

Bruksela, dnia 22.2.2017 r.
SWD(2017) 86 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Sprawozdanie krajowe – Polska 2017 r.

Towarzyszący dokumentowi:

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO I EUROGRUPY**

**Europejski semestr 2017 r.: 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(2017) 90 final}
{SWD(2017) 67 final - SWD(2017) 93 final}

SPIS TREŚCI

Streszczenie	1
1. Sytuacja gospodarcza i perspektywy	5
2. Postępy w realizacji zaleceń skierowanych do kraju	15
3. Priorytetowe reformy	18
3.1. Finanse publiczne i opodatkowanie	18
3.2. Sektor finansowy	23
3.3. Rynek pracy, edukacja i polityka społeczna	26
3.4. Inwestycje	33
3.5. Polityki sektorowe	37
3.6. Administracja publiczna	42
A. Tabela przeglądowa	45
B. Tablica wyników dla procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej	49
C. Standardowe tabele	50
Dokumenty referencyjne	56

SPIS TABEL

1.1. Główne wskaźniki gospodarcze, finansowe i społeczne	14
2.1. Ocena dotycząca zaleceń skierowanych do Polski na 2016 r.	16
3.2.1. Wskaźniki dotyczące prawidłowej kondycji finansowej, wszystkie banki w Polsce	23
B.1. Tablica wyników dla procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej – Polska	49
C.1. Wskaźniki dotyczące rynku finansowego	50
C.2. Rynek pracy i wskaźniki społeczne - część 1	51
C.3. Rynek pracy i wskaźniki społeczne - część 2	52
C.4. Wyniki rynku produktowego i wskaźniki dotyczące polityki	53
C.5. Ekologiczny wzrost gospodarczy	54

SPIS WYKRESÓW

1.1. Komponenty wzrostu realnego PKB, lata 2006–2018	5
--	---

1.2.	Szacowane komponenty wzrostu potencjalnego PKB, lata 2006–2016	6
1.3.	Liczba ludności w wieku produkcyjnym (wiek 15-74 lata), 2015–2080 r.	7
1.4.	Wybrane indeksy giełdowe, lata 2012–2016	7
1.5.	Zatrudnienie, wynagrodzenia i stopa bezrobocia, lata 2012–2016	8
1.6.	Saldo obrotów bieżących w rozbiciu na poszczególne komponenty, lata 2006–2016	9
1.7.	Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto w rozbiciu na poszczególne komponenty, lata 2006–2016	10
1.8.	Ranking średniej jakości produktów eksportowych dla 5 największych sektorów produkcyjnych eksportujących do UE-28, lata 2010 i 2015	10
1.9.	Wzrost PKB i salda budżetowe (w % PKB)	11
1.10.	Rentowność 10-letnich obligacji skarbowych, lata 2015–2017	11
3.1.1.	Luka w podatku VAT w Polsce i w państwach UE-27	19
3.1.2.	Scenariusze zmian długu publicznego w średnim okresie	21
3.2.1.	Roczne wskaźniki wzrostu akcji kredytowej	25
3.3.1.	Prognozowana liczba uczniów rozpoczynających naukę w 1. klasie szkoły średniej II stopnia	29
3.3.2.	Prognozowane wysokości stóp zastąpienia dochodów przez świadczenie emerytalne – wpływ obniżenia wieku emerytalnego	31
3.4.1.	Inwestycje publiczne i prywatne, 2006-2018	33
3.4.2.	Inwestycje w rozbiciu na poszczególne komponenty jako % PKB, 2006-2016	33
3.4.3.	Inwestycje brutto w aktywa niematerialne i prawne jako % inwestycji ogółem (średnia z lat 2013-2015)	34
3.4.4.	Inwestycje instytucji samorządowych	35
3.5.1.	Często przywoływane publikacje a intensywność wydatków na B+R	37
3.5.2.	Średnie roczne stężenie benzo[a]pirenu w 2014 r. w ng/m ³	41
3.6.1.	Praktyka legislacyjna: liczba ustaw przyjętych w pierwszym roku poszczególnych rządów w podziale na projektodawców	42

SPIS RAMEK

1.1.	Przedsiębiorstwa państwowe	12
2.1.	Wpływ budżetu UE na zmiany strukturalne w Polsce	17
3.4.1.	Wyzwania i reformy inwestycyjne w Polsce	36
3.5.1.	Wybrane kwestie w Polsce	41

STRESZCZENIE

Sprawozdanie krajowe zawiera ocenę polskiej gospodarki w świetle rocznej analizy wzrostu gospodarczego opublikowanej przez Komisję Europejską 16 listopada 2016 r. W tej analizie Komisja wzywa państwa członkowskie UE do zintensyfikowania wysiłków w odniesieniu do trzech fundamentów, na których opiera się polityka gospodarcza – pobudzenia inwestycji, wdrożenia reform strukturalnych i zapewnienia odpowiedzialnej polityki budżetowej. Czyniąc to, państwa członkowskie powinny kłaść nacisk na większą sprawiedliwość społeczną oraz zapewnienie wzrostu bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Polska gospodarka nadrabia zaległości w bardzo szybkim tempie. W 2015 r. wskaźnik PKB na mieszkańca wyrażony według standardów siły nabywczej osiągnął w Polsce poziom 69 % średniej UE, wzrastając z poziomu 53 % w 2007 r. Równoległe do wzrostu dochodów i poziomu życia zwiększyło się zatrudnienie. Wskaźnik zatrudnienia jest najwyższy w historii, a stopa bezrobocia – rekordowo niska.

Gospodarka jest w fazie silnego wzrostu, pomimo dość niskiego poziomu inwestycji. Przewiduje się, że realny PKB – napędzany przede wszystkim popytem krajowym, w tym zwłaszcza spożyciem prywatnym – będzie rósł w latach 2017 i 2018 w szybkim tempie wynoszącym od 3,1 % do 3,2 % rocznie, czyli znacznie powyżej średniej UE. Te lata dobrego wzrostu stanowią kontynuację długiego okresu nieprzerwanej ekspansji gospodarczej, trwającego od 1992 r. Polsce, jako jedynemu państwu UE, udało się uniknąć recesji podczas światowego kryzysu gospodarczego i finansowego, który rozpoczął się w 2007 r.

Ogólne perspektywy gospodarcze są pozytywne, a ryzyko dotyczy głównie polityki krajowej. Przewiduje się, że w 2017 r. głównym motorem wzrostu gospodarczego pozostanie spożycie prywatne ze względu na rosnące płace, zatrudnienie i transfery fiskalne. W 2016 r. odnotowano niski poziom inwestycji prywatnych, ale obecnie spodziewane jest ich stopniowe ożywienie w związku z silnym popytem krajowym i wysokim stopniem wykorzystania mocy produkcyjnych. Główne ryzyko dotyczy skutków niepewności dotyczącej inicjatyw i regulacji, która może zachwiać zaufaniem przedsiębiorstw i wpłynąć niekorzystnie na inwestycje. Po spadku w

2016 r. spodziewane jest silne odbicie inwestycji publicznych dzięki postępom w realizacji projektów finansowanych z funduszy strukturalnych UE. Projekcje inflacji wskazują na jej umiarkowany wzrost pod wpływem cen surowców na światowych rynkach i słabej presji na ceny krajowe. Dynamika eksportu powinna pozostać silna, ale prognozowany wkład eksportu netto we wzrost PKB ogółem będzie bliski zeru ze względu na silny popyt krajowy, który napędza import.

Perspektywom wzrostu w długim okresie zagrażają poważne problemy o charakterze strukturalnym. Utrzymanie stałego wzrostu poziomu życia stanowi większe wyzwanie, gdy liczba ludności w wieku produkcyjnym maleje, a wzrost wydajności – pobudzany w początkowym okresie przez procesy transformacji i integracji gospodarczej – staje się trudniejszy do uzyskania. W tej sytuacji coraz ważniejsze jest dalsze zwiększanie współczynnika aktywności zawodowej oraz stworzenie warunków sprzyjających inwestycjom i wzrostowi wydajności. Postępy w realizacji tych celów zależą od szeregu polityk, które omówiono w tym raporcie.

Ogółem, Polska poczyniła ograniczone postępy w realizacji zaleceń z 2016 r. (¹). Nie odnotowano żadnych postępów, jeśli chodzi o ograniczenie nadmiernego stosowania obniżonych stawek VAT i ustanowienia niezależnej rady polityki fiskalnej, chociaż osiągnięto pewne postępy w zakresie poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Nie dokonano żadnych postępów w realizacji zalecenia dotyczącego zapewnienia stabilności i adekwatności systemu emerytalnego, w tym w odniesieniu do specjalnych systemów emerytalnych; co więcej, niedawno uchwalona ustawa przyniesie odwrotne skutki. Nie osiągnięto żadnych postępów w zwiększeniu uczestnictwa w rynku pracy, a niedawno przyjęte środki również mogą przynieść odwrotny efekt. Osiągnięto ograniczone postępy w realizacji zalecenia dotyczącego usunięcia przeszkód dla inwestycji w infrastrukturę i zwiększenia stopnia pokrycia kraju planami zagospodarowania przestrzennego.

(¹) Ta ogólna ocena nie obejmuje kwestii zgodności z paktem stabilności i wzrostu.

Jeśli chodzi o postępy w realizacji krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”, Polska osiąga dobre wyniki w następujących dziedzinach: emisje gazów cieplarnianych, walka z ubóstwem, efektywność energetyczna, szkolnictwo wyższe, ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę i stopa zatrudnienia. Ograniczonych postępów dokonano w dziedzinach inwestycji w badania i rozwój oraz energii odnawialnej.

Poniżej przedstawione są najważniejsze wnioski zawarte w raporcie oraz związane z nimi wyzwania polityczne.

- **Kluczowe wyzwania w dziedzinie polityki fiskalnej to powrót na ścieżkę konsolidacji budżetowej w krótkim okresie oraz podjęcie działań mających na celu zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych.** Szacuje się, że deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnął w 2016 r. najniższy poziom od 2007 r., ale obecnie przewiduje się jego ponowny wzrost – o ile nie zostaną wprowadzone środki naprawcze, deficyt wyniesie w 2018 r. 3 % PKB. Ponadto wzrost deficytu jest oczekiwany w warunkach silnego wzrostu PKB. W związku z tą zmianą przewiduje się znaczne pogorszenie salda strukturalnego w latach 2017–2018. W krótkim okresie stabilności finansów publicznych Polski nie zagraża żadne poważne ryzyko. Wyraźne jest natomiast ryzyko w perspektywie długoterminowej, które wynika z niekorzystnej wyjściowej sytuacji budżetowej i wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Sytuację pogorszyła jeszcze niedawna decyzja o znacznym obniżeniu ustawowego wieku emerytalnego.
- **Polska czyni znaczące wysiłki w celu zwiększenia dochodów budżetowych, ale nadal istnieją pewne niewykorzystane możliwości w tym zakresie.** Poziom przestrzegania przepisów prawa podatkowego, w szczególności w dziedzinie podatku VAT, jest znacznie niższy od średniej unijnej. Korzystne dla dochodów budżetowych byłoby usprawnienie działania administracji podatkowej. W ostatnim czasie weszły w życie liczne reformy mające na celu rozwiązanie
- niektórych ze wspomnianych problemów. Nie wiadomo jeszcze, jaki będzie wpływ tych reform na koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego i wielkość dochodów budżetowych. Polska w dalszym ciągu zbyt często stosuje obniżone stawki VAT. Rząd planuje wprowadzenie mechanizmów racjonalizujących wydatki publiczne. W Polsce nie istnieje niezależna rada polityki fiskalnej.
- **Sektor bankowy pozostaje stabilny, a rynek kapitałowy jest największy w regionie.** Instytucje kredytowe przyczyniają się do dobrych wyników gospodarczych dzięki zrównoważonemu tempu wzrostu akcji kredytowej, a rynek kapitałowy stanowi ważne źródło finansowania dla przedsiębiorstw. Wpływ nowego podatku od instytucji finansowych na rentowność banków pozostaje ograniczony. Nie uchwalono też ostatecznie żadnego z projektów ustaw w sprawie obowiązkowego przewalutowania kredytów hipotecznych w walutach obcych, co mogłoby wpłynąć niekorzystnie na stabilność sektora finansowego. W wyniku zmian własnościowych w sektorze bankowym wzrosła natomiast rola państwa.
- **Wydaje się, że dynamika inwestycji jest hamowana przez niepewność dotyczącą nowych inicjatyw i inne bariery.** Pewność prawa, zaufanie do jakości i przewidywalności prawa, polityki podatkowej i pozostałych polityk, a także organów regulacyjnych i podatkowych oraz innych instytucji mają duże znaczenie i mogą przyczynić się do wzrostu stopy inwestycji. W tym kontekście kluczowe są również praworządność i niezależne sądownictwo. Obecne strukturalne zagrożenie praworządności prowadzi do niepewności prawa. W świetle rosnącej roli instytucji rządowych w gospodarce ważne będzie zapewnienie efektywności ekonomicznej podejmowanych decyzji inwestycyjnych.
- **Utrzymanie dużej dynamiki wzrostu wydajności staje się coraz większym wyzwaniem.** Przyrosty wydajności są trudniejsze do osiągnięcia, ponieważ Polska stopniowo skracając dystans w stosunku do bardziej rozwiniętych państw członkowskich UE. Długoterminowe perspektywy

gospodarcze będą zależeć od zdolności gospodarki do przestawienia się z produkcji towarów stosunkowo mało zaawansowanych technologicznie na wytwarzanie produktów i usług bardziej zaawansowanych. Dążąc do tego celu, należy zwrócić szczególną uwagę na edukację włączającą, która przekazuje odpowiednie umiejętności i kompetencje, oraz na poprawę jakości szkolnictwa wyższego i badań stosowanych.

- **Pomimo silnej dynamiki wzrostu, rynek pracy w Polsce napotyka na ograniczenia dotyczące poziomu aktywności zawodowej, umiejętności i mobilności.** Wskaźniki zatrudnienia nadal rosną, ale niedawno przyjęte środki w dziedzinie polityki rynku pracy mogą zahamować wzrost aktywności zawodowej. Przewiduje się, że wspomniane środki zniechęcają do uczestnictwa w rynku pracy przede wszystkim te grupy, które charakteryzuje obecnie wskaźnik zatrudnienia niższy od średniej UE: kobiety, osoby o niskich umiejętnościach zawodowych i osoby w starszym wieku. Duża segmentacja rynku pracy ma niekorzystny wpływ na wydajność i na akumulację kapitału ludzkiego w dłuższej perspektywie. W warunkach rekordowo niskiego bezrobocia potrzeba uczenia się przez całe życie nabiera jeszcze większego znaczenia. Mobilność geograficzną i zawodową utrudniają czynniki takie jak polityka mieszkaniowa, infrastruktura transportowa, dostępność opieki nad dziećmi, niedopasowanie umiejętności oraz preferencyjne sektorowe systemy zabezpieczenia społecznego, w szczególności wysoko dotowane systemy emerytalno-rentowe dla rolników.
- **Efektywność systemu zabezpieczenia społecznego wymaga monitorowania.** Wskaźniki ubóstwa i nierówności dochodów malały w ostatnich latach; przewiduje się ich dalszą poprawę w związku z wprowadzeniem nowych świadczeń na dzieci. Istnieje jednak nadal wiele niewiadomych, jeżeli chodzi o ogólną efektywność systemu zabezpieczenia społecznego, zachęty do integracji społecznej przez pracę i dostępność środków pozwalających wesprzeć inne ważne obszary

polityki społecznej, takie jak np. opieka długoterminowa.

- **Badania naukowe i innowacje są w coraz większym stopniu postrzegane jako siła napędowa długoterminowego wzrostu gospodarczego w Polsce, ale w tej dziedzinie pozostaje jeszcze wiele do zrobienia.** Jakość wyników prac naukowych i działalności innowacyjnej wciąż znacznie odbiega od standardów unijnych. Odnotowuje się stopniowy wzrost inwestycji w badania i rozwój, do czego przyczynia się wsparcie ze środków publicznych, w którym znaczną rolę odgrywają fundusze strukturalne UE.
- **Polska szybko modernizuje swoją infrastrukturę, ale nie udało się jej jeszcze zlikwidować strukturalnych wąskich gardeł.** Fundusze unijne ułatwiły szybki rozwój sieci drogowej, ale współczynnik śmiertelności w wypadkach drogowych wciąż należy do najwyższych w UE. Realizacja projektów w sektorze kolejowym nadal napotyka na problemy i jest utrudniona przez opóźnienia we wdrażaniu projektów. Pomimo stopniowej poprawy sytuacji, polską gospodarkę cechują w dalszym ciągu wysoka energochłonność i emisyjność dwutlenku węgla; infrastruktura służąca do wytwarzania energii elektrycznej starzeje się, produkcja energii jest zależna w dużym stopniu od węgla, a jej wielkość może okazać się niewystarczająca w świetle prognozowanego wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną. Niedawne inicjatywy mogą ograniczyć potencjalne możliwości wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Dużym wyzwaniem pozostaje kwestia poprawy jakości powietrza – poziom zanieczyszczeń powietrza w Polsce jest jednym z najwyższych w UE.
- **Polska pnie się stopniowo w górę w międzynarodowych rankingach dotyczących warunków prowadzenia działalności gospodarczej, ale ramy regulacyjne wpływają niekorzystnie na otoczenie biznesu w niektórych obszarach.** Częste zmiany przepisów, nierzadko uchwalane po przeprowadzeniu jedynie ograniczonych konsultacji społecznych, osłabiają zaufanie przedsiębiorców. Słabe planowanie

przestrzenne zwiększa obciążenia administracyjne związane z uzyskaniem pozwoleń na budowę. Otoczenie biznesu cierpi także wskutek niesprawnego działania systemu wymiaru sprawiedliwości, prowadzącego do przewlekłości postępowań sądowych i procedur egzekwowania umów. W swojej Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju polski rząd zaproponował szereg środków mających na celu ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej.

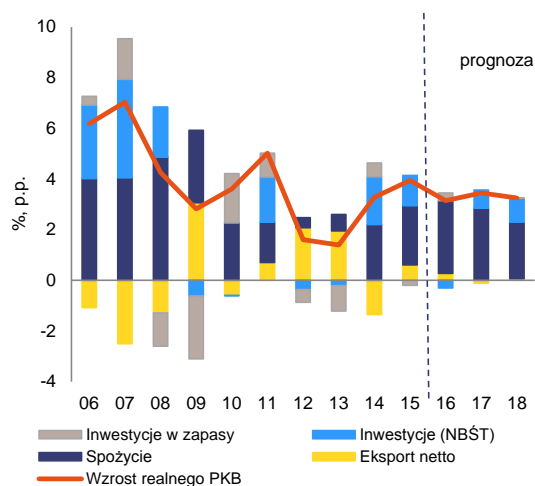
1. SYTUACJA GOSPODARCZA I PERSPEKTYWY

Wzrost PKB

Polska gospodarka jest w fazie silnego wzrostu.

Od 2014 r. głównym motorem wzrostu jest popyt wewnętrzny. W związku ze spadkiem inwestycji w 2016 r., do wzrostu PKB w wysokości 2,8 %, czyli znacznie powyżej średniej unijnej, przyczyniło się spożycie prywatne. Wydatkom na spożycie prywatne sprzyjały bardzo korzystne warunki na rynku pracy, znaczny wzrost transferów socjalnych i niskie oprocentowanie kredytów.

Wykres 1.1: Komponenty wzrostu realnego PKB, lata 2006–2018



Źródło: Eurostat, Komisja Europejska

W 2016 r. znacznie spadła działalność inwestycyjna wskutek słabego wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych i rosnącej niepewności.

Inwestycje spadły w 2016 r. o 5,5 %, przy czym szczególnie dużą skalę miał spadek dynamiki inwestycji publicznych (szacowany na ok. -15 %). Jego główną przyczyną było opóźniające się wydatkowanie środków w ramach projektów finansowanych z funduszy strukturalnych UE w okresie programowania 2014–2020. Znaczny spadek inwestycji odnotowano także w sektorze prywatnym, m.in. wskutek mniejszej aktywności przedsiębiorstw państwowych i spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa. Wydaje się, że spowolnienie dynamiki inwestycji sektora prywatnego jest związane ze wzrostem niepewności przedsiębiorców co do przyszłego kształtu polityki gospodarczej (np. zmian opodatkowania, strategicznych decyzji dotyczących polityki

energetycznej czy też roli przedsiębiorstw państwowych).

Krótkoterminowe perspektywy wzrostu pozostają pozytywne, istnieją jednak pewne czynniki ryzyka.

Prognozuje się, że wzrost PKB wyniesie 3,2 % w 2017 r. i 3,1 % w 2018 r., tzn. będzie nieznacznie wyższy od wzrostu potencjalnego. Dynamika wzrostu spożycia prywatnego będzie silna w 2017 r. i umiarkowana w 2018 r.; zmiana ta odzwierciedla spowolnienie tempa wzrostu zatrudnienia i stopniowe wygasanie efektów nowych transferów socjalnych. W latach 2017 i 2018 można spodziewać się silnego odbicia inwestycji publicznych dzięki większemu wykorzystaniu środków z funduszy unijnych. Prognozy wskazują, że ożywienie inwestycji sektora prywatnego będzie postępować stopniowo, wspierane przez silny popyt krajowy i dobre perspektywy dotyczące wzrostu eksportu. Sprzyjać mu będą także takie czynniki jak stosunkowo wysoki stopień wykorzystania mocy produkcyjnych, wciąż duże zyski przedsiębiorstw i niskie stopy procentowe. Z drugiej strony, niepewność dotycząca przyszłego kierunku polityki gospodarczej może zniechęcać do podejmowania decyzji inwestycyjnych. Najważniejszym ryzykiem zagrażającym przedstawionemu scenariuszowi, jest przedłużająca się niepewność, która może mieć niekorzystny wpływ nie tylko na inwestycje przedsiębiorstw, lecz także na decyzje dotyczące wydatków gospodarstw domowych, a w efekcie zmniejszyłaby już bardzo ograniczoną przestrzeń fiskalną, która umożliwia reagowanie na negatywne wstrząsy.

Wzrost potencjalny

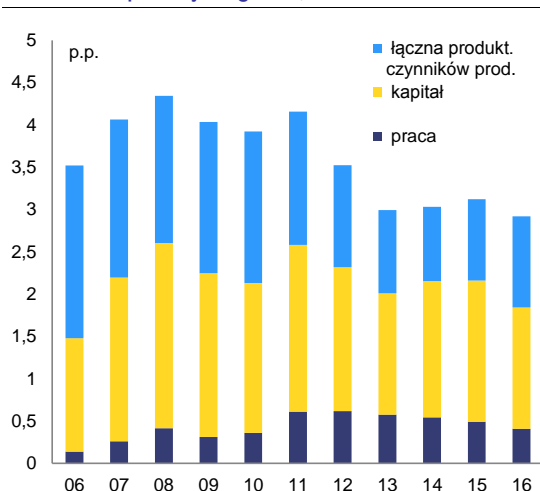
W ostatnich latach wysokość dochodu na mieszkańca w Polsce szybko zbliżała się do unijnego poziomu. Pomiędzy latami 2007 i 2015 PKB na mieszkańca według standardów siły nabywczej wzrósł z 53 % średniej dla UE-28 do 69 % ⁽²⁾. Polska (obok Litwy i Rumunii) stanowi zatem państwo najszybciej nadrabiające zaległości. Szacowany wzrost potencjalny utrzymuje się od 2013 r. na niezmiennym poziomie wynoszącym ok. 3 %. Pozytywny wkład we wzrost potencjalny

⁽²⁾ Standardy siły nabywczej to sztuczna jednostka walutowa używana w celu wyeliminowania różnic w poziomach cen w poszczególnych krajach.

wniosły stabilna akumulacja kapitału i znaczące przyrosty łącznej produktywności czynników produkcji (pomimo spowolnienia obserwowanego od 2012 r.), a także praca (zob. wykres 1.2). Udział pracy we wzroście potencjalnym wiązał się głównie ze spadkiem naturalnej stopy bezrobocia i wzrostem aktywności zawodowej, które skompensowały z nadwyżką ubytek ludności w wieku produkcyjnym.

Przewiduje się, że ubytek ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy potencjał wzrostu gospodarczego w przyszłych dekadach. Mniejsza liczba osób w wieku 15–45 lat oznacza, że nawet gdyby współczynnik dzietności utrzymywał się na najwyższym poziomie odnotowywanym obecnie w UE, tj. 2 zamiast 1,32 (współczynnik dzietności w Polsce w 2014 r.), nie powstrzymałoby to dalszego spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym (zob. wykres 1.3). W sytuacji, gdy naturalna stopa bezrobocia jest już niska, kluczowe znaczenie dla przynajmniej częściowego złagodzenia skutków tego negatywnego trendu demograficznego ma zwiększanie udziału ludności aktywnej zawodowo. Imigracja może być kolejnym czynnikiem, który poprawi perspektywy rynku pracy.

Wykres 1.2: Szacowane komponenty wzrostu potencjalnego PKB, lata 2006–2016



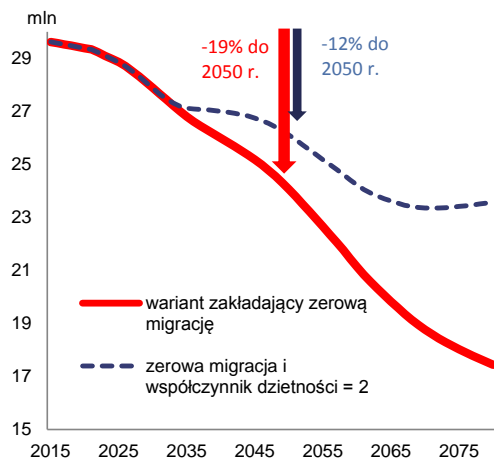
Źródło: Komisja Europejska

Perspektywy inwestycyjne w średnim i długim okresie zależą od szeregu czynników o charakterze politycznym. Inwestycje publiczne w nadchodzących latach będą wspierane przez duży

wkład z funduszy unijnych, ale do utrzymania ich dynamiki po upływie okresu programowania funduszy UE 2014–2020 będzie potrzebna przestrzeń fiskalna. Stabilny rozwój sektora bankowego, ale także rynków kapitałowych, mogłyby zapewnić źródła finansowania i stworzyć warunki sprzyjające wzrostowi poziomu oszczędności gospodarstw domowych. Duży wpływ na ocenę ryzyka związanego z decyzjami inwestycyjnymi mają pewność prawa oraz zaufanie do jakości i przewidywalności prawa, polityki podatkowej i pozostałych polityk, a także organów regulacyjnych, podatkowych i innych instytucji. O decyzjach inwestorów rozstrzygać będą ostatecznie wszystkie te czynniki, na równi z perspektywami makroekonomicznymi i poziomem stabilności. Na dynamikę inwestycji mają również silny wpływ dostępność wykwalifikowanej siły roboczej i wzrost wydajności (zob. rozdział 3.4.).

Po kilku latach szybkiego wzrostu wydajności, jej dalsze przyrosty będą trudniejsze do osiągnięcia. Zjawisko spowolnienia dynamiki wzrostu wydajności jest obserwowane od kilku lat w wielu zaawansowanych gospodarkach. Trwały wzrost wydajności zależy m.in. od międzysektorowej mobilności czynników produkcji, w tym przepływu siły roboczej z sektora rolniczego, który cechuje niska produktywność, do innych sektorów. Unaocznia to, jak duże znaczenie ma likwidacja barier dla mobilności wynikających np. z bardzo ograniczonej skali poprawy umiejętności i niektórych cech specjalnego systemu emerytalnego dla rolników. Inne istotne czynniki przyczyniające się do wzrostu wydajności to m.in. poprawa jakości kapitału ludzkiego i rzeczowego oraz zdolności przedsiębiorstw do wdrażania nowych technologii i tworzenia innowacji.

Wykres 1.3: Liczba ludności w wieku produkcyjnym (wiek 15-74 lata), 2015–2080 r.



(1) Prognoza ludności Eurostatu z 2013., wariant zakładający zerową migrację. (2) Scenariusz wysokiej dzietności zakłada, że obecny współczynnik dzietności wzrośnie do wartości 2 do 2020 r. i utrzyma się na tym poziomie przez cały okres objęty prognozą.

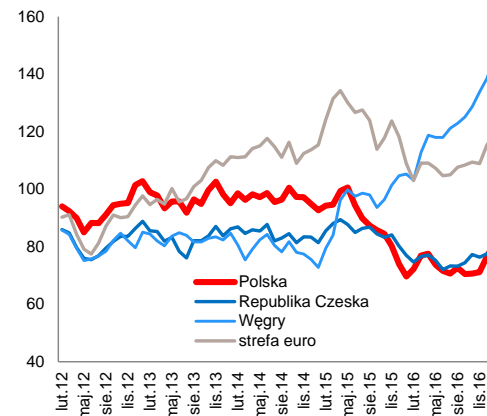
Źródło: Eurostat, Komisja Europejska

Stabilność makroekonomiczna i wdrażanie reform strukturalnych mają kluczowe znaczenie dla utrzymania wysokiego wzrostu potencjalnego. Jak podkreślono w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2017 r., wdrażanie reform strukturalnych i zapewnienie odpowiedzialnej polityki fiskalnej stanowią fundamenty polityki gospodarczej. To, czy polska gospodarka będzie w stanie kontynuować proces nadrobienia zaległości, będzie zależało od stopnia, w jakim uda się zapewnić stabilność finansów publicznych, biorąc pod uwagę spodziewane koszty związane ze starzeniem się społeczeństwa i potrzebą adekwatności przyszłych emerytur. Duże znaczenie będzie miało również utrzymanie stabilności sektora finansowego, zapewnienie sprawiedliwości społecznej, w tym poprzez zwiększanie uczestnictwa w rynku pracy i wspieranie w ten sposób systemu zabezpieczenia społecznego oraz udane wdrożenie szeregu innych reform strukturalnych. Działania reformatorskie powinny być ukierunkowane m.in. na następujące kluczowe obszary: starzenie się społeczeństwa, poprawa umiejętności zawodowych, jakość usług administracji publicznej i działanie przedsiębiorstw państwowych (zob. rozdział 3 i ramka 1.1).

