

Bruksela, dnia 27.2.2019 r.  
SWD(2019) 1020 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**Sprawozdanie krajowe – Polska 2019**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY  
EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO i  
EUROGRUPY**

**Europejski semestr 2019: Ocena postępów w zakresie reform strukturalnych,  
zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz  
wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011**

{COM(2019) 150 final}

## SPIS TREŚCI

Streszczenie	3
1. Sytuacja gospodarcza i perspektywy	8
2. Postępy w realizacji zaleceń skierowanych do Polski	17
3. Kluczowe obszary reform	23
3.1. Finanse publiczne i podatki	23
3.2. Sektor finansowy	29
3.3. Rynek pracy, edukacja i polityka społeczna	32
3.4. Konkurencyjność i inwestycje	41
Załącznik A: Tabela przeglądowa	55
Załącznik B: Przeprowadzona przez Komisję analiza zdolności obsługi zadłużenia i ryzyk fiskalnych	59
Załącznik C: Standardowe tabele	59
Załącznik D: Wytyczne inwestycyjne dla Polski w zakresie finansowania polityki spójności na lata 2021–2027	67
Źródła	73

## SPIS TABEL

TABELA 1.1: Główne wskaźniki gospodarcze i finansowe – Polska	16
TABELA 2.1: Ocena realizacji zaleceń krajowych z 2018 r.	20
Tabela 3.2.1: Wskaźniki stabilności finansowej polskiego sektora bankowego	29
Tabela C.1: Wskaźniki dotyczące rynku finansowego	60
Tabela C.2: Główne pozycje tablicy wskaźników społecznych	61
Tabela C.3: Wskaźniki dotyczące rynku pracy i edukacji	62
Tabela C.4: Wskaźniki dotyczące włączenia społecznego i zdrowia	63
Tabela C.5: Wskaźniki dotyczące wyników i polityk związanych z rynkami towarów i usług	64
Tabela C.6: Ekologiczny wzrost gospodarczy	65

## SPIS WYKRESÓW

Wykres 1.1: Prognozowany skumulowany wzrost PKB w latach 2017–2018	8
--	---

Wykres 1.2:	Zatrudnienie, wynagrodzenia i stopa bezrobocia, lata 2013-2018	10
Wykres 1.3:	Obcokrajowcy płacący składki na ubezpieczenie społeczne, 2012–2018	11
Wykres 1.4:	Współczynnik Giniego dla ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji, 2005–2017	12
Wykres 1.5:	Zmiana regionalnego PKB na mieszkańca w SSN w porównaniu ze średnią UE (2006–2016), w zależności od punktu wyjściowego w 2006 r.	12
Wykres 1.6:	Wartość jednostkowa eksportu dóbr kapitałowych	13
Wykres 2.1:	Podsumowanie dotychczasowych wyników wieloletniego wdrażania zaleceń z lat 2011-2018	17
Wykres 3.1.1:	Zmiana relacji dochodów podatkowych do PKB ( $r/r$ ), 2016–2018	23
Wykres 3.1.2:	Procykliczność relacji dochodów z VAT do spożycia prywatnego, 1995-2017	24
Wykres 3.1.3:	Scenariusze długu publicznego w średnim okresie	27
Wykres 3.2.1:	Zmiany w zakresie kredytów	29
Wykres 3.3.1:	Wpływ zmian w zakresie wieku emerytalnego na wskaźnik zatrudnienia, I kw. 2011 r. – III kw. 2018 r.	35
Wykres 3.4.1:	Relacja inwestycji prywatnych do PKB	42
Wykres 3.4.2:	Zanieczyszczenie powietrza w województwach według liczby dni, w których przekroczone limity PM10, w 2017 r.	48
Wykres 3.4.3:	Wskaźnik urbanizacji i regionalny PKB na mieszkańca w SSN, 2016 r.	50

## SPIS RAMEK

<i>Ramka 2.1:</i>	Fundusze i programy UE przyczyniają się do rozwiązywania problemów strukturalnych, a także do wzrostu gospodarczego i większej konkurencyjności w Polsce.	21
<i>Ramka 3.3.1:</i>	Monitorowanie wyników w kontekście Europejskiego filaru praw socjalnych	34
<i>Ramka 3.4.1:</i>	Wyzwania i reformy związane z inwestycjami w Polsce	54

## STRESZCZENIE

**Dobra koniunktura gospodarcza w Polsce stwarza idealne warunki, aby zająć się głównymi wyzwaniami społeczno-ekonomicznymi** <sup>(1)</sup>. Warunki ekonomiczne są obecnie dobre – utrzymuje się silny wzrost gospodarczy i poprawia się stan finansów publicznych. Stopa bezrobocia jest na rekordowo niskim poziomie, a nierówności społeczne stopniowo maleją. Długoterminowe perspektywy gospodarcze Polski będą jednak zależeć od zdolności do przestawienia się z modelu opartego na niskich kosztach pracy na gospodarkę opartą na wiedzy, wytwarzającą zaawansowane produkty i usługi. W międzyczasie pojawia się wyjątkowa okazja, by – korzystając z dobrej sytuacji gospodarczej – zająć się problemami strukturalnymi, dotyczącymi w szczególności starzenia się społeczeństwa, malejącej liczby ludności w wieku produkcyjnym i niskiego poziomu innowacyjności.

**W Polsce utrzymuje się silny wzrost gospodarczy.** Głównymi motorami wzrostu PKB, szacowanego na 5,1 % w 2018 r., pozostawały spożycie gospodarstw domowych i stopniowo rosnące inwestycje, zwłaszcza inwestycje publiczne wspierane z funduszy UE. Wzrostowi spożycia prywatnego sprzyjały: najlepsza w najnowszej historii Polski sytuacja na rynku pracy, dobre nastroje konsumentów i rosnąca akcja kredytowa na rzecz gospodarstw domowych.

**Przewiduje się, że wzrost spowolni, ale pozostanie wysoki.** Prężny rynek pracy i dobre nastroje konsumentów powinny dalej sprzyjać wzrostowi spożycia prywatnego, ale jego dynamika spowolni w porównaniu z latami 2017–2018. Jest to związane z wyższą inflacją, która zmniejszy realne dochody do dyspozycji. Prognozowany jest dalszy wzrost inwestycji publicznych, głównie dzięki funduszom UE,

<sup>(1)</sup> Sprawozdanie krajowe zawiera ocenę polskiej gospodarki w świetle rocznej analizy wzrostu gospodarczego opublikowanej przez Komisję Europejską w dniu 21 listopada 2018 r. W analizie tej Komisja wzywa państwa członkowskie UE do realizacji reform służących zwiększeniu produktywności, odporności i inkluzywności gospodarki europejskiej. W toku tych reform państwa członkowskie UE powinny skupiać się na trzech elementach, na których opiera się polityka gospodarcza – realizacji wysokiej jakości inwestycji, koncentrowaniu działań podejmowanych w ramach reform na wzroście wydajności, integracji i jakości instytucjonalnej oraz zapewnieniu stabilności makroekonomicznej i zdrowych finansów publicznych.

natomiast inwestycje prywatne będą prawdopodobnie rosnać wolniej. Zarówno import, jak i eksport powinny wzrastać, chociaż wzrost eksportu może okazać się słabszy w związku z gorszymi perspektywami światowej gospodarki i handlu międzynarodowego. W ogólnym ujęciu przewiduje się, że PKB Polski wzrośnie o 3,5 % w 2019 r. i o 3,2 % w 2020 r.

**Ważną rolę we wspieraniu potencjalnego wzrostu odgrywają umiejętności, pracownicy z zagranicy oraz inwestycje.** Przez wiele lat wkład siły roboczej we wzrost potencjalny pozostawał niski. Prognozowane zmniejszanie się liczby ludności w wieku produkcyjnym oznacza, że w przyszłości spadek siły roboczej będzie hamować wzrost potencjalny. Biorąc pod uwagę fakt, że obcokrajowcy stanowią już obecnie znaczną część siły roboczej, przyszłe trendy migracyjne będą mieć prawdopodobnie znaczny wpływ na wzrost gospodarczy. Kluczowe znaczenie dla zwiększenia wydajności i wzrostu ma także akumulacja kapitału. Trendy inwestycyjne będą w coraz większym stopniu zależeć od różnych czynników niematerialnych, takich jak postrzeganie stabilności makroekonomicznej oraz jakości polskich instytucji, polityk publicznych, otoczenia regulacyjnego, a także praworządności.

**Polska jest coraz bardziej zintegrowana z gospodarką światową.** Saldo obrotów bieżących Polski jest bliskie równowadze, a zadłużenie zagraniczne netto zmalało w 2018 r. Struktura eksportu jest w dalszym ciągu bardzo zróżnicowana i stopniowo zmienia się na rzecz zaawansowanych technologicznie produktów o wysokiej jakości, do czego przyczynia się w pewnym stopniu postępujący proces włączania się polskich firm w globalne łańcuchy produkcji.

**Wzrost inwestycji nakierowanych na innowacje, edukację i rozwój umiejętności, poprawę infrastruktury i czystą energię jest kluczem do przyszłego rozwoju kraju.** W ostatnich latach poziom inwestycji pozostawał niski, przez co nie wykorzystano wielu możliwości rozwoju. W kontekście inwestycyjnym zasadniczą rolę w zwiększaniu potencjału wzrostu gospodarczego odgrywają inwestycje wspierające i wdrażające istotne innowacje oraz inwestycje w edukację i umiejętności. Duże znaczenie dla wzrostu wydajności ma także rozbudowa

i modernizacja sieci transportowych, komunikacyjnych i energetycznych. Inwestycje w opiekę nad dziećmi, opiekę długoterminową i ochronę zdrowia pozwoliłyby zmniejszyć niedobór pracowników. Ponadto większa efektywność energetyczna i szersze wykorzystanie odnawialnych źródeł energii mogłyby pomóc Polsce przejść na czystsza energię i zmniejszyć zanieczyszczenia powietrza. W załączniku D określono najważniejsze priorytety dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus i Funduszu Spójności w latach 2021–2027, które opierają się na analizie potrzeb inwestycyjnych i wyzwań opisanych w niniejszym raporcie.

### **Polska poczyniła ograniczone postępy <sup>(2)</sup> w realizacji zaleceń z 2018 r.**

Dokonano ograniczonych postępów w odniesieniu do następujących zaleceń:

- zwiększenie efektywności wydatków publicznych;
- zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy;
- wzmocnienie innowacyjności gospodarki.

Nie poczyniono żadnych postępów w odniesieniu do następujących zaleceń:

- likwidacja utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia;
- podwyższenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę;
- reformy specjalnych systemów emerytalnych;
- zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i społecznych w procesie legislacyjnym.
- Jeżeli chodzi o postępy na drodze do osiągnięcia celów krajowych w ramach strategii „Europa 2020”, Polska osiąga dobre

wyniki w następujących obszarach: walka z ubóstwem, szkolnictwo wyższe, ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę i wskaźnik zatrudnienia. Ograniczonych postępów dokonano w odniesieniu do inwestycji w badania i rozwój, efektywności energetycznej, energii odnawialnej oraz emisji gazów cieplarnianych.

**Polska ma stosunkowo dobre wyniki wskaźników uwzględnionych w tablicy wskaźników społecznych, która jest instrumentem wspierającym Europejski filar praw socjalnych.** W ostatnich latach Polska poczyniła znaczne postępy w zmniejszaniu odsetka osób zagrożonych ubóstwem. Utrzymują się jednak znaczne różnice w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn, które wiążą się z takimi czynnikami jak ograniczony dostęp do opieki nad najmłodszymi dziećmi oraz braki w systemie opieki długoterminowej. Niska skuteczność działań państwa mających na celu ułatwienie znalezienia pracy ogranicza podaż pracy.

W niniejszym raporcie przeanalizowano następujące główne kwestie strukturalne, które wiążą się ze szczególnymi wyzwaniami dla polskiej gospodarki:

- **Poprawił się stan finansów publicznych.** Szacuje się, że w 2018 r. deficyt budżetowy zmalał jeszcze bardziej, do czego przyczyniła się silna gospodarka i wprowadzenie nowych środków poprawiających przestrzeganie przepisów podatkowych. Utrzymała się ścieżka spadkowa długu publicznego – jest on obecnie znacznie niższy od wartości progowej wynoszącej 60 % PKB. W latach 2016 i 2017 nie zaobserwowano wprawdzie widocznej poprawy salda strukturalnego, ale pewna poprawa nastąpiła prawdopodobnie w 2018 r. Jeżeli Polska ma sfinansować zwiększone wydatki bez pogarszania sytuacji finansów publicznych, ważne jest utrzymanie osiągniętej poprawy w przestrzeganiu przepisów podatkowych. Ma to szczególne znaczenie również w świetle prognozowanego spowolnienia wzrostu gospodarczego. Kolejną istotną kwestią jest ograniczenie obciążeń administracyjnych związanych z przestrzeganiem przepisów podatkowych. Planowane są dalsze reformy podatkowe,

<sup>(2)</sup> Informacje na temat osiągniętych postępów i działań podjętych w celu wdrożenia rekomendacji zawartych w poszczególnych częściach zalecenia dla Polski są przedstawione w tabeli przeglądowej w załączniku.

w tym uproszczenia w przyporządkowaniu stawek podatku od wartości dodanej do poszczególnych towarów i usług.

- **Kontynuowane są prace nad reformą procesu budżetowego.** Reguły fiskalne są stabilne, ale Polska pozostaje jedynym państwem członkowskim, w którym nie istnieje rada fiskalna. Jednocześnie rząd kontynuuje prace mające na celu usunięcie niedociągnięć w procesie budżetowym, w tym poprawę planowania średniookresowego. Ostatecznym celem planowanej reformy jest zwiększenie skuteczności i efektywności wydatków. W świetle wzrostu sztywnych wydatków publicznych, jaki miał miejsce w ostatnich latach, jest to obecnie najpoważniejsze wyzwanie.
- **Ogólna kondycja sektora bankowego jest dobra.** Poziomy kapitału własnego banków są wysokie, a jakość ich aktywów poprawia się stopniowo. Wskaźniki płynności wskazują na dobrą zdolność finansowania, która umożliwia istotne zwiększenie akcji kredytowej w przyszłości. Silny wzrost PKB, małe bezrobocie i niski poziom zadłużenia sektora prywatnego sprzyjają akcji kredytowej. Rentowność banków stopniowo się poprawia, ale jest mniejsza niż w państwach o porównywalnych gospodarkach. Jest to jedną z przyczyn obserwowanej konsolidacji w tym sektorze. Kredyty hipoteczne w walutach obcych są stopniowo spłacane, choć utrzymuje się niepewność w związku z różnymi projektami ustaw, które mogą potencjalnie zmienić sytuację w tym segmencie kredytów. Podejmowane są działania w celu wsparcia rozwoju rynku kapitałowego, co mogłoby przyczynić się do wzrostu oszczędności krajowych.
- **Kluczowe znaczenie ma niezależny nadzór finansowy.** Państwo kontroluje około jednej trzeciej sektora bankowego, a także największą firmę ubezpieczeniową. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera silny i niezależny oraz posiadający odpowiednie uprawnienia organ nadzoru finansowego. Pełna ocena skutków kilku wprowadzonych niedawno zmian w funkcjonowaniu nadzoru finansowego nie jest jeszcze możliwa.
- **Niedobory pracowników uwydatniają potrzebę wchodzenia na rynek pracy większej liczby osób.** Stopa bezrobocia ustabilizowała się na poziomie poniżej 4%. Niedobór pracowników posiadających odpowiednie umiejętności hamuje wzrost przedsiębiorstw w wielu sektorach. Niezwykle ważnym warunkiem wzrostu podaży pracy jest dodatnie saldo migracji netto cudzoziemców i obywateli Polski, ale także zachęcenie większej liczby osób do uczestnictwa w rynku pracy. Uczestnictwo w rynku pracy utrudniają różne czynniki, takie jak niewystarczająca dostępność placówek opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej, a także niski ustawowy wiek emerytalny. Niekorzystny wpływ na funkcjonowanie rynku pracy mają także niezreformowane specjalne systemy emerytalne i inne czynniki. Odsetek umów o pracę na czas określony wprawdzie maleje, ale pozostaje wysoki.
- **Rozwój umiejętności dzięki inwestycjom w kształcenie i szkolenie ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy i wydajności pracy.** Polska osiąga wprawdzie dobre wyniki, jeżeli chodzi o przedwczesne kończenie nauki i poziom umiejętności podstawowych uczniów gimnazjów, ale zastrzeżenia budzą jakość szkolnictwa wyższego, umiejętności nauczycieli i rozwój umiejętności przekrojowych. Niepokoi także niski poziom uczestnictwa w kształceniu osób dorosłych i niedostateczne wykorzystywanie szkoleń zawodowych przez przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe. Ponadto obecnie wdrażane polityki mające na celu ułatwienie znalezienia pracy, w szczególności te ukierunkowane na podnoszenie umiejętności, nie są w pełni skuteczne. Jednym z czynników, który może mieć w przyszłości decydujący wpływ na perspektywy wzrostu gospodarczego, jest dobry system kształcenia i szkolenia przez całe życie.
- **Liczba osób zagrożonych ubóstwem zmniejszyła się, ale w długim okresie pojawiają się pewne wyzwania.** W ostatnich latach Polsce udało się znacząco zmniejszyć odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Spodziewane jest



jednak, że relacja emerytur do wynagrodzeń (tzw. stopa zastąpienia) będzie w przyszłości znacznie niższa niż obecnie, zwłaszcza w przypadku kobiet. Odsetek osób starszych zagrożonych ubóstwem może zatem znacznie wzrosnąć, chyba że władze zdecydują się zasilić system emerytalny dodatkowymi środkami z budżetu. Pogorszyłoby to jednak stabilność finansów publicznych. Problem ten potęgują braki w systemie opieki długoterminowej.

- **System opieki zdrowotnej zmagają się z problemami na skutek niedofinansowania i niewłaściwej alokacji zasobów.** Liczba praktykujących lekarzy i pielęgniarek w stosunku do liczby ludności jest jedną z najniższych w UE. Władze zapowiedziały wprowadzić zwiększenie wydatków na opiekę zdrowotną, ale istotne jest też rozwiązanie problemu nieefektywności wydatków.
- **Innowacyjność polskiej gospodarki jest niska, a ostatnie zmiany rozwiązują tylko niektóre z problemów.** Pomimo wcześniejszych wysiłków mających na celu poprawę ram badań i rozwoju, a także znacznego wsparcia otrzymanego ze środków UE, wyniki Polski w zakresie innowacji są nadal skromne. Istnieje wiele barier utrudniających działalność innowacyjną przedsiębiorstw. W ogólnym ujęciu, potencjał innowacyjny kraju ograniczają niewystarczająco rozwinięte powiązania między środowiskiem naukowym a przedsiębiorstwami. Niektóre z tych niedociągnięć mogą zostać naprawione dzięki reformie szkolnictwa wyższego mającej na celu poprawę jakości bazy naukowej.
- **Postępy w zakresie inwestycji infrastrukturalnych są nierówne.** Motorem inwestycji infrastrukturalnych w Polsce są w dużej mierze fundusze UE. Podczas gdy rozbudowa infrastruktury drogowej postępuje, modernizacja sieci kolejowej jest spowolniona, m.in. przez brak długoterminowego planowania i niedociągnięcia w zarządzaniu projektami. Infrastruktura dostępu do szybkiego internetu została szybko rozwinięta, ale wyzwaniem pozostaje zapewnienie powszechnego dostępu do bardzo szybkiego

internetu. Wyzwanie dla Polski stanowi osiągnięcie postępów w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Obecnie czerpie ona tylko ograniczone korzyści z wykorzystywania surowców wtórnych.

- **Wyzwaniem dla sektora energetycznego jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń.** Do produkcji energii elektrycznej wykorzystywany jest głównie węgiel, a silnie rosnący popyt na energię elektryczną był w ostatnim czasie zaspokajany przez budowę nowych elektrowni, głównie węglowych. Zmiany regulacyjne niekorzystnie wpływają na rozwój odnawialnych źródeł energii. Istnieje ryzyko, że Polska nie osiągnie celu na 2020 r., zakładającego 15-procentowy udział energii ze źródeł odnawialnych. Wzrost hurtowych cen energii elektrycznej oraz regulacje dotyczące magazynowania gazu mogą zmniejszyć konkurencyjność branży energetycznej i sektorów energochłonnych w Polsce. Intensywność emisji gazów cieplarnianych w polskiej gospodarce jest nadal jedną z najwyższych w UE, a wysokie zanieczyszczenie powietrza stanowi poważny problem zagrażający zdrowiu.
- **Utrzymują się różnice między poszczególnymi regionami.** W ciągu ostatnich dziesięciu lat tempo rozwoju wszystkich polskich regionów było wysokie. Nadal istnieją jednak znaczne różnice między nimi, które wynikają częściowo z nierówności między obszarami wiejskimi i miastami. Ważną rolę w zmniejszaniu tych dysproporcji mogą odegrać inwestycje w łączność.
- **Czynnikiem ograniczającym inwestycje jest w dalszym ciągu niepewność.** Inwestycje prywatne były nadal niższe niż w państwach o porównywalnych gospodarkach. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy był podwyższony poziom niepewności. Warunki prowadzenia biznesu są generalnie korzystne, ale pewne niedociągnięcia regulacyjne wpływają niekorzystnie na zaufanie i powodują niepewność. Nowe przepisy są nadal często przyjmowane przy wykorzystaniu szybkiej ścieżki legislacyjnej i bez przeprowadzania odpowiednich konsultacji publicznych. W Polsce utrzymuje się ryzyko poważnego

naruszenia praworządności, a sytuacja pogarsza się, ponieważ wiele z kwestionowanych rozwiązań jest w toku wdrażania i konsolidacji. Wpływa to niekorzystnie na zaufanie przedsiębiorstw, gdyż podmioty gospodarcze muszą mieć pewność, że są traktowane w równy sposób przez niezależne sądy. Niektóre wymogi i procedury administracyjne stanowią duże obciążenie i mogą przedłużać procesy inwestycyjne, zwłaszcza inwestycje budowlane. Ponieważ w niektórych sektorach coraz większego znaczenia nabierają firmy państwowe i kontrolowane przez państwo, istotnym jest, aby zapewnić równe warunki działania prywatnym konkurentom.



# 1. SYTUACJA GOSPODARCZA I PERSPEKTYWY

## Wzrost PKB

**W 2018 r. utrzymała się silna dynamika wzrostu gospodarczego.** Polska gospodarka jest od kilku lat w fazie silnej ekspansji. Realny PKB wzrósł w 2018 r. o 5,1 % i jest to jedna z najwyższych stóp wzrostu w UE (wykres 1.1). Szczytowy punkt cyklu koniunkturalnego osiągnięto najprawdopodobniej w połowie 2018 r. Popyt krajowy (zwłaszcza spożycie i inwestycje) pozostaje głównym motorem realnego PKB.

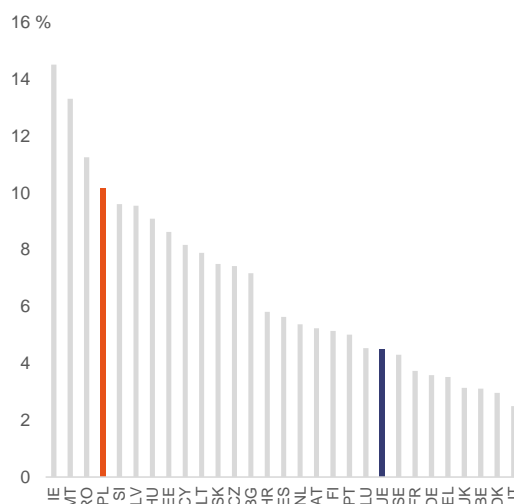
**Od dekady trwa nieprzerwany i szybki wzrost polskiej gospodarki.** W ciągu dziesięciu lat poprzedzających 2018 r. gospodarka Polski zwiększyła się o 37 %, tzn. rosła niemal trzy razy szybciej niż gospodarka strefy euro. Rok 2018 był 27. z kolei rokiem, w którym odnotowano wzrost PKB. W 2017 r. PKB na mieszkańca osiągnął poziom 70 % średniej UE (przy uwzględnieniu różnic w poziomach cen między krajami), podczas gdy dekadę wcześniej było to 55 %. Jest to duże osiągnięcie nie tylko w skali europejskiej, ale też światowej. Przyczyniły się do niego różne czynniki: reformy rozpoczęte po 1989 r. i kontynuowane przez ćwierć wieku, dzięki którym ustanowiono silne instytucje i rządy prawa, odpowiedzialna polityka makroekonomiczna, poprawa systemu edukacji i zapobiegnięcie pojawieniu się dużych nierówności. Ważną rolę we wszystkich tych obszarach odegrały integracja z UE i fundusze unijne (zob. ramka 2.1).

**Spożycie prywatne było główną siłą napędową wzrostu gospodarczego.** Wzrost spożycia prywatnego o 4,9 % w 2017 r. i o 4,5 % w 2018 r. był możliwy dzięki korzystnej sytuacji na rynku pracy, optymizmowi konsumentów, łatwemu dostępowi do kredytów i niskiej inflacji. W 2017 r. widoczne były skutki zwiększenia transferów fiskalnych, ale wygasły one od 2018 r. W 2018 r. spożycie prywatne rosło szybciej niż realne dochody do dyspozycji, co doprowadziło do spadku stopy oszczędności gospodarstw domowych do najniższego jak dotąd poziomu szacowanego na 0,9 % dochodu do dyspozycji.

**W 2018 r. postępowało stopniowe ożywienie inwestycji.** Za ogólnym wzrostem inwestycji o 7,3 % stał przede wszystkim boom w inwestycjach publicznych, stymulowany przez

rosnące wykorzystanie funduszy UE, a także jesienne wybory samorządowe. Wzrost inwestycji prywatnych był wciąż dodatni, ale stosunkowo słaby.

Wykres 1.1: Prognozowany skumulowany wzrost PKB w latach 2017–2018



Źródło: Komisja Europejska

**Przewiduje się, że w 2019 r. wzrost pozostanie zbliżony do wzrostu potencjalnego, po czym spowolni w 2020 r.** Korzystna sytuacja na rynku pracy, dobre nastroje konsumentów i wzrost akcji kredytowej na rzecz gospodarstw domowych powinny dalej stymulować spożycie prywatne. Będzie ono jednak prawdopodobnie rosło w wolniejszym tempie niż miało to miejsce w rekordowych pod tym względem latach 2017–2018, ponieważ wyższa inflacja zmniejsza realne dochody do dyspozycji. Prognozowany jest dalszy wzrost publicznych wydatków inwestycyjnych, który będzie wspierany przez fundusze unijne. Jego dynamika spowolni jednak w porównaniu z 2018 r., gdy stopa wzrostu była wysoka. Przewiduje się, że inwestycje prywatne będą się stopniowo zwiększać. Prognozy wskazują, że silny popyt krajowy przełoży się na wzrost importu. Wielkość eksportu powinna rosnąć, chociaż w wolniejszym tempie niż w ostatnich latach, ze względu na nieco gorsze perspektywy światowej gospodarki i handlu międzynarodowego.

### Wzrost potencjalny

**Przewiduje się, że wzrost potencjalny zwiększy się w krótkim okresie, a następnie spowolni od 2020 r.** Wkład kapitału we wzrost potencjalny spadł w 2016 r. i od tego czasu rośnie jedynie stopniowo (tabela 1.1). Wkład siły roboczej we wzrost potencjalny pozostaje niski, a perspektywy demograficzne – prognozowane zmniejszenie się liczby ludności w wieku produkcyjnym – oznaczają, że w ciągu najbliższych dekad spadek siły roboczej będzie hamować wzrost potencjalny. Trendowi temu może częściowo przeciwdziałać napływ pracowników z zagranicy. Liczba takich pracowników bardzo wzrosła w ostatnich latach. Wydaje się, że dostępne dane na temat zatrudnienia znacząco niedoszacowują rolę pracowników z zagranicy w gospodarce. Jest zatem możliwe, że obserwowany rosnący wkład łącznej produktywności czynników produkcji we wzrost potencjalny (szczególnie widoczny w latach 2017–2018 (tabela 1.1)) jest pozorny i wynika w pewnym stopniu z nieuwzględnienia w statystykach części pracowników. Przewiduje się, że wzrost potencjalny spowolni po 2020 r., głównie ze względu na jeszcze słabszy wkład siły roboczej, który według prognoz stanie się ujemny około 2022 r.

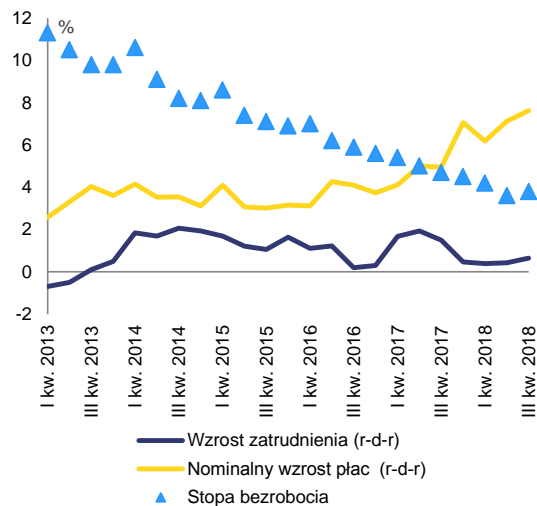
**W przyszłości duży wpływ na wzrost potencjalny będą mieć trendy migracyjne i zmiany w zakresie umiejętności.** Liczba ludności w wieku produkcyjnym (15–74 lat) powoli maleje od 2008 r. Przewiduje się, że trend ten utrzyma się w nadchodzących dziesięcioleciach. Według prognoz liczba ludności w wieku produkcyjnym spadnie o około 18 % w latach 2015–2050 (Komisja Europejska, 2017a, 2018c). W przyszłości na zmiany liczby ludności w wieku produkcyjnym będą prawdopodobnie w coraz większym stopniu wpływać przepływy migracyjne. Jednocześnie to, czy uda się wykorzystać istniejący potencjał, aby zwiększyć aktywność ekonomiczną, będzie zależeć od takich czynników jak odpowiednie inwestycje w umiejętności (sekcja 3.3).

**Wkład akumulacji kapitału we wzrost potencjalny będzie silniejszy, również dzięki wpływowi na wydajność.** Na decyzje inwestycyjne duży wpływ ma postrzeganie stabilności makroekonomicznej oraz jakości instytucji, w tym regulacji i innych polityk

publicznych (zob. sekcja 3.4). Polska charakteryzuje się od wielu lat niską relacją inwestycji do PKB, zwłaszcza w odniesieniu do inwestycji przedsiębiorstw. Można to częściowo wyjaśnić stosunkowo niewielkimi rozmiarami sektora dużych przedsiębiorstw, a także innymi czynnikami (zob. sekcja 3.4). Pewne problemy z danymi mogą również prowadzić do zaniżania niektórych inwestycji w sprawozdawczości. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne przyniosły wzrost wydajności w kilku sektorach. Czynniki, które mogą wzmocnić wzrost wydajności, są z jednej strony zwiększenie wyposażenia w kapitał, a z drugiej podnoszenie umiejętności pracowników.

### Rynek pracy

**W 2018 r. odnotowano spowolnienie wzrostu zatrudnienia, rekordowo niskie bezrobocie i silny wzrost wynagrodzeń.** Pozycja gospodarki w cyklu koniunkturalnym znalazła odbicie w sytuacji na rynku pracy. Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 20–64 lat przekroczył 72 % w połowie 2018 r., a współczynnik aktywności zawodowej osiągnął poziom 75 %. Wzrost zatrudnienia (dane oparte na badaniu aktywności ekonomicznej ludności) uległ spowolnieniu z 1,4 % w 2017 r. do szacowanych 0,7 % w 2018 r. (wykres 1.2). Spowolnienie to wynikało głównie z ograniczonej podaży siły roboczej w sytuacji, gdy stopa bezrobocia była rekordowo niska: 3,8 % w trzecim kwartale 2018 r. Średnia liczba przepracowanych godzin ustabilizowała się na niskich poziomach, co sugeruje, że trwa proces przechodzenia na formy zatrudnienia lepiej dostosowane do preferencji pracowników, np. jeżeli chodzi o godziny nadliczbowe. Wzrost wynagrodzeń przekracza 7 %, co oznacza, że zasadniczo ustabilizował się na wysokim poziomie osiągniętym pod koniec 2017 r.

Wykres 1.2: **Zatrudnienie, wynagrodzenia i stopa bezrobocia, lata 2013-2018**

Źródło: Eurostat

### Pracodawcy mają coraz większe trudności ze znalezieniem pracowników posiadających odpowiednie umiejętności.

Niedobór pracowników jest stale wskazywany przez respondentów jako główna bariera wzrostu (zob. sekcje 3.3 i 3.4). Ponieważ uczestnictwo wysoko wykwalifikowanych pracowników w rynku pracy jest już wysokie, pracodawcy będą prawdopodobnie w dalszym ciągu mocno konkurować o talenty również w nadchodzących latach, co zwiększy presję na wzrost wynagrodzeń.

### Wskaźniki uczestnictwa w rynku pracy pozostają niskie w przypadku niektórych grup społecznych.

W przeciwieństwie do wysokiej aktywności zawodowej osób z wyższym wykształceniem, aktywność ekonomiczna osób starszych, posiadających niższe umiejętności zawodowe oraz kobiet jest mniejsza niż w przypadku większości pozostałych państw członkowskich UE (sekcja 3.3). Niska pozostaje także aktywność zawodowa osób niepełnosprawnych. Sytuacja ta ma wiele przyczyn, w tym niski poziom umiejętności potrzebnych na rynku pracy, niewielkie wykorzystanie kształcenia dorosłych, bariery dla mobilności geograficznej, pewne bodźce w systemie świadczeń socjalnych zniechęcające do podjęcia pracy, a także niski ustawowy wiek emerytalny dla kobiet.

**Pracownicy spoza UE odgrywają ważną rolę na rynku pracy.** Jak wspomniano powyżej, dane

dotyczące zatrudnienia (wykres 1.2) prawdopodobnie zaniżają wzrost zatrudnienia. Brak jest dokładnych szacunków liczby obcokrajowców pracujących w Polsce. Procedury zatrudnienia i niezbędne dokumenty różnią się w zależności od szeregu czynników, takich jak obywatelstwo pracownika. Dane dotyczące wiz i dokumentów pobytowych wskazują, że w 2017 r. udział obywateli Ukrainy w zatrudnieniu ogółem wyniósł około 4 % <sup>(3)</sup>. Polska wyróżnia się na tle innych państw członkowskich UE tym, że przepływy migracyjne spoza UE są motywowane głównie poszukiwaniem pracy. W 2017 r. 87 % wszystkich wydanych przez Polskę pierwszych dokumentów pobytowych było związanych z zatrudnieniem – jest to zdecydowanie największy odsetek w UE.

### Głównym wyzwaniem jest zapewnienie, by Polska pozostała atrakcyjnym miejscem pracy, nie tylko dla pracowników tymczasowych czy sezonowych.

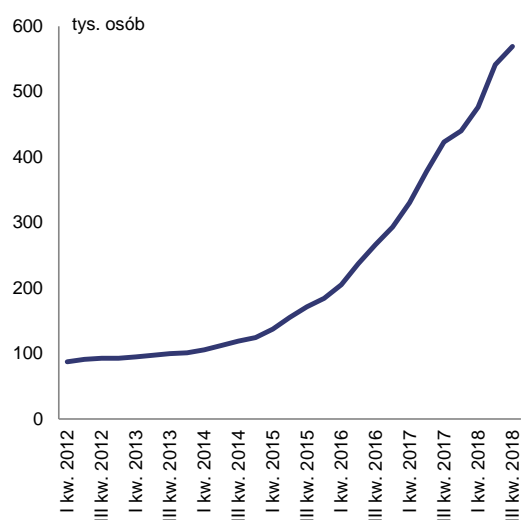
Jest to ważne w świetle już znacznej roli pracowników z zagranicy na rynku pracy, powszechnych niedoborów siły roboczej zgłaszanych przez przedsiębiorstwa oraz niekorzystnych perspektyw demograficznych. Istotnym aspektem jest zapewnienie pełnego wykorzystania umiejętności i kompetencji pracowników z zagranicy (sekcja 3.3). Ważnym trendem obserwowanym w ostatnich latach było stopniowe odchodzenie od pracy tymczasowej na rzecz bardziej trwałych form zatrudnienia i pobytu. Sześciokrotny wzrost liczby pracowników zagranicznych ubezpieczonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, który odnotowano w latach 2012–2018, wskazuje, że maleje skala pracy nierejestrowanej (wykres 1.3). Jednocześnie przyszła atrakcyjność Polski dla obcokrajowców i obywateli polskich (w tym tych obecnie mieszkających za granicą) będzie zależeć od polityki i warunków na rynku pracy w krajach pochodzenia i w innych państwach członkowskich UE.

### Niektóre aspekty instytucjonalne mają niekorzystny wpływ na funkcjonowanie rynku

<sup>(3)</sup> Omówienie przyjętych założeń można znaleźć w NBP (2017). Z najnowszych dostępnych danych wynika, że w 2018 r. liczba dokumentów pobytowych dla obywateli Ukrainy dalej rosła w szybkim tempie. Liczba wydanych wiz typu D nieznacznie się zmniejszyła, ale porównania są utrudnione ze względu na wprowadzenie w 2017 r. systemu bezwizowego.

