



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.5.2013 r.
SWD(2013) 371 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji POLSKI z 2013 r.

Towarzyszący dokumentowi:

Zalecenie: ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012-2016

{COM(2013) 371 final}

SPIS TREŚCI

Streszczenie	3
1. Wprowadzenie.....	6
2. Rozwój sytuacji gospodarczej i wyzwania stojące przed gospodarką.....	7
2.1. Rozwój sytuacji gospodarczej w ostatnim okresie oraz prognozy gospodarcze.....	7
2.2. Wyzwania stojące przed gospodarką	9
3. Ocena agendy politycznej	11
3.1. Polityka budżetowa i opodatkowanie.....	11
3.2. Sektor finansowy.....	16
3.3. Rynek pracy, edukacja i polityka społeczna	18
3.4. Środki strukturalne służące wzrostowi gospodarczemu i konkurencyjności.....	23
3.5. Modernizacja administracji publicznej	27
4. Tabela zbiorcza	29
5. Załącznik	34

STRESZCZENIE

Prognozy gospodarcze

Po tym jak już w 2012 r. Polska odnotowała spowolnienie aktywności gospodarczej, w 2013 r. spodziewać się można – zgodnie z prognozą gospodarczą Komisji z wiosny 2013 r. – dalszego spadku stopy wzrostu PKB do 1,1 % w związku z malejącym popytem krajowym i trudnymi warunkami w skali globalnej, co będzie stanowić najslabszy wynik na przestrzeni ostatnich dwóch dziesięcioleci. W 2014 r. oczekuje się szybszego tempa wzrostu gospodarczego na poziomie 2,2 %. Prognozowany jest wzrost stopy bezrobocia z 10,1% w 2012 r. do 10,9 % w 2013 r. oraz do 11,4 % w 2014 r. Deficyt na rachunku bieżącym powinien zmniejszyć się z 3,5 % PKB w 2012 r. do 2,4 % PKB w roku 2014. W 2013 r. oczekuje się znacznego spadku inflacji do 1,4 % (z 3,7 % w 2012 r.) w kontekście słabego popytu krajowego, a następnie – w wyniku jego ożywienia – wzrostu inflacji do 2 % w roku 2014.

W 2012 r. deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 3,9 % PKB, co oznacza, że Polska nie dotrzymała przypadającego na 2012 r. terminu korekty nadmiernego deficytu. Polska zamierza dokonać korekty nadmiernego deficytu do roku 2014, aczkolwiek według prognoz Komisji również w 2013 r. deficyt utrzyma się na poziomie 3,9 %, a w roku 2014 wzrośnie do 4,1 %. Deficyt strukturalny (skorygowany o działania jednorazowe i tymczasowe) wyniósł w 2012 r. 3,8 % i prognozuje się jego spadek do 3,3 % w 2013 r. i 2,9 % w 2014 r. Średniookresowy cel budżetowy Polski polega na osiągnięciu strukturalnego deficytu budżetowego w wysokości 1 % PKB do roku 2016, ale niepewność w tym zakresie jest znaczna. Zakłada się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się poniżej progu 60 % PKB, choć wzrośnie z 55,6 % PKB w 2012 r. do 58,9 % PKB w roku 2014.

Główne problemy

Polska jest jedyną gospodarką w UE, która odnotowywała wzrost gospodarczy przez wszystkie lata kryzysu, aczkolwiek ostatnie zmiany sytuacji gospodarczej są mniej pozytywne. Dobre wyniki gospodarcze uzyskiwane przez Polskę w okresie kryzysu były konsekwencją adekwatnej polityki makroekonomicznej, silnej bazy przemysłowej oraz konkurencyjnej cenowo siły roboczej.

Polska podjęła reformy służące rozwiązaniu niektórych problemów, których istnienie stwierdzono w zaleceniach wydanych w ramach europejskiego semestru w 2012 r. Obniżono deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, ale na poziomie 3,9 % PKB w 2012 r. (stanowiącym wyznaczony Polsce termin jego korekty) utrzymuje się on powyżej unijnego progu wynoszącego 3 % PKB. Rząd zreformował system emerytalny, wdrożył reformę systemu szkolenia zawodowego oraz zaproponował dalsze zmiany w systemie edukacji, które powinny ułatwić poradzenie sobie z problemem wysokiego bezrobocia. Ponadto kontynuowano realizację planów służących liberalizacji rynku usług świadczonych w ramach wolnych zawodów oraz usprawnieniu finansowania badań naukowych.

Polska stoi jednak w obliczu wielu innych wyzwań, które wymagają podjęcia bardziej ambitnych i trwałych wysiłków celem podtrzymania wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Wyzwania te koncentrują się w czterech obszarach: finansów publicznych, aktywności zawodowej, infrastruktury oraz otoczenia biznesu i warunków sprzyjających innowacjom.

- **Finanse publiczne:** Konieczne jest określenie dodatkowych środków celem korekty nadmiernego deficytu do roku 2014, zwłaszcza w świetle niższego niż zakładany wzrostu gospodarczego, tak by utrzymać zaufanie rynków finansowych. Poprawa wydajności systemu opieki zdrowotnej jest kluczowa dla zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Istnieją również znaczne możliwości poprawy sytuacji, jeśli chodzi o kwestię przestrzegania przepisów podatkowych, w szczególności przez ograniczenie obciążeń administracyjnych podatników oraz zwiększenie wydajności organów skarbowych. Konieczna jest także poprawa koordynacji budżetowej między różnymi szczeblami administracji rządowej.
- **Rynek pracy, edukacja i polityka społeczna:** Mimo odnotowywanego ostatnio wzrostu ogólnego wskaźnika zatrudnienia (do 64,7 % w 2012 r.), starsi pracownicy, a zwłaszcza kobiety, nadal znajdują się w niekorzystnej sytuacji, częściowo ze względu na brak przystępnych cenowo możliwości opieki nad dziećmi oraz zależnymi osobami starszymi. Bezrobocie wśród osób młodych rośnie (z 17,2 % w 2008 r. do 26,5 % w 2012 r.), co jest w dużej mierze skutkiem niedostatecznego dopasowania kwalifikacji zdobywanych w systemie edukacji do potrzeb rynku pracy. Rynek pracy jest podzielony na sektor osób pracujących na podstawie umów na czas nieokreślony, korzystających z wysokiego poziomu ochrony, oraz sektor osób zatrudnionych na podstawie umów na czas określony z ograniczonymi możliwościami przejścia na stałe umowy. Umowy o pracę na czas określony są szczególnie powszechne wśród osób młodych, co często prowadzi do niskich wynagrodzeń i ograniczonego dostępu do możliwości doskonalenia zawodowego. Wysoki jest odsetek osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, zwłaszcza wśród dzieci oraz najmniej zarabiających osób pracujących (27,2 % populacji w 2011 r.). Specjalny system emerytalny dla górników oraz nadmiernie szczodry system zabezpieczenia społecznego rolników hamują wzrost wydajności oraz regionalną i sektorową mobilność siły roboczej.
- **Infrastruktura:** Mimo znacznych inwestycji w sieć drogową, infrastruktura w Polsce, w szczególności sieć kolejowa, a także moce produkcyjne w dziedzinie energii oraz sieci energetyczne, pozostaje w dalszym ciągu słabo rozwinięta, co hamuje wzrost gospodarczy. Polska wciąż pozostaje znacząco w tyle za innymi państwami członkowskimi jeśli chodzi o technologie informacyjno-komunikacyjne, a zasięg stacjonarnych sieci dostępu szerokopasmowego należy do najniższych w UE.
- **Otoczenie biznesu oraz innowacje:** Publiczne i prywatne wydatki na badania i rozwój wyniosły w 2011 r. 0,77 % PKB, w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą około 2 %, i konieczne są dalsze wysiłki, jeżeli do 2020 r. Polska ma osiągnąć docelowy krajowy poziom tych wydatków, czyli 1,7 % PKB. Podjęte dotychczas

działania nie doprowadziły do wyraźnego zwiększenia zdolności innowacyjnych polskich przedsiębiorstw, które w dalszym ciągu nie inwestują w wystarczającym stopniu w badania i innowacje. W szczególności instrumenty publicznego wspierania innowacji nie są właściwie ukierunkowane – dominuje finansowanie w postaci dotacji, a bardziej wydajne instrumenty w rodzaju zachęt podatkowych czy kredytów są praktycznie niestosowane. Pod względem wydajności administracji publicznej Polska plasuje się poniżej średniej UE, przy czym potrzeba reform jest najpilniejsza w sądownictwie i organach skarbowych.

1. WPROWADZENIE

W maju 2012 r. Komisja przedstawiła zbiór zaleceń dla Polski dotyczących polityki w zakresie reform gospodarczych i strukturalnych. Na podstawie tych zaleceń w lipcu 2012 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła sześć zaleceń dla Polski w formie zalecenia Rady. Zalecenia te dotyczyły finansów publicznych, systemu emerytalnego, systemów kształcenia i szkolenia, rynku pracy, otoczenia biznesowego, energetyki, transportu i deregulacji. W niniejszym dokumencie roboczym służb Komisji oceniono stan realizacji tych zaleceń przez Polskę.

Środki z zakresu polityki oceniono w świetle ustaleń Komisji zawartych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego¹ oraz w sprawozdaniu przedłożonym w ramach mechanizmu ostrzegania², które zostały opublikowane w listopadzie 2012 r. Roczna analiza wzrostu gospodarczego zawiera propozycje Komisji służące osiągnięciu niezbędnego wzajemnego porozumienia co do priorytetowych działań, które należy podjąć na szczeblu krajowym i unijnym w 2013 r. Określono w niej pięć priorytetów, których realizacja ma stanowić dla państw członkowskich podstawę trwałej odnowy gospodarczej: dążenie do zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu; przywrócenie normalnych warunków kredytowania gospodarki; działanie na rzecz wzrostu gospodarczego i konkurencyjności dziś i w przyszłości; walka z bezrobociem i społecznymi skutkami kryzysu; oraz modernizacja administracji publicznej. Sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania służy jako narzędzie wstępnej diagnozy pozwalające określić, czy w państwach członkowskich istnieją zakłócenia równowagi makroekonomicznej lub ryzyko ich wystąpienia. W przedłożonym sprawozdaniu stwierdzono, że istnieją pozytywne oznaki wskazujące, iż w Europie postępuje proces korekty zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Aby zapewnić osiągnięcie pełnej i trwałej korekty, w przypadku 14 państw członkowskich konieczne było przeprowadzenie szczegółowej oceny sytuacji w zakresie narastania i likwidowania zakłóceń równowagi³.

W kontekście zalecenia Rady z 2012 r., rocznej analizy wzrostu gospodarczego oraz sprawozdania przedłożonego w ramach mechanizmu ostrzegania Polska przedstawiła w dniu 30 kwietnia 2013 r. aktualizację krajowego programu reform i programu konwergencji. Programy te zawierają szczegółowe informacje na temat postępu osiągniętego od lipca 2012 r. oraz na temat planów rządu. Informacje przedstawione w tych programach stanowią podstawę oceny zawartej w niniejszym dokumencie roboczym służb Komisji.

Krajowy program reform był przedmiotem ograniczonego procesu konsultacji z udziałem różnych zainteresowanych stron, w tym m.in. przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. W przypadku programu konwergencji nie przeprowadzono żadnych konsultacji.

Ogólna ocena

Analiza dokonana w niniejszym dokumencie roboczym służb Komisji pozwala wyciągnąć wniosek, że Polska osiągnęła ograniczony postęp, jeśli chodzi o środki wdrożone celem zastosowania się do zaleceń zawartych w zaleceniu Rady. Wśród aspektów pozytywnych

¹ COM(2012) 750 final.

² COM(2012) 751 final.

³ W dniu 10 kwietnia 2013 r. opublikowano 13 szczegółowych ocen sytuacji. Szczegółowa ocena sytuacji miała zostać przeprowadzona również w przypadku Cypru, jednak ostatecznie zrezygnowano z niej w związku z zaawansowanymi przygotowaniami do realizacji programu pomocy finansowej.

można odnotować dalsze obniżenie deficytu budżetowego. Polska wdrożyła również reformę systemu emerytalnego, poczyniła postępy w zakresie reformy systemu szkolenia zawodowego oraz zaproponowała dalsze zmiany w systemie edukacji. Mimo tych istotnych osiągnięć wysiłki reformatorskie były ograniczone, w szczególności jeśli chodzi o ramy budżetowe, placówki opieki nad dziećmi, rynek pracy, sprzyjające innowacjom otoczenie biznesu, energetykę, transport i deregulację. Wyzwania zidentyfikowane w tych obszarach w lipcu 2012 r. i powtórzone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego nie tracą zatem na ważności.

Najpilniejsze wyzwania stojące przed Polską dotyczą kwestii finansów publicznych, aktywności zawodowej, rozwoju infrastruktury oraz otoczenia biznesu i warunków dla innowacji. Deficyt budżetowy należy dalej obniżać, tak by zlikwidować nadmierny deficyt, a następnie czynić postępy na drodze do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, oraz aby podtrzymać zaufanie rynków finansowych. Znaczne możliwości poprawy sytuacji istnieją w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych.

Nadal niski – mimo osiągniętego ostatnio postępu – współczynnik aktywności zawodowej jest kolejnym istotnym problemem w perspektywie średnio- i długoterminowej, biorąc pod uwagę starzenie się społeczeństwa. Jedynie 64,7 % ludności w wieku 20–64 lat jest aktywnych na rynku pracy, a odsetek ten jest nawet niższy w przypadku osób młodych i osób starszych (zwłaszcza kobiet). Bezrobocie wśród osób młodych w dalszym ciągu rośnie i widoczne są oznaki segmentacji rynku pracy, która dotyka tę grupę społeczeństwa. Wydajność administracji publicznej wymaga znacznej poprawy. Mimo znacznych inwestycji w sieć drogową, infrastruktura w Polsce, a zwłaszcza sieć kolejowa, pozostaje w dalszym ciągu słabo rozwinięta i stanowi czynnik, który istotnie hamuje mobilność siły roboczej, inwestycje zagraniczne oraz wzrost gospodarczy. Innym ważnym problemem jest niski poziom wydatków na badania i rozwój oraz słabe wyniki pod względem innowacji. W świetle utrzymującej się niepewności na międzynarodowych rynkach finansowych Polska powinna również kontynuować ostrożną i prewencyjną politykę, jeśli chodzi o regulację rynków finansowych i nadzór finansowy.

Plany polityczne przedłożone przez Polskę uwzględniają większość wyzwań wskazanych w ubiegłorocznym dokumencie roboczym służb Komisji, przy czym zapewniono zasadniczą spójność między dwoma programami. Krajowy program reform potwierdza zaangażowanie Polski w działania na rzecz rozwiązania problemów w takich obszarach jak niska aktywność zawodowa, bezrobocie wśród osób młodych, system edukacji oraz nieuzasadnione ograniczenia w zakresie usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. W programie konwergencji potwierdzono zobowiązanie Polski do kontynuowania konsolidacji fiskalnej, poprawy sytuacji budżetowej z zamiarem osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego oraz do zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych zgodnie z paktem stabilności i wzrostu. Jednak w niektórych obszarach, zwłaszcza jeśli chodzi o sprzyjające innowacjom otoczenie biznesu oraz jakość konsolidacji fiskalnej, programy te w mało ambitny sposób podchodzą do kompleksowego rozwiązania problemów.

2. ROZWÓJ SYTUACJI GOSPODARCZEJ I WYZWANIA STOJĄCE PRZED GOSPODARKĄ

2.1. Rozwój sytuacji gospodarczej w ostatnim okresie oraz prognozy gospodarcze

Rozwój sytuacji gospodarczej w ostatnim okresie

W 2012 r. i na początku 2013 r. na wzrost gospodarczy i zatrudnienie w Polsce bardzo negatywnie wpływało ogólne osłabienie światowej koniunktury oraz trwająca konsolidacja fiskalna. W ciągu 2012 r. miał miejsce stały spadek aktywności gospodarczej, a

stopa wzrostu PKB wyniosła ostatecznie jedynie 1,9 %. Gospodarkę wspierał eksport, napędzany dalszą poprawą konkurencyjności cenowej i pozacenowej, hamował ją natomiast zastój w popycie wewnętrznym. Szczególnie rozczerwająca była stopa wzrostu spożycia prywatnego, odzwierciedlająca gorsze perspektywy rynku pracy, spadek płac realnych oraz pogorszenie nastrojów konsumenckich.

W tym kontekście doszło również do spadku inwestycji, które były dodatkowo utrudnione w związku z pogarszającymi się warunkami finansowania oraz wolniejszym tempem inwestycji publicznych. Inflacja cen konsumpcyjnych utrzymywała się nadal na wysokim poziomie i wyniosła w 2012 r. 3,7 % – wpłynęły na to deprecjacja waluty krajowej, wysokie ceny surowców oraz podwyżki cen regulowanych. Słabnące tempo wzrostu gospodarczego skutkowało ograniczeniem zapotrzebowania na siłę roboczą i stopa bezrobocia wzrosła z 9,7 % w 2011 r. do 10,1 % w roku 2012. Deficyt na rachunku bieżącym zmniejszył się z 4,9 % w 2011 r. do 3,5 % w roku 2012, głównie w związku z czynnikami o charakterze cyklicznym.

Prognozy gospodarcze

Według prognozy służb Komisji z wiosny 2013 r. oczekiwać można, że słabe perspektywy gospodarcze głównych partnerów handlowych Polski będą utrudniać wzrost zaufania w kraju i pogorszą sytuację eksporterów, a tym samym będą ostatecznie hamować wzrost popytu krajowego w 2013 r. Prognozuje się, iż realny PKB wzrośnie w 2013 r. o 1,1 %. Oczekuje się, że inwestycje publiczne – ograniczone w wyniku wymaganej konsolidacji fiskalnej oraz ukończenia w poprzednich latach projektów współfinansowanych przez UE – nie będą mogły stanowić impulsu dla koniunktury. Niepewne perspektywy jeśli chodzi o rozwój popytu i ogólnie słabe nastroje będą według prognoz stanowić hamulec dla inwestycji prywatnych. Ponadto spożycie prywatne najprawdopodobniej ucierpi w wyniku słabego wzrostu dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych oraz zwiększenia przez gospodarstwa domowe stopy oszczędności.

Popyt krajowy wzrośnie prawdopodobnie dopiero w 2014 r., kiedy to spodziewane jest ożywienie gospodarcze w strefie euro. Oczekuje się, że perspektywy bardziej dynamicznego wzrostu gospodarki światowej pozytywnie wpłyną na szanse polskich eksporterów, poziom ogólnego zaufania i ostatecznie na sytuację na rynku pracy oraz nastroje konsumenckie, co będzie napędzało wzrost spożycia prywatnego. W tym kontekście i dzięki zwiększeniu podaży kredytów zakłada się również wzrost inwestycji prywatnych. Oczekiwać można, że rosnący popyt krajowy doprowadzi jednocześnie do wzrostu importu. Deficyt na rachunku bieżącym powinien zmniejszyć się z 3,5 % PKB w 2012 r. do 2,4 % PKB w roku 2014. W 2013 r. oczekuje się znacznego spadku inflacji do 1,4 % w kontekście słabego popytu krajowego, a następnie – w wyniku jego ożywienia – wzrostu inflacji do 2 % w roku 2014.

Krajowy program reform i program konwergencji opierają się na tych samych prognozach makroekonomicznych. Na 2013 r. władze zakładają wzrost realnego PKB o 1,5 % oraz większy niż w prognozie Komisji z wiosny 2013 r. wzrost spożycia prywatnego i inwestycji prywatnych. Wkład popytu krajowego we wzrost gospodarczy (+0,8 punktu procentowego) jest zatem zbyt optymistyczny. Ponadto w 2014 r. władze Polski oczekują wzrostu realnego PKB o 2,5 %, czyli wartość wyższą niż w prognozie Komisji z wiosny 2013 r. (+2,2 %). Scenariusz makroekonomiczny nie obejmuje oszacowania wpływu reform strukturalnych na zmienne makroekonomiczne.

2.2. Wyzwania stojące przed gospodarką

Polska stoi przed znaczącymi wyzwaniami jeśli chodzi o finanse publiczne, poziom aktywności zawodowej, bezrobocie wśród osób młodych, edukację, wydajność systemu opieki zdrowotnej, otoczenie biznesu, wydajność administracji publicznej oraz innowacyjność gospodarki. Wyzwania te zostały już wskazane w dokumencie roboczym służb Komisji z 2012 r. i uwzględnione w skierowanych do Polski zaleceniach Rady. Jak wskazano w rocznej analizie wzrostu gospodarczego oraz sprawozdaniu przedłożonym w ramach mechanizmu ostrzegania wyzwania te – co najmniej częściowo – są w dalszym ciągu istotne. Ponadto w związku z rozwojem sytuacji gospodarczej w ostatnim okresie doszły do nich nowe problemy.

Jedno z istotnych wyzwań dotyczy finansów publicznych. Korekta nadmiernego deficytu, a następnie czynienie postępów na drodze do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego wymagają dalszej konsolidacji fiskalnej, również w celu utrzymania zaufania rynków finansowych. Jednym z warunków wstępnych utrzymania dobrych wyników makroekonomicznych pozostaje zwiększenie udziału wydatków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu (edukacja, badania naukowe, innowacje). Poprawa wydajności systemu opieki zdrowotnej jest kluczowa z punktu widzenia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Wyzwanie stanowią ponadto strukturalne słabości ram budżetowych: szczególnej uwagi wymagają zarówno słabe monitorowanie wykonania budżetu oraz rozbieżności między systemem rachunkowości i sprawozdawczości publicznej a europejskim systemem rachunków narodowych i regionalnych (ESA 95), jak i problemy z koordynacją między różnymi szczeblami sektora instytucji rządowych i samorządowych w zakresie rocznego i wieloletniego planowania budżetowego. Kwestia przestrzegania przepisów podatkowych pozostaje w centrum uwagi w kontekście zwalczania szarej strefy; uwagi wymagają również kwestie ograniczania obciążenia administracyjnego podatników oraz zwiększenia wydajności organów skarbowych.

Na rynku pracy wyzwaniem stanowią niskie wskaźniki zatrudnienia starszych pracowników, w szczególności kobiet, w połączeniu ze stosunkowo niskim rzeczywistym wiekiem przejścia na emeryturę i branżowymi systemami emerytalnymi. Mimo postępów zanotowanych od 2005 r., wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata jest piątym najniższym w UE, a średni wiek, w którym pracownicy opuszczają rynek pracy, jest nadal bardzo niski. Szczególnie wyraźną różnicę w stosunku do średniej unijnej można zaobserwować w przypadku starszych kobiet, z których zatrudnionych jest jedynie 29,2 %. Znacznie ograniczono możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, utrzymano jednak specjalny system hojnych emerytur górniczych. Współczynnik aktywności zawodowej kobiet jest bardzo niski. Po części wynika to z braku przystępnych cenowo możliwości opieki nad dziećmi, jak również z braku możliwości zapewnienia wysokiej jakości opieki zależnym osobom starszym. Podjęto wprawdzie pewne kroki w celu zwiększenia dostępności placówek opieki nad dziećmi, jednak w dalszym ciągu system opieki nad dziećmi nie uwzględnia geograficznego rozkładu zapotrzebowania na tego rodzaju usługi, a liczba dostępnych miejsc jest niewystarczająca. Nadmiernie szczodry system zabezpieczenia społecznego rolników (KRUS) ułatwia drobnym producentom rolnym utrzymanie się w branży, co prowadzi do ukrytego bezrobocia na obszarach wiejskich i hamuje wzrost wydajności oraz regionalną i sektorową mobilność siły roboczej.

Stłumione tempo wzrostu gospodarczego obciąża perspektywę zatrudnienia młodych ludzi. Bezrobocie wśród osób młodych rośnie i wskaźnik zatrudnienia dla tej grupy wiekowej jest niższy od średniej w UE. Ponadto powszechne stosowanie umów cywilnoprawnych oraz umów o pracę na czas określony prowadzi często do niskich wynagrodzeń i ograniczonego

dostępu do możliwości doskonalenia zawodowego – należy usunąć bariery utrudniające przechodzenie na bardziej stałe formy zatrudnienia. Publiczne służby zatrudnienia koncentrują się zbyt wąsko na zadaniach administracyjnych, podczas gdy w obszarach aktywizacji zawodowej, wyszukiwania miejsc pracy, poradnictwa zawodowego i zmiany kwalifikacji oferowane usługi są nadal stosunkowo niskiej jakości i nie zaspokajają potrzeb pracodawców. Pogłębia to problem niedopasowania umiejętności i kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, gdyż jakość szkolnictwa wyższego jest niska i nie zapewnia ono poszukiwanych kwalifikacji, a możliwości dostępu do dobrej jakości systemów przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę są ograniczone.

Polska nie dysponuje skutecznym systemem zabezpieczenia społecznego. Kraj inwestuje bardzo niski odsetek PKB (poniżej 10 %) w zabezpieczenie społeczne (poza emeryturami), a zakres i wysokość świadczeń socjalnych oraz dodatków mieszkaniowych są niewielkie. Świadczenia nie zawsze trafiają do najbardziej potrzebujących – jedynie 7,5 % niezwiązanych z wiekiem świadczeń socjalnych jest uwarunkowanych wysokością innych dochodów (w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 14,7 % w 2010 r.). Wysoki jest odsetek osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, zwłaszcza wśród dzieci oraz najmniej zarabiających osób pracujących. Praca nie jest wystarczającym zabezpieczeniem przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a z drugiej strony świadczenia pracownicze są ograniczone i niewystarczające, by zapobiec długotrwałemu bezrobociu.

Jeśli chodzi o strukturę gospodarki, potencjał eksportowy Polski koncentruje się na wstępnych ogniwach łańcucha wartości, podczas gdy ramy w zakresie innowacji oraz badań i rozwoju są niepełne i niespójne, a obszary te cechuje niedoinwestowanie. Dobre wