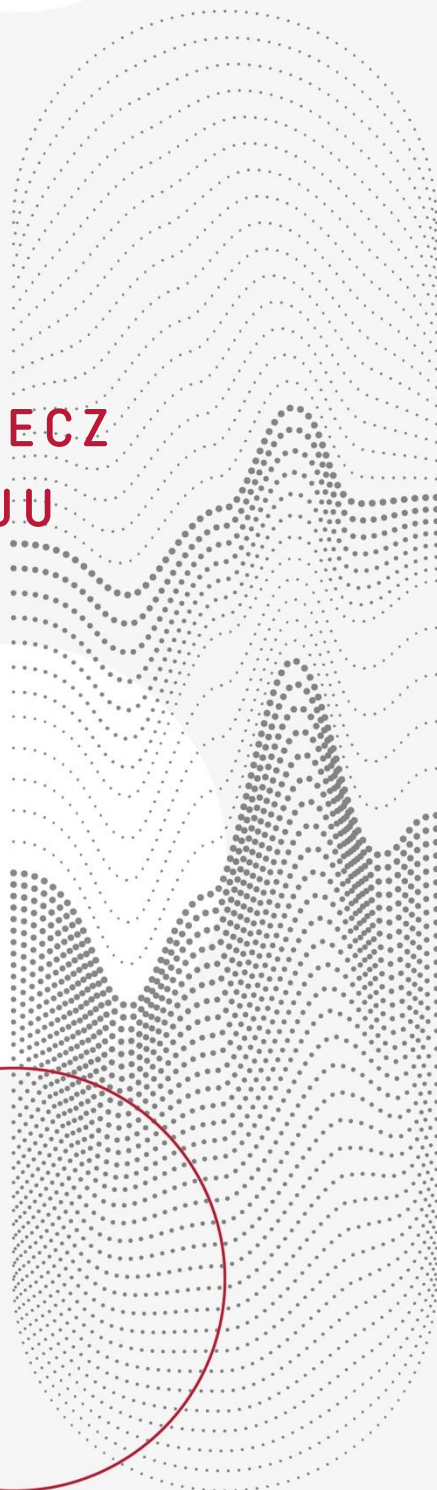
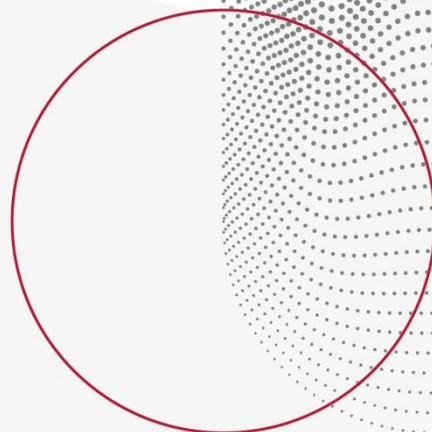
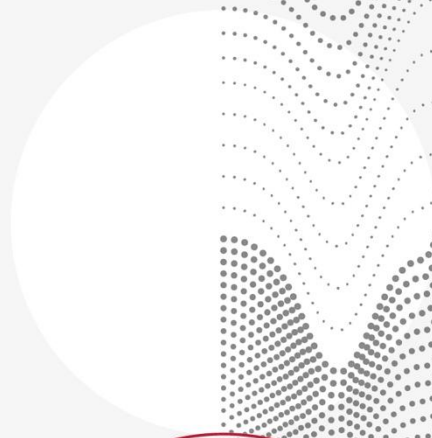


WRZESIEŃ 2016

**OPINIA IBS  
ODNOŚNIE DO WYBRANYCH  
OBSZARÓW STRATEGII NA RZECZ  
ODPOWIEDZIALNEGO ROZWOJU**



## Spis treści

WSTĘP .....	3
FINANSE PUBLICZNE .....	4
RYNEK PRACY .....	7
DEMOGRAFIA I POLITYKA RODZINNA .....	10
KAPITAŁ LUDZKI .....	12
ZAGADNIENIA DOTYCZĄCE ZDROWIA I SEKTORA OCHRONY ZDROWIA.....	16
EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA.....	18
PROGRAM ELEKTROMOBILNOŚĆ .....	20

## Wstęp

Instytut Badań Strukturalnych przedstawia opinię dotyczącą wybranych propozycji projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) będącej rozwinięciem Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, przyjętego przez Radę Ministrów 16 lutego 2016 r. Ocenę formułujemy wyłącznie w odniesieniu do tych obszarów SOR, które na co dzień stanowią przedmiot naszej refleksji badawczej. Koncentrujemy się zatem na finansach publicznych, rynku pracy, demografii, polityce rodzinnej i społecznej, edukacji, systemie ochrony zdrowia, energii i klimacie. Uwagi zgłaszamy w ramach trwających aktualnie konsultacji społecznych.

## Obszar - finanse publiczne

Jakub Sawulski, Marek Antosiewicz

Strategia w obszarze finansów publicznych została zbudowana w oparciu o jeden scenariusz makroekonomiczny. Biorąc pod uwagę wrażliwość stanu finansów publicznych na wahania cyklu koniunkturalnego, należałoby oczekiwać symulacji wpływów i wydatków sektora finansów publicznych przynajmniej w dwóch dodatkowych scenariuszach – spowolnienia i przyspieszenia wzrostu gospodarczego. W szczególności należy określić ryzyko przekroczenia progów/limitów dla wysokości deficytu finansów publicznych i długu publicznego zapisanych w kryteriach z Maastricht oraz polskiej Konstytucji, jakie mogłoby wystąpić w sytuacji pogorszenia koniunktury gospodarczej.

**Strategia nie daje gwarancji zrealizowania założonej w Aktualizacji Planu Konwergencji** (ujętej także w Strategii) **ścieżki redukcji deficytu sektora general government do 1,3% PKB w 2019 roku**. W Strategii zapisano, że kształtowanie się deficytu w 2016 i 2017 będzie wynikiem realizacji priorytetowych reform nowego rządu wspierających wzrost gospodarczy, nie podając jednak, jakie są to reformy i jaki jest ich spodziewany koszt (ewentualnie korzyść) dla finansów publicznych i wpływ na wzrost PKB. Nie jest jasne zatem, skąd wynika planowany spadek deficytu.

Głównym działaniem mającym wpłynąć na poprawę salda finansów publicznych jest uszczelnienie systemu podatkowego. Słusznie wskazano je jako jeden z priorytetów Strategii w obszarze finansów publicznych, jednak brakuje konkretnych wyliczeń dotyczących możliwych korzyści fiskalnych z planowanych działań. Wyliczenia takie zawiera Aktualizacja Planu Konwergencji – w latach 2017-2019 planowane działania mają przynieść od 22 do 33 mld zł dodatkowych dochodów podatkowych, a więc średnio około 0,5% PKB rocznie. Dochody te – jakkolwiek istotne – nie wystarczą do realizacji głównego postawionego celu, jakim są „Stabilne, efektywne i zrównoważone finanse publiczne”.

W Strategii słusznie dostrzeżono problem nadmiernych przywilejów emerytalnych określonych grup zawodowych, jednak zapisana **deklaracja „analizy przywilejów emerytalno-rentowo-kompensacyjnych” jest zbyt ogólna** i nie daje odpowiedzi na pytanie, czy w horyzoncie Strategii zostaną podjęte działania w kierunku ich likwidacji lub znaczącego ograniczenia. Strategia nie obejmuje także skutków fiskalnych planowanego przez rząd powrotu do niższego wieku emerytalnego.

**Analiza strony wydatkowej polskich finansów publicznych jest niewystarczająca i oparta o niewłaściwe dane statystyczne**. Używane w treści Strategii sformułowania typu „Wydatki publiczne w Polsce są relatywnie znacznie niższe niż średnio w UE” sugerują, że analiza została dokonana na tle średniej arytmetycznej udziału wydatków publicznych w PKB w państwach UE. Tymczasem tłem dla tej analizy jest suma wartości nominalnej wydatków w państwach UE odniesiona do wartości PKB całej Unii. Takie podejście zwiększa znaczenie największych państw UE (Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch), a marginalizuje znaczenie państw CEE (państwa Europy Środkowo-Wschodniej należące do UE). Przykładowo w 2014 roku wydatki publiczne w Niemczech były w wartości nominalnej 2,8 razy wyższe niż suma wydatków publicznych w 11 państwach CEE. Znacznie lepszym tłem dla oceny obszaru finansów publicznych w Polsce byłaby średnia arytmetyczna relacji wydatków publicznych do PKB w państwach UE oraz osobno w państwach CEE.

Zastosowanie sumy w miejsce średniej arytmetycznej nie pozwala na właściwą diagnozę finansów publicznych i prowadzi do błędnych wniosków. Stwierdza się przykładowo, że Polska jest krajem o „niższych niż w UE wydatkach na ochronę socjalną”. Tymczasem **różnica pomiędzy wydatkami na ochronę socjalną w relacji do PKB**

**w Polsce a średnią w państwach UE w 2014 roku była znacznie mniejsza niż wykazana w Strategii** (wyniosła 1, 2 pkt proc. wobec 3,4 pkt proc. wykazanych w Strategii), a od 2016 roku, gdy do wydatków na ochronę socjalną zostanie zaliczony także program „Rodzina 500+” (wartość – ok. 1% PKB), wysokość wydatków na ochronę socjalną w relacji do PKB w Polsce będzie zbliżona do średniej w państwach UE. Warto także zwrócić uwagę, że wydatki na ochronę socjalną w relacji do PKB w Polsce są wyższe niż w większości państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej (w 2014 roku 16,1% w Polsce, wobec 14,4% średnio w państwach CEE).

Mankamentem Strategii jest również brak analizy wydatków w podkategoriach klasyfikacji COFOG, w tym w szczególności brak podziału na podkategorie wydatków socjalnych, stanowiących w 2014 roku 38% wydatków publicznych w Polsce. **Podkategorią, w której wydatki w relacji do PKB w Polsce są szczególnie wysokie są „świadczenia na rzecz rodziny osoby zmarłej”.** W 2014 roku w Polsce wydano na ten cel 31,2 mld zł, a więc równowartość 1,8% PKB. Tylko w czterech państwach UE wydatki na ten cel były wyższe, a średnia w państwach UE i CEE wyniosła odpowiednio 1,1% i 0,8%. Wydatki na świadczenia dla rodzin osoby zmarłej w Polsce obejmują przede wszystkim renty rodzinne, na które w 2014 roku tylko z ZUS wydano 26,4 mld zł (według obecnie obowiązujących regulacji członkowie rodziny otrzymują 85-95% świadczenia emerytalnego lub rentowego osoby zmarłej). Przedstawione dane wskazują, że system zabezpieczania dochodów na wypadek śmierci bliskiej osoby w Polsce jest nadmiernie kosztowny i istnieje duża (nawet ok. 1% PKB) przestrzeń do oszczędności wydatkowych w tym zakresie, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w przedstawionych w Strategii wyzwaniach w obszarze finansów publicznych.

W Strategii **słusznie zdiagnozowano, że wydatki publiczne na ochronę zdrowia w Polsce są relatywnie niskie.** Oczekiwane podniesienie jakości ochrony zdrowia bez zwiększenia nakładów może być trudne do zrealizowania, a w Strategii nie określono, czy celem będzie zwiększenie nakładów publicznych na ochronę zdrowia oraz jakie mogą być potencjalne źródła finansowania dla wyższych wydatków.

**Poważną luką strategii jest niewpisanie do zmian systemowych tzw. jednolitego podatku.**

Wprowadzenie uproszczonego, powszechnego i progresywnego systemu opodatkowania pracy w Polsce jest jednym z największych wyzwań w obszarze finansów publicznych oraz rynku pracy i może być jedną z najważniejszych zmian w systemie podatkowym w ostatnich kilkunastu latach. Według zapowiedzi przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów prace koncepcyjne nad wprowadzeniem jednolitego podatku są już w toku, jednak realizacja tego projektu wciąż wiąże się z dużą niepewnością. Sformalizowanie założeń propozycji jednolitego podatku i wpisanie ich do Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zwiększałoby rangę projektu i prawdopodobieństwo jego powodzenia.

**Wątpliwości budzą przynajmniej dwa z czterech wskaźników monitorowania rezultatów Strategii w obszarze finansów publicznych.**

Po pierwsze, docelowa (na 2020 rok) wysokość relacji dochodów podatkowych do PKB nie uwzględnia planowanego wprowadzenia jednolitego podatku. Zgodnie z zapowiedziami przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów wydzieleniu z jednolitego podatku będzie podlegała tylko składka emerytalna, co przy założeniu, że jego wprowadzenie będzie neutralne fiskalnie oznacza, że wzrosną dochody podatkowe sektora finansów publicznych (kosztem dochodów składkowych). Podniesienie wartości wskaźnika dochodów podatkowych do PKB powyżej 20% nastąpi wtedy automatycznie. Po drugie, wskaźnik deficytu sektora general government jest nieelastyczny wobec zmian koniunktury – zupełnie innym wyzwaniem jest utrzymywanie deficytu poniżej 3% PKB w okresach dobrej i słabej koniunktury gospodarczej (nawet biorąc pod uwagę fakt, że wpływ komponentu cyklicznego na saldo polskich finansów publicznych jest stosunkowo niewielki). Z tego powodu znacznie lepszym wskaźnikiem monitorowania rezultatów strategii byłby średniookresowy cel budżetowy (MTO), który dotyczy deficytu strukturalnego (deficytu general government skorygowanego o wpływ komponentu cyklicznego). Zmniejszenie

deficytu strukturalnego do wysokości 1% PKB (zgodnie z wymogami MTO) byłoby jednocześnie silną gwarancją tego, że w przypadku wystąpienia dekonunktury gospodarczej deficyt sektora general government nie przekroczy 3% PKB.

**Pożądanym kierunkiem działania jest zapisana w Strategii konieczność zapewnienia „spójnego systemu klasyfikowania, ewidencjonowania i sprawozdawczości” w obszarze finansów publicznych.** Obecnie proces budżetowania i sprawozdawczości koncentruje się niemal wyłącznie na budżecie państwa, co zawęża debatę publiczną i ogranicza możliwości analizowania sytuacji sektora finansów publicznych. W tym kontekście rekomendujemy wprowadzenie do obowiązków Ministerstwa Finansów sporządzanie rozbudowanego sprawozdania z sytuacji całego sektora finansów publicznych. Sprawozdanie takie powinno zawierać zbiorcze dane finansowe dla wszystkich rodzajów jednostek należących do SFP (przed konsolidacją), jednolitą i przejrzystą klasyfikację dochodów i wydatków publicznych, informacje o przepływach środków finansowych pomiędzy poszczególnymi rodzajami jednostek SFP oraz klasyfikację dochodów i wydatków publicznych po konsolidacji wraz z opisem najistotniejszych zmian w stosunku do lat poprzednich.

## Obszar – rynek pracy

Piotr Lewandowski, Roma Keister

Rynek pracy w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju występuje jako jeden z kilku wymiarów spójności społecznej. Poświęcono mu niewiele uwagi, zwłaszcza biorąc pod uwagę to, że praca jest głównym źródłem dochodów ludności oraz najważniejszym sposobem poprawy standardu życia rodzin o niskich dochodach.

### Uwaga horyzontalna

Mankamentem strategii jest brak powiązania celów i działań w zakresie wzrostu gospodarczego, w szczególności w obszarze reindustrializacji i rozwoju innowacyjnych firm, z kwestiami rynku pracy (np. strukturą dostępnych w Polsce zasobów pracy). Nie przedstawiono potencjalnego wpływu działań w obszarze wzrostu na zatrudnienie i płace różnych grup społeczno-ekonomicznych. Ponieważ reindustrializacja i podniesienie innowacyjności mogą zwiększyć nierówności płacowe, a określenie z góry ich skutku netto dla zatrudnienia jest niejednoznaczne, Strategia powinna przedstawiać szacunki w tym zakresie.

Strategia identyfikuje cztery problemy polskiego rynku pracy:

1. Niski wskaźnik zatrudnienia w niektórych grupach społecznych, w tym wśród osób starszych i kobiet;
2. Segmentację rynku pracy;
3. Niską elastyczność rynku pracy;
4. Zatrudnienie nieformalne (szara strefa).

### Segmentacja rynku pracy

Strategia słusznie identyfikuje jako jedno z wyzwań segmentację rynku pracy wynikającą z powszechnego używania umów czasowych (o pracę na czas określony lub cywilnoprawnych) i zakłada przeciwdziałanie jej poprzez „wprowadzenie tzw. jednego kontraktu, wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej dla niektórych umów cywilnoprawnych, lepsze egzekwowanie obowiązujących rozwiązań prawnych dot. zakazu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi”. To słuszny kierunek działań. Niestety działania te nie znalazły się, a powinny były, w projektach strategicznych przewidzianych do realizacji do roku 2020 i nie zostały skonkretyzowane.

Strategia nie precyzuje, jaką formę miałyby przyjąć **jeden (jednolity) kontrakt o pracę** w Polsce. Naszym zdaniem jego głównymi elementami powinny być następujące rozwiązania:

- Okres wypowiedzenia w momencie zawarcia umowy wynosi tydzień i z każdym kwartałem stażu pracy w danej firmie rośnie o tydzień, aż do osiągnięcia 12 tygodni po trzech latach pracy;
- Wysokość odprawy w przypadku zwolnienia pracownika ze względu na restrukturyzację przedsiębiorstwa – do 5 lat stażu pracy w danej firmie brak odprawy, w przypadku stażu pracy od 5 do 10 lat odprawa w wysokości miesięcznego wynagrodzenia; powyżej 10 lat – trzykrotność, powyżej 15 lat – sześciokrotność miesięcznego wynagrodzenia;
- Każde rozwiązanie umowy przez pracodawcę wymaga podania uzasadnionej przyczyny.

Sugerujemy następujące dodatkowe działania, które powinny towarzyszyć wprowadzeniu jednego kontraktu:

- Obniżenie całkowitego klina podatkowego nakładanego na płace poniżej mediany, w celu zmniejszenia różnicy między kosztami umów o pracę i umów cywilnoprawnych. Jest to niezbędne dla przeciwdziałania nadużywaniu

umów cywilnoprawnych – w 2014 roku klin nakładany (przy umowie o pracę) na płacę minimalną w Polsce był najwyższy w UE. Przyczyniłoby się także do podniesienia dochodów uboższej części ludności i zmniejszyłoby nierówności dochodowe. Sposobem obniżenia klina może być wprowadzenie tzw. jednolitego podatku, zapowiadanego w maju br. przez przewodniczącego Komitetu Stałego Rady Ministrów. Niestety w Strategii się on nie znalazł.

- Podniesienie przestrzegania prawa pracy i płacy minimalnej poprzez: (i) umożliwienie anonimowego zgłaszania nadużyć (przez telefon lub stronę internetową), (ii) stygmatyzację pracodawców łamiących prawo pracy przez publikowanie nazw i miejscowości działania pracodawców nie wypłacających pracownikom wynagrodzeń, łamiących rażąco kodeks pracy i płacę minimalną (wzorem brytyjskim).
- Zmiany w działaniu agencji pracy tymczasowych (APT). Strategia pomija problem działania APT, które są jednym ze źródeł segmentacji. Liczba APT w Polsce jest ogromna w porównaniu do innych krajów UE. W 2014 roku w Polsce działało 5157 agencji zatrudnienia, z czego 1753 to APT. Ustawa regulująca działalność APT nie przewiduje żadnych wymogów finansowych do rozpoczęcia takiej działalności i pozwala takie usługi świadczyć każdej osobie fizycznej. W 2014 roku, 2137 agencji zatrudnienia funkcjonowało jako osoby fizyczne. Łatwość zakładania i prowadzenia APT jest bodźcem do zakładania fasadowych agencji w celu obniżenia kosztów pracy. Brak wymogów regulujących działalność APT sprawia, że pracownicy mogą być „przerzucani” między nowozakładanymi agencjami-krzakami po to, by ominąć ustawowy limit 12 miesięcy pracy danego pracownika agencji u jednego pracodawcy „użytkownika” (12 miesięcy). Tworzy ryzyka związane z upadaniem takich agencji i powstawaniem zaległości podatkowych i składowych. Ponadto, wg danych MRPiPS, w 2014 roku aż 50% osób zatrudnianych przez APT pracowało w oparciu o umowę cywilnoprawną. Do rozwiązania problemu segmentacji potrzebne jest wprowadzenie bardziej restrykcyjnych zasad zakładania i prowadzenia APT.

### Aktywność zawodowa i zatrudnienie kobiet

W Strategii słusznie został zauważony problem niskiego wskaźnika zatrudnienia kobiet, jednakże nie zdefiniowano działań, które miałyby go zwiększyć. Określenie tych działań jest szczególnie ważne w obliczu wprowadzenia programu „Rodzina 500+”. Bezwarunkowe transfery pieniężne adresowane do rodziców obniżają aktywność zawodową kobiet oraz ich zatrudnienie. Część kobiet zniknie z rynku pracy na dłuższy okres, dlatego niezbędne są działania wspierające oraz zachęcające je do powrotu na rynek pracy:

- Wprowadzenie tzw. zasady „złotówka za złotówkę” w programie „500+” (zasada ta funkcjonuje w przypadku świadczeń rodzinnych).
- Rozwój dobrej jakości, bezpłatnej (lub niskopłatnej) opieki dla dzieci w żłobkach i przedszkolach. Poprawa jakości opieki w placówkach już istniejących.
- Rozwój różnorodności dostępnych form opieki. Warte wsparcia jest instytucja „opiekuna dziennego” (w tej chwili w Polsce jest nieco ponad 600 punktów oferujących tę formę opieki). Wiąże się to z ułatwieniem zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu.
- Utworzenie programów wsparcia powrotu kobiet na rynek pracy po dłuższych przerwach poprzez: 1) organizowanie adresowanych do nich szkoleń, 2) ułatwienie zatrudniania przez czasowe obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne po stronie pracodawcy.

### Aktywność zawodowa i zatrudnienie osób po 50 roku życia oraz osób młodych

Strategia wskazuje potrzebę, ale nie precyzuje działań w celu aktywizacji zawodowej osób po 50. roku życia. Wyzwania w zakresie aktywności zawodowej osób starszych będą pogłębione przez planowane obniżenie wieku emerytalnego, które przyniesie negatywne skutki dla aktywności i zatrudnienia osób starszych.



Działania w celu aktywizacji i wzrostu zatrudnienia osób starszych, a tym samym realizacji zamierzeń Strategii, to:

- Kontynuacja podwyższania wieku emerytalnego zgodnie z reformą wdrażaną od 2013 roku. Między 2004 a 2015 rokiem, wzrost zatrudnienia osób po 55 roku życia był jednym z głównych powodów wzrostu zatrudnienia ogółem w Polsce. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 wzrósł z 26% w 2004 roku do 44% w 2015 roku, jednak nadal był poniżej średniej w UE (53%). Odsetek osób, które nadal pracują w tym samym miejscu pracy po przekroczeniu 60. roku życia uległ podwojeniu. Reformy wcześniejszych emerytur i rozpoczęcie procesu podnoszenia wieku emerytalnego wiązały się z dużym wzrostem zatrudnienia osób starszych i proces ten powinien być kontynuowany;
- Profilaktyka zdrowotna – umożliwienie wspierania badań okresowych pracowników i profilaktyki z zakresu medycyny pracy z środków Zakładowych Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFŚS);
- Przeciwdziałanie dyskryminacji osób starszych na rynku pracy przez kampanie społeczne i światopoglądowe;
- Zwiększenie finansowania programów adresowanych do osób starszych, przy jednoczesnym zmniejszeniu skali dofinansowywania staży osób młodych (w 2015 stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 wynosiła 21%, spadła z 27% w latach 2012-2013 i była niższa niż średnio w UE – 22%).