**pracy.** Pod pewnymi względami rynek pracy można uznać za wysoce elastyczny. Dotyczy to zwłaszcza łatwości korzystania z niestandardowych umów o pracę. Pewne aspekty, głównie instytucjonalne, ograniczają jednak elastyczność, co może mieć potencjalnie negatywne skutki dla niektórych grup ludności. Chodzi tu w szczególności o ograniczone wykorzystanie możliwości pracy w niepełnym wymiarze czasu, słabość publicznych służb zatrudnienia, skutki dotyczące ubezpieczeń społecznych, związane z przejściem ze specjalnego systemu emerytalnego dla rolników (KRUS) do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (ZUS), oraz wciąż duże różnice w zakresie ochrony zatrudnienia między pewnymi rodzajami umów o pracę na czas określony a umowami o pracę na czas nieokreślony (sekcja 3.3).

Wykres 1.3: **Obcokrajowcy płacący składki na ubezpieczenie społeczne, 2012–2018**



Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych

### Nierówności w dochodach

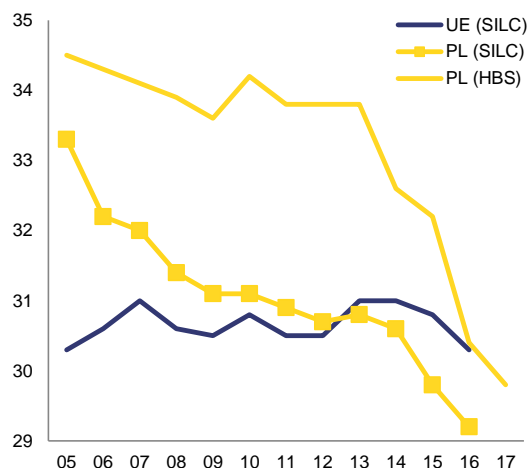
**Silny wzrost dochodów uboższych gospodarstw domowych przyczynił się do ograniczenia nierówności.** Nierówności dochodowe, które obrazuje w przybliżeniu współczynnik Giniego, maleją od 2014 r. (wykres 1.4). Stosunek sumy dochodów uzyskanych przez 20 % osób o najwyższym poziomie dochodów do sumy dochodów uzyskanych przez 20 % osób o najniższym poziomie dochodów również spadł w 2016 r. – do 4,6. Jest to poziom zbliżony do

średniej państw członkowskich UE <sup>(4)</sup>. Tę poprawę można wyjaśnić wzrostem zatrudnienia i wynagrodzeń, a także zmianami podatków i świadczeń społecznych.

**Rola świadczeń społecznych w ograniczaniu nierówności wzrosła; mniejsze postępy odnotowano, jeżeli chodzi o równość szans.** Rola podatków i świadczeń społecznych w zmniejszaniu nierówności zwiększyła się nieco w 2016 r., w związku z wprowadzeniem powszechnego świadczenia wychowawczego. Największy wpływ na ograniczanie nierówności ma nadal system emerytalny. Wyzwaniem pozostaje zapewnienie, aby zmiany struktury szkolnej wprowadzone w 2017 r. nie ograniczały roli systemu kształcenia w zmniejszaniu nierówności szans. Największe ryzyko wiąże się z kierowaniem uczniów na ścieżkę kształcenia zawodowego albo ścieżkę kształcenia ogólnego po krótszym okresie nauki (Komisja Europejska, 2018c). Utrzymują się znaczne różnice w dostępie do opieki zdrowotnej. Wydaje się jednak, że poprawie ulega dostęp do wychowania przedszkolnego, choć tempo tej poprawy jest różne w zależności od lokalizacji (sekcja 3.3).

<sup>(4)</sup> Wskaźnik ten określa się jako wskaźnik zróżnicowania kwintylowego S80/S20. Europejskie badanie dochodów i warunków życia ludności (EU-SILC), które stanowi podstawę dla tej oceny, prawdopodobnie zaniża dane o najwyższych dochodach ze względu na wyższy współczynnik braku odpowiedzi w grupie najlepiej zarabiających osób. Alternatywne szacunki oparte na danych podatkowych wskazują na szybszy wzrost najwyższych dochodów i w konsekwencji większe nierówności (Bukowski i Novokmet, 2017).

Wykres 1.4: Współczynnik Giniego dla ekwiwalentnych dochodów do dyspozycji, 2005–2017



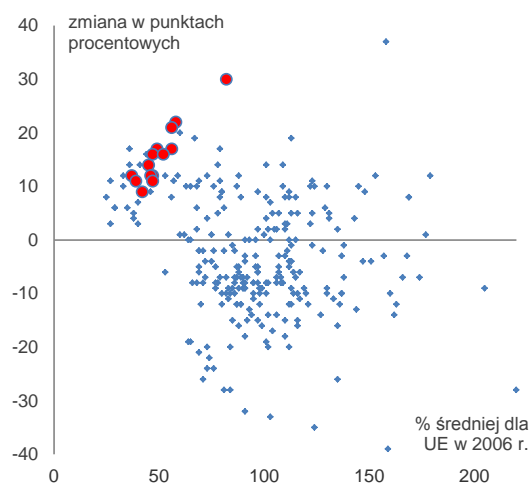
1) skrót „SILC” oznacza badanie dochodów i warunków życia ludności. „HBS” oznacza badanie budżetów gospodarstw domowych. Dane przyporządkowane do roku T odnoszą się do sytuacji w zakresie dochodów w roku T.  
**Źródło:** Główny Urząd Statystyczny, Eurostat

### Różnice regionalne

**Wzrost gospodarczy polskich regionów w ciągu ostatnich dziesięciu lat był jednym z najszybszych w UE.** W dekadzie 2006–2016 wszystkie regiony Polski z wyjątkiem jednego znalazły się wśród 15 % regionów UE o najszybszym wzroście PKB na mieszkańca (wykres 1.5). Najszybszy wzrost odnotowano w województwie mazowieckim, dzięki sile gospodarczej Warszawy. Polskie regiony doganiają wprawdzie średni dochód UE, ale widoczne są oznaki wzrostu zróżnicowania w obrębie kraju – PKB rośnie szybciej w bardziej rozwiniętych regionach (wykres 1.5)<sup>(5)</sup>. Skala różnic pomiędzy polskimi regionami może być jednak zawyżona, ponieważ oficjalne dane statystyczne nie uwzględniają w pełni migracji osób z mniej do bardziej rozwiniętych regionów.

(5) Dane dotyczące dochodu do dyspozycji uzyskane w badaniu budżetów gospodarstw domowych wskazują natomiast na konwergencję między regionami w latach 2010–2017 (GUS, 2018a).

Wykres 1.5: Zmiana regionalnego PKB na mieszkańca w SSN w porównaniu ze średnią UE (2006–2016), w zależności od punktu wyjściowego w 2006 r.



(1) Każdy punkt reprezentuje jeden region UE. Polskie regiony są zaznaczone większymi czerwonymi kropkami. Nie pokazano regionów Inner London, Luxembourg, Southern and Eastern Ireland oraz Bucuresi-Ilfov.

(2) Skrót „SSN” oznacza standardy siły nabywczej.

**Źródło:** Eurostat

**Różnice między regionami stawiają poważne wyzwania dla polityk publicznych, chociaż skala różnic jest podobna do obserwowanej w innych dużych państwach członkowskich UE.** Różnice między polskimi regionami są zbliżone do tych w innych większych państwach członkowskich UE. Dysproporcje w spożyciu gospodarstw domowych są mniejsze niż regionalne różnice w PKB na mieszkańca. Warszawa i inne duże miasta stanowią ośrodki rozwoju gospodarczego. Wiele mniejszych miast i obszarów wiejskich dotyka jednak problem odpływu młodych, wysoko wykwalifikowanych osób oraz trudności z dostępem do wysokiej jakości usług publicznych, takich jak opieka zdrowotna, edukacja czy transport publiczny. Niektóre regiony, zwłaszcza na północy i na wschodzie kraju, stoją w obliczu szczególnych wyzwań, takich jak słabsze powiązania transportowe z dużymi miastami czy duża rola sektorów o niskiej produktywności, takich jak rolnictwo.

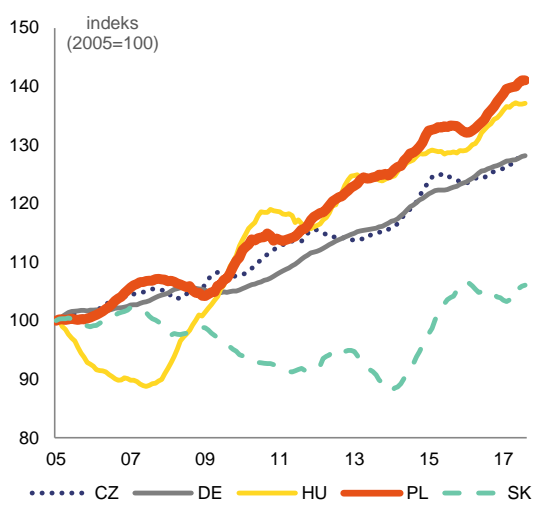
### Handel zagraniczny i inwestycje

**Wyniki eksportowe są nadal bardzo dobre i świadczą o silnej konkurencyjności zewnętrznej.** Eksport rośnie szybciej niż PKB i łączny światowy import, a zatem Polska dalej



zwiększała swoje udziały w światowych rynkach towarów i usług. Nadwyżka w handlu usługami rosła dzięki dobrym wynikom w sektorach takich jak usługi telekomunikacyjne, informatyczne, informacyjne, transportowe i inne usługi dla przedsiębiorstw. Generalnie stabilny kurs walutowy i stopniowy – mniejszy niż w kilku innych krajach regionu – wzrost jednostkowych kosztów pracy pomogły Polsce utrzymać konkurencyjność kosztową.

Wykres 1.6: **Wartość jednostkowa eksportu dóbr kapitałowych**



Źródło: Eurostat

**Struktura eksportu jest w dalszym ciągu bardzo zróżnicowana, a Polska włącza się coraz bardziej w globalne łańcuchy produkcji.** Widoczny jest długoterminowy trend w kierunku zacieśniania integracji z globalnymi łańcuchami produkcji, zwłaszcza tymi skoncentrowanymi w Niemczech. Udział Niemiec w łącznym eksporcie z Polski wzrósł do około 28 % w pierwszych trzech kwartałach 2018 r. Jednocześnie można zaobserwować stopniową zmianę struktury eksportu w ramach tych łańcuchów na korzyść zaawansowanych technologicznie produktów o wysokiej jakości. W efekcie wartość jednostkowa eksportu dóbr zaopatrzeniowych i dóbr inwestycyjnych rośnie szybciej niż w przypadku większości innych państw z regionu (wykres 1.6).

**Saldo obrotów bieżących pozostawało zbliżone do równowagi.** Saldo obrotów bieżących pozostawało zbliżone do równowagi od 2015 r.

Główne komponenty tego salda niewiele się zmieniły: deficyt salda dochodów pierwotnych utrzymuje się na stałym poziomie (około 4 % PKB), nadwyżka w handlu usługami jest wysoka i nadal rośnie (w połowie 2018 r. przekroczyła 4 % PKB, podczas gdy rok wcześniej wynosiła około 3,5 % PKB), a saldo obrotów towarowych powoli pogarsza się (-0,2 % PKB).

**Ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Polski poprawiała się w ciągu 2018 r.** Na koniec drugiego kwartału 2018 r. międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto wyniosła -57 % PKB, kontynuując trend stopniowej poprawy tej pozycji trwający od 2015 r. Jeżeli chodzi o jej komponenty, między 2017 a 2018 r. najbardziej spadło zagraniczne zadłużenie publiczne. Największym komponentem międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto są skumulowane bezpośrednie inwestycje zagraniczne netto (około 36 % PKB w drugim kwartale 2018 r.). W świetle względnej stabilności inwestycji bezpośrednich ogranicza to ryzyko związane z ujemną wartością tego wskaźnika.

### Zmiany cen

**W 2018 r. inflacja pozostała niska.** W 2018 r. największy wpływ na inflację miały zmienne ceny energii i żywności. Pod koniec 2017 r. inflacja mierzona zharmonizowanym indeksem cen konsumpcyjnych osiągnęła poziom 2 %, po czym zmniejszyła się wiosną do 0,7 %, a przez resztę roku utrzymywała się na poziomie poniżej 1,6 %. Inflacja cen konsumpcyjnych, w odniesieniu do której jest zdefiniowany cel inflacyjny banku centralnego, kształtowała się podobnie: przez cały rok nie przekroczyła 2 %, czyli była niższa od celu inflacyjnego NBP wynoszącego 2,5 %. Prognozy wskazują, że w przyszłości opóźnione skutki silniejszego wzrostu wynagrodzeń przełożą się na wyższą inflację, w tym w sektorze usług. Jest spodziewane, że inflacja mierzona zharmonizowanym indeksem cen konsumpcyjnych przekroczy 2,5 % w drugim półroczu 2019 r., po czym do końca 2020 r. utrzyma się w przedziale między 2,5 % a 3 %.

**Trendy w zakresie cen aktywów w 2018 r. były niejednorodne.** Główny indeks Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie (WIG) spadł w pierwszym półroczu 2018 r. i od tego czasu pozostawał dość stabilny. W skali całego 2018 r.

indeks stracił około 10 %. Wyniki Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie były zatem dość podobne do innych rynków w regionie. Przyspieszyła natomiast dynamika cen nieruchomości mieszkaniowych – w trzecim kwartale 2018 r. ich wzrost wyniósł około 9 % w skali roku (ceny na rynku wtórnym w największych miastach).

### Sektor finansowy

**Polska ma wciąż silny sektor bankowy, ale pogorszyły się perspektywy rynku kapitałowego.** Dobre wyposażenie sektora bankowego w kapitał, jego wysoka płynność i dobra jakość aktywów ograniczają ryzyko dla stabilności finansowej (zob. sekcja 3.2). Ocenę tę potwierdził test warunków skrajnych (*stress test*) przeprowadzony w listopadzie 2018 r. przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Dwa polskie banki okazały się najbardziej odporne na warunki skrajne ze wszystkich 50 banków uczestniczących w teście (EUNB, 2018). Rentowność całego sektora nieznacznie wzrosła w 2018 r., pomimo indywidualnych różnic pomiędzy bankami i faktu, że niektóre z nich wciąż odnotowują straty. Wydaje się, że w 2018 r. spadło ryzyko związane z niepewnym wynikiem dyskusji politycznych w sprawie ograniczenia pozostałego stanu portfela kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie została przeklasyfikowana do kategorii rynków rozwiniętych przez jedną z globalnych agencji indeksowych ze skutkiem od września 2018 r. Zaufanie do słabo rozwiniętego rynku obligacji korporacyjnych zostało nadszarpięte po tym, gdy inwestorzy zdali sobie sprawę, że prawdopodobnie poniosą wysokie straty na skutek upadłości jednego z emitentów, który niedawno (w 2017 r.) wszedł na Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie.

### Polityka monetarna

**Narodowy Bank Polski utrzymuje stopy procentowe na niezmiennym poziomie od marca 2015 r.** Rada Polityki Pieniężnej (RPP) wielokrotnie sygnalizowała niezmiennosc przyszłej polityki pieniężnej, również w 2019 r. W swoich komunikatach RPP wskazywała na niską inflację bazową i fakt, że zachowanie ogólnego wskaźnika cen jest w dużej mierze

zdeteminowane przez czynniki niezależne od polityki pieniężnej, w szczególności przez ceny energii. Według projekcji inflacji opublikowanej przez Narodowy Bank Polski w listopadzie 2018 r. jest bardzo prawdopodobne, że inflacja przekroczy w latach 2019 i 2020 cel inflacyjny wynoszący 2,5 %, ale utrzyma się w dopuszczalnym przedziale odchyień od tego celu. Projekcja ta jest nieco wyższa niż ścieżka inflacji opisana w zimowej prognozie Komisji Europejskiej z 2019 r. (zob. poniżej).

### Finanse publiczne

**W 2018 r. utrzymał się trend spadkowy nominalnego deficytu budżetowego, głównie dzięki dużym dochodom.** W 2018 r. znacznie wzrosły dochody z podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych oraz ze składek na ubezpieczenie społeczne. Wzrost ten był związany ze szczytową fazą cyklu koniunkturalnego, silnym wzrostem wynagrodzeń i trwającym procesem przechodzenia na formy zatrudnienia podlegające wyższym składkom na ubezpieczenie społeczne. Przyczyniły się do niego także działania podjęte w celu poprawy przestrzegania przepisów podatkowych. Rosły też dochody z podatków pośrednich, w związku z silnym wzrostem spożycia prywatnego,żywieniem koniunkturalnym i podjętymi działaniami mającymi na celu poprawę przestrzegania przepisów podatkowych (sekcja 3.1). Ponieważ bieżące wydatki publiczne wzrosły w sposób umiarkowany, wyższe dochody budżetowe umożliwiły dalszą redukcję nominalnego deficytu budżetowego (z poziomu 1,4 % w 2017 r.). Nowe reformy, w tym nowe podatki, stwarzają szanse, by ustabilizować nominalny deficyt budżetowy do 2020 r., pomimo prognozowanego spowolnienia wzrostu gospodarczego.

**Saldo strukturalne pozostaje dość stabilne od 2016 r.** Dynamika salda budżetowego wygląda inaczej po skorygowaniu o skutki cyklu koniunkturalnego oraz działania jednorazowe i tymczasowe. W warunkach silnego wzrostu gospodarczego przekraczającego wzrost potencjalny w latach 2016 i 2017 nie zaobserwowano widocznej poprawy salda strukturalnego. Saldo to nie zbliżyło się zatem do średniookresowego celu budżetowego



wynoszącego -1 % PKB <sup>(6)</sup>. W 2018 r. można się spodziewać pewnej poprawy. Wzrost niektórych kategorii wydatków publicznych, które trudno jest zredukować (m.in. ze względu na obniżenie ustawowego wieku emerytalnego), w połączeniu z nieosiągnięciem celu średniookresowego wiąże się z pewnym ryzykiem. Możliwość prowadzenia antycyklicznej polityki fiskalnej w przypadku pogorszenia koniunktury może być bardziej ograniczona. Sytuacja ta może być również wyzwaniem w średnim i długim okresie, biorąc pod uwagę presję na zwiększenie wydatków, która prawdopodobnie pojawi się w niektórych obszarach, np. związanych z opieką zdrowotną, emeryturami czy inwestycjami infrastrukturalnymi.

**Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazuje tendencję spadkową.** Połączenie szybkiego nominalnego wzrostu gospodarczego i niskiego deficytu nominalnego przyczyniło się do stałego spadku relacji długu publicznego do PKB – z poziomu 51 % na koniec 2017 r. do mniej niż 50 % pod koniec 2018 r. Prognozowany jest dalszy stopniowy spadek długu publicznego – do poziomu około 47 % PKB na koniec 2020 r.

---

<sup>(6)</sup> Średniookresowy cel budżetowy to docelowy deficyt budżetowy albo docelowa nadwyżka budżetowa określone w kategoriach strukturalnych. Oznacza to, że nominalne saldo budżetowe koryguje się, uwzględniając wahania cyklu koniunkturalnego oraz wpływ działań jednorazowych i tymczasowych.

TABELA 1.1: Główne wskaźniki gospodarcze i finansowe – Polska

Główne wskaźniki gospodarcze i finansowe – Polska	2004–07	2008–12	2013–15	2016	2017	prognoza		
						2018	2019	2020
Realny PKB (r-d-r)	5,5	3,5	2,8	3,1	4,8	5,1	3,5	3,2
Wzrost potencjalny (r-d-r)	3,5	3,9	3,1	2,9	3,2	3,5	3,7	3,8
Spożycie prywatne (r-d-r)	4,1	3,4	1,9	3,9	4,9	4,5	.	.
Spożycie publiczne (r-d-r)	3,9	1,7	3,1	1,9	3,5	.	.	.
Nakłady brutto na środki trwałe (r-d-r)	12,3	2,5	4,9	-8,2	3,9	7,3	.	.
Eksport towarów i usług (r-d-r)	10,0	5,1	6,8	8,8	9,5	.	.	.
Import towarów i usług (r-d-r)	12,0	3,0	6,0	7,6	10,0	.	.	.
Udział we wzroście PKB:								
Popyt wewnętrzny (r-d-r)	5,7	2,9	2,7	1,0	4,2	5,1	.	.
Rzeczowe środki obrotowe (r-d-r)	0,7	-0,3	-0,2	1,2	0,5	.	.	.
Eksport netto (r-d-r)	-1,0	0,8	0,4	0,8	0,1	0,0	.	.
Udział we wzroście potencjalnego PKB:								
Praca ogółem (w godz.) (r-d-r)	0,1	0,4	0,4	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Akumulacja kapitału (r-d-r)	1,3	1,9	1,6	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4
Łączna produktywność czynników produkcji (r-d-r)	2,2	1,6	1,1	1,5	1,9	2,1	2,2	2,2
Luka produktowa	-1,1	1,3	-1,3	-0,7	0,9	2,1	2,1	1,6
Stopa bezrobocia	15,1	8,9	8,9	6,2	4,9	3,3	2,9	2,8
Deflator PKB (r-d-r)	3,2	3,0	0,5	0,3	2,0	1,1	2,4	2,5
Zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych (HICP, r-d-r)	2,4	3,7	0,1	-0,2	1,6	1,2	2,3	2,7
Nominalne wynagrodzenie na osobę zatrudnioną (r-d-r)	3,1	5,9	1,8	5,1	6,0	6,1	7,0	7,4
Wydajność pracy (realna, na osobę zatrudnioną, r-d-r)	2,6	3,0	1,8	2,5	3,4	.	.	.
Jednostkowe koszty pracy (ULC, gospodarka ogółem, r-d-r)	0,4	2,8	0,1	2,5	2,5	1,9	3,5	4,1
Realne jednostkowe koszty pracy (r-d-r)	-2,7	-0,2	-0,4	2,2	0,6	0,8	1,0	1,5
Realny efektywny kurs walutowy (ULC, r-d-r)	3,1	-1,6	-0,9	-2,3	4,8	0,7	0,4	1,9
Realny efektywny kurs walutowy (HICP, r-d-r)	3,6	-1,2	-0,4	-3,5	2,8	1,0	-0,7	0,5
Stopa oszczędności gospodarstw domowych (oszczędności netto jako odsetek dochodu do dyspozycji netto)	2,2	0,7	-0,3	1,5	-1,6	.	.	.
Przeptywy kredytowe sektora prywatnego, skonsolidowane (% PKB)	6,5	6,8	3,8	5,1	2,8	.	.	.
Zadłużenie sektora prywatnego, skonsolidowane (% PKB)	46,3	70,3	77,5	81,6	76,4	.	.	.
z czego zadłużenie gospodarstw domowych, skonsolidowane (% PKB)	17,3	33,0	35,6	36,6	34,9	.	.	.
z czego zadłużenie przedsiębiorstw niefinansowych, skonsolidowane (% PKB)	29,0	37,3	41,9	44,9	41,5	.	.	.
Dług nieobsługiwany brutto (% papierów dłużnych ogółem oraz kredytów, pożyczek i zaliczek ogółem) (2)	3,9	5,7	5,5	4,7	4,7	.	.	.
Przedsiębiorstwa i instytucje finansowe, wierzycielności netto (+) lub zadłużenie netto (-) (% PKB)	1,1	5,1	7,7	5,6	6,3	5,3	5,2	4,9
Przedsiębiorstwa i instytucje finansowe, nadwyżka operacyjna brutto (% PKB)	22,4	23,8	25,4	24,5	24,5	23,8	23,5	23,1
Gospodarstwa domowe, wierzycielności netto (+) lub zadłużenie netto (-) (% PKB)	-1,9	-2,8	-2,7	-1,9	.	-3,6	-3,7	-3,6
Ceny nieruchomości mieszkaniowych w ujęciu realnym (r-d-r)	.	-5,5	-0,4	2,3	1,7	.	.	.
Inwestycje mieszkaniowe (% PKB)	3,4	3,3	2,8	2,4	2,8	.	.	.
Saldo obrotów bieżących (% PKB), bilans płatniczy	-4,6	-5,0	-1,3	-0,5	0,2	-0,5	-0,7	-1,1
Bilans handlowy (% PKB), bilans płatniczy	-2,3	-2,1	2,1	4,0	4,1	.	.	.
Terms of trade towarów i usług (r-d-r)	1,5	-0,5	1,8	0,5	0,2	-1,0	0,2	0,2
Saldo rachunku kapitałowego (% PKB)	0,6	1,7	2,4	1,0	1,3	.	.	.
Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto – MPI (% PKB)	-44,2	-61,2	-66,7	-61,6	-61,0	.	.	.
MPI netto z wyłączeniem instrumentów z gwarantowaną spłatą (% PKB) (1)	-10,4	-24,0	-26,4	-22,9	-20,7	.	.	.
Pasywa MPI z wyłączeniem instrumentów z gwarantowaną spłatą (% PKB) (1)	36,8	51,9	57,5	61,1	53,0	.	.	.
Wyniki eksportowe względem zaawansowanych gospodarek (zmiana w % w okresie 5 lat)	69,2	37,7	9,7	14,8	22,7	.	.	.
Udział w rynkach eksportowych, towary i usługi (r-d-r)	.	.	4,4	6,3	6,2	.	.	.
Przeptywy BIZ netto (% PKB)	-3,5	-1,9	-1,8	-0,9	-1,2	.	.	.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	-3,6	-5,3	-3,5	-2,2	-1,4	-0,9	-0,9	-1,0
Saldo strukturalne (% PKB)	.	.	-2,8	-1,9	-1,8	-1,9	-1,9	-1,8
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	45,6	51,3	52,5	54,2	50,6	49,2	48,3	47,4
Wskaźnik dochodów podatkowych w stosunku do PKB (%) (3)	34,2	33,1	33,0	34,5	35,1	36,0	36,3	36,5
Stawka podatkowa dla osoby stanu wolnego uzyskującej średnie wynagrodzenie (%)	28,2	24,7	24,5	25,0	.	.	.	.
Stawka podatkowa dla osoby stanu wolnego uzyskującej 50% średniego wynagrodzenia (%)	25,6	22,5	22,4	23,3	.	.	.	.

1) MPI netto z wyłączeniem inwestycji bezpośrednich i udziałów kapitałowych stanowiących inwestycje portfelowe.

2) 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).

(3) Wskaźnik obrazujący relację dochodów podatkowych do PKB obejmuje przypisanie umownie składki na ubezpieczenia społeczne i w związku z tym różni się od analogicznego wskaźnika, który jest wykorzystywany w sekcji poświęconej opodatkowaniu.

**Źródło:** Dostępne dane za Eurostatem i EBC, według stanu na dzień 31 stycznia 2019 r.; dane prognostyczne za Komisją Europejską (dane dotyczące realnego PKB i HICP pochodzą z prognozy z zimy 2019 r., pozostałe dane z prognozy z jesieni 2018 r.)

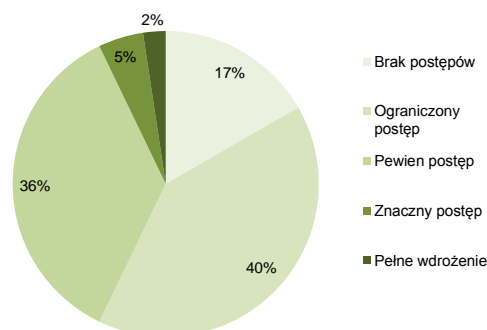
## 2. POSTĘPY W REALIZACJI ZALECEŃ SKIEROWANYCH DO POLSKI

Od zainicjowania europejskiego semestru w 2011 r. Polska osiągnęła co najmniej „pewien postęp” w realizacji 43 % wszystkich skierowanych do niej zaleceń (zob. wykres 2.1). Oceny „pełne wdrożenie” lub „znaczący postęp” w odniesieniu do zaleceń dotyczących rynków towarów i usług oraz finansów publicznych wynikają z pomyślnego wprowadzenia reguły wydatkowej i daleko idącej liberalizacji dostępu do zawodów regulowanych. Zastosowanie pewnych rozwiązań ograniczających segmentację rynku pracy i zwiększających aktywność zawodową pozwoliło osiągnąć „pewien postęp” w realizacji zaleceń dotyczących rynku pracy. Do osiągnięcia „pewnego postępu” w realizacji odnośnych zaleceń przyczyniają się również wprowadzone zachęty podatkowe i poprawa dostępu do finansowania działalności badawczo-rozwojowej. W dziedzinie uczenia się przez całe życie, egzekwowania umów oraz likwidacji przeszkód dla inwestycji infrastrukturalnych poczyniono jedynie ograniczony postęp. Jak dotąd nie odnotowano żadnego postępu, jeżeli chodzi o reformę specjalnych systemów emerytalnych dla rolników i górników, powołanie niezależnej rady fiskalnej i ograniczenie stosowania obniżonych stawek podatku od wartości dodanej (VAT). Wycofanie się w 2017 r. z wcześniejszej reformy podwyższającej wiek emerytalny spowodowało ocenę „brak postępów” w odniesieniu do systemu emerytalnego.

**Polska obniżyła deficyt i doprowadziła do poprawy przestrzegania przepisów podatkowych, jednak w innych obszarach finansów publicznych poczyniono jedynie ograniczony postęp albo nie osiągnięto żadnego postępu.** Jako że Polska skorygowała uprzednio nadmierny deficyt budżetowy, w 2015 r. zamknięto wobec niej procedurę nadmiernego deficytu. Mimo osiągniętej poprawy przestrzegania przepisów podatkowych nie poczyniono żadnych postępów w kwestii ograniczania nadmiernego stosowania obniżonych stawek VAT (niedawno zaproponowana nowa matryca VAT, czyli przyporządkowanie poszczególnych towarów i usług do stawek podatku, może rozwiązać ten problem jedynie częściowo; koszty budżetowe obniżonych stawek VAT nie zostaną jednak zmniejszone).

Jednocześnie Polska rozpoczęła reformę procesu budżetowego. W 2012 r. zaczęto stopniowo podwyższać ustawowy wiek emerytalny, aby zapewnić długoterminową stabilność finansów publicznych i adekwatność emerytur. Odwrócenie tej reformy w 2017 r. będzie miało prawdopodobnie niekorzystny wpływ na rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę. Działania podjęte w celu zreformowania specjalnych systemów emerytalnych miały jak dotąd ograniczony charakter i dotyczyły głównie służb mundurowych. W 2018 r. rząd zapowiedział jednak wycofanie się z niektórych reform systemu emerytalnego dla funkcjonariuszy policji. Nie podjęto skutecznych działań, jeżeli chodzi o reformę specjalnych systemów emerytalnych dla rolników i górników.

Wykres 2.1: Podsumowanie dotychczasowych wyników wieloletniego wdrażania zaleceń z lat 2011-2018



\* Ogólna ocena zaleceń dla poszczególnych krajów w zakresie polityki fiskalnej nie obejmuje oceny przestrzegania paktu stabilności i wzrostu.

\*\* Wieloletnia ocena realizacji zaleceń obejmuje okres od przyjęcia po raz pierwszy zaleceń dla danego kraju do sprawozdania krajowego za 2019 r.

Źródło: Komisja Europejska

**Wdrożone rozwiązania miały niejednoznaczny wpływ na uczestnictwo w rynku pracy i na umiejętności, natomiast podjęto pewne działania w celu zmniejszenia segmentacji rynku pracy.** Lepsza dostępność opieki nad dziećmi w ostatnich latach przyczyniła się do zwiększenia aktywności zawodowej. Obniżenie ustawowego wieku emerytalnego w 2017 r. i brak skutecznych działań poprawiających dostęp do opieki długoterminowej przyniosły jednak

odwrotny skutek. W latach 2015–2017 wprowadzono szereg rozwiązań, które przyczyniły się do zmniejszenia segmentacji rynku pracy: środki ograniczające możliwości nadużywania umów o pracę na czas określony, podwyższenie składek na ubezpieczenie społeczne od pewnych form niestandardowych umów o pracę oraz wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej dla osób zatrudnionych na podstawie niektórych z tych umów. Zaprzestano jednak prac nad nowymi kodeksami pracy. Niektóre rozwiązania planowane w ramach reformy kształcenia zawodowego i szkolnictwa wyższego mogą przyczynić się do rozwoju umiejętności przydatnych na rynku pracy. Nie wiadomo jeszcze, jakie będą pełne skutki tych reform. We wrześniu 2013 r. przyjęto „Perspektywę uczenia się przez całe życie”, ale koordynacja polityki w dziedzinie uczenia się dorosłych jest wciąż nieskuteczna.

**Ocena postępów we wzmacnianiu innowacyjności gospodarki i poprawie uwarunkowań regulacyjnych jest niejednoznaczna.** Pomimo wdrożonych rozwiązań, w tym nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, odnotowano jedynie ograniczony postęp w zacieśnianiu powiązań między działalnością badawczą i innowacyjną a sektorem przemysłowym. Osiągnięto pewien postęp w zwiększaniu skuteczności zachęt podatkowych do finansowania działalności badawczo-rozwojowej i w lepszym dostosowaniu instrumentów finansowych do różnych etapów cyklu innowacji. W latach 2016–2018 Polska dokonała reformy zachęt podatkowych w obszarze badań i rozwoju, przyjmując nowe przepisy i zmiany zachęcające do powszechniejszego wykorzystywania ulg podatkowych. Jeżeli chodzi o otoczenie regulacyjne, dzięki reformie z lat 2013–2015 poczyniono znaczny postęp w liberalizacji dostępu do zawodów regulowanych. W innych obszarach ważnych dla tworzenia przyjaznych regulacji dla przedsiębiorstw odnotowano jedynie ograniczony postęp. Skuteczność egzekwowania umów poprawiła się nieznacznie dzięki pewnym zmianom procedury prawnej i wprowadzeniu procedur elektronicznych. Nowy kodeks urbanistyczno-budowlany miał na celu uproszczenie wymogów dotyczących uzyskiwania pozwoleń na budowę oraz zwiększenie zasięgu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ale jego wprowadzenie wciąż opóźnia się. Nie osiągnięto

żadnych postępów w ograniczeniu obciążeń administracyjnych związanych z przestrzeganiem przepisów podatkowych. Miało na to wpływ wprowadzenie w ostatnich latach nowych rozwiązań, np. podziału źródła przychodów do celów podatku dochodowego od osób prawnych. W ostatnich latach uwidacznia się praktyka rzadszego wykorzystywania konsultacji publicznych i społecznych w procesie legislacyjnym, a jakość tych konsultacji pogorszyła się.

**Ogółem, Polska poczyniła ograniczony postęp<sup>(1)</sup> w realizacji zaleceń z 2018 r.** W realizacji zaleceń dotyczących finansów publicznych odnotowano ograniczony postęp. W 2018 r. kontynuowano prace nad reformą procesu budżetowego, skupiając się na określeniu docelowych rozwiązań i planie ich wdrożenia. Dzięki poprawie dostępu do opieki nad dziećmi osiągnięto ograniczony postęp w zwiększaniu uczestnictwa w rynku pracy, ale nie odnotowano żadnego postępu w likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Ponadto nie podjęto działań w celu podwyższenia rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i zreformowania specjalnych systemów emerytalnych. Zapowiedziana zmiana niektórych przepisów dotyczących systemu emerytalnego dla funkcjonariuszy policji wydaje się być krokiem w przeciwnym kierunku. Ograniczony był również postęp we wspieraniu ściślejszej współpracy między przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego kontynuowało program doktoratów wdrożeniowych, ale do sierpnia 2018 r. nie odnotowano żadnych postępów w tworzeniu „Sieci Badawczej Łukasiewicz”. Wprowadzenie pakietu pięciu ustaw dotyczących przedsiębiorczości („Konstytucja biznesu”) zapewniło jedynie ograniczony postęp w zakresie poprawy uwarunkowań regulacyjnych działalności przedsiębiorstw. Nie odnotowano żadnych postępów, jeżeli chodzi o zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i społecznych w procesie legislacyjnym, gdyż w 2018 r. stosowano w dalszym ciągu szybką ścieżkę

(1) Informacje na temat osiągniętych postępów i działań podjętych w celu wdrożenia rekomendacji zawartych w poszczególnych częściach zalecenia dla Polski są przedstawione w tabeli przeglądowej w załączniku. Ta ogólna ocena nie obejmuje kwestii oceny przestrzegania paktu stabilności i wzrostu.

legislacyjną, która obejmowała tylko ograniczone konsultacje.

TABELA 2.1: Ocena realizacji zaleceń krajowych z 2018 r.

Polska	Ogólna ocena postępów w realizacji zaleceń na 2018 r.: ograniczony postęp
<p><b>Zalecenie 1:</b> Zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,2 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym przez reformę procesu budżetowego.</p>	<p><b>Ograniczony postęp*</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>W zwiększaniu efektywności wydatków publicznych osiągnięto ograniczony postęp. Trwały prace nad reformą procesu budżetowego. Główne działania koncentrowały się na wieloletnim planowaniu budżetowym, modernizacji planu kont oraz efektywności wydatków.</li> </ul>
<p><b>Zalecenie 2:</b> Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i rozwój umiejętności przydatnych na rynku pracy, zwłaszcza przez wspieranie uczenia się dorosłych, oraz w celu likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego przez wprowadzenie środków służących podwyższeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.</p>	<p><b>Brak postępów</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ograniczony postęp w zwiększaniu uczestnictwa w rynku pracy poprzez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi. Nie poczyniono postępów w usuwaniu utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia.</li> <li>Nie poczyniono postępów w zapewnieniu stabilności i adekwatności systemu emerytalnego, nie odnotowano bowiem postępów we wprowadzaniu środków służących podwyższeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i w reformie preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.</li> </ul>
<p><b>Zalecenie 3:</b> Wzmocnienie zdolności gospodarki do innowacji, w tym przez wspieranie ściślejszej współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi. Poprawa otoczenia regulacyjnego, w szczególności przez zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i społecznych w procesie legislacyjnym.</p>	<p><b>Ograniczony postęp</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ograniczony postęp w zwiększeniu zdolności gospodarki do innowacji za pomocą pewnego rozszerzenia zakresu zachęt podatkowych w obszarze badań i rozwoju. Ograniczony postęp we wspieraniu ściślejszej współpracy między przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi. Prace nad utworzeniem Sieci Badawczej: Łukasiewicz zostały zahamowane.</li> <li>Ograniczony postęp w zakresie poprawy otoczenia regulacyjnego dzięki przyjęciu „Konstytucji biznesu” i pracom nad nowym prawem zamówień publicznych. Brak postępów, jeżeli chodzi o zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i społecznych w procesie legislacyjnym.</li> </ul>

\* Ta ogólna ocena dotycząca zalecenia 1 nie obejmuje oceny przestrzegania paktu stabilności i wzrostu.



**Ramka 2.1: Fundusze i programy UE przyczyniają się do rozwiązywania problemów strukturalnych, a także do wzrostu gospodarczego i większej konkurencyjności w Polsce.**

**Polska jest jednym z największych beneficjentów wsparcia UE.** Wysokość środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, które przydzielono Polsce w obecnych wieloletnich ramach finansowych, aby pomóc jej sprostać wyzwaniom rozwojowym, wynosi 86 mld EUR, czyli równowartość około 2,6 % PKB w latach 2014–2020. Według stanu na koniec 2018 r. na określone projekty przydzielono już kwotę blisko 62 mld EUR (około 72 % łącznych środków). Oprócz tego 4,2 mld EUR przeznaczono na konkretne projekty dotyczące strategicznych sieci transportowych za pośrednictwem specjalnego instrumentu „Łącząc Europę”. Wiele polskich instytucji badawczych, innowacyjnych firm i indywidualnych badaczy skorzystało także z innych unijnych instrumentów finansowania (w szczególności programu „Horyzont 2020”), które dostarczyły około 400 mln EUR.

**Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne przyczyniają się do wspólnego dobrobytu i wzrostu gospodarczego.** Do 2023 r. regiony wykonają ponad połowę budżetu polityki spójności. Dzięki wkładowi z tego budżetu jedenaście polskich regionów znalazło się w gronie 30 najszybciej rozwijających się regionów UE w ciągu ostatnich 12 lat. Nawet najmniej rozwinięte regiony zwiększyły swoje dochody: w 2004 r. wynosiły one niespełna jedną trzecią średniej unijnej, a w 2016 r. osiągnęły poziom od 40 % do 60 % tej średniej (sekcja 1). To właśnie zdolność samorządów regionalnych do określania i wdrażania strategii rozwoju, a także zarządzania dużymi inwestycjami publicznymi (napędzanymi w dużej mierze przez fundusze UE) jest jednym z głównych czynników, dzięki którym wzrost gospodarczy w Polsce objął tak duży obszar geograficzny (OECD, 2018c).

**Fundusze UE pomogły Polsce odpowiedzieć na wyzwania w zakresie polityk publicznych wskazane w zaleceniach dla tego kraju na 2018 r.** Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne poprawiły dostęp do opieki nad dziećmi dzięki inwestycjom w ponad 370 tys. miejsc w placówkach opieki nad dziećmi. Oprócz tego do końca 2017 r. wsparcie trafiło do ponad 520 tys. osób bezrobotnych, w tym 310 tys. młodych osób. Tylko w samym 2018 r. wybudowano lub zmodernizowano 1 425 km dróg krajowych dzięki inwestycjom finansowanym głównie z tych funduszy. Fundusze UE przyczyniły się do zacieśnienia współpracy między przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi oraz do inwestycji badawczo-rozwojowych w sektorze prywatnym. Do końca 2018 r. europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne pomogły 2 200 firmom nawiązać współpracę z instytucjami badawczymi, a 3 400 firmom – wprowadzić nowe produkty na rynek. W ramach programu „Horyzont 2020” wsparto 1 100 projektów badawczych obejmujących bardzo szerokie spektrum tematyczne: od zdrowia, bezpieczeństwa żywnościowego i zrównoważonego wykorzystania zasobów biologicznych aż po badania jądrowe.

**Oprócz tego Komisja może udzielać – na wniosek państwa członkowskiego – wsparcia technicznego dostosowanego do potrzeb beneficjenta za pośrednictwem programu wspierania reform strukturalnych,** aby pomóc państwom członkowskim we wdrażaniu reform pobudzających wzrost gospodarczy, które odpowiadają na wyzwania zidentyfikowane w ramach europejskiego semestru, lub innych reform krajowych. Polska otrzymuje wsparcie mające na celu wzmocnienie sprawności administracyjnej Krajowej Administracji Skarbowej. Komisja pomaga również polskim władzom w ich wysiłkach na rzecz poprawy zarządzania finansami publicznymi oraz postępów w działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej. Oprócz tego w 2018 r. rozpoczęto prace nad rozwojem śródlądowych dróg wodnych w związku z nową ustawą Prawo wodne oraz nad poprawą jakości edukacji integracyjnej, a także działania promujące audyty energetyczne i zachęcające sektor przedsiębiorstw do ich przeprowadzania.

**Finansowanie ze środków UE pomaga uruchomić inwestycje prywatne.** Same tylko europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne wydatkowały kwotę około 2,7 mld EUR w formie pożyczek, gwarancji i kapitału własnego, aby zachęcić sektor prywatny do inwestowania. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) przydzielił na inwestycje w Polsce kwotę 3,8 mld EUR. Większość tego finansowania pochodzi z obszaru infrastruktury i innowacji EFIS. EFIS zainwestował na przykład 33 mln EUR w budowę 1 300 tanich mieszkań dla osób o niskich dochodach w Poznaniu. Polskie małe i średnie przedsiębiorstwa otrzymują wsparcie z przeznaczonego dla nich segmentu EFIS, w ramach którego zatwierdzono 13 umów z bankami pośredniczącymi na łączną kwotę 299 mln EUR. Środki te powinny pozwolić uruchomić w sumie około 3 mld EUR finansowania, z którego skorzysta około 45 tysięcy małych i średnich przedsiębiorstw



oraz spółek.

**Projekty UE wzmacniają władze krajowe, samorządy regionalne i lokalne, a także społeczeństwo obywatelskie.** Na rozwój kompetencji na różnych szczeblach administracji publicznej oraz zachęcanie do ścisłej współpracy z zainteresowanymi stronami przeznaczono kwotę 2,6 mld EUR. Inicjatywa na rzecz regionów rozwijających się jest ukierunkowana na zapewnianie pomocy technicznej i finansowania w celu walki ze smogiem w Polsce. Inicjatywa dla regionów górniczych w okresie transformacji ma na celu optymalizację procesów transformacji społeczno-gospodarczej i technologicznej w trzech regionach Polski, w których dużą rolę odgrywa wydobywanie węgla. Na forum grupy wysokiego szczebla ds. inwestycji kolejowych, w skład której wchodzi organy krajowe, beneficjenci i Komisja Europejska, dyskutowane są – na poziomie strategicznym – niedociągnięcia systemowe i możliwe środki zaradcze dotyczące projektów kolejowych. Celem prowadzonego w województwie lubelskim działania pilotażowego koncentrującego się na budowaniu zdolności administracyjnych jest przeanalizowanie i zaspokojenie potrzeb tego regionu w zakresie tych zdolności.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>

## 3. KLUCZOWE OBSZARY REFORM

### 3.1. FINANSE PUBLICZNE I PODATKI

#### System podatkowy

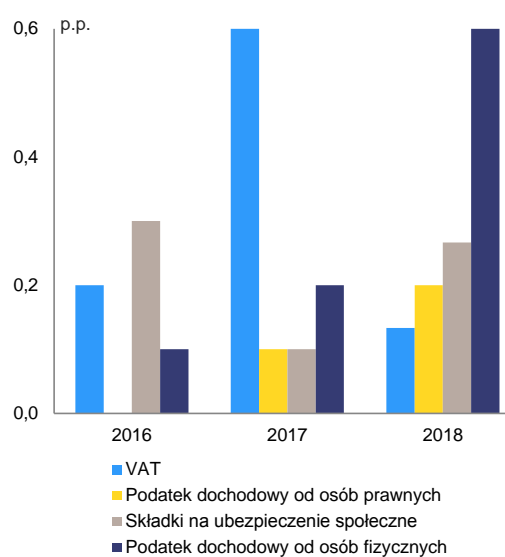
**Pomimo ich niedawnego wzrostu, obciążenia podatkowe w Polsce są niższe niż w UE.** Relacja dochodów podatkowych do PKB wzrosła w Polsce z 33,5 % w 2016 r. do 34,1 % w 2017 r., jednak pozostaje znacznie niższa od średniej UE wynoszącej 39,0 %. Wzrost dochodów podatkowych przyczynił się do zmniejszenia nominalnego deficytu budżetowego do 1,4 % PKB w 2017 r. (sekcja 1). Największy wzrost w relacji do PKB odnotowano w przypadku dochodów z podatku od wartości dodanej (VAT): z poziomu 7,2 % w 2016 r. do 7,8 % w 2017 r., czyli wartości wyższej niż średnia UE wynosząca 7,1 % PKB. Wynika to między innymi ze skuteczniejszego poboru VAT. Podatki od pracy nadal należą do najniższych w UE.

**Poprawiła się ściągальność podatków.** Według najnowszego ogólnounijnego badania w 2016 r. Polska zdołała zmniejszyć lukę w podatku VAT (tzn. różnicę między teoretycznie należnym VAT a kwotą VAT faktycznie otrzymaną) o 3,5 p.p. (CASE i IAS, 2018). W efekcie luka w podatku VAT wyniosła w 2016 r. 21 %, i w dalszym ciągu była znacznie wyższa od średniej unijnej wynoszącej 12 %. Dane te nie uwzględniają jednak jeszcze zmian prawnych, które wprowadzono w 2016 r. Do dalszego silnego wzrostu dochodów podatkowych przyczyniły się wyjątkowo dobre warunki makroekonomiczne, a także reformy podatkowe przeprowadzone w ostatnich latach. I tak w 2017 r. odnotowano dwucyfrowy wzrost dochodów z podatków dochodowych od osób prawnych i od osób fizycznych. Trend wzrostowy w zakresie dochodów z tych podatków, a także ze składek na ubezpieczenie społeczne utrzymał się także w 2018 r. (wykres 3.1.1).

**W 2018 r. weszły w życie nowe instrumenty przeciwdziałające unikaniu opodatkowania i oszustwom podatkowym.** Ważną zmianą wprowadzoną w 2018 r. było rozszerzenie wymogu składania jednolitego pliku kontrolnego na wszystkie przedsiębiorstwa, w tym 1,5 mln mikroprzedsiębiorstw. Oprócz tego w życie weszły: dobrowolny mechanizm podzielonej płatności VAT (tzw. *split payment*), ustawa przeciwdziałająca wykorzystywaniu sektora

finansowego dla wyludzeń skarbowych oraz tzw. pakiet tytoniowy. Zaczęto również monitorować trasy przewozu niektórych towarów za pomocą GPS. Wprowadzono szereg zmian w podatku dochodowym od osób prawnych, aby zwiększyć dochody z tego podatku. Uproszczono system płatności składek na ubezpieczenie społeczne, co mogło się dodatkowo przyczynić do wzrostu dochodów z tych składek. Podczas wdrażania niektórych nowych wymogów napotkano wprawdzie na problemy organizacyjne i techniczne, ale zasadniczo wydaje się, że nowe rozwiązania działają zgodnie z oczekiwaniami. Na przykład odsetek podmiotów, które nie przesyłały regularnie jednolitych plików kontrolnych, spadł w 2018 r. z ponad 5 % w styczniu do 2,4 % w listopadzie.

Wykres 3.1.1: Zmiana relacji dochodów podatkowych do PKB (r/r), 2016–2018



(1) Dane według ESA 2010, zaokrąglone do 0,1 p.p.

(2) Zmiana między 2017 a 2018 r. opiera się na danych za trzy kwartały.

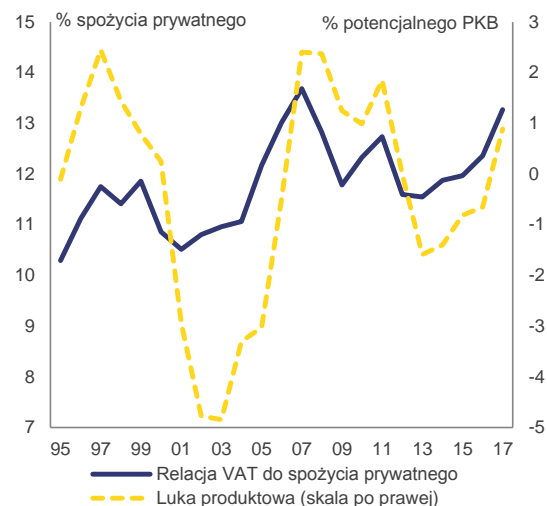
Źródło: Komisja Europejska, Ministerstwo Finansów

**Reformy podatków bezpośrednich są kontynuowane w 2019 r.** W 2019 r. weszła w życie gruntowna reforma podatków dochodowych od osób prawnych i od osób fizycznych. Miała ona na celu poprawę przestrzegania przepisów podatkowych, a także wdrożenie dyrektyw UE. Z jednej strony część

rozwiązań miała w założeniu uprościć system podatkowy i zmniejszyć obciążenia niektórych przedsiębiorstw. Z drugiej zaś strony reforma wprowadziła: nowy podatek od niezrealizowanych zysków kapitałowych w związku z przeniesieniem przez podatnika jego przedsiębiorstwa lub rezydencji podatkowej do innego państwa (*exit tax*); nowy podatek płacony przez osoby o wysokich dochodach; obowiązkowe ujawnianie informacji o schematach podatkowych (*mandatory disclosure rules*); oraz zmiany opodatkowania zysków z kryptowalut i systemu podatku u źródła. Polska obniżyła również stawkę podatku od osób prawnych dla małych przedsiębiorstw z 15 % do 9 % i uprościła przepisy dotyczące ustalania cen transferowych. Wprowadzono też zachętę podatkową do wspierania innowacji (tzw. ulgę „IP Box”). To nowe rozwiązanie uzupełnia ulgę inwestycyjną, którą zwiększono w 2018 r., aby pobudzić inwestycje prywatne.

**Utrzymanie wysokiego poziomu dochodów podatkowych jest szczególnie ważne w świetle prognozowanego spowolnienia tempa wzrostu PKB.** Dane historyczne wskazują, że ściągalność podatków jest dodatnio skorelowana z cyklem koniunkturalnym gospodarki (wykres 3.1.2; Sancak i in., 2010). W najbliższej przyszłości spodziewane jest stopniowe spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego (sekcja 1). Aby Polska mogła utrzymać zdolność do finansowania zwiększonych wydatków, ważne jest przygotowanie się na tę zmianę i utrzymanie osiągniętej poprawy w ściąganiu podatków.

Wykres 3.1.2: Procykliczność relacji dochodów z VAT do spożycia prywatnego, 1995-2017



Źródło: Komisja Europejska

**Niedawno wprowadzone zmiany podatkowe zwiększyły obciążenie administracyjne.** Duża liczba nowych wymogów mających na celu skuteczniejszy pobór podatków zwiększa obciążenia administracyjne związane z przestrzeganiem przepisów (Bank Światowy, 2018). Wymogi te obejmują comiesięczne raportowanie VAT oraz składanie jednolitych plików kontrolnych przez wszystkie podmioty. Wprowadzono również podział na źródła przychodów do celów podatku dochodowego od osób prawnych oraz rozszerzono wykaz towarów i usług opodatkowanych VAT w ramach odwrotnego obciążenia. Nawet biorąc pod uwagę fakt, że raportowanie, płatności podatków i – w dużej mierze – kontrole skarbowe odbywają się obecnie drogą elektroniczną, wprowadzenie tych nowych wymogów sprawiło, że znacznie wzrósł czas poświęcany przez modelowe przedsiębiorstwo działające w Polsce na wywiązanie się ze swoich zobowiązań podatkowych – z 260 godzin w 2016 r. do 334 godzin w 2017 r. Jednocześnie w latach 2017 i 2018 odnotowano znaczne spowolnienie tempa przyjmowania nowych ustaw, w tym podatkowych, w porównaniu z rekordowym pod tym względem 2016 r. Prognozy wskazywały, że w 2018 r. liczba stron nowych ustaw spadła o ponad 50 % w porównaniu z 2016 r., do około 14 000 stron (Grant Thornton, 2018a), ale ta wciąż duża liczba nowych przepisów znacznie zwiększa koszty przestrzegania prawa.

**Krajowa Administracja Skarbowa wypełnia swoje zadania, ale zidentyfikowano pewne możliwości poprawy jej działania.** Ustanowienie Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) wiązało się wprawdzie z szeregiem trudności technicznych, operacyjnych i kadrowych, ale organ ten generalnie dobrze wywiązuje się ze swoich funkcji. Ocenę tę potwierdziła również Najwyższa Izba Kontroli (NIK, 2018b). Pomimo faktu, że widoczne są konkretne wyniki działalności KAS, Najwyższa Izba Kontroli wykryła szereg niedociągnięć w latach 2016 i 2017. Dotyczyły one takich kwestii jak stosowanie niekonsekwentnego podejścia wobec podatników czy zbyt długi czas reakcji na wykryte ryzyko. KAS borykała się również z problemami dotyczącymi infrastruktury informatycznej i miała trudności z przyciągnięciem kompetentnych pracowników oraz – w jeszcze większym stopniu – z ich utrzymaniem.

**System obniżonych stawek VAT jest kosztowny, skomplikowany i może prowadzić do błędów.** Polska w dalszym ciągu stosuje obniżone stawki VAT w przypadku wielu towarów i usług. Przyczynia się to do znacznej utraty dochodów budżetowych. Według dostępnych danych ubytek dochodów z tytułu VAT wskutek stosowania obniżonych stawek był jednym z największych w UE w 2016 r. (CASE i IAS, 2018) <sup>(8)</sup>. Władze polskie przedstawiają zbliżone szacunki (MF, 2016). Obecny system obniżonych stawek może również powodować błędy i zwiększać koszty przestrzegania przepisów (Komisja Europejska, 2018c). Zdarza się, że przypisanie obniżonych stawek podatku do określonych towarów i usług nie jest jednoznacznie potwierdzane nawet w indywidualnych interpretacjach podatkowych wydawanych przez administrację skarbową. Zwiększa to niepewność dla przedsiębiorstw <sup>(9)</sup>.

**Władze planują rozwiązać niektóre problemy wynikające z systemu obniżonych stawek VAT.**

<sup>(8)</sup> Luka z tytułu obniżonych stawek wyniosła 15,3 %, podczas gdy średnia UE to 10,0 %. Wskaźnik obrazujący zmniejszenie dochodów z VAT wynikające ze stosowania stawek obniżonych i zwolnień (tzw. *actionable VAT policy gap*) wyniósł 25,7 %, podczas gdy w skali całej UE wskaźnik ten wyniósł 16,5 %.

<sup>(9)</sup> Jak wykazał Grant Thornton (2018b), spośród ponad 3 500 niewiążących indywidualnych interpretacji prawa podatkowego wydanych warunkowo przez administrację skarbową w latach 2013–2017, większość spraw dotyczyła stosowania obniżonych stawek VAT.

Uznając nieefektywność obecnego systemu i wiążący się z nim brak pewności dla podatników, pod koniec 2018 r. Polska zaproponowała jego reformę <sup>(10)</sup>. Celem tej reformy jest naprawa niektórych z opisanych powyżej niedociągnięć, w tym przez wprowadzenie uproszczonego i jednoznacznego wykazu towarów i usług podlegających obniżonym stawkom podatku VAT oraz przez wydawanie Wiążącej Informacji Stawkowej. Główną zmianą przewidzianą w projekcie ustawy jest odejście od Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług i stosowanie w jej miejsce unijnej nomenklatury scalonej. Reforma nie rozwiązuje jednak problemu znacznej utraty dochodów podatkowych, ponieważ miała być z założenia neutralna dla budżetu. Termin wdrożenia przewidziano na 2020 r., ale podatnicy mieliby możliwość zwrócenia się o wydanie Wiążącej Informacji Stawkowej już w 2019 r.

**Osoby samozatrudnione mogą wybrać rozliczanie się za pomocą podatku liniowego.** Pracownicy najemni podlegają systemowi progresywnego podatku dochodowego od osób fizycznych, w ramach którego obowiązują dwie stawki: 18 % i 32 %. Jednocześnie około 0,5 mln osób samozatrudnionych korzysta z prawa do liniowej stawki podatku dochodowego wynoszącej 19 %, która jest korzystna dla podatników o wysokich dochodach. Samozatrudnieni mogą również płacić niższe składki na ubezpieczenie społeczne niż osoby objęte powszechnym systemem. Wybór ten wiąże się jednak z obniżeniem przyszłego świadczenia emerytalnego.

**Polska nie wykorzystuje w pełni podatków środowiskowych jako skutecznych narzędzi polityki.** Stawka tzw. ukrytego podatku od energii pozostaje w Polsce stosunkowo niska; istnieje też szereg zwolnień podatkowych (Komisja Europejska, 2018c). Od 2019 r. Polska stosuje jednak nową opłatę emisyjną od paliw. Uzyskane z tego tytułu dochody mają być przeznaczane na finansowanie projektów w zakresie elektromobilności i na walkę ze smogiem.

<sup>(10)</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy przedstawione w listopadzie 2018 r. (MF, 2018).

### Ramy budżetowe

**W 2018 r. ramy budżetowe pozostały zasadniczo w niezmienionym kształcie.** Nie zmienił się żaden z elementów ram budżetowych, tj. numeryczne reguły fiskalne, średniookresowe ramy budżetowe, niezależne instytucje fiskalne i procedury budżetowe. Polska zmieniła jednak przepisy ustawy o finansach publicznych, w wyniku czego obecnie wymagane jest, aby projekt budżetu zawierał omówienie prognoz makroekonomicznych i leżących u ich podstaw założeń. Ponadto prognozy makroekonomiczne wykorzystywane na potrzeby budżetu muszą być porównywane z prognozami Komisji Europejskiej i innych niezależnych instytucji. Obowiązkowa jest także odpowiednia analiza wrażliwości w zakresie deficytu i długu. Nowe wymagania zastosowano po raz pierwszy do budżetu na rok 2019.

**Struktura budżetu i klasyfikacje budżetowe są złożone, co prowadzi do nieefektywności.** Budżet państwa jest podzielony na kilkadziesiąt części. Jednocześnie Polska stosuje zarówno tradycyjną, tzn. funkcjonalną, jak i zadaniową klasyfikację budżetową, przy czym główną rolę odgrywa klasyfikacja tradycyjna. Obejmuje ona znaczną liczbę działów, rozdziałów i paragrafów, mieszając strukturę organizacyjną i funkcjonalną. Budżet państwa obejmuje jedynie część sektora instytucji rządowych i samorządowych. Decyzje o znacznej części wydatków są podejmowane poza nim. Główną wadą obecnej sytuacji jest to, że odpowiedzialność za środki finansowe nie zawsze jest wyraźnie przypisana odpowiednim instytucjom. W związku z tym bieżące zarządzanie budżetem, analiza wyników, określenie nieefektywnych wydatków i realokacja funduszy na wydatki priorytetowe są trudne. Co więcej, Polska wdrożyła budżet zadaniowy, który w praktyce nie jest jednak wykorzystywany jako prawdziwe narzędzie analizy efektywności wydatków. Przeciwnie – komplikuje on proces budżetowy.

**Planowanie budżetu w perspektywie średnio- i długoterminowej jest nadal ograniczone.** Wiosną każdego roku rząd przyjmuje Wieloletni Plan Finansów Państwa. Składa się on z programu konwergencji oraz wykazu celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji. Program obejmuje okres trzech lat, ale

nie przekłada się na cele poszczególnych budżetów rocznych. Przygotowanie programu konwergencji wynika z wymogów UE i nie ma bezpośredniego wpływu na faktyczny proces budżetowy. Jednocześnie nie ma jeszcze kompleksowego budżetowania w perspektywie średnio- lub długoterminowej.

### **Polska przeprowadza reformę procesu budżetowego, w tym w perspektywie średnioterminowej.**

W 2018 r. kontynuowano prace w celu usunięcia niedociągnięć zidentyfikowanych w procesie budżetowym. Ostatecznym celem reformy jest odpowiedzialne i spójne sporządzanie budżetu, które wykracza poza planowanie roczne. Jednym z najbardziej ambitnych kroków jest uproszczenie struktury budżetu. W miejsce obecnej podwójnej klasyfikacji budżetowej planuje się wprowadzenie jednolitej klasyfikacji zintegrowanej z nową strukturą budżetu. W tym celu władze, korzystając ze środków UE, opracowują nowy plan kont zgodny z klasyfikacją budżetową. Ma on zostać stworzony do 2020 r. i następnie wprowadzony etapowo. Polska kontynuuje również wysiłki na rzecz dalszego usprawniania prognozowania makroekonomicznego i reformy średniookresowych ram budżetowych. Przeprowadzenie reformy potrwa kilka lat. Ostateczna data docelowa jej wdrożenia nie jest jeszcze znana.

### **Polska jest jedynym państwem członkowskim UE, które nie posiada rady fiskalnej.**

Analizy wykazują, że rady fiskalne mogą usprawnić zarządzanie budżetem, zwłaszcza jeżeli dany kraj wdrożył również reguły fiskalne. W przypadku gdy rady fiskalne dysponują odpowiednimi uprawnieniami i personelem, mogą one ograniczać skłonność rządzących do generowania deficytów (ang. deficit bias) i przyczyniać się do poprawy procesów budżetowych<sup>(1)</sup>. Mimo że dokładny zakres kompetencji rad fiskalnych różni się w zależności od państwa członkowskiego UE, odgrywają one ważną rolę w informowaniu społeczeństwa o głównych kwestiach związanych z polityką fiskalną. W Polsce niektóre z funkcji zazwyczaj przypisywanych radom fiskalnym są obecnie pełnione przez kilka instytucji, które

<sup>(1)</sup> Zob. np. Nerlich i Reuter (2013), Debrun i in. (2009), Debrun i Kinda (2014), Coletta i in. (2015), Beetsma i Debrun (2016).



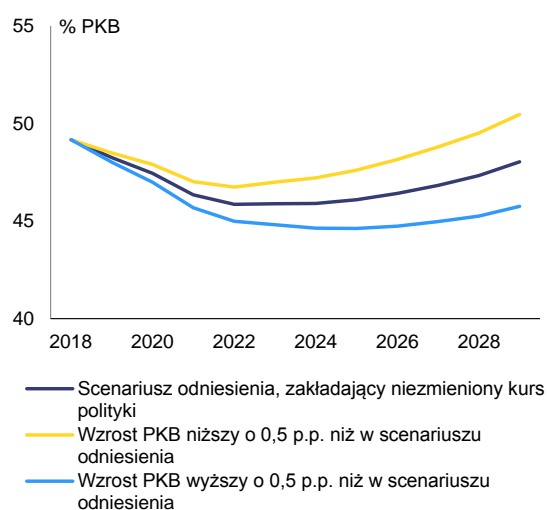
różnią się pod względem wpływu, jaki mogą wywrzeć. Taki rozproszony układ ogranicza ich potencjalne możliwości wpłynięcia na decydentów. Polska jest jedynym państwem członkowskim UE, które nie ma planów utworzenia rady fiskalnej.

### Analiza zdolności obsługi zadłużenia i ryzyka fiskalne

**Nie odnotowano poważnych zagrożeń dla stabilności finansów publicznych w krótkim okresie.** Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych kształtuje się obecnie na poziomie poniżej 60 % PKB, a w najbliższych latach przewiduje się jego dalszy spadek. Jednocześnie, do 2017 r., Polska nie osiągnęła jeszcze średniookresowego celu budżetowego, jakim jest deficyt strukturalny na poziomie 1 % PKB. Analiza zdolności obsługi zadłużenia za 2019 r. (Komisja Europejska, 2019a) wskazuje, że zagrożenie dla stabilności finansów publicznych Polski w krótkim okresie jest niskie. Zostało to potwierdzone przez podniesienie ratingu polskiego długu przez Standard & Poor's. Dwie inne agencje ratingowe utrzymały swoje ratingi w 2018 r.

**W perspektywie średnioterminowej analiza stabilności finansów publicznych wskazuje również na niskie ryzyko.** Nawet jeśli nie nastąpi korekta strukturalnego salda pierwotnego w stosunku do scenariusza odniesienia „niezmienionego kursu polityki budżetowej”, relacja długu do PKB utrzyma się poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % do 2033 r. W scenariuszu „niezmienionego kursu polityki budżetowej” po 2020 r. oraz w normalnych warunkach gospodarczych dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósłby 48 % PKB w 2029 r. (wykres 3.1.3). Choć jest to niski wskaźnik zadłużenia, pod koniec okresu objętego prognozą wykazuje on tendencję wzrostową. Wynika to z takich czynników, jak rosnące koszty starzenia się społeczeństwa (załącznik B).

Wykres 3.1.3: Scenariusze długu publicznego w średnim okresie



Źródło: Komisja Europejska

**Jedynie zapowiedziane zmiany w specjalnych systemach emerytalnych prawdopodobnie zwiększą wynikające z nich obciążenia dla budżetu.** Nie wprowadzono żadnych zmian w kosztownych specjalnych systemach emerytalnych dla górników i rolników. Pod naciskiem protestów policji pod koniec 2018 r. rząd obiecał przywrócić część zasad przechodzenia na emeryturę sprzed reformy w 2012 r. Do chwili obecnej funkcjonariusze policji byli uprawnieni do przejścia na emeryturę po 25 latach służby i po ukończeniu 55. roku życia. Nowa propozycja znosi minimalny wiek 55 lat, umożliwiając, w skrajnych przypadkach, przejście w stan spoczynku w wieku 44 lat. Koszt tej propozycji musi jeszcze zostać dokładnie oszacowany, ale prawdopodobne jest, że przyczyni się do dalszego wzrostu obciążeń dla budżetu.

**Prognozowany znaczny spadek wysokości emerytur może prowadzić do nacisków politycznych, powodując zagrożenia dla stabilności finansów publicznych.** Na pierwszy rzut oka zagrożenia dla stabilności finansów publicznych związane z emeryturami wydają się ograniczone. W scenariuszu symulowanym przez Komitet Polityki Gospodarczej i KE (2018j) wydatki publiczne na emerytury pozostają w 2070 r. ograniczone do około 10 % PKB, czyli poniżej średniej UE. Oczekuje się jednak, że relacja średnich świadczeń emerytalnych do płac znacząco się obniży. Dla przykładu, w takim

scenariuszu niemal jedna trzecia wszystkich emerytów otrzymywałaby jedynie minimalną emeryturę, która obecnie wynosi około 250 EUR przed opodatkowaniem. Może to doprowadzić do silnej presji politycznej na zwiększenie wysokości emerytur, co będzie stanowić zagrożenie dla stabilności finansów publicznych.



## 3.2. SEKTOR FINANSOWY

**Sektor bankowy jest ogólnie dobrze skapitalizowany i solidny.** W całym sektorze współczynniki kapitałowe utrzymują się na znacznie wyższym poziomie niż minimalne wymogi regulacyjne. Dzieje się tak, nawet jeśli w pewnym stopniu niekorzystnie wpływa na nie większa waga ryzyka w przypadku kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych. Jednocześnie, gdy ta część portfeli stopniowo się zmniejsza, wskaźniki dotyczące płynności, takie jak wskaźnik pokrycia płynności, *LCR* (148 % w II kw. 2018 r. w stosunku do minimalnego wymogu 100 %), pozostawiają wiele miejsca na przyszły wzrost kredytów (tabela 3.2.1). Polskie banki są w dalszym ciągu finansowane głównie z depozytów krajowych, które stanowią 61 % bilansów banków. Z kolei finansowanie rynkowe obejmuje 19 % aktywów. Odsetek ten może się znacznie zwiększyć, ponieważ wygląda na to, że w następstwie niedawnych zmian prawnych banki są zobowiązane do emisji większej ilości papierów wartościowych w celu spełnienia minimalnych wymogów (do 2023 r.) oraz szerszego wykorzystania obligacji zabezpieczonych. Osiągnięcie minimalnego wymogu dotyczącego funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych (wymóg MREL) może stanowić wyzwanie dla polskiego sektora bankowego, który nie jest przyzwyczajony do finansowania swojej działalności za pomocą instrumentów o stałej kwocie dochodu.

Tabela 3.2.1: **Wskaźniki stabilności finansowej polskiego sektora bankowego**

(%)	2015	2016	2017	II kw. 2018
Kredyty zagrożone	6,6	6,4	6,6	7,0
Wskaźnik pokrycia	54,5	55,8	56,2	54,3
Relacja kredytów do depozytów*	97,2	93,9	93,6	96,0
Współczynnik Tier 1	14,5	15,4	16,3	16,0
Współczynnik adekwatności kapitałowej	15,8	16,9	18,0	17,9
Stopa zwrotu z kapitału własnego**	7,7	7,5	6,9	-
Stopa zwrotu z aktywów**	0,9	0,8	0,8	-

(\*) EBC, bilans zagregowany: kredyty i pożyczki oraz depozyty na rzecz prywatnego sektora niefinansowego.

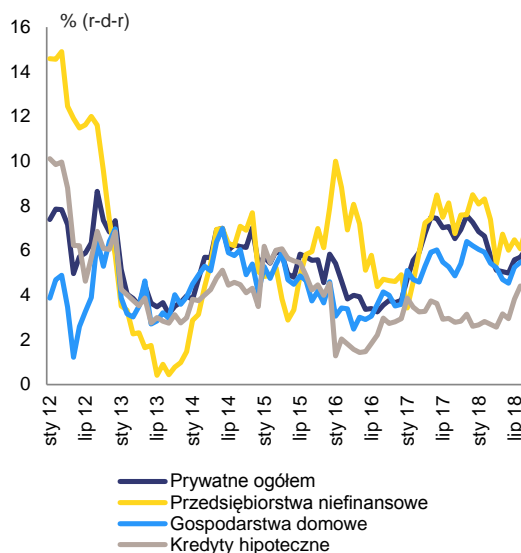
(\*\*) Do celów porównywalności przedstawiono tylko wartości roczne.

Źródło: EBC

**Akcja kredytowa banków rośnie umiarkowanie, co wynika z korzystnych warunków gospodarczych i niskich stóp procentowych.** Nadal rosną kredyty dla sektora prywatnego, w tempie zbliżonym do wzrostu nominalnego PKB (wykres 3.2.1). Największy wzrost odnotowano w przypadku niezabezpieczonych kredytów i pożyczek konsumenckich i korporacyjnych.

Rosnące zainteresowanie banków kredytami i pożyczkami o większej rentowności wiąże się z ryzykiem w perspektywie średnio- i długoterminowej. Jest ono łagodzone przez korzystne perspektywy makroekonomiczne i niskie zadłużenie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Na przykład w połowie 2018 r. zadłużenie gospodarstw domowych wyniosło 36 % PKB, w porównaniu ze średnią dla strefy euro wynoszącą 58 %. Niewielki wzrost kredytów hipotecznych (4 % rok do roku w czerwcu 2018 r.) zbiega się w czasie z sytuacją, w której około połowa transakcji dotyczących nieruchomości mieszkalnych jest opłacanych gotówką jako alternatywa inwestycyjna dla depozytów bankowych. Prawie wszystkie kredyty hipoteczne udzielane są ze zmienną stopą procentową, co wiąże się z ryzykiem, gdy stopy procentowe zaczną rosnąć. Produkty o stałej stopie procentowej prawie nie występują w polskim sektorze bankowym. Kwestia ta jest rozwiązywana przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) w drodze zmiany jednej z rekomendacji.

Wykres 3.2.1: **Zmiany w zakresie kredytów**



Źródło: EBC

**Rentowność banków stopniowo się poprawia.** Szybki wzrost PKB, ożywienie inwestycji i niskie koszty tworzenia rezerw przyczyniły się do utrzymania rentowności sektora bankowego. Niskie stopy procentowe nadal mają negatywny wpływ na zyski, biorąc pod uwagę znaczenie hipotecznych kredytów o zmiennym oprocentowaniu dla aktywów banków. Banki

ograniczyły koszty finansowania, głównie poprzez obniżenie stóp oprocentowania depozytów do rekordowo niskich poziomów. Po stronie dochodów korzyści zaczyna przynosić skoncentrowanie się na kredytach i pożyczkach dla małych przedsiębiorstw i kredytach konsumenckich, które cechuje większa rentowność. W pierwszych trzech kwartałach 2018 r. średni zwrot z aktywów wzrósł nieznacznie, pozostając jednak poniżej poziomu osiąganego w innych państwach w regionie. Na zyski netto nadal negatywnie wpływa specjalny podatek nałożony na instytucje finansowe (0,44 % wartości aktywów z wyłączeniem kapitału własnego i polskich obligacji skarbowych).

**Dynamicznie rozwijająca się gospodarka przyczynia się do lepszej jakości aktywów.** Poziom kredytów zagrożonych w systemie stopniowo się zmniejsza, ponieważ silny wzrost gospodarczy ułatwia zadłużonym kredytobiorcom spłacanie zobowiązań. Kredyty i pożyczki na rzecz przedsiębiorstw są zasadniczo nadal bardziej ryzykowne niż kredyty i pożyczki dla gospodarstw domowych, a kredyty hipoteczne charakteryzują się najniższym wskaźnikiem kredytów zagrożonych (tabela 3.2.1) <sup>(12)</sup>.

**Utrzymuje się niepewność co do potencjalnej ustawy mającej wpływ na kredyty hipoteczne w walutach obcych.** Liczba kredytów w walutach obcych zmniejsza się o około 8 % rocznie, ich jakość jest zasadniczo wysoka, a wskaźnik kredytów zagrożonych wynosi około 3,7 %. Ryzyko walutowe sprawia jednak, że tacy kredytobiorcy są bardziej podatni na zagrożenia niż pożyczkobiorcy, którzy zaciągają kredyty w złotych. Ponadto większość kredytów hipotecznych w walutach obcych charakteryzuje wysoki wskaźnik wartości kredytu do wartości zabezpieczenia (LTV), co utrudnia sprzedaż nieruchomości stanowiących zabezpieczenie kredytu. Ogłoszono szereg inicjatyw mających na celu rozwiązanie tego problemu, w tym niektóre zagrażające stabilności sektora bankowego. Mimo że ostatecznie żadna z nich nie została wprowadzona, nadal utrzymuje się niepewność.

<sup>(12)</sup> Od 2018 r. liczba kredytów zagrożonych jest obliczana zgodnie z nową metodą w ramach międzynarodowego standardu sprawozdawczości finansowej 9, co oznacza szybsze uznawanie strat kredytowych.

**Trwa konsolidacja w sektorze bankowym.** Gorsze perspektywy generowania zysków, rosnące wymogi kapitałowe oraz niepewność co do ostatecznego kształtu ustawy odnoszącej się do kwestii kredytów hipotecznych w walutach obcych to niektóre z czynników, które w ostatnich latach skłoniły kredytodawców do fuzji i przejęć. Oczekuje się, że tendencja ta utrzyma się, co prawdopodobnie doprowadzi do powstania rynku o niewielkiej liczbie uniwersalnych podmiotów i kilku kredytodawców specjalistycznych, np. banków hipotecznych. Jednocześnie skarb państwa bezpośrednio lub pośrednio kontroluje około 39 % wszystkich aktywów tego sektora, w tym dwóch największych kredytodawców w kraju. Te dwa banki kontrolują około jednej trzeciej rynku w wielu segmentach sektora bankowego. KNF postrzega proces konsolidacji jako „naturalny”, ponieważ jej celem jest nadzorowanie bardziej wydajnego sektora bankowego, zdolnego do konkurowania w coraz bardziej cyfrowym świecie.

**Kilka zmian ma wzmocnić nadzór finansowy i zwiększyć ochronę inwestorów.** W listopadzie 2018 r. zarzuty dotyczące korupcji wstrząsnęły nadzorem finansowym, co doprowadziło do nagłej rezygnacji szefa KNF. Ścisłe wzajemne powiązania między państwem a systemem finansowym (zob. powyżej) stanowią szczególne wyzwanie dla organów nadzoru, jakim jest zwracanie bacznej uwagi na strukturę zarządzania, tak aby zagwarantować, że polityka nie ma wpływu na decyzje biznesowe. Równocześnie ustawodawca wprowadził zmiany w przepisach dotyczących nadzoru finansowego, w szczególności w celu zmiany finansowania Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Nowa ustawa rozszerza również skład KNF, zwiększając liczbę przedstawicieli rządu <sup>(13)</sup>. Ponadto KNF uzyskała dodatkowe uprawnienia umożliwiające jej, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenie na szybkie przejęcie przez silniejszą instytucję finansową kredytodawcy, który jest na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością.

**Polski rynek kapitałowy stał się bardziej dojrzały.** Transformacja polskiego systemu finansowego to historia sukcesu (Komisja Europejska, 2018c). Obecnie sektor finansowy w Polsce w coraz większym stopniu przypomina

<sup>(13)</sup> Tylko jeden nowo dodany przedstawiciel rządu ma prawo głosu.

struktury istniejące na innych dobrze rozwiniętych rynkach. Znalazło to niedawno odzwierciedlenie w podwyższeniu statusu polskiego rynku kapitałowego z kategorii zaawansowanych rynków rozwijających się („Advanced Emerging”) do kategorii rynków rozwiniętych („Developed Market”) przez dwie agencje dostarczające indeksy. Aby ułatwić dalszy rozwój, rozpoczęto realizację projektu Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego. W ramach projektu określono najważniejsze wyzwania, w tym 20 barier dla dalszego rozwoju polskiego rynku kapitałowego. Niektóre z głównych wyzwań to niski poziom oszczędności i inwestycji, zwłaszcza ze strony klientów detalicznych, niewystarczająca efektywność, przejrzystość i płynność wielu segmentów rynku oraz brak zachęt podatkowych dla emitentów i inwestorów.

**Nowe pracownicze plany kapitałowe mogłyby pobudzić rynki kapitałowe.** Nowy system tworzy ramy dla planów kapitałowych zasilanych z dobrowolnych składek odprowadzanych przez pracowników, uzupełnianych przez pracodawców i budżet państwa. Stanowi on uzupełnienie istniejących systemów dobrowolnych i obowiązkowych systemów emerytalnych. Władze oczekują, że po wdrożeniu, od końca 2019 r. do 2021 r., nowy system obejmie około 8,6 mln pracowników (zakładając udział na poziomie 75 % uprawnionych) i zasili rynki kapitałowe środkami odpowiadającymi około 0,7 % PKB rocznie, pogłębiając krajowe rynki kapitałowe. Przewidywane zapotrzebowanie przyszłych funduszy emerytalnych na aktywa długoterminowe mogłoby przyczynić się do rozwoju różnych segmentów rynku kapitałowego, w tym bankowych obligacji długoterminowych, obligacji zabezpieczonych i akcji.

### 3.3. RYNEK PRACY, EDUKACJA I POLITYKA SPOŁECZNA

#### Rynek pracy

**W 2018 r. nastąpiło spowolnienie tempa wzrostu zatrudnienia, a stopa bezrobocia ustabilizowała się na historycznie niskim poziomie.** W pierwszych trzech kwartałach 2018 r. zatrudnienie wzrosło o około 0,5 %. Nowe miejsca pracy powstały głównie w przemyśle i w niektórych sektorach usług, podczas gdy zatrudnienie w rolnictwie nadal się zmniejszało. Liczba i odsetek umów na czas nieokreślony szybko rosły, podczas gdy liczba pracowników zatrudnionych na czas określony nadal spadała. Jednakże w trzecim kwartale 2018 r. blisko 24 % wszystkich pracowników nadal miało umowy na czas określony, co jest wartością znacznie powyżej średniej UE. Takie wyniki są rezultatem zarówno poprawy ogólnej sytuacji na rynku pracy, jak i szeregu zmian legislacyjnych, w efekcie których umowy tymczasowe stały się stosunkowo mniej atrakcyjne. Wciąż jednak niektóre elementy przestarzałego kodeksu pracy zniechęcają do zatrudniania na podstawie umów na czas nieokreślony. W połowie 2018 r. stopa bezrobocia ustabilizowała się w przedziale 3,6–3,8 %.

**Niedobory pracowników i niekorzystne perspektywy demograficzne uwydatniają wyzwania związane ze zwiększaniem aktywności zawodowej i inwestowaniem w umiejętności.** Trudności ze znalezieniem pracowników posiadających odpowiednie umiejętności stały się głównym problemem w rozwoju działalności gospodarczej w wielu sektorach. Zbiega się to z zmniejszającą się liczbą ludności w wieku produkcyjnym (sekcja 1). Potencjał zwiększenia podaży pracy zależy od migracji (w tym od powrotu polskich obywateli przebywających obecnie za granicą) oraz od aktywizacji osób, które obecnie pozostają poza rynkiem pracy, takich jak osoby o niskich kwalifikacjach lub osoby zmagające się z różnymi przeszkodami i czynnikami zniechęcającymi do poszukiwania pracy.

**Zmniejszyło się uczestnictwo młodych kobiet w rynku pracy.** Współczynnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 15–64 lat wynoszący w pierwszej połowie 2018 r. niewiele ponad 63 % był znacznie niższy od średniej unijnej na poziomie 68 %. W przeszłości różnica ta wynikała głównie z niskiej aktywności na rynku pracy kobiet nieposiadających wyższego wykształcenia

i wszystkich kobiet w wieku 50–64 lat. Takie wyjaśnienie nadal pozostaje aktualne, lecz w 2017 r. i 2018 r. wyraźnie zmniejszyła się aktywność zawodowa młodych kobiet w wieku 25–39 lat. Może to wynikać z: rosnącej presji związanej z opieką nad starszymi członkami rodziny (liczba osób w wieku 80 lat i starszych wzrosła o ponad 100 tys. lub 7 % w latach 2015–2018); niewystarczającej dostępności placówek opieki nad dziećmi; oraz hojnego programu świadczeń na dzieci wprowadzonego w 2016 r. (Magda i in., 2018). Statystyki dotyczące głównych deklarowanych przyczyn pozostawiania poza rynkiem pracy są spójne z powyższymi wnioskami. W latach 2015–2017 odsetek kobiet biernych zawodowo w wieku 25–49 lat wskazujących na obowiązki opiekuńcze jako przyczynę braku aktywności zawodowej wzrósł o prawie 5 punktów procentowych do poziomu 48 %. Tylko 4 % mężczyzn wskazało tę samą przeszkodę.

**Uczestnictwo w rynku pracy osób niepełnosprawnych i ich opiekunów napotyka na wyzwania.** W latach 2013–2018 nie odnotowano istotnych zmian we współczynniku aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych (27 % w pierwszej połowie 2018 r.), pomimo znaczącej poprawy, jaka nastąpiła w tym okresie w odniesieniu do całej populacji. Dostępne dane wskazują na znaczną różnicę w poziomie aktywności zawodowej między Polską a średnią UE <sup>(14)</sup>. Polityka dotycząca niepełnosprawności nie jest uwzględniana w głównym nurcie pozostałych obszarów polityki społecznej. Szereg barier uniemożliwia większą aktywność zawodową osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Należą do nich bariery architektoniczne, transportowe i komunikacyjne, a także niewystarczająco wykorzystywane rozwiązania technologiczne, które mogłyby pomóc osobom niepełnosprawnym żyć w sposób niezależny. Rząd uruchomił niedawno program, który ma częściowo sprostać tym wyzwaniom.

**Niewiele starszych osób pracuje, a obniżenie wieku emerytalnego dodatkowo pogorszyło tę sytuację.** Wskaźniki zatrudnienia osób starszych są znacznie niższe od średniej UE, a w grupie

<sup>(14)</sup> W 2016 r. wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce był 10,5 punktu procentowego niższy od średniej unijnej, w oparciu o badanie dochodów i warunków życia.

wiekowej 50–64 lat różnica ta była bliska 10 punktom procentowym w 2018 r. Wskaźniki wyraźnie spadły po obniżeniu ustawowego wieku emerytalnego w czwartym kwartale 2017 r. (wykres 3.3.1). Główne czynniki ograniczające aktywność na rynku pracy są powiązane ze

zdrowiem, umiejętnościami i jakością miejsc pracy, w tym kwestiami satysfakcji z pracy (Myck i Oczkowska, 2017). Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, z którego często korzystają osoby starsze w wielu krajach UE, jest w Polsce stosowane stosunkowo rzadko.



### Ramka 3.3.1: Monitorowanie wyników w kontekście Europejskiego filaru praw socjalnych

Europejski filar praw socjalnych ma służyć za kompas wyznaczający kierunek odnowionego procesu pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej na rzecz lepszych warunków życia i pracy w Unii

TABLICA WSKAŹNIKÓW SPOŁECZNYCH – POLSKA		
Równość szans i dostęp do zatrudnienia	Osoby wcześniej kończące naukę (% ludności w wieku 18–24 lat)	Najlepsze wyniki
	Różnica w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn	Wymaga obserwacji
	Nierówność rozkładu dochodów (S80/S20)	Blisko średniej
	Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (%)	Lepiej niż średnia
	Młodzież NEET (% ludności w wieku 15–24 lat)	Blisko średniej
Dynamiczne rynki pracy i sprawiedliwe warunki pracy	Wskaźnik zatrudnienia (% ludności w wieku 20–64 lat)	Blisko średniej
	Stopa bezrobocia (% ludności w wieku 15–74 lat)	Lepiej niż średnia
	Bezrobocie długotrwałe (% ludności w wieku 15–74 lat)	Lepiej niż średnia
	Wzrost GDHI na mieszkańca	Najlepsze wyniki
	Zarobki netto bezdzielnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie	Wymaga obserwacji
Ochrona socjalna i włączenie społeczne	Wpływ transferów społecznych (z wyłączeniem rent i emerytur) na ograniczanie ubóstwa	Lepiej niż średnia
	Dzieci w wieku poniżej 3 lat objęte opieką instytucjonalną	Sytuacja krytyczna
	Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według badań opartych na deklaracjach	Lepiej niż średnia
	Umiejętności cyfrowe obywateli	Wymaga obserwacji

Państwa członkowskie są klasyfikowane zgodnie z metodą statystyczną uzgodnioną z Komitetem ds. Zatrudnienia i Komitetem Ochrony Socjalnej. Metoda ta uwzględnia łącznie poziomy i zmiany wskaźników w porównaniu z odpowiednimi średnimi dla UE i klasyfikuje państwa członkowskie do siedmiu kategorii (od „najlepszych wyników” do „sytuacji krytycznej”). Na przykład państwo może zostać sklasyfikowane „lepiej niż średnia”, jeżeli poziom wskaźnika jest zbliżony do średniej dla UE, ale ulega szybkiej poprawie. Bardziej szczegółowe informacje na temat tej metody można znaleźć we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2019 r., COM(2018) 761 final. NEET: młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nieszkołąca się; GDHI: dochody do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych.

Europejskiej<sup>(1)</sup>. Określono w nim dwadzieścia podstawowych zasad i praw w zakresie równych szans i dostępu do rynku pracy, uczciwych warunków pracy; oraz ochrony socjalnej i włączenia społecznego.

Polska ma stosunkowo dobre osiągnięcia w zakresie tablicy wskaźników społecznych, która jest instrumentem wspierającym Europejski filar praw socjalnych. Polska osiąga dobre wyniki pod względem dostępu do zatrudnienia. Przez ostatnie lata poprawiły się wskaźniki dotyczące ubóstwa i nierówności dochodowych. Jednocześnie kraj pozostaje w tyle w takich obszarach, jak rozwój umiejętności cyfrowych czy opieka nad najmłodszymi dziećmi.

Pomimo ogólnie dobrych wyników w zakresie zatrudnienia różnice w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn pozostają znaczącym wyzwaniem. Wskaźnik zatrudnienia i współczynnik aktywności zawodowej kobiet rosną, ale wciąż pozostają znacznie niższe niż w przypadku mężczyzn. Mają na to wpływ pewne czynniki instytucjonalne utrudniające osiągnięcie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, w tym ograniczony zasięg systemu opieki nad dziećmi w wieku poniżej trzech lat. Polska podjęła działania w celu rozwiązania tego problemu, ale jest jeszcze zbyt wcześnie na ocenę ich skutków.

Wskaźnik wczesnego kończenia nauki jest w Polsce bardzo niski. Wynika to z obowiązku szkolnego i wymogów w zakresie uczenia się, jak również z czynników kulturowych i społecznych.

(<sup>1</sup>) Parlament Europejski, Rada i Komisja proklamowały Europejski filar praw socjalnych w dniu 17 listopada 2017 r. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_pl](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pl)

**Atrakcyjność polskiego rynku pracy dla migrantów i Polaków powracających z zagranicy będzie mieć duże znaczenie dla przyszłej podaży pracy.** Migranci spoza UE, a zwłaszcza z Ukrainy, już obecnie odgrywają ważną rolę na rynku pracy (zob. sekcja 1). Napływ tych pracowników może się jednak zmniejszyć, jeśli inne kraje, które również borykają się z niedoborem siły roboczej, podejmą działania zwiększające atrakcyjność ich rynków pracy. Podobnie motywacja ponad 2 mln polskich obywateli, którzy zgodnie z szacunkami mieszkają w innych krajach UE, do powrotu do Polski zależeć będzie od czynników takich jak płace

i inne zmiany na rynku pracy w Polsce w stosunku do innych państw członkowskich, w szczególności Zjednoczonego Królestwa i Niemiec. Uznawanie umiejętności migrantów i umożliwienie im pracy w zawodach odpowiadających ich umiejętnościom i doświadczeniu jest ważnym elementem tworzenia środowiska przyjaznego migrantom. Rząd rozpoczął prace nad strategią w dziedzinie migracji, jednak jej treść pozostaje nieznana.

**Wzrosła liczba szkoleń zawodowych w przedsiębiorstwach, ale są one nadal w niedostatecznym stopniu wykorzystywane, zwłaszcza przez małe firmy.** W latach 2010–2015

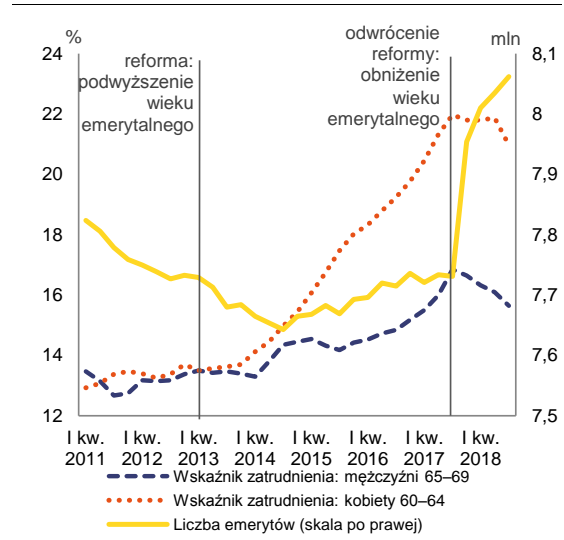


odsetek przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 10 pracowników, które zapewniają pracownikom szkolenia zawodowe, znacznie wzrósł: z 23 % do 45 %. Był to jednak wynik nadal wyraźnie niższy od średniej UE wynoszącej 73 %. Różnica w zapewnianiu szkoleń była szczególnie wyraźna w najmniejszych przedsiębiorstwach.

Tymczasem mikroprzedsiębiorstwa mają znaczący udział w całym zatrudnieniu w Polsce. Szkolenie pracowników wymaga dalszych inwestycji. Ponadto istotnym wyzwaniem jest brak długoterminowych strategii w zakresie budowania umiejętności oraz brak zrozumienia korzyści wynikających ze szkoleń w wielu małych i średnich przedsiębiorstwach.

**Aktywne polityki rynku pracy, w szczególności koncentrujące się na poprawie umiejętności, mają ograniczony zasięg i nie są optymalnie opracowane.** Uwarunkowania instytucjonalne powodują, że głównymi beneficjentami tych polityk są osoby zarejestrowane jako bezrobotne. Wpływ na inne grupy, np. na osoby otrzymujące świadczenia z tytułu niepełnosprawności lub emerytury, lub na rolników, jest ograniczony. Ponadto niektórzy z zarejestrowanych bezrobotnych mogą nie być w rzeczywistości zainteresowani znalezieniem zatrudnienia i podwyższeniem swoich umiejętności, np. dlatego, że pracują w szarej strefie, a ich rejestracja jako bezrobotni służy jedynie jako gwarancja ubezpieczenia zdrowotnego. Ponadto oferowane szkolenia nie zawsze są dostosowane do potrzeb rynku pracy. Wskaźnik objęcia świadczeniami dla bezrobotnych jest niski w porównaniu z innymi państwami UE (Komisja Europejska, 2018d). Dyskusja na temat reformy publicznych służb zatrudnienia rozpoczęła się w 2018 r. wraz z publikacją projektu ustawy, ale wydaje się, że proces ten utknął w martwym punkcie, a projekt nie jest już dostępny publicznie.

Wykres 3.3.1: Wpływ zmian w zakresie wieku emerytalnego na wskaźnik zatrudnienia, I kw. 2011 r. – III kw. 2018 r.



(1) Wiek emerytalny kobiet (mężczyzn), który przed 2013 r. wynosił 60 (65) lat, podniósł się do poziomu powyżej 61 (66) lat w III kwartale 2017 r., po czym ograniczono go do poziomu 60 (65) lat.

(2) Wskaźniki zatrudnienia przedstawione jako średnia ruchoma z czterech kwartałów.

**Źródło:** Eurostat, Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)

**Wyniki na rynku pracy i wyzwania związane z zatrudnieniem różnią się w zależności od regionu.** Utrzymują się znaczne różnice w stopach bezrobocia między regionami i w obrębie regionów. Częściowo odzwierciedla to różnice w kapitale ludzkim i strukturach gospodarczych regionów, ale także ograniczenia w zakresie mobilności geograficznej. Ograniczenia te obejmują słabo rozwiniętą infrastrukturę i usługi transportowe (zob. sekcja 3.4), niewystarczający dostęp do przystępnych cenowo mieszkań w miejscach, w których popyt na pracę jest wysoki (zwłaszcza większe miasta), czynniki zniechęcające wynikające ze sposobu działania systemu świadczeń społecznych i pewne cechy niezreformowanego specjalnego systemu emerytalnego dla rolników (Komisja Europejska, 2017a).

**Obszar dialogu społecznego boryka się z wyzwaniami, częściowo ze względu na praktyki legislacyjne rządu.** Do pozytywnych zmian w 2018 r. należało rozszerzenie uprawnień Rady Dialogu Społecznego oraz zmiana prawna dająca wszystkim pracownikom prawo do wstępowania do związków zawodowych, niezależnie od rodzaju umowy o pracę. Liczba

członków związków zawodowych utrzymuje się na niskim poziomie, a reprezentowanie rosnącego odsetka pracowników tymczasowych i imigrantów stanowi coraz większe wyzwanie. Partnerzy społeczni zgłaszają, że jakość konsultacji w Radzie Dialogu Społecznego pogorszyła się, w szczególności ze względu na rezygnację rządu z konsultacji w sprawie niektórych kluczowych ustaw (sekcja 3.4; Eurofund, 2018; ETUC, 2019).

### Edukacja i umiejętności

**Utrzymujące się braki w dostępie do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem i zapewnianiu tej edukacji i opieki wymagają dalszych inwestycji.** W ostatnich latach wzrosła liczba placówek dla dzieci w wieku do trzech lat, ale dostęp do nich pozostaje niewystarczający, w szczególności na obszarach wiejskich i w niektórych regionach (GUS, 2018b). Oznacza to niezwykle słaby wynik w tablicy wskaźników społecznych, która jest instrumentem wspierającym Europejski filar praw socjalnych. Uczestnictwo dzieci w wieku czterech lat i starszych w edukacji przedszkolnej jest bliskie średniej UE, ale sytuacja w grupie wiekowej 3–4 lat jest gorsza, zwłaszcza na obszarach wiejskich i w niektórych regionach.

**Poziom umiejętności podstawowych uczniów szkół średnich I stopnia jest w Polsce wysoki, lecz poziom umiejętności przekrojowych mógłby ulec poprawie.** Wyniki badania PISA w 2015 r. potwierdziły, że poziom umiejętności uzyskanych przez uczniów szkół średnich I stopnia w Polsce plasuje się powyżej średniej innych krajów UE. Można jednak jeszcze wzmocnić rolę szkół w pomaganiu uczniom w rozwijaniu umiejętności przekrojowych związanych z niezależnym, twórczym i krytycznym myśleniem lub rozwiązywaniem problemów (Komisja Europejska, 2018c). Ponadto dostęp do doradztwa edukacyjnego i zawodowego na wszystkich poziomach kształcenia oraz jakość tego doradztwa są nadal niewystarczające.

**Zmiana struktury szkolnej stawia władze samorządowe i szkoły przed wyzwaniami adaptacyjnymi.** Stopniowe zamykanie szkół średnich I stopnia doprowadzi do podwojenia liczby uczniów szkół średnich rozpoczynających naukę w 2019 r. Spowoduje to przeludnienie w wielu szkołach średnich przez okres kilku lat

i wynikające z tego trudności (Komisja Europejska, 2017a). Zmiana ta może również przyczynić się do zwiększenia nierówności w dostępie do dobrej jakości szkół na obszarach wiejskich.

**W Polsce rozpoczęto realizację reformy podstawowego kształcenia i szkolenia zawodowego.** Kształcenie takie odbywa się obecnie głównie w szkołach, a uczenie się w miejscu pracy jest dość ograniczone. Reforma, która ma być wdrażana od roku szkolnego 2019/2020, wprowadza rozwiązania mające na celu wzmocnienie powiązań z rynkiem pracy poprzez zmiany w programach nauczania, systemie finansowania i szkoleniach praktycznych, a także zwiększone zaangażowanie pracodawców. Formuła finansowania ma uwzględniać stopień, w jakim oferta szkół odpowiada zapotrzebowaniu na określone zawody. Prognozy dotyczące popytu będą koordynowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Szkoły zawodowe napotykać również trudności w wyposażaniu uczniów w ogólne umiejętności podstawowe, takie jak umiejętność rozumowania matematycznego i umiejętność czytania i pisanania.

**Średni poziom kompetencji nauczycieli wymaga poprawy; jednocześnie problemem są niskie wynagrodzenia nauczycieli.** Atrakcyjność finansowa zawodu nauczyciela jest ograniczona, przy czym wynagrodzenie początkujących nauczycieli jest szczególnie niskie w porównaniu ze średnim wynagrodzeniem osób z wykształceniem wyższym (OECD, 2018a). Prawdopodobnie ma to wpływ na negatywną selekcję do zawodu nauczyciela i związane z tym stosunkowo niskie umiejętności rozumowania matematycznego wśród nauczycieli (Hanuszek i in., 2018; Herbst, 2018). Szkoleniu nauczycieli często brakuje odpowiedniej jakości (NIK, 2017b).

Poczyniono postępy w zakresie specjalnych potrzeb edukacyjnych, ale nowe przepisy dotyczące nauczania indywidualnego wywołują obawy. W ostatnich latach edukacja stała się bardziej integracyjna i więcej uczniów niepełnosprawnych uczestniczyło w głównym nurcie powszechnego systemu kształcenia (NIK, 2018d). Rozporządzenie z 2017 r. w sprawie nauczania indywidualnego dla uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych miało na celu zintensyfikowanie tego procesu. Ocena jego

skutków nie jest jeszcze dostępna (RPO, 2018 r.; MEN, 2018).

**W dalszym ciągu wysoki odsetek młodych ludzi wybiera kształcenie na poziomie wyższym, ale utrzymują się obawy dotyczące jakości szkolnictwa wyższego.** W 2017 r. prawie 46 % osób w wieku 30–34 lat miało wyższe wykształcenie, co jest liczbą znacznie przewyższającą średnią UE. Jakość niektórych instytucji szkolnictwa wyższego pozostaje jednak niezadowolająca. Słabe punkty wynikają w tym przypadku z takich czynników, jak: wady systemu zapewnienia jakości; rozdrobnienie sektora szkolnictwa wyższego; ograniczone umiędzynarodowienie tego sektora i nieoptymalna struktura zachęt finansowych (NIK, 2018a; OECD, 2018b; Komisja Europejska, 2017c). Niewielu jest nowych naukowców, a stosunek liczby nowych absolwentów studiów doktoranckich do liczby osób w wieku 25–34 lat jest jednym z najniższych w UE.

**Niedawna reforma systemu szkolnictwa wyższego ma na celu poprawę jakości.** Kwalifikowalność do oferowania studiów przez instytucję oraz nowa klasyfikacja instytucji będą się opierać na okresowych ocenach działalności naukowej zgodnie ze zmienionymi kryteriami. Studia doktoranckie zostaną zreorganizowane, stypendia będą przyznawane wszystkim doktorantom i wprowadzona zostanie ocena postępów w trakcie studiów doktoranckich. Jednocześnie nie zaproponowano żadnych znaczących zmian w celu poprawy przejrzystości procedur rekrutacji w instytucjach szkolnictwa wyższego, a planowane podwyżki płac mogą okazać się niewystarczające do przyciągnięcia talentów. Skutki reformy będą w pełni widoczne dopiero za kilka lat.

**Dorośli rzadko angażują się w kształcenie i szkolenie.** Wiele osób dorosłych ma słabe umiejętności czytania i pisania, umiejętności rozumowania matematycznego i umiejętności cyfrowe (OECD, 2018b). To również ta grupa szczególnie rzadko uczestniczy w formalnym i pozaformalnym kształceniu i uczeniu się. Podjęto pewne kroki w celu wdrożenia zalecenia Rady w sprawie ścieżek poprawy umiejętności, ale konieczne są dalsze wysiłki, aby zwiększyć niewielki odsetek osób dorosłych, które się uczą. W 2017 r. jedynie 4 % spośród wszystkich osób w wieku 25–64 lat zadeklarowało uczestnictwo

w uczeniu się w okresie czterech tygodni przed badaniem. Dla porównania, średnia UE wynosiła 10,9 % <sup>(15)</sup>. W 2018 r. rząd zaczął rozwijać Zintegrowaną Strategię Umiejętności, obejmującą uczenie się dorosłych, ale potrzebne są dalsze działania w celu lepszej koordynacji polityk.

### Włączenie społeczne

**Od 2008 r. Polska odnotowała największy spadek wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE.** Podczas gdy w latach 2007/2008 odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym utrzymywał się na poziomie 30,5 %, w latach 2016/2017 wynosił już 19,5 % <sup>(16)</sup>. Było to spowodowane poprawą sytuacji na rynku pracy i podwyższeniem świadczeń dla rodzin w 2016 r. Te ostatnie przyczyniły się do zmniejszenia ubóstwa dzieci o jedną trzecią, z 21 % w 2015 r. do 14 % w 2016 r.

**Ryzyko ubóstwa dochodowego jest wyższe wśród osób gorzej wykształconych i znajdujących się w sytuacji niepewnego zatrudnienia.** W 2016 r. różnica we wskaźnikach ubóstwa dochodowego wśród lepiej i gorzej wykształconych osób dorosłych w Polsce była wyższa od średniej UE.

**Między regionami oraz między obszarami miejskimi i wiejskimi utrzymują się znaczne różnice pod względem zagrożenia ubóstwem.** W badaniu budżetów gospodarstw domowych w 2017 r. wskazano, że poziom ubóstwa skrajnego na obszarach wiejskich wynosi 7,3 % w porównaniu z poziomem 4,1 % w miastach o liczbie mieszkańców poniżej 20 tys. i zaledwie 1,5 % w dużych miastach (ponad 0,5 mln mieszkańców) <sup>(17)</sup>. Różnica we wskaźnikach

<sup>(15)</sup> Międzynarodowa porównywalność takich danych sprawia trudności. Z uwagi na wiele możliwych form uczenia się dorosłych pomiar jego intensywności nie jest łatwy (Stec i in., 2017).

<sup>(16)</sup> Przedmiotowy wskaźnik uwzględnia osoby stojące w obliczu co najmniej jednego z następujących trzech wyzwań: niskie dochody, niemożność poniesienia niektórych wydatków lub życie w gospodarstwie domowym o bardzo małej intensywności pracy. Dane dotyczące dochodów wykorzystane do obliczeń odnoszą się do 2016 r., natomiast inne dane odnoszą się do sytuacji z 2017 r.

<sup>(17)</sup> Osoby żyjące w skrajnym ubóstwie są definiowane jako osoby, których wydatki są poniżej progu szacowanego w oparciu o podstawowe potrzeby. Ubóstwo względne

ubóstwa względnego między regionami osiągającymi najlepsze i najgorsze wyniki przekroczyła 15 punktów procentowych. Wskaźnik ubóstwa względnego dla Polski wyniósł 13,4 %, ale w czterech regionach przekroczył 20 %.

**Nie jest dostępna ogólna ocena systemu świadczeń społecznych w szerszym kontekście polityk społecznych.** Najważniejsza zmiana w ostatnich latach polegała na wprowadzeniu świadczenia wychowawczego, pozostałe elementy pomocy społecznej pozostały niezmienione. Zwiększyło to znaczenie wszystkich transferów socjalnych (z wyłączeniem emerytur) w walce z ubóstwem. Świadczenie wychowawcze odegrało istotną rolę w ogólnym ograniczaniu ubóstwa, ale przyczyniło się do wycofywania się niektórych kobiet z rynku pracy (Magda i in., 2018). Nie można jeszcze ocenić długoterminowych konsekwencji dla kobiet, w tym pod względem ich przyszłych perspektyw zawodowych lub praw emerytalnych, a także dla ich dzieci<sup>(18)</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, ubóstwo, problemy zdrowotne, niepełnosprawność i bezrobocie to główne powody ubiegania się o pomoc społeczną (OIS, 2017). Nie ma kompleksowego podejścia do aktywnego włączenia osób znajdujących się w trudnej sytuacji. Rozdzielenie pomocy społecznej i urzędów pracy ma swoje uzasadnienie, ale ogranicza możliwości oferowania zintegrowanego wsparcia osobom potrzebującym. Braki w świadczeniu usług społecznych częściowo wypełniają organizacje pozarządowe, nie odbywa się to jednak w sposób systematyczny (Golinowska, 2018).

**Brakuje kompleksowej strategii na rzecz integracji społeczno-ekonomicznej, obejmującej niezależne życie osób niepełnosprawnych i osób z problemami ze zdrowiem psychicznym.** System wsparcia jest podzielony, brakuje w nim koordynacji i spójności między różnymi formami wsparcia; ponadto nie uwzględnia on w pełni indywidualnych potrzeb osób niepełnosprawnych i ich rodzin (Badania Społeczne MSK, 2017). Dostępność odpowiadających na indywidualne

potrzeby usług w ramach społeczności lokalnych, w szczególności usług asystentów i wspomaganego mieszkalnictwa, nie jest wystarczająca i wymaga inwestycji. System wsparcia zniechęca osoby niepełnosprawne i ich opiekunów do podejmowania pracy.

**Rosnąca liczba osób starszych oraz prognozowany spadek wysokości świadczeń emerytalnych, w szczególności dla kobiet, stanowią ważne długoterminowe wyzwania.** Przewiduje się, że w latach 2018–2040 liczba ludności w wieku 80 lat i powyżej wzrośnie dwukrotnie, a do 2070 r. – potroi się. Jednocześnie oczekuje się, że świadczenia emerytalne będą w przyszłości znacznie niższe niż obecnie. Niektóre scenariusze wskazują, że do połowy lat 50. stosunek świadczeń emerytalnych do wynagrodzeń pod koniec kariery zawodowej spadnie o około połowę w porównaniu z rokiem 2016 (SPC i EC, 2018). NIK (2018c) stwierdził, że potrzeby w zakresie opieki nad osobami starszymi nie zostały odpowiednio zidentyfikowane oraz że pojawiły się problemy z dostępem do usług opieki domowej i ich standardem. Aby można było rozwijać system ośrodków opieki dziennej i opieki domowej zgodnie z potrzebami, potrzebne są inwestycje i stabilne finansowanie. Ważny jest również mechanizm zapewniania i kontroli jakości oraz integracji z usługami opieki zdrowotnej, tak aby umożliwić osobom starszym jak najdłuższe korzystanie z niezależnego życia<sup>(19)</sup>.

**Znaczna liczba dzieci przebywa w instytucjonalnej pieczy zastępczej.** Pod koniec 2017 r. dotyczyło to około 17 tys. dzieci, blisko jednej czwartej wszystkich dzieci objętych pieczą zastępczą. W Polsce proces deinstytucjonalizacji opieki zastępczej przebiega powoli (WiseEuropa i in., 2018). Trwają prace nad systemem wsparcia dla rodzin mających trudności z pełnieniem funkcji opiekuńczych i edukacyjnych, lecz proces ten napotyka na wyzwania (Opening Doors, 2018).

## Zdrowie

**Wyniki w obszarze zdrowia nadal się poprawiają, ale pozostają poniżej średniego**

odnosi się do osób w gospodarstwach domowych, których wydatki wynoszą mniej niż 50 % średniej wydatków.

<sup>(18)</sup> Badania negatywnych skutków polegania na transferach socjalnych i dorastania w gospodarstwach domowych o małej intensywności pracy dla kolejnych pokoleń – zob. np. Edmark i Hanspers (2012), Bellani i Bia (2016).

<sup>(19)</sup> Omówienie – zob. NIK (2017a). Znaczenie zapewnienia odpowiednich usług opieki w miejscu zamieszkania wiąże się również z faktem, że ich koszt wynosi około jednej czwartej kosztów usług opieki stacjonarnej w zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych.



**poziomu UE.** Pomimo wyraźnych pozytywnych zmian w ostatnich dziesięcioleciach średnie trwanie życia jest nadal o trzy lata krótsze niż średnio w UE. Liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki profilaktyce i interwencji medycznej przekracza średnią UE, co oznacza, że dużej ilości zgonów można by zapobiec dzięki lepszej kontroli nad szerzej pojętymi uwarunkowaniami zdrowia i lepszej jakości opieki. Dalsza poprawa promocji zdrowia, zapobieganie chorobom i środki diagnostyczne stanowią wyzwanie i wymagają inwestycji.

**Priorytetami pozostają poprawa skuteczności i koordynacja opieki zdrowotnej.** System charakteryzuje się niską efektywnością wydatkowania, dużą rolą opieki szpitalnej, niedostatecznie rozwiniętą podstawową opieką zdrowotną, brakiem lekarzy o niektórych specjalizacjach, długimi listami oczekujących oraz niewydajnym systemem skierowań. Ostatnie próby reform nie zostały zakończone. Niezaspokojone potrzeby w zakresie usług medycznych zmniejszyły się w 2017 r., ale pozostają jednymi z najwyższych w UE. Czas oczekiwania i odległość od lekarza pozostają jednymi z najwyższych w UE, zwłaszcza w przypadku osób o niskich dochodach.

**Niski poziom wydatków i niedobór pracowników mają negatywny wpływ na dostęp do systemu opieki zdrowotnej i jego skuteczność.** Rząd planuje zwiększyć wydatki na ochronę zdrowia z 4,6 % PKB w 2016 r., czyli poziomu znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 7 %, do 6 % PKB w 2024 r. Liczba praktykujących lekarzy i pielęgniarek w stosunku do liczby ludności jest jedną z najniższych w UE. Niewystarczająca liczba chirurgów i braki w wyposażeniu obniżają w konsekwencji liczbę przeprowadzanych zabiegów chirurgicznych. Personel medyczny szybko się starzeje, a skala emigracji w tym sektorze jest w dalszym ciągu znacząca. Po protestach w 2018 r. osiągnięto porozumienie z rządem w sprawie podwyżek płac minimalnych w niektórych przypadkach, zwłaszcza dla młodych lekarzy. Ministerstwo Zdrowia wdraża już Strategię na rzecz rozwoju pielęgniarstwa i położnictwa w Polsce, nastąpiła także pewna poprawa warunków pracy lekarzy, nie istnieje jednak ogólna formalna struktura ani strategia planowania i prognoz zasobów ludzkich w służbie zdrowia (Domagała i Klich, 2018).

**System opieki zdrowotnej w dalszym ciągu zbyt mocno opiera się na opiece szpitalnej, ale rozpoczęto wzmocnianie opieki podstawowej i ambulatoryjnej.** Zasoby w dziedzinie opieki zdrowotnej rozkładają się nierównomiernie w poszczególnych regionach. Opracowano mapy potrzeb zdrowotnych, lecz nie służą one jeszcze jako narzędzie wsparcia w podejmowaniu decyzji w sprawie zakupu świadczeń zdrowotnych i dokonywania inwestycji w opiekę zdrowotną. Opieka podstawowa i opieka ambulatoryjna są słabo rozwinięte, brakuje zasobów, w związku z czym konieczne są dalsze inwestycje. Oczekuje się, że obecnie realizowane projekty pilotażowe dostarczą informacji na temat sposobów ograniczenia zbędnych hospitalizacji i ulepszenia opieki skoordynowanej. Skuteczność i jakość opieki można poprawić poprzez scentralizowanie zamówień publicznych przez szpitale oraz wprowadzenie w pełni interoperacyjnych elektronicznych recept, skierowań, rejestracji pacjentów i, ostatecznie, elektronicznej dokumentacji medycznej.

**Opieka długoterminowa jest słabo rozwinięta, brakuje standardowych usług i spójnego strategicznego podejścia.** Domy opieki to instytucje zapewniające opiekę, jednak w rzeczywistości w większości przypadków opieka długoterminowa świadczona jest przez opiekunów nieformalnych, często członków rodziny, którzy nie mają prawie żadnego wsparcia instytucjonalnego. Odnotowano nierówności w dostępie do usług w poszczególnych regionach i długi czas oczekiwania w przypadku usług z zakresu opieki stacjonarnej. Właściwa diagnoza potrzeb, ujednoczenie usług i odpowiednie zasoby, w tym przeznaczane na inwestycje, mogłyby poprawić tę sytuację.

### Inwestycje

**Inwestycje w umiejętności, edukację, opiekę zdrowotną i włączenie społeczne są ważne dla poprawy wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu w długim okresie oraz dla poprawy efektów społecznych.** Niedobór wykwalifikowanej siły roboczej to jedna z głównych przeszkód dla rozwoju przedsiębiorstw, która wskazuje na potrzebę inwestowania w szkolenie istniejącej i potencjalnej siły roboczej oraz wzmocnienia systemu edukacji (w szczególności kształcenia zawodowego

i szkolnictwa wyższego). Zapewnienie spójności społecznej i wysokiego poziomu zatrudnienia wymaga inwestycji w tym zakresie, w tym w powiązane usługi, opiekę zdrowotną, a także w publiczne służby zatrudnienia, opiekę nad dziećmi i usługi opieki długoterminowej, z należyтым uwzględnieniem różnic w ich dostępności między regionami.



## 3.4. KONKURENCYJNOŚĆ I INWESTYCJE

### 3.4.1. PRODUKTYWNOŚĆ I INWESTYCJE

#### Tendencje w zakresie inwestycji i produktywności

**Od 2016 r. inwestycje są niskie.** Relacja inwestycji do PKB była w latach 2009–2015 nieznacznie wyższa od średniej UE. Następnie w 2017 r. znacznie spadła do 17,7 % w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 20,2 %. Można to wytłumaczyć zmianą sytuacji w zakresie inwestycji publicznych i prywatnych.

**Inwestycje publiczne odgrywają w Polsce stosunkowo dużą rolę i w znacznym stopniu są finansowane z funduszy UE.** W latach 2008–2017 średni wskaźnik inwestycji publicznych do PKB wyniósł 6,4 %, czyli znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 3,1 %. Był on również wyższy niż w innych krajach w regionie, takich jak Słowacja, Republika Czeska czy Węgry. Z funduszy UE sfinansowano bezpośrednio blisko jedną czwartą łącznych wydatków na inwestycje publiczne. W 2016 r., tj. w roku przejściowym między dwoma okresami programowania funduszy UE, połowę łącznego zmniejszenia wydatków na inwestycje publiczne można przypisać znacznemu ograniczeniu środków z UE. Wraz z postępującą realizacją unijnych programów inwestycyjnych oczekuje się, że w latach 2019–2020 inwestycje publiczne będą rosły znacznie szybciej niż PKB (zob. sekcja 1). Instrumenty finansowe w ramach funduszy UE, takie jak pożyczki lub gwarancje, również ułatwiają finansowanie inwestycji prywatnych, ale ich wykorzystanie pozostaje ograniczone<sup>(20)</sup>.

**Poziom inwestycji prywatnych pozostaje ograniczony, a sytuacja pogorszyła się po 2015 r.** W latach 2008–2017 średnia relacja inwestycji prywatnych do PKB wyniosła 15 %, czyli znacznie poniżej poziomu odnotowanego

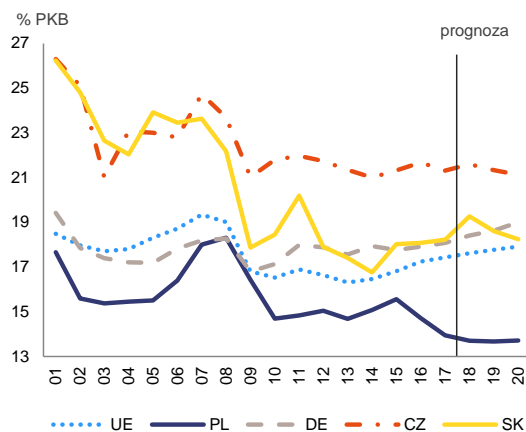
w Republice Czeskiej (22 %), na Słowacji (18 %) i unijnej średniej UE – 17 % (wykres 3.4.1). Dzieje się tak głównie ze względu na niski poziom inwestycji przedsiębiorstw pomimo znacznego wsparcia na rzecz inwestycji prywatnych oferowanego w ramach funduszy UE (zob. ramka 3.4.1). Koncentracja największych przedsiębiorstw w niektórych regionach oznacza, że ich nakłady inwestycyjne są również skoncentrowane geograficznie. Tytułem przykładu, w pierwszej połowie 2018 r. około dwóch trzecich wszystkich inwestycji przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 50 pracowników zostało zrealizowanych przez przedsiębiorstwa z siedzibą główną w czterech (z 16) województw: mazowieckim, śląskim, dolnośląskim i wielkopolskim.

#### Kilka czynników strukturalnych i statystycznych ma wpływ na niski poziom inwestycji prywatnych w ostatniej dekadzie.

Liczne przyczyny strukturalne i statystyczne mogą wpływać na stosunkowo niski poziom inwestycji prywatnych, a w szczególności inwestycji przedsiębiorstw. Po pierwsze, jest on związany z rozmiarem przedsiębiorstw. Największe firmy, charakteryzujące się najwyższym poziomem inwestycji w podziale na pracownika, mają mniejszy udział w zatrudnieniu ogółem w porównaniu ze średnią dla krajów UE, dla których dostępne są dane. Jednocześnie zatrudnienie w mikroprzedsiębiorstwach (o najniższej intensywności inwestycji na pracownika) jest znacznie powyżej średniej UE (Komisja Europejska, 2018c). Po drugie, szczególnie niskie inwestycje w produkty własności intelektualnej (np. oprogramowanie lub prawa patentowe) wskazują na pewne konkretne bariery dla takich inwestycji lub na problemy statystyczne z rejestracją takich wydatków. Po trzecie, również inne zjawiska statystyczne mogą odgrywać rolę. Przykładem jest znaczny spadek cen dóbr inwestycyjnych w stosunku do deflatora PKB, którego nie zaobserwowano w innych państwach UE (zob. również PKO BP, 2018).

<sup>(20)</sup> Do instrumentów tych należą między innymi pomoc dla MŚP i innowacyjnych przedsiębiorstw typu start-up, które często borykają się z problemami uzyskania kredytu ze względu na brakującą historię kredytową lub brak możliwości ustanowienia zabezpieczenia kredytu. Polska poczyniła postępy w zakresie stosowania instrumentów finansowych, mimo że pod koniec 2018 r. ich wykorzystanie było niskie i wynosiło około 7 % całkowitej kwoty środków przyznanych na lata 2014–2020, podczas gdy w UE było to 15 %. Może to częściowo wynikać ze złożonych procedur administracyjnych i trudnych warunków dla ostatecznych odbiorców.

Wykres 3.4.1: Relacja inwestycji prywatnych do PKB



Źródło: Komisja Europejska

**Znaczny spadek inwestycji prywatnych w 2016 r. i względnie niewielka liczba tych inwestycji od tamtej pory prawdopodobnie wynikają ze wzrostu niepewności.** Chociaż przyczyny strukturalne i statystyczne mogą pomóc w wyjaśnieniu niskiego poziomu inwestycji w ciągu ostatniej dekady, nie stanowią one wyjaśnienia dla dalszego spadku w 2016 r. i utrzymującego się od tego czasu osłabienia inwestycji (wykres 3.4.1). Niepewność postrzegana przez przedsiębiorców wydaje się być jednym z głównych powodów takiej sytuacji (NBP, 2018). Źródło niepewności stanowi w szczególności niestabilność ram regulacyjnych wynikająca ze słabości procesu legislacyjnego w Polsce. Fakt ten jest często przywoływany przez przedsiębiorstwa jako ważny czynnik (zob. sekcja 3.4.4). Kolejnym ważnym powodem są rosnące trudności ze znalezieniem odpowiednio wykwalifikowanej siły roboczej.

**Wydajność pracy w Polsce rosła w szybkim tempie, z niskiego poziomu wyjściowego.** Wzrost wydajności pracy nadal był jednym z najwyższych w UE. W latach 2010–2017 realna wydajność pracy na godzinę pracy wzrosła prawie o 20 %, co stanowi wynik prawie trzy razy wyższy niż w całej UE (7 %). Pozwoliło to na stopniową konwergencję wydajności pracy w kierunku średniej UE, mimo że różnica nadal pozostaje znaczna. W 2017 r. poziom wydajności pracy, w ujęciu przybliżonym przez stosunek PKB do liczby przepracowanych godzin w gospodarce,

osiągnął 61 % średniej UE <sup>(21)</sup>. Dynamika płac w dużej mierze odzwierciedlała wydajność w ostatnich latach, przy czym utrzymuje się znaczna różnica w poziomie płac w porównaniu ze średnią UE.

**Inwestycje mające na celu wspieranie rozwoju umiejętności, innowacji, lepszej infrastruktury i czystszej energii mają kluczowe znaczenie dla przyszłego wzrostu gospodarczego Polski.** Długoterminowe perspektywy gospodarcze Polski będą zależały od zdolności gospodarki do przestawienia się z produkcji towarów stosunkowo mało zaawansowanych technologicznie na wytwarzanie produktów i usług bardziej zaawansowanych. W tym kontekście niekorzystne perspektywy demograficzne i pojawiające się niedobory siły roboczej (zob. sekcja 1) podkreślają rolę akumulacji kapitału w zwiększaniu wydajności pracy. Kluczowe znaczenie mają również umiejętności pracowników, więc inwestycje w rozwój umiejętności są niezwykle istotne (zob. sekcja 3.3). Szczególne znaczenie mają też inwestycje, które mogą wprowadzać istotne innowacje i ułatwiać rozpowszechnianie innowacji. Sieci transportowe, komunikacyjne i energetyczne mogą odgrywać kluczową rolę w zwiększaniu wydajności i ułatwiać sprawne funkcjonowanie rynku oraz wdrażanie inwestycji ukierunkowanych na innowacje. Ponadto wyższa efektywność energetyczna i szersze wykorzystanie odnawialnych źródeł energii umożliwiłyby Polsce przejście na czystsza energię i pomogłyby ograniczyć emisję gazów cieplarnianych i zanieczyszczenie powietrza. To z kolei pozwoliłoby również stworzyć możliwości inwestycyjne, poprawić jakość życia Polaków i obniżyć koszty społeczne.

### Innowacyjność

**Innowacyjność Polski utrzymuje się na niskim poziomie i rozkłada się nierówno w wymiarze regionalnym.** W Polsce sektory opierające się na specjalistycznej wiedzy wnoszą mniejszy wkład

<sup>(21)</sup> W tym porównaniu uwzględnia się różnice w poziomach cen przy obliczaniu PKB. Różne uchybienia dotyczące danych mogą mieć wpływ na porównywalność szacunków poziomów wydajności pracy. Ward i in. (2018) podnosi, że oficjalne statystyki mogą zaniżać wydajność pracy w Polsce o około 12 %. Niezgłaszanie lub niewystarczające zgłaszanie przypadków zatrudniania migrantów miałyby odwrotny skutek.

w całkowitą wartość dodaną niż w innych państwach w regionie, a sektory mniej zaawansowane technologicznie nadal zajmują znaczącą pozycję w strukturze gospodarczej kraju (Komisja Europejska, 2018g). Mimo nieustających i znacznych wysiłków na rzecz poprawy innowacyjności gospodarki (Komisja Europejska 2017a, 2018c), Polska nadal plasuje się na końcu grupy krajów o umiarkowanym poziomie innowacji w Europejskim Rankingu Innowacyjności (Komisja Europejska, 2018e). W 2017 r. krajowe wydatki brutto na badania naukowe i rozwój nadal wynosiły około połowy średniej UE wynoszącej 2,1 % PKB. W wymiarze regionalnym, w 2015 r. pięć województw przeznaczyło na badania naukowe i rozwój środki znacznie przekraczające 1 % regionalnego PKB, lecz w czterech województwach odsetek ten pozostawał poniżej 0,35 %.

**Powiązania między środowiskiem naukowym i przedsiębiorstwami w Polsce nadal nie są wystarczająco rozwinięte.** Niedostateczna współpraca między środowiskiem naukowym i przedsiębiorstwami wpływa niekorzystnie na wydajność i konkurencyjność. W ramach krajowych i regionalnych strategii na rzecz inteligentnej specjalizacji <sup>(22)</sup> poczyniono znaczne wysiłki, aby intensyfikować transfer wiedzy. Pomimo tego Polska osiąga słabe wyniki pod względem powiązań między środowiskiem naukowym i przedsiębiorstwami <sup>(23)</sup> (Komisja Europejska, 2018c). Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz Fundacja na rzecz Nauki Polskiej oferują różnorodne formy wsparcia finansowego dla wspólnych projektów przedsiębiorstw i środowiska naukowego, lecz dostępne środki są znacznie niższe niż te przeznaczane przez poszczególne przedsiębiorstwa przemysłowe na własne badania naukowe i rozwój (Komisja Europejska, 2018g). Przeszkody w rozwoju współpracy między środowiskiem naukowym i przedsiębiorstwami są związane z czynnikami finansowymi i pozafinansowymi, takimi jak

złożone procedury administracyjne przy finansowaniu projektów oraz ograniczone umiejętności pracowników naukowych w zakresie zarządzania wspólnymi projektami B+R w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Komisja Europejska, 2018k).

**Reforma szkolnictwa wyższego uwzględni niektóre z wyzwań związanych z rozwojem bazy naukowej.** W lipcu 2018 r. przyjęto nową ustawę o szkolnictwie wyższym i nauce. Zwiększa ona autonomię instytucji szkolnictwa wyższego, wzmacnia na szczeblu centralnym finansowanie uczelni i ogranicza zewnętrzny nadzór nad nim, co umniejsza obciążenie administracyjne. W ustawie przewidziano jednak tylko ograniczoną podwyżkę wynagrodzeń pracowników naukowych. Proces oceny organizacji naukowych będzie przeprowadzany wedle dyscyplin naukowych i będzie opierał się na formalnych kryteriach oceny osiągnięć każdego pracownika instytucji naukowej. Wpływ ustawy na umiędzynarodowienie polskiej nauki jest trudny do określenia. Na mocy ustawy wprowadzono wymóg posługiwania się językiem obcym przez absolwentów studiów doktoranckich, jednak jedynie w stopniu średniozaawansowanym. Ponadto, uczestnictwo we współpracy międzynarodowej nie będzie już obowiązkowym wymogiem dla naukowców ubiegających się o tytuł naukowy profesora (Komisja Europejska, 2018g). Niemniej przewiduje się, że konkursy stypendialne ogłoszone w 2018 r. przez Narodową Agencję Wymiany Akademickiej przyczynią się do promowania mobilności i umiędzynarodowienia w krajowych badaniach naukowych i w systemie innowacji. „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” i „Sieć Badawcza: Łukasiewicz” mają na celu przeciwdziałanie rozdrobnieniu badań naukowych. Mimo obiecujących perspektyw, „Sieć Badawcza: Łukasiewicz” nie została jeszcze uruchomiona z powodu wstrzymania prac legislacyjnych w 2018 r.

**Innowacyjna działalność przedsiębiorstw napotyka pewne bariery.** Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce angażują się we wzajemną współpracę w o wiele mniejszym stopniu niż w większości państw członkowskich (Komisja Europejska, 2018e). Zatem rzeczywisty wpływ klastrów oraz stowarzyszeń przedsiębiorstw na upowszechnianie się innowacji

<sup>(22)</sup> Inteligentna specjalizacja jest podejściem ukierunkowanym na konkretny obszar, polegającym na określeniu obszarów strategicznych wymagających interwencji w oparciu zarówno o analizę mocnych stron i potencjału gospodarki, jak i o tzw. proces przedsiębiorczego odkrywania, przy szerokim zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych.

<sup>(23)</sup> Na przykład w 2017 r. na milion mieszkańców przypadło jedynie 5,4 wspólnych publikacji publiczno-prywatnych, natomiast średnia UE wynosiła 40,9 (Komisja Europejska, 2018 ERI).

jest ograniczony. Zależność ta nie poprawiła się znacząco pomimo finansowania szeregu instytucji wspierających innowacje w biznesie <sup>(24)</sup> w ramach perspektywy finansowej funduszy strukturalnych UE na lata 2007–2013 (Komisja Europejska, 2018f). Zwiększono możliwości odliczania od podatku wydatków na badania naukowe i rozwój, rozszerzono byłe regionalne specjalne strefy ekonomiczne na cały kraj, a od 2019 r. wprowadzona została preferencyjna stawka podatku od osób prawnych i podatku od osób fizycznych od dochodów z praw własności intelektualnej. Jedna trzecia przedsiębiorstw z sektora technologii informacyjno-komunikacyjnych wskazuje, że ograniczony dostęp do wysoko wykwalifikowanych specjalistów hamuje postępy w cyfryzacji przedsiębiorstw, będącej czynnikiem sprzyjającym innowacji <sup>(25)</sup> (Komisja Europejska, 2018ds).

## Energia

**Funkcjonowanie sektora energetycznego jest ważnym czynnikiem wpływającym na konkurencyjność.** Kluczowe znaczenie ma niezakłócony dostęp do energii elektrycznej i innych produktów energetycznych, jak również koszt ich wytwarzania. Potwierdza to odnotowany w 2018 r. znaczący wzrost cen energii elektrycznej na rynku ofertowym, będący wynikiem zwiększenia cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz wyższych kosztów paliwa (głównie węgla). Ze względu na stosunkowo wysoką energochłonność polskiej gospodarki ma to bezpośrednie przełożenie na jej konkurencyjność <sup>(26)</sup>.

**Rosnący popyt na energię elektryczną jest obecnie zaspokajany głównie przez nowe elektrownie wykorzystujące paliwa kopalne.** Polska należy do państw UE wykazujących

w ostatnich latach najwyższy wzrost krajowej produkcji energii elektrycznej i jej zużycia. W 2017 r. w obu tych kategoriach zanotowano wzrost o ok. 2 %. Węgiel kamienny i węgiel brunatny dominują w miksie energetycznym, a ich udział wynosi niemal 80 %. Nowe moce wytwórcze uruchamiane od 2017 r. i planowane na 2019 r. opierają się głównie na węglu i w mniejszym stopniu na gazie.

**Projekt strategii „Polityka energetyczna Polski” przewiduje, że paliwa kopalne będą odgrywały znaczącą rolę co najmniej do 2040 r.** Projekt opublikowano w listopadzie 2018 r., a konsultacje publiczne zakończyły się w styczniu 2019 r. Strategia przewiduje duży wzrost produkcji energii elektrycznej. Węgiel kamienny pozostanie głównym paliwem do 2030 r., a następnie jego rola będzie szybko maleć. Budowę pierwszej elektrowni jądrowej (1–1,5 GW) zaplanowano do 2033 r., a jej dalsze rozbudowanie – do 2043 r. Mimo iż ostatnio wydajność lądowych elektrowni wiatrowych została potwierdzona przez sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych o mocy 1 GW na aukcji w listopadzie 2018 r., produkcja lądowej energii wiatrowej będzie spadać. Jednocześnie w projekcie strategii przewidziano wykorzystanie znacznego potencjału morskiej energii wiatrowej (do 10 GW).

**Ze względu na bariery inwestycyjne w sektorze energii odnawialnej Polska może nie osiągnąć celu założonego na 2020 r.** W 2017 r. udział odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto spadł do 10,9 %. Inwestycje w nowe moce wytwórcze ze źródeł odnawialnych uległy spowolnieniu, przez co osiągnięcie celu na 2020 r., zakładającego udział takich źródeł na poziomie 15 %, jest zagrożone. Wynika to głównie ze zmian przepisów dotyczących farm wiatrowych (Komisja Europejska, 2018c). W połowie 2018 r. udoskonalono ramy legislacyjne dotyczące lądowej energii wiatrowej, jednak nadal występują znaczne bariery inwestycyjne, takie jak surowe przepisy dotyczące minimalnej odległości między farmami wiatrowymi i miejscowymi budynkami oraz niepewność dotycząca zezwoleń i umów o dostępie do sieci energetycznej. Jak dotąd potencjał energii słonecznej pozostaje w dużej mierze niewykorzystany. Polska posiada też potencjał energii geotermalnej, do tej pory również niewykorzystany. Zapoczątkowany właśnie nowy program ma na celu zmianę tej sytuacji.

<sup>(24)</sup> Obejmują one m.in. parki naukowo-technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości, biura transferu technologii i brokerów innowacji.

<sup>(25)</sup> Technologie cyfrowe przyczyniają się do rozpowszechniania wiedzy, wspierają nowe modele biznesowe i umożliwiają małym i średnim przedsiębiorstwom szybki rozwój dzięki takim narzędziom jak przetwarzanie lub analiza danych w chmurze. Polska angażuje się w postępy we wdrażaniu nowych technologii cyfrowych przez realizację priorytetów w zakresie inwestycji cyfrowych, określonych w programie „Cyfrowa Europa”.

<sup>(26)</sup> Energochłonność jest definiowana jako stosunek zużycia energii i wartości dodanej brutto.



**Kluczowym czynnikiem, który pozwoli ograniczyć rosnące zużycie energii, są inwestycje w celu poprawy efektywności energetycznej budynków i przemysłu.** Polska należy do kilku państw członkowskich, w których zużycie energii w ostatnich latach wzrastało. Do tego wzrostu najbardziej przyczynił się sektor transportowy, natomiast możliwości uzyskania wzrostu efektywności energetycznej w przemyśle i gospodarstwach domowych, w szczególności w odniesieniu do budynków, mają największy potencjał do obniżenia zużycia energii. Wymagałoby to znacznych inwestycji ze źródeł publicznych i prywatnych, co doprowadziłoby do znacznej redukcji kosztów. W 2018 r. Polska uruchomiła dziesięcioletni program „Czyste powietrze”, mający na celu inwestowanie w termomodernizację domów mieszkalnych<sup>(27)</sup>.

**Lokalne systemy ciepłownicze w wielu małych i średnich gminach wymagają inwestycji**<sup>(28)</sup>. Wykorzystanie odpadów i energii ze źródeł odnawialnych jest ograniczone, gdyż dominującą rolę w wytwarzaniu ciepła odgrywa węgiel (74 %). Odnawialne źródła energii służące ogrzewaniu są w dużej mierze ograniczone do biomasy, którą często trzeba importować lub transportować na duże odległości. Rola gazu jako paliwa w lokalnych systemach ciepłowniczych jest ograniczona, częściowo ze względu na niedostatecznie rozwiniętą sieć dystrybucji gazu na niektórych obszarach. Z szeregu badań wynika, że na znacznym obszarze Polski znajdują się zasoby geotermalne, które można wykorzystać jako źródło ciepła poprzez lokalne systemy ciepłownicze lub pompy ciepła (GEODH, 2014).

#### **Infrastruktura transportowa i dostępu do internetu**

**Sieć drogowa w Polsce znacznie się poprawiła, choć nadal utrzymują się pewne braki infrastrukturalne.** Pod koniec 2018 r. budowano lub remontowano ponad 1400 km dróg krajowych, z czego w 2019 r. do użytku zostanie oddanych 490 km. W 2018 r. ukończono m.in. ponad 300 km

dróg ekspresowych znajdujących się w głównie w województwach dolnośląskim, lubuskim, podlaskim i wielkopolskim. Finansowanie nowej infrastruktury drogowej jest zapewnione w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych, przy znacznym udziale instrumentów dłużnych (w tym z Europejskiego Banku Inwestycyjnego) i środków finansowych UE. Według tego programu inwestycje drogowe, które mają zostać zrealizowane do 2024 r., będą jednak prowadzone głównie we wschodniej części kraju, przez co niektóre regiony na północy będą pozostawać stosunkowo słabiej skomunikowane.

**Inwestycje w infrastrukturę kolejową przebiegają wolniej niż w przypadku dróg.** Polska poczyniła postępy w budowie infrastruktury drogowej. Planowanie i realizowanie projektów budowy infrastruktury kolejowej okazało się natomiast trudniejsze niż budowa dróg. Skumulowanie dużych inwestycji infrastrukturalnych w krótkim okresie prowadzi do gwałtownego wzrostu kosztów w okresach realizacji największej części prac oraz opóźnień w projektach (zob. Komisja Europejska, 2018c). Ponadto zaległości inwestycyjne często niekorzystnie wpływają na punktualność i niezawodne działanie transportu kolejowego, w tym w ruchu pasażerskim. Na perspektywie rozwoju infrastruktury kolejowej ciąży również brak zrównoważonego długookresowego (do 2030 r.) planowania inwestycji kolejowych i drogowych wraz z określonymi źródłami finansowania. Rząd przedstawił plany dostosowania sieci kolejowej celem lepszego skomunikowania planowanego nowego portu lotniczego na zachód od Warszawy. Projekt ten znajduje się wciąż na etapie wczesnego planowania.

**Kolejowy transport towarowy jest w dalszym ciągu niekonkurencyjny w porównaniu z sektorem drogowym.** W ostatnich kilku latach udział transportu kolejowego w rynku transportu towarowego stale spadał. W 2016 r. spadł do poziomu poniżej 25 %, a dane dostępne za 2017 r. wskazują na dalszy spadek. Wynika to nie tylko z poprawy infrastruktury drogowej, lecz również z niedociągnięć transportu kolejowego: niskiej prędkości, wysokich kosztów i niskiej niezawodności usług w powiązaniu z niedostateczną infrastrukturą przeładunkową. Wynikająca z tego coraz silniejsza dominacja

<sup>(27)</sup> Powodzenie i wydajność takich programów zależą również od zapewnienia właściwej równowagi między atrakcyjnością dotacji i instrumentów opartych na pożyczkach (MF i MIR, 2015).

<sup>(28)</sup> Jedynie 20 % systemów ciepłowniczych lub chłodniczych spełnia kryterium systemu efektywnego energetycznie ustanowione w dyrektywie 2012/27/UE.

transportu drogowego osłabia wysiłki na rzecz obniżenia wpływu transportu na środowisko.

**Mimo poprawy liczba wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym należy do najwyższych w UE.** W 2017 r. Polska nadal pozostawała powyżej średniej UE pod względem liczby ofiar śmiertelnych na milion mieszkańców, w szczególności w przypadku pieszych (Komisja Europejska, 2018h, 2018i). Nadmierna prędkość i wymuszanie pierwszeństwa przejazdu są wśród głównych przyczyn wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym w Polsce. (KRBRD, 2018). Cele Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020 (ograniczenie liczby ofiar śmiertelnych o 50 % i liczby ciężko rannych – o 40 %) są zagrożone, gdyż wstępne dane za 2018 r. wskazują na stagnację w porównaniu z 2017 r. W ostatnich latach Polska inwestowała w rozwiązania zwiększające bezpieczeństwo w miejscach o wysokim stopniu ryzyka wypadków drogowych. Niemniej jednak wyzwaniem pozostają znaczne braki infrastruktury bezpieczeństwa w obszarach zabudowanych oraz nieskuteczne egzekwowanie przepisów drogowych.

**Wraz z dynamicznym rozwojem infrastruktury szybkiego internetu pojawiły się nowe wyzwania związane z postępem technologicznym.** Oczekuje się, że przy wsparciu ze środków UE osiągnięty zostanie cel na 2020 r. w zakresie dostępu do szybkich sieci szerokopasmowych (powyżej 30 Mb/s). Ostatnie dane wskazują na rosnące upowszechnianie szybkiego i ultraszybkiego internetu (powyżej 100 Mb/s), jednak tylko połowa gospodarstw domowych posiada dostęp do sieci ultraszybkich (100 Mb/s) (Komisja Europejska, 2019c). Bez wsparcia publicznego osiągnięcie celów tzw. europejskiego społeczeństwa gigabitowego na 2025 r. <sup>(29)</sup> pozostaje niepewne. Skuteczne uruchomienie sieci 5G może być pomocne w zapewnieniu niezawodnej i szybkiej łączności na obszarach wiejskich i odległych.

<sup>(29)</sup> Są to następujące cele: 1) łączność o prędkości 1 Gb/s we wszystkich szkołach, węzłach transportowych itp.; 2) objęcie siecią 5G obszarów miejskich i szlaków komunikacyjnych; 3) dostęp do internetu o szybkości co najmniej 100 Mb/s, z możliwością zwiększenia do 1 Gb/s dla wszystkich gospodarstw domowych (Komisja Europejska, 2016).

### Klimat i ochrona środowiska

**Polityka klimatyczna i polityka ochrony środowiska w coraz większym stopniu wpływają na konkurencyjność i wydajność.** Ochrona klimatu i środowiska ma wpływ na jakość życia, a tym samym na atrakcyjność miejsca rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz na mobilność ludności, w tym osób o najwyższych kwalifikacjach <sup>(30)</sup>. Zmiany klimatu powodują coraz częstsze występowanie skrajnych warunków pogodowych oraz związanych z tym zdarzeń, które mają bezpośrednio negatywne skutki gospodarcze, czego przykładem może być susza w Polsce latem 2018 r. (EASAC, 2018). Może to stanowić wyzwanie dla inwestycji publicznych, np. w kwestii zapobiegania powodziom i ochrony przed nimi. Ponadto innowacje w obszarach związanych z ochroną środowiska mają znaczny potencjał do ograniczania kosztów i do wzrostu wydajności. Wynika to z niskiego poziomu takich innowacji w Polsce (Wiśniewska, 2017).

**Dalsza poprawa efektywności energetycznej ma kluczowe znaczenie dla zmniejszenia popytu na energię elektryczną i emisji gazów cieplarnianych.** Polska poczyniła znaczne postępy, jeżeli chodzi o oddzielenie wzrostu gospodarczego od emisji gazów cieplarnianych. Niemniej jednak intensywność emisji gazów cieplarnianych w polskiej gospodarce (emisje na euro PKB) nadal należy do najwyższych w UE i jest niemal trzy razy wyższa niż średnia UE. W ostatnich latach emisje pochodzące z transportu nadal znacznie wzrastały (wzrost o 14 % w latach 2012–2016). Według najnowszych prognoz krajowych Polska osiągnie swój cel dotyczący emisji na 2020 r. w przypadku sektorów spoza unijnego systemu handlu emisjami. Bez podjęcia dodatkowych działań trudno będzie jednak osiągnąć cel na 2030 r. (ograniczenie emisji o 7 % w porównaniu z 2005 r.).

**Polska zamierza przyjąć Krajowy plan na rzecz energii i klimatu do 31 grudnia 2019 r., zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu**

<sup>(30)</sup> Obrazuje to fakt, iż aspekty związane z klimatem i środowiskiem są brane pod uwagę w różnych rankingach jakości życia według krajów lub miast. Przykładem jest m.in. stosowany przez OECD wskaźnik poprawy jakości życia lub ranking jakości życia opracowany przez przedsiębiorstwo Mercer.



<sup>(31)</sup>. W planie przedstawiony zostanie przegląd potrzeb inwestycyjnych do 2030 r. w odniesieniu do różnych wymiarów unii energetycznej, w tym energii ze źródeł odnawialnych, efektywności energetycznej, bezpieczeństwa dostaw energii oraz łagodzenia i dostosowania się do zmian klimatu. Informacje te, w tym przedstawione w projekcie planu przedłożonym w dniu 8 stycznia 2019 r., w dalszym stopniu przyczynią się do określenia i oceny potrzeb inwestycyjnych Polski związanych z energią i zmianą klimatu.

**Pomimo podjęcia pierwszych działań nie odnotowano poprawy jakości powietrza.** Zanieczyszczenie powietrza nadal stanowi istotne zagrożenie dla zdrowia, szczególnie w kilku miastach na południu Polski (wykres 3.4.2). We wrześniu 2018 r. rząd wprowadził normy jakościowe dla paliw stałych użytkowanych w domach. Przewiduje jednak długie okresy przejściowe (do czerwca 2020 r.) dla stopniowego eliminowania najbardziej zanieczyszczających rodzajów węgla. We wrześniu 2018 r. Polska uruchomiła program „Czyste powietrze”, który oferuje preferencyjne dotacje i pożyczki przeznaczone na wymianę pieców węglowych i na termomodernizację domów jednorodzinnych. Wiele gospodarstw domowych może jednak nadal stosować piece niespełniające norm, gdyż nie istnieją krajowe regulacje nakazujące ich stopniowe wycofanie. Ponadto w około 70 % gospodarstw domowych termoizolacja nie spełnia minimalnych wymogów efektywności energetycznej <sup>(32)</sup>. W efekcie nawet 20 % gospodarstw domowych nie jest w stanie zapewnić sobie odpowiedniego ogrzewania ze względu na łączne oddziaływanie takich czynników jak niskie dochody, wysokie wydatki na energię oraz słaba efektywność energetyczna domów <sup>(33)</sup>.

Zanieczyszczenie związane z transportem przewyższa średnią dla UE ze względu na duży udział starszych pojazdów spełniających nieaktualne normy emisji oraz znaczny stopień uzależnienia transportu od samochodów prywatnych.

**Mimo znaczących postępów w rozwoju infrastruktury recykling odpadów oraz oczyszczanie ścieków komunalnych stanowią wyzwanie.** Współfinansowany przez UE rozwój infrastruktury umożliwił odejście od składowania odpadów komunalnych <sup>(34)</sup>. System gospodarowania odpadami osiąga jednak niezadowalające wyniki, jeżeli chodzi o recykling i odzysk odpadów. Spowalnia to proces wprowadzania przez Polskę gospodarki opartej na obiegu zamkniętym, co ogranicza czerpanie korzyści ze stosowania surowców wtórnych. Według najnowszego przeglądu Komisji Polska jest wśród krajów narażonych na ryzyko nieosiągnięcia celu recyklingu 50 % odpadów komunalnych do 2020 r. (Komisja Europejska 2018b). Odpowiada za to m.in. wadliwe funkcjonowanie mechanizmu rozszerzonej odpowiedzialności producentów za odpady z opakowań <sup>(35)</sup> oraz nieskuteczność kar dla gmin uchylających się od stosowania obowiązujących przepisów. Ponadto, mimo wysiłków i wsparcia ze środków UE, ponad tysiąc obszarów zurbanizowanych nadal nie jest przyłączonych do zbiorczej sieci kanalizacji lub obsługują je oczyszczalnie ścieków niespełniające norm. Przyczynia się to do zanieczyszczenia Morza Bałtyckiego. Szacuje się, że dodatkowe inwestycje przystosowujące oczyszczanie ścieków do normy UE, wyniosą 6,1 mld EUR (zob. Komisja Europejska, 2017b).

<sup>(31)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (UE) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Tekst mający znaczenie dla EOG).

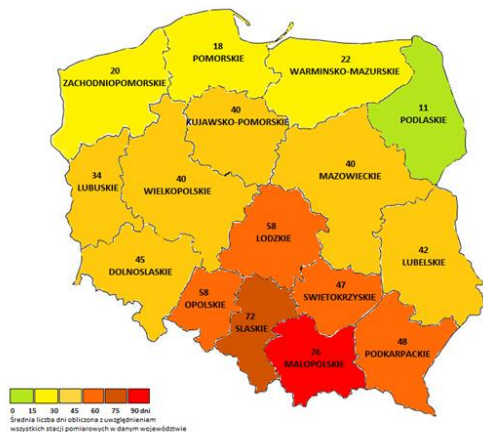
<sup>(32)</sup> Jak określono w dyrektywie 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków.

<sup>(33)</sup> W Polsce nie funkcjonuje oficjalna definicja ubóstwa energetycznego, jest ona jednak obecnie opracowywana (Sokołowski i in., 2019).

<sup>(34)</sup> W latach 2014–2016 składowanie obniżyło się o 12 % (z 58 % na 46 %), a odpady częściej spalano lub poddawano recyklingowi.

<sup>(35)</sup> Jest to mechanizm nakładający na producentów odpowiedzialność za zagospodarowanie opakowania po wykorzystaniu produktu przez konsumenta.

Wykres 3.4.2: **Zanieczyszczenie powietrza w województwach według liczby dni, w których przekroczono limity PM10, w 2017 r.**



**Źródło:** Najwyższa Izba Kontroli  
(<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/dbaj-o-zdrowie-nie-oddychaj.html>)

### 3.4.2. FUNKCJONOWANIE RYNKU

**Wiele sektorów gospodarki działa sprawnie w wysoce konkurencyjnym środowisku.** Szereg sektorów w Polsce charakteryzuje się dużym stopniem konkurencji, szybkim wprowadzaniem innowacji oraz wytwarzaniem wysokiej jakości towarów i usług po stosunkowo niskich kosztach. Dla przykładu w 2017 r. Polska wykazywała najniższy poziom cen w sektorze komunikacji, który oferował względnie najszerzy zasięg usług mobilnego internetu szerokopasmowego po najniższych kosztach. Polskie banki należą do czołówki banków najszybciej wprowadzających nowe technologie, jak np. płatności zbliżeniowe (Visa, 2016). W Polsce obowiązują również dość łagodne regulacje dotyczące sektora handlu detalicznego (Komisja Europejska, 2018a) <sup>(36)</sup>.

**Rola przedsiębiorstw państwowych w niektórych sektorach stanowi wyzwanie dla polityki konkurencji i polityki regulacyjnej.** W ostatnich latach przedsiębiorstwa państwowe i przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo zyskały na znaczeniu wskutek realizacji rządowych planów przekształcenia tych przedsiębiorstw w kluczowych inwestorów

<sup>(36)</sup> Ocena dotyczyła 2017 r., zanim wprowadzono częściowy zakaz handlu w niedziele.

prywatnych i liderów innowacji. Silną ekspansję zaobserwowano głównie w sektorze bankowości, ubezpieczeń i energii, a rosnącą rolę przedsiębiorstw państwowych potwierdza wzrost ich udziału we wskaźnikach sektorowych na Gieldzie Papierów Wartościowych w Warszawie (Komisja Europejska, 2017a, 2018c). Zwiększenie własności państwowej w kluczowych sektorach stanowi nowe wyzwanie dla konkurencji i ram regulacyjnych. Niezależność organów regulacyjnych jest coraz ważniejsza ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów interesów, np. między względami społecznymi związanymi z cenami energii elektrycznej a interesami udziałowców mniejszościowych (w tym przyszłych emerytów za pośrednictwem funduszy emerytalno-rentowych) przedsiębiorstw energetycznych. Do podobnych napięć może dojść w sektorze finansowym (zob. sekcja 3.1).

**Wskutek przyjętych regulacji wzmocnienie dominującej pozycji państwowego przedsiębiorstwa gazowego wypiera konkurentów i zmniejsza przejrzystość cen gazu.** Rynek gazu ziemnego może służyć jako przykład wyzwań wiążących się z wpływem dominującej roli firm państwowych na sytuację rynkową. W 2017 r., w wyniku zmiany przepisów dotyczących magazynowania gazu, import gazu netto przez konkurentów dominującego przedsiębiorstwa państwowego PGNiG spadł o ponad 40 % w porównaniu z poprzednim rokiem, a udział w rynku PGNiG zwiększył się do powyżej 80 %. W ostatnich latach zwiększyła się rola giełdy gazu, na której w 2017 r. przeprowadzono około 60 % transakcji handlu gazem. Duża część wszystkich transakcji odbywa się między podmiotami należącymi do grupy PGNiG lub przybiera formę kontraktów długoterminowych między PGNiG i innymi przedsiębiorstwami kontrolowanymi przez państwo (PGNiG, 2018). Wpływa to niekorzystnie na przejrzystość cen na rynku. Ograniczona konkurencja w sektorze gazowym może mieć wpływ na inwestycje oraz na zdolność sektora – a w szerszym ujęciu sektorów energochłonnych – do konkurowania na rynku UE.

**Zasady nadzoru właścicielskiego nad firmami państwowymi nie wydają się być w pełni zgodne z wytycznymi OECD.** Mimo iż kluczowe ministerstwa nadal odpowiadają za większość przedsiębiorstw w podlegających im sektorach (np.

energii), na fali zmian z 2017 r. (Komisja Europejska, 2017a, 2018c) w 2018 r. wzmocniono centralizację zarządzania, a ponad 30 podmiotów (w tym dużych przedsiębiorstw) objęto bezpośrednim nadzorem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Przesłanki dla własności państwowej nadal nie są konkretnie określone i wpływają z wielu rozproszonych źródeł i dokumentów prawnych. Mimo że w ramach reformy nadzoru z 2017 r. przewidziano normy dotyczące ujawniania i przejrzystości informacji zgodne z wytycznymi OECD, w praktyce dostęp do szczegółowych danych dotyczących sprawozdawczości dla nienotowanych na giełdzie przedsiębiorstw państwowych jest utrudniony. Zakres obowiązków zarządów przedsiębiorstw państwowych jest zasadniczo zgodny z wytycznymi OECD, natomiast wydaje się, że procedury powoływania członków zarządu nie są ujednolicone, np. przy pomocy publicznych ogłoszeń o naborze lub obowiązkowego zaangażowania niezależnych ciał przy ocenie kompetencji. Obecne zasady nadzoru nie uwzględniają niektórych istotnych wytycznych OECD (np. dotyczących równego traktowania udziałowców), natomiast pewne praktyki są sprzeczne z nimi, jak np. w przypadku niektórych inicjatyw Polskiej Fundacji Narodowej<sup>(37)</sup>.

**Widoczne są postępy w inwestycjach w kluczową transgraniczną infrastrukturę gazową i elektroenergetyczną.** Polska jest zaangażowana w projekty budowy międzysystemowych połączeń gazowych z Litwą, Słowacją i Norwegią przez Danię. Ponadto Polska postanowiła rozszerzyć zdolność przeładunkową terminalu skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu. Polska zobowiązała się do zsynchronizowania swojej sieci elektroenergetycznej z siecią państw bałtyckich do 2025 r.

**Import energii elektrycznej jest nadal ograniczony, co przekłada się na znaczny**

<sup>(37)</sup> W 2018 r. Polska Fundacja Narodowa, która została ufundowana przez największe polskie przedsiębiorstwa państwowe i ma za zadanie promować polską kulturę na świecie, była zaangażowana w organizację i finansowanie kampanii wspierającej kontrowersyjne zmiany w sądownictwie, przeprowadzone przez partię rządzącą. Działanie to było w dużej mierze niezgodne z zaleceniem OECD V, lit. G, dotyczącym zaangażowania przedsiębiorstw państwowych w finansowanie działalności politycznej.

**wzrost cen energii elektrycznej.** Ograniczona wydolność połączeń międzysystemowych umożliwiających import energii elektrycznej przyczyniła się do szczególnie silnego wzrostu hurtowych cen energii elektrycznej w 2018 r. W drugim kwartale 2018 r. ceny w Polsce były znacznie wyższe niż w sąsiadujących z nią państwach UE. Mimo wzrostu importu z Niemiec, Republiki Czeskiej i Słowacji nadal widoczna jest niewydolność związana z nieplanowanymi przepływami energii elektrycznej w Europie Środkowej, w szczególności między Niemcami a Polską. Ogranicza to ilość energii elektrycznej, jaką Polska może importować za pośrednictwem zachodnich połączeń międzysystemowych. Polska sieć energoelektryczna nie jest wystarczająco rozwinięta, by odnieść pełne korzyści z użytkowania takich połączeń. Zmiany regulacyjne wprowadzone w ostatnich dniach 2018 r. przewidują ingerencję państwa w ceny energii elektrycznej, co może zakłócić podstawy rynku energii elektrycznej, takie jak rentowność, dochody oraz potencjał wzrostu przedsiębiorstw.

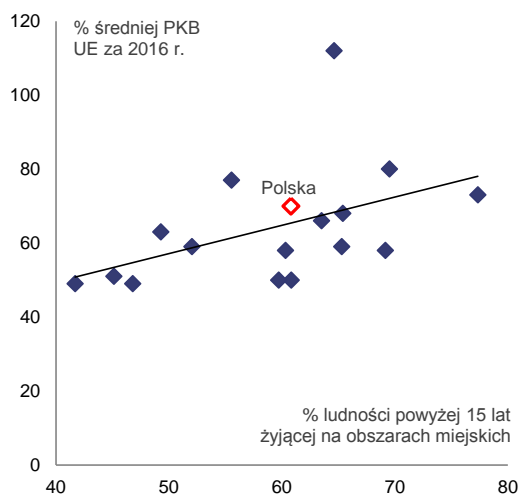
### 3.4.3. WYMIAR REGIONALNY

**Mimo że w ostatnim dziesięcioleciu wszystkie województwa w Polsce odnotowały poprawę warunków życia, nadal utrzymują się znaczne różnice między nimi.** W latach 2006–2016 regiony polskie należały do regionów wykazujących najszybszy wzrost PKB na mieszkańca (Wykres 1.5). W województwie mazowieckim, obejmującym m.in. Warszawę, odnotowano najsilniejszy wzrost PKB na mieszkańca, o 30 punktów procentowych powyżej średniej unijnej. Jednocześnie w tym samym okresie różnice regionalne w Polsce utrzymywały się na znacznym poziomie (zob. sekcja 1).

**Różnice na poziomie subregionalnym, w tym między obszarami miejskimi i wiejskimi, są jeszcze wyraźniejsze.** W wielu dziedzinach różnice stają się bardziej oczywiste na poziomie subregionalnym. Na przykład, podczas gdy w 2017 r. wojewódzkie średnie liczby dzieci w przedszkolach i żłobkach mieściły się między 57 a 139 na 1000 dzieci, na niższym poziomie różnice te były znacznie większe. W samym tylko województwie lubelskim wskaźnik ten wahał się

od 8 do 175 na szczeblu powiatowym <sup>(38)</sup>. Dysproporcje między obszarami miejskimi i wiejskimi również są znaczące. Poziom urbanizacji mierzony jako odsetek populacji żyjącej na obszarach miejskich wykazuje silną dodatnią korelację z regionalnymi poziomami dochodów (Wykres 3.4.3). W latach 2016/2017 odsetek populacji obciążonej ryzykiem ubóstwa lub wykluczenia społecznego wyniósł 14,6 % na obszarach miejskich, natomiast na obszarach wiejskich przewyższał 24 %. Znaczne, choć czasem zmniejszające się, różnice między obszarami miejskimi i wiejskimi występują również w szeregu innych dziedzin. Dokładne wyliczenie różnic regionalnych jest utrudnione przez fakt, iż dostępne dane nie odzwierciedlają w pełni migracji międzynarodowej i wewnętrznej.

Wykres 3.4.3: Wskaźnik urbanizacji i regionalny PKB na mieszkańca w SSN, 2016 r.



- 1) Niebieskie punkty oznaczają regiony w Polsce, czerwony punkt oznacza Polskę.
  - 2) SSN oznacza standard siły nabywczej.
  - 3) Urbanizacja mierzona jest jako stosunek populacji w wieku powyżej 15 lat żyjącej na obszarach miejskich do całkowitej populacji w wieku powyżej 15 lat.
- Źródło:** Eurostat, Główny Urząd Statystyczny

**Obszary metropolitalne pobudzają wzrost gospodarczy.** Najwyższy wzrost PKB na mieszkańca w dziesięcioleciu kończącym się w 2016 r. odnotowano w województwach, w których znajdują się największe aglomeracje w Polsce. Duże miasta z powodzeniem przyciągały inwestycje krajowe i zagraniczne, w szczególności

<sup>(38)</sup> Powiat jest pośrednim stopniem podziału administracyjnego między województwem i gminą.

dzięki kształceniu na wysokim poziomie i rosnącym sektorom innowacyjnym i kreatywnym. Głównym wyzwaniem dla dużych miast będzie utrzymanie ich wzrostu wydajności i innowacyjności. Istotną rolę w tym przypadku odegrają inwestycje prywatne. W ostatnich latach stale wzrasta liczba mieszkańców miast oferujących możliwości i dobre warunki życia. Na przykład jedynie w latach 2014–2017 liczba ludności Warszawy i Gdańska zwiększyła się o ok. 2,0 % <sup>(39)</sup> w porównaniu ze spadkiem o 0,1 % w całym kraju. Niekontrolowane rozrastanie się miast pokazuje, jak ważne jest planowanie strategiczne w regionach funkcjonalnych, w tym wokół aglomeracji, aby ograniczyć czas dojazdów i koszty zapewnienia lokalnych usług publicznych (Śleszyński, 2018). Poziom zagęszczenia ruchu na obszarach miejskich i na ich obszarach funkcjonalnych należy do najwyższych w UE.

**Mniejsze miasta stoją przed szczególnymi wyzwaniami długoterminowymi.** Spadł udział dużych przedsiębiorstw, które mają siedzibę w mniejszych miastach (Śleszyński, 2018). Małe miasta zmagają się ze zjawiskiem wyludniania, które według przewidywań ma się pogłębiać. Według prognozy długoterminowej (GUS, 2014) w latach 2015–2050 ludność w kilku małych i średnich miastach może się zmniejszyć o 35–40 %. Doprowadzi to prawdopodobnie do spotęgowania występujących obecnie problemów, takich jak szybkie starzenie się społeczeństwa i ograniczenia dotyczące siły roboczej ze względu na niedopasowanie umiejętności do zapotrzebowania na rynku pracy. Wyzwania w przyszłości będą związane z dostępem do usług publicznych i infrastruktury.

**Niewielki rozmiar gospodarstw rolnych oraz utrudniony dostęp do usług publicznych negatywnie wpływają na obszary wiejskie.** Choć zatrudnienie w rolnictwie spada, nadal jest znaczne i wynosi 1,6 mln osób, co stanowi niemal 10 % całkowitego zatrudnienia. Z wyjątkiem województw północno-zachodnich gospodarstwa rolne są zasadniczo małe i uzyskują niewielkie dochody: w 2018 r. średnia wielkość gospodarstw wynosiła od 4 ha w Małopolskim do 31 ha w Zachodniopomorskim. W latach 2016/2017 ponad 24 % ludności wiejskiej było narażone na

<sup>(39)</sup> Jak wspomniano w sekcji 1, te dane prawdopodobnie nie doszacowują przepływów ludności.



ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego. Trudności w dostępie do kształcenia na wysokim poziomie, zatrudnienia lub instytucji kulturalnych ograniczają perspektywy rozwoju ludności wiejskiej w stosunku do ludności miast. W 2017 r. udział osób młodych (w wieku 15–34 lat) niekształcących się, niepracujących ani niezscolających się wyniósł 17 % na obszarach wiejskich w porównaniu z 10 % w miastach.

**Łączność jest kluczowym czynnikiem decydującym o perspektywach rozwoju regionów.** Niemal połowa mieszkańców terenów podmiejskich wokół dużych miast nie ma dostępu do transportu publicznego w akceptowalnej pieszej odległości, co utrwała zależność od transportu indywidualnego (Janas i Jarczewski, 2017). Dostępność transportu publicznego jest nawet niższa poza obszarami miejskimi, gdzie około 2/3 mieszkańców jest pozbawiona możliwości przemieszczania się organizowanym przez samorząd transportem zbiorowym (Komorowski i Stanny, 2017). Utrudnia to dostęp do usług publicznych i zatrudnienia, obniża potencjał gospodarczy obszarów wiejskich i może wzmocnić dysproporcje regionalne. Na niektórych obszarach podróżowanie w obrębie regionu i między regionami oraz za granicę jest czasochłonne.

**Zróźnicowanie regionalne często wynika z utrzymujących się problemów strukturalnych, jednak ukierunkowana polityka może przyczynić się do jego ograniczenia.** Na kapitał ludzki i rzeczowy oraz na poziom dochodów w regionie znaczny i utrzymujący się wpływ wywierają długoterminowe czynniki geograficzne i historyczne, takie jak odległość od ośrodków gospodarczych, dostęp do szlaków handlowych i transportowych, budowa państwowości, historia wojen i migracji (zob. np. Puttermann i Weil, 2010). Choć ogólnie dysproporcje w Polsce wynikają również z długoterminowych czynników strukturalnych, ukierunkowane inwestycje mogą być pomocne w ograniczaniu ich wpływu. To dotyczy w szczególności łączności, jako że ma ona kluczowe znaczenie dla zmniejszania dysproporcji. W tym względzie ważną rolę odgrywa zdolność samorządów do wdrażania inwestycji. Istotna jest również możliwość oferowania usług publicznych, takich jak opieka zdrowotna i kształcenie.

#### 3.4.4. JAKOŚĆ INSTYTUCJI I SPRAWOWANIA RZĄDÓW

**Pewne cechy uwarunkowań regulacyjnych nadal niekorzystnie wpływają na inwestycje i klimat gospodarczy.** Mimo ogólnie sprzyjającego otoczenia dla prowadzenia działalności gospodarczej (Komisja Europejska 2017a, 2018c) konieczność spełnienia pewnych wymogów i procedur administracyjnych stanowi obciążenie dla firm. Ze względu na zmiany głównie dotyczące VAT i podatku dochodowego od osób prawnych proces płacenia podatków stał się bardziej złożony (sekcja 3.1). Procedury administracyjne stosowane w przypadku wydawania pozwoleń na budowę nadal są długie i skomplikowane, co przedłuża procesy inwestycyjne. Inwestycje przedsiębiorstw są opóźniane przez arbitralne wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących obszarów nieobjętych planami zagospodarowania przestrzennego <sup>(40)</sup>. Wykorzystanie środków unijnych hamują również biurokratyczne procedury <sup>(41)</sup>, utrudniona koordynacja inwestycji w niektórych sektorach i obszarach oraz ograniczone stosowanie rozwiązań cyfrowych od chwili złożenia wniosku dotyczącego projektu aż po kontrolę finansową (Komisja Europejska 2018g). Jedynie stosunkowo powolne postępy, jeżeli chodzi o cyfrowe usługi publiczne, można zaobserwować również w innych obszarach, w tym w procesie wprowadzania e-dowodów (Ministerstwo Cyfryzacji, 2017).

**Ze względu na takie czynniki jak ilość zmian regulacyjnych, niska jakość niektórych ustaw oraz brak skutecznych konsultacji publicznych utrzymuje się niepewność wśród przedsiębiorstw.** W pierwszej połowie 2018 r. projekty niemal 20 % przyjętych ustaw zostały przedłożone przez posłów należących do partii rządzącej, w związku z czym nie podlegały one konsultacjom publicznym lub wymogom dotyczącym oceny skutków. Ponadto w okresie od listopada 2017 r. do maja 2018 r. prawie jedna

<sup>(40)</sup> W niektórych województwach ponad połowa pozwoleń na budowę jest wydawana w ten sposób (IBDR, 2018).

<sup>(41)</sup> Wymogi dotyczące dokumentacji wniosku są surowsze niż w innych krajach. Przykładowo we francuskim formularzu wniosku należy wypełnić 16 stron, natomiast podobny formularz w Polsce może liczyć nawet 134 strony. W przypadku wniosków o płatność we Francji lub Włoszech należy wypełnić 3 strony, a w Polsce liczba stron może wynieść nawet 11.

czwarta projektów nowych ustaw wniesionych przez rząd nie została objęta konsultacjami publicznymi. W przypadkach, gdy projekty ustaw były objęte konsultacjami publicznymi, konsultacje te odbywały się w krótkim czasie (średni czas konsultacji dla wszystkich przyjętych ustaw wyniósł jedynie 13 dni) (Obywatelskie Forum Legislacji, 2018). Ponadto uwagi i propozycje przedstawione w trakcie konsultacji publicznych rzadko były omawiane lub uwzględniane w ostatecznej wersji ustaw. Ostatnim tego przykładem jest ustawa ustanawiająca dzień 12 listopada 2018 r. ogólnokrajowym dniem wolnym od pracy. Projekt ustawy przedłożono zaledwie 3 tygodnie przed wspomnianym dniem, a prezydent podpisał ustawę kilka dni przed tą datą. Procedura nie przewidywała przeprowadzenia konsultacji publicznych z zainteresowanymi stronami ani nie obejmowała odpowiedniej oceny skutków. Ustawę przyjęto mimo zdecydowanych protestów ze strony wszystkich organizacji pracodawców.

**Praworządność i skuteczny system wymiaru sprawiedliwości mają istotne znaczenie dla utrzymania stabilnego klimatu inwestycyjnego.**

Aby przedsiębiorstwa prowadziły działalność inwestycyjną, konieczne są przewidywalne ramy zapewniające, aby przedsiębiorstwa były traktowane w równy sposób przez niezależne sądy. Praworządność i skuteczny system wymiaru sprawiedliwości są zatem kluczowe dla osiągnięcia wzajemnego zaufania, w tym w zakresie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Jak stwierdzono w niedawnych badaniach, czynniki takie jak poszanowanie praworządności i instytucje na wysokim poziomie mają istotne znaczenie dla zrównoważonego długoterminowego wzrostu gospodarczego, gdyż są głównym czynnikiem wspierającym zachęty gospodarcze do inwestowania (Masuch i in., 2018).

**Utrzymuje się ryzyko poważnego naruszenia praworządności w Polsce.** Komisja uruchomiła procedurę na podstawie art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, wzywając Radę do przyjęcia decyzji stwierdzającej wyraźne ryzyko poważnego naruszenia praworządności przez Polskę. Największe obawy Komisji budzi fakt, iż łączny wpływ niedawnych zmian w sądownictwie ogranicza jego niezależność, podważając ustalony podział władzy. Zmiany te łączy fakt, iż na ich skutek władza wykonawcza i ustawodawcza może

obecnie ingerować w całą strukturę i działalność systemu wymiaru sprawiedliwości<sup>(42)</sup>. Sytuacja się pogarsza, gdyż wdraża się i konsoliduje wiele kwestionowanych środków legislacyjnych. Należy zauważyć, że w 2018 r. postrzeganie niezależności sądów przez przedsiębiorstwa nadal się pogarszało (Komisja Europejska, 2019b). W dniu 24 września 2018 r. Komisja postanowiła wnieść do Trybunału Sprawiedliwości sprawę przeciwko Polsce w związku z naruszeniem zasady niezależności sądów w wyniku przyjęcia nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, w której obniżono wiek emerytalny sędziów. W dniu 17 grudnia 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości wprowadził środki tymczasowe do chwili ogłoszenia prawomocnego wyroku. W dniu 1 stycznia 2019 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym, którą przyjęto w celu wdrożenia nakazu Trybunału Sprawiedliwości i w której zmieniono m.in. kwestionowany system przechodzenia sędziów w stan spoczynku. Komisja bada obecnie stan wdrożenia nakazu, również z uwzględnieniem tej nowelizacji.

**W 2018 r. przyjęto szereg rozwiązań, aby wspierać małe i średnie przedsiębiorstwa.**

W kwietniu wszedł w życie pakiet pięciu ustaw („Konstytucja Biznesu”). Pakiet ma na celu zapewnienie bardziej stabilnego i spójnego otoczenia dla przedsiębiorców, w tym ułatwiając rozpoczęcie, zawieszanie lub kończenie działalności gospodarczej. W niektórych przypadkach obniżono również składki na ubezpieczenie społeczne dla nowych przedsiębiorstw, ponadto wprowadzono możliwość prowadzenia niezarejestrowanej działalności na małą skalę. Nowe przepisy przewidują również utworzenie instytucji rzecznika małych i średnich przedsiębiorstw, który ma m.in. wspierać ich kontakty z administracją publiczną. Pod koniec 2018 r. weszła w życie ustawa o dziedziczeniu jednoosobowych firm. Umożliwia ona sprawniejsze dziedziczenie własności w przypadku śmierci właściciela, w tym zawiera nowe ustalenia dotyczące tymczasowego zarządu. Zmiany wprowadzone Konstytucją biznesu zostały przyjęte z zadowoleniem przez przedsiębiorców, choć mieli oni pewne zastrzeżenia. Ponadto postępują prace

<sup>(42)</sup> W dniach 26 czerwca, 18 września i 11 grudnia 2018 r. Rada przeprowadziła wysłuchania Polski zgodnie z procedurą określoną w art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej.



nad nowym prawem zamówień publicznych, które może wprowadzić rozwiązania w celu zwiększenia udziału małych i średnich przedsiębiorstw w przetargach publicznych. Rząd przygotowuje również nowe przepisy, aby rozwiązać problem zatorów płatniczych (MPiT, 2018).

**Pewne słabości instytucjonalne ograniczają wydajność systemu zamówień publicznych.** System udzielania zamówień publicznych zmaga się z różnymi wyzwaniami, które utrudniają konkurencję. Ze względu na te wyzwania niektóre

instytucje publiczne skupiają się na kwestiach proceduralnych, zamiast na optymalizacji efektywności kosztowej i jakości zamawianych towarów i usług (UZP, 2018). To z kolei zmniejsza zainteresowanie przedsiębiorstw współpracą z klientami z sektora publicznego, czego skutkiem jest ograniczenie konkurencji w przetargach publicznych. Na przykład około 51 % przetargów ogłoszonych w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej przyciągnęło tylko jedną ofertę w 2018 r.; jest to jeden z najwyższych odsetków wśród państw członkowskich.

### Ramka 3.4.1: Wyzwania i reformy związane z inwestycjami w Polsce

#### Perspektywa makroekonomiczna

W 2018 r. działalność inwestycyjna zaczęła stopniowo nabierać tempa, mimo że szacuje się, iż wskaźnik inwestycji do PKB utrzymał się na poziomie około 18 %. Głównym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi inwestycji były dynamiczne inwestycje publiczne wspierane przez coraz większe wykorzystanie środków UE, dodatkowo wzmocnione przez perspektywę wyborów samorządowych jesienią. Wzrost inwestycji prywatnych, w szczególności inwestycji przedsiębiorstw pozostał dodatni, lecz stosunkowo niewielki. Wynika to częściowo z ograniczenia podaży pracy i podwyższonej niepewności zauważanej przez przedsiębiorców.

#### Ocena barier dla inwestycji oraz ocena realizowanych reform

Administracja publiczna / Otoczenie biznesu	Obciążenie regulacyjne / administracyjne		Sektor finansowy / Opatkowanie	Opodatkowanie	
	Administracja publiczna	Zal.		Dostęp do finansowania	
	Zamówienia publiczne		Badania, rozwój i innowacje	Współpraca środowisk akademickich, badawczych i biznesowych	Zal.
	System sądownictwa			Finansowanie badań, rozwoju i innowacji	
	Ramy niewypłacalności		Przepisy sektorowe	Usługi dla przedsiębiorstw / Zawody regulowane	
	Konkurencja i ramy regulacyjne			Handel detaliczny	
Rynek pracy / Edukacja	Przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia i ramy umów o pracę			Budownictwo	
	Wynagrodzenia i ustalanie wynagrodzeń			Gospodarka cyfrowa / Telekomunikacja	
	Edukacja, umiejętności, uczenie się przez całe życie	Zal.		Energia	
				Transport	

**Legenda:**

	Nie stwierdzono występowania barier inwestycyjnych		Pewne postępy
Zal.	Barriere inwestycyjne będące przedmiotem zaleceń		Znaczne postępy
	Brak postępów		W pełni wdrożone
	Ograniczone postępy		

W Polsce istnieje nadal szereg barier, które wpływają niekorzystnie na klimat inwestycyjny. Są to w szczególności:

1. Niestabilne otoczenie regulacyjne. Ze względu na niedociągnięcia w procesie legislacyjnym, w szczególności ograniczenia stosowania i skuteczności konsultacji projektów ustaw, niektóre przyjęte ustawy są niskiej jakości (sekcja 3.4.4). Kolejną barierą są częste zmiany i brak przejrzystości przepisów podatkowych (sekcja 3.1). Częste zmiany regulacyjne dotyczące wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych przyczyniają się do zwiększenia niepewności (sekcja 3.4.1). Istotne zmiany systemu sądownictwa wprowadzone w latach 2015–2018 wzbudzają rosnące obawy co do niezależności sądów i pewności prawa.
2. Niewystarczająca dostępność pracowników z odpowiednimi umiejętnościami, co ma wpływ na szereg sektorów. Ze względu na tendencje demograficzne i niepewność co do przyszłej polityki migracji pracowników perspektywy na przyszłość są również niesprzyjające. Programy kształcenia i szkolenia zawodowego nie są wystarczająco dostosowane do potrzeb rynku. Kształcenie dorosłych nie jest dostatecznie rozwinięte (sekcja 3.3 i sekcja 3.4.1).

Krajowym bankiem rozwoju i promocji w Polsce jest Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). BGK wspiera wzrost gospodarczy dzięki finansowaniu projektów infrastrukturalnych. Ma również na celu promowanie przedsiębiorczości i rozwój mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw przez oferowanie gwarancji i instrumentów zabezpieczających. BGK prowadzi również działalność w zakresie pobudzania współpracy między przedsiębiorstwami, sektorem publicznym i instytucjami finansowymi.

## ZAŁĄCZNIK A: TABELA PRZEGLĄDOWA

Zobowiązania	Streszczenie oceny <sup>(43)</sup>
<b>Zalecenia dla poszczególnych krajów z 2018 r.</b>	
<p><b>Zalecenie 1:</b> Zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,2 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym przez reformę procesu budżetowego.</p> <p>Zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,2 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB.</p> <p>Podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym przez reformę procesu budżetowego.</p>	<p>Polska poczyniła <b>ograniczone postępy</b> w wypełnianiu zalecenia 1 (w ogólnej ocenie dotyczącej zalecenia 1 nie uwzględniono oceny zgodności z paktem stabilności i wzrostu):</p> <p><b>Ocena zgodności</b> z paktem stabilności i wzrostu <b>zostanie załączona na wiosnę</b>, gdy dostępne będą ostateczne dane za 2018 r.</p> <p>W zwiększaniu efektywności wydatków publicznych osiągnięto <b>ograniczone postępy</b>: w 2018 r. kontynuowano prace nad reformą procesu budżetowego rozpoczęte w 2016 r. Obecnie skupiono się na analizie aktualnej sytuacji, określeniu docelowego rozwiązania i planu jego wdrażania. Główne działania koncentrują się obecnie na wieloletnim planowaniu budżetowym, modernizacji planu kont oraz efektywności wydatków (przeglądy wydatków). Całościowa reforma będzie czasochłonna, a ostateczny termin jej realizacji nie został jeszcze podany.</p>
<p><b>Zalecenie 2:</b> Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę</p>	<p>Polska <b>poczyniła ograniczone postępy / nie poczyniła postępów [do potwierdzenia]</b></p>

<sup>(43)</sup> Do celów oceny postępów w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów z 2018 r. stosuje się następujące kategorie:

**Brak postępów:** państwo członkowskie nie zapowiedziało w wiarygodny sposób ani nie przyjęło żadnych środków w celu wdrożenia zaleceń. Kategoria ta obejmuje szereg typowych sytuacji, które należy interpretować indywidualnie dla każdego przypadku, uwzględniając szczególne okoliczności dotyczące danego kraju. Obejmuje to następujące sytuacje:

nie zapowiedziano żadnych środków prawnych, administracyjnych ani budżetowych

w krajowym programie reform,

w żadnym innym oficjalnym komunikacie skierowanym do parlamentu narodowego / właściwych komisji parlamentarnych lub do Komisji Europejskiej,

publicznie (np. w oświadczeniu prasowym lub na stronie internetowej rządu);

organom rządowym lub ustawodawczym nie przedstawiono żadnych aktów o charakterze nieustawodawczym;

państwo członkowskie podjęło wstępne kroki służące wdrożeniu zalecenia, takie jak zlecenie przeprowadzenia badania lub utworzenie grupy analitycznej w celu dokonania analizy możliwych do zrealizowania środków (chyba że w zaleceniu wyraźnie wymaga się określenia kierunku lub przeprowadzenia działań rozpoznawczych). Nie zaproponowano jednak jasno określonych środków służących wdrożeniu zalecenia.

**Ograniczone postępy:** państwo członkowskie:

zapowiedziało pewne środki, ale służą one wypełnieniu zaleceń jedynie w ograniczonym zakresie; lub

przedstawiło akty prawne odpowiednim organom rządowym lub ustawodawczym, ale nie zostały one jeszcze przyjęte, a do wdrożenia zaleceń konieczne są znaczne nakłady dalszych prac o charakterze nieustawodawczym;

przedstawiło akty o charakterze nieustawodawczym, ale nie podjęło działań na rzecz ich realizacji, które są konieczne do wdrożenia zaleceń.

**Pewne postępy:** Państwo członkowskie przyjęło środki:

które częściowo wdrażają zalecenia; lub

które wdrażają zalecenia, ale ich pełne wdrożenie wymaga jeszcze dużego nakładu pracy, ponieważ tylko niektóre z przyjętych środków zostały zrealizowane. Na przykład: środki zostały przyjęte przez parlament narodowy lub w drodze decyzji ministerialnej, ale nie podjęto decyzji w sprawie ich wdrożenia.

**Znaczące postępy:** państwo członkowskie przyjęło środki, które w dużym stopniu służą wdrożeniu zaleceń, i większość z nich została zrealizowana.

**Pełne wdrożenie:** państwo członkowskie zrealizowało wszystkie środki niezbędne do odpowiedniego wdrożenia zaleceń.

<p>dostępu do opieki nad dziećmi i rozwój umiejętności przydatnych na rynku pracy, zwłaszcza przez wspieranie uczenia się dorosłych, oraz w celu likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego przez wprowadzenie środków służących podwyższeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.</p> <p>Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i rozwój umiejętności przydatnych na rynku pracy, zwłaszcza przez wspieranie uczenia się dorosłych, oraz w celu likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia.</p> <p>Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego przez wprowadzenie środków służących podwyższeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.</p>	<p>w realizacji zalecenia 2.</p> <p><b>Ograniczone postępy</b> w zwiększaniu uczestnictwa w rynku pracy poprzez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi. Polska poczyniła ograniczone postępy we wspieraniu umiejętności potrzebnych na rynku pracy. Postępów w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego oraz szkolnictwa wyższego jeszcze nie zaobserwowano. Nie poczyniono postępów w kształceniu dorosłych. Nie poczyniono postępów w usuwaniu utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia.</p> <p>Nie poczyniono postępów w zapewnieniu stabilności i adekwatności systemu emerytalnego, nie odnotowano bowiem postępów we wprowadzeniu środków służących podwyższeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i w reformie preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych. W listopadzie 2018 r. rząd ogłosił, że planuje częściowe odwrócenie reformy z 2013 r. dotyczącej systemu emerytalnego dla funkcjonariuszy policji.</p>
<p><b>Zalecenie 3:</b> Wzmocnienie zdolności gospodarki do innowacji, w tym przez wspieranie ściślejszej współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi. Poprawa otoczenia regulacyjnego, w szczególności przez zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i społecznych w procesie legislacyjnym.</p> <p>Wzmocnienie zdolności gospodarki do innowacji, w tym przez wspieranie ściślejszej współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi.</p> <p>Poprawa otoczenia regulacyjnego, w szczególności przez zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i społecznych w procesie legislacyjnym.</p>	<p>Polska poczyniła <b>ograniczone postępy</b> w realizacji zalecenia 3.</p> <p><b>Ograniczone postępy</b> we wzmocnianiu zdolności gospodarki do innowacji poprzez: zwiększenie zachęt podatkowych w obszarze badań i rozwoju dzięki wyższym ulgom podatkowym. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego kontynuowało program doktoratów wdrożeniowych, a NCBR – program GOSPOSTRATEG – strategiczną inicjatywę łączącą instytucje szkolnictwa wyższego, publiczne organizacje badawcze i organizacje rządowe w celu rozwiązania najważniejszych wyzwań dla gospodarki. Odnotowano ograniczone postępy we wspieraniu ściślejszej współpracy między przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi. Utworzenie Sieci Badawczej: Łukasiewicz, która miała zintegrować działania wielu publicznych organizacji badawczych i ułatwić ich współpracę z partnerami biznesowymi, wciąż znajduje się etapie projektu ustawy w parlamencie.</p>

	<p><b>Ograniczone postępy</b> w zakresie poprawy otoczenia regulacyjnego. „Konstytucja biznesu” została przyjęta na początku 2018 r. W 2018 r. weszła w życie ustawa o dziedziczeniu jednoosobowych firm. Trwają ponadto prace nad nowym prawem zamówień publicznych, aby między innymi rozwiązać problem niewielkiego udziału MŚP. <b>Nie odnotowano postępów</b>, jeżeli chodzi o zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i społecznych w procesie legislacyjnym. Szybkie ścieżki legislacyjne, w których zakres konsultacji jest ograniczony, nadal są regularnie stosowane. Najnowsze przykłady obejmują ustawę ustanawiającą 12 listopada 2018 r. dniem wolnym od pracy w Polsce oraz ustawę z grudnia 2018 r. w sprawie zmniejszenia opodatkowania energii w celu ograniczenia wzrostu cen energii elektrycznej w 2019 r.</p>
<p><b>„Europa 2020” (cele krajowe oraz postępy)</b></p>	
<p><b>Docelowy wskaźnik zatrudnienia:</b> 71 %</p>	<p>W 2017 r. wskaźnik zatrudnienia osiągnął 70,9 %, czyli nieco poniżej wartości docelowej. Dane za pierwsze trzy kwartały 2018 r. wskazują, że w tym roku Polska prawdopodobnie osiągnęła swój cel.</p>
<p><b>Cel dotyczący badań i rozwoju</b>, określony w KPR 2013: Docelowy poziom nakładów na badania i rozwój w 2020 r. wynosi 1,7 %.</p>	<p>W 2017 r. poziom nakładów na badania i rozwój w Polsce wynosił 1,03 % PKB. Inwestycje prywatne stanowiły 64 % tych nakładów (0,67 % PKB), a inwestycje publiczne – 35 % (0,36 % PKB).</p> <p>To wciąż znacznie poniżej poziomu docelowego. Poziom nakładów na badania i rozwój w latach 2007–2017 wzrastał średnio o 6,3 % rocznie. W 2017 r. odnotowano wzrost o 7 % w porównaniu z 2016 r. W latach 2010–2017 nakłady przedsiębiorstw na badania i rozwój rosły o 19,7 % rocznie; z 0,63 % PKB w 2016 r. wzrosły do 0,67 % PKB w 2017 r.</p>
<p><b>Cel dotyczący emisji gazów cieplarnianych:</b></p> <p>- Krajowy cel dotyczący emisji gazów cieplarnianych: +14 % w 2020 r. w stosunku do 2005 r. (w sektorach nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji)</p>	<p>W 2016 r. Polska po raz pierwszy odnotowała wyższe od rocznych limitów emisje w sektorach nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji. Według wstępnych danych w 2017 r. emisje nieobjęte systemem handlu uprawnieniami do emisji były o 3 punkty procentowe wyższe niż docelowy poziom roczny. Oznacza to, że Polska będzie musiała korzystać z limitów zachowanych</p>

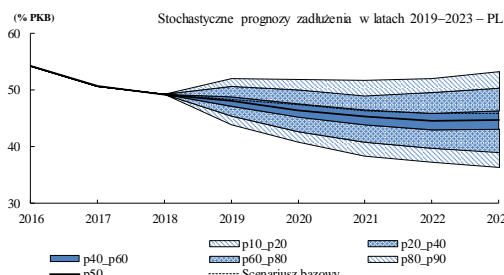
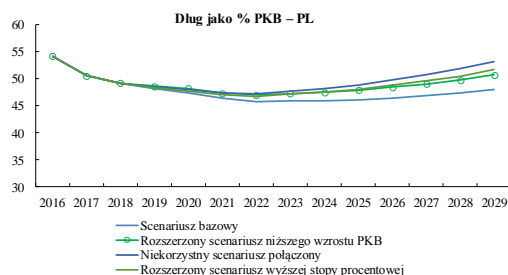
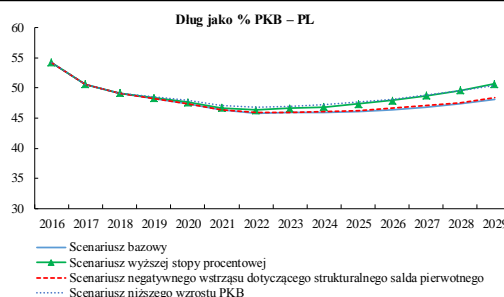
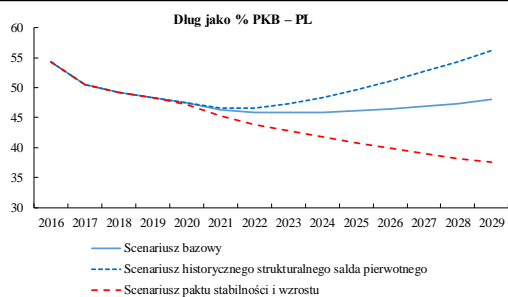
	w latach 2013–2015 lub innych instrumentów elastyczności przewidzianych w przepisach w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego w celu wypełnienia zobowiązań na lata 2016 i 2017. Z ostatnich prognoz krajowych wynika, że Polska osiągnie jednak swój cel na 2020 r.
<p><b>Cel na 2020 r. dotyczący energii ze źródeł odnawialnych: 15 %</b></p> <p>Udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu: 10 %</p>	W 2017 r. udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto wynosił 10,9 %. Inwestycje w nowe zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych uległy spowolnieniu, przez co osiągnięcie celu na 2020 r., zakładającego udział odnawialnych źródeł energii na poziomie 15 %, stanowi wyzwanie.
<p><b>Efektywność energetyczna: ograniczenie zużycia energii</b></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 końcowe zużycie energii na poziomie 71,6 Mtoe.</p>	Wbrew unijnej tendencji od 2005 r. Polska zwiększyła zarówno zużycie energii pierwotnej, jak i końcowe zużycie energii ze względu na silny wzrost gospodarczy i utrzymującą się wysoką energochłonność polskiej gospodarki. W 2017 r. zużycie energii pierwotnej w Polsce wyniosło 99,8 Mtoe, przekraczając cel orientacyjny na 2020 r. Końcowe zużycie energii, wynoszące 71,0 Mtoe, było natomiast minimalnie niższe od orientacyjnego celu na 2020 r.
<p><b>Cel dotyczący przedwczesnego kończenia nauki: 4,5 %</b></p>	Polska jest jednym z państw w UE, w których odsetek osób przedwcześnie kończących naukę jest najniższy; w 2017 r. wynosił on 5 %, co stanowi mniej niż połowę unijnej średniej wynoszącej 10,6 %.
<p><b>Cel dotyczący szkolnictwa wyższego: 45 %</b></p>	Polska należy do państw UE odznaczających się wysokim odsetkiem osób z wyższym wykształceniem. Odsetek osób w wieku 30–34 lat, które ukończyły studia wyższe, wzrastał w ciągu ostatnich kilku lat. W 2017 r. wskaźnik ten wynosił 45,7 %, zatem cel krajowy został osiągnięty.
<p><b>Cel w zakresie zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym: Cel dotyczący zmniejszenia liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wyrażony liczbą osób): 1 500 000</b></p>	Polska osiąga ten cel od 2012 r. Do 2017 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszyła się o 4,2 mln.



# ZAŁĄCZNIK B: PRZEPROWADZONA PRZEZ KOMISJĘ ANALIZA ZDOLNOŚCI OBSŁUGI ZADŁUŻENIA I RYZYK FISKALNYCH

Prognozy zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych – scenariusz bazowy, scenariusz alternatywny i testy wrażliwości

PL – Prognozy zadłużenia – scenariusz bazowy	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
<b>Wskaźnik zadłużenia brutto</b>	<b>50,6</b>	<b>49,2</b>	<b>48,3</b>	<b>47,4</b>	<b>46,3</b>	<b>45,9</b>	<b>45,9</b>	<b>45,9</b>	<b>46,1</b>	<b>46,4</b>	<b>46,8</b>	<b>47,3</b>	<b>48,0</b>
Zmiany wskaźnika (-/+2+3) w tym	-3,7	-1,4	-0,9	-0,8	-1,1	-0,5	0,0	0,0	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7
<b>(1) Saldo pierwotne</b> (1.1+1.2+1.3)	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>
<b>(1.1) Strukturalne saldo pierwotne</b> (1.1.1-1.1.2+1.1.3)	<b>-0,3</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>
(1.1.1) Strukturalne saldo pierwotne (bez kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa)	-0,3	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
(1.1.2) Koszty starzenia się społeczeństwa					0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
(1.1.3) Inne (podatki i dochody z tytułu własności)					0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>(1.2) Komponent cykliczny</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>(1.3) Działania jednorazowe i inne działania tymczasowe</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>(2) „Efekt kuli śnieżnej”</b> (2.1+2.2+2.3)	<b>-1,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>
(2.1) Wydatki z tytułu odsetek	1,6	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9
(2.2) Wpływ wzrostu gospodarczego	-2,4	-2,3	-1,7	-1,5	-1,4	-1,2	-1,2	-1,3	-1,3	-1,3	-1,2	-1,3	-1,1
(2.3) Wpływ inflacji	-1,1	-0,6	-1,2	-1,2	-1,1	-1,0	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9
<b>(3) Zmiana długu niewynikająca z poziomu deficytu/nadwyżki budżetu</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>



Perspektywa krótkoterminowa	Perspektywa średnioterminowa	S1	Analiza zdolności obsługi zadłużenia (szczegóły)						S2	Perspektywa długoterminowa	
			Scenariusz bazowy	Historyczne strukturalne saldo pierwotne	Niższy wzrost PKB	Wyższa stopa procentowa	Negatywny wstrząs dotyczący strukturalnego salda pierwotnego	Prognozy stochastyczne			Analiza zdolności obsługi zadłużenia
Niskie (S0 = 0,2)	Niskie	Niskie (S1 = -0,7)	Niskie	Niskie	Niskie	Niskie	Niskie	Niskie	Niskie	Średnie (S2 = 2,2)	Średnie
			Kategoria ryzyka	Niskie	Niskie	Niskie	Niskie	Niskie	Niskie		
			Poziom zadłużenia (2029)	48,0	56,1	50,5	50,6	48,3			
			Rok największego zadłużenia	2018	2023	2023	2023	2018			
			Procentyl	66,0%	76,0%						
			Prawdopodobieństwo wyższego zadłużenia						24,6%		
			Różnica między procentylami						16,8		

Uwaga: Więcej informacji można znaleźć w raporcie Komisji Europejskiej na temat stabilności fiskalnej „Fiscal Sustainability Report 2018”.

[1] Pierwsza tabela przedstawia prognozy oparte na scenariuszu bazowym, zakładającym niezmienny kurs polityki budżetowej. Przedstawiono w niej prognozę dynamiki długu publicznego i jej rozkład na saldo pierwotne, „efekt kuli śnieżnej” i zmiany długu niewynikającej z poziomu deficytu/nadwyżki budżetu. „Efekt kuli śnieżnej” mierzy wpływ netto przeciwstawnych skutków stóp procentowych, inflacji, wzrostu realnego PKB (i kursów wymiany walut w niektórych krajach). Zmiana długu niewynikająca z poziomu deficytu/nadwyżki budżetu obejmuje różnice między ujęciem memoriałowym i kasowym, akumulację aktywów finansowych netto, wycenę oraz inne efekty rezydualne.

[2] Na wykresach przedstawiono szereg testów wrażliwości w odniesieniu do scenariusza bazowego, a także alternatywne scenariusze, w szczególności: scenariusz historycznego strukturalnego salda pierwotnego (gdzie saldo to ustala się na podstawie jego historycznej średniej), scenariusz paktu stabilności i wzrostu (w przypadku którego zakłada się, że polityka fiskalna ewoluje zgodnie z głównymi postanowieniami paktu stabilności i wzrostu), scenariusz wyższej stopy procentowej (+1 p.p. w porównaniu ze scenariuszem bazowym), scenariusz niższego wzrostu PKB (-0,5 p.p. w porównaniu ze scenariuszem bazowym) oraz scenariusz negatywnego wstrząsu dotyczącego strukturalnego salda pierwotnego (skalibrowany na podstawie przewidywanej zmiany). Uwzględniono również niekorzystny scenariusz połączony i rozszerzone testy wrażliwości (dotyczące stóp procentowych i wzrostu gospodarczego), a także prognozy stochastyczne. Szczegółowe informacje na temat opracowania tych prognoz można znaleźć w raporcie Komisji Europejskiej na temat stabilności fiskalnej „Fiscal Sustainability Report 2018”.

[3] Druga tabela przedstawia ogólną klasyfikację ryzyka fiskalnego w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej.

a. W perspektywie krótkoterminowej kategoria ryzyka (niskie/wysokie) opiera się na wskaźniku S0. S0 jest wskaźnikiem wczesnego wykrywania problemów fiskalnych w nadchodzącym roku w oparciu o 25 zmiennych fiskalnych i finansowych, także związanych z konkurencyjnością, które w przeszłości okazały się wiodącymi wskaźnikami problemów fiskalnych. Próg krytyczny, powyżej którego sygnalizuje się trudną sytuację budżetową, wynosi 0,46.

b. W perspektywie średnioterminowej kategoria ryzyka (niskie/średnie/wysokie) opiera się na wspólnym wykorzystaniu wskaźnika S1 oraz wyników analizy zdolności obsługi zadłużenia. Wskaźnik S1 mierzy wymaganą korektę budżetową (skumulowaną w 5 latach następujących po okresie objętym prognozą, a następnie utrzymywaną na niezmiennym poziomie) w celu osiągnięcia relacji długu do PKB na poziomie 60 % do 2033 r. Użyte wartości krytyczne wynoszą 0 i 2,5 p.p. PKB. Klasyfikacja analizy zdolności obsługi zadłużenia opiera się na wynikach 5 scenariuszy deterministycznych (scenariusz bazowy, scenariusz historycznego strukturalnego salda pierwotnego, scenariusz wyższej stopy procentowej, scenariusz niższego wzrostu PKB i scenariusz negatywnego wstrząsu dotyczącego strukturalnego salda pierwotnego) oraz prognozach stochastycznych. Stosuje się różne kryteria, takie jak prognozowany poziom zadłużenia, ścieżka zadłużenia, realizm założeń fiskalnych, prawdopodobieństwo stabilizacji zadłużenia oraz stopień niepewności.

c. W perspektywie długoterminowej kategoria ryzyka (niskie/średnie/wysokie) opiera się na wspólnym wykorzystaniu wskaźnika S2 oraz wyników analizy zdolności obsługi zadłużenia. Wskaźnik S2 mierzy początkowe i stałe korekty budżetowe wymagane do ustabilizowania relacji długu do PKB w nieskończonej perspektywie, w tym koszty starzenia się społeczeństwa. Użyte wartości krytyczne wynoszą 2 i 6 p.p. PKB. Wyniki analizy zdolności obsługi zadłużenia stosuje się w celu dalszej kwalifikacji klasyfikacji ryzyka długoterminowego, w szczególności w przypadku stwierdzenia podatności na zagrożenia (średnia/wysoka kategoria ryzyka w zakresie obsługi zadłużenia).

## ZAŁĄCZNIK C: STANDARDOWE TABELLE

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aktywa sektora bankowego ogółem (% PKB) <sup>1)</sup>	91,5	92,3	91,7	95,2	95,2	92,9
Udział aktywów pięciu największych banków (% aktywów ogółem)	45,2	48,3	48,6	47,7	47,5	-
Udział kapitału zagranicznego w systemie bankowym (% aktywów ogółem) <sup>2)</sup>	61,3	59,1	58,9	56,5	45,2	45,1
Wskaźniki dotyczące prawidłowej kondycji finansowej: <sup>2)</sup>						
- kredyty zagrożone (% kredytów ogółem)	-	7,2	6,6	6,4	6,6	7,0
- współczynnik adekwatności kapitałowej (%)	15,6	14,9	15,8	16,9	18,0	17,9
- stopa zwrotu z kapitału własnego (%) <sup>3)</sup>	10,0	9,4	7,7	7,5	6,9	7,4
Kredyty bankowe dla sektora prywatnego (zmiana w ujęciu r-d-r w %) <sup>1)</sup>	4,0	5,4	5,8	3,8	7,3	6,1
Kredyty na zakup nieruchomości mieszkaniowych (zmiana w ujęciu r-d-r w %) <sup>1)</sup>	3,0	3,5	4,5	2,9	2,6	4,3
Relacja kredytów do depozytów <sup>2)</sup>	-	94,9	95,1	93,3	93,7	93,2
Płynność z banku centralnego jako % zobowiązań <sup>1)</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zadłużenie sektora prywatnego (% PKB)	75,4	78,1	78,9	81,6	76,4	-
Zadłużenie zagraniczne brutto (% PKB) <sup>2)</sup> - publiczne	28,3	29,3	29,2	28,4	26,1	23,3
- prywatne	28,5	29,0	28,8	30,4	29,5	28,2
Spread długoterminowych stóp procentowych względem obligacji Bund (w punktach bazowych)*	246,3	235,3	220,6	294,6	310,3	280,6
Spread swapu ryzyka kredytowego dla skarbowych papierów wartościowych (5-letnich)*	77,4	60,8	61,1	75,9	58,7	54,2

1) Najnowsze dane – III kwartał 2018 r. Wskaźnik obejmuje nie tylko banki, ale również wszystkie monetarne instytucje finansowe, z wyjątkiem banków centralnych.

2) Najnowsze dane – II kwartał 2018 r.

3) Wartości kwartalne są annualizowane.

\* Mierzone w punktach bazowych.

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

Tabela C.2: Główne pozycje tablicy wskaźników społecznych

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>6</sup>
<b>Równość szans i dostęp do zatrudnienia</b>						
Osoby przedwcześnie kończące naukę i szkolenie (% ludności w wieku 18–24 lata)	5,6	5,4	5,3	5,2	5,0	:
Różnica w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn (w p.p.)	14,5	14,2	13,8	14,2	14,6	14,2
Nierówności dochodowe mierzone jako wskaźnik różnicowania kwintylowego (S80/S20)	4,9	4,9	4,9	4,8	4,6	:
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym <sup>1</sup>	25,8	24,7	23,4	21,9	19,5	:
Młodzież niekształcąca się, niepracująca ani mieszkająca się (% ludności w wieku 15–24 lat)	12,2	12,0	11,0	10,5	9,5	:
<b>Dynamiczne rynki pracy i sprawiedliwe warunki pracy<sup>†</sup></b>						
Wskaźnik zatrudnienia (wiek 20–64 lata)	64,9	66,5	67,8	69,3	70,9	72,2
Stopa bezrobocia <sup>2</sup> (wiek 15–74 lata)	10,3	9,0	7,5	6,2	4,9	3,8
Stopa bezrobocia długotrwałego <sup>3</sup> (% ludności aktywnej zawodowo)	4,4	3,8	3,0	2,2	1,5	1,0
Dochód do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych w ujęciu realnym na mieszkańca <sup>4</sup> (indeks 2008=100)	110,2	113,4	117,7	124,8	:	:
Roczne zarobki netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie (poziomy w PPS, średnia z trzech lat)	12061	12606	13221	13757	:	:
Roczne zarobki netto bezdzietnej osoby stanu wolnego zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującej średnie wynagrodzenie (zmiana procentowa, w ujęciu realnym, średnia z trzech lat)	1,6	3,1	4,5	4,8	:	:
<b>Wsparcie publiczne / Ochrona socjalna i włączenie społeczne</b>						
Wpływ transferów społecznych (z wyłączeniem rent i emerytur) na ograniczanie ubóstwa <sup>5</sup>	24,8	26,4	23,1	24,5	37,5	:
Dzieci w wieku poniżej 3 lat objęte opieką instytucjonalną	5,0	5,5	5,3	7,9	11,6	:
Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według badań opartych na deklaracjach	8,8	7,8	7,3	6,6	3,3	:
Osoby posiadające podstawowe lub więcej niż podstawowe ogólne umiejętności cyfrowe (% ludności w wieku 16–74 lat)	:	:	40,1	44,4	46,4	:

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

3) Osoby długotrwanie bezrobotne to osoby, które są bezrobotne od co najmniej 12 miesięcy.

4) Dochód brutto do dyspozycji gospodarstwa domowego został zdefiniowany w stosunku do wartości nieskorygowanej, zgodnie z projektem wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2019 r.

5) Zmniejszenie wskaźnika zagrożenia ubóstwem, w ujęciu procentowym, ze względu na transfery socjalne (obliczonego poprzez porównanie wskaźników zagrożenia ubóstwem przed transferami społecznymi z tymi wskaźnikami po dokonaniu transferów; na potrzeby obliczeń emerytury i renty nie są traktowane jako transfery socjalne).

6) Wskaźnik zatrudnienia, stopa bezrobocia długotrwałego i różnica w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn są obliczone jako średnia z pierwszych trzech kwartałów 2018 r. Dane dotyczące stopy bezrobocia są wyrównywane sezonowo (roczne serie; dane dotyczące EE, EL, HU, IT i UK opierają się na pierwszych trzech kwartałach 2018 r.).

**Źródło:** Eurostat

Tabela C.3: Wskaźniki dotyczące rynku pracy i edukacji

Wskaźniki dotyczące rynku pracy	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>4</sup>
Współczynnik aktywności zawodowej (wiek 15–64 lata)	67,0	67,9	68,1	68,8	69,6	:
Zatrudnieni na obecnym stanowisku pracy, według stażu pracy						
<i>Od 0 do 11 miesięcy</i>	11,0	11,7	11,1	11,5	11,3	:
<i>Od 12 do 23 miesięcy</i>	9,2	9,3	9,6	10,0	10,1	:
<i>Od 24 do 59 miesięcy</i>	16,4	15,8	15,6	15,9	16,3	:
<i>Co najmniej 60 miesięcy</i>	62,7	62,5	62,3	61,1	60,8	:
Wzrost zatrudnienia* (zmiana w % w porównaniu z poprzednim rokiem)	-0,1	1,7	1,5	0,8	1,1	0,7
Wskaźnik zatrudnienia kobiet (% ludności płci żeńskiej w wieku 20–64 lat)	57,6	59,4	60,9	62,2	63,6	65,1
Wskaźnik zatrudnienia mężczyzn (% ludności płci męskiej w wieku 20–64 lat)	72,1	73,6	74,7	76,4	78,2	79,3
Wskaźnik zatrudnienia osób starszych* (% ludności w wieku 55–64 lata)	40,6	42,5	44,3	46,2	48,3	48,9
Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy* (% wszystkich zatrudnionych w wieku 15–64 lat)	7,1	7,1	6,8	6,4	6,6	6,5
Zatrudnienie na czas określony* (% osób zatrudnionych na umowę na czas określony, w wieku 15–64 lat)	26,8	28,3	28,0	27,5	26,1	24,6
Uczestnictwo w polityce aktywizacji rynku pracy (na 100 osób, które chcą pracować)	15,4	17,3	22,4	25,3	:	:
Przechodzenie od zatrudnienia tymczasowego do stałego zatrudnienia (średnia z 3 lat)	18,8	18,4	18,8	22,0	25,7	:
Stopa bezrobocia osób młodych (% ludności aktywnej zawodowo w wieku 15–24 lat)	27,3	23,9	20,8	17,7	14,8	11,6
Różnica w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn w niepełnym wymiarze czasu pracy	5,9	5,9	5,7	6,0	6,3	5,9
Różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn <sup>1</sup> (w formie nieskorygowanej)	7,1	7,7	7,4	7,2	:	:
<b>Wskaźniki dotyczące kształcenia i szkolenia</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Udział osób dorosłych w uczeniu się (% osób w wieku 25–64 lat uczestniczących w kształceniu i szkoleniu)	4,3	4,0	3,5	3,7	4,0	:
Słabe wyniki w kształceniu <sup>2</sup>	:	:	17,2	:	:	:
Osoby z wyższym wykształceniem (% ludności w wieku 30–34 lata z ukończonym pierwszym stopniem kształcenia wyższego)	40,5	42,1	43,4	44,6	45,7	:
Zróźnicowanie wyników związane ze statusem społeczno- ekonomicznym uczniów <sup>3</sup>	:	:	13,4	:	:	:

\* Wskaźnik spoza tablicy wyników

1) Różnica między średnim godzinowym wynagrodzeniem brutto mężczyzn a średnim wynagrodzeniem godzinowym brutto kobiet wyrażona jako procent średniego godzinowego wynagrodzenia brutto mężczyzn. Jest ona definiowana jako „nieskorygowana”, jako że nie uwzględnia korekt związanych z rozkładem indywidualnych cech (a tym samym daje ogólny obraz nierówności ze względu na płeć w zakresie wynagrodzenia). Włączeni są wszyscy pracownicy zatrudnieni w przedsiębiorstwach zatrudniających dziesięciu lub więcej pracowników, bez ograniczeń dotyczących wieku i liczby przepracowanych godzin.

2) Wyniki badania OECD PISA dotyczące słabych wyników w dziedzinie matematyki wśród 15-latków.

3) Wpływ statusu społeczno-ekonomicznego i kulturowego na wyniki badania PISA (OECD). Wartości dla lat 2012 i 2015 dotyczą, odpowiednio, matematyki i nauk przyrodniczych.

4) Średnia z pierwszych trzech kwartałów 2018 r. Dane dotyczące stopy bezrobocia młodzieży są wyrównywane sezonowo (roczne serie; dane dotyczące EE, EL, HU, IT i UK opierają się na pierwszych trzech kwartałach 2018 r.).

Źródło: Eurostat, OECD

Tabela C.4: Wskaźniki dotyczące włączenia społecznego i zdrowia

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wydatki na ochronę socjalną* (% PKB)						
Świadczenia chorobowe / opieka zdrowotna	4,1	4,2	4,0	:	4,6	:
Renty	1,6	1,6	1,5	:	1,3	:
Emerytury i renty rodzinne	10,9	11,3	11,2	:	11,1	:
Świadczenia rodzinne / świadczenia dla dzieci pozostających na utrzymaniu	1,3	1,4	1,5	:	2,5	:
Zasiłki dla bezrobotnych	0,3	0,3	0,2	:	0,2	:
Zasiłki mieszkaniowe	0,1	0,1	0,1	:	0,0	:
Świadczenia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, gdzie indziej niesklasyfikowane	0,1	0,1	0,1	:	0,1	:
<b>Ogółem</b>	18,4	18,9	18,7	:	19,9	:
z czego: świadczenia uzależnione od dochodów	0,7	0,8	0,7	:	0,9	:
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji (% PKB, COFOG)						
Ochrona socjalna	15,9	16,3	16,2	16,0	16,9	:
Zdrowie	4,6	4,6	4,6	4,7	4,6	:
Edukacja	5,4	5,3	5,3	5,3	5,0	:
Wydatki ponoszone przez pacjentów (% łącznych wydatków na opiekę zdrowotną)	:	23,7	23,1	23,3	22,9	:
Dzieci zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (% ludności w wieku 0–17 lat)*	29,3	29,8	28,2	26,6	24,2	17,9
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem <sup>1</sup> (% ludności ogółem)	17,1	17,3	17,0	17,6	17,3	15,0
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem wśród pracujących (% osób pracujących)	10,4	10,7	10,6	11,2	10,8	9,9
Wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej <sup>2</sup> (% ludności ogółem)	13,5	11,9	10,4	8,1	6,7	5,9
Wskaźnik poważnej deprivacji mieszkaniowej <sup>3</sup> , w podziale na tytuły prawne do zajmowanych mieszkań						
Właściciel, mieszkanie obciążone hipoteką lub kredytem	3,6	3,4	2,5	3,0	2,8	3,4
Najemca, wynajem po cenie rynkowej	20,8	18,4	14,2	19,8	19,5	15,9
Odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych o małej intensywności pracy <sup>4</sup> (% osób w wieku 0–59 lat)	6,9	7,2	7,3	6,9	6,4	5,7
Progi ubóstwa wyrażone w walucie krajowej w cenach stałych*	10548	10549	10847	11247	11994	12663
Oczekiwana długość życia w zdrowiu (w wieku 65 lat)						
Kobiety	7,8	7,8	8,1	8,4	8,9	:
Mężczyźni	7,4	7,2	7,5	7,6	8,2	:
Zagregowana stopa zastąpienia dochodów netto przez świadczenie emerytalne <sup>5</sup> (w wieku 65 lat)	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Wymiar łączności w ramach indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego <sup>6</sup>	:	:	41,7	40,1	45,9	52,4
Współczynnik Giniego przed opodatkowaniem i transferami*	47,7	47,7	47,8	47,9	46,6	47,3
Współczynnik Giniego po opodatkowaniu i transferach*	30,9	30,7	30,8	30,6	29,8	29,2

\* Wskaźnik spoza tablicy wyników

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

2) Odsetek osób, które doświadczają co najmniej czterech z wymienionych form deprivacji: nie mogą sobie pozwolić na i) zapłatę 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.

3) Odsetek wszystkich osób mieszkających w zatłoczonych budynkach mieszkalnych i doświadczających deprivacji mieszkaniowej.

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) pracowały mniej niż 20 % potencjalnego czasu pracy w okresie 12 miesięcy poprzedzających badanie.

5) Stosunek mediany indywidualnych emerytur brutto osób w wieku 65–74 lat w stosunku do mediany indywidualnych zarobków brutto osób w wieku 50–59 lat.

6) Korzystanie ze stałych łączności szerokopasmowych (33 %), korzystanie z mobilnych sieci szerokopasmowych (22 %), prędkość (33 %) i przystępność cenowa (11 %), z tabeli wyników agencji cyfrowej.

**Źródło:** Eurostat, OECD



Tabela C.5: Wskaźniki dotyczące wyników i polityk związanych z rynkami towarów i usług

Wskaźniki wyników	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wzrost wydajności pracy w przeliczeniu na pracownika <sup>1</sup> (t/t-1) w %						
Wzrost wydajności pracy w przemyśle	2,89	-1,47	2,05	2,19	0,10	2,56
Wzrost wydajności pracy w budownictwie	-1,17	0,53	9,95	4,37	-9,13	6,71
Wzrost wydajności pracy w usługach rynkowych	1,70	3,41	-0,94	2,68	4,47	3,30
Wzrost jednostkowego kosztu pracy <sup>2</sup> (t/t-1) w %						
Wzrost jednostkowego kosztu pracy w przemyśle	2,38	0,16	1,12	-1,15	3,42	2,48
Wzrost jednostkowego kosztu pracy w budownictwie	1,83	1,48	-6,81	-2,19	14,53	-3,11
Wzrost jednostkowego kosztu pracy w usługach rynkowych	3,63	0,48	2,98	0,45	2,71	4,71
<b>Otoczenie biznesu</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Czas potrzebny na wyegzekwowanie umów <sup>3</sup> (w dniach)	685	685	685	685	685	685
Czas potrzebny na rozpoczęcie działalności gospodarczej <sup>3</sup> (w dniach)	39,0	37,0	37,0	37,0	37,0	37,0
Wynik wniosków MŚP o kredyty bankowe <sup>4</sup>	:	0,59	0,75	0,46	0,53	0,40
<b>Badania naukowe i innowacje</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Intensywność nakładów na badania i rozwój	0,88	0,87	0,94	1,00	0,96	1,03
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na kształcenie jako % PKB	5,40	5,30	5,30	5,30	5,00	:
Pracownicy z wykształceniem wyższym lub zatrudnieni na stanowiskach związanych z nauką i technologią jako % wszystkich zatrudnionych	39	40	41	42	43	44
Odsetek ludności z wyższym wykształceniem <sup>5</sup>	22	23	24	24	25	26
Osoby młode z wykształceniem średnim II stopnia <sup>6</sup>	90	90	90	91	91	91
Bilans handlowy produktów zaawansowanych technologicznie jako % PKB	-1,97	-1,68	-1,44	-1,67	-1,59	-1,63
<b>Rynki produktowe i usługowe oraz konkurencja</b>				<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2013</b>
Wskaźnik OECD dotyczący regulacji rynku towarów i usług (PMR) <sup>7</sup> , ogółem				2,42	2,04	1,65
OECD PMR <sup>7</sup> , sektor detaliczny				2,52	2,43	2,55
OECD PMR <sup>7</sup> , usługi świadczone w ramach wolnych zawodów				3,29	3,33	3,24
OECD PMR <sup>7</sup> , sektory sieciowe <sup>8</sup>				3,20	2,70	2,34

1) Wartość dodana w cenach stałych podzielona przez liczbę zatrudnionych osób.

2) Wynagrodzenie pracowników w cenach bieżących podzielone przez wartość dodaną w cenach stałych.

3) Metodologię obliczania tego wskaźnika, wraz z załoženiami, przedstawiono szczegółowo na stronie internetowej: <http://www.doingbusiness.org/methodology>.

4) 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 75 % finansowania lub więcej, dwa: otrzymał mniej niż 75 % finansowania, trzy: otrzymał odpowiedź odmowną lub wniosek został odrzucony; brakujące wartości: jeśli wniosek jest nadal rozpatrywany lub osoba nie umiała udzielić odpowiedzi.

5) Odsetek ludności w wieku 15–64 lat z wykształceniem wyższym.

6) Odsetek ludności w wieku 20–24 lat z wykształceniem co najmniej średnim II stopnia.

7) Indeks: 0 = nieregulowane; 6 = najbardziej regulowane. Metodologię obliczania wskaźników OECD dotyczących poziomu regulacji rynku towarów i usług przedstawiono szczegółowo na stronie internetowej:

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

8) 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 towarów i usług); SAFE (dane dotyczące wyników wniosków MŚP o kredyty bankowe).

Tabela C.6: **Ekologiczny wzrost gospodarczy**

Wyniki w zakresie ekologicznego wzrostu gospodarczego		2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Makroekonomiczne</b>							
Energochłonność	kgoe / €	0,25	0,25	0,23	0,23	0,23	0,23
Intensywność emisji CO2	kg / €	1,03	1,01	0,94	0,92	0,91	-
Zasobochłonność (odwrotność produktywności zasobów)	kg / €	1,80	1,68	1,62	1,53	1,55	1,58
Wytwarzanie odpadów	kg / €	0,42	-	0,44	-	0,42	-
Bilans handlowy energii	% PKB	-3,4	-2,7	-2,6	-1,6	-1,4	-2,0
Udział energii w HICP	%	15,4	15,7	14,9	15,7	13,5	13,7
Różnica między zmianą cen energii a inflacją	%	2,9	-1,3	-0,1	0,6	-1,9	-0,1
Realne jednostkowe koszty energii	% wartości dodanej	21,2	20,1	19,9	20,3	20,8	-
Stosunek podatków ekologicznych do opodatkowania pracy	stosunek	0,21	0,19	0,20	0,20	0,20	-
Podatki ekologiczne	% PKB	2,6	2,4	2,6	2,7	2,7	2,7
<b>Sektorowe</b>							
Energochłonność przemysłu	kgoe / €	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,10
Realne jednostkowe koszty energii w przemyśle wytwórczym (bez rafinacji)	% wartości dodanej	24,7	22,0	21,1	21,6	22,0	-
Udział sektorów energochłonnych w gospodarce	% PKB	14,1	13,9	13,8	13,9	14,1	-
Ceny energii elektrycznej dla średniej wielkości użytkowników przemysłowych	€ / kWh	0,09	0,09	0,08	0,09	0,08	0,09
Ceny gazu dla średniej wielkości użytkowników przemysłowych	€ / kWh	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03
Publiczne wydatki na badania i rozwój w dziedzinie energii	% PKB	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
Publiczne wydatki na badania i rozwój w dziedzinie ochrony środowiska	% PKB	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03
Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych	%	12,0	15,1	26,5	32,5	34,8	33,8
Udział emisji gazów cieplarnianych objętych systemem handlu emisjami*	%	51,7	52,4	51,9	52,1	49,9	-
Energochłonność sektora transportu	kgoe / €	0,83	0,76	0,76	0,80	0,88	0,95
Intensywność emisji CO2 w sektorze transportu	kg / €	2,25	2,06	2,06	2,19	2,45	-
<b>Bezpieczeństwo dostaw energii</b>							
Zależność od importu energii	%	31,8	26,4	29,5	29,9	30,8	38,3
Zagregowany wskaźnik koncentracji dostawców	HHI	29,8	27,0	27,4	27,2	25,7	-
Dywersyfikacja koszyka energetycznego	HHI	0,36	0,37	0,36	0,35	0,34	0,33

Wszystkie makroekonomiczne wskaźniki intensywności wyrażono jako stosunek wielkości fizycznej do PKB (w cenach z 2010 r.)

Energochłonność: krajowe zużycie energii brutto (Europa 2020–2030) (w kgoe) podzielone przez PKB (w EUR).

Intensywność emisji CO2: emisja gazów cieplarnianych (w kg równoważników CO2) podzielona przez PKB (w EUR).

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

Wytwarzanie odpadów: odpady (w kg) podzielone 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.

Energochłonność przemysłu: końcowe zużycie energii w przemyśle (w kgoe) podzielone przez wartość dodaną brutto przemysłu, w tym budownictwa (w cenach w EUR z 2010 r.).

Realne jednostkowe koszty energii w przetwórstwie przemysłowym (bez rafinacji): realne koszty jako odsetek wartości dodanej dla sektorów przetwórstwa przemysłowego.

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 i kompostowaniu 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 (z wyłączeniem lotnictwa): 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: końcowe zużycie energii w sektorze transportu, w tym w lotnictwie międzynarodowym, (w kgoe) podzielone przez wartość dodaną brutto sektora transportu (w cenach w EUR z 2010 r.).

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

Zależność od importu energii: wielkość importu energii netto podzielona przez krajowe zużycie energii brutto, powiększona o zużycie międzynarodowych zasobów do bunkrowania statków morskich.

Zagregowany wskaźnik koncentracji sektora dostawców: indeks Herfindahla-Hirschmanna dla importu netto ropy naftowej, NGL, gazu ziemnego i węgla kamiennego. Mniejsze wartości oznaczają większą dywersyfikację, a zatem mniejsze ryzyko.

Dywersyfikacja koszyka energetycznego: indeks Herfindahla-Hirschmanna dla głównych produktów energetycznych w krajowym zużyciu energii brutto.

\* Komisja Europejska i Europejska Agencja Środowiska

**Źródło:** Komisja Europejska i Europejska Agencja Środowiska (udział emisji gazów cieplarnianych objętych systemem handlu emisjami); Komisja Europejska (podatki ekologiczne w stosunku do opodatkowania pracy); Eurostat (wszystkie pozostałe wskaźniki).



## ZAŁĄCZNIK D: WYTYCZNE INWESTYCYJNE DLA POLSKI W ZAKRESIE FINANSOWANIA POLITYKI SPÓJNOŚCI NA LATA 2021–2027

W oparciu o wniosek Komisji dotyczący kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 z dnia 2 maja 2018 r. (COM(2018) 321) niniejszy załącznik D przedstawia wstępne stanowisko służb Komisji w sprawie priorytetowych obszarów inwestycyjnych i warunków ramowych skutecznej realizacji polityki spójności na lata 2021–2027 <sup>(44)</sup>. Priorytetowe obszary inwestycyjne wynikają z zawartej w raporcie szerokiej analizy barier i potrzeb inwestycyjnych oraz różnic regionalnych. Załącznik stanowi podstawę dialogu między Polską a służbami Komisji w celu programowania funduszy polityki spójności (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus).

### **Cel strategiczny 1: Bardziej inteligentna Europa – innowacyjna i inteligentna transformacja gospodarcza**

Wyniki Polski w zakresie innowacji są znacznie niższe od średniej UE, co w dużym stopniu wynika z niewystarczających inwestycji w badania i rozwój, zwłaszcza inwestycji prywatnych, oraz ograniczonej współpracy partnerów publicznych i prywatnych w zakresie innowacji. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono jako wysoce priorytetowe <sup>(45)</sup> w celu **zwiększenia potencjału w zakresie badań i innowacji oraz wykorzystania zaawansowanych technologii**, w synergii z innymi programami i inicjatywami UE, takimi jak programy Horyzont Europa, LIFE, inicjatywa dla regionów górniczych w transformacji, inicjatywa na rzecz regionów rozwijających się itp., w szczególności poprzez:

- wspieranie ryzykownych elementów inwestycji przedsiębiorstw w badania i rozwój, w tym linii pilotażowych, wczesnej walidacji produktów, certyfikacji i zaawansowanych systemów produkcji;
- ułatwianie wdrażania inicjatyw i projektów opartych o współpracę nauki i biznesu w celu umożliwienia szerszej komercjalizacji wyników badań naukowych oraz zapewnienia innowacyjnych i opartych na badaniach naukowych rozwiązań dla przedsiębiorstw;
- budowanie masy krytycznej badań naukowych i przyciąganie talentów w strategicznych obszarach inteligentnej specjalizacji;
- rozwijanie sieci kontaktów i współpracy w zakresie badań i rozwoju (wewnątrz regionów, na szczeblu regionalnym, za pomocą klastrów oraz na szczeblu międzynarodowym, w tym w ramach strategii dla regionu Morza Bałtyckiego), zwłaszcza w ramach inteligentnej specjalizacji i w celu wspierania prawdziwie innowacyjnych projektów oraz zapewnienia lepszej integracji z regionalnymi i globalnymi sieciami innowacyjnymi.

Wydajność małych i średnich przedsiębiorstw wzrasta powoli. Mniejsze przedsiębiorstwa napotykają również trudności z utrzymaniem przewag konkurencyjnych oraz prowadzeniem działalności na rynkach krajowych i zagranicznych. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono jako wysoce priorytetowe w celu **zwiększenia konkurencyjności i umiędzynarodowienia** małych i średnich przedsiębiorstw, w szczególności poprzez:

- wspieranie działań zwiększających wydajność, takich jak poprawa technologii, praktyk zarządzania i umiejętności w miejscu pracy w celu lepszej integracji w globalnych łańcuchach wartości;
- ułatwienie dostępu do zaawansowanych usług dla przedsiębiorstw;
- dalsze stymulowanie środowiska przedsiębiorczości, w tym rozwój klastrów przemysłowych, zacieśnienie współpracy między małymi i średnimi przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi, a także trwale zaangażowanie małych i średnich przedsiębiorstw w rozwój obszarów inteligentnej specjalizacji.

<sup>(44)</sup> Niniejszy załącznik należy rozpatrywać łącznie z wnioskiem Komisji dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności COM(2018) 372 oraz wnioskiem Komisji dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (COM(2018) 382), w szczególności w odniesieniu do określonych w tych wnioskach wymogów dotyczących koncentracji tematycznej i alokacji środków na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich.

<sup>(45)</sup> Intensywność potrzeb oceniana jest w trzech kategoriach w porządku malejącym – potrzeby wysoce priorytetowe, potrzeby priorytetowe oraz potrzeby.

<p>Stosowanie technologii informacyjnych przez przedsiębiorstwa oraz interakcje cyfrowe obywateli z instytucjami publicznymi pozostają na niskim poziomie. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono jako priorytetowe, aby <b>obywatele, przedsiębiorstwa i organy publiczne mogli wykorzystać możliwości płynące z cyfryzacji</b>, w szczególności w celu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• modernizacji i przyspieszenia administracji elektronicznej, w tym e-zdrowia;</li> <li>• wspierania wdrażania technologii cyfrowych przez małe i średnie przedsiębiorstwa w celu zwiększenia ich wydajności i efektywności;</li> <li>• promowania umiejętności cyfrowych, w tym podnoszenia kwalifikacji i przekwalifikowywania, aby wypełnić lukę pomiędzy zapotrzebowaniem na wykwalifikowanych pracowników z odpowiednimi umiejętnościami cyfrowymi a ich dostępnością.</li> </ul>
<p>Niedobór siły roboczej przekłada się na coraz większe niedopasowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy, co hamuje rozwój innowacyjnych i szybko rozwijających się sektorów. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono w celu <b>zwiększenia umiejętności w małych i średnich przedsiębiorstwach oraz instytucjach badawczych w zakresie obszarów inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości</b> poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• rozwijanie umiejętności w obszarach inteligentnej specjalizacji, innowacyjnych modeli biznesowych, transferu technologii i zarządzania innowacjami, również jako integralna część innych inwestycji w ramach celu strategicznego 1;</li> <li>• wzmocnienie uczenia się w miejscu pracy w obszarach inteligentnej specjalizacji.</li> </ul>
<p><b>Cel strategiczny 2: Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa – czysta i sprawiedliwa transformacja energetyki, zielone i niebieskie inwestycje, gospodarka o obiegu zamkniętym, przystosowanie się do zmiany klimatu oraz zapobieganie ryzyku</b><sup>46</sup></p>
<p>Polska gospodarka jest jedną z najmniej efektywnych pod względem ograniczeń emisji dwutlenku węgla. Nieodpowiednia izolacja budynków publicznych i prywatnych przyczynia się do większego zużycia energii i ubóstwa energetycznego. W Polsce znajdują się też miasta o największym zanieczyszczeniu powietrza w UE, zwłaszcza w regionach południowych i centralnych. Przejście na czystą energię wymaga dodatkowego wsparcia, na co zwrócono uwagę w ramach inicjatywy dla regionów górniczych w transformacji. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono jako wysoce priorytetowe w celu <b>zwiększenia udziału niskoemisyjnej i bardziej ekologicznej produkcji energii oraz zmniejszenia zużycia energii</b>, w szczególności poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gruntowną termomodernizację budynków publicznych i prywatnych;</li> <li>• zastąpienie kotłów na paliwa kopalne instalacjami o niskim poziomie emisji dwutlenku węgla (w tym inwestycje w związaną z nimi infrastrukturę lub systemy ciepłownicze), któremu towarzyszyć będzie termomodernizacja budynków (uwzględniając bieżące działania w ramach inicjatywy na rzecz regionów rozwijających się);</li> <li>• zwiększenie generacji rozproszonej z odnawialnych źródeł energii wraz z powiązaną infrastrukturą.</li> </ul>
<p>Mimo poczynionych postępów ścieki komunalne nadal nie są odprowadzane i oczyszczane w odpowiednim stopniu. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono jako priorytetowe, aby <b>promować zrównoważoną gospodarkę wodną</b>, w szczególności poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dalszy rozwój systemów odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych w aglomeracjach powyżej 10 000 mieszkańców, z myślą o przyczynieniu się do realizacji strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, a także inwestycje w efektywność wykorzystania wody.</li> </ul>
<p>W całym kraju, a zwłaszcza na obszarach miejskich coraz bardziej odczuwalne są negatywne skutki zmiany klimatu, w tym powodzie, fale upałów i gwałtowne burze. Niniejsze potrzeby inwestycyjne</p>

<sup>46</sup> Połączenia międzysystemowe – wyłączone z zakresu EFRR i Funduszu Spójności (art. 6 ust. 1 lit. h), COM(2018) 372) – mogą być finansowane z instrumentu „Łącząc Europę” zgodnie z jego celami (art. 3 ust. 1 i art. 3 ust. 2 lit. b), COM(2018) 438).



<p>określono w celu wspierania <b>przystosowania się do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i odporności na klęski żywiołowe</b>, w szczególności poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ochronę przed klęskami żywiołowymi i zapobieganie im, przy priorytetowym traktowaniu rozwiązań opartych na ekosystemach, w tym poprzez wymianę najlepszych praktyk i wykorzystanie dostępnych zasobów wspólnie z sąsiednimi regionami i krajami, np. w regionie Morza Bałtyckiego;</li> <li>wdrożenie planów adaptacji miast do zmiany klimatu.</li> </ul>
<p>Gospodarka odpadami notuje opóźnienia pod względem recyklingu, odzysku i gospodarki o obiegu zamkniętym. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono w celu <b>wspierania przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym</b>, w szczególności poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>wspieranie recyklingu odpadów komunalnych i efektywnego gospodarowania zasobami w małych i średnich przedsiębiorstwach;</li> <li>podnoszenie świadomości obywateli oraz małych i średnich przedsiębiorstw w celu wywołania zmiany ich zachowań.</li> </ul>
<p><b>Cel strategiczny 3: Lepiej połączona Europa – mobilność oraz regionalne sieci informacyjne i komunikacyjne (ICT)</b></p>
<p>Siatkę połączeń transportowych, zwłaszcza w transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) charakteryzują luki. Problemem są też niskie standardy w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono jako wysoce priorytetowe w celu <b>osiągnięcia zrównoważonej mobilności intermodalnej, obejmującej TEN-T i połączenia transgraniczne</b>, w szczególności w celu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>wyeliminowania luk w kolejowej sieci TEN-T oraz wsparcia przejścia od transportu drogowego do kolejowego i innych zrównoważonych form transportu;</li> <li>usunięcia różnic regionalnych w drogowej sieci TEN-T, zwłaszcza na północy Polski;</li> <li>poprawy dostępności transportu publicznego na obszarach peryferyjnych, wiejskich i transgranicznych;</li> <li>dalszego ograniczenia wpływu transportu na środowisko i poprawy jego bezpieczeństwa.</li> </ul>
<p>Słabo rozwinięty transport publiczny i długi czas dojazdów do miejsc na obszarach miejskich powodują dalsze uzależnienie mieszkańców od transportu indywidualnego, co prowadzi do zatorów komunikacyjnych i dużej liczby wypadków. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono jako <b>priorytetowe w celu wspierania zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej</b>, w szczególności dla:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>promowania zintegrowanego, czystego i bezpiecznego transportu publicznego oraz aktywnych form mobilności, zgodnie z planami zrównoważonej mobilności miejskiej, w szczególności w celu poprawy połączeń miast z ich strefami dojazdu.</li> </ul>
<p>Stacjonarny dostęp do internetu w Polsce wciąż należy do najniższych w UE, a ultraszybkie łącza szerokopasmowe (powyżej 100 Mb/s) dostępne są głównie w dużych miastach. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono jako priorytetowe w celu <b>poprawy łączności cyfrowej</b>, w szczególności dla:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>uruchomienia ultraszybkich sieci szerokopasmowych na obszarach, na których występują przypadki zawodności rynku.</li> </ul>
<p><b>Cel strategiczny 4: Europa o silniejszym wymiarze społecznym – wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych</b></p>

Sytuacja na polskim rynku pracy jest ogólnie dobra, ale przejście na gospodarkę opartą na wiedzy stwarza istotne wyzwania w zakresie rozwoju umiejętności, uczenia się dorosłych i zwiększania podaży pracy. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono jako wysoce priorytetowe w celu **poprawy dostępu do zatrudnienia, w szczególności w przypadku osób długotrwale bezrobotnych, a także osób nieaktywnych zawodowo, w celu zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy, jak również w celu modernizacji instytucji rynku pracy, wspierania możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji, w tym dla pracowników z zagranicy, oraz lepszego przewidywania zmian**, w szczególności w celu:

- modernizacji publicznych służb zatrudnienia w celu skutecznego ukierunkowania polityki rynku pracy na osoby bierne zawodowo, osoby o niskich kwalifikacjach, kobiety, osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami i osoby długotrwale bezrobotne; wspierania tworzenia miejsc pracy w ekonomii społecznej;
- promowania równości płci w zakresie zatrudnienia, w szczególności poprzez zapewnienie przystępnych cenowo, wysokiej jakości usług opieki nad dziećmi poniżej 3 lat oraz poprawę równowagi między życiem zawodowym i prywatnym, w tym poprzez elastyczne formy zatrudnienia;
- poprawy dialogu społecznego poprzez zwiększenie potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych;
- dalszego rozwoju i koordynacji prognozowania rynku pracy i zapotrzebowania na umiejętności oraz polityk w tych dziedzinach;
- podnoszenia podstawowych umiejętności i promowania uczenia się dorosłych; zapewnienia środków w zakresie podnoszenia kwalifikacji i przekwalifikowania, w tym poprzez wspieranie szkoleń oferowanych przez pracodawców.

Pomimo dobrych wyników w zakresie niektórych wskaźników kształcenia, nadal utrzymują się duże wyzwania dotyczące jakości i wyników polskiego systemu kształcenia i szkolenia. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono jako wysoce priorytetowe w celu promowania **równego dostępu do kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach oraz poprawy ich jakości, skuteczności i adekwatności do potrzeb rynku pracy**, w szczególności w celu:

- wspierania rozwoju kompetencji kluczowych, w tym umiejętności cyfrowych, umiejętności na rzecz innowacji i przedsiębiorczości, a także w celu zwalczania stereotypów na wszystkich poziomach nauczania;
- poprawy dopasowania kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, w tym poprzez uczenie się oparte na pracy;
- promowania doskonałości w nauczaniu i uczeniu się w ramach szkolnictwa wyższego, w tym zwiększania współpracy międzynarodowej i mobilności oraz poprawy skuteczności systemu zapewniania jakości;
- rozwijania kompetencji nauczycieli i zwiększania atrakcyjności ich zawodu;
- poprawy dostępu do wysokiej jakości infrastruktury i usług w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem;
- zwiększenia włączającego charakteru i jakości kształcenia i szkolenia oraz wspierania poszczególnych osób uczących się pochodzących z grup defaworyzowanych;
- wspierania poradnictwa zawodowego, doradztwa, dobrej jakości i skutecznych systemów przyuczania do zawodu i praktyk zawodowych oraz systemów walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego.

Ubóstwo i wykluczenie społeczne ogólnie zmniejszają się, ale wciąż dotyczą w stosunkowo większym stopniu pewnych rodzajów gospodarstw domowych i regionów; utrzymują się też niedociągnięcia w integracji pracowników migrujących. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono jako priorytetowe w celu **wspierania aktywnego włączenia, rozwiązania problemu deprivacji materialnej i wspierania integracji społeczno-gospodarczej cudzoziemców**, w szczególności w celu:

- wspierania zintegrowanych działań na rzecz aktywnego włączenia mających dotrzeć do większej liczby osób ze środowisk defaworyzowanych;
- wzmocnienia systemu wsparcia rodziny oraz przyspieszenia procesu deinstytucjonalizacji, w szczególności w odniesieniu do dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej;
- opracowania i wdrożenia ram integracji cudzoziemców.

Opieka długoterminowa nad osobami starszymi, osobami z niepełnosprawnościami i osobami cierpiącymi na choroby przewlekłe jest słabo rozwinięta, a efekty zdrowotne tylko powoli ulegają poprawie. System opieki zdrowotnej jest zbyt skoncentrowany na szpitalach; brakuje też skutecznej koordynacji. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono jako wysoce priorytetowe w celu **promowania aktywnego i zdrowego starzenia się, poprawy równego i szybkiego dostępu do wysokiej jakości, zrównoważonych i przystępnych cenowo usług oraz w celu poprawy dostępności, skuteczności i odporności systemu opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej**, w szczególności w celu:

- wspierania dostępności produktów i usług, a także infrastruktury mieszkaniowej i infrastruktury sprzyjającej włączeniu społecznemu dla osób z niepełnosprawnościami / osób z ograniczeniami funkcjonalnymi;
- wspierania przejścia z opieki szpitalnej/instytucjonalnej na przystępne cenowo i wysokiej jakości usługi w zakresie opieki domowej i usługi środowiskowe, a także w celu koordynacji opieki zdrowotnej, opieki społecznej i opieki długoterminowej;
- wspierania równego dostępu do przystępnych cenowo usług opieki zdrowotnej, w szczególności dla grup defaworyzowanych, a także w celu wzmocnienia podstawowej opieki zdrowotnej, integracji opieki, promocji zdrowia, profilaktyki zdrowotnej i cyfrowych rozwiązań w zakresie zdrowia;
- wsparcia planowania i prognozowania dotyczącego zasobów ludzkich w opiece zdrowotnej, a także podnoszenia kwalifikacji i przekwalifikowywania personelu medycznego i personelu opieki długoterminowej.

**Cel strategiczny 5: Europa bliżej obywateli dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych**

Nieskoordynowane planowanie strategiczne i niewystarczająco rozwinięte zintegrowane podejście do działań na różnych szczeblach administracji publicznej generują dodatkowe koszty i utrudniają niwelowanie różnic rozwojowych na poziomach regionalnym i subregionalnym. Niniejsze potrzeby inwestycyjne określono w celu **wspierania zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich i wiejskich oraz wzmocnienia zdolności administracyjnych władz lokalnych** poprzez zintegrowane inwestycje terytorialne, rozwój lokalny kierowany przez społeczność i inne specyficzne narzędzia, w szczególności aby:

- wzmocnić rolę obszarów metropolitalnych jako siły napędowej wzrostu, innowacji i wydajności;
- przeciwdziałać negatywnym skutkom niekontrolowanego rozrastania się miast, w tym zanieczyszczeniu powietrza, oraz w celu racjonalizacji świadczenia usług publicznych, zwłaszcza na obszarach metropolitalnych i w ich aglomeracjach;
- przyspieszyć społeczno-gospodarczą rewitalizację obszarów podupadających, w szczególności w małych i średnich miastach, w tym w ubogich dzielnicach miejskich, strefach przemysłowych i w regionach transformacji przemysłowej i niskoemisyjnej (również poprzez uwzględnienie wyników inicjatywy dla regionów górniczych w transformacji);
- wzmocnić powiązania pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, w szczególności poprzez

<p>inwestycje w inteligentne i innowacyjne rozwiązania w dziedzinie transportu;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• łagodzić skutki zmian demograficznych i ubóstwa, zwłaszcza na obszarach wiejskich.</li> </ul>
<p><b>Elementy niezbędne do skutecznej realizacji polityki spójności</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• programowanie oparte o skuteczną realizację regionalnych programów operacyjnych i najlepsze praktyki z okresu programowania 2014–20, w tym w ramach inicjatywy na rzecz regionów rozwijających się i inicjatywy dla regionów górniczych w transformacji, a także działanie pilotażowe w województwie lubelskim w zakresie budowania zdolności administracyjnych na wstępnym etapie działań;</li> <li>• wzmocnienie zdolności beneficjentów, zwłaszcza w sektorze kolejowym i na obszarach dotkniętych wyzwaniami społeczno-gospodarczymi;</li> <li>• odpowiednie uczestnictwo i zwiększenie zdolności partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron w realizacji celów polityk publicznych;</li> <li>• uproszczenie procedur i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw;</li> <li>• konsolidacja lub lepsza strategiczna koordynacja programów mających związek z tym samym sektorem lub obszarem geograficznym, jak również lepiej ukierunkowane i mniej zburokratyzowane inwestycje w dziedzinie zdrowia;</li> <li>• określenie obszarów inteligentnej specjalizacji w oparciu o krajowe i regionalne potrzeby oraz potencjał poprawy wyników w zakresie innowacji i wspierania wzrostu wydajności;</li> <li>• szersze wykorzystanie instrumentów finansowych lub wkładów do „modułu państwa członkowskiego” w ramach InvestEU na działania generujące dochód i przynoszące oszczędności;</li> <li>• ulepszone zagospodarowanie przestrzenne i zarządzanie projektami, zwłaszcza w obszarach funkcjonalnych;</li> <li>• poprawa funkcjonowania zamówień publicznych.</li> </ul>

## ŹRÓDŁA

- Badania Społeczne MSK (2017), *Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych* ([https://www.pfron.org.pl/fileadmin/Badania\\_i\\_analizy/Badanie\\_potrzeb\\_ON/Raport\\_koncowy\\_badanie\\_potrzeb\\_ON.pdf](https://www.pfron.org.pl/fileadmin/Badania_i_analizy/Badanie_potrzeb_ON/Raport_koncowy_badanie_potrzeb_ON.pdf)).
- Beetsma R. M. W. J., Debrun X. (2016), *Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness*, IMF Working Paper 16/86.
- Bellani L., Bia M. (2016), *Intergenerational poverty transmission in Europe: The role of education*, Working Paper Series of the Department of Economics, Uniwersytet w Konstancji, 2016-02.
- Bukowski P., Novokmet F. (2017), *Top Incomes during Wars, Communism and Capitalism: Poland 1892-2015*, LSE International Inequalities Institute, Working Paper 17 (<http://www.lse.ac.uk/International-Inequalities/Assets/Documents/Working-Papers/Working-Paper-17-Top-Incomes-during-Wars-Communism-and-Capitalism-Poland-1892-2015-Pawel-Bukowski-and-Filip-Novokmet.pdf>).
- CASE i IAS (2018), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report, TAXUD/2015/CC/131*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych i Institute for Advanced Studies, Warszawa.
- Coletta, G., Graziano C., Infantino G. (2015), *Do fiscal councils impact fiscal performance?*, Departament Skarbu włoskiego Ministerstwa Gospodarki i Finansów, dokument roboczy nr 1.
- Eurofund (2018), *Zaangażowanie krajowych partnerów społecznych w europejski semestr 2017: Praktyki dialogu społecznego*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- Debrun X., Hauner D., Kumar M. (2009), *Independent fiscal agencies*, Journal of Economic Surveys, t. 23, nr 1.
- Debrun, X., Kinda T. (2014), *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset*, IMF Working Paper 14/58, MFW.
- Domagała A., Klich J. (2018), *Planning of Polish physician workforce – Systemic inconsistencies, challenges and possible ways forward*, Health Policy, 122(2), 102–108.
- EASAC (2018), *Extreme Weather Events in Europe. Preparing for climate change adaptation: an update on EASAC's 2013 study*, European Academies' Science Advisory Council ([https://easac.eu/fileadmin/PDF\\_s/reports\\_statements/Extreme\\_Weather/EASAC\\_Statement\\_Extreme\\_Weather\\_Events\\_March\\_2018\\_FINAL.pdf](https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Extreme_Weather/EASAC_Statement_Extreme_Weather_Events_March_2018_FINAL.pdf)).
- EUNB (2018), *2018 EU-wide stress test results*, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, 2 listopada 2018 r.
- Edmark K., Hanspers K. (2012), *Is welfare dependency inherited? Estimating the causal welfare transmission effects using Swedish sibling data*, Uniwersytet w Uppsali, Wydział Ekonomii, Ośrodek Badań nad Rynkiem Pracy, Working Paper Series, 2012:2.
- ETUC (2019), *European Semester 2019: ETUC Report on national trade unions inputs for the early-stage consultation on Country Reports*, Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (w przygotowaniu).
- Komisja Europejska (2016), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Łączność dla konkurencyjnego jednolitego*



rynku cyfrowego: w kierunku europejskiego społeczeństwa gigabitowego, COM(2016) 587 final, oraz dokument roboczy służb Komisji, SWD(2016) 300final.

Komisja Europejska (2017a), *Sprawozdanie krajowe – Polska 2017 r.*, SWD(2017) 86 final.

Komisja Europejska (2017b), *Dziewiąte sprawozdanie na temat statusu wdrożenia i programów wykonania dyrektywy Rady dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (COM(2017) 749) oraz dokument roboczy służb Komisji towarzyszący sprawozdaniu (SWD(2017) 445).*

Komisja Europejska (2017c), *Peer Review of Poland's Higher Education and Science System*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Komisja Europejska (2018a), *Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący komunikatowi Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego sektora detalicznego odpowiadającego potrzebom XXI wieku, Bruksela, 19.4.2018, SWD(2018) 236 final.*

Komisja Europejska (2018b), *Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotyczącemu Polski, Bruksela, 24.9.2018, SWD(2018) 426 final.*

Komisja Europejska (2018c), *Sprawozdanie krajowe – Polska 2018 r.*, SWD(2018) 219 final.

Komisja Europejska (2018d), *Projekt wspólnego sprawozdania Komisji i Rady o zatrudnieniu*, COM(2018) 761 final.

Komisja Europejska (2018e), *European Innovation Scoreboard 2018*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Komisja Europejska (2018f), JRC Science for Policy Report, *RIO Country Report 2018: Poland*.

Komisja Europejska (2018g), *New assessment of ESIF administrative costs and burden* ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2018/new-assessment-of-esif-administrative-costs-and-burden](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/new-assessment-of-esif-administrative-costs-and-burden)).

Komisja Europejska (2018h), *Bezpieczeństwo ruchu drogowego: Dane za 2017 r. wskazują na poprawę, lecz osiągnięcie znacznego postępu wymaga bardziej zdecydowanych działań*, komunikat prasowy z dnia 10 kwietnia 2018 r. ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-2761\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-2761_pl.htm)).

Komisja Europejska (2018i), *Statistical pocketbook 2018 – Transport*, s. 105–108 ([https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en)).

Komisja Europejska (2018j), *The 2018 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU Member States (2016–2070)*, European Economy Institutional Paper nr 79, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Komisja Europejska (2018k), *The state of university-business cooperation in Europe* (<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1b03ee59-67a4-11e8-ab9c-01aa75ed71a1/language-en>).

Komisja Europejska (2019a), *Fiscal Sustainability Report 2018*, Institutional Paper 094, Luksemburg.

Komisja Europejska (2019b), *Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r.*, w przygotowaniu.

Komisja Europejska (2019c), *European Digital Scoreboard 2019*.

GEODH (2014), *Geothermal DH Potential in Europe* (<http://geodh.eu/wp-content/uploads/2014/11/GeoDH-Report-D-2.2-final.pdf>).

Golinowska S. (2018), *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.

Grant Thornton (2018a), *Aktualizacja Barometru stabilności otoczenia prawnego w Polsce* ([http://grantthornton.pl/kategorie\\_publicacji/raporty/barometr-prawa](http://grantthornton.pl/kategorie_publicacji/raporty/barometr-prawa)).

Grant Thornton (2018b), *Organy podatkowe wydają wadliwe interpretacje podatkowe, Analiza indywidualnych interpretacji podatkowych wydanych warunkowo. Dlaczego nie dają ochrony?*.

GUS (2014), *Prognoza dla powiatów i miast na prawie powiatu oraz podregionów na lata 2014–2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa (<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-dla-powiatow-i-miast-na-prawie-powiatu-oraz-podregionow-na-lata-2014-2050-opracowana-w-2014-r-5,5.html>).

GUS (2018a), *Budżety gospodarstw domowych w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

GUS (2018b), *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2017 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Hanushek E. A., Piopiunik M., Wiederhold S. (2018), *The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Teacher Cognitive Skills and Student Performance*, NBER working paper nr 20727.

Herbst M. (2018), *Wynagrodzenia nauczycielskie – kto ma rację?* (<https://wiedzadlapolityki.wordpress.com/2018/04/17/wynagrodzenia-nauczycielskie-kto-ma-racje/>).

IBRD (2018), *Podkarpackie and Świętokrzyskie: Towards More Efficient Spatial Planning*, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (<http://documents.worldbank.org/curated/en/403871528788411320/pdf/Podkarpackie-and-wi-tokrzyskie-Towards-More-Efficient-Spatial-Planning.pdf>).

MFW (2017FR), *Republic of Poland: Developing a Medium-Term Budget Framework, Technical Assistance Report*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Waszyngton.

Janas K., Jarczewski W. (red.) (2017), *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych. Raport o stanie polskich miast*, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM, Kraków.

Komorowski Ł., Stanny M. (2017), *Publiczny transport zbiorowy na obszarach wiejskich – wnioski z badań*, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 2017, tom XIX, zeszyt 3, Warszawa.

KRBRD (2018), *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2017 r.*, Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Warszawa.

Magda I., Kielczewska A., Brandt N. (2018), *The Effects of Large Universal Child Benefits on Female Labour Supply*, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper Series nr 11652.

Masuch K., Anderton R., Setzer R., Benalal N. (2018), *Structural policies in the euro area*, ECB Occasional Paper Series nr 210.

MEN (2018), *Odpowiedź MEN ws nauczania indywidualnego ze statystykami*, DWKI-WSPE.4034.45.2018.AP, Ministerstwo Edukacji Narodowej.

MF i MIR (2015), *Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo*, Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/przeglady-wydatkow>).

MF (2016), *Preferencje podatkowe w Polsce, Nr 7, Stan prawny na 31 grudnia 2015 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

MF (2018), *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Ordynacja podatkowa*, Ministerstwo Finansów, Warszawa (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12317902/katalog/12547398#12547398>).

Ministerstwo Cyfryzacji (2017), *Koncepcja e-Dowód – kontynuacja projektu pl.ID i realizacja powiązanych projektów* ([www.gov.pl/web/cyfryzacja/e-dowod-dowod-z-warstwa-elektroniczna](http://www.gov.pl/web/cyfryzacja/e-dowod-dowod-z-warstwa-elektroniczna)).

MPiT (2018), *Zatory płatnicze w Polsce – Zielona Księga*, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, ([https://www.mpit.gov.pl/media/55168/Zielona\\_Ksiega\\_Zatory\\_platnicze\\_w\\_Polsce.pdf](https://www.mpit.gov.pl/media/55168/Zielona_Ksiega_Zatory_platnicze_w_Polsce.pdf)).

Myck M., Oczkowska M. (red.) (2017), *Pokolenie 50+ w Polsce na tle Europy: aktywność, zdrowie i jakość życia. Wyniki na podstawie badania SHARE*, Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA.

NBP (2017), *Kwartalny raport o rynku pracy i sytuacji gospodarstw domowych*, Narodowy Bank Polski ([https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/rynek\\_pracy/rynek\\_pracy.html](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/rynek_pracy/rynek_pracy.html)).

NBP (2018), *Szybki Monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw nr 4/18*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.

Nerlich C., Reuter W. H. (2013), *The Design of National Fiscal Frameworks and Their Budgetary Impact*, ECB Working Paper Series nr 1588.

NIK (2017a), *Informacja o wynikach kontroli. Opieka nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

NIK (2017b), *Informacja o wynikach kontroli. Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

NIK (2018a), *Informacja o wynikach kontroli: system oceny jakości kształcenia w szkołach wyższych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

NIK (2018b), *Informacja o wynikach kontroli: przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT*, KBF.430.003.2018, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

NIK (2018c), *Informacja o wynikach kontroli: usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

NIK (2018d), *NIK o kształceniu uczniów z niepełnosprawnościami*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

Obywatelskie Forum Legislacji (2018), *Legislacja bez dialogu, Wnioski z obserwacji procesu legislacyjnego w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku: XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji*, Fundacja im. Stefana Batorego, Forum Idei, Warszawa [zaktualizować w lutym; w przygotowaniu].

OECD (2018a), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, OECD Publishing, Paryż.

OECD (2018b), *OECD Economic Surveys: Poland*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, OECD Publishing, Paryż.

OECD (2018c), *Rethinking Regional Development Policy-making*, OECD Multi-level Governance Studies, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, OECD Publishing, Paryż.

Opening Doors (2018), *Poland country fact sheet*, Kampania „Opening Doors for Europe’s Children” (<http://www.openingdoors.eu/wp-content/uploads/2018/02/country-fiche-Poland-2017.pdf>).

PKO BP (2018), *Investment rate in Poland – higher than it seems*, Poland macro weekly, 7 września.

Putterman L., Weil D. N. (2010), *Post-1500 Population Flows and the Long-Run Determinants of Economic Growth and Inequality*, The Quarterly Journal of Economics, 125(4): 1627–1682.

Rzecznik Praw Obywatelskich – RPO (2018), *RPO do MEN – prośba o uzupełnienie informacji ws nauuczania indywidualnego*, XI.7036.12.2017.AKB.

Sancak C., Velloso R., Xing J. (2010), *Tax Revenue Response to Business Cycle*, IMF Working Paper 10/71.

Komitet Ochrony Socjalnej i Komisja Europejska (2018), *Pension Adequacy Report 2018: current and future income adequacy in old age in the EU (Volume 2 – country profiles)*, Komitet Ochrony Socjalnej i Komisja Europejska, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Sokołowski J., Kielczewska A., Lewandowski P. (2019), *Defining and measuring energy poverty in Poland*, IBS Research Report 01/2019, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

Stec K., Strzebońska A., Worek B., Antosz P. (2018), *Rozwój kompetencji – uczenie się osób dorosłych i podmioty oferujące usługi rozwojowe*, Bilans Kapitału Ludzkiego 2017, Kraków.

Śleszyński P. (2018), *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Klub Jagielloński, Warszawa (<https://klubjagiellonski.pl/publikacje/polska-srednich-miast-zalozenia-i-koncepcja-deglomeracji-w-polsce>).

UZP (2018), *Koncepcja nowego Prawa zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych.

Visa (2016), *Europeans “touched to pay” three billion times in the last 12 months*, 11 maja 2016 r. (<https://www.visaeurope.com/media/pdf/36283.pdf>).

Ward A., Zinni M., Marianna P. (2018), *International productivity gaps: Are labour input measures comparable?*, OECD Statistics Working Papers, 2018/12, OECD Publishing, Paryż.

Winckler, G. i in. (2017), *Horizon 2020 Policy Support Facility Peer Review of Poland's Higher Education and Science system*, Komisja Europejska, Bruksela.

WiseEuropa, Fundacja Przyjaciółka i Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej (2018), *Postępy deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w Polsce*, Warszawa.

Wiśniewska L. (2017), *Eco-Innovation Observatory Country Profile 2016–2017: Poland* ([https://ec.europa.eu/environment/ecoap/poland\\_en](https://ec.europa.eu/environment/ecoap/poland_en)).

Bank Światowy (2018), *Doing Business 2019: Training for Reform*, Grupa Banku Światowego, Waszyngton, DC.