>	<p>Od 2008 r. liczba osób dotkniętych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym stale się zmniejsza, a unijny cel na 2020 r. został osiągnięty. W 2014 r. odsetek osób w wieku produkcyjnym, które są zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, wyniósł 24,7 % (średnia UE: 24,4 %). Jednocześnie od 2008 r. wzrasta odsetek gospodarstw domowych zagrożonych skrajnym ubóstwem – w latach 2013–2014 ustabilizował się on na poziomie 7,4 % wszystkich gospodarstw domowych.</p>

## ZAŁĄCZNIK B

### Tablica wyników dla procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej

Tabela B.1: **Tablica wyników dla procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej – Polska**

			Wartości progowe	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zakłócenia równowagi w kategoriach zewnętrznych oraz konkurencyjność	Saldo obrotów bieżących (% PKB)	średnia z 3 lat	-4 % / 6 %	-5,4	-5,2	-4,8	-4,8	-3,4	-2,3
	Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (% PKB)		-35 %	-57,8	-65,4	-62,9	-65,9	-68,7	-68,3
	Realny efektywny kurs walutowy – 42 partnerów handlowych, deflator HICP	zmiana w % w okresie 3 lat	±5 % i ±11 %	-3,9	-1,4	-11,6	1,2	-4,3	-1,3
	Udział w rynkach eksportowych – % światowego eksportu	zmiana w % w okresie 5 lat	-6 %	33,5	22,4	13,9	1,0	0,0	4,8
	Wskaźnik nominalnego jednostkowego kosztu pracy (2010=100)	zmiana w % w okresie 3 lat	9 % i 12 %	12,4	13,4p	5,4	6,4	3,3	2,5w
Zakłócenia równowagi w kategoriach wewnętrznych	Ceny nieruchomości mieszkaniowych w przeliczeniu na ceny stałe (zmiana w % w ujęciu r-d-r)		6 %	-5,4s	-6,7s	-4,6	-6,6	-4,7	1,1
	Przepływy kredytowe sektora prywatnego w % PKB, dane skonsolidowane		14 %	4,2	5,8	7,7	3,6	3,1	4,7
	Zadłużenie sektora prywatnego w % PKB, dane skonsolidowane		133 %	67,5	69,7	73,9	73,5	75,4	77,9
	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w % PKB		60 %	49,8	53,3	54,4	54,0	55,9	50,4
	Stopa bezrobocia	średnia z 3 lat	10 %	8,3m	8,3	9,2	9,8	10,0	9,8
	Zobowiązania ogółem sektora finansowego (zmiana w % w ujęciu r-d-r)		16,5 %	9,2	13,3	4,8	10,5	7,6	0,6
Nowe wskaźniki zatrudnienia	Wskaźnik aktywności zawodowej – % ludności ogółem w wieku 15–64 lata (zmiana w okresie 3 lat w p.p.)		-0,2 %	1,3	2,1p	1,9	1,8	1,7	2,2
	Stopa bezrobocia długotrwałego – % ludności aktywnej zawodowo w wieku 15-74 lata (zmiana w okresie 3 lat w p.p.)		0,5 %	-5,3	-1,9	1,2	1,6	1,4	0,2
	Stopa bezrobocia osób młodych – % ludności aktywnej zawodowo w wieku 15-24 lata (zmiana w okresie 3 lat w p.p.)		2 %	-9,2m	2,1	8,6	5,9	3,6	-1,9

Markery: p: przerwa w szeregu czasowym; s: dane szacunkowe; m: zob. metadane; w: dane wstępne.

Uwaga: Wyróżnione kolorem dane liczbowe przekraczają próg określony w sprawozdaniu przedkładanym przez Komisję Europejską w ramach mechanizmu ostrzegania. W przypadku realnego efektywnego kursu walutowego i jednostkowego kosztu pracy pierwszy próg dotyczy państw członkowskich strefy euro.

Źródło: Komisja Europejska.

## ZAŁĄCZNIK C

### Standardowe tabele

Tabela C.1: **Wskaźniki dotyczące rynku finansowego**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aktywa sektora bankowego ogółem (% PKB)	86,1	81,5	90,9	91,6	92,4	92,6
Udział aktywów pięciu największych banków (% aktywów ogółem)	43,4	43,7	44,4	45,2	48,3	-
Zagraniczne udziały w systemie bankowym (% aktywów ogółem)	65,8	65,3	62,8	65,3	65,8	-
Wskaźniki dotyczące prawidłowej kondycji finansowej:						
- kredyty zagrożone (% kredytów ogółem) <sup>1)</sup>	4,9	4,7	5,2	5,0	4,8	4,7
- współczynnik adekwatności kapitałowej (%) <sup>1)</sup>	13,9	13,1	14,8	15,7	14,7	15,3
- stopa zwrotu z kapitału własnego (%) <sup>1)</sup>	13,3	16,1	14,0	12,1	12,3	11,2
Kredyty bankowe dla sektora prywatnego (zmiana w ujęciu r-d-r w %)	5,9	5,9	7,3	4,0	5,4	5,8
Kredyty na zakup nieruchomości mieszkaniowych (zmiana w ujęciu r-d-r w %)	19,3	8,8	6,8	3,0	3,4	4,3
Relacja kredytów do depozytów	104,2	105,4	101,7	99,5	98,3	97,2
Płynność banku centralnego jako % zobowiązań <sup>2)</sup>	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zadłużenie sektora prywatnego (% PKB)	69,7	73,9	73,5	75,4	77,9	-
Zadłużenie zagraniczne brutto (% PKB) <sup>3)</sup> – publiczne	22,6	23,6	29,6	28,3	29,1	29,0
– prywatne	27,1	27,6	28,7	28,5	28,8	28,9
Spread długoterminowych stóp procentowych względem obligacji Bund (w punktach bazowych)*	303,8	334,8	350,5	246,3	235,3	220,6
Spread swapu ryzyka kredytowego dla skarbowych papierów wartościowych (5-letnich)*	129,4	172,0	154,1	77,4	60,8	61,1

1) Najnowsze dane – II kwartał 2015 r.

2) Najnowsze dane – październik 2015 r.

3) Najnowsze dane – wrzesień 2015 r. Nie uwzględniono organów kształtujących politykę pieniężną, monetarnych instytucji finansowych oraz instytucji finansowych.

\* Mierzone w punktach bazowych.

**Źródło:** MFW (wskaźniki dotyczące prawidłowej kondycji finansowej); Komisja Europejska (długoterminowe stopy procentowe); Bank Światowy (zadłużenie zagraniczne brutto); Eurostat (zadłużenie sektora prywatnego); EBC (wszystkie pozostałe wskaźniki).

Tabela C.2: Rynek pracy i wskaźniki społeczne – część A

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 r. <sup>(4)</sup>
Wskaźnik zatrudnienia (% ludności w wieku 20–64 lata)	64,3	64,5	64,7	64,9	66,5	67,5
Wzrost zatrudnienia (zmiana w % w porównaniu z poprzednim rokiem)	-2,7	0,6	0,1	-0,1	1,7	1,3
Wskaźnik zatrudnienia kobiet (% ludności płci żeńskiej w wieku 20-64 lata)	57,3	57,2	57,5	57,6	59,4	60,7
Wskaźnik zatrudnienia mężczyzn (% ludności płci męskiej w wieku 20-64 lata)	71,3	71,9	72,0	72,1	73,6	74,4
Wskaźnik zatrudnienia osób starszych (% ludności w wieku 55-64 lata)	34,1	36,9	38,7	40,6	42,5	43,7
Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy ( % wszystkich zatrudnionych)	8,4	8,0	7,9	7,8	7,8	7,4
Zatrudnienie na czas określony (% osób zatrudnionych na umowę na czas określony, w wieku co najmniej 15 lat)	27,3	26,9	26,9	26,9	28,4	28,0
Przechodzenie od zatrudnienia tymczasowego do stałego zatrudnienia	22,4	19,5	20,4	16,4	18,3	-
Stopa bezrobocia <sup>(1)</sup> (% ludności aktywnej zawodowo, grupa wiekowa 15–74 lata)	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0	7,6
Stopa bezrobocia długotrwałego <sup>(2)</sup> (% siły roboczej)	3,0	3,6	4,1	4,4	3,8	3,1
Stopa bezrobocia osób młodych (% ludności aktywnej zawodowo w wieku 15-24 lata)	23,7	25,8	26,5	27,3	23,9	20,9
Odsetek młodzieży NEET <sup>(3)</sup> (% ludności w wieku 15-24 lata)	10,8	11,5	11,8	12,2	12,0	-
Osoby przedwcześnie kończące naukę i szkolenie (% ludności w wieku 18–24 lata z wykształceniem co najwyżej średnim I stopnia, która nie kształci się ani nie szkoli)	5,4	5,6	5,7	5,6	5,4	-
Osoby z wyższym wykształceniem (% ludności w wieku 30–34 lata z ukończonym pierwszym stopniem kształcenia wyższego)	34,8	36,5	39,1	40,5	42,1	-
Formalna opieka nad dziećmi (co najmniej 30 godzin; % ludności w wieku poniżej 3 lat)	2,0	3,0	5,0	4,0	-	-

(1) Osoby bezrobotne to osoby, które nie były zatrudnione, ale aktywnie poszukiwały pracy i były gotowe do jej podjęcia natychmiast lub w przeciągu dwóch tygodni.

(2) Osoby długotrwale bezrobotne to osoby, które są bezrobotne od co najmniej 12 miesięcy.

(3) Młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nieszkoląca się.

(4) Średnia z pierwszych trzech kwartałów 2015 r. Dane dotyczące bezrobocia ogółem i bezrobocia osób młodych są wyrównane sezonowo.

**Źródło:** Komisja Europejska (badanie aktywności ekonomicznej ludności UE – BAEL).



Tabela C.3: Rynek pracy i wskaźniki społeczne – część B

Wydatki na świadczenia ochrony socjalnej (% PKB)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Świadczenia chorobowe / opieka zdrowotna	4,7	4,4	4,2	4,1	-	-
Renty	1,5	1,5	1,5	1,4	-	-
Emerytury i renty rodzinne	11,8	11,1	10,6	10,4	-	-
Świadczenia rodzinne / świadczenia dla dzieci pozostających na utrzymaniu	1,3	1,3	1,3	0,8	-	-
Zasiłki dla bezrobotnych	0,4	0,4	0,3	0,3	-	-
Świadczenia mieszkaniowe i związane z wykluczeniem społecznym, gdzie indziej niesklasyfikowane	0,1	0,1	0,1	0,1	-	-
<b>Ogółem</b>	19,9	19,1	18,1	17,2	-	-
z czego: świadczenia uzależnione od dochodów	0,7	0,7	0,6	0,7	-	-
Wskaźniki dotyczące włączenia społecznego	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym <sup>(1)</sup> (% ludności ogółem)	27,8	27,8	27,2	26,7	25,8	24,7
Dzieci zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (% ludności w wieku 0–17 lat)	31,0	30,8	29,8	29,3	29,8	28,2
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem <sup>(2)</sup> (% ludności ogółem)	17,1	17,6	17,7	17,1	17,3	17,0
Wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej <sup>(3)</sup> (% ludności ogółem)	15,0	14,2	13,0	13,5	11,9	10,4
Odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych o małej intensywności pracy <sup>(4)</sup> (% osób w wieku 0–59 lat)	6,9	7,3	6,9	6,9	7,2	7,3
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem pracujących (% osób zatrudnionych)	11,0	11,4	11,1	10,4	10,7	10,6
Wpływ transferów społecznych (z wyłączeniem emerytur) na ograniczanie ubóstwa	27,5	27,9	26,6	25,3	24,8	26,4
Progi ubóstwa wyrażone w walucie krajowej w cenach stałych <sup>(5)</sup>	10048	10291	10555	10551	10550	10848
Dochód do dyspozycji brutto (gospodarstwa domowe; wzrost w %)	8,5	5,0	4,9	4,5	3,2	3,8
Nierówność rozkładu dochodów (S80/S20 wskaźnik różnicowania kwintylowego)	5,0	5,0	5,0	4,9	4,9	4,9

(1) Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym: osoby, które są zagrożone ubóstwem lub doświadczają pogłębionej deprivacji materialnej, lub żyją w gospodarstwach domowych o zerowej lub bardzo małej intensywności pracy.

(2) Wskaźnik zagrożenia ubóstwem: odsetek osób, których ekwiwalentny dochód do dyspozycji wynosi mniej niż 60 % krajowej mediany dochodu ekwiwalentnego.

(3) Odsetek osób, które doświadczają co najmniej czterech z wymienionych form deprivacji: nie mogą sobie pozwolić na i) zapłacenie czynszu lub rachunków za media, ii) dostateczne ogrzanie mieszkania, iii) pokrycie nieprzewidzianych wydatków, iv) spożywanie co drugi dzień mięsa, ryb lub równoważnego źródła białka, v) spędzenie raz w roku tygodniowego urlopu poza miejscem zamieszkania, vi) posiadanie samochodu, vii) pralki, viii) kolorowego telewizora lub ix) telefonu.

(4) Osoby żyjące w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy: odsetek osób w wieku 0–59 lat żyjących w gospodarstwach domowych, w których osoby dorosłe (z wyłączeniem dzieci pozostających na utrzymaniu) przepracowały mniej niż 20 % potencjalnego czasu pracy w okresie 12 miesięcy poprzedzających badanie.

(5) W przypadku EE, CY, MT, SI i SK podano wartości progowe w wartościach nominalnych w euro; zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych (HICP) = 100 w 2006 r. (badanie z 2007 r. odnosi się do dochodów uzyskanych w 2006 r.).

**Źródło:** Dane dotyczące wydatków na świadczenia ochrony socjalnej: europejski system zintegrowanych statystyk na temat ochrony socjalnej (ESSPROS); dane dotyczące włączenia społecznego: europejskie badanie warunków życia ludności (EU-SILC).

Tabela C.4: Wskaźniki dotyczące polityki strukturalnej i otoczenia biznesu

Wskaźniki wyników	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wydajność pracy (realna, na osobę zatrudnioną, r-d-r)						
Wydajność pracy w przemyśle	5,24	13,76	6,61	3,53	-1,03	2,71
Wydajność pracy w budownictwie	6,07	11,55	11,07	-0,70	1,14	5,78
Wydajność pracy w usługach rynkowych	0,38	3,07	3,19	2,07	4,23	-0,51
Jednostkowe koszty pracy (ULC) (gospodarka ogółem, r-d-r)						
ULC w przemyśle	-1,63	-1,68	-1,23	2,39	-0,30	-0,12
ULC w budownictwie	-3,50	4,76	-1,10	1,85	1,49	-16,41
ULC w usługach rynkowych	1,49	5,32	2,24	3,80	0,38	3,87
<b>Otoczenie biznesu</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Czas potrzebny na wyegzekwowanie umów <sup>(1)</sup> (w dniach)	830	830	830	830	685	685
Czas potrzebny na rozpoczęcie działalności gospodarczej <sup>(1)</sup> (w dniach)	31,0	32,0	32,0	32,0	32,0	30,0
Wynik wniosków MŚP o kredyty bankowe <sup>(2)</sup>	0,96	n.d.	0,52	n.d.	0,59	0,75
<b>Badania naukowe i innowacje</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Intensywność nakładów na badania i rozwój	0,67	0,72	0,75	0,89	0,87	0,94
Wydatki publiczne na edukację ogółem jako % PKB, dla wszystkich poziomów kształcenia łącznie	5,09	5,17	4,94	4,91	n.d.	n.d.
Liczba osób zatrudnionych na stanowiskach związanych z nauką i technologią jako % zatrudnienia ogółem	35	37	37	38	40	41
Odsetek ludności z wyższym wykształceniem <sup>(3)</sup>	18	19	20	22	23	24
Osoby młode z wykształceniem średnim II stopnia <sup>(4)</sup>	91	91	90	90	90	90
Bilans handlowy produktów zaawansowanych technologicznie jako % PKB	-2,23	-2,30	-2,21	-1,97	-1,68	-1,50
<b>Rynki produktów i usług a konkurencja</b>				<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2013</b>
Wskaźnik OECD dotyczący regulacji rynku produktowego (RRP) <sup>(5)</sup> , ogółem				2,42	2,04	1,65
OECD RRP <sup>(5)</sup> , sektor detaliczny				2,52	2,43	2,55
OECD RRP <sup>(5)</sup> , usługi świadczone w ramach wolnych zawodów				3,29	3,33	3,24
OECD RRP <sup>(5)</sup> , sektory sieciowe <sup>(6)</sup>				3,20	2,70	2,34

(1) Metodę obliczania tego wskaźnika, wraz z założeniami, przedstawiono szczegółowo na stronie internetowej:

<http://www.doingbusiness.org/methodology>

(2) Średnia wynikająca z odpowiedzi na pytanie Q7B\_a. „[Kredyt bankowy]: Jeśli złożył(a) Pan/Pani wniosek i próbował(a) negocjować warunki tego rodzaju finansowania w okresie ostatnich sześciu miesięcy, jaki był tego wynik? Odpowiedzi były kodowane w następujący sposób: zero: respondent otrzymał całość finansowania, jeden: otrzymał większość finansowania, dwa: otrzymał jedynie ograniczoną część finansowania, trzy: otrzymał odpowiedź odmowną lub wniosek został odrzucony; brakujące wartości: jeśli wniosek jest nadal rozpatrywany lub osoba nie umiała udzielić odpowiedzi”.

(3) Odsetek ludności w wieku 15–64 lata z wykształceniem wyższym.

(4) Odsetek ludności w wieku 20–24 lata z wykształceniem co najmniej średnim II stopnia.

(5) Indeks: 0 = nieregulowane; 6 = najbardziej regulowane. Metodę obliczania wskaźników OECD dotyczących poziomu regulacji rynku produktowego przedstawiono szczegółowo na stronie internetowej:

<http://www.oecd.org/competition/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>

(6) Zagregowane wskaźniki OECD dotyczące poziomu regulacji rynków energii, transportu i komunikacji.

**Źródło:** Komisja Europejska; Bank Światowy – Doing Business (dane dotyczące egzekwowania umów i czasu potrzebnego na rozpoczęcie działalności gospodarczej); OECD (dane dotyczące wskaźników poziomu regulacji rynku produktowego); SAFE (dane dotyczące wyników wniosków MŚP o kredyty bankowe).

Tabela C.5: **Ekologiczny wzrost gospodarczy**

Wyniki w zakresie ekologicznego wzrostu gospodarczego		2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Makroekonomiczne</b>							
Energochłonność	kgoe / €	0,32	0,33	0,31	0,30	0,29	-
Intensywność emisji CO2	kg / €	1,30	1,32	1,25	1,21	1,19	-
Zasobochłonność (odwrotność produktywności zasobów)	kg / €	2,08	2,09	2,46	2,12	1,97	1,92
Wytwarzanie odpadów	kg / €	-	0,52	-	0,50	-	-
Bilans handlowy energii	% PKB	-2,2	-2,6	-3,3	-3,4	-2,7	-2,6
Udział energii w HICP	%	12,69	13,05	13,94	15,41	15,67	14,93
Różnica między zmianą cen energii a inflacją	%	6,8	1,4	3,4	2,9	-1,3	-0,1
Realne jednostkowe koszty energii	% wartości dodanej	16,4	17,1	18,6	-	-	-
Stosunek opodatkowania pracy do podatków ekologicznych	stosunek	4,8	4,6	4,8	5,1	5,5	5,1
Podatki ekologiczne	% PKB	2,5	2,6	2,5	2,5	2,4	2,5
<b>Sektorowe</b>							
Energochłonność przemysłu	kgoe / €	0,21	0,19	0,19	0,18	0,18	-
Realne jednostkowe koszty energii w przemyśle wytwórczym	% wartości dodanej	28,0	35,7	39,7	-	-	-
Udział sektorów energochłonnych w gospodarce	% PKB	13,24	14,01	14,77	14,69	-	-
Ceny energii elektrycznej dla średniej wielkości użytkowników przemysłowych	€ / kWh	0,09	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08
Ceny gazu dla średniej wielkości użytkowników przemysłowych	€ / kWh	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04
Publiczne wydatki na badania i rozwój w dziedzinie energii	% PKB	-	-	-	0,01	0,01	0,01
Publiczne wydatki na badania i rozwój w dziedzinie środowiska	% PKB	-	-	-	0,02	0,02	0,02
Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych	%	17,4	21,4	17,5	19,6	29,2	-
Udział emisji gazów cieplarnianych objętych systemem handlu emisjami*	%	49,2	48,9	49,9	49,1	52,1	50,8
Energochłonność sektora transportu	kgoe / €	1,35	1,42	1,28	1,10	1,03	-
Intensywność emisji CO2 w sektorze transportu	kg / €	3,68	3,86	3,48	2,99	2,79	-
<b>Bezpieczeństwo dostaw energii</b>							
Zależność od importu energii	%	31,6	31,3	33,5	30,7	25,8	-
Zagregowany wskaźnik koncentracji sektora dostawców	HHI	29,2	29,7	29,2	30,3	27,3	-
Dywersyfikacja koszyka energetycznego	HHI	0,38	0,38	0,38	0,36	0,37	-

Ogólne wyjaśnienia dotyczące pozycji tabeli:

Wszystkie makroekonomiczne wskaźniki intensywności wyrażono jako stosunek wielkości fizycznej do PKB (w cenach z 2005 r.).

Energochłonność: krajowe zużycie energii brutto (w kgoe) podzielone przez PKB (w EUR).

Różnica między zmianą cen energii a inflacją: składnik HICP dotyczący energii a inflacja HICP ogółem (zmiana roczna w %).

Zasobochłonność: krajowe zużycie materiałów (w kg) podzielone przez PKB (w EUR).

Wytwarzanie odpadów: wielkość odpadów (w kg) podzielona przez PKB (w EUR).

Bilans handlowy energii: bilans eksportu i importu energii, wyrażony jako % PKB.

Udział energii w HICP: odsetek pozycji związanych z energią w koszyku konsumpcyjnym stosowanym do konstrukcji HICP.

Różnica między zmianą cen energii a inflacją: składnik HICP dotyczący energii a inflacja HICP ogółem (zmiana roczna w %).

Realne jednostkowe koszty energii: realne koszty energii jako odsetek wartości dodanej ogółem dla gospodarki.

Podatki ekologiczne i opodatkowanie pracy: Komisja Europejska, „Taxation trends in the European Union”.

Energochłonność przemysłu: zużycie energii końcowej w przemyśle (w kgoe) podzielone przez wartość dodaną brutto przemysłu (w cenach w EUR z 2005 r.).

Realne jednostkowe koszty energii w przemyśle wytwórczym: realne koszty jako odsetek wartości dodanej ogółem dla przemysłu wytwórczego.

Udział sektorów energochłonnych w gospodarce: udział wartości dodanej brutto sektorów energochłonnych w PKB.

Ceny energii elektrycznej i gazu dla średniej wielkości użytkowników przemysłowych: zakres zużycia: 500–20 000 MWh oraz 10 000–100 000 GJ; dane nie uwzględniają VAT.

Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych: stosunek odpadów komunalnych poddanych recyklingowi do odpadów komunalnych ogółem.

Publiczne nakłady na badania i rozwój w dziedzinie energii lub środowiska: wydatki publiczne na badania i rozwój w tych kategoriach, jako % PKB.

Udział emisji gazów cieplarnianych objętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji: na podstawie danych dotyczących emisji gazów cieplarnianych (z wyłączeniem użytkownika gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa) zgłoszonych przez państwa członkowskie do Europejskiej Agencji Środowiska.

Energochłonność sektora transportu: zużycie energii końcowej w sektorze transportu (kgoe) podzielone przez wartość dodaną brutto sektora transportu (w cenach w EUR z 2005 r.).

Intensywność emisji CO2 w sektorze transportu: emisja gazów cieplarnianych w sektorze transportu podzielona przez wartość dodaną brutto sektora transportu.

Zależność od importu energii: wielkość importu energii netto podzielona przez krajowe zużycie energii brutto, włączając zużycie międzynarodowych zasobów paliw bunkrowych.

Zagregowany wskaźnik koncentracji sektora dostawców: obejmuje ropę, gaz i węgiel. Mniejsze wartości oznaczają większą dywersyfikację, a zatem mniejsze ryzyko.

Dywersyfikacja koszyka energetycznego: stosunek indeksu Herfindahla-Hirschmanna do gazu ziemnego, produktów naftowych ogółem, jądrowej energii cieplnej, energii ze źródeł odnawialnych i paliw stałych.

\* Komisja Europejska i Europejska Agencja Środowiska.

Źródło: Komisja Europejska (Eurostat), chyba że podano inaczej.