### Szara strefa

Wśród działań służących ograniczeniu pracy w szarej strefie należy rozważyć:

- Obniżenie całkowitego klina podatkowego nakładanego na płace poniżej mediany (jak wyżej);
- Zniesienie powiązania między rejestracją w Urzędzie Pracy a ubezpieczeniem zdrowotnym.

### Uwagi szczegółowe

- Porównanie pracy „na umowach niedających stałego zatrudnienia” w roku 1998 i 2015 (s. 120) – w roku 1998 pytanie w BAEL dotyczyło pracy dorywczej, w 2015 – pracy na umowę czasową. Pytania i wyniki dla tych lat nie są porównywalne;
- Niska elastyczność rynku pracy (s. 120) – definicja elastyczności jako skali wykorzystania „elastycznych sposobów świadczenia pracy” (np. różne godziny pracy, telepraca jest bardzo wąska. Jest to tzw. elastyczność wewnętrzna. Natomiast elastyczność zewnętrzna – możliwość zatrudniania pracowników w różnych formach i dostosowania poziomu zatrudnienia przez niestandardowe formy zatrudnienia, jest w Polsce wysoka (i wiąże się z segmentacją). Przez ostatnie kilka lat wzrosła także elastyczność makroekonomiczna, związana z dostosowaniami płac i czasu pracy w cyklu koniunkturalnym;
- Brak wyjaśnienia jak rozumiana jest „biała gospodarka” (s. 129);
- Tworzenie ścieżek imigracji dla wybranych kategorii cudzoziemców (s. 129) – Strategia powinna precyzować, w jakich branżach, zawodach i typach kompetencji rząd dostrzega największe potrzeby polskiego rynku pracy w zakresie zatrudnienia cudzoziemców.

## Obszar - demografia i polityka rodzinna

Piotr Lewandowski, Iga Magda

Wyzwania demograficzne zajmują ważne miejsce w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, co jest właściwie w świetle tempa zachodzących i nadchodzących w Polsce zmian demograficznych. Strategia błędnie identyfikuje jednak priorytet w zakresie polityk przeciwdziałających zmianom demograficznym:

„Kluczem do wyjścia z pułapki demograficznej jest zwiększenie liczby urodzeń dzieci w Polsce – co zapewni w przyszłości odpowiednią liczbę osób w wieku produkcyjnym i strukturę demograficzną, gwarantującą stabilny rozwój społeczno-gospodarczy kraju.”

### Liczebność i struktura demograficzna ludności Polski w perspektywie 2050

Zwiększenie liczby urodzeń jest ważne i pożądane, ale w horyzoncie co najmniej 2050 roku nie zmieni istotnie przebiegu liczebności i struktury demograficznej ludności Polski:

- Główny Urząd Statystyczny w „Prognozie ludności na lata 2014-2050” pokazuje, że nawet w scenariuszu „bardzo wysokiej dzietności” (wzrost całkowitego współczynnika dzietności ze średnio 1,33 w latach 2005-2014 do 1,70 w 2030 roku i 1,85 w 2050 roku) liczba urodzeń w Polsce osiągnie maksymalnie 380 tys. w 2020 roku i następnie zacznie spadać do 339 tys. w 2050 roku (o 8% mniej niż w 2013 roku). Jest to związane ze spadającą liczbą kobiet w wieku prokreacyjnym, będącej echem niskiej dzietności w Polsce od pierwszej połowy lat 90. W porównaniu do bazowego dla GUS scenariusza średniej dzietności (współczynnik dzietności rosnący do 1,43 w 2030 i 1,53 w 2050) liczba urodzeń byłaby wyższa o 41 tys. w roku 2020 i o 84 tys. w roku 2050. Nawet w scenariuszu bardzo wysokiej dzietności liczebność populacji Polski będzie spadać co najmniej do 2050 roku.
- Udział osób w wieku produkcyjnym spadnie, a udział osób w wieku po-produkcyjnym (65 i więcej lat) ulegnie podwojeniu w horyzoncie 2050 roku niezależnie od kształtowania się dzietności. „Prognoza...” GUS pokazuje, że udział osób w wieku 15-64 lat w populacji ogółem obniży się z 70,3% w roku 2013 do 54,5% w roku 2050, a udział osób w wieku 65+ wzrośnie z 14,7% w roku 2013 do 31,3% w roku 2050 nawet w scenariuszu bardzo wysokiej dzietności. W scenariuszu bazowym prognozy GUS, udziały te wyniosą w roku 2050 odpowiednio 55,5% (różnica 0,7 pkt proc.. względem scenariusza bardzo wysokiej dzietności) i 32,7% (różnica 1,4 pkt proc..).

### Polityki mogące w największym stopniu przeciwdziałać „wyjściu z pułapki demograficznej”

- Wzrost aktywności zawodowej i zatrudnienia osób starszych, do którego konieczne jest kontynuowanie podnoszenia wieku emerytalnego;
- Odwrócenie salda migracji netto i zwiększenie liczby cudzoziemców mieszkających i pracujących w Polsce.

### Ocena Programu Aktywnej Polityki Rodzinnej

Zaprezentowany w SOR Program Aktywnej Polityki Rodzinnej stanowi podsumowanie działań realizowanych w tym obszarze od kilku lat, nie precyzując szczegółów ich kontynuacji:

- Strategia dobrze identyfikuje konieczność dalszego rozwoju zróżnicowanej opieki instytucjonalnej nad dziećmi do lat 3 i konieczność zmniejszenia dysproporcji w tym obszarze (oraz w ramach opieki przedszkolnej) między obszarami miejskimi i wiejskimi. Słusznie dostrzega także problem rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi.
- Autorzy Strategii nie odnoszą się do problemu zapewnienia opieki dzieciom w wieku szkolnym (w szczególności na etapie wczesnoszkolnym), przede wszystkim zwiększenia dostępu do dobrej jakości opieki świetlicowej. To istotny czynnik ograniczający aktywność zawodową rodziców i potęgujący napięcia w zakresie równowagi praca-dom.
- SOR dostrzega konieczność zwiększenia zachęt do podejmowania pracy przez rodziców (co jest szczególnie istotne w kontekście konsekwencji realizacji projektu Rodzina 500+), sugerując rozwiązanie tego problemu za pomocą preferencyjnego systemu podatkowego. Nie zostało jednak sprecyzowane, jaka miałyby być konstrukcja rozwiązań podatkowych. Należy pamiętać, że doświadczenia międzynarodowe wyraźnie pokazują, że instrumenty podatkowe mają słabszą siłę oddziaływania niż instrumenty w systemie świadczeń. W przypadku Polski powstaje też istotne pytanie, w jaki sposób instrumenty podatkowe adresowane miałyby być do rodzin prowadzących gospodarstwa rolne, pozostających w zdecydowanej większości poza systemem podatkowym.

## Obszar – kapitał ludzki

Jan Baran, Maciej Lis

Obszar „Kapitał ludzki i społeczny” jest pierwszym z obszarów mających przyczynić się do osiągnięcia celów wyznaczonych w „Projekcie strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”. Podkreślenie ważnej roli kapitału ludzkiego i społecznego dla rozwoju gospodarczego oraz spójności społecznej jest zgodne z empirycznym dorobkiem ekonomii.

### Uwagi ogólne

Część Strategii poświęcona kapitałowi ludzkiemu powinna być lepiej usystematyzowana. Zaprezentowane rozważania obejmują zagadnienia z trzech obszarów: 1) kompetencje ogólne nabywane w całym toku kształcenia, 2) budowanie kompetencji zawodowych oraz 3) rola uczelni wyższych. Strategia często „przeskakuje” między tymi trzema obszarami, mimo że specyfika każdego z nich jest odmienna. Ponadto nie uwzględniono faktu, że obszar kapitał ludzki przenika się z innymi obszarami Strategii. Przykładowo, omawiając umiejętności informacyjno-komunikacyjne, warto by nawiązać do Obszaru E-Państwo oraz programu „Kompetencje w społeczeństwie informacyjnym”.

### Kształcenie zawodowe

W zakresie kształcenia zawodowego diagnoza problemów przedstawiona w Strategii sprowadza się do trzech elementów. Są to: (1) niedopasowanie umiejętności i kwalifikacji absolwentów do wymagań rynku pracy, (2) słabe „uprzemysłowienie” szkół zawodowych, (3) niewielka współpraca szkół zawodowych z firmami. Wskazane problemy stanowią ważne wyzwania, przed którymi stoją szkoły zawodowe. Jednak tym samym ignorowane są kluczowe wyzwania szkolnictwa zawodowego: (1) brak przygotowania absolwentów pod względem umiejętności podstawowych (ogólnych) oraz umiejętności rozwiązania złożonych problemów, koniecznych do adaptacji do zmian na rynku pracy, (2) niewielka dostępność rozwojowych miejsc pracy dla absolwentów na lokalnych rynkach pracy.

Strategia postuluje upowszechnienie dualnego systemu kształcenia zawodowego, jednak nie zostało określone, w jakim zakresie zmieniałoby to obecny system kształcenia. Aktualnie znaczna część zajęć w szkołach zawodowych jest realizowana w postaci praktyk w firmach. Problemem jest jakość tych praktyk, a w szczególności częsta ich realizacja w gospodarstwach rolnych. Poza rolnictwem w szkolnictwie zawodowym dominują kierunki usługowe (gastronomia, fryzjerstwo). Strategia ignoruje taką strukturę kształcenia szkół zawodowych, koncentruje się natomiast na szkoleniu w zawodach przemysłowych. Kształcenie w zawodach przemysłowych, których dominację trudno odnaleźć na lokalnych rynkach pracy, może spowodować pogłębienie niedopasowania umiejętności do popytu na pracę na lokalnych rynkach, w których brakuje firm przemysłowych. Kolejnym pominiętym problemem jest starzenie się nauczycieli zawodu oraz nieatrakcyjność pracy w szkołach dla nauczycieli zawodu w stosunku do sektora prywatnego.<sup>1</sup>

---

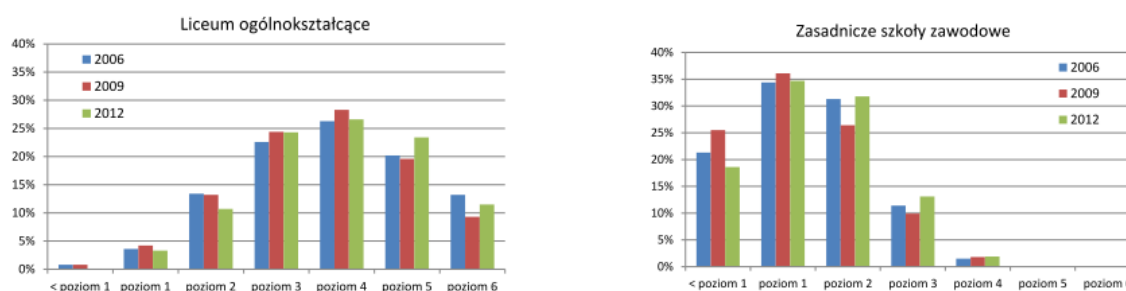
<sup>1</sup> Goźlińska E., Kruszewski A. 2013. Stan szkolnictwa zawodowego w Polsce – Raport, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa.

## Przeciwdziałanie nierównościom umiejętności ogólnych

W Strategii uderza brak odniesienia do edukacji wczesnoszkolnej i przedszkolnej. Interwencje polegające na poprawie jakości i dostępu do edukacji i opieki na wczesnym etapie życia mają pozytywny wpływ na wyniki edukacyjne na wszystkich kolejnych etapach kształcenia.<sup>2</sup> Interwencje w tym okresie mogą niwelować różnice edukacyjne poprzez „podciąganie” wyników dzieci ze środowisk dotkniętych problemami społecznymi. Słabością polskiego systemu jest jednakże niewielka dostępność do żłobków (odsetek dzieci objętych opieką żłobkową wynosi przeciętnie 7%, a na obszarach wiejskich mniej niż 2%) oraz utrudniony bądź kosztowny dostęp do przedszkoli.

Poprawa jakości kształcenia ma być elementem poprawy innowacyjności w gospodarce przez: „kształtowanie postaw i cech sprzyjających innowacyjności (zachęcanie do kreatywności, akceptacja ryzyka związanego z innowacjami, swoboda dyskusji, tolerancja dla błędów, otwartość na różnorodność, praca zespołowa, elastyczność i szybkość w działaniu)” (s. 69). Jednocześnie realizowane działania w zakresie podniesienia wieku szkolnego, skutkujące zmniejszeniem dostępności przedszkoli dla 3-latków oraz obniżenie kompetencji uczniów szkół zawodowych poprzez przesunięcie o rok wcześniej decyzji o wyborze ścieżki edukacyjnej (likwidacja gimnazjów) spowodują, że postawy i cechy sprzyjające innowacyjności będą mniej efektywnie kształtowane przez system edukacyjny. Ponadto zmiany te pogłębią problemy absolwentów zasadniczych szkół zawodowych w zdobywaniu umiejętności pozwalających adaptować się do zmian na rynku pracy.

Wykres 1. Odsetek uczniów na poszczególnych poziomach umiejętności w I klasie liceum i zasadniczej szkoły zawodowej



Źródło: Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD PISA. Wyniki badania 2012 w Polsce. s. 51. [http://www.ibe.edu.pl/images/prasa/PISA-2012-raport\\_krajowy.pdf](http://www.ibe.edu.pl/images/prasa/PISA-2012-raport_krajowy.pdf)

Przeciwdziałanie nierównościom umiejętności ogólnych między różnymi typami szkół ponadgimnazjalnych zostało potraktowane w Strategii w sposób powierzchowny. Wyniki testów kompetencji wśród uczniów klas pierwszych szkół ponadgimnazjalnych potwierdzają bardzo duże różnice w poziomie umiejętności uczniów różnych rodzajów szkół.<sup>3</sup> Najlepsze wyniki osiągają uczniowie liceów a najgorsze zasadniczych szkół zawodowych (różnice

<sup>2</sup> Tanner, Candland, Odden (2015), Later Impacts of Early Childhood Interventions: A Systematic Review. IEG WP 2015/3. URL: [https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/ImpactsofInterventions\\_EarlyChildhoodonLaterOutcomes.pdf](https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/ImpactsofInterventions_EarlyChildhoodonLaterOutcomes.pdf)

<sup>3</sup> Krajowy suplement do badania PISA.

te obrazuje Wykres 1). Mniejszy wymiar przedmiotów ogólnych w szkołach zawodowych powoduje pogłębianie się różnic z kolejnymi latami nauki. W efekcie absolwenci szkół zawodowych są zaopatrzeni w dużo niższy poziom umiejętności ogólnych niż absolwenci liceów. Proponowane zmiany w systemie edukacji, polegające na odejściu od gimnazjów na rzecz wydłużenia kształcenia w szkołach ponadgimnazjalnych, jeszcze mocniej zwiększą te dysproporcje. Braki w kompetencjach ogólnych rzutują na sytuację osób w całym dorosłym życiu silniej niż niski poziom przygotowania zawodowego, gdyż w przeciwieństwie do umiejętności zawodowych, uzupełnianie umiejętności ogólnych po opuszczeniu systemu szkolnego jest praktycznie niemożliwe.

### Wykorzystanie potencjału osób dorosłych

W Strategii podkreślono potrzebę lepszego dopasowania programów kształcenia do potrzeb rynku pracy. Położenie nacisku na zmiany w systemie szkolnym ignoruje jednak zachodzące zmiany demograficzne w związku z niżem demograficznym. Znaczenie szkolnictwa zawodowego w dostarczaniu odpowiednich kompetencji na rynek pracy będzie systematycznie malało na rzecz doksztalcania i przekwalifikowywania osób dorosłych. Polska posiada zręby systemu kształcenia ustawicznego. Ich ważnymi elementami są Kwalifikacyjne Kursy Zawodowe oraz Krajowy Fundusz Szkoleniowy.

Ważną rolę w odpowiedzi na lokalne niedobory kwalifikacji powinno odegrać wspieranie mobilności zawodowej Polaków wewnątrz kraju. Mobilność przestrzenna w Polsce jest niewielka (w przeciwieństwie do znacznych migracji zagranicznych). Polityka publiczna zawiera niewiele instrumentów ułatwiania mobilności zawodowej. Rozwój rynku mieszkań pod wynajem może odegrać kluczową rolę w tym obszarze.

### Uwagi szczegółowe

- W Strategii pojawia się definicja akumulacji kapitału ludzkiego: „Rozwijanie kapitału ludzkiego następuje poprzez wydobywanie potencjałów osób w taki sposób, by mogły one w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym” (strona 166). Jest ona mało zrozumiała. Definicję akumulacji kapitału ludzkiego można przedstawić prościej – jest to nabywanie wiedzy i umiejętności zarówno w procesie kształcenia formalnego jak i nauki przez pracę (learning by doing). W szerszym znaczeniu poprawa kapitału ludzkiego uwzględnia również poprawę stanu zdrowia pracowników.
- Dyskusyjne jest stwierdzenie, że „Istotnym obciążeniem dla wzrostu gospodarczego jest duży odsetek osób dorosłych z niskim poziomem umiejętności ogólnych i zawodowych” (strona 172). O ile wiedzy o poziomie umiejętności ogólnych dostarcza np. badanie PIAAC, to w przypadku umiejętności zawodowych trudno jest wyciągać wnioski ze względu na brak danych ilościowych.<sup>4</sup> Dlatego też stwierdzenie w części odnoszącej się do umiejętności zawodowych ma charakter opinii.
- Nie wiadomo, co oznacza „bardziej inkluzywne podejście do nauki” (strona 166).
- „Poprawa innowacyjności szkół i placówek oświatowych” (strona 172) – nie wiadomo, co oznacza większa innowacyjność szkół.

---

<sup>4</sup> Pewną informację dają wyniki egzaminów zawodowych przeprowadzanych na koniec nauki w technikum oraz zasadniczej szkole zawodowej. Niemniej odnoszą się one jedynie do umiejętności osób dopiero wchodzących na rynek pracy.

- „Społeczeństwo będzie lepiej wykształcone, co umożliwi znalezienie dobrej pracy, a następnie rozwój zawodowy.” (strona 171) – wyższy poziom wykształcenia nie wiąże się automatycznie ze znalezieniem lepszej pracy. W Polsce na sile zyskuje zjawisko przededukowania, czyli podejmowania pracy poniżej kwalifikacji.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Kiersztyn, A. (2013). Stuck in a mismatch? The persistence of overeducation during twenty years of the post-communist transition in Poland. *Economics Of Education Review*, 3278-91.

## Zagadnienia dotyczące zdrowia i sektora ochrony zdrowia

### Iga Magda

Zdrowie Polaków i system ochrony zdrowia w Polsce nie jest priorytetowym wyzwaniem w Strategii. Fragment diagnozy odnoszący się do sytuacji zdrowotnej w naszym kraju ma charakter powierzchowny - prezentuje tylko najważniejsze statystyki Polski na tle innych krajów UE.

Oceniając obecny system opieki zdrowotnej, autorzy Strategii zaznaczają jedynie jego niską pozycję w Europejskim Indeksie Zdrowia. Nie wskazują przy tym nawet tego, w jakich obszarach indeksu polski system plasuje się najgorzej, w jakich osiąga wyniki przyzwoite.

Brak w Strategii zwięzłej diagnozy zalet, wad, problemów i wyzwań obecnych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie ochrony zdrowia w Polsce. To zaskakujące w kontekście proponowanych w tym obszarze działań polegających na gruntownej zmianie całego systemu ochrony zdrowia, łącznie ze sposobem finansowania świadczeń zdrowotnych i przejściem z systemu ubezpieczeniowego na system finansowany z budżetu państwa. Będzie to w założeniu projekt strategiczny, przygotowany i zrealizowany do 2020 r.

### Uwagi do przedstawionych założeń reformy systemu ochrony zdrowia i zmiany systemu finansowania

- Brakuje jakichkolwiek argumentów wskazujących na to, że to system finansowania świadczeń zdrowotnych w Polsce jest głównym źródłem problemów ze stanem zdrowia i jakością opieki zdrowotnej w Polsce.
- Doświadczenia międzynarodowe wskazują jednak, że kraje o ubezpieczeniowym charakterze systemu opieki zdrowotnej osiągają trochę lepsze wyniki, choć znaczenie mają przede wszystkim szczegółowe rozwiązania i regulacje w każdym z systemów.
- Doświadczenia polskie ze zmianami w systemie ochrony zdrowia sugerują, że finansowanie z budżetu państwa nie rozwiązywało problemów kolejek i nierówności w dostępie do świadczeń, a system opieki zdrowotnej w latach 90. oceniany był gorzej niż obecnie. Strategia w żaden sposób nie przybliży, w jaki sposób likwidacja NFZ, zastąpienie go funduszem celowym i przesunięcie administrowania środkami na ochronę zdrowia do Ministra Zdrowia miałyby zwiększyć efektywność ich wykorzystania. Obecnie, to przede wszystkim brak wyraźnego rozgraniczenia między płatnikiem a dostawcą świadczeń oraz brak bodźców i regulacji zapewniających rzetelną wycenę świadczeń zdrowotnych skutkują zmniejszeniem efektywności wykorzystania istniejących, ograniczonych zasobów. Proponowane zmiany oznaczają duże ryzyko zwiększenia tych problemów i pogorszenia efektywności alokacji dostępnych środków w ochronie zdrowia.
- Strategia deklaruje, że stworzenie zespołów podstawowej opieki zdrowotnej, powołanie Urzędu Zdrowia Publicznego i stworzenia sieci szpitali, przyczyni się do skrócenia kolejek do lekarzy, badań i szpitali. Trudno szczegółowo odnieść się do tak hasłowych założeń. W Strategii nie ma żadnych argumentów uzasadniających, w jaki sposób powyższe działania mogłyby wpłynąć na ograniczenie kolejek do świadczeń zdrowotnych. Kolejki te wynikają przede wszystkim z niskich wydatków na służbę zdrowia w Polsce, a Strategia nie deklaruje zmian i znaczącego zwiększenia nakładów w tym obszarze (co byłoby szczególnie trudne, mając na uwadze sytuację budżetową i inne zakładane sztywne wydatki). Kolejki determinowane są ponadto problemami z wyceną świadczeń, ograniczeniami w podaży personelu, nadmierną podażą świadczeń w opiece szpitalnej (w miejsce ambulatoryjnej) oraz niesprawnym przepływem informacji



o dostępności świadczeń. Warto dodać, że kolejki dotyczą w szczególności świadczeń specjalistycznych, tym samym sieci szpitali i POZ niewiele tu mogą zmienić.

- W diagnozie Strategii i założeniach reformy systemu ochrony zdrowia brakuje jakiegokolwiek odniesienia do istotnych wyzwań dla polskiego systemu ochrony zdrowia, jak stabilizacja wyceny świadczeń, poprawa systemu informacji w służbie zdrowia (w tym w zakresie zarządzania kolejkami), czy też istotnej kwestii umożliwienia i regulacji zakresu, w jakim świadczeniodawcy (w szczególności publiczni) mają prawo świadczyć usługi prywatnym płatnikom. Nie ma też ani słowa o potrzebie rewizji koszyka świadczeń gwarantowanych.

### Inne uwagi

- Strategia nawiązuje w kilku miejscach do problemu opieki długoterminowej, diagnozując go jako istotne wyzwanie (w kontekście zmian demograficznych); nie precyzuje jednak w żaden sposób ścieżki zmian instytucjonalnych w tym obszarze i koncepcji budowy systemu (choć koncepcje takie powstały w ostatnich latach).
- Strategia zakłada także „działania pro jakościowe w systemie ochrony zdrowia, które ułatwią dostęp do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług zdrowotnych”, w żaden sposób nie pokazując, jak to osiągnąć. Rozwój telemedycyny jest pożądanym kierunkiem zmian, ale nie zastąpi rozwiązania podstawowych problemów opieki, takich jak niewystarczające nakłady na opiekę zdrowotną i ich nieefektywna alokacja wynikająca ze słabości regulacyjnych.

### Podsumowanie

System opieki zdrowotnej w Polsce charakteryzuje wiele problemów. Najbardziej skutecznym sposobem ich rozwiązania byłoby zwiększanie efektywności w obecnym systemie, poprzez m.in.:

- lepsze rozgraniczenie kompetencji regulacyjnych Ministra Zdrowia, płatnika i AOTM, odpowiedzialnej za wycenę świadczeń;
- intensyfikację prac związaną z rzetelną wyceną świadczeń, regulację rozdziału dostawców i świadczeniodawców między prywatnych i publicznego płatnika; poprawę systemów informacyjnych oraz
- zwiększenie nakładów na służbę zdrowia, czy też przegląd świadczeń gwarantowanych.

## Obszar – efektywność energetyczna

Agata Miazga, Aleksander Szpor

Głównym celem Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jest „tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym”. Gospodarowanie energią należy do jednego z pięciu obszarów mających wpływ na osiągnięcie celów szczegółowych Strategii. Wyprecyzowano cele w tym obszarze, do których należą: a) „stabilne dostawy energii po akceptowalnej ekonomicznie cenie” oraz b) „zwiększenie efektywności jej wykorzystania przez przedsiębiorstwa, sektor publiczny jak i gospodarstwa domowe”. W części dotyczącej interwencji dużą uwagę zwrócono na wzrost efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej oraz mieszkań w budynkach wielorodzinnych, podczas gdy **pominięto wzrost efektywności energetycznej gospodarstw domowych zamieszkujących domy jednorodzinne**. Podejście to jest zrozumiałe z punktu widzenia inwestycji w efektywność energetyczną mierzonej stosunkiem inwestowanych środków do liczby gospodarstw domowych, którym zmniejszono energochłonność. Jednak przy stosowaniu wyłącznie takiego podejścia ignoruje się zjawisko ubóstwa energetycznego, czyli doświadczania problemów z utrzymaniem adekwatnej temperatury w miejscu zamieszkania. Uwzględnienie tego zjawiska jest bardziej kompleksowym podejściem. Efektywność można mierzyć w tym podejściu oszczędnościami w wydatkach na pomoc społeczną uzyskanymi dzięki skuteczniejszemu wyprowadzeniu z ubóstwa osób mających problem z zapewnieniem komfortu energetycznego we własnym mieszkaniu. Istotnym wskaźnikiem w takim podejściu może być również tzw. głębokość ubóstwa energetycznego, a więc dystans jaki dzieli poszczególne ubogie osoby do przekroczenia granicy ubóstwa. Pomoc najbardziej ubogim energetycznie w postaci inwestycji w efektywność energetyczną ich gospodarstwa ma najwyższą stopę zwrotu, jeśli chodzi o środki przeznaczone w ramach pomocy społecznej. Takie podejście do przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu opiera się na obserwacji, że instrumenty pomocy społecznej skierowane na łagodzenie skutków ubóstwa energetycznego (np. dodatek energetyczny lub dodatek na opał) nie wyprowadzają z problemu ubóstwa energetycznego, podczas gdy przeznaczenie ich na poprawę efektywności energetycznej daje taką szansę. Podejście to wymaga stworzenia możliwości łączenia wydatków rozwojowych (płynących np. z Funduszy Strukturalnych) ze środkami krajowymi płynącymi np. w ramach pomocy społecznej.

**Postulujemy włączenie problemu efektywności energetycznej wszystkich typów gospodarstw domowych (zarówno w domach wielo- jak i jednorodzinnych)** z następujących powodów:

- Gospodarstwa domowe odpowiadają za zużycie ok. 30% energii w Polsce, co oznacza, że wzrost efektywności zużywania energii może wiązać się ze zmniejszeniem zużycia energii dla całej gospodarki.
- Niska efektywność energetyczna jest jedną z przyczyn ubóstwa energetycznego. Zjawisko to może być postrzegane jako jeden z wymiarów ubóstwa wielowymiarowego i może prowadzić do wzrostu nierówności społecznych w obszarze warunków życia ludności. W 2014 roku dotyczyło ono 9,6% gospodarstw domowych w Polsce, czyli ok. 4,4 mln osób.

**Proponujemy włączenie do Strategii następujących działań mających na celu wzrost efektywności energetycznej gospodarstw domowych:**

- Programy wspomagające termomodernizację domów jednorodzinnych – to właśnie mieszkańcy domów jednorodzinnych są najbardziej narażeni na zjawisko ubóstwa energetycznego. W 2014 roku spośród 9,6% gospodarstw domowych ubogich energetycznie aż 65% mieszkało w domach jednorodzinnych.

- Mechanizmy łączenia programów wsparcia termomodernizacji i instrumentów pomocy społecznej dla gospodarstw domowych ubogich energetycznie – gospodarstwa te często nie są w stanie zainwestować w remont mieszkania lub zakup sprzętu o wysokiej klasie energetycznej ze względu na relatywnie niskie dochody. Łączenie programów pozwoli na łączenie środków z poziomu centralnego i z poziomu samorządu, w konsekwencji nie będzie miało istotnego wpływu na budżet.
- Przeznaczenie środków z dodatku energetycznego – obecnie jedyne instrumentu wspomagającego tzw. „odbiorców wrażliwych”, na bardziej efektywny instrument mający na celu zarówno wsparcie najbardziej potrzebujących jak i wzrost efektywności energetycznej. Obecnie dodatek energetyczny to transfer pieniężny w wysokości kilkunastu złotych miesięcznie, z którego korzysta jedynie kilka procent uprawnionych.
- Poprawę monitorowania i ewaluacji działań w zakresie edukacji o efektywności energetycznej. W ostatnich latach odbywała się ona jako działanie towarzyszące kilku programów co skutkowało niewielkim dotarciem do osób najbardziej potrzebujących wiedzy o możliwościach poprawy efektywności energetycznej i istniejących programach wsparcia publicznego w tym zakresie.

### Efektywność energetyczna a mieszkalnictwo

Problem ubóstwa energetycznego jest powiązany również z obszarem mieszkalnictwa. W Strategii zauważa się, że „niski poziom techniczny i technologiczny budynków w miastach nie odpowiada obecnym standardom i potrzebom, przez co w skali kraju największa ilość energii zużywana jest na zaopatrzenie w ciepło i energię (w 2012 r. w miastach Polski było ok. 9,3 mln mieszkań, przy czym duża ich część została oddana do użytkowania przed rokiem 1945).” Oznacza to konieczność poprawy tkanki mieszkaniowej w Polsce, która ma duży wpływ na skalę zjawiska ubóstwa energetycznego, problemu dotyczącego przede wszystkim mieszkańców starych, nieefektywnych energetycznie domów. Przyczyną ubóstwa energetycznego jest również trudność dopasowania warunków mieszkaniowych do zmieniających się dochodów oraz sytuacji gospodarstwa domowego. Dotyczy to zwłaszcza osób o niskich dochodach oraz osób starszych na obszarach wiejskich i jest związane z silną przewagą mieszkań i domów własnościowych w Polsce. Programem poprawiającym sytuację mieszkaniową kraju może być Narodowy Program Mieszkaniowy, w którym powinna zostać uwzględniona grupa osób ubogich energetycznie.

### Ubóstwo energetyczne a ubóstwo ekonomiczne

W Strategii znajduje się szczegółowa diagnoza ubóstwa ekonomicznego ludności. Uważamy, że **oprócz opisanie ogólnych trudności związanych z rynkiem mieszkaniowym Strategia powinna w tym miejscu wyszczególnić problemy związane z zaspokojeniem potrzeb energetycznych w miejscu zamieszkania**. Ubóstwo energetyczne pokrywa się z ubóstwem dochodowym jedynie w ok. 30%, a jego konsekwencje są dotkliwe dla społeczeństwa. Zamieszkiwanie w niedogranych pomieszczeniach negatywnie wpływa na zdrowie fizyczne i psychiczne, szczególnie dzieci. Zbyt wysokie rachunki za energię elektryczną mogą natomiast wiązać się z wykluczeniem cyfrowym. Istnieje duża grupa osób niekwalifikujących się do otrzymywania świadczeń z pomocy społecznej, a mimo to doświadczających problemów z ogrzaniem mieszkania. Strategia powinna uwzględniać pomoc grupie osób ubogich energetycznie, jako szczególnej grupie ubogich ekonomicznie.

## Program elektromobilność

### Jan Witajewski-Baltvilks

Elektromobilność jest jednym z programów flagowych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, jednym z kluczowych elementów strategii dla sektora transportowego i energetycznego oraz strategii ochrony środowiska.

Naszym zdaniem:

- E-mobilność pozwala na znaczącą redukcję emisji CO<sub>2</sub> bez gwałtownej redukcji popytu na węgiel kamienny w Polsce. Może przyczynić się też do poprawy bezpieczeństwa energetycznego w kraju. Cele te będą osiągnięte, tylko jeśli zwiększony popyt na energię elektryczną zostanie w całości zaspokojony poprzez wykorzystanie czystych źródeł energii.
- Stanowcza i konsekwentna zapowiedź wsparcia e-mobilności przez rząd zachęci inwestorów do tworzenia przemysłu e-mobilności w Polsce. Zachęci także ośrodki naukowe i innowacyjne firmy do rozwoju tej technologii oraz do dostosowywania jej do warunków klimatycznych w Polsce. Oba zjawiska doprowadzą do zmniejszenia kosztów rozwoju e-mobilności. Nie będzie to jednak miało miejsca, jeżeli zapowiedzi rządu będą niewystarczająco przekonujące i obciążone niepewnością dla inwestorów.

### Wpływ na środowisko i sektor energetyczny

- E-mobilność pozwala na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych bez gwałtownego spadku rentowności wydobycia węgla kamiennego w Polsce. Upowszechnienie samochodów elektrycznych umożliwi osiągnięcie przynajmniej części wymaganych redukcji emisji poprzez redukcję zużycia ropy naftowej. Aby tak się stało, ta część energii elektrycznej, która będzie przeznaczona na zasilanie samochodów elektrycznych, musi pochodzić z czystych źródeł energii.
- Samochody elektryczne tworzą dodatkowy popyt na energię elektryczną, więc elektrownie OZE nie muszą wypierać elektrowni węglowych. Rozwój OZE i spełnienie celu udziału OZE w miksie energetycznym może odbywać się bez gwałtownej redukcji wydobycia węgla kamiennego.
- Wykorzystanie samochodów elektrycznych na dużą skalę pomaga pogodzić rozwój farm wiatrowych i elektrowni słonecznych z bezpieczeństwem energetycznym kraju. Produkcja energii elektrycznej z tych źródeł nie może być całkowicie dostosowana do zwiększonego zapotrzebowania na energię w niektórych porach dnia. Problem ten można rozwiązać poprzez magazynowanie energii w czasie za pomocą odpowiedniego wykorzystania baterii w samochodach elektrycznych.
- Szacunki wpływu rozwoju e-mobilności na emisje będą wymagały szczegółowych analiz dla różnych alternatywnych scenariuszy budowy instalacji czystych źródeł energii w Polsce. Z ekonomicznego punktu widzenia, analizy te muszą wziąć pod uwagę: wzrost aktywności transportowej na skutek dotowania rozwoju technologii w tym sektorze (tzw. efekt odbicia, ang. rebound effect), redukcję zużycia energii elektrycznej w innych sektorach na skutek wzrostu cen energii elektrycznej oraz zwiększenie aktywności gospodarczej w skali całego kraju.
- Ponieważ e-mobilność redukuje popyt na importowaną ropę naftową, może przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego kraju. Z tego powodu dotowanie technologii, która jest substytutem względem ropy naftowej, jest racjonalną strategią.
- Warunkiem koniecznym do osiągnięcia poprawy bezpieczeństwa energetycznego jest jednak budowa instalacji produkujących energię elektryczną z czystych źródeł, które pozwolą uzupełnić energię elektryczną pochłoniętą

przez pojazdy elektryczne. Bez zainstalowania dodatkowych mocy wytwórczych, e-mobilność zwiększy prawdopodobieństwo przerw w dostawie energii elektrycznej, potęgując niepewność konsumentów i zaburzając funkcjonowanie gospodarki. Jeżeli nowe dodatkowe moce nie będą oparte na technologiach OZE, zwiększą emisję CO<sub>2</sub> i prawdopodobieństwo niebezpiecznych zmian klimatycznych.

## Wpływ na gospodarkę i postęp technologiczny

### Szanse rozwojowe

- Zagwarantowanie znaczącego i stabilnego wzrostu popytu na pojazdy elektryczne, poprzez odpowiednie systemy dotacji, powinno przekonać krajowych i zagranicznych inwestorów do zbudowania przemysłu wytwarzającego te pojazdy i ich komponenty w Polsce. Podobny efekt miał miejsce, kiedy następowała w Polsce modernizacja pojazdów transportu publicznego wspierana przez fundusze europejskie.
- Korzyścią byłyby także spadek cen pojazdów elektrycznych, ponieważ budowa dużych fabryki rosnące doświadczenie inżynierów pozwala osiągnąć efekty skali, zwiększać efektywność i redukować jednostkowe koszty produkcji.
- Zaangażowanie polskich inżynierów, naukowców i firm w rozwój nowych, potencjalnie przyszłościowych technologii sprzyja współpracy z innymi ośrodkami naukowymi na świecie, co może zaowocować wzrostem doświadczenia i liczby patentów.
- Poprzez zmniejszenie importu ropy naftowej wdrożenie technologii e-mobilnych będzie prowadziło do redukcji importu oraz pozytywnie wpłynie na bilans obrotów bieżących.

### Zagrożenia związane z wczesnym rozwojem e-mobilności

- Wczesne wdrożenie świeżych, niesprawdzonych w innych krajach technologii wiąże się z olbrzymim ryzykiem i znaczącymi kosztami wdrożenia. Dobrym przykładem porażki nowej technologii był rozwój samolotów naddźwiękowych dla transportu cywilnego we Francji i w Wielkiej Brytanii. Projekt, który początkowo zapowiadał technologiczny przełom i kosztował kilka miliardów dolarów, okazał się rynkowym niewypałem.
- Wyższy popyt na energię elektryczną oraz konieczność budowy nowych elektrowni w technologiach OZE będzie prowadzić do wzrostu cen energii elektrycznej. Przy oszacowywaniu wielkości wsparcia wymaganego do wprowadzenia e-mobilności, należy wziąć pod uwagę, że ceny energii elektrycznej wzrosną w stosunku do dzisiejszych.
- Duże inwestycje w infrastrukturę oraz przemysł produkujący e-pojazdy oznaczają wzrost kosztów dóbr inwestycyjnych i spadek inwestycji w innych sektorach gospodarki. Jednym ze sposobów ograniczenia tego zjawiska jest stopniowanie w czasie wsparcia rozwoju e-mobilności. Pewność wsparcia e-mobilności w perspektywie kilku (lub kilkunastu) lat da czas na przepływ kapitału i siły roboczej między sektorami bez gwałtownych skoków cen.
- Finansowanie dotacji z budżetu państwa oznacza ograniczenie innych inwestycji infrastrukturalnych lub powiększenie deficytu finansów publicznych.
- Choć rozwój technologii e-mobilności podniesie innowacyjność, duży popyt na inżynierów i naukowców w przemyśle związanym z tą technologią będzie oznaczał ich mniejszą dostępność dla innych, potencjalnie równie innowacyjnych gałęzi gospodarki.
- Ponieważ ceny pojazdów elektrycznych będą w przyszłości spadać, opóźnione wdrożenie tej technologii jest mniej kosztowne niż wczesne wdrożenie. Wskazana jest obiektywna analiza zysków, kosztów oraz ryzyka związanego z wczesnym wdrożeniem e-mobilności. W latach 70. podobna analiza miała miejsce w Stanach Zjednoczonych w kontekście samolotów naddźwiękowych dla lotnictwa cywilnego.



[www.ibs.org.pl](http://www.ibs.org.pl)