Zmiany cen

W Polsce skończył się okres deflacji cen konsumpcyjnych, ale presja cenowa pozostanie ograniczona. Deflacja pojawiła się w połowie 2014 r. i ustąpiła pod koniec 2016 r.; w grudniu 2016 r. odnotowano inflację wynoszącą 0,9 %. Ostatnie zmiany cen tłumaczą w dużej mierze wahania cen surowców energetycznych na rynkach światowych. Na lata 2017 i 2018 prognozowany jest jedynie umiarkowany, mniejszy niż 2,5 %, wzrost cen konsumpcyjnych w związku z bardzo ograniczoną presją popytową, niską inflacją w innych państwach i stopniowym wzrostem płac.

Wykres 1.4: Wybrane indeksy giełdowe, lata 2012–2016



(1) Dane zrewidowane po zmianie roku bazowego, średni poziom z 2010 r. = 100

Źródło: IHS DataInsight

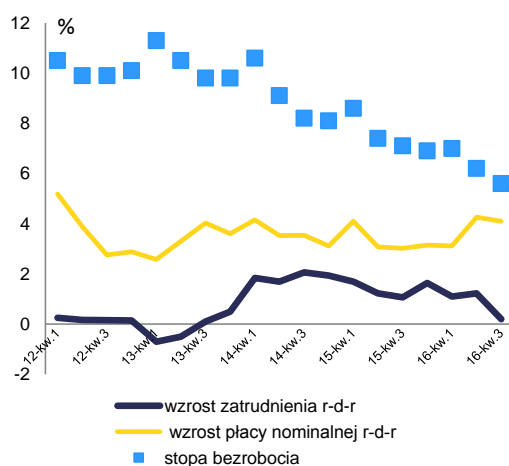
Ceny aktywów utrzymywały się w 2016 r. na stabilnym poziomie. Ceny nieruchomości utrzymywały się zasadniczo na niezmiennym poziomie przez cały 2016 r. w warunkach zarówno rekordowo wysokiego popytu, jak i podaży. Odnotowano umiarkowany wzrost liczby udzielanych kredytów hipotecznych, przy czym znaczna część transakcji jest finansowana bez korzystania z kredytów bankowych. W 2016 r. rynkowi giełdowemu nie udało się nadrobić dużych strat z drugiego półrocza 2015 r. (wykres 1.4). Słaba kondycja Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie wynikała z szeregu czynników, takich jak niskie ceny surowców oraz niepewność dotycząca wpływu rządu na notowane spółki z dużym udziałem Skarbu Państwa w strukturze własnościowej (zob. ramka 1.1), a także niepewność dotycząca przyszłości otwartych funduszy emerytalnych i planowanych regulacji

sektora finansowego, w tym zwłaszcza kwestii kredytów hipotecznych w walutach obcych.

Rynek pracy

W 2016 r. miała miejsce dalsza poprawa warunków na rynku pracy. Zatrudnienie wzrosło o około 0,9 %; był to trzeci z rzędu rok, w którym odnotowano duży wzrost liczby miejsc pracy (wykres 1.5). Wskaźniki zatrudnienia osiągnęły najwyższe jak dotąd poziomy, choć nadal są niższe od średnich wskaźników unijnych ze względu na niską aktywność zawodową niektórych grup. Stopa bezrobocia nadal spadała w 2016 r., osiągając w trzecim kwartale poziom 5,9 %, najniższy od czasu, gdy dostępne są porównywalne dane. Przez cały 2015 r. i w pierwszych miesiącach 2016 r. wzrost płacy nominalnej był umiarkowany i wynosił ok. 3 %. Od drugiego kwartału 2016 r. dynamika płac w całej gospodarce przyspieszyła do ponad 4 % w ujęciu nominalnym. Ponieważ jednak wzrost płac w ostatnich latach odpowiadał generalnie wzrostowi wydajności, jednostkowe koszty pracy zwiększyły się tylko umiarkowanie i nie mają większego wpływu na konkurencyjność kosztową Polski.

Wykres 1.5: Zatrudnienie, wynagrodzenia i stopa bezrobocia, lata 2012–2016



Źródło: Eurostat i Główny Urząd Statystyczny

Przewiduje się spadek aktywności zawodowej w związku ze środkami, które zostały niedawno wprowadzone lub zapowiedziane przez rząd. Przewiduje się, że łączny wpływ obniżenia wieku emerytalnego, podwyższenia wieku obowiązku szkolnego, nowych uniwersalnych świadczeń na dzieci, zniesienia obowiązku przedszkolnego dla

pięciolatek i znacznego wzrostu płacy minimalnej zmniejszy uczestnictwo w rynku pracy. Względne znaczenie i zasięg czasowy tych skutków będą różne. Oczekuje się, że skutek w postaci zmniejszenia aktywności zawodowej będzie dotyczyć głównie tych grup, w przypadku których wskaźnik zatrudnienia jest już obecnie niższy od średniego dla UE. Dotyczy to osób w wieku 55 lat i powyżej, osób o niskich kwalifikacjach oraz kobiet, w tym kobiet w wieku rozrodczym (zob. rozdział 3.3).

Przewiduje się, że spodziewane niekorzystne zmiany na rynku pracy spowodują szybszy wzrost płac i potencjalnie niedobór pracowników. Prognoza wskazuje, że kombinacja takich czynników, jak zmniejszanie się liczby ludności w wieku produkcyjnym, rekordowo niskie bezrobocie, środki zniechęcające do aktywności zawodowej i niedobór umiejętności wśród osób, które są obecnie bierne zawodowo, doprowadzi do dalszego spowolnienia tempa wzrostu zatrudnienia w 2017 r. i zatrzymania jego wzrostu w 2018 r. Przewiduje się, że zmianom tym towarzyszyć będzie szybszy wzrost płac, ponieważ pracodawcom będą mieli coraz większe trudności ze znalezieniem na wolne stanowiska kandydatów posiadających niezbędne umiejętności i kompetencje. W późniejszych latach sytuację na rynku pracy będą determinować przepływy migracyjne – zarówno emigracyjne, jak i imigracyjne – oraz międzysektorowa i geograficzna mobilność siły roboczej (zob. rozdział 3.3). Inne ważne działania to wprowadzenie zachęt do zatrudniania osób starszych i wyposażenie pracowników w lepsze umiejętności i kompetencje, począwszy od umiejętności podstawowych w zakresie rozumowania matematycznego oraz czytania i pisania po przedsiębiorczość i umiejętności cyfrowe.

Nierówności w dochodach

Po kilku latach silnego wzrostu dochodów nierówności zmniejszyły się i ich poziom jest obecnie niższy od średniej unijnej. Nierówności w dochodach stale maleją od połowy pierwszej dekady XXI w.; w 2015 r. spadły nieznacznie poniżej średniej dla UE ⁽³⁾. Trend ten towarzyszy

⁽³⁾ Pomiar za pomocą współczynnika Giniego i stosunku dochodów osób o najwyższych dochodach do dochodów

szybkim wzrostowi mediany dochodu i poziomu dochodu najuboższej 10-procentowej grupy społeczeństwa (decyl pierwszy). Dynamika wzrostu mediany realnych dochodów była jednak nieznacznie słabsza niż tempo wzrostu PKB na mieszkańca. Różnica między poziomem dochodu w decylu pierwszym w rozkładzie dochodu a medianą była mniejsza od średniej unijnej. Współczynnik mobilności dochodowej osób z decyla pierwszego poprawił się znacząco w 2015 r. (4). Poprawa wielu wskaźników nierówności, która miała miejsce w Polsce do 2015 r., może wiązać się ze znaczącym wzrostem zatrudnienia i pewnym wzrostem płac w warunkach deflacji. Wprowadzane od 2016 r. zmiany systemu świadczeń socjalnych (przede wszystkim nowe świadczenia na dzieci) prawdopodobnie jeszcze bardziej zmniejszą nierówności, ale odpowiednie dane nie są jeszcze dostępne (zob. rozdział 3.3). Nierówności w zakresie majątku netto (5) mieściły się w przedziale obserwowanym w kilku innych państwach UE, dla których gromadzono dane w latach 2013–2014 (EBC, 2016).

Zewnętrzna pozycja płatnicza

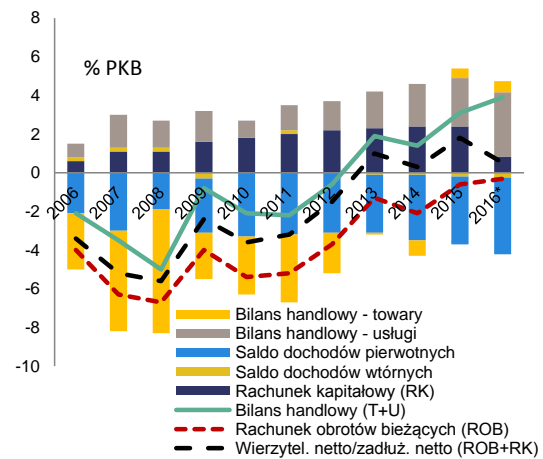
Zewnętrzna pozycja płatnicza Polski poprawiła się – saldo rachunku obrotów bieżących było zbliżone do zrównoważonego w 2015 r., a w kolejnym roku pozostało stabilne. Do tej poprawy salda przyczynił się głównie stopniowy wzrost nadwyżki w handlu usługami (wykres 1.6). Wzrost handlu usługami telekomunikacyjnymi, informatycznymi, informacyjnymi i innymi usługami dla przedsiębiorstw był szczególnie duży w latach 2015–2016. Silny eksport wyrobów i spadek cen surowców energetycznych przełożył się w 2015 r. na dodatnie saldo handlu towarami.

osób o najniższych dochodach (wskaźnika S80/S20). W 2015 r. ten ostatni wskaźnik wyniósł 4,9 i był niższy od średniej unijnej (5,2). Wskaźnik zróżnicowania kwintylowego S80/S20 jest to stosunek sumy dochodów uzyskanych przez 20 % osób o najwyższym poziomie dochodów do sumy dochodów uzyskanych przez 20 % osób o najniższym poziomie dochodów.

(4) Mobilność dochodową wyraża się jako odsetek osób z pierwszego decyla w rozkładzie dochodów, które przeszły do wyższego decyla w okresie trzech lat (do 2015 r.).

(5) Różnica między sumą aktywów a sumą zobowiązań.

Wykres 1.6: Saldo obrotów bieżących w rozbiu na poszczególne komponenty, lata 2006–2016



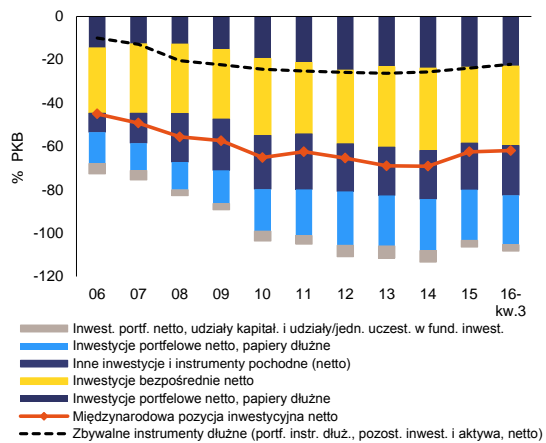
* Za 2016 r. dane podano do III kw. 2016 r.

Źródło: Eurostat

Ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (MPI netto) Polski wyraźnie polepszyła się w latach 2015–2016. Duży udział sektora prywatnego w MPI netto zmniejszył się w tym okresie. Obecnie największym komponentem MPI netto są skumulowane bezpośrednie inwestycje zagraniczne, które wynoszą blisko 36 % PKB i stanowią ponad połowę MPI netto (wykres 1.7). Taka struktura MPI netto ogranicza potencjalne ryzyko związane z jej wysoką ujemną wartością, ponieważ inwestycje bezpośrednie rzadziej wiążą się z nagłymi i dużymi wahaniami międzynarodowych przepływów kapitału, które mogą destabilizować rynki. Należy się spodziewać dalszej poprawy MPI netto w nadchodzących latach.

Udział Polski w rynkach eksportowych stale rośnie. Udział Polski w światowym eksporcie wzrósł w latach 2005–2015 o blisko 40 %. Ta dynamika eksportu była jedną z najszybszych w UE. Konkurencyjności kosztowej sprzyjał ograniczony wzrost jednostkowych kosztów pracy i względna stabilność kursu wymiany EUR/PLN, który nieco osłabł w latach 2015–2016. W 2016 r. tempo wzrostu eksportu stopniowo spadało.

Wykres 1.7: **Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto w rozbiu na poszczególne komponenty, lata 2006–2016**



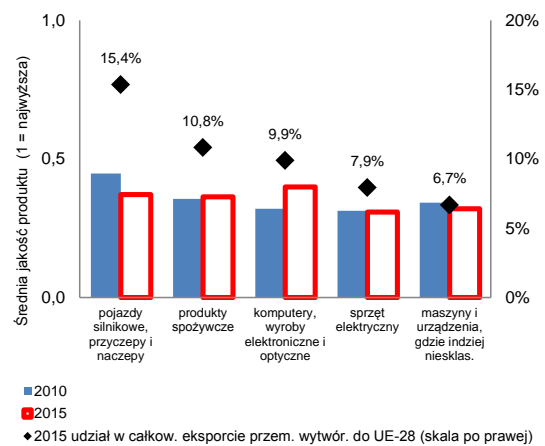
Źródło: NBP, Eurostat, obliczenia Komisji Europejskiej

Niektóre branże zaczynają specjalizować się w wysokojakościowym eksporcie produktów wysokich technologii, ale większość eksportu przypada w dalszym ciągu na wyroby nisko- i średniozaawansowane technologicznie.

Stosunkowo niskie koszty produkcji w Polsce, które wynikają z niskiego poziomu kosztów pracy i innych kosztów produkcji, oznaczają, że zyski w eksporcie dotyczyły głównie wyrobów niskiej i średniej technologii. Średnia jakość polskiego eksportu w pięciu sektorach, które najczęściej eksportują na rynek UE, była poniżej średniej unijnej (wykres 1.8) ⁽⁶⁾. Niektóre branże, takie jak produkcja komputerów, sprzętu elektronicznego, wyrobów optycznych i mebli, zaczynają się jednak stopniowo przestawiać na eksport o większej wartości dodanej i wyższej jakości. Utrzymanie i wzmocnienie tego trendu będzie miało duże znaczenie dla perspektyw eksportowych, tym bardziej, że spodziewane przyspieszenie dynamiki wzrostu płac wywoła prawdopodobnie presję na konkurencyjność kosztową.

⁽⁶⁾ Do klasyfikacji jakości zastosowano wskaźnik zastępczy oszacowany według metody Vandenbussche (2014).

Wykres 1.8: **Ranking średniej jakości produktów eksportowych dla 5 największych sektorów produkcyjnych eksportujących do UE-28, lata 2010 i 2015**

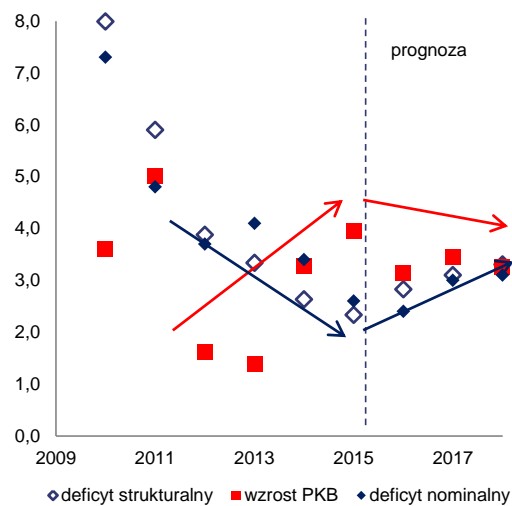


Źródło: Obliczenia Komisji Europejskiej na podstawie baz danych Comext i Orbis

Finanse publiczne

Polska zaprzestała stopniowej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi. W latach 2012–2015 Polsce udało się znacznie ograniczyć deficyt strukturalny, zapewniając jednocześnie odbicie wzrostu gospodarczego i jego późniejsze wzmocnienie oraz stopniowe domykanie luki produktowej. Wydaje się, że te wysiłki konsolidacyjne zakończono w 2016 r., a prognoza Komisji z zimy 2017 r. wskazuje na znaczne pogłębienie się deficytu strukturalnego pomimo faktu, że stopa wzrostu PKB ustabilizowała się na poziomie zbliżonym do potencjalnej stopy wzrostu polskiej gospodarki (wykres 1.9).

Wykres 1.9: Wzrost PKB i salda budżetowe (w % PKB)



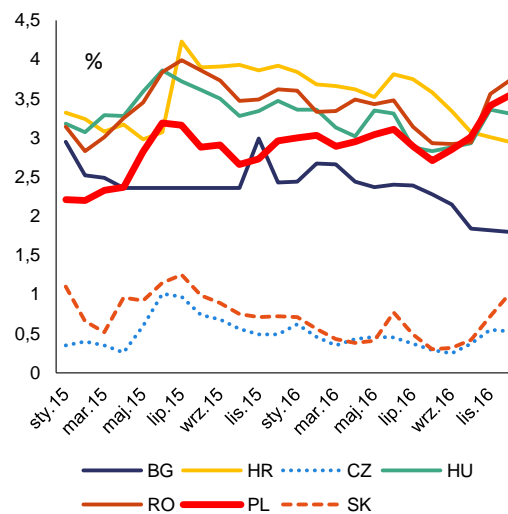
Źródło: AMECO

Prowadzenie ekspansywnej polityki budżetowej w latach 2017–2018 wiąże się z pewnym ryzykiem. Przez ostatnie pięć lat deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce stopniowo zmniejszał się, osiągając w 2016 r. poziom około 2,3 % PKB, najniższy od 2007 r. Spadek deficytu w 2016 r. uzyskano głównie dzięki jednorazowym dochodom ze sprzedaży częstotliwości na potrzeby mobilnego internetu (0,5 % PKB) oraz znacznemu spadkowi publicznych wydatków inwestycyjnych. Jeśli chodzi o dalszą perspektywę, według prognozy Komisji z zimy 2017 r. deficyt zwiększy się do 2,9 % PKB w 2017 r. i 3,0 % PKB w 2018 r. Przewiduje się, że głównym czynnikiem przyczyniającym się do tego wzrostu deficytu będą rosnące wydatki socjalne (obniżenie wieku emerytalnego i uniwersalne świadczenia na dzieci). Nadal nie wiadomo, jakie będą rezultaty prowadzonych od dłuższego czasu działań mających na celu skuteczniejszy pobór podatków. Obecny ekspansywny kurs polityki budżetowej może bardzo ograniczyć przestrzeń fiskalną umożliwiającą reagowanie na negatywne wstrząsy.

Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB nadal wzrastała, ale utrzymuje się poniżej progu 60 %. Od 2014 r., kiedy to wskaźnik zadłużenia spadł do 50,2 % PKB, głównie za sprawą jednorazowego transferu środków finansowych z prywatnych funduszy

emerytalnych ⁽⁷⁾, poziom długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych stale rośnie. W 2015 r. przekroczył on 51 % PKB; według szacunków Komisji w 2016 r. przekroczy on 53 % PKB. Przewiduje się, że dług publiczny osiągnie w 2018 r. poziom ok. 56 % PKB, głównie pod wpływem rosnącego deficytu.

Wykres 1.10: Rentowność 10-letnich obligacji skarbowych, lata 2015–2017

(1) Średnie miesięczne
Źródło: Eurostat

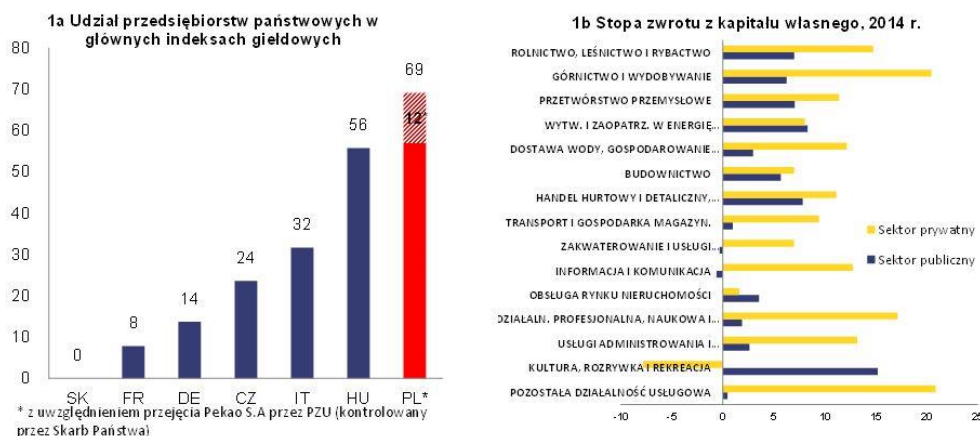
Oprocentowanie polskiego długu publicznego wzrosło w porównaniu z innymi krajami UE, co zwiększy przyszłe koszty obsługi zadłużenia. W latach 2015–2016 oprocentowanie długu Polski znacząco wzrosło na tle innych gospodarek z regionu Europy Środkowo-Wschodniej (wykres 1.10). Pod koniec 2016 r. oprocentowanie polskich obligacji skarbowych było jednym z najwyższych w UE. Wydaje się, że za tę wycenę długu odpowiadają częściowo czynniki wewnętrzne, w szczególności pogorszenie perspektywy budżetowych.

⁽⁷⁾ Zgodnie z zasadami ESA 2010 transfer ten został ujęty w systemie rachunków narodowych jako środek zmniejszający dług publiczny.

Ramka 1.1: Przedsiębiorstwa państwowe

Przedsiębiorstwa państwowe stanowią znaczną część polskiej gospodarki i dominują w niektórych sektorach. W przyszłości ich rola może się wzmocnić. Polska należy do grupy państw członkowskich, w których spółki będące własnością państwa odgrywają istotną rolę ⁽¹⁾. W trakcie jej transformacji gospodarczej przeprowadzono szeroko zakrojoną prywatyzację. Proces ten zwolnił jednak w drugiej dekadzie tego wieku i zatrzymał się w 2014 r. Wykaz przedsiębiorstw o „strategicznym znaczeniu” znajdujących się pod szczególnym nadzorem Ministerstwa Skarbu Państwa obejmuje około 60 podmiotów (i wiele jednostek zależnych). Większość z nich to spółki będące własnością państwa. Ogółem istnieje kilkaset przedsiębiorstw znajdujących się w rękach publicznych. Przedsiębiorstwa państwowe są powszechne w wielu sektorach a ich wartość rynkowa w odniesieniu do PKB należy do najwyższych w UE. W porównaniu z innymi państwami członkowskimi ich udział w zatrudnieniu ogólnym jest znaczny, choć nie wyjątkowo wysoki. 18 przedsiębiorstw państwowych jest notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW). Ich udział w indeksie WIG20 wynosi 57 % (zob. wykres a). Niektóre z nich należą do największych spółek nie tylko w Polsce lecz również w Europie Środkowej i Wschodniej i dominują w sektorach takich jak energia, kolej i leśnictwo ⁽²⁾. Obecny rząd zamierza zwiększyć rolę przedsiębiorstw państwowych jeszcze bardziej. W sektorze finansowym instytucje kontrolowane przez państwo przejmują banki od inwestorów prywatnych, co prowadzi do wzrostu udziału aktywów należących do banków kontrolowanych przez rząd. W 2010 r. udział takich aktywów bankowych wynosił 16%, a w 2016 r. – po tym jak PZU S.A. przejęło spółkę Pekao S.A. – wzrósł do 36%.

Wykres 1: Znaczenie przedsiębiorstw państwowych w polskiej gospodarce – udział w głównych indeksach giełdowych oraz wyniki w poszczególnych sektorach



1) Dane dotyczące stopy zwrotu z kapitału własnego pochodzą wyłącznie od podmiotów zatrudniających co najmniej 49 pracowników.

2) Przedsiębiorstwa państwowe na giełdzie papierów wartościowych – przedsiębiorstwa, w których państwo posiada (bezpośrednio lub pośrednio) co najmniej 10% udziałów; podmiotów należących do zagranicznych przedsiębiorstw państwowych nie traktuje się jako państwowe.

Źródło: udział przedsiębiorstw państwowych w głównych indeksach giełdowych – obliczenia Komisji Europejskiej na podstawie bazy danych ORBIS; stopa zwrotu z kapitału własnego w sektorze prywatnym i publicznym – Ministerstwo Rozwoju.

Przedsiębiorstwa państwowe są zasadniczo rentowne, zazwyczaj osiągają jednak gorsze wyniki niż konkurujące z nimi podmioty prywatne. Porównywalność warunków działania pozwala wyciągnąć jedynie ograniczone wnioski, prywatne spółki osiągają jednak zazwyczaj lepsze wyniki niż przedsiębiorstwa państwowe (zob. wykres b). Wskaźniki efektywności dowodzą, że polskie spółki będące własnością państwa mają niższą rentowność niż spółki prywatne.

⁽¹⁾ Przedsiębiorstwa państwowe odgrywają ważną rolę w niektórych nowych państwach członkowskich takich jak Polska, Chorwacja, Rumunia, Słowenia, a także we Francji, Włoszech oraz Szwecji, natomiast ich rola w innych państwach członkowskich, takich jak Niemcy, Estonia czy UK, jest bardzo ograniczona (Komisja Europejska, 2016f).

⁽²⁾ Pod względem obrotów rocznych 17 spośród największych 25 firm, które znalazły się w rankingu Wprost z 2015 r. (Wprost, 2015), oraz 13 spośród 25, które znalazły się w rankingu Forbes z 2014 r. (Forbes, 2014), to przedsiębiorstwa państwowe.

(c.d. na następnej stronie)

Ramka (c.d.)

Dotyczy to w szczególności sektorów takich jak górnictwo, transport i produkcja. W sektorze bankowym i ubezpieczeniowym wyniki działalności podmiotów będących własnością państwa oraz prywatnych były porównywalne, np. pod względem stopy zwrotu z kapitału własnego oraz stopy zwrotu z aktywów, jak również wskaźników kapitału ustawowego i udziałów pożyczek zagrożonych.

Jakość zarządzania spółkami będącymi własnością państwa, która ma ostateczny wpływ na wyniki ich działalności oraz zakres ryzyka dla budżetu i ryzyka finansowego, postrzegana jest jak dotąd jako względnie dobra, choć w niektórych obszarach można ją poprawić. Wejście takich spółek na giełdę, mimo że jest środkiem prywatyzacji i wynika przede wszystkim ze zmian na rynku kapitałowym, również przyczynia się do poprawy wyników działalności i zarządzania (np. lepiej wykwalifikowane kierownictwo zdolne zwiększyć efektywność operacyjną, zaostrzone wymogi w zakresie ujawniania informacji i sprawozdawczości). Do niedawna dość scentralizowaną rolę w nadzorze takich przedsiębiorstw pełniło Ministerstwo Skarbu Państwa, które wydawało i aktualizowało wytyczne dotyczące ładu korporacyjnego (priorytety zarządzania, skład zarządu itp.) Monitorowało też sprawozdania roczne, choć na poziomie zagregowanym. Pomimo pozytywnych zmian dotyczących zarządzania, dostęp do informacji postrzegany był jednak jako słaby, a odpowiedzialność finansowa i przejrzystość przedsiębiorstw nienotowanych na giełdzie była znacznie mniejsza niż tych notowanych. Ponadto w kilku przypadkach nominacje członków zarządu budziły wątpliwości co do stosowania wytycznych w tym zakresie (np. kompetencji zawodowych) (OECD, 2016a). Analitycy rynku akcji podają liczne przykłady sytuacji, w których cele polityczne rządu wydawały się być ważniejsze od interesów ekonomicznych przedsiębiorstw państwowych i ich prywatnych udziałowców, m.in. od interesów funduszy emerytalnych, a w konsekwencji – interesów ogółu społeczeństwa. Jako przykłady można tu wymienić: wprowadzenie w 2012 r. podatku od wydobycia miedzi i srebra, podniesienie w 2016 r. kapitału podstawowego jednej ze spółek energetycznych oraz włączenie w latach 2015–2016 przedsiębiorstw państwowych sektora energetycznego w restrukturyzację przedsiębiorstw górniczych borykających się z trudnościami ekonomicznymi (Wise-Europa, 2016). Uczestnicy rynku mogą wyciągnąć z tej sytuacji następujące wnioski: i) uczciwa konkurencja w sektorach o silnej obecności przedsiębiorstw państwowych może być utrudniona, ii) interesy polityczne są ważniejsze od interesów gospodarczych przedsiębiorstw, oraz iii) prywatne inwestycje w przedsiębiorstwo państwowe wiążą się z wysokim ryzykiem utraty wartości, co ma wpływ na wycenę takich przedsiębiorstw.

Zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi w Polsce ma zostać gruntownie zmienione, począwszy od 2017 r., co toruje drogę rządowym planom zwiększenia w gospodarce roli takich przedsiębiorstw. Reforma ze stycznia 2017 r. obejmuje dwa kluczowe elementy: i) przekazanie ostatecznych praw nadzorczych likwidowanego Ministerstwa Skarbu Państwa na rzecz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz ii) przekazanie poszczególnym ministerstwom uprawnień nadzorczych nad przedsiębiorstwami państwowymi w różnych sektorach⁽³⁾. Takie rozwiązanie nie jest całkowicie zgodne z wytycznymi OECD⁽⁴⁾ i wiąże się z ryzykiem powiązania celów politycznych i gospodarczych, co może potencjalnie wpływać na wyniki działalności takich przedsiębiorstw. Rada do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, powoływana przez Prezesa Rady Ministrów, będzie miała decydujący głos w sprawie kandydatów na członków organów zarządzających i nadzorczych oraz będzie wydawać opinie dotyczące polityki w zakresie zarządzania mieniem. Przepisy kładą również wyraźny kres procesowi prywatyzacji, przekazując przedsiębiorstwom państwowym obowiązki w zakresie niektórych zadań wynikających z polityki gospodarczej państwa. Nadal niepewny jest ponadto los otwartych funduszy emerytalnych (OFE) i ich aktywów. W ostatnich latach uczestnicy rynku obawiają się ewentualnej nacjonalizacji części aktywów OFE i przejęcia faktycznej kontroli nad kilkoma przedsiębiorstwami przez państwo. Z uwagi na duże znaczenie przedsiębiorstw państwowych na rynku akcji jego słabe wyniki w ostatnim czasie w porównaniu z innymi regionalnymi indeksami mogą odzwierciedlać brak pewności na rynku co do planów państwa w zakresie polityki własnościowej (Berenberg Bank, 2016). Ponadto zapowiedziane dochodzenia w sprawie wcześniejszych prywatyzacji stawiają pod znakiem zapytania trwałość i pewność decyzji rządu oraz zawartych umów⁽⁵⁾.

⁽³⁾ W sektorze energetycznym już w pierwszej połowie 2016 r. przeniesiono uprawnienia w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi z Ministerstwa Skarbu Państwa do Ministerstwa Energii.

⁽⁴⁾ Według wytycznych OECD centralizacja zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi sprzyja bardziej konsekwentnemu zarządzaniu, jest korzystna z punktu widzenia sprawozdawczości finansowej oraz stanowi skuteczny sposób na wyraźne oddzielenie wykonywania funkcji właścicielskich od innych – grozących potencjalnym konfliktem interesu – działań realizowanych przez rząd, w szczególności takich jak regulacja rynku.

⁽⁵⁾ Np. PKP Energetyka S.A., Ciech S.A. oraz KGHM Polska Miedź SA.

Tabela 1.1: Główne wskaźniki gospodarcze, finansowe i społeczne

	2004-2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	prognoza		
									2016	2017	2018
Realny PKB (r-d-r)	5,2	2,8	3,6	5,0	1,6	1,4	3,3	3,9	3,1	3,4	3,2
Spożycie prywatne (r-d-r)	5,5	3,6	2,7	3,1	0,7	0,3	2,4	3,2	3,7	3,9	2,9
Spożycie publiczne (r-d-r)	4,0	3,5	3,1	-1,8	-0,3	2,5	4,1	2,3	4,0	3,3	3,1
Nakłady brutto na środki trwałe (r-d-r)	11,7	-2,7	0,0	8,8	-1,8	-1,1	10,0	6,1	-1,5	3,7	4,9
Eksport towarów i usług (r-d-r)	9,5	-5,9	13,1	7,9	4,6	6,1	6,7	7,7	8,3	6,3	6,5
Import towarów i usług (r-d-r)	11,6	-12,4	14,3	5,8	-0,3	1,7	10,0	6,6	8,2	7,0	6,8
Luka produktowa	0,1	1,5	1,2	2,1	0,2	-1,4	-1,1	-0,3	-0,1	0,3	0,4
Wzrost potencjalny (r-d-r)	3,7	4,0	3,9	4,2	3,5	3,0	3,0	3,1	2,9	3,0	3,1
Udział we wzroście PKB:											
Popyt wewnętrzny (r-d-r)	5,9	2,2	2,3	3,4	0,0	0,4	4,1	3,5	2,6	3,6	3,2
Rzeczowe środki obrotowe (r-d-r)	0,3	-2,5	1,9	0,9	-0,5	-1,0	0,5	-0,2	0,3	0,0	0,0
Eksport netto (r-d-r)	-1,0	3,1	-0,6	0,7	2,1	1,9	-1,3	0,6	0,3	-0,1	0,1
Udział we wzroście potencjalnego PKB:											
Praca ogółem (w godz.) (r-d-r)	0,2	0,3	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3
Akumulacja kapitału (r-d-r)	1,5	1,9	1,8	2,0	1,7	1,4	1,6	1,7	1,4	1,4	1,4
Łączna produktywność czynników produkcji (r-d-r)	2,1	1,8	1,8	1,6	1,2	1,0	0,9	1,0	1,1	1,3	1,4
Saldo obrotów bieżących (% PKB), bilans płatniczy	-5,0	-4,0	-5,4	-5,2	-3,7	-1,3	-2,1	-0,6	.	.	.
Bilans handlowy (% PKB), bilans płatniczy	-2,9	-0,8	-2,1	-2,2	-0,6	1,9	1,4	3,1	.	.	.
Terms of trade towarów i usług (r-d-r)	0,9	3,2	-1,5	-1,5	-1,2	1,1	1,9	2,4	0,8	-0,3	-0,3
Saldo rachunku kapitałowego (% PKB)	0,7	1,6	1,8	2,0	2,2	2,3	2,4	2,4	.	.	.
Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (% PKB)	-46,5	-57,3	-65,1	-62,4	-65,3	-68,9	-69,1	-62,5	.	.	.
Zbywalne zadłużenie zagraniczne netto (% PKB)1	-12,4	-22,3	-24,4	-25,2	-25,9	-26,2	-25,6	-23,9	.	.	.
Zbywalne zadłużenie zagraniczne brutto (% PKB)1	38,3	47,0	50,8	54,4	54,3	53,3	55,1	54,2	.	.	.
Wyniki eksportowe względem zaawansowanych gospodarek (zmiana % w okresie 5 lat)	68,9	45,8	34,9	25,7	13,6	9,4	13,2	12,07	.	.	.
Udział w rynkach eksportowych, towary i usługi (r-d-r)	8,7	0,3	-1,7	-1,4	-2,3	5,8	5,1	2,5	.	.	.
Przepływy BIZ netto (% PKB)	-3,2	-1,8	-1,8	-2,6	-1,2	-0,8	-2,4	-2,1	.	.	.
Stopa oszczędności gospodarstw domowych (oszczędności netto jako odsetek dochodu do dyspozycji netto)											
Przepływy kredytowe sektora prywatnego (skonsolidowane, % PKB)	8,0	4,4	4,3	6,6	4,9	3,2	4,6	3,1	.	.	.
Zadłużenie sektora prywatnego, skonsolidowane (% PKB)	50,5	67,1	69,7	73,9	73,4	75,5	78,1	79,0	.	.	.
z czego zadłużenie gospodarstw domowych, skonsolidowane (% PKB)	19,9	31,6	34,2	35,1	34,1	35,1	35,6	36,3	.	.	.
z czego zadłużenie przedsiębiorstw niefinansowych, skonsolidowane (% PKB)	30,7	35,5	35,5	38,8	39,3	40,4	42,5	42,7	.	.	.
Przedsiębiorstwa i instytucje finansowe, wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-) (% PKB)											
Przedsiębiorstwa i instytucje finansowe, nadwyżka operacyjna brutto (% PKB)	22,0	23,9	24,0	24,6	24,6	25,0	25,3	25,8	25,1	25,1	25,3
Gospodarstwa domowe, wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-) (% PKB)	-1,4	-0,3	-1,7	-3,7	-4,0	-2,5	-3,1	-3,0	-2,5	-2,7	-2,6
Wskaźnik cen nieruchomości mieszkaniowych w przeliczeniu na ceny stałe (r-d-r)											
Inwestycje mieszkaniowe (% PKB)	3,5	3,4	3,2	3,0	3,2	3,0	3,0	3,1	.	.	.
Deflator PKB (r-d-r)											
Zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych (HICP, r-d-r)	3,4	3,8	1,7	3,2	2,3	0,3	0,5	0,6	0,3	1,2	1,7
Nominalne wynagrodzenie na osobę zatrudnioną (r-d-r)	4,1	3,4	8,9	5,3	3,6	1,7	2,2	1,2	2,7	4,3	5,2
Wydajność pracy (realna, na osobę zatrudnioną, r-d-r)	2,2	2,4	6,4	4,4	1,5	1,5	2,4
Jednostkowe koszty pracy (ULC, gospodarka ogółem, r-d-r)	1,9	0,9	2,4	0,8	2,0	0,2	0,6	-1,2	0,6	1,2	1,8
Realne jednostkowe koszty pracy (r-d-r)	-1,4	-2,8	0,7	-2,3	-0,3	-0,1	0,1	-1,8	0,3	0,0	0,1
Realny efektywny kurs walutowy (ULC, r-d-r)	5,2	-20,5	9,3	-2,7	-3,3	0,1	0,4	-3,9	-3,6	1,1	.
Realny efektywny kurs walutowy (HICP, r-d-r)	4,8	-14,7	6,0	-2,2	-2,4	0,2	1,0	-2,2	-3,0	0,0	.
Klin podatkowy na osobę stanu wolnego uzyskującą średnie wynagrodzenie (%)	27,6	24,4	24,6	24,6	24,7	23,7	23,8	23,9	.	.	.
Klin podatkowy na osobę stanu wolnego uzyskującą 50 % średniego wynagrodzenia (%)	25,0*	22,2	22,4	22,5	22,7	20,8	21,0	21,2	.	.	.
Zobowiązania ogółem sektora finansowego, nieskonsolidowane (r-d-r)											
Współczynnik Tier 1 (%)(2)	.	12,6	11,5	11,2	12,0	13,4	13,2	14,0	.	.	.
Stopa zwrotu z kapitału własnego (%)(3)	.	9,1	12,5	13,8	11,7	9,7	8,6	6,4	.	.	.
Dług nieobsługiwany brutto (% papierów dłużnych ogółem oraz kredytów, pożyczek i zaliczek ogółem) (4)	.	6,4	6,4	6,0	6,4	6,0	5,4	5,0	.	.	.
Stopa bezrobocia											
Stopa bezrobocia długoterminowa (% ludności aktywnej zawodowo)	7,3	2,6	3,0	3,6	4,1	4,4	3,8	3,0	.	.	.
Stopa bezrobocia osób młodych (% ludności aktywnej zawodowo w tej samej grupie wiekowej)	29,0	20,6	23,7	25,8	26,5	27,3	23,9	20,8	.	.	.
Współczynnik aktywności zawodowej (wiek 15-64 lata)	63,7	64,7	65,3	65,7	66,5	67,0	67,9	68,1	.	.	.
Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (% ludności ogółem)	37,4	27,8	27,8	27,2	26,7	25,8	24,7	23,4	.	.	.
Osoby żyjące w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy (% ludności ogółem w wieku poniżej 60 lat)	11,2	6,9	7,3	6,9	6,9	7,2	7,3	6,9	.	.	.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)											
Wskaźnik dochodów podatkowych w stosunku do PKB (%)	34,3	32,0	32,3	32,7	32,9	32,8	32,9	33,3	34,2	34,3	34,4
Saldo strukturalne (% PKB)	.	.	-8,0	-5,9	-3,9	-3,3	-2,6	-2,3	-2,8	-3,1	-3,3
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	45,8	49,4	53,3	54,4	53,7	55,7	50,2	51,1	53,4	55,0	55,5

(1) Suma portfelowych instrumentów dłużnych, innych inwestycji i aktywów rezerwowych

(2,3) krajowe grupy bankowe i samodzielne banki

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

(*) Oznacza BPM5 lub ESA95.

Źródło: Komisja Europejska, EBC

2. POSTĘPY W REALIZACJI ZALECEŃ SKIEROWANYCH DO KRAJU

Postępy w realizacji zaleceń skierowanych do Polski w 2016 r. ⁽⁸⁾ należy postrzegać jako część procesu, który rozpoczął się wraz z wprowadzeniem europejskiego semestru w 2011 r. Polska dokonała korekty nadmiernego deficytu budżetowego, w związku z czym w 2015 r. zamknęto wobec niej procedurę nadmiernego deficytu. Wzmocniła ona również ramy budżetowe przez wdrożenie w 2013 r. stałej reguły wydatkowej. Nie ustanowiono jednak niezależnej rady polityki fiskalnej. Podjęto wprowadzenie działań w celu poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych przez stopniowe podwyższanie ustawowego wieku emerytalnego do 67 lat (reforma ta została cofnięta w 2016 r., zob. poniżej) i – w ograniczonym zakresie – w celu zreformowania specjalnych systemów emerytalnych, ale środki te nie objęły systemów emerytalnych dla górników i rolników. Nie podjęto żadnych działań, aby ograniczyć zbyt częste stosowanie obniżonych stawek VAT.

Polska podjęła działania, aby zmniejszyć segmentację rynku pracy. Obejmowały one zmianę kodeksu pracy ograniczającą liczbę umów na czas określony, które mogą być kolejno zawierane z tym samym pracownikiem, objęcie obowiązkową składką ZUS niektórych typów umów cywilnoprawnych i niedawne wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej dla osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych. Polska zwiększyła dostępność placówek opieki nad dziećmi, aby zwiększyć uczestnictwo kobiet w rynku pracy, chociaż wprowadzone niedawno środki (zob. rozdział 3.3) mogą przynieść odwrotne skutki. Podjęto pewne kroki, aby uwzględnić zalecenia dotyczące kształcenia i szkolenia zawodowego. Przyjęta we wrześniu 2013 r. strategia „Perspektywa uczenia się przez całe życie” przyniosła ograniczone postępy w zwiększaniu udziału w kształceniu. W ostatnich latach Polska dokonała z powodzeniem liberalizacji kilku wolnych zawodów.

Poczyniono postępy w zakresie infrastruktury. Dzięki ogromnym inwestycjom unijnym prowadzonym w ciągu ostatniej dekady Polska

znacząco zmodernizowała swoje sieci transportowe. Skala postępów była jednak mniejsza w przypadku projektów kolejowych. Odnotowano również postępy w rozwoju sieci przesyłowych i dystrybucyjnych.

Ogółem, Polska poczyniła ograniczone postępy ⁽⁹⁾ w realizacji skierowanych do niej zaleceń z 2016 r. Z wyjątkiem osiągnięcia pewnej poprawy w przestrzeganiu przepisów prawa podatkowego, nie dokonano żadnych postępów we wdrażaniu zaleceń dotyczących finansów publicznych. Pojawienie się nowego wyzwania dla długoterminowej stabilności systemu emerytalnego związanego z obniżeniem wieku emerytalnego stoi wręcz w jawnej sprzeczności z zaleceniami skierowanymi do Polski. Nie odnotowano też postępów w zwiększaniu uczestnictwa w rynku pracy. Co więcej, szereg środków wprowadzonych w tej dziedzinie może przynieść odwrotny efekt. Osiągnięto ograniczone postępy w realizacji zalecenia dotyczącego usunięcia przeszkód dla inwestycji w infrastrukturę i zwiększenia stopnia pokrycia kraju planami zagospodarowania przestrzennego.

⁽⁹⁾ 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 zgodności z paktem stabilności i wzrostu.

⁽⁸⁾ Więcej informacji na temat oceny innych reform, które zostały wprowadzone we wcześniejszych okresach, można znaleźć w szczególności w rozdziale 3.

Tabela 2.1: Ocena dotycząca zaleceń skierowanych do Polski na 2016 r.

Polska	Ogólna ocena postępów w realizacji zaleceń z 2016 r.: postępy są ograniczone
<p>Zalecenie 1: <i>Dokonanie rocznego dostosowania budżetowego w latach 2016 i 2017 w wysokości 0,5 % PKB prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Wzmocnienie ram budżetowych, w tym poprzez ustanowienie niezależnej rady polityki fiskalnej (rady budżetowej). Usprawnienie poboru podatków poprzez zapewnienie poprawy przestrzegania przepisów dotyczących podatku VAT oraz ograniczenie nadmiernego stosowania obniżonych stawek VAT.</i></p>	<p>Ograniczone postępy *</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brak postępów w zakresie ustanowienia niezależnej rady polityki fiskalnej. • Pewien postęp w zakresie zapewnienia poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego i brak postępów w zakresie obniżonych stawek podatku VAT.
<p>Zalecenie 2: <i>Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego oraz zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy poprzez rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych, usunięcie przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy.</i></p>	<p>Brak postępów</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brak postępów w zakresie zapewnienia stabilności i adekwatności systemu emerytalnego. Kluczowy środek może przynieść odwrotny efekt. • Brak postępów w zakresie zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy. Szereg środków może przynieść odwrotny efekt.
<p>Zalecenie 3: <i>Podjęcie działań w celu usunięcia przeszkód dla inwestycji w infrastrukturę transportową i energetyczną oraz inwestycji infrastrukturalnych w sektorze budowlanym, a także zwiększenie stopnia pokrycia obszarów gmin planami zagospodarowania przestrzennego.</i></p>	<p>Ograniczone postępy</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ograniczone postępy w usuwaniu przeszkód dla inwestycji w infrastrukturę transportową i energetyczną oraz inwestycji infrastrukturalnych w sektorze budowlanym. • Ograniczone postępy w dziedzinie planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym.

* Ta ogólna ocena realizacji zalecenia 1 nie obejmuje kwestii zgodności z paktem stabilności i wzrostu.

Źródło: Komisja Europejska

Ramka 2.1: Wpływ budżetu UE na zmiany strukturalne w Polsce

Polska jest największym beneficjentem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych: przypisana jej kwota do roku 2020 może sięgnąć nawet 86 mld EUR. Środki te odpowiadają 2,7% PKB Polski rocznie (w latach 2014–2017) i stanowią 54% inwestycji publicznych⁽¹⁾. Kwota 3,4 mld EUR ze środków unijnych ma zostać zapewniona za pomocą instrumentów finansowych, co oznacza trzykrotny wzrost w porównaniu z okresem 2007–2013. Szacuje się, że na dzień 31 grudnia 2016 r. na konkretne projekty przyznano już 18,8 mld EUR, tj. około 22% kwoty przydzielonej w ramach wspomnianych funduszy. Wkład europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w inwestycje publiczne omówiono w rozdziale 3.3.

Finansowanie w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), inicjatywy „Horyzont 2020”, instrumentu „Łącząc Europę” i innych bezpośrednio zarządzanych funduszy UE ma charakter dodatkowy wobec europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W ramach instrumentu „Łącząc Europę” do końca 2016 r. Polska podpisała umowy dotyczące projektów na kwotę 3,8 mld EUR. Grupa EBI zatwierdziła środki z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych w wysokości 1,4 mld EUR, które – zgodnie z oczekiwaniami – powinny uruchomić inwestycje o łącznej wartości blisko 4,9 mld EUR (na koniec 2016 r.).

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne umożliwiły postępy szeregu reform strukturalnych realizowanych w latach 2015 i 2016 dzięki spełnieniu warunków wstępnych⁽²⁾ i ukierunkowanym inwestycjom. Wśród przykładów należy wymienić transpozycję do prawa krajowego dyrektywy o zamówieniach publicznych, przygotowanie map zapotrzebowania zdrowotnego, które posłużą za podstawę poprawy skuteczności inwestycji w sektor zdrowia, oraz opracowanie planu w zakresie transportu, który ułatwi rozwój rzetelnych projektów drogowych i kolejowych. Wspomniane reformy przygotowały podstawy lepszej ogólnej realizacji projektów w ramach inwestycji publicznych, w tym projektów finansowanych ze źródeł krajowych oraz ze wspomnianych wyżej instrumentów unijnych. Polska jest na dobrej drodze, aby wypełnić warunki wstępne. Wyjątek stanowi gospodarka odpadami i gospodarka wodna. Wsparcie dla reform administracyjnych zapewnia również Europejski Fundusz Społeczny. Na potrzeby tych reform można też korzystać z doradztwa Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych i pośrednio z pomocy technicznej.

W pracach nad programami na lata 2014–2020 uwzględniono indywidualne zalecenia odnoszące się do kwestii strukturalnych. Dotyczyły one poprawy otoczenia działalności gospodarczej dla MŚP poprzez poprawę warunków inwestycyjnych oraz uproszczenie rejestracji przedsiębiorstw (zob. rozdział 3.6), zmniejszenia przeszkód dla inwestycji kolejowych poprzez zwiększenie zdolności administracyjnych i technicznych tego sektora, jak również poprawy dostępu do rynku pracy i promowania włączenia społecznego. To ostatnie zalecenie jest realizowane za pomocą działań edukacyjnych i szkoleniowych mających zwiększyć szanse na zatrudnienie słabszych grup społecznych. Polska otrzymała również wsparcie w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, aby zwalczać bezrobocie młodzieży. Do tej pory skorzystało z niej 79 000 młodych osób, a 70 000 – po zakończeniu wsparcia z tej inicjatywy – pozostaje zatrudnionych, uczy się lub szkoli. Szczegółowe informacje na temat postępów w tych dziedzinach przedstawiono w rozdziale 3.3.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne wspierają nie tylko działania mające zaradzić wyzwaniom wskazanym w poprzednich zaleceniach dla Polski, lecz również działania mające usunąć szerzej rozumiane przeszkody strukturalne dla wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Z funduszy tych wspierane są inwestycje infrastrukturalne mające na celu rozbudowę sieci szerokopasmowych o dużej przepustowości (przyjęty cel przewiduje, że w 2023 r. dostęp do internetu za pośrednictwem takich sieci będzie mieć 100% gospodarstw domowych). Fundusze te pozwolą też na poprawę połączeń transportowych dzięki planowanej budowie, przebudowie lub modernizacji 3 900 km dróg oraz 2 450 linii kolejowych. Przewiduje się, że 36 500 przedsiębiorstw zrealizuje inwestycje wykorzystujące instrumenty finansowe stworzone w ramach wspomnianych funduszy. Oczekuje się, że europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne wygenerują 25% inwestycji pozwalających na osiągnięcie celu w zakresie wydatków na badania i rozwój, które w 2020 powinny osiągnąć 1,7% PKB.

(1) Krajowe inwestycje publiczne definiuje się jako akumulacja brutto + dotacje na inwestycje + wydatki krajowe na rolnictwo i rybołówstwo.

(2) Zanim programy zostaną przyjęte, państwa członkowskie muszą spełnić szereg warunków wstępnych, mających na celu poprawę ogólnych ram i warunków w większości obszarów inwestycji publicznych. Na wypadek gdyby państwu członkowskiemu nie udało się spełnić wszystkich warunków wstępnych do końca 2016 r., Komisja przewidziała możliwość tymczasowego zawieszenia wszystkich płatności okresowych lub ich części.

3. PRIORYTETOWE REFORMY

3.1. FINANSE PUBLICZNE I OPODATKOWANIE

System podatkowy

Polski system podatkowy przeszedł wiele zmian w 2016 r. W celu zwiększenia dochodów budżetowych wprowadzono dwa nowe podatki sektorowe – od aktywów niektórych instytucji finansowych i od sprzedaży detalicznej. Stosowanie podwyższonych stawek VAT zostało przedłużone na lata 2017–2018 w celu zmniejszenia deficytu budżetowego, chociaż zgodnie z wcześniej przyjętą nowelizacją ustawy miały one przestać obowiązywać z końcem 2016 r. Podatek od aktywów niektórych instytucji finansowych wszedł w życie w lutym 2016 r. i podlegają mu aktywa głównie banków i ubezpieczycieli, powyżej pewnej wartości progowej. Podatek od sprzedaży detalicznej zawieszono przed jego faktycznym wdrożeniem (zob. poniżej). Jednocześnie Polska uchwaliła i wprowadziła w życie szereg zmian do ustawy od podatku od towarów i usług (VAT) oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Ich celem była walka z oszustwami podatkowymi i skuteczniejszy pobór podatków. Ponadto Polska obniżyła z 19 % do 15 % stawkę podatku dochodowego od osób prawnych dla najmniejszych podatników i podatników w pierwszym roku działalności. Zmieniono również kwotę wolną od podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podjęto prace nad reformą PIT i składek na ubezpieczenie społeczne.

Duża liczba i szybkie tempo tych zmian mogą zwiększyć niepewność wśród przedsiębiorców. Niektóre zainteresowane strony z sektora przedsiębiorstw zwracają uwagę na większą niepewność co do stabilności i wiarygodności polskiego systemu podatkowego związaną z faktem, że zmiany są często wprowadzane szybko i bez szerokich konsultacji (zob. rozdział 3.6). Dane Narodowego Banku Polskiego pokazują, że od 2015 r. podatki i przepisy przesunęły się z miejsca piątego na drugie na liście barier rozwoju najczęściej wymienianych przez przedsiębiorstwa (NBP, 2015; NBP, 2016a). Raport dotyczący globalnej konkurencyjności 2016–2017 także wskazuje przepisy podatkowe jako czynnik najbardziej utrudniający prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce w latach 2015 i 2016

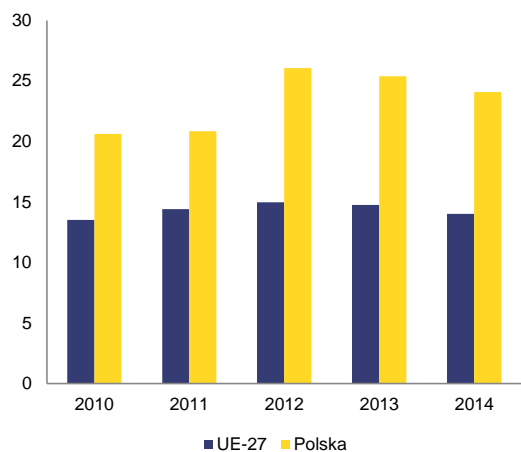
(Światowe Forum Ekonomiczne, 2016). Najbardziej prawdopodobnymi przyczynami tego wzrostu niepewności są liczba zmian wprowadzonych do przepisów podatkowych (dotyczących m.in. VAT, CIT, akcyzy i innych podatków) oraz tempo ich wdrażania. Czynniki te mogą również spowodować pośrednio mniejszą skłonność do inwestowania. Możliwe jest również, iż wpływają one niekorzystnie na jakość odpowiednich przepisów i ich skuteczność. Ilustruje to na przykład proces ustawodawczy podatku od sprzedaży detalicznej, który trwał zaledwie 1,5 miesiąca (od chwili wniesienia projektu do Sejmu do podpisania ustawy przez Prezydenta RP), chociaż podatek ten przewidywał skomplikowaną strukturę stawek progresywnych opartych na wielkości obrotów, próg kwoty wolnej od podatku oraz dwa różne przedziały i dwie różne stawki podatku. Podatek od sprzedaży detalicznej może naruszać unijne reguły konkurencji, ponieważ faworyzuje przedsiębiorstwa o niskich przychodach. Komisja Europejska wszczęła w związku z tym szczegółowe postępowanie wyjaśniające, a Polska zawiesiła stosowanie tego podatku jeszcze przed jego faktycznym wprowadzeniem.

Dochody utracone powstały wskutek dalszego stosowania obniżonych stawek VAT od wielu towarów i usług. Obniżone stawki VAT zmniejszają skuteczność systemu VAT i – jak wskazała Komisja w dotyczącym Polski sprawozdaniu krajowym na 2016 r. – nie stanowią skutecznego instrumentu polityki społecznej. Według badania obejmującego całą UE, wskutek stosowania obniżonych stawek Polska utraciła w 2014 r. 15,9 % potencjalnych dochodów z VAT (CASE/IAS, 2016). Ta utrata dochodów była druga co do wielkości w UE i trzykrotnie przewyższała średnią unijną. Pomimo tego faktu i wbrew kilkakrotnie powtarzanym zaleceniom w tej dziedzinie, Polska nie zapowiedziała jeszcze planów zmiany systemu obniżonych stawek VAT.

Walka z oszustwami podatkowymi stanowi w dalszym ciągu duże wyzwanie. Luka w podatku VAT wynika z wielu różnych czynników, które wymagają podjęcia systemowych działań: z zorganizowanej działalności przestępczej,

niedeklarowanych przychodów, zawyżania faktur VAT, optymalizacji podatkowej, upadłości i błędów. W 2014 r. odnotowano wprowadzenie nieznaczny spadek luki w podatku VAT w porównaniu do 2013 r., ale poziom luki w 2014 r. wyniósł 24 % potencjalnych wpływów z VAT i nadal pozostawał wyższy od unijnej średniej wynoszącej 14 % (wykres 3.1.1). Własne szacunki polskich władz nie wskazują na zredukowanie luki w podatku VAT w 2015 r. Polskie władze spodziewają się jednak znacznego spadku luki w VAT od 2016 r. dzięki wprowadzeniu szeregu środków zwalczających oszustwa w tej dziedzinie⁽¹⁾. Poważnym problemem w Polsce są również oszustwa akcyzowe. Ernst and Young szacuje, że szara strefa na rynku oleju napędowego wynosiła 18,6 % całkowitego zużycia oleju napędowego w 2013 r., a na rynku tytoniu – 24 % spożycia w 2015 r. (EY, 2016). Według szacunków CASE/IAS (2016) przemysł towarów akcyzowych odpowiadał za 6 % luki w podatku VAT w 2014 r.

Wykres 3.1.1: Luka w podatku VAT w Polsce i w państwach UE-27



(1) procent potencjalnych wpływów z VAT

(2) dane dla państw UE-27 bez Cypru, dane dla Chorwacji są dostępne tylko za 2014 r.

Źródło: CASE/IAS (2016)

W 2016 r. podjęto szereg reform mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego przez walkę z oszustwami podatkowymi. W sierpniu 2016 r. wszedł w życie tzw. pakiet paliwowy

⁽¹⁰⁾ PwC szacuje w swojej niedawnej analizie (PwC, 2016), że w 2016 r. luka w podatku VAT w Polsce zostanie zredukowana do poziomu 2,5 % PKB, w porównaniu do 2,8 % PKB w 2015 r.

wprowadzający zmiany do kilku ustaw. Nowelizacja przepisów w sprawie poboru VAT przy wewnątrzspółnotowych transakcjach nabycia paliw miała na celu zwalczanie oszustw podatkowych w sektorze paliwowym. Jednocześnie wprowadzono zmiany w prawie energetycznym dotyczące koncesji na obrót paliwami płynnymi. Oczekuje się, że pakiet paliwowy zostanie uzupełniony tzw. pakietem przewozowym, który został zatwierdzony przez rząd na początku 2017 r. Jego przepisy będą wymagać rejestracji wyrobów akcyzowych przewożonych przez terytorium Polski. Z dniem 1 stycznia 2017 r. weszła w życie duża liczba zmian do przepisów o podatku VAT. Wprowadzają one szereg instrumentów służących zwalczaniu oszustw w zakresie podatku VAT, takich jak rozszerzenie zakresu towarów objętych mechanizmem odwrotnego obciążenia, rozszerzenie zakresu odpowiedzialności solidarnej nabywcy towarów wrażliwych, ograniczenie stosowania kwartalnej metody rozliczeń VAT i wprowadzenie kar za zaniżanie podatku VAT do zapłaty. Przygotowywane są dalsze reformy mające na celu zwalczanie oszustw związanych z podatkiem akcyzowym i VAT: tzw. pakiet alkoholowy, dotyczący handlu spirytusem denaturowanym, i pakiet tytoniowy. Planowane jest wprowadzenie sankcji karnych za wyłudzenia VAT; projekt ustawy w tej sprawie przechodzi ostatni etap procedury legislacyjnej. Wprowadzenie w 2016 r. klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania ma przeciwdziałać tej praktyce.

Niedawno wprowadzone reformy mogą zwiększyć koszty przestrzegania przepisów podatkowych. Polska poczyniła znaczne wysiłki w celu uszczelnienia swoich przepisów, aby zwalczać zjawiska uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania. Niemniej jednak mechanizmy oszustw podatkowych stale się zmieniają, ponieważ oszuści dostosowują swój sposób działania do nowych przepisów, wykorzystują luki prawne i zmieniają sektory. Surowsze przepisy i liczne zmiany ustawodawstwa mogą mieć nieproporcjonalny duży wpływ na uczciwe przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe. Zastrzeżenie to nabiera szczególnej wagi w sytuacji, gdy polskie przedsiębiorstwa ponoszą już wysokie koszty przestrzegania obowiązków podatkowych (Bank Światowy, 2016a). Uproszczenie obowiązków i zwiększenie skali ich

dobrowolnego przestrzegania, w tym przez usprawnienie działania administracji podatkowej i jej większe zorientowanie na usługobiorcę, stanowią ważne działania, które pomogą w walce z oszustwami podatkowymi. Pod koniec 2016 r. władze Polski przedstawiły w ramach Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju pewną liczbę wniosków w sprawie uproszczeń podatkowych i zwolnień ze składek na ubezpieczenie społeczne dla nowych przedsiębiorców.

Prowadzone są prace nad reformą administracji podatkowej mającą zwiększyć elastyczność i skuteczność jej działania. W swojej ocenie Komisja Europejska podkreśliła słabości strukturalne administracji podatkowej, które ograniczają jej efektywność i skuteczność (np. Komisja Europejska, 2016a). Aby usunąć te słabości, pod koniec 2016 r. uchwalono przepisy ustanawiające Krajową Administrację Skarbową. Wejdą one w życie w marcu 2017 r. Celem zmian jest zwiększenie wpływów podatkowych i uproszczenie obowiązków podatkowych spoczywających na podatnikach poprzez połączenie administracji celnej i podatkowej. Nowe ustawy zmieniają zasadniczo sposób funkcjonowania administracji podatkowej i wymagają zwrócenia szczególnej uwagi na kwestie przejściowe, aby zapobiec niepewności i destabilizacji. Niezwykle ważne jest, aby modernizacja polskiej administracji podatkowej (i) zapewniała koordynację działań organów oraz (ii) skupiała się na zapobieganiu oszustwom, a jednocześnie ułatwiała przestrzeganie przepisów podatkowych uczciwym podatnikom.

Opodatkowanie pracy zasadniczo nie zmieniło się w 2016 r. Stopień progresywności opodatkowania pracy w Polsce jest ograniczony (Komisja Europejska, 2016b). Polska rozważała szeroko zakrojoną reformę opodatkowania pracy, w ramach której wprowadzony zostałby jednolity podatek progresywny łączący podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Ostatecznie rząd zdecydował się nie wdrażać tej reformy. Pod koniec 2016 r. Sejm uchwalił natomiast reformę kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych, która weszła w życie w 2017 r. Zmiana przepisów wynikała z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r. W ramach reformy podniesiono kwotę wolną od podatku dla osób o najniższych dochodach (tzn. osób, których

roczne zarobki wynoszą mniej niż 50 % wysokości minimalnego wynagrodzenia). Kwota wolna została zlikwidowana dla niewielkiej grupy podatników o najwyższych dochodach.

Długoterminowa stabilność finansów publicznych

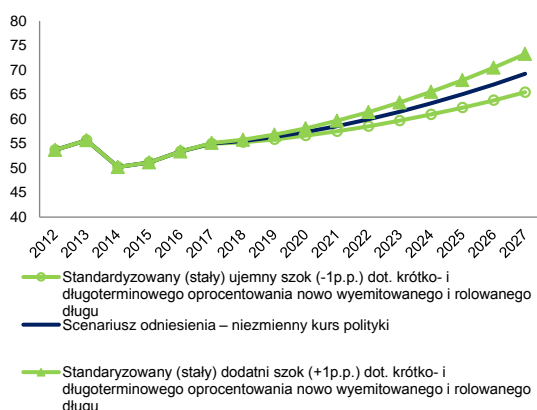
W krótkim okresie nie zidentyfikowano jakichkolwiek znaczących zagrożeń dla stabilności budżetowej, wyraźne jest natomiast ryzyko w perspektywie długoterminowej. Niedawna analiza Komisji wskazuje na brak znaczących zagrożeń dla stabilności finansów publicznych Polski w krótkim okresie (Komisja Europejska, 2017). Analiza zdolności obsługi zadłużenia przeprowadzona według metodyki Komisji ujawnia jednak wysokie ryzyko w perspektywie średnioterminowej. Wiąże się ono z faktem, że w ramach wszystkich rozważanych scenariuszy stwierdzono dalszy wzrost wskaźnika zadłużenia na koniec okresu objętego prognozą (wykres 3.1.2). Wskaźnik stabilności finansów publicznych S1 wskazuje na średni poziom ryzyka, które jest spowodowane głównie niekorzystną wyjściową sytuacją budżetową, lecz także wydatkami związanymi ze starzeniem się społeczeństwa. Podczas analizy przeprowadzonej zgodnie z metodyką Komisji stwierdzono również zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w perspektywie długoterminowej (wskaźnik S2 sygnalizujący lukę w długoterminowej stabilności finansów publicznych wskazuje na średni poziom ryzyka, które również wynika z niekorzystnej wyjściowej sytuacji budżetowej i wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa) ⁽¹⁾.

Obniżenie ustawowego wieku emerytalnego będzie mieć negatywny wpływ na stabilność finansów publicznych. Jak podkreślono w sprawozdaniu krajowym dotyczącym Polski na 2016 r., kluczowe znaczenie dla poprawy stabilności finansów publicznych ma ograniczenie prognozowanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Kwestia ta nabrała jeszcze większego znaczenia w świetle niedawno przyjętej ustawy obniżającej wiek emerytalny, która zacznie obowiązywać pod

⁽¹⁾ Podstawą są projekcje Komisji Europejskiej nieuwzględniające obniżenia ustawowego wieku emerytalnego, które ma wejść w życie w 2017 r. (Komisja Europejska, 2015).

koniec 2017 r. Wprowadzone zmiany (obniżenie ustawowego wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, podczas gdy dotychczasowe regulacje przewidywały stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego do 67 lat, niezależnie od płci) spowodują wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa i będą mieć niekorzystny wpływ na rynek pracy (zob. rozdział 3.3). Bezpośrednie skutki ustawy wymagać będą dodatkowego zasilania systemu emerytalnego. Wysokość tych dodatkowych środków budżetowych wyniesie ok. 0,4 % – 0,9 % PKB rocznie do 2050 r. W związku z tym niedawne zmiany pogorszą stabilność finansów publicznych, chyba że zostaną podjęte skuteczne środki zachęcające do utrzymywania aktywności zawodowej po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego. Ustawa obniżająca ustawowy wiek emerytalny nie przewiduje takich zachęt.

Wykres 3.1.2: Scenariusze zmian długu publicznego w średnim okresie



(1) Scenariusz oparty na założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki przewiduje, że w latach 2019–2027 strukturalne saldo pierwotne utrzyma się na poziomie przewidywanym na 2018 r. w prognozie Komisji z zimy 2017 r., skorygowanym o koszty związane ze starzeniem się społeczeństwa oszacowane przez Komisję Europejską (2015). Dodatkowe informacje można znaleźć w publikacji Komisji Europejskiej (2017).

Źródło: Komisja Europejska

Ryzyko dla stabilności finansów publicznych potęguje prognozowany spadek współczynnika adekwatności świadczeń emerytalnych. Prognozowana w długim okresie stopa zastąpienia dochodów netto przez świadczenie emerytalne jest bardzo niska. Wysokość prognozowanego na 2050 r. świadczenia emerytalnego nie przekracza jednej czwartej ostatniego wynagrodzenia (zob. rozdział 3.3). Po przeniesieniu tych założeń na obecne warunki okazuje się, że wysokość świadczenia

emerytalnego osoby otrzymującej średnie wynagrodzenie (w grudniu 2016 r. wynosiło ono ok. 4 600 PLN brutto) będzie prawdopodobnie zbliżona do minimalnej emerytury wynoszącej 1 000 PLN. Należy przy tym zwrócić uwagę, że według najnowszych oficjalnych danych (GUS, 2016) 66 % pracowników otrzymuje wynagrodzenie nieprzekraczające średniej krajowej ⁽¹²⁾. Wynika z tego, że potencjalnie nawet połowa świadczeń emerytalnych będzie wymagała dotowania z budżetu, aby wyrównać ich wysokość do minimalnego poziomu. Wiązałoby się to z dodatkowymi kosztami budżetowymi. Nie można również wykluczyć, że tak niski wskaźnik zastąpienia może być postrzegany jako nieakceptowalny. W takim przypadku konieczne będzie albo radykalne podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego albo przeznaczanie dużych dodatkowych kwot z budżetu na dofinansowanie systemu.

W 2016 r. nie wprowadzono żadnych istotnych zmian w specjalnych systemach emerytalnych. Specjalny system emerytalny dla rolników (KRUS) jest w dalszym ciągu bardziej preferencyjny niż powszechny system emerytalny (ZUS). System ten powoduje nie tylko większe obciążenie dla budżetu (obecna wysokość dotacji na KRUS wynosi ok. 1 % PKB), ale może również hamować mobilność zawodową (zob. rozdział 3.3). Polska nie zajęła się też do tej pory kwestią specjalnego systemu emerytalnego dla górników.

Ramy budżetowe

Numeryczne reguły fiskalne działają stabilizująco, podczas gdy planowanie średniookresowe jest stosowane na ograniczoną skalę. Reguły fiskalne (reguła zadłużenia i reguła wydatkowa obowiązujące niemal cały sektor instytucji rządowych i samorządowych oraz indywidualne reguły ograniczające wydatki jednostek samorządu terytorialnego) są najsilniejszą stroną polskich ram budżetowych. Jedną z reguł fiskalnych – ograniczenie wysokości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 60 % PKB – jest zapisana w Konstytucji RP, co gwarantuje jej niezmiennosć

⁽¹²⁾ Dane obejmują przedsiębiorstwa zatrudniające więcej niż dziewięciu pracowników. Poziom wynagrodzeń w mikroprzedsiębiorstwach jest generalnie niższy.

(¹³). Reguła konstytucyjna jest uzupełniona tzw. progami ostrożnościowymi dotyczącymi długu publicznego, określonymi w ustawie o finansach publicznych na poziomie 55 % PKB i 60 % PKB, po których przekroczeniu muszą być podjęte odpowiednie działania. W Polsce przygotowywane są również średnioterminowe ramy budżetowe (tzw. Wieloletni Plan Finansowy Państwa, WPF). Ramy te są jednak mało skuteczne jako instrument planowania w długiej perspektywie, np. budżet na dany rok może przewidywać deficyt wyższy od deficytu wskazanego w ostatnim WPF.

Wiarygodność reguł fiskalnych osłabiły ich częste zmiany. Ostatnie zmiany reguły wydatkowej (z grudnia 2015 r.) dostosowują limit wydatkowy do średniookresowego celu inflacyjnego banku centralnego i umożliwiają większe wydatki w przypadku planowanej realizacji działań jednorazowych i tymczasowych zwiększających dochody. W świetle obecnego poziomu inflacji zmiany te doprowadziły do zwiększenia limitów wydatkowych, umożliwiając wyższe wydatki w budżecie na 2016 r. Na ten fakt zwrócił też uwagę Narodowy Bank Polski (NBP, 2016b).

Polskim ramom budżetowym brakuje w pełni niezależnej rady polityki fiskalnej. Obecnie Polska jest jedynym państwem UE (¹⁴), które nie przyjęło jeszcze podstawy prawnej ustanawiającej radę polityki fiskalnej lub powierzającej tę rolę istniejącemu organowi. Pewne typowe zadania rady polityki fiskalnej są wykonywane przez inne instytucje, ale są one rozproszone, a niektóre zadania nie są w ogóle wykonywane. W rezultacie żaden organ nie poświęca odpowiedniej uwagi zmianom ram budżetowych lub konsekwencjom budżetowym ważnych środków wprowadzanych w dziedzinie polityki fiskalnej, nawet jeśli mają one duży wpływ na finanse publiczne (¹⁵).

W 2016 r. Polska zapowiedziała plany wzmocnienia procedury budżetowej. Plany te mają na celu poprawę planowania budżetowego w

średnim okresie poprzez reformę średnioterminowych ram budżetowych, ściślejsze powiązanie rocznego budżetowania z planowaniem w perspektywie średniookresowej, określenie na nowo roli rządu i ministerstw, zmianę klasyfikacji budżetowej wydatków i włączenie do procedury budżetowej przeglądu wydatków. Biorąc pod uwagę fakt, że skuteczne i efektywne zarządzanie środkami finansowymi oraz ich realokacja stanowią obecnie wyzwanie, planowana reforma może znacząco poprawić zarządzanie finansami publicznymi. Może ona w szczególności zapewnić skuteczniejszą kontrolę nad budżetem, w tym stosowanie mechanizmów wcześniej identyfikujących nieracjonalne wydatki i ułatwiających realokację środków.

(¹³) Definicja krajowa, niższa o około 3 pp. od definicji ESA.

(¹⁴) Parlament Republiki Czeskiej pracuje obecnie nad odpowiednimi przepisami.

(¹⁵) Kwestia ta nabiera jeszcze większego znaczenia w świetle faktu, że kluczowe środki polityki fiskalnej są przedmiotem ograniczonej debaty parlamentarnej i publicznej, co ilustruje proces przyjmowania ustawy budżetowej na 2017 r. i ustawy obniżającej ustawowy wiek emerytalny.

3.2. SEKTOR FINANSOWY

Sektor bankowy pozostaje stabilny, płynny i rentowny. W ciągu ostatnich 18 miesięcy w całym systemie bankowym stale rósł poziom kapitału. Wskaźnik kapitału podstawowego Tier 1, stanowiącego element kapitału regulacyjnego, który mierzy odporność banków na wstrząsy, osiągnął na koniec pierwszego półrocza 2016 r. poziom 15,8 %, o ponad 2 pp. więcej niż wynosił na koniec 2014 r. Relacja kredytów do depozytów w polskich bankach dalej malała i na koniec czerwca 2016 r. wynosiła 98,5 % (3.2.1). Głównym źródłem finansowania polskich banków są zebrane depozyty krajowe. Baza depozytowa ma korzystną, zrównoważoną strukturę, na którą składają się depozyty klientów indywidualnych i przedsiębiorstw, stanowiące ponad 58 % sumy bilansowej. Udział długoterminowego finansowania z rynku międzybankowego w postaci obligacji uprzywilejowanych i podporządkowanych jest niski i wynosi ok. 5 % zagregowanej sumy bilansowej banków. Rentowność sektora bankowego spadła w 2015 r., ale w późniejszym okresie była zasadniczo stabilna. W dalszej perspektywie na rentowność sektora mogą wpłynąć niekorzystnie niskie stopy procentowe, ewentualna zmiana podatku bankowego i obecnie diskutowany projekt ustawy w sprawie kredytów hipotecznych w walutach obcych.

Nowy podatek od instytucji finansowych nie wpłynął na stabilność sektora. Podatek od aktywów instytucji finansowych został wprowadzony w lutym 2016 r. i stanowi jedną z najwyższych danin publicznych sektora bankowego w Europie. Obecnie podatek jest obliczany na podstawie nadwyżki sumy wartości aktywów na koniec każdego miesiąca ponad kwotę progową, z wyłączeniem wartości funduszy własnych banków i aktywów w postaci polskich skarbowych papierów wartościowych. Wpływy z tego podatku są mniejsze od zakładanych w budżecie; nie pojawiły się natomiast istotne negatywne skutki dla stabilności gospodarczej i finansowej, których początkowo się obawiano. Pośrednim skutkiem wprowadzenia daniny bankowej było znaczne zwiększenie przez banki stanu posiadania polskich skarbowych papierów wartościowych na przełomie lat 2015 i 2016. W rezultacie zaangażowanie podmiotów krajowych w obligacje skarbowe denominowane w PLN przewyższyło, po raz pierwszy od 2010 r., poziom zaangażowania inwestorów zagranicznych.

Tocząca się obecnie debata w sprawie kredytów hipotecznych w walutach obcych jest bliska rozstrzygnięcia. Kredyty hipoteczne w walutach obcych nie powodują ryzyka systemowego dla sektora bankowego w Polsce. Na poziomie całego systemu bankowego stanowią one około 8 % zagregowanej sumy bilansowej i reprezentują mniej niż 40 % portfela kredytów hipotecznych. Pewna liczba banków utrzymuje jednak wciąż duże portfele kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych, co ma dwojakie konsekwencje. Z jednej strony, w przypadku przewalutowania kredytów na PLN na mocy ustawy lub orzeczenia sądowego banki te są narażone na straty z tytułu wyceny i rekompensat. Z drugiej strony, utrzymywanie dużej pozycji denominowanej w walucie obcej uzależnia kredytodawców od źródła pozyskiwania tej waluty, którym może być zagraniczny bank dominujący, rynek obligacji w walucie obcej lub rynek instrumentów pochodnych. Fakt, iż banki nie posiadają depozytów w walutach obcych i nie mogą korzystać z tego źródła finansowania, wynika jasno ze wskaźnika kredytów do depozytów w walutach obcych, który osiągnął pod koniec czerwca 2016 r. poziom 250 %, ponad dwukrotnie wyższy niż wskaźnik kredytów do depozytów w walucie krajowej.

Tabela 3.2.1: Wskaźniki dotyczące prawidłowej kondycji finansowej, wszystkie banki w Polsce

(%)	2014	2015	2016 kw.2
Kredyty zagrożone	5,4	5,0	5,0
Wskaźnik pokrycia	64,1	61,6	62,0
Relacja kredytów do depozytów	98,3	97,2	96,8
Współczynnik Tier 1	13,7	14,5	15,1
Stopa zwrotu z kapitału własnego	9,4	7,7	-
Stopa zwrotu z aktywów	1,0	0,9	-

Źródło: EBC

Zmiany własnościowe prowadzą do wzrostu udziałów posiadanych przez Skarb Państwa w bankach krajowych. Podobnie jak we wszystkich czterech państwach Grupy Wyszehradzkiej strategia rozwoju polskiej gospodarki w ostatnich dwóch dekadach opierała się na przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), aby wspierać wzrost gospodarczy i rozwój poszczególnych gałęzi przemysłu. Polska gospodarka, która w dalszym ciągu nadrabia dystans dzielący ją od głównych gospodarek UE, zyskiwała dzięki inwestorom zagranicznym kapitał oraz lepszy dostęp do źródeł finansowania i pośrednictwa finansowego. W latach 1998–2008

banki zagraniczne stanowiły ok. 65 % sektora bankowego w Polsce. Od czasu kryzysu, który rozpoczął się w 2008 r., odsetek ten zmniejszał się stopniowo i, po uwzględnieniu zakupu akcji Pekao SA przez PZU SA, osiągnął poziom 49 % w 2016 r. Z jednej strony tendencja ta wynika w naturalny sposób z rosnącego znaczenia przedsiębiorstw krajowych, które są coraz lepiej przygotowane do konkurencji na rynkach międzynarodowych. Z drugiej strony rząd sygnalizuje gotowość do zakupu zagranicznych instytucji kredytowych. W efekcie kredytodawcy kontrolowani przez Skarb Państwa stanowią coraz większą część sektora. Po nabyciu akcji Pekao SA przez PZU SA banki kontrolowane bezpośrednio lub pośrednio przez Skarb Państwa reprezentują 36 % łącznych aktywów sektora. Należy też zwrócić uwagę, że pod bezpośrednią lub pośrednią kontrolą państwa znajdują się dwa największe polskie banki. Nie wiadomo jeszcze, jaki wpływ na sektor bankowy będzie miał rosnący udział państwa (zob. ramka 1.1 w rozdziale 1).

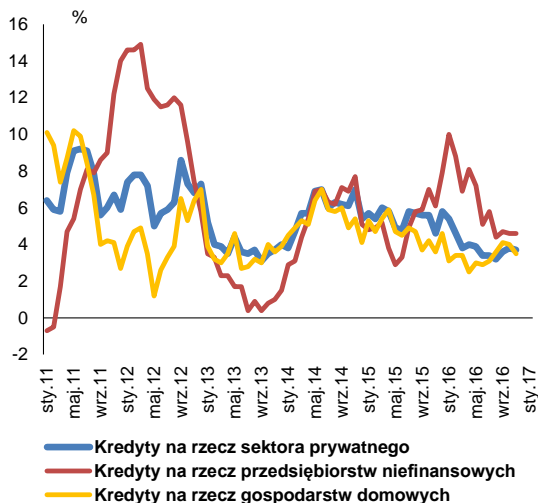
Instytucje kredytowe przyczyniają się do dobrych wyników gospodarczych dzięki zrównoważonemu tempu wzrostu akcji kredytowej. Dynamika wzrostu akcji kredytowej na rzecz sektora prywatnego odpowiadała zasadniczo tempu wzrostu nominalnego PKB. Tempo wzrostu kredytów i pożyczek dla przedsiębiorstw niefinansowych osłabło w 2016 r., co wynika prawdopodobnie ze spowolnienia tempa inwestycji (zob. wykres 3.2.1 i rozdział 1). Relacja kredytów udzielanych przedsiębiorstwom niefinansowym do PKB pozostawała stabilna i wynosiła ok. 51 %. Wiele przedsiębiorstw finansuje kapitał obrotowy i mniejsze transakcje ze środków własnych albo przy pomocy innych alternatywnych metod finansowania (pożyczki między przedsiębiorstwami, leasing, factoring).

Polski rynek kapitałowy jest największy i najbardziej rozwinięty w Europie Środkowej. Łączna kapitalizacja rynkowa wynosi 150 mld EUR, co odpowiada około jednej czwartej PKB Polski. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie stała się centralnym rynkiem dla zagranicznych inwestorów instytucjonalnych zainteresowanych inwestycjami kapitałowymi w regionie. Obok rynku kapitałowego w Polsce działa hurtowy rynek obrotu obligacjami skarbowymi i bonami skarbowymi Treasury BondSpot Poland. Rynek ten stanowi integralną

część systemu Dealerów Skarbowych Papierów Wartościowych, zorganizowanego przez Ministerstwo Finansów i wchodzącego w skład ogólnoeuropejskiej platformy papierów skarbowych. Przedmiotem obrotu na rynku Treasury BondSpot są duże pakiety wszystkich obligacji i bonów skarbowych denominowanych w walucie polskiej oraz niektórych papierów wartościowych denominowanych w EUR, natomiast większość obrotu obligacjami nieskarbowymi, o obecnej wartości około 18 mld EUR, ma miejsce na rynku Catalyst będącym platformą transakcyjną Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie.

Rynek kapitałowy jest ważnym źródłem finansowania dla polskich przedsiębiorstw. Wielkość środków finansowych pozyskiwanych przez przedsiębiorstwa na rynku akcji (17 % PKB) jest nieznacznie większa od poziomu finansowania kredytowego (16 % PKB). Na tle innych państw z regionu stosunkowo dużą rolę odgrywa też emisja obligacji korporacyjnych – łączna wartość obligacji pozostających w obrocie odpowiada 5 % PKB. Udział finansowania dłużnego w polskich przedsiębiorstwach niefinansowych jest jednak generalnie niższy od średniej dla wszystkich przedsiębiorstw w UE. Stosunkowo mało rozwinięty jest również rynek *venture capital* – łączna wartość inwestycji tego typu stanowi zaledwie jedną piątą średniej unijnej. Obok udziału finansowania pozyskiwanego na rynkach finansowych średnią unijną przekracza też poziom rocznej nadwyżki operacyjnej brutto polskich przedsiębiorstw (26 % PKB), co wskazuje, że są one w stanie finansować inwestycje z zysków zatrzymanych.

Wykres 3.2.1: Roczne wskaźniki wzrostu akcji kredytowej



(1) Wskaźnik nominalnego przyrostu stanu kredytów, uwzględnione są tylko dokonane transakcje, z wyłączeniem zmian klasyfikacji

Źródło: EBC

Na tle państw regionu Polski rynek ubezpieczeń ma duże rozmiary. Polski sektor ubezpieczeń, który odnotowuje przychody ze składek ubezpieczeniowych w wysokości ponad 13 mld EUR i zysk wynoszący niemal 1,3 mld EUR, reprezentuje niemal 40 % całego rynku Europy Środkowej i Wschodniej. Na pięć największych zakładów ubezpieczeń przypada 58-procentowy udział w rynku ubezpieczeń na życie; pozycję dominującą ma PZU Życie S.A. kontrolowany przez Skarb Państwa. Wskaźnik koncentracji pięciu największych zakładów ubezpieczeń w segmencie ubezpieczeń pozostałych osobowych i majątkowych jest nieco wyższy i wynosi 70 %; udział samego PZU SA w tym rynku wynosi 34 %. Konkurencja na rynku ubezpieczeń jest wysoka. Prognozuje się, że poziom rentowności w latach 2016–2017 będzie niski. Sektor osiągnął dobre wyniki w niedawnych testach warunków skrajnych przeprowadzonych przez Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz cechuje go w dalszym ciągu stabilność i rentowność.

Rozważane są plany połączenia nadzoru bankowego i nadzoru makroostrożnościowego.

W czasie kryzysu polski nadzór finansowy wykazał się ostrożnością i perspektywicznym myśleniem, zapewniając stabilność sektora bankowego (zob. informacje powyżej). Obecnie toczą się dyskusje na temat pewnej formy

połączenia nadzoru finansowego z NBP. Za rozwiązaniem tym ma przemawiać synergia pomiędzy nadzorem mikroostrożnościowym nad poszczególnymi bankami a nadzorem makroostrożnościowym nad całym sektorem bankowym. Prowadzenie stałego, skutecznego i niezależnego nadzoru ma kluczowe znaczenie, również w świetle trwającego procesu restrukturyzacji sektora finansowego.

3.3. RYNEK PRACY, EDUKACJA I POLITYKA SPOŁECZNA

Rynek pracy

Warunki na rynku pracy znacznie się poprawiły, ale współczynnik aktywności zawodowej pozostaje niski dla niektórych grup.

Po znacznej i stałej poprawie, jaka miała miejsce w ciągu ostatnich dziesięciu lat, wskaźnik zatrudnienia (dla grupy wiekowej 20–64 lata) osiągnął w III kw. 2016 r. poziom 69,7 %, nieznacznie niższy od średniej unijnej wynoszącej 71,5 %. Różnica ta jest spowodowana przede wszystkim znacznie niższymi współczynnikami aktywności zawodowej określonych grup (zob. rozdział 1). Jak wspomniano w poprzednim sprawozdaniu krajowym dotyczącym Polski, niższy współczynnik aktywności zawodowej starszych pracowników jest związany z niskim poziomem umiejętności i wykształcenia (Komisja Europejska, 2016a). Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych praktycznie nie zmienił się w ostatnich latach, w efekcie jeszcze bardziej pogłębił się dystans w stosunku do stopniowo rosnącego wskaźnika zatrudnienia osób pełnosprawnych. Wzrost zatrudnienia i aktywności zawodowej hamują ponadto bariery utrudniające mobilność geograficzną.

Różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia dotyczą wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, ograniczonego dostępu do placówek opieki oraz pewnych elementów systemu podatkowego i systemu świadczeń, które zniechęcają do zatrudniania kobiet. W latach 2015 i 2016 wskaźniki zatrudnienia i aktywności zawodowej kobiet nadal rosły, a w przypadku grupy wiekowej 55–64 lata tempo wzrostu obu tych wskaźników było szybsze niż w przypadku mężczyzn. Wzrosła jednak różnica we wskaźniku zatrudnienia ze względu na płeć – w III kw. 2016 r. wynosiła ona 14,5 pp. dla grupy wiekowej 15–74 lata i była wyższa o 3,5 pp. od średniej unijnej. Powodem tej różnicy jest dłuższe uczestnictwo kobiet w kształceniu formalnym i ich wcześniejsze przechodzenie na emeryturę. Jednocześnie zwiększyły się także różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn na rynku pracy, szczególnie w grupie wiekowej 25–29 lat, co wiąże się prawdopodobnie z dłuższymi okresami wycofania z rynku pracy w przypadku młodych matek. Niski poziom aktywności zawodowej kobiet, a zwłaszcza matek, może wynikać z niedostatecznego wykorzystania opieki nad dziećmi (zob. podrozdział poświęcony

edukacji) i zasad urlopu rodzicielskiego, który może być w całości przenoszony na jednego z rodziców, co zachęca kobiety będące drugim żywicielem rodziny do opuszczenia rynku pracy. Innym ważnym czynnikiem jest system wsparcia finansowego z tytułu opieki długoterminowej nad członkiem rodziny; w praktyce zniechęca on do podejmowania jakiegokolwiek pracy najmniejszej.

Migracja odgrywa coraz ważniejszą rolę na polskim rynku pracy.

Po dużej fali emigracji, zwłaszcza w latach następujących po przystąpieniu Polski do UE, liczba polskich obywateli czasowo zamieszkałych za granicą pozostaje wysoka (na koniec 2015 r. szacuje się ją na ok. 2,4 mln⁽¹⁶⁾). Nie ma dowodów wskazujących na masowe powroty z emigracji. Coraz większego znaczenia nabiera natomiast zjawisko imigracji czasowej, głównie z Ukrainy, a w mniejszym stopniu z Białorusi i innych państw⁽¹⁷⁾.

Specjalny system emerytalny dla rolników ma wpływ na mobilność pracowników i pracę nierejestrowaną.

Specjalny system zabezpieczenia społecznego rolników (KRUS) jest jedną z przyczyn niskiej mobilności pracowników i ukrytego bezrobocia w sektorze rolnictwa. Niektóre cechy systemu KRUS, np. warunki przechodzenia z KRUS do powszechnego systemu emerytalnego, zniechęcają rolników pracujących w nisko produktywnych gospodarstwach rolnych do podjęcia rejestrowanego zatrudnienia w innych sektorach. Średnia wysokość świadczeń emerytalnych i rentowych z KRUS jest zbliżona do progu ubóstwa, a świadczenie to stanowi często główne źródło dochodu, zwłaszcza w przypadku jednoosobowych gospodarstw domowych. Ogranicza to skuteczność funkcji KRUS polegającej na zapobieganiu ubóstwu i tłumaczy fakt, że gospodarstwa domowe zagrożone ubóstwem są skoncentrowane geograficznie na obszarach wiejskich. Jednocześnie nie istnieją trwałe rozwiązania systemowe, które pozwoliłyby

⁽¹⁶⁾ Dane te są szacowane na podstawie liczby osób, które pozostają zameldowane na pobyt stały w Polsce, ale mieszkają za granicą przez okres dłuższy niż 3 miesiące.

⁽¹⁷⁾ Większość imigrantów jest zatrudniana na podstawie tzw. procedury uproszczonej, która zobowiązuje do powrotu do kraju pochodzenia po upływie 6 miesięcy, co utrudnia dokładne oszacowanie ich liczebności. Jako pośredni wskaźnik może posłużyć liczba wydanych wiz. W 2015 r. wydano 925 000 wiz typu „D” z zezwoleniem na pracę, a w 2016 r. liczba wydanych wiz wzrosła jeszcze bardziej.

wyłączyć z KRUS rolników osiągających wysokie dochody (Komisja Europejska, 2016a).

Niektóre z wprowadzonych niedawno środków mogą jeszcze bardziej zmniejszyć aktywność ekonomiczną. Uchwalone pod koniec 2017 r. obniżenie ustawowego wieku emerytalnego skłoni prawdopodobnie część starszych wiekiem pracowników do opuszczenia rynku pracy. Nowy dodatek na dzieci może niekorzystnie wpłynąć na uczestnictwo w rynku pracy rodziców, zwłaszcza matek. Dotyczy to w szczególności osób o niskich umiejętnościach zawodowych, ze względu na dwa czynniki: po pierwsze, kryterium dochodowe mające zastosowanie w przypadku dodatku na pierwsze dziecko może skłonić niektóre gospodarstwa domowe do zmniejszenia wymiaru czasu pracy, aby obniżyć uzyskiwany dochód z pracy; po drugie, w związku ze wzrostem dochodów gospodarstw domowych preferencje niektórych rodziców mogą przesunąć się w stronę zwiększenia czasu wolnego. Wyniki modelowania z zastosowaniem metod mikrosymulacji wskazują, że najsilniejsze osłabienie zachęt do pracy może wystąpić w przypadku rodziców dwojga lub więcej dzieci oraz matek samotnie wychowujących dzieci⁽¹⁸⁾. Ankiety badające gotowość do rezygnacji z pracy potwierdzają ryzyko bierności zawodowej (Work Service, 2016). Przygotowana przez rząd ocena skutków *ex ante* programu nie uwzględniała tej kwestii. Od września 2016 r. zniesiono obowiązek przedszkolny dla pięcioletków. Zmiana ta może zachęcić część rodziców do pozostania w domu z dziećmi rok dłużej, zwłaszcza w przypadku rodzin o niskich dochodach (zob. również Komisja Europejska, 2016a).

Znaczne podwyższenie minimalnego wynagrodzenia może z jednej strony zmniejszyć ubóstwo pracujących, a z drugiej strony mieć niewielki negatywny wpływ na zatrudnienie. W styczniu 2017 r. wysokość minimalnego wynagrodzenia wzrosła o 8% w ujęciu nominalnym, do 2000 PLN miesięcznie. W przypadku niedawnych absolwentów podejmujących pierwszą pracę wzrost ten wyniósł aż 35%. Wzrost płacy minimalnej był większy, niż było to pierwotnie proponowane przez

⁽¹⁸⁾ Mikrosymulacje korzyści podatkowych przeprowadzone przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej z wykorzystaniem modelu Euromod. Zob. również Myck (2016).

partnerów społecznych. Stosunek wynagrodzenia minimalnego do wynagrodzenia średniego wynosi obecnie ok. 47–48% i szacuje się, że 10–15% pracowników otrzymuje wynagrodzenie zbliżone do minimalnego. Rosnąca płaca minimalna może mieć nieznaczny negatywny wpływ na zatrudnienie w przypadku słabszych grup społecznych i skłaniać pracodawców do stosowania niestandardowych umów o pracę (Kamińska i Lewandowski, 2015). Z drugiej strony, podwyższenie płacy minimalnej może przyczynić się do ograniczenia ubóstwa, zwłaszcza ubóstwa pracujących.

Tworzenie nowych miejsc pracy w latach 2015–2016 było związane z zatrudnianiem na umowy na czas nieokreślony, ale odsetek pracowników tymczasowych pozostaje wciąż wysoki. Odsetek umów o pracę na czas określony wyniósł w trzecim kwartale 2016 r. 27,3% (w grupie wiekowej 15–64 lata) i wciąż jest bardzo wysoki⁽¹⁹⁾. Dotyczy to w szczególności młodych ludzi w wieku 15–24 lata. Znaczna część wszystkich pracowników tymczasowych jest zatrudniana na podstawie umów cywilnoprawnych, a nie standardowych umów o pracę podlegających przepisom kodeksu pracy. Jak podkreślano we wcześniejszych sprawozdaniach krajowych dotyczących Polski, duża segmentacja rynku pracy może mieć niekorzystny wpływ na wydajność i akumulację kapitału ludzkiego (zob. Komisja Europejska, 2016a). Od początku 2015 r. odnotowano jednak duży wzrost zatrudnienia na czas nieokreślony.

Podjęto działania w celu ograniczenia zjawiska segmentacji rynku pracy, ale wciąż istnieją przeszkody zniechęcające do stosowania umów na czas nieokreślony. Czynniki hamujące szersze stosowanie umów na czas nieokreślony są m.in. wysokie potencjalne koszty związane z długotrwałymi i niepewnymi procedurami rozstrzygania sporów pracowniczych, szczególna ochrona przed zwolnieniem przysługująca niektórym kategoriom pracowników⁽²⁰⁾, wysokie

⁽¹⁹⁾ Kategoria zatrudnienia tymczasowego obejmuje wiele różnych umów, począwszy od standardowych umów o pracę na czas określony podlegających przepisom kodeksu pracy, przez różne typy umów cywilnoprawnych, aż po pracę nierejestrowaną bez pisemnej umowy.

⁽²⁰⁾ Dotyczy to starszych wiekiem pracowników w czteroletnim okresie ochrony przedemerytalnej przed zwolnieniem, ale także np. pracowników podczas usprawiedliwionej nieobecności w pracy (urlop

odszkodowania za niesłuszne zwolnienie z pracy oraz brak zróżnicowania ochrony przed zwolnieniem w przypadku dużych i małych przedsiębiorstw. Powołano dwie komisje kodyfikacyjne, w skład których wchodzi przedstawiciele rządu, ekspertów i partnerów społecznych, w celu opracowania projektów kodeksów indywidualnego i zbiorowego prawa pracy do początku 2018 r. ⁽²¹⁾.

Niektóre cechy kodeksu ograniczają elastyczność rynku pracy, która jest jednak generalnie wysoka. Obywatele państw spoza UE mogą być zatrudniani czasowo bez większych formalności. Do elastyczności rynku pracy przyczynia się też swoboda zawierania nietypowych umów o pracę (tzn. umów innych niż umowy na czas nieokreślony podlegające przepisom kodeksu pracy). W porównaniu ze średnią unijną polskie przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia nie wydają się być bardzo restrykcyjne (ramka 2.2.1, Komisja Europejska, 2016a). W ograniczonym stopniu korzysta się jednak z zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy (w III kw. 2016 r. zatrudnionych w ten sposób było tylko 6,9 % wszystkich pracowników, co stanowi jedną trzecią średniej unijnej). Ta niewielka elastyczność w zakresie czasu pracy może być szczególnie niekorzystna dla osób starszych lub osób, na których spoczywają obowiązki opiekuńcze (często są to kobiety).

Edukacja

W ostatnich latach wyniki w zakresie edukacji utrzymują się na dobrym poziomie. Polska jest jednym z państw UE osiągających najlepsze wyniki w zmniejszaniu liczby osób przedwcześnie kończących naukę (5,3 % w 2015 r. w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 11 %). W porównaniu z innymi państwami UE ogólne wyniki w zakresie podstawowych umiejętności utrzymują się na dobrym poziomie (OECD, 2016b). W latach 2000–2002, a następnie w latach 2009–2012 zaobserwowano znaczną poprawę średnich wyników uzyskiwanych przez Polskę w Programie

międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA), po czym w 2015 r. nastąpiło pewne ich pogorszenie we wszystkich dziedzinach, zwłaszcza w naukach ścisłych. Ocena ta jednak nadal utrzymuje się powyżej średniej UE i OECD we wszystkich badanych dziedzinach. Wpływ statusu społeczno-ekonomicznego na osiągnięte wyniki był raczej ograniczony i zmniejszał się począwszy od 2006 r. (OECD, 2016b).

Reforma systemu szkolnictwa od września 2017 r. budzi szereg obaw wśród zainteresowanych podmiotów. Kluczowa zmiana polega na likwidacji gimnazjów, co w praktyce oznacza powrót do struktury sprzed 1999 r. Taka zmiana polityki wzbudziła obawy wielu zainteresowanych podmiotów, w tym nauczycieli, samorządów oraz naukowców prowadzących badania nad edukacją. Wskazano dwa główne obszary ryzyka. Po pierwsze, wcześniejsze kierowanie do szkół o profilu ogólnym lub zawodowym mogłoby negatywnie wpłynąć na podstawowe umiejętności czytania i pisania wśród uczniów znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji (IBE, 2014). Istnieją dowody wskazujące na to, że wydłużenie w 1999 r. okresu wspólnego kształcenia ogólnego wpłynęło na poprawę wyników uzyskanych przez najslabszych uczniów w badaniu PISA w latach 2000–2012 (Sitek, 2016; Jakubowski i in. 2016). Po drugie, znaczące zmiany w organizacji szkół prawdopodobnie będą miały negatywny i długotrwały wpływ na organizację kształcenia. W szczególności przewiduje się silne zróżnicowanie wielkości grup w szkołach, zwłaszcza na poziomie szkoły średniej II stopnia (wykres 3.3.1). Istnieje również ryzyko nieoptymalnego wykorzystania niektórych inwestycji dokonanych w ostatnim czasie w szkołach średnich I stopnia. Wprowadzenie zmian do systemu szkolnictwa nie wydaje się niwelować słabości polskiego systemu edukacji, a uzasadnienie dla tych zmian nie wydaje się być oparte na zaleceniach wynikających z istniejących badań i kompleksowej oceny.

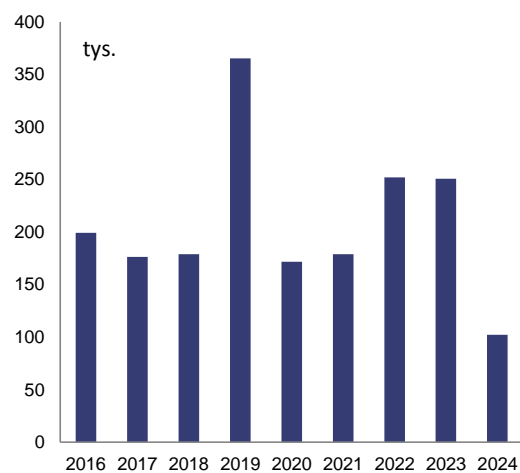
Więcej osób korzysta z edukacji wczesnoszkolnej, ale w dalszym ciągu utrzymują się wyzwania związane z nierównym dostępem do tych usług i ich jakością. Od 2008 r. liczba przedszkoli wzrosła o około 40 %. Obecnie wszystkie cztero- i pięcioletki mają prawo do miejsca w przedszkolu, a od września 2017 r. uprawnienie to zostanie rozszerzone na trzylatki.

wypoczynkowy, zwolnienie lekarskie, urlop macierzyński, urlop rodzicielski), działacze związków zawodowych i innych kategorii pracowników.

⁽²¹⁾ Działająca od października 2015 r. Rada Dialogu Społecznego może dać partnerom społecznym dodatkowe możliwości wpłynięcia na kształt kodeksu pracy.

Zniesienie obowiązku przedszkolnego dla pięcioletków może osłabić szanse edukacyjne dzieci ze środowisk społecznie defaworyzowanych. Wskaźnik zapisów dzieci do lat trzech do formalnych placówek opieki był jednym z najniższych w UE.

Wykres 3.3.1: **Prognozowana liczba uczniów rozpoczynających naukę w 1. klasie szkoły średniej II stopnia**



(1) Symulacja oparta na założeniu, że odsetek uczniów wybierających szkołę tego typu (liceum) pozostanie na takim samym średnim poziomie, jak w latach 2015-2016. **Źródło:** Obliczenia Komisji Europejskiej w oparciu o dane Systemu Informacji Oświatowej (SIO)

Rząd rozpoczął konsultacje dotyczące reformy szkolnictwa wyższego w celu poprawy jakości kształcenia oraz jego przydatności na rynku pracy. Odsetek osób z wyższym wykształceniem gwałtownie wzrósł w ciągu ostatnich 15 lat. W 2015 r. wynosił on 43 % wśród osób w wieku od 30 do 34 lat, przekraczając unijną średnią, która wynosi 39 %. Począwszy od roku akademickiego 2017/2018 zastosowany zostanie nowy algorytm finansowania instytucji szkolnictwa wyższego, którego celem jest wzmocnienie zachęt do zwiększania jakości nauczania. Rozpoczęły się szeroko zakrojone konsultacje w sprawie planowanych dogłębnych reform. Uczestniczą w nich przedstawiciele środowisk akademickich i nauki (zob. rozdział 3.5). Nowa ustawa o szkolnictwie wyższym ma wejść w życie w roku akademickim 2018/2019.

Przeciętny poziom podstawowych umiejętności wśród osób starszych jest niski, co negatywnie wpływa na ich szanse na rynku pracy. W

przeprowadzonym przez OECD Badaniu Umiejętności Osób Dorosłych średnie wyniki badania umiejętności rozumowania matematycznego wśród osób dorosłych w Polsce były średnio niższe niż wśród ich rówieśników w OECD (OECD 2016c). W odniesieniu do podstawowych umiejętności cyfrowych Polska plasuje się dopiero na 26 pozycji wśród państw członkowskich UE-28, chociaż wyniki w zakresie zaawansowanych umiejętności cyfrowych są nieco lepsze (Komisja Europejska, 2016c). Różnorodne sondaże przeprowadzane wśród pracodawców wskazują na rosnące trudności w obsadzaniu wakatów (np. Manpower, 2016; NBP, 2016a). Na rozkład umiejętności wśród siły roboczej wpływa również migracja, gdyż polscy emigranci są przeciętnie lepiej wykształceni niż reszta społeczeństwa. Jednocześnie wielu imigrantów przyjeżdżających do Polski podejmuje się pracy poniżej swoich kwalifikacji.

Dorośli rzadko uczestniczą w kształceniu związanym z umiejętnościami potrzebnymi do pracy, a co trzeci dorosły nie widzi potrzeby dalszego kształcenia się lub szkolenia. W 2015 r. jedynie 3,5 % osób w wieku 25–64 lat zgłosiło udział w kształceniu i szkoleniu w miesiącu poprzedzającym ankietę, co oznacza spadek w porównaniu z wynikiem wynoszącym 4 % w 2014 r. Odsetek osób dorosłych (w wieku 25-59/64), które w 2014 r. twierdziły, że w ciągu poprzednich 12 miesięcy podniosły swoje kwalifikacje, wyniósł 31 %, co oznacza jedynie minimalny wzrost w porównaniu z 2012 r. (PARP, 2016). Odsetek uczestnictwa jest najniższy wśród osób, które mogłyby odnieść największe korzyści, tj. osób z wykształceniem podstawowym, osób powyżej 50 roku życia oraz osób nieaktywnych zawodowo. Na wyniki podjętych ostatnio inicjatyw, takich jak Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji oraz Baza Usług Rozwojowych trzeba będzie jeszcze poczekać.

Kształcenie zawodowe jest w dalszym ciągu w ograniczonym stopniu dopasowane do potrzeb rynku pracy. Kształcenie i szkolenie zawodowe często nie zapewnia uczniom podstawowych umiejętności i kluczowych kompetencji. Przeprowadzone przez OECD badanie PIAAC wykazało, że absolwenci szkół zawodowych nie mają wystarczających umiejętności rozumowania matematycznego oraz czytania i pisania. Jednocześnie wyniki uzyskiwane przez

absolwentów techników są znacznie lepsze niż wyniki absolwentów zasadniczych szkół zawodowych. W 2015 r. wskaźniki zatrudnienia wśród uczniów, którzy niedawno ukończyli naukę w szkołach zawodowych, kształtowały się nieznacznie poniżej unijnej średniej. Samorządom często nie udaje się realizacja strategii łączących kształcenie i szkolenie zawodowe z sektorami o strategicznym znaczeniu dla rozwoju regionalnego (Brandt, 2016). W ramach reformy systemu szkolnictwa we wrześniu 2017 r. zmieniona zostanie organizacja szkół zawodowych. Nie wiadomo jeszcze, na ile zmiany te mogą umożliwić wyeliminowanie niedociągnięć systemu kształcenia i szkolenia zawodowego.

Ubóstwo i pomoc społeczna

Poziom ubóstwa zmniejsza się szybko, ale zapewnienie opłacalności pracy w dalszym ciągu pozostaje w Polsce wyzwaniem. W ostatnich latach znacznie zmniejszył się odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. W 2015 r. wynosił on 23,4 % i był nieco niższy niż unijna średnia wynosząca 23,7 %. Jednocześnie wskaźnik ubóstwa pracujących dla osób w wieku powyżej 18 lat utrzymywał się w 2015 r. na poziomie 11,2 % (1,7 punktu procentowego powyżej średniej w UE). Zjawisko to dotyczy głównie osób samozatrudnionych oraz sektora rolniczego. Zjawisko ubóstwa pracujących występuje najczęściej wśród osób zatrudnionych na umowy o pracę na czas określony.

Świadczenia społeczne nie zachęcają do podejmowania pracy. Ze względu na ograniczone zasoby system zabezpieczenia społecznego wywierał dawniej niewielki wpływ na zmniejszanie ubóstwa (Komisja Europejska, 2016a). Nie promował on także w wystarczającym stopniu integracji społecznej poprzez umożliwienie podejmowania działalności gospodarczej, chociaż sytuacja uległa pewnej poprawie ze względu na podwyższenie ulgi podatkowej na dziecko w 2015 r. i wprowadzony od stycznia 2016 r. mechanizm stopniowego zmniejszania świadczeń rodzinnych w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego (zasada „złotówka za złotówkę”). System ten jednak w niewielkim stopniu zachęca do podjęcia pracy, zwłaszcza przez drugiego żywiciela rodziny (Kurowska i in., 2015).

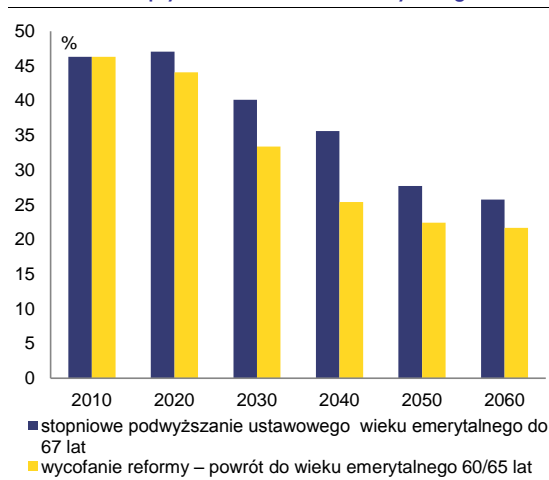
Oczekuje się, że program świadczeń na dzieci doprowadzi do zmniejszenia ubóstwa oraz nierówności, ale jednocześnie pojawiają się obawy co do jego opłacalności. Szacuje się, że świadczenia te mogłyby zmniejszyć nierówność mierzoną za pomocą współczynnika Giniego o 0,02 punktu procentowego, a wskaźnik zagrożenia ubóstwem o 5,2 punktu procentowego. Oczekuje się w szczególności, że reforma znacznie zmniejszy poziom ubóstwa w gospodarstwach domowych z trojgiem lub większą liczbą dzieci oraz wśród rodziców samotnie wychowujących dzieci⁽²²⁾. Koszt programu jest znaczący i w 2017 r. będzie stanowił około 1,2 % PKB. Jego rozmiar oraz ograniczony zakres stosowania kryterium dochodowego prowadzi do pokrywania się tego programu z innymi świadczeniami społecznymi, niwelując wpływ niewielkich zachęt do podejmowania pracy wbudowanych w te programy oraz budzi obawy co do jego opłacalności. Rząd ogłosił, że w 2017 r. dokona oceny skutków programu.

Świadczenia emerytalne zapewniają obecnie adekwatną ochronę przed ubóstwem, ale obniżenie ustawowego wieku emerytalnego doprowadzi do dalszego zmniejszenia wysokości emerytur w przyszłości. Prognozowano znaczny wzrost różnicy między wysokością świadczenia emerytalnego a wysokością wynagrodzeń, nawet jeżeli ustawowy wiek emerytalny zostałby podwyższony do 67 lat (wykres 3.3.2). Przyjęte przepisy obniżające wiek emerytalny doprowadzą do dalszej erozji przyszłych emerytur. Najbardziej odczują to kobiety, jeżeli zdecydują się przejść na emeryturę w wieku zbliżonym do nowego wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat, co wydaje się prawdopodobne w świetle doświadczeń w skali międzynarodowej. Ustawowy wiek emerytalny dla kobiet, które będą przechodziły na emeryturę począwszy od 2040 r., zostanie zmniejszony o siedem lat w porównaniu z obecną sytuacją. Będzie to miało poważny wpływ na poziom świadczeń emerytalnych ze względu na fakt, że przechodzenie na emeryturę w wieku o jedynie dwa lata niższym niż 67 lat najprawdopodobniej będzie oznaczało zmniejszenie wysokości

⁽²²⁾ Analiza opiera się na mikrosymulacjach korzyści podatkowych przeprowadzonych przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej z wykorzystaniem modelu Euromod.

emerytury o około 10 % ⁽²³⁾. Znaczny odsetek kobiet otrzymywałby wówczas jedynie emeryturę w minimalnej wysokości, która, w zależności od indeksacji na przestrzeni lat, najprawdopodobniej będzie plasowała się poniżej progu ubóstwa. Rząd ogłosił także plan wprowadzenia automatycznego uczestnictwa w pracowniczych programach emerytalnych.

Wykres 3.3.2: Prognozowane wysokości stóp zastąpienia dochodów przez świadczenie emerytalne – wpływ obniżenia wieku emerytalnego



(1) Stopa zastąpienia dochodów określa stosunek pierwszej emerytury do średniego wynagrodzenia w wieku emerytalnym w całej gospodarce.

Źródło: W oparciu o dane Grupy Roboczej ds. Starzenia się Ludności (2013).

W systemie opieki długoterminowej można dostrzec szereg słabych punktów. Opiekę długoterminową sprawują głównie członkowie rodziny, którzy otrzymują niewielkie wsparcie instytucjonalne i są skutecznie zniechęceni do godzenia pracy zawodowej z obowiązkami związanymi z opieką. Wykorzystanie sformalizowanych systemów opieki jest bardzo niewielkie i dotyczy jedynie 4,6 % osób niesamodzielnych w przypadku opieki w domu pacjenta oraz 3,4 % w odniesieniu do pobytu w domach opieki. Na finansowanie sformalizowanych systemów opieki przeznaczają się 0,8 % PKB, co stanowi połowę unijnej średniej (wynoszącej 1,6 %). Brakuje skutecznej integracji systemu opieki zdrowotnej z systemem opieki społecznej w odniesieniu do opieki długoterminowej. Według prognoz wartość

⁽²³⁾ Obliczenia oparte na scenariuszach opracowanych przez Komisję Europejską i Komitet Ochrony Socjalnej (2015).

współczynnika obciążenia ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku nieprodukcyjnym wzrośnie dwukrotnie, z 22 % w 2015 r. do 45 % w 2045 r., znacznie zwiększą się również potrzeby związane z opieką długoterminową, a zapewnienie wystarczającego wsparcia instytucjonalnego stanie się wyzwaniem.

Opieka zdrowotna

Stan zdrowia społeczeństwa mieści się poniżej unijnej średniej, co ma potencjalny wpływ na uczestnictwo w rynku pracy i poziom ubóstwa.

Średnie trwanie życia kobiet i mężczyzn oraz lata zdrowego życia mężczyzn kształtują się na poziomie poniżej unijnej średniej, natomiast umieralność niemowląt oraz wskaźniki zgonów, których można uniknąć lub im zapobiec, są wyższe niż średnia UE. Polska musi się zmierzyć z wyzwaniami dotyczącymi dalszej poprawy opłacalności wydatków na służbę zdrowia. Wyzwania te obejmują lepszą opiekę podstawową, dalsze rozwijanie skoordynowanej opieki zdrowotnej, ograniczenie nadmiernego korzystania z opieki specjalistycznej, poprawę opłacalności nadmiernie stosowanego leczenia szpitalnego, lepsze zarządzanie, także poprzez opracowanie oceny technologii medycznych, jak również opracowanie bardziej kompleksowych strategii w zakresie zdrowia publicznego (Komisja Europejska/Komitet Polityki Gospodarczej, 2016).

W dalszym ciągu problemem jest dostęp do usług opieki zdrowotnej. System charakteryzuje się niskimi wydatkami publicznymi i niewielką liczbą personelu medycznego. W 2015 r. 7,8 % populacji zgłosiło niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej związane z kosztami i odległością, przy średniej UE wynoszącej 3,6 %. Władze podejmują próby poprawy dostępu do tych usług, na przykład poprzez wprowadzenie szybkiej ścieżki onkologicznej w 2015 r. ⁽²⁴⁾. Niedobory personelu są szczególnie zauważalne w niektórych regionach i w niektórych specjalizacjach, z czego wynikają znaczne różnice w dostępności opieki na poziomie regionów i podsektorów. Ministerstwo Zdrowia zamierza do 2025 r. zwiększyć wydatki na publiczną służbę zdrowia do 6 % PKB.

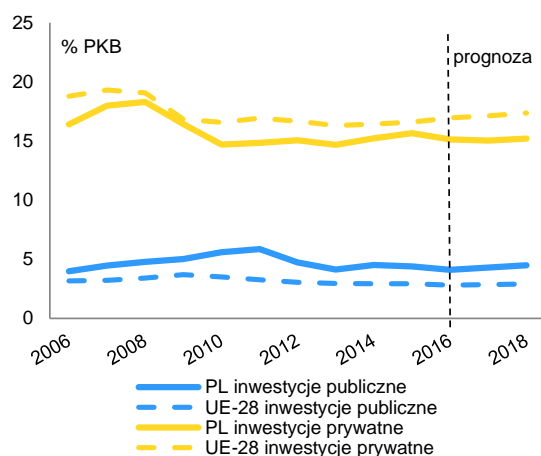
⁽²⁴⁾ Obecnie gwarantowane jest przeprowadzenie diagnostyki i leczenia w określonych terminach, bez limitów finansowania. Pułapy finansowania nie dotyczą świadczeniodawców, którzy zapewniają terminowe i kompleksowe usługi opieki zdrowotnej.

Podjmuje się wysiłki w celu sprostania niektórym z istniejących wyzwań. Ministerstwo Zdrowia rozpoczęło szczegółową analizę potrzeb w obszarze opieki zdrowotnej w celu poprawy efektywności przydziału zasobów. Inne plany, takie jak likwidacja Narodowego Funduszu Zdrowia, jeśli zostałyby wdrożone, mogłyby ułatwić zarządzanie, ale jednocześnie prowadzić do powstania konfliktu interesów między różnymi funkcjami (regulatora, płatnika i świadczeniodawcy) wypełnianymi przez jedną instytucję. Nie wiadomo na razie, czy zmiany w sposobie finansowania szpitali nie spowolnią procesu ich restrukturyzacji, stając na przeszkodzie koniecznej konsolidacji sektora.

3.4. INWESTYCJE

W 2016 r. stosunek inwestycji do PKB spadł poniżej unijnej średniej. Wynika to ze znacznego zmniejszenia się aktywności w zakresie inwestycji publicznych (zob. rozdział 1). Jednak stosunek inwestycji sektora prywatnego do PKB również spadł w 2016 r., zwiększając różnicę w stosunku do średniej UE. Perspektywa jedynie stopniowego ożywienia inwestycji (zob. rozdział 1) pociąga za sobą przewidywane zwiększenie tej luki (wykres 3.4.1).

Wykres 3.4.1: Inwestycje publiczne i prywatne, 2006-2018

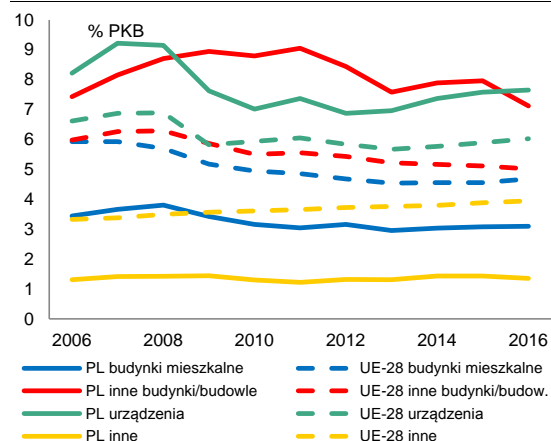


Źródło: Komisja Europejska

Istnieje szereg czynników, które mogą wyjaśniać stosunkowo niski stosunek inwestycji prywatnych do PKB. Jeśli chodzi o strukturę wydatków na inwestycje publiczne, Polska znacznie odbiega od średniej w UE (wykres 3.4.2). Wartość inwestycji mieszkaniowych jest znacznie niższa niż średnia w UE, co najprawdopodobniej odzwierciedla różne preferencje dotyczące bieżącej konsumpcji w porównaniu z inwestycjami mieszkaniowymi oraz istniejące bariery dla rozwoju prywatnego rynku wynajmu. Oprócz tego niższe koszty pracy w porównaniu z innymi państwami UE zachęcają do tworzenia modeli rozwoju sektora przedsiębiorstw w przeważającej mierze w oparciu o znaczne nakłady pracy, tym samym ograniczając inwestycje. Wydaje się jednak, że czynnik ten jest w pełni rekompensowany przez poziom kapitału w Polsce, który w dalszym ciągu jest niski w porównaniu ze średnią w UE, co stanowi zachętę do inwestowania. Inwestycje w sprzęt znacznie przekraczają unijną średnią, odzwierciedlając wysoki udział przemysłu w wartości dodanej

brutto oraz trwający proces nadrobienia zaległości technologicznych. Wartość inwestycji w aktywa niematerialne i prawne (oprogramowanie, prawa własności intelektualnej oraz badania i rozwój) jest szczególnie niska w porównaniu do średniej w UE oraz danych dotyczących niektórych innych państw członkowskich, które również nadrobiają zaległości (wykres 3.4.3). Widoczne ostatnio ograniczenie prywatnej działalności inwestycyjnej wydaje się być związane ze zwiększoną niepewnością (zob. rozdział 1), ale czynnik ten może mieć charakter przejściowy. Istnieje wreszcie szereg barier strukturalnych utrudniających działalność inwestycyjną (zob. ramka 3.4.1).

Wykres 3.4.2: Inwestycje w rozbiciu na poszczególne komponenty jako % PKB, 2006-2016



Źródło: Komisja Europejska

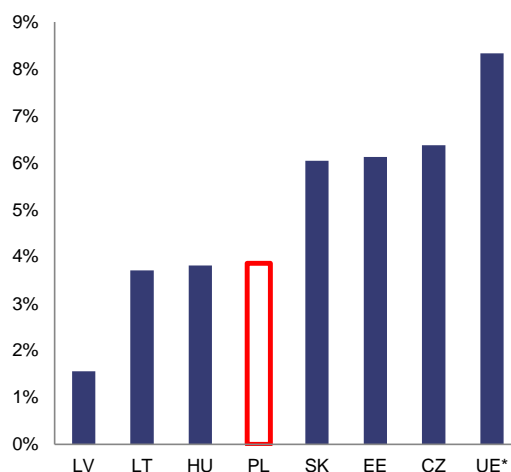
W rządowej Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju określono kluczowe czynniki wpływające na inwestycje. Rząd przedstawił swój cel polegający na podniesieniu stopy inwestycji powyżej 25 % PKB do roku 2030, ale nie określił jeszcze środków, które zostaną wykorzystane do jego realizacji. Kluczowe czynniki sprzyjające inwestycjom to między innymi lepszy klimat inwestycyjny, także dla inwestorów zagranicznych, stabilne otoczenie makroekonomiczne i regulacyjne, a także wysokiej jakości ład korporacyjny, także w przedsiębiorstwach państwowych. Rząd również wyraźnie przyznaje, że rynki kapitałowe odgrywają ważną rolę. Jak już jednak podkreślono w różnych częściach niniejszego sprawozdania, Polska stoi w obliczu wyzwań związanych z wieloma z tych obszarów, a niektóre ze środków przyjętych w 2016 r. mogą pogorszyć klimat

inwestycyjny. Obejmują one zagrożenie dla państwa prawa (zob. rozdział 3.6), brak stabilności otoczenia regulacyjnego, np. dla sektora energii ze źródeł odnawialnych (zob. rozdział 3.5), ryzyko związane ze stabilnością finansów publicznych oraz zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi (zob. rozdział 1).

Samorządy lokalne odgrywają ważną rolę w kontekście inwestycji publicznych, a ich zdolności mają znaczenie dla skuteczności i efektywności wydatków. Około połowa nakładów brutto na środki trwale dokonywanych przez sektor publiczny pochodzi od samorządów ⁽²⁵⁾, a wydatki inwestycyjne stanowiły około 20 % ich całkowitych wydatków w okresie pięciu lat poprzedzających rok 2016. Polskie samorządy lokalne zarządzają o wiele większymi środkami pod względem udziału w PKB niż średnio ma to miejsce w UE (wykres 3.4.4). Realizują one duże projekty infrastrukturalne, co wymaga odpowiedniej koordynacji, obsługi i nadzoru. W związku z tym ich zdolności administracyjne, operacyjne i zarządcze w dużej mierze decydują o skuteczności i wartości dodanej projektów inwestycyjnych.

⁽²⁵⁾ W ostatnich latach wskaźnik ten wahał się między 45 % a 52 %.

Wykres 3.4.3: Inwestycje brutto w aktywa niematerialne i prawne jako % inwestycji ogółem (średnia z lat 2013-2015)



(1) UE* to średnia arytmetyczna dla 21 państw, dla których dostępne są dane. W obliczeniach dotyczących niektórych państw uwzględniono krótszy okres.

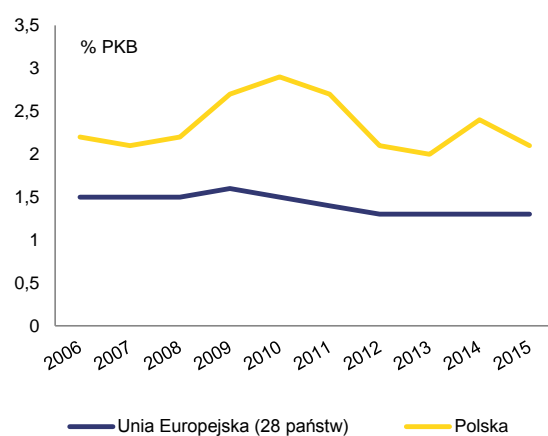
Źródło: Obliczenia Komisji Europejskiej

Fundusze strukturalne silnie wpływają na ogólne wyniki inwestycyjne. Polska w pełni wykorzystała dostępne środki na lata 2007–2013. Transfery środków unijnych do Polski wyniosły 68 mld EUR, co stanowi największą wielkość w Europie wyrażoną jako udział w PKB (22 % PKB za rok 2007). Fundusze te znacznie przyspieszyły proces konwergencji poprzez stymulowanie popytu krajowego, pobudzenie absorpcji technologicznej oraz usprawnienie sieci połączeń. Szacuje się, że w 2015 r. inwestycje uzyskujące wsparcie ze środków polityki spójności doprowadziły do wzrostu PKB o około 4,3 % w porównaniu z alternatywnym scenariuszem braku pomocy finansowej (Altus Consortium, 2016).

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne na lata 2014–2020 umożliwiają o wiele większą mobilizację inwestycji prywatnych i skupienie się na strategiach inteligentnej specjalizacji. Oczekuje się, że zmiana podejścia zwiększy wpływ na wzrost wydajności i innowacyjność gospodarki. Zgodnie z przewidywaniami wsparcie ma dotrzeć do niemal jednej trzeciej polskich MŚP (z wyłączeniem mikroprzedsiębiorstw), które wspólnie odpowiadają za jedną trzecią wartości dodanej i miejsc pracy w gospodarce Polski. Polska zaczęła wzmocniać pobudzenie inwestycji przez komplementarne wykorzystanie europejskich

funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Zdolność właściwych organów, w szczególności na poziomie regionalnym, do identyfikowania większej liczby projektów mających wartość dodaną oraz radzenia sobie z wyższym ryzykiem będzie miała znaczenie w kontekście maksymalizacji potencjalnych pozytywnych efektów tych działań. Zdolności administracyjne podmiotów zarządzających projektami infrastrukturalnymi będą co do zasady miały kluczowe znaczenie dla ich pomyślnej realizacji.

Wykres 3.4.4: Inwestycje instytucji samorządowych



Źródło: Komisja Europejska (Eurostat)

Przygotowania do rozpoczęcia projektów w okresie programowania 2014–2020 postępują szybko. Do końca stycznia 2017 r. wartość podpisanych umów wyniosła 18,8 mld. EUR (wkład UE), stanowiąc około 22 % całkowitego przydziału środków w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych przeznaczonych dla Polski. Polski plan działań na rzecz poprawy skuteczności funduszy UE przewiduje większe wykorzystanie certyfikacji w najbliższych latach. Stanowi to podstawę dla wzrostu inwestycji w przyszłości (zob. rozdział 1).

Ramka 3.4.1: Wyzwania i reformy inwestycyjne w Polsce

Perspektywa makroekonomiczna

Wydaje się, że w ostatnich latach cykle inwestycyjne w Polsce uległy skróceniu. Działalność inwestycyjna obniżyła się w latach 2012–2013, by silnie wzrosnąć w latach 2014–2015, a następnie ponownie osłabnąć w 2016 r. Na wahania te miało wpływ wiele czynników, m.in. zmiany ogólnego otoczenia makroekonomicznego, perspektyw makroekonomicznych, postrzegania niepewności i ryzyka oraz okresowe wahania w wykorzystaniu unijnych funduszy strukturalnych. Od 2017 r. spodziewane jest ożywienie inwestycji, chociaż nie wiadomo jeszcze, w jakim tempie będzie ono postępować. Oczekuje się silniejszego odbicia inwestycji publicznych, ponieważ kalendarz perspektywy programowania funduszy UE wymaga przyspieszenia wydatkowania środków w Polsce. Ożywienie inwestycji sektora prywatnego zależy natomiast od tego, jak będą kształtować się oczekiwania dotyczące stabilności makroekonomicznej oraz otoczenia politycznego i regulacyjnego. Dodatkowe informacje na temat trendów inwestycyjnych w Polsce – zob. rozdział 3.4.

Ocena barier dla inwestycji oraz ocena realizowanych reform

Administracja publiczna / otoczenie biznesu	Obciążenia regulacyjne / administracyjne		Sektor finansowy / opodatkowanie	Opodatkowanie		
	Administracja publiczna			Dostęp do finansowania		
	Zamówienia publiczne / PPP			B+R+I	Współpraca między środowiskiem akademickim, badawczym i biznesem	
	System sądownictwa				Finansowanie B+R+I	
	Ramy upadłościowe			Przepisy sektorowe	Usługi dla przedsiębiorstw / zawody regulowane	
	Konkurencja i ramy regulacyjne				Sprzedaż detaliczna	
Rynek pracy / edukacja	Przepisy dot. ochrony zatrudnienia i umów o prace		Budownictwo		zalec.	
	Wynagrodzenia i ustalanie wynagrodzeń		Gospodarka cyfrowa / telekomunikacja			
	Edukacja	zalec.	Energia		zalec.	
			Transport			

Legenda:

	nie wykryto barier dla inwestycji		pewne postępy
zalec.	bariery dla inwestycji objęte zaleceniem		znaczące postępy
	brak postępów		pełne wykonanie
	ograniczone postępy		

Na klimat inwestycyjny w Polsce wpływa nie tylko otoczenie makroekonomiczne, lecz również szereg barier związanych z różnymi obszarami polityki. Przeprowadzono pewne reformy w dziedzinie zawodów regulowanych, publicznych usług elektronicznych dla przedsiębiorstw oraz na rzecz lepszego dopasowania umiejętności. Niektóre bariery nadal jednak się utrzymują i wymagają podjęcia odpowiednich działań. Do barier należy zaliczyć:

1. Nieefektywność i mała stabilność otoczenia regulacyjnego. Chodzi tu m.in. o zmiany dotyczące opodatkowania (np. przyspieszone wprowadzenie podatków sektorowych, prowadzone dyskusje na temat środków dotyczących VAT-u, podatku dochodowego od osób prawnych i od osób fizycznych, a także wdrożenie tych środków), brak zaktualizowanej długoterminowej strategii dla sektora energetycznego, zmiany regulacyjne (zmiany prawne znacząco zmieniające otoczenie sektora energii odnawialnych) czy też brak planów zagospodarowania przestrzennego w przypadku wielu obszarów. Niektóre ze wspomnianych przeszkód mogą zostać usunięte w toku prowadzonych obecnie prac legislacyjnych (zob. rozdziały 3.5 oraz 3.6).
2. Braki w jakości istniejącej infrastruktury, m.in. kolejowej, drogowej i sieci energetycznych, ograniczają potencjalny wzrost inwestycji. W ostatnich latach nastąpiła szybka poprawa jakości dróg oraz – w mniejszym zakresie – połączeń kolejowych. Nadal jednak istnieją utrudnienia w realizacji projektów inwestycyjnych. Silne wsparcie z funduszy unijnych oferuje jednak możliwość szybszego rozwoju infrastruktury i zaspokojenia potrzeb inwestycyjnych (zob. rozdział 3.5).
3. Słabe powiązania między środowiskiem akademickim a sektorem biznesu oraz jakość działalności naukowej stanowią podstawowe bariery m.in. dla rozwoju krajowej działalności badawczo-rozwojowej oraz dla inwestycji w dziedzinie wymagające specjalistycznej wiedzy. Rząd zainicjował przegląd ustawodawstwa w zakresie rozwoju i badań (zob. rozdział 3.5).

3.5. POLITYKI SEKTOROWE

Badania i rozwój oraz innowacje

W ostatniej dekadzie osiągnięte przez Polskę wyniki w dziedzinie badań i innowacji uległy nieznacznej poprawie. Intensywność badań i rozwoju wzrosła z poziomu 0,6 % PKB w 2007 r. do 1 % PKB w 2015 r., co w dalszym ciągu sytuuje się poniżej połowy unijnej średniej. Rząd dąży do osiągnięcia do 2020 r. docelowego krajowego poziomu intensywności badań i rozwoju przewidzianego w strategii „Europa 2020” (1,7 % PKB). Uzyskane przez Polskę wyniki we wszystkich wymiarach europejskiej tablicy wyników innowacji utrzymują się poniżej unijnej średniej (Europejska tablica wyników innowacji, 2016). Inwestycje w badania i rozwój w Polsce opierają się obecnie głównie na finansowaniu publicznym, przy czym istotnym źródłem wsparcia są europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne.

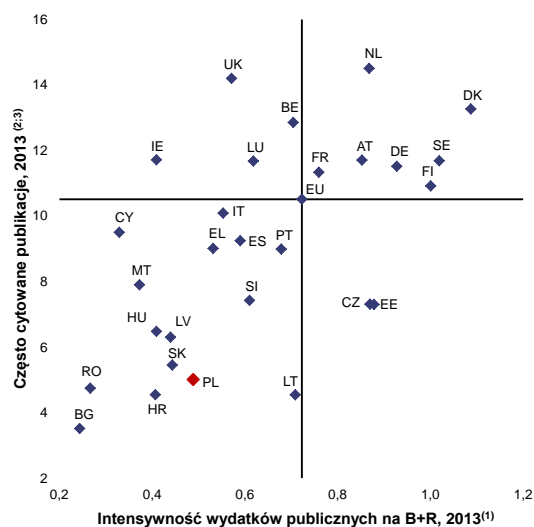
Pobudzenie inwestycji w sektorze biznesu pozostaje kluczowym wyzwaniem dla Polski.

Nakłady przedsiębiorstw na badania i rozwój (BERD), pomimo niedawnego ich wzrostu, utrzymują się na jednym z niższych poziomów w UE, chociaż nakłady w innych obszarach znacznie przekraczają unijną średnią. Nakłady na badania i rozwój ponoszone przez zagraniczne firmy odpowiadały za znaczną część wzrostu wskaźnika BERD w Polsce. W ostatnich latach dynamika wskaźnika BERD nie odpowiadała wzrostowi dostępności współfinansowania ze środków publicznych rozdzielanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.⁽²⁶⁾ Biała księga w sprawie innowacji z 2016 r. wskazuje propozycje legislacyjne i organizacyjne mające na celu poprawę otoczenia biznesowego dla innowacji (MNiSW, 2016). Dwie nowe ustawy dotyczące innowacji wejdą w życie w latach 2017 i 2018. Począwszy od 2016 r. firmom będą przysługiwały nowe ulgi podatkowe na badania i rozwój. Chociaż jest jeszcze za wcześnie na to, żeby ocenić poziom wykorzystania tych zachęt, ich dostępność i wielkość będzie poszerzona w 2017 r., kiedy to wejdzie w życie pierwsza ustawa o innowacyjności (zob. ramka 3.6.1, Wybrane kwestie).

⁽²⁶⁾ Ze względu na znany problem niedostatecznego raportowania w odniesieniu do BERD, dostępne dane nie pozwalają na przeprowadzenie pełnej analizy skuteczności publicznego wsparcia w obszarze badań i rozwoju; więcej informacji: Klincewicz i in. (w przygotowaniu)

Niewielki stopień komercjalizacji wyników badań naukowych oraz słabe powiązania między sektorem nauki i sektorem biznesu ograniczają zdolność innowacyjną gospodarki. Według ostatnich danych liczba wspólnych wniosków patentowych oraz wspólnych publikacji naukowych jest mało znacząca, podobnie jak liczba przedsiębiorstw deklarujących współpracę z organizacjami naukowymi. Udział nakładów ponoszonych przez przedsiębiorstwa na działania z zakresu badań i rozwoju prowadzone przez uczelnie wyższe i instytuty badawcze jest również niewielki (Europejska tablica wyników innowacji, 2016). Polska nadrabia zaległości w zakresie liczby naukowców zajmujących się biznesem i przedsiębiorczością. Trwają prace nad wprowadzeniem nowych ram prawnych w celu lepszego dostosowania nauki do potrzeb rynku (zob. rozdział 3.3. dotyczący edukacji).

Wykres 3.5.1: Często przywoływane publikacje a intensywność wydatków na B+R



(1) Wartość wydatków na B+R w Irlandii i Szwecji ma charakter szacunkowy lub tymczasowy;

(2) Publikacje naukowe w ramach 10 % najczęściej przywoływanych publikacji naukowych na świecie jako % wszystkich publikacji naukowych w danym kraju;

(3) Metoda liczenia ułamekowego.

Źródło: Komisja Europejska (europejskie badania na temat innowacji)

Pomimo podjętych środków kluczowym wyzwaniem w dalszym ciągu pozostaje jakość nauki oraz dbałość o jej międzynarodowy wymiar. Jakość działalności naukowej w Polsce wciąż znacznie odbiega od standardów unijnych. Tylko 5,0 % polskich publikacji naukowych mieści się w 10 % najczęściej przywoływanych

publikacji na świecie, co stawia Polskę na 24 miejscu w UE (wykres 3.5.1). Jedyne dwie polskie uczelnie wyższe zostały uwzględnione w światowym rankingu uniwersytetów z 2016 r., przy czym obydwie znalazły się w ostatniej pięćsetce. Polska plasuje się odpowiednio na 26 i 27 miejscu w UE pod względem liczby absolwentów studiów doktoranckich oraz liczby doktorantów spoza UE. Podjęte niedawno inicjatywy (np. Pakt dla Horyzontu 2020) mają na celu wspieranie międzynarodowego wymiaru nauki przykładowo poprzez ukierunkowanie oceny w taki sposób, by skupić się nie na ilości publikacji, ale na ich jakości. Oprócz tego Strategia dla Nauki i Szkolnictwa Wyższego obejmuje trzy kluczowe filary reform i skupia się na systemie szkolnictwa wyższego i nauki („Ustawa 2.0”), związkach między nauką i biznesem, a także wpływem nauki na społeczeństwo. Pierwsze elementy tych reform weszły w życie w październiku 2016 r. Reformę sektora szkolnictwa wyższego opracowuje się z wykorzystaniem narzędzia wspierania polityki w ramach programu „Horyzont 2020”⁽²⁷⁾.

Chociaż uważa się, że badania i rozwój napędzają długofalowy wzrost gospodarczy, skuteczne opracowanie i wdrożenie polityk w tym obszarze nadal stanowi wyzwanie. Rząd rozpoczął kompleksowy przegląd całościowych ram strategicznych i prawnych w obszarze badań i rozwoju, przedstawiony w Planie na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Zidentyfikowano w nim ograniczoną zdolność gospodarki do innowacji jako jedną z pięciu głównych barier dla wzrostu w Polsce i wskazano szereg środków mających na celu zniesienie barier dla innowacji. Zaproponowano w nim silniejszą koncentrację tematyczną inwestycji w badania i rozwój poprzez ustalenie priorytetów dla inteligentnych specjalizacji w skali kraju i regionów. Taki kompleksowy przegląd całych ram w obszarze rozwoju i badań będzie stanowił wyzwanie ze względu na konieczność uniknięcia rozbieżności między różnymi koncepcjami polityki i ich realizacją⁽²⁸⁾ oraz ograniczenia nakładania się licznych środków wspierających.

⁽²⁷⁾ Strona internetowa poświęcona narzędziu wspierania polityki: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/policy-support-facility>

⁽²⁸⁾ Na przykład ostatnia nowelizacja ustawy o instytutach badawczych wycofuje między innymi wymóg

Infrastruktura i sektory sieciowe

Sieć dróg rozwija się w dalszym ciągu przy silnym wsparciu unijnych inwestycji. W latach 2015–2016 oddano do użytku 115,8 km nowych lub zmodernizowanych autostrad i dróg ekspresowych. Wartość unijnych funduszy przeznaczonych w latach 2014–2020 na polskie drogi wynosi 15 mld EUR. Wyzwaniem pozostaje odejście od finansowania publicznego na rzecz nowych systemów finansowych. Zmobilizowanie dodatkowych środków prywatnych umożliwiłoby Polsce skoncentrowanie finansowania publicznego na tych fragmentach sieci, które mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia spójności terytorialnej oraz połączeń transgranicznych.

Wskaźnik śmiertelności na drogach w Polsce utrzymuje się na o wiele wyższym poziomie niż unijna średnia i stanowi szczególnie problem dla niechronionych użytkowników dróg w obszarach miejskich. Przy 77 wypadkach śmiertelnych na milion mieszkańców w porównaniu ze średnią wynoszącą 51,5 w całej UE, rozwiązanie problemu śmiertelności na drogach stanowi w Polsce najpilniejszą kwestię. Na poziomie gmin wysokiemu wskaźnikowi wypadków i śmiertelności na drogach towarzyszy rosnące zagęszczenie ruchu, co wynika z rosnącej liczby samochodów. Preferencje na rzecz tych środków transportu powodują również pogorszenie bezpieczeństwa; transport w miastach charakteryzuje się bardzo wysokim odsetkiem szczególnie niechronionych użytkowników dróg, takich jak piesi i rowerzyści, wśród śmiertelnych ofiar wypadków drogowych. W 2015 r. piesi i rowerzyści stanowili 42 % śmiertelnych ofiar wypadków drogowych, zarówno na terenie miast jak i poza nimi, co znacznie przekracza unijną średnią wynoszącą 29 %.

Pomimo znacznej dostępności unijnych środków, w sektorze kolejowym nadal występują poważne problemy z wdrażaniem projektów. Linie kolejowe w ważnych aglomeracjach nadal oczekują na modernizację w celu zwiększenia przepływu pasażerów. Kolejowe przewozy towarowe są w dalszym ciągu niekonkurencyjne z względu na niską średnią

organizowania otwartych konkursów na stanowiska dyrektorów.

dzienną prędkość wynoszącą 27 km/h, a główne projekty modernizacyjne jeszcze bardziej się opóźniają. Opłaty za dostęp do infrastruktury utrzymują się na stosunkowo wysokim poziomie i obejmują całość sieci kolejowej, podczas gdy korzystanie z tylko niewielkiej części sieci dróg wymaga opłat. W dalszym ciągu istnieją uciążliwe procedury prawne, finansowe i administracyjne połączone z utrudnieniami będącymi w gestii zarządcy infrastruktury kolejowej (PKP PLK S.A.), co prowadzi do opóźnień w realizacji projektów oraz niewystarczających inwestycji.

Utrzymują się strukturalne wyzwania w sektorze kolejowym. W porównaniu z sektorem transportu drogowego problemy dotyczące krajowego współfinansowania unijnych projektów kolejowych wydają się w dalszym ciągu mieć charakter systemowy. Skuteczność zarządcy infrastruktury kolejowej również wydaje się być ograniczona, pomimo wielu prób restrukturyzacji. Wszystko to przyczynia się do bardzo powolnych postępów w wykorzystywaniu środków unijnych na lata 2014–2020 w sektorze kolejowym. Nie zawarto jeszcze kluczowych umów w tym zakresie. W obliczu tych niedociągnięć terminowe wydatkowanie środków przewidzianych na ten cel w budżecie oraz uniknięcie trudności w realizacji inwestycji pod koniec okresu programowania może okazać się trudnym zadaniem. Ponadto występuje niepewność co do możliwości zapewnienia długofalowych skutków bieżących inwestycji ze względu na to, że nie jest pewne, czy rozpoczęty zostanie długo oczekiwany wieloletni program konserwacji infrastruktury kolejowej.

Energia

Polska należy do najbardziej energochłonnych gospodarek w UE, ale jest ona również jednym z państw najszybciej zwiększających efektywność energetyczną. Intensywny wzrost gospodarczy, który nastąpił w ostatnim dziesięcioleciu, doprowadził do tego, że pomimo zmniejszenia intensywności zużycia energii pierwotnej Polska nadal była jednym z nielicznych państw członkowskich, które nie ograniczyły końcowego zużycia energii od 2005 r. Energochłonność utrzymuje się na wysokim poziomie we wszystkich sektorach końcowego zużycia energii. Istnieje możliwość uzyskania znacznych korzyści w zakresie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych (około

70 % domów jest słabo izolowanych), jak również w sektorze transportu, ponieważ Polska posiada jedną z najstarszych flot samochodów osobowych w Europie.

Wytwarzanie energii w Polsce jest w dużym stopniu zależne od węgla, a infrastruktura starzeje się. Istnieje też ryzyko, że wytwarzana energia będzie niewystarczająca w stosunku do prognozowanego wzrostu zapotrzebowania. W dalszym ciągu około 60 % urządzeń generujących moc z paliw kopalnych ma ponad 30 lat, co oznacza znaczne inwestycje na modernizację i rozwój infrastruktury energetycznej w nadchodzących latach. Około 80 % produkcji energii elektrycznej odbywa się w elektrowniach węglowych. Wykorzystanie krajowego węgla jest korzystne ze względu na bezpieczeństwo dostaw, lecz zapewnienie zrównoważonego charakteru energii elektrycznej pozostaje wyzwaniem. Polska restrukturyzuje obecnie swój sektor wydobywczy, ale wiele kopalni może okazać się nierentownych w kontekście niskich cen węgla na świecie. Wielu wytwórców energii w Polsce planuje uruchomienie nowych jednostek wytwórczych opalanych węglem (do ponad 3 GW mocy produkcyjnych). W dalszej perspektywie może to narazić sektor na zmienne koszty uprawnień w ramach unijnego systemu handlu emisjami (ETS). Nie zaktualizowano długofalowej wizji dla polskiego systemu energetycznego.

Zagrożone jest osiągnięcie wiążącego krajowego celu dotyczącego energii ze źródeł odnawialnych do 2020 r. Według planów rządowych do roku 2020 w sektorze energii elektrycznej mają zostać zainstalowane 4 GW dodatkowych mocy produkcyjnych ⁽²⁹⁾ w porównaniu z danymi za 2014 r. Pozostałe inwestycje wymagają pewności prawa i stabilnych ram inwestycyjnych. W 2016 r. doszło jednak do pogorszenia się warunków ramowych w wyniku długo odkładanej nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii wprowadzającej pierwsze aukcje na nowe moce produkcyjne oraz nowej ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Ta ostatnia ustawa wprowadza warunki uniemożliwiające zakładanie

⁽²⁹⁾ Aktualizacja Krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych z 2015 r. W latach 2010–2014 zainstalowano 2,7 GW mocy produkcyjnej energii elektrycznej z wiatru, ale ten dynamiczny rozwój uległ zatrzymaniu.

nowych farm wiatrowych, ustanawia nowe uciążliwe i kosztowne wymogi administracyjne dla istniejących instalacji oraz powoduje wysoki poziom niepewności prawa w odniesieniu do szeregu nowych przepisów (w szczególności dotyczących opodatkowania). W związku z tym ustawa pociąga za sobą znaczne straty dla producentów energii angażujących się w nowe projekty oraz dla banków udzielających im finansowania.

Kluczową kwestią pozostaje zapewnienie połączeń międzysystemowych. W następstwie uruchomienia terminalu LNG Polska znacznie poprawiła poziom bezpieczeństwa dostaw gazu. Rozwinęła ona również krajową sieć przesyłu i dystrybucji gazu. Jednak prace nad gazociągami międzysystemowymi o znaczeniu regionalnym nie postępują zgodnie z harmonogramem⁽³⁰⁾. W 2016 r. poziom wzajemnego połączenia w sektorze energii elektrycznej wynosił 4 % i jest najniższy w UE, narażając Polskę na ryzyko niedoboru dostaw. W 2016 r. uruchomiono połączenie energetyczne LitPolink z Litwą, co oznacza poprawę sytuacji, ale osiągnięcie celu wynoszącego 10 % zdolności produkcyjnej do 2020 r. pozostaje wyzwaniem. Istniejące krajowe rozwiązania dotyczące zarządzania ograniczeniami oraz definicja obszaru rynkowego w Europie Środkowej nie do końca prawidłowo odzwierciedlają rzeczywistą sytuację w odniesieniu do ograniczeń przesyłowych. Prowadzi to do zwiększenia ograniczeń dotyczących transgranicznego przepływu energii elektrycznej, przy jednoczesnym braku wspólnego rozwiązania na poziomie regionu uzgodnionego przez wszystkie sąsiadujące państwa, których ten problem dotyczy.

Polskie rynki energii stają się coraz bardziej konkurencyjne, chociaż postępy w tym względzie są nierówne. W ostatnich latach polski rynek hurtowy energii elektrycznej stał się bardziej konkurencyjny, ale hurtowy rynek gazu jest w dalszym ciągu stosunkowo zamknięty. Hurtowe ceny energii elektrycznej są nieco wyższe niż w większości sąsiednich państw Europy Środkowej. W 2015 r. hurtowe ceny gazu były porównywalne do obowiązujących w sąsiednich państwach

⁽³⁰⁾ W szczególności opóźniają się prace nad gazociągiem międzysystemowym Polska–Litwa (GIPL) oraz gazociągiem systemowym Polska–Czechy (Stork II), które mają krytyczne znaczenie dla utworzenia korytarza gazowego północ–południe.

Europy Środkowej, ale wyższe niż w Niemczech i Austrii. Na rynkach detalicznych Polska w dalszym ciągu reguluje ceny energii elektrycznej i gazu dla gospodarstw domowych oraz ceny gazu dla firm. Detaliczny rynek gazu jest zdominowany przez obecnego operatora. Na detalicznym rynku energii elektrycznej podaż jest zdominowana przez regionalnych dostawców energii, przy niskiej presji konkurencyjnej pomiędzy regionami i w ich obrębie.

Klimat i kwestie związane z ochroną środowiska

Polska jest na bardzo dobrej drodze do osiągnięcia celu dotyczącego emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem handlu emisjami (ETS). W 2014 r. emisje z sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji w Polsce wzrosły o 2 % w porównaniu z 2005 r., osiągnięto też lepsze wyniki niż wymagane w ramach celu pośredniego na rok 2014 (+10 %). Zgodnie z krajowymi prognozami Polska uzyska wyniki znacznie odbiegające od celu przewidzianego na 2020 r., osiągając jedynie wzrost o 6,5 %, w porównaniu z wartością docelową wynoszącą +14 %. Emisje pochodzące z transportu nadal stanowią poważny problem w Polsce, ponieważ poziom emisji z transportu, jak i zużycie energii w tym obszarze wzrosły w ostatnich latach.

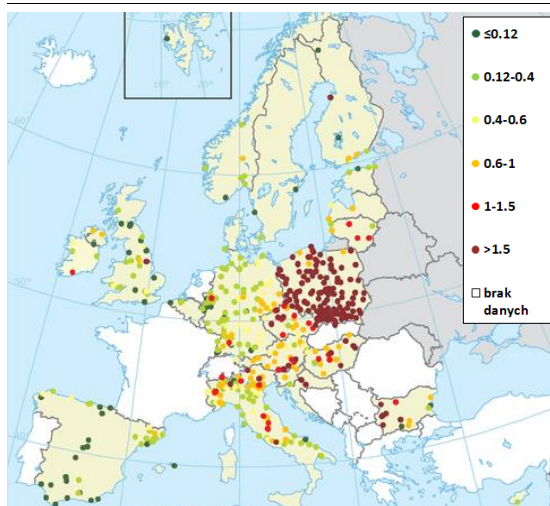
W Polsce nie wprowadzono jeszcze podatków ekologicznych w celu pobudzenia bardziej wydajnego wykorzystania energii oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Stawka ukrytego podatku od energii i paliw w Polsce jest stosunkowo niska. Istnieje szereg zwolnień podatkowych (np. dla rolnictwa oraz sektorów energochłonnych), a podatki ekologiczne nie podlegają automatycznej indeksacji. Podatek od pojazdów silnikowych w Polsce nie jest uzależniony od ich parametrów ekologicznych (emisji CO₂).

Jakość powietrza w dalszym ciągu stanowi poważny problem, a normy jakości powietrza należą do najniższych w UE-28. Polska nie podjęła jeszcze wystarczających działań w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń z głównych źródeł, do których należy ogrzewanie domów jednorodzinnych przy pomocy przestarzałych kotłów oraz węgla niskiej jakości. W 2014 r.

unijne normy jakości powietrza były często poważnie przekraczane ze względu na zanieczyszczenia emitowane głównie w drodze spalania paliw stałych, w tym np. emisję cząstek stałych oraz poziom benzo(a)pirenu (wykres 3.5.2). Z ostatnio zgromadzonych danych wynika dalsze pogorszenie się jakości powietrza, co pociąga za sobą zwiększoną liczbę przedwczesnych zgonów związanych ze złą jakością powietrza w Polsce (EEA, 2016).

wynosił 16 %. Także współczynnik recyklingu wzrósł do 21 % (z 16 % w 2013 r.), chociaż w dalszym ciągu utrzymuje się on znacznie poniżej unijnej średniej wynoszącej 28 %. Oczekuje się, że przyjęte ostatnio rozporządzenie Ministra Środowiska określające wspólne wymogi dotyczące gromadzenia pięciu strumieni odpadów (papier, szkło, metal, plastik oraz bioodpady) dla wszystkich gmin znacznie poprawi jakość odpadów nadających się do recyklingu oraz ich wartość ekonomiczną.

Wykres 3.5.2: Średnie roczne stężenie benzo(a)pirenu w 2014 r. w ng/m³



Źródło: Europejska Agencja Środowiska

Odnotowano poprawę w obszarze gospodarowania odpadami, chociaż nie uruchomiono jeszcze systemu selektywnego zbierania odpadów dla wszystkich gmin. W 2014 r. współczynnik spalania uległ niemalże podwojeniu w porównaniu z poprzednim rokiem i

Ramka 3.5.1: Wybrane kwestie w Polsce

W latach 2012–2014 w zaleceniach skierowanych do Polski znalazło się zalecenie dotyczące zwiększenia intensywności prywatnych wydatków na badania i rozwój przez wprowadzenie zachęt podatkowych w tej dziedzinie. Polski rząd zajął się tym problemem, wprowadzając szereg środków legislacyjnych. Od stycznia 2016 r. w Polsce istnieje nowy system zachęt podatkowych w dziedzinie badań i rozwoju, dzięki któremu zwiększono stawki odliczeń z tytułu kosztów pracy i innych kosztów prowadzonych działań badawczo – rozwojowych. Od 1 stycznia 2017 r. miała miejsce kolejna ważna zmiana w systemie ulg podatkowych w dziedzinie badań i rozwoju. Doprowadziła ona do zwiększenia dostępności tych ulg i ich zakresu (zgodnie z tzw. małą ustawą o innowacyjności), wydłużyła okres odliczania kosztów, wprowadziła nowe kategorie kosztów kwalifikowalnych i nowe zachęty dla podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą (tzw. start-upów) oraz przedsiębiorstw, które systematycznie zwiększały swoje wydatki na badania i rozwój. Obecnie przygotowywana jest druga ustawa o innowacyjności, w oparciu o opublikowaną we wrześniu 2016 r. Białą Księgę Innowacji. Ta ostatnia została opracowana przez przedstawicieli nauki, biznesu i administracji publicznej w celu przedstawienia propozycji bardziej atrakcyjnych zachęt podatkowych, począwszy od 1 stycznia 2018 r. Wydaje się, że sektor biznesu z zadowoleniem przyjął bardziej przyjazne dla działalności rozwojowo-badawczej przepisy podatkowe. Oczekuje się, że przyjęte rozwiązania spowodują proporcjonalny wzrost nakładów przedsiębiorstw na badania i rozwój.

3.6. ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Regulacyjne otoczenie biznesu

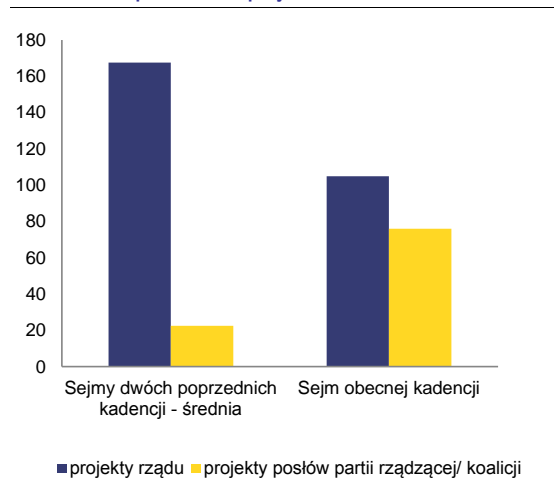
Prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce ulega stopniowej poprawie. Zgodnie z raportem Banku Światowego z 2017 r. na ten temat (Doing Business 2017), Polska znalazła się na 24 miejscu, co stanowi poprawę o jedno miejsce w porównaniu z 2016 r. Wynika to głównie z wprowadzenia nowego prawa upadłościowego, przyspieszenia procedur rejestracji składników majątku oraz nowelizacji prawa budowlanego. Polska spadła w rankingach Banku Światowego z 2017 r. dotyczących zakładania przedsiębiorstw (z 84 na 107 miejsce) oraz ochrony praw akcjonariuszy mniejszościowych (Bank Światowy, 2016a). Rząd planuje dalsze uproszczenie niektórych procedur biznesowych za pomocą szeregu inicjatyw ustawodawczych w ramach Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

Jakość ram regulacyjnych jest w dalszym ciągu słabym ogniwem w ogólnie korzystnym otoczeniu biznesowym. To pozytywne otoczenie stymulowało silny wzrost gospodarczy w ostatnich latach. Międzynarodowe rankingi, takie jak Global Entrepreneurship Index, wskazują na najważniejsze atuty tego otoczenia, w tym wyniki eksportowe, rozwój kapitału ludzkiego, dostarczenie innowacyjnych produktów oraz rozmiar rynku kapitałowego (Global Entrepreneurship Development Institute, 2016). Z kolei jakość szeregu regulacji i instytucji obniża pozycję Polski w rankingu. Na przykład wszystkie pięć najbardziej problematycznych czynników wpływających na prowadzenie działalności gospodarczej wskazanych w sprawozdaniu w sprawie globalnej konkurencyjności (Global Competitiveness Report) ma charakter regulacyjny (Światowe Forum Gospodarcze, 2016).

Niepewność związana z otoczeniem regulacyjnym w coraz większym stopniu wpływa na poziom zaufania w sektorze przedsiębiorstw. W 2016 r. niestabilność polityczna stała się trzecim najbardziej problematycznym czynnikiem wpływającym na prowadzenie działalności gospodarczej. W poprzednim rankingu zajmowała ona 10 pozycję (Światowe Forum Ekonomiczne, 2016). Na poziom zaufania w sektorze przedsiębiorstw może wpływać ograniczony zakres konsultacji społecznych dotyczących nowych aktów prawnych. W przeciwieństwie do dwóch

poprzednich kadencji parlamentu, od listopada 2015 r. niemal połowa ustaw została przyjęta z inicjatywy parlamentarzystów z partii rządzącej, a nie rządu, w związku z czym nie podlegała typowemu procesowi konsultacji (wykres 3.6.1). Oprócz tego wprowadzone w czerwcu 2016 r. zmiany w regulaminie prac Rady Ministrów ograniczyły wymogi dotyczące przygotowań do opracowania pierwszych projektów nowych przepisów oraz testów regulacyjnych. W rzeczywistości oznacza to ograniczenie zakresu konsultacji dotyczących rządowych nowelizacji przepisów.

Wykres 3.6.1: Praktyka legislacyjna: liczba ustaw przyjętych w pierwszym roku poszczególnych rządów w podziale na projektodawców



(1) Dane dotyczące pierwszego roku od momentu uformowania się rządu w kolejnych parlamentach. Źródło: Obywatelskie Forum Legislacji - Fundacja Batorego (2017).

Liczne kontrole przeprowadzane w firmach zwiększają obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw. Uprawnienia licznych służb kontroli niepodatkowej nie zawsze są jasno określone, co może prowadzić do bezzasadnie wysokiej liczby kontroli. Na przykład polscy sprzedawcy żywności, przedsiębiorstwa żywienia zbiorowego i restauracje są kontrolowane częściej niż w niektórych innych państwach UE, dla których dostępne są dane ⁽³¹⁾. Stosunkowo słabym punktem systemu kontroli jest ograniczona

⁽³¹⁾ W latach 2014/2015 wskaźnik przeprowadzonych kontroli (liczba kontroli/liczba firm) wynosił w Polsce 0,82 w porównaniu z 0,45 w Niderlandach i 0,64 w Zjednoczonym Królestwie. Różnice te można częściowo wyjaśnić różnicami w strukturze rynku (Bank Światowy, 2016b).

dostępność wytycznych co do sposobu przestrzegania istniejących przepisów, co w sposób szczególny wpływa na małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP).

Słabe planowanie przestrzenne zwiększa obciążenia administracyjne związane z koniecznością uzyskiwania pozwoleń na budowę. Plany zagospodarowania przestrzennego obejmują ograniczoną część terytorium Polski, a ich jakość jest często niska. Na obszarach nieobjętych planami pozwolenia na budowę wydaje się na podstawie jednorazowej decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Powszechne stosowanie tych decyzji w połączeniu z ograniczonymi zdolnościami samorządów lokalnych do przeprowadzenia niezbędnych procedur w terminach określonych w przepisach prowadzi do niepewności oraz obciążeń finansowych dla inwestorów, którzy są zobowiązani udokumentować swoje prawa do gruntów (NIK, 2016). Polska rozpoczęła niedawno reformę przepisów dotyczących planowania przestrzennego. Projekt kodeksu budowlanego, który jest obecnie poddawany przeglądowi, przewiduje fundamentalne zmiany przepisów mające na celu konsolidację procesów związanych z planowaniem przestrzennym i zmniejszenie obciążeń dla inwestorów. Chociaż wspomniana reforma daje szansę na znaczną poprawę sytuacji, to jednak wynikające z niej korzyści będą zależały od ostatecznego brzmienia przepisów kodeksu. Wprowadzenie tych zmian w życie może ponadto potrwać kilka lat ze względu na to, że dokonanie przeglądu około 120 aktów prawnych i wprowadzenie przepisów przejściowych jest skomplikowane.

W Polsce utrzymuje się strukturalne zagrożenie praworządności, a bolączką polskiego wymiaru sprawiedliwości jest przewlekłość postępowań i egzekwowania umów. Wydarzenia, które niedawno miały miejsce w Polsce, skłoniły Komisję Europejską do przyjęcia dwóch zaleceń w sprawie praworządności w celu zapewnienia, aby polski Trybunał Konstytucyjny mógł w pełni wykonywać zadania powierzone mu w Konstytucji. Trwający kryzys podważa zaufanie do polskiego systemu prawnego. Problemem pozostaje także przewlekłość postępowań. Średnia długość postępowania w sprawie cywilnej w sądzie pierwszej instancji wynosi 10 miesięcy,

podczas gdy sprawy handlowe trwają ponad 13 miesięcy. Wskaźnik zamykanych spraw cywilnych wynosi poniżej 93 %, podczas gdy unijna średnia to 103 % (MS, 2016) ⁽³²⁾. Okres niezbędny do rozpatrzenia spraw w postępowaniu upadłościowym jest jednym najdłuższych w UE – Polska plasuje się na 32 miejscu w rankingu światowym. Postępowanie upadłościowe trwa średnio 36 miesięcy. Czas potrzebny do wyegzekwowania postanowień umowy również jest problematyczny i wynosi 685 dni.

Pomimo ostatnich postępów w dziedzinie zamówień publicznych ograniczone zdolności administracyjne samorządów lokalnych pozostają problemem. Samorzady lokalne realizują znaczną część projektów z zakresu infrastruktury (zob. rozdział 3.3), ale często brakuje im odpowiednich zdolności administracyjnych do zapewnienia skuteczności działań (OECD, 2016d). Władze centralne nie oferują samorządom lokalnym ustrukturyzowanej pomocy technicznej w prowadzeniu i realizacji dużych projektów dotyczących zamówień publicznych. Nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych z lipca 2016 r. może poprawić skuteczność udzielania zamówień publicznych, ponieważ transponuje ona dwie unijne dyrektywy dotyczące tej kwestii oraz wprowadza w życie szereg środków mających na celu uproszczenie procesu udzielania zamówień publicznych i zmniejszenie biurokracji. Zmiany te obejmują między innymi obowiązek rozważenia przez właściwe organy podziału zamówienia na części oraz zwiększenie wagi kryteriów innych niż cena. Ustawa ma na celu odblokowanie postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych, które zostały zawieszane przed jej wejściem w życie.

Osiągnięto znaczne postępy w odniesieniu do deregulacji zawodów, ale w dalszym ciągu utrzymują się bariery. W ostatnich latach Polska przeprowadziła ambitne reformy zawodów regulowanych (Komisja Europejska, 2016a). Już teraz można dostrzec ich pewien pozytywny wpływ na zatrudnienie i poziom przedsiębiorczości w niektórych zawodach (Rojek i Masior, 2017). Jednak przeprowadzone ostatnio przez Komisję badanie obejmujące siedem

⁽³²⁾ Wskaźnik zamykanych spraw wynosi 100 % jeżeli liczba wpływających spraw jest równa liczbie zamykanych spraw.

zawodów wskazuje na różnice pomiędzy poszczególnymi zawodami. Na przykład poziom restrykcyjności jest wyższy w Polsce w porównaniu do unijnej średniej ważonej w odniesieniu do prawników i doradców podatkowych, podczas gdy jest on znacznie niższy w przypadku przewodników turystycznych i agentów nieruchomości (Komisja Europejska, 2016e). Z kolei w niemal wszystkich sektorach działalności objętych analizą współczynniki tworzenia przedsiębiorstw są w Polsce zbliżone do unijnej średniej ⁽³³⁾. Może to wskazywać na stosunkowo wysoką dynamikę oraz występowanie presji konkurencyjnej w ramach zawodów regulowanych w tych sektorach w Polsce.

Informatyzacja administracji publicznej

Polska jest nadal jednym z państw UE o najniższym poziomie interakcji organów publicznych i obywateli za pośrednictwem internetu. 26,6 % obywateli korzysta z usług e-administracji, co stawia Polskę wśród państw UE osiągających najgorsze wyniki w tym względzie. Z kolei w 2015 r. z e-usług dla biznesu korzystało 92 % przedsiębiorstw. Fragmentacja, złożoność i niekiedy niestabilne działanie usług e-administracji w dalszym ciągu stanowią główne przeszkody dla ich skutecznego wykorzystania przez obywateli. Zaktualizowany Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa ma na celu poprawę koordynacji polityki i planowania strategicznego, a także stanowi odpowiedź na szereg wyzwań, w tym fragmentację, przyjazność dla użytkownika oraz publiczną widoczność e-usług (Ministerstwo Cyfryzacji, 2016). Program ten jest obecnie w początkowym stadium realizacji.

⁽³³⁾ Współczynnik tworzenia przedsiębiorstw (*business churn rate*) oblicza się jako stosunek sumy nowo powstałych i zamkniętych przedsiębiorstw do całkowitej liczby przedsiębiorstw istniejących w danym roku.

ZAŁĄCZNIK A

Tabela przeglądowna

Zobowiązania

Streszczenie oceny⁽³⁴⁾

Zalecenia dla poszczególnych krajów z 2016 r.	
<p>Zalecenie 1: Dokonanie rocznego dostosowania budżetowego w latach 2016 i 2017 w wysokości 0,5 % PKB prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Wzmocnienie ram budżetowych, w tym poprzez ustanowienie niezależnej rady polityki fiskalnej (rady budżetowej). Usprawnienie poboru podatków poprzez zapewnienie poprawy przestrzegania przepisów dotyczących podatku VAT oraz ograniczenie nadmiernego stosowania obniżonych stawek VAT.</p> <p>Dokonanie rocznego dostosowania budżetowego w latach 2016 i 2017 w wysokości 0,5 % PKB prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.</p> <p>Wzmocnienie ram budżetowych, w tym poprzez ustanowienie niezależnej rady polityki fiskalnej (rady budżetowej).</p> <p>Usprawnienie poboru podatków poprzez zapewnienie poprawy przestrzegania przepisów dotyczących podatku VAT oraz ograniczenie nadmiernego stosowania obniżonych stawek VAT.</p>	<p>Polska poczyniła ograniczone postępy w wypełnianiu zalecenia 1 (w ogólnej ocenie dotyczącej zalecenia 1 nie uwzględniono oceny zgodności z paktem stabilności i wzrostu):</p> <p>Ocena zgodności z paktem stabilności i wzrostu zostanie załączona na wiosnę, gdy dostępne będą ostateczne dane za 2016 r.</p> <p>Odnotowano brak postępów w odniesieniu do ustanowienia rady polityki fiskalnej. Władze nie przewidują utworzenia takiego organu.</p> <p>Poczyniono pewne postępy w zakresie usprawnienia poboru podatków. W 2016 r. weszło w życie szereg środków mających na celu zwalczanie oszustw podatkowych w sektorze paliwowym. Następnie dokonano dużej nowelizacji ustawy o VAT, która weszła w życie w 2017 r. W marcu 2017 r. zaczęły funkcjonować Krajowa Administracja Skarbowa. Nie odnotowano z kolei żadnych postępów w kwestii ograniczania nadmiernego stosowania obniżonych stawek VAT.</p>
<p>Zalecenie 2: Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego oraz zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy poprzez</p>	<p>Odnotowano brak postępów w realizacji zalecenia 2 przez Polskę.</p>

⁽³⁴⁾ Do celów oceny postępów w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów z 2016 r. stosuje się następujące kategorie:

Brak postępów: państwo członkowskie nie zapowiedziało w wiarygodny sposób ani nie przyjęło żadnych środków w celu wdrożenia zaleceń. Poniżej przedstawiono niewyczerpujący wykaz typowych sytuacji, które mogą mieścić się w tej kategorii; należy indywidualnie interpretować poszczególne przypadki, uwzględniając szczególne okoliczności dotyczące danego kraju:

- w krajowym programie reform lub w innym oficjalnym komunikacie skierowanym do parlamentu narodowego/odpowiednich komisji parlamentarnych lub Komisji Europejskiej nie przedstawiono żadnych środków prawnych, administracyjnych lub budżetowych, ani nie zostały one ogłoszone publicznie (np. w oświadczeniu prasowym lub informacjach zamieszczonych na rządowej stronie internetowej);
- 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 środków, które będą musiały zostać podjęte (chyba że w zaleceniu wyraźnie wymaga się określenia kierunku lub przeprowadzenia działań rozpoznawczych), ale nie zaproponowano jasno określonych środków służących wdrożeniu zalecenia.

Ograniczony postęp: państwo członkowskie:

- zapowiedziało pewne środki, ale służą one wypełnieniu zaleceń jedynie w ograniczonym zakresie;
- 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 nieustawodawcze, ale nie podjęło dalszych działań następczych na rzecz ich realizacji, które są konieczne do wdrożenia zaleceń.

Pewne postępy: państwo członkowskie przyjęło środki, które częściowo wdrażają zalecenia lub państwo członkowskie przyjęło środki, które wdrażają zalecenia, ale pozostaje jeszcze wiele do zrobienia zanim zostaną one wdrożone w pełni, 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 o ich wdrożeniu.

Znaczne 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>rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych, usunięcie przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy.</p> <p>Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego oraz zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy poprzez rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.</p> <p>Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego oraz zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy [...] poprzez rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych, usunięcie przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy.</p>	<p>Brak postępów w zakresie zapewnienia stabilności i adekwatności systemu emerytalnego. Na przekór zaleceniu parlament przyjął przepisy obniżające ustawowy wiek emerytalny, które wejdą w życie w październiku 2017 r. W dłuższym okresie będą one miały negatywny wpływ na zrównoważony charakter i adekwatność systemu emerytalnego. Odnotowano brak postępów w odniesieniu do reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych, chociaż istnieją plany przeprowadzenia przeglądu tych systemów z myślą o ich reformie (w tym w odniesieniu do rolników i górników).</p> <p>Brak postępów w zakresie zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy. Niektóre przyjęte do tej pory środki wydają się zmierzać w przeciwnym kierunku. W szczególności obniżenie wieku emerytalnego oraz nowe świadczenia na dzieci mogłyby wywrzeć negatywny wpływ na uczestnictwo w rynku pracy. Ograniczone postępy w usuwaniu przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Pomimo podjęcia środków mających na celu zmniejszenie segmentacji, do wykorzystywania umów na czas nieokreślony zniechęca wiele przeszkód. Aby rozwiązać ten problem powołano dwie komisje kodyfikacyjne, których zadaniem jest opracowanie nowych projektów kodeksów pracy (indywidualnego i zbiorowego) przed początkiem 2018 r. Ograniczone postępy w zakresie lepszego dostosowania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy. Reformy systemu szkolnictwa wyższego wydają się zmierzać w dobrą stronę, ale zmiany dotyczące kształcenia ogólnego mogą pójść w przeciwnym kierunku.</p>
<p>Zalecenie 3: Podjęcie działań w celu usunięcia przeszkód dla inwestycji w infrastrukturę transportową i energetyczną oraz inwestycji infrastrukturalnych w sektorze budowlanym, a także zwiększenie stopnia pokrycia obszarów gmin planami zagospodarowania przestrzennego.</p> <p>Podjęcie działań w celu usunięcia przeszkód dla inwestycji w infrastrukturę transportową i energetyczną oraz inwestycji infrastrukturalnych w sektorze budowlanym.</p>	<p>Polska poczyniła ograniczone postępy w realizacji zalecenia 3.</p> <p>Ograniczone postępy w usuwaniu przeszkód dla inwestycji w infrastrukturę. Pomimo dokonanej w 2016 r. nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym, która upraszcza niektóre procedury dotyczące inwestycji i umożliwia ich szybszą realizację, jej zakres jest raczej ograniczony, a zaobserwowane postępy w odniesieniu do inwestycji faktycznie realizowanych w ciągu roku były bardzo powolne. W odniesieniu do infrastruktury wytwarzania energii ze</p>

Zwiększenie stopnia pokrycia obszarów gmin planami zagospodarowania przestrzennego.	<p>źródeł odnawialnych sytuacja uległa pogorszeniu w 2016 r. w wyniku przyjęcia nowej ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz długo odkładanej nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii.</p> <p>Ograniczone postępy w kwestii uproszczenia wydawania pozwoleń na budowę oraz racjonalizacji planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym. Prawie całkowicie zniesiono pozwolenia na budowę w odniesieniu do budowy domów prywatnych i innych mniejszych budowli, chociaż w dalszym ciągu są one wymagane w odniesieniu do innych projektów budowlanych. Nowo opracowany kodeks budowlany zawiera elementy związane z planowaniem przestrzennym i mające na celu udoskonalenie istniejącego systemu, takie jak: skonsolidowanie dotychczasowych przepisów dotyczących planowania przestrzennego i pozwoleń na budowę, uproszczenie procedur na rzecz jednej decyzji inwestycyjnej, wzmocnienie roli gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także zaostreżenie warunków dokonywania nowych inwestycji w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego.</p>
„Europa 2020” (cele krajowe oraz postępy)	
Docelowy wskaźnik zatrudnienia: 71 %	69,1 % (1-3 kw. 2016 r.)
Cel dotyczący badań i rozwoju, określony w KPR 2013: Docelowy poziom nakładów na badania i rozwój w 2020 r. wynosi 1,7 %.	1 % (2015 r.)
<p>Cel dotyczący emisji gazów cieplarnianych:</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>Według ostatnich prognoz oczekuje się, że osiągnięty zostanie cel na 2020 r.: w 2020 r. przewiduje się wzrost o 6,5 % w stosunku do 2005 r. (z marginesem 7,5 punktu procentowego).</p> <p>W latach 2005–2014 o 2 % wzrosły emisje gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych EU ETS, w porównaniu z celem pośrednim na 2014 r. wynoszącym +10 %.</p>
<p>Cel na 2020 r. dotyczący energii ze źródeł odnawialnych: 15 %</p> <p>Udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu: 10 %</p>	W 2014 r. udział energii ze źródeł odnawialnych wynosił 11,4 % i Polska jest obecnie na dobrej drodze do osiągnięcia swojego celu na rok 2020, ale nowe przepisy wymagają dokładnego monitorowania postępów.
Efektywność energetyczna: ograniczenie zużycia	Polska zwiększyła zużycie energii pierwotnej o 0,9 %, z 89,17 Mtoe w 2014 r. do 90 Mtoe w 2015 r.

<p>energii</p> <p>Polska wyznaczyła krajowy orientacyjny cel w zakresie efektywności energetycznej, wynoszący 13,6 Mtoe oszczędności energii pierwotnej w 2020 r., zakładając na 2020 r. zużycie energii pierwotnej na poziomie 96,4 Mtoe, a końcowe zużycie energii na poziomie 70,4 Mtoe.</p>	<p>Końcowe zużycie energii wzrosło o 1 %, z 61,6 Mtoe w 2014 r. do 62,25 Mtoe w 2015 r. Nawet jeżeli poziomy zużycia energii pierwotnej i końcowej mieszczą się obecnie poniżej orientacyjnych krajowych celów na rok 2020 (96,4 Mtoe w przypadku zużycia energii pierwotnej oraz 71,6 Mtoe zużycia energii końcowej), utrzymanie tych poziomów do 2020 r. stanowi wyzwanie.</p>
<p>Cel dotyczący przedwczesnego zakończenia nauki: 4,5 %</p>	<p>5,2 % (2016 – wstępne dane)</p>
<p>Cel dotyczący szkolnictwa wyższego: 45 %</p>	<p>44,3 % (2016 – wstępne dane)</p>
<p>Cel w zakresie zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym: Cel dotyczący zmniejszenia liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wyrażony liczbą osób): 1 500 000</p>	<p>Unijny cel na 2020 r. został osiągnięty począwszy od 2012 r. Do 2015 r. udało się osiągnąć spadek o 2,7 miliona osób.</p>

ZAŁĄCZNIK B

Tablica wyników dla procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej

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

			Wartości progowe	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zakłócenia równowagi w kategoriach zewnętrznych oraz konkurencyjność	Saldo obrotów bieżących (% PKB)	średnia z 3 lat	-4 % / 6 %	-5,3	-4,8	-4,8	-3,4	-2,4	-1,3
	Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (% PKB)		-35 %	-65,1	-62,4	-65,4	-69,0	-69,1	-62,8
	Realny efektywny kurs walutowy – 42 partnerów handlowych, deflator HICP	zmiana w % w okresie 3 lat	±5 % i ±11 %	-1,4	-11,5	1,2	-4,3	-1,3	-1,0
	Udział w rynkach eksportowych – % światowego eksportu	zmiana w % w okresie 5 lat	-6 %	25,1	15,7	2,1	0,5	5,3	9,7
	Wskaźnik nominalnego jednostkowego kosztu pracy (2010=100)	zmiana w % w okresie 3 lat	9 % i 12 %	11,3p	4,2	5,3	3,1	2,9	-0,4w
Zakłócenia równowagi w kategoriach wewnętrznych	Ceny nieruchomości mieszkaniowych w przeliczeniu na ceny stałe (zmiana % w ujęciu r-d-r)		6 %	-6,1s	-4,6	-6,6	-4,7	1,1	2,8
	Przepływy kredytowe sektora prywatnego w % PKB, skonsolidowane		14 %	4,3	6,7	4,8	3,3	4,6	3,2
	Zadłużenie sektora prywatnego w % PKB, skonsolidowane		133 %	69,7	73,9	73,5	75,4	78,1	79,0
	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w % PKB		60 %	53,1	54,1	53,7	55,7	50,2	51,1
	Stopa bezrobocia	średnia z 3 lat	10 %	8,3	9,2	9,8	10,0	9,8	8,9
Zobowiązania ogółem sektora finansowego (zmiana % w ujęciu r-d-r)		16,5 %	13,5	4,9	10,6	7,4	0,7	2,4	
Nowe wskaźniki zatrudnienia	Wskaźnik aktywności zawodowej – % ludności ogółem w wieku 15–64 lata (zmiana w okresie 3 lat w p.p.)		-0,2 %	2,1p	1,9	1,8	1,7	2,2	1,6
	Stopa bezrobocia długotrwałego – % ludności aktywnej zawodowo w wieku 15-74 lata (zmiana w okresie 3 lat w p.p.)		0,5 %	-2,1	1,1	1,5	1,4	0,2	-1,1
	Stopa bezrobocia osób młodych – % ludności aktywnej zawodowo w wieku 15-24 lata (zmiana w okresie 3 lat w p.p.)		2 %	2,1	8,6	5,9	3,6	-1,9	-5,7

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

(1) Nominalny jednostkowy koszt pracy: 2010 – przerwa w szeregu czasowym. Ponieważ wskaźnik wyrażony jest jako zmiana w % w okresie trzech lat, przerwa ma wpływ na wszystkie kolejne lata.

(2) Wskaźnik cen nieruchomości mieszkaniowych: s = szacunki krajowego urzędu statystycznego.

(3) Stopa bezrobocia: dla 2009 r. m = obliczenia Eurostatu dla lat poprzedzających w celu uwzględnienia wyników spisu powszechnego z 2011 r.

(4) Stopa bezrobocia osób młodych dla 2009 r. m = obliczenia Eurostatu dla lat poprzedzających w celu uwzględnienia wyników spisu powszechnego z 2011 r.

Źródło: Komisja Europejska, Eurostat i Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (wskaźniki dotyczące realnego efektywnego kursu walutowego) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy

ZAŁĄCZNIK C

Standardowe tabele

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

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aktywa sektora bankowego ogółem (% PKB)	81,4	90,9	91,5	92,4	91,7	94,6
Udział aktywów pięciu największych banków (% aktywów ogółem)	43,7	44,4	45,2	48,3	48,6	-
Zagraniczne udziały w systemie bankowym (% aktywów ogółem)	65,3	62,8	65,3	65,8	61,7	-
Wskaźniki dotyczące prawidłowej kondycji finansowej: ¹⁾						
- kredyty zagrożone (% kredytów ogółem)	6,0	6,4	6,0	5,4	5,0	5,0
- współczynnik adekwatności kapitałowej (%)	13,3	14,9	15,6	14,9	15,8	16,7
- stopa zwrotu z kapitału własnego (%) ²⁾	12,0	10,8	10,0	9,4	7,7	4,2
Kredyty bankowe dla sektora prywatnego (zmiana w ujęciu r-d-r w %)	5,9	7,3	4,0	5,4	5,8	3,7
Kredyty na zakup nieruchomości mieszkaniowych (zmiana w ujęciu r-d-r w %)	8,8	6,8	3,0	3,5	4,5	2,8
Relacja kredytów do depozytów	105,4	101,7	99,5	98,3	97,2	95,9
Płynność banku centralnego jako % zobowiązań	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zadłużenie sektora prywatnego (% PKB)	73,9	73,4	75,4	78,1	78,6	-
Zadłużenie zagraniczne brutto (% PKB) ¹⁾ – publiczne	23,6	29,6	28,3	29,3	29,2	28,1
– prywatne	27,6	28,7	28,5	29,0	28,6	29,3
Spread długoterminowych stóp procentowych względem obligacji Bund (w punktach bazowych)*	334,8	350,5	246,3	235,3	220,6	291,5
Spread swapu ryzyka kredytowego dla skarbowych papierów wartościowych (5-letnich)*	172,0	154,1	77,4	60,8	61,1	75,9

1) Najnowsze dane – II kwartał 2016 r.

2) Wartości kwartalne nie 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: Rynek pracy i wskaźniki społeczne - część 1

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ⁴
Wskaźnik zatrudnienia (% ludności w wieku 20–64 lata)	64,5	64,7	64,9	66,5	67,8	69,1
Wzrost zatrudnienia (zmiana w % w porównaniu z poprzednim rokiem)	0,6	0,1	-0,1	1,7	1,5	0,8
Wskaźnik zatrudnienia kobiet (% ludności płci żeńskiej w wieku 20-64 lata)	57,2	57,5	57,6	59,4	60,9	62,1
Wskaźnik zatrudnienia mężczyzn (% ludności płci męskiej w wieku 20-64 lata)	71,9	72,0	72,1	73,6	74,7	76,1
Wskaźnik zatrudnienia osób starszych (% ludności w wieku 55–64 lata)	36,9	38,7	40,6	42,5	44,3	45,6
Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy (% wszystkich zatrudnionych, w wieku 15-64 lata)	7,3	7,2	7,1	7,1	6,8	6,4
Zatrudnienie na czas określony (% osób zatrudnionych na umowę na czas określony, w wieku 15-64 lata)	26,8	26,8	26,8	28,3	28,0	27,7
Przechodzenie od zatrudnienia tymczasowego do stałego zatrudnienia	19,5	20,4	16,4	18,3	21,8	:
Stopa bezrobocia ¹ (% ludności aktywnej zawodowo, grupa wiekowa 15–74 lata)	9,7	10,1	10,3	9,0	7,5	6,3
Stopa bezrobocia długotrwałego ² (% siły roboczej)	3,6	4,1	4,4	3,8	3,0	2,2
Stopa bezrobocia osób młodych (% ludności aktywnej zawodowo w wieku 15-24 lata)	25,8	26,5	27,3	23,9	20,8	18,3
Odsetek młodzieży NEET ³ (% ludności w wieku 15-24 lata)	11,5	11,8	12,2	12,0	11,0	:
Osoby przedwcześnie kończące naukę i szkolenie (% ludności w wieku 18–24 lata z wykształceniem co najwyżej średnim pierwszego stopnia, która nie kształci się ani nie szkoli)	5,6	5,7	5,6	5,4	5,3	:
Osoby z wyższym wykształceniem (% ludności w wieku 30–34 lata z ukończonym pierwszym stopniem kształcenia wyższego)	36,5	39,1	40,5	42,1	43,4	:
Formalna opieka nad dziećmi (co najmniej 30 godzin; % ludności w wieku poniżej 3 lat)	3,0	5,0	4,0	5,0	:	:

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

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

3) Młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nieszkoląca się.

4) Średnia z pierwszych trzech kwartałów 2016 r. Dane dotyczące bezrobocia ogółem i bezrobocia osób młodych są wyrównane sezonowo.

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

Tabela C.3: Rynek pracy i wskaźniki społeczne - część 2

Wydatki na świadczenia ochrony socjalnej (% PKB)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Świadczenia chorobowe / opieka zdrowotna	4,4	4,2	4,1	4,2	4,0	:
Renty	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5	:
Emerytury i renty rodzinne	11,1	10,6	10,9	11,3	11,2	:
Świadczenia rodzinne / świadczenia dla dzieci pozostających na utrzymaniu	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	:
Zasiłki dla bezrobotnych	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	:
Zasiłki mieszkaniowe	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	:
Świadczenia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, gdzie indziej niesklasyfikowane	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	:
Ogółem	19,2	18,2	18,4	19,0	18,5	:
z czego: świadczenia uzależnione od dochodów	0,7	0,6	0,7	0,8	0,7	:
Wskaźniki dotyczące włączenia społecznego	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym ¹ (% ludności ogółem)	27,8	27,2	26,7	25,8	24,7	23,4
Dzieci zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (% ludności w wieku 0–17 lat)	30,8	29,8	29,3	29,8	28,2	26,6
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem ² (% ludności ogółem)	17,6	17,7	17,1	17,3	17,0	17,6
Wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej ³ (% ludności ogółem)	14,2	13,0	13,5	11,9	10,4	8,1
Odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych o małej intensywności pracy ⁴ (% osób w wieku 0–59 lat)	7,3	6,9	6,9	7,2	7,3	6,9
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem pracujących (% osób zatrudnionych)	11,4	11,1	10,4	10,7	10,6	11,2
Wpływ transferów społecznych (z wyłączeniem emerytur) na ograniczanie ubóstwa	27,9	26,6	25,3	24,8	26,4	23,1
Progi ubóstwa wyrażone w walucie krajowej w cenach stałych ⁵	10286	10551	10548	10549	10847	11247
Dochód do dyspozycji brutto (gospodarstwa domowe; wzrost w %)	4,7	5,3	4,4	1,8	2,5	2,1
Nierówność rozkładu dochodów (S80/S20 wskaźnik różnicowania kwintylowego)	5,0	5,0	4,9	4,9	4,9	4,9
Współczynnik Giniego przed opodatkowaniem i transferami	48,0	47,9	47,7	47,7	47,8	:
Współczynnik Giniego po opodatkowaniu i transferach	31,1	31,1	30,9	30,7	30,8	:

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

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

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

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

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

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

Tabela C.4: Wyniki rynku produktowego i wskaźniki dotyczące polityki

Wskaźniki wyników	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wydajność pracy (realna, na osobę zatrudnioną, zmiana w ujęciu r-d-r w %)						
Wydajność pracy w przemyśle	13,56	6,80	3,57	-1,50	1,99	5,21
Wydajność pracy w budownictwie	10,47	11,05	-0,66	1,17	8,93	3,21
Wydajność pracy w usługach rynkowych	3,42	3,10	2,18	4,75	-1,48	2,58
Jednostkowe koszty pracy (ULC) (gospodarka ogółem, zmiana w ujęciu r-d-r w %)						
ULC w przemyśle	-3,17	-1,42	2,35	0,16	1,11	-4,85
ULC w budownictwie	2,92	-1,09	1,82	1,47	-7,05	-1,70
ULC w usługach rynkowych	4,28	2,33	3,69	-0,13	3,28	0,44
Otoczenie biznesu	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Czas potrzebny na wyegzekwowanie umów ¹ (w dniach)	830,0	830,0	685,0	685,0	685,0	685,0
Czas potrzebny na rozpoczęcie działalności gospodarczej ¹ (w dniach)	39,0	39,0	39,0	37,0	37,0	37,0
Wynik wniosków MŚP o kredyty bankowe ²	b.d.	0,52	b.d.	0,59	0,75	0,46
Badania naukowe i innowacje	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Intensywność nakładów na badania i rozwój	0,72	0,75	0,88	0,87	0,94	1,00
Wydatki publiczne na edukację ogółem jako % PKB, dla wszystkich poziomów kształcenia łącznie	5,17	4,94	4,91	5,00	b.d.	b.d.
Liczba osób zatrudnionych na stanowiskach związanych z nauką i technologią jako % zatrudnienia ogółem	37	37	39	40	41	42
Odsetek ludności z wyższym wykształceniem ³	19	20	22	23	24	24
Osoby młode z wykształceniem średnim II stopnia ⁴	91	90	90	90	90	91
Bilans handlowy produktów zaawansowanych technologicznie jako % PKB	-2,30	-2,21	-1,97	-1,68	-1,44	-1,59
Rynki produktów i usług a konkurencja				2003	2008	2013
Wskaźnik OECD dotyczący regulacji rynku produktowego (RRP) ⁵ , ogółem				b.d.	2,04	1,65
OECD RRP ⁵ , sektor detaliczny				2,52	2,43	2,55
OECD RRP ⁵ , usługi świadczone w ramach wolnych zawodów				3,29	3,33	3,24
OECD RRP ⁵ , sektory sieciowe ⁶				3,20	2,70	2,34

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

2) Średnia wynikająca z odpowiedzi na pytanie Q7B_a. „[Kredyt bankowy]: Jeśli złożył(a) Pan/Pani wniosek i próbował(a) negocjować warunki tego rodzaju finansowania w okresie ostatnich sześciu miesięcy, jaki był tego wynik?”. Odpowiedzi były punktowane w następujący sposób: zero: respondent otrzymał całość finansowania, jeden: otrzymał większość finansowania, dwa: otrzymał jedynie ograniczoną część finansowania, trzy: otrzymał odpowiedź odmowną lub wniosek został odrzucony; brakujące wartości: jeśli wniosek jest nadal rozpatrywany lub jeśli wynik jest nieznan.

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

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

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

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

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

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

Wyniki w zakresie ekologicznego wzrostu gospodarczego		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Makroekonomiczne							
Energochłonność	kgoe / €	0,28	0,27	0,25	0,25	0,23	0,23
Intensywność emisji CO ₂	kg / €	1,30	1,24	1,20	1,17	1,09	-
Zasobochłonność (odwrotność produktywności zasobów)	kg / €	2,08	2,44	2,10	1,95	1,88	1,81
Wytwarzanie odpadów	kg / €	0,51	-	0,49	-	0,52	-
Bilans handlowy energii	% PKB	-2,6	-3,3	-3,4	-2,7	-2,6	-
Udział energii w HICP	%	13,05	13,94	15,41	15,67	14,93	15,65
Różnica między zmianą cen energii a inflacją	%	1,5	3,4	2,9	-1,3	-0,1	0,6
Realne jednostkowe koszty energii	% wartości dodanej	19,5	21,0	20,9	19,9	18,9	-
Stosunek podatków ekologicznych do opodatkowania pracy	stosunek	0,22	0,21	0,19	0,18	0,19	-
Podatki ekologiczne	% PKB	2,6	2,5	2,5	2,4	2,5	-
Sektorowe							
Energochłonność przemysłu	kgoe / €	0,18	0,18	0,17	0,17	0,17	0,16
Realne jednostkowe koszty energii w przemyśle wytwórczym (bez rafinacji)	% wartości dodanej	22,2	23,9	22,8	22,4	20,3	-
Udział sektorów energochłonnych w gospodarce	% PKB	14,09	14,76	14,78	14,48	14,62	-
Ceny energii elektrycznej dla średniej wielkości użytkowników przemysłowych	€ / kWh	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,09
Ceny gazu dla średniej wielkości użytkowników przemysłowych	€ / kWh	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04
Publiczne wydatki na badania i rozwój w dziedzinie energii	% PKB	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01
Publiczne wydatki na badania i rozwój w dziedzinie ochrony środowiska	% PKB	-	-	0,02	0,02	0,03	0,02
Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych	%	21,4	17,5	19,6	24,2	32,3	42,5
Udział emisji gazów cieplarnianych objętych systemem handlu emisjami*	%	51,7	52,5	51,7	52,4	51,9	52,1
Energochłonność sektora transportu	kgoe / €	1,43	1,25	1,12	1,03	1,04	1,13
Intensywność emisji CO ₂ w sektorze transportu	kg / €	3,87	3,39	3,05	2,79	2,81	-
Bezpieczeństwo dostaw energii							
Zależność od importu energii	%	31,3	33,4	30,6	25,6	28,6	29,3
Zagregowany wskaźnik koncentracji sektora dostawców	HHI	29,5	28,9	29,8	27,0	27,4	-
Dywersyfikacja koszyka energetycznego	HHI	0,38	0,38	0,36	0,37	0,36	-

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

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

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

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

Udział energii w HICP: odsetek pozycji związanych z energią w koszyku konsumpcyjnym stosowanym do konstrukcji HICP (zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych).

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

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

Podatki ekologiczne w stosunku do opodatkowania pracy i PKB: baza Komisji Europejskiej, „Taxation trends in the European Union”.

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

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

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

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

Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych: stosunek odpadów komunalnych poddanych recyklingowi 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 użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa) zgłoszonych przez państwa członkowskie do Europejskiej Agencji Środowiska.

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

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

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

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

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

* Komisja Europejska i Europejska Agencja Środowiska.

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

DOKUMENTY REFERENCYJNE

- Altus Consortium (2016), *Study on the expected results of Cohesion Policy in Poland within the programming period 2014-2020*, mimeo.
- AWG (2013), *Polish country fiche on pension projections 2013 (update of the 2012 AWG projection)*, mimeo.
- Berenberg Bank 2016, *EME-7 Strategy and Macro Report – Will Trump hurt EME equities?*, publikacja dostępna na stronie: https://eqr.berenberg.de/showdoc/ial/5103C3584B063C431BD1268E9B5E76FB?cs=1&sb_userid=44366549&sb_eventid=117326
- Brandt N., (2016), *Making better use of skills and migration in Poland*, OECD Economics Department Working Papers, nr 1301, OECD Publishing, Paryż.
- CASE/IAS (2016), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU 28 Member States: 2016 Final Report, TAXUD 2015/CC/131*, publikacja dostępna na stronie https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf.
- EBC (2016), *The Household Finance and Consumption Survey: results from the second wave*; Statistics Paper Series no 18, European Central Bank: Frankfurt am Main.
- EEA (2016), *Air quality in Europe — 2016 report*, publikacja dostępna na stronie: http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2016/at_download/file
- Europejska tablica wyników innowacji (2016), http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_pl
- Komisja Europejska (2015), *The 2015 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- Komisja Europejska (2016a), *Sprawozdanie krajowe – Polska 2016 r., SWD (2016) 89 final*, dostępne na stronie http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_poland_pl.pdf.
- Komisja Europejska (2016b), *Tax policies in the European Union. 2016 Survey*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej
- Komisja Europejska (2016c), *Tablica wyników agendy cyfrowej 2016 r.*, dostępna na stronie <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard>.
- Komisja Europejska (2016d), *Science, Research and Innovation performance of the EU 2016*, publikacja dostępna na stronie: <http://bookshop.europa.eu/fr/science-research-and-innovation-performance-of-the-eu-pbKI0415512/>
- Komisja Europejska (2016e), dokument roboczy służb Komisji uzupełniający Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych, SWD (2016) 436 final, dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0820&from=EN>
- European Commission (2016f), *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*, publikacja dostępna na stronie: https://ec.europa.eu/info/publications/state-owned-enterprises-eu-lessons-learnt-and-ways-forward-post-crisis-context_en
- Komisja Europejska (2017), „Debt Sustainability Monitor 2016”, Institutional Paper no. 037, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- Komisja Europejska i Komitet Ochrony Socjalnej (2016), „Joint Report on Health Care and Long-Term Care Systems & Fiscal Sustainability Volume 2 Country Documents”, Institutional Paper no. 037, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- Komisja Europejska i Komitet Ochrony Socjalnej (2015), *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- EY (2016), *The Global Compact, Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, publikacja dostępna na stronie http://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/GCNP_raport_szara_strefa_www_poj_030416.pdf.
- Forbes (2014), „100 największych firm w Polsce”, Forbes, No 5/2014.
- Global Entrepreneurship Development Institute (2016), *2017 Global Entrepreneurship Index*.
- GUS (2016), *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2014 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych
- IBE (2014), *Raport o Stanie Edukacji*, Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.
- Jakubowski M., Patrinos H.A., Porta E.E., Wiśniewski J., (2016), „The Effects of Delaying Tracking in Secondary School: Evidence from the 1999 Education Reform in Poland”, *Education Economics*, tom 24 nr 6 s. 557-572.
- Kamińska A. i Lewandowski P., (2015), „The effects of minimum wage on a labour market with high temporary employment”, *IBS Working Paper 07/2015*, publikacja dostępna na stronie http://ibs.org.pl/app/uploads/2015/02/IBS_Working_Paper_07_2015.pdf.
- Klincewicz K., Szkuta K., Markiewicz M. (w przygotowaniu), *RIO Country Report 2016: Poland*

- Kurowska A., Myck M., Wrohlich K., (2015), „Making work pay: increasing labour supply of secondary earners in low income families with children in Poland”, CenEA Working Paper 02/15, publikacja dostępna na stronie http://www.cenea.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=169%3Awp022015&catid=25%3Acenea-working-paper-series&Itemid=45&lang=en.
- Kurowska A. et al, (2015), Making work pay: increasing labour supply of secondary earners in low income families with children in Poland, CenEA Working Paper 02/15
- Manpower (2016), 2016/2017 Talent Shortage Survey, publikacja dostępna na stronie: <http://www.manpowergroup.pl/pl/raporty-ryнку-pracy/niedobor-talentow.html>
- MNiSW (2016), Biała Księga Innowacji, dostępna na stronie: http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2016_09/9eea4ea7c3ea829ba5b606df4381e321.pdf
- MS (2016), Porównania krajowe, dostępna na stronie: <http://isws.ms.gov.pl/pl/porownania-krajowe/>
- Myck M., (2016), Estimating Labour Supply Response to the Introduction of the Family 500+ Programme, CenEA Working Paper Series, WP01/16, publikacja dostępna na stronie http://www.cenea.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=207%3Aceneawp0116&catid=25%3Acenea-working-paper-series&Itemid=45&lang=en.
- NBP (2015), Szybki Monitoring NBP no. 04/2015, dostępny na stronie http://www.nbp.pl/home.aspx?c=/ascx/koniunktura_prezentacja.ascx.
- NBP (2016a), Szybki Monitoring NBP no. 04/2016, dostępny na stronie http://www.nbp.pl/home.aspx?c=/ascx/koniunktura_prezentacja.ascx.
- NBP (2016b), Opinia Rady Polityki Pieniężnej do projektu Ustawy budżetowej na 2016 r., dostępna na stronie http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/budzet/opinia2016.pdf.
- NIK (2016), Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim, Informacja o wynikach kontroli, dostępna na stronie: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/104/LWA/>
- Obywatelskie Forum Legislacji – Fundacja Batorego (2017), IX Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji w okresie od 11 września do 10 grudnia 2016 roku, dostępny na stronie <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Państwo/Komunikat%20z%20IX%20obserwacji.pdf>.
- OECD (2016a), Broadening the Ownership of State-Owned Enterprises: A Comparison of Governance Practices, OECD Publishing, Paryż.
- OECD, (2016b), PISA 2015. Results in Focus, publikacja dostępna na stronie <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>.
- OECD (2016c), Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills (PIAAC), OECD Publishing, Paryż.
- OECD (2016d), Economic Surveys: Poland 2016, OECD Publishing, OECD Publishing, Paryż.
- PARP (2016), Polski rynek pracy – wyzwania i kierunki działań. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
- PwC (2016), Wyłudzenia VAT – luka podatkowa w 2015 r. i prognoza na 2016 r., publikacja dostępna na stronie: <http://www.pwc.pl/pl/media/2016/2016-11-23-luka-vat-2016.html>
- Rojek M. and Masior M., (2017), The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland, Warsaw School of Economics, Warszawa.
- Sitek M., (2016), „Zmiany w nierównościach edukacyjnych w Polsce”, Edukacja 137(2), s. 113–130.
- Vandenbussche H., (2014), „Quality in Exports”, Economic Papers 528, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych, Bruksela.
- Wise-Europa (2016), Wiatr w żagle. Obywatelska strategia dla polskiego rynku kapitałowego, Warszawa.
- Work Service (2016), Program 500+ nie zrewolucjonizuje polskiego rynku pracy, publikacja dostępna na stronie <http://www.workservice.pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/Ekspert-HR-komentuje/Program-500-nie-zrewolucjonizuje-polskiego-ryнку-pracy>
- World Bank (2016a), Doing Business 2017: Equal Opportunities for All.
- World Bank (2016b), Inspecting Poland's Inspections, publikacja dostępna na stronie: <https://blogs.worldbank.org/europeandcentralasia/inspecting-polands-inspections>.
- World Bank (2016c), Towards an Innovative Poland. The Entrepreneurial Discovery process and business needs analysis.
- World Economic Forum (2016), Global Competitiveness Report 2016-17.

Wprost (2015), „Ranking »Wprost«: 200 największych polskich firm”, Wprost, nr 23/2015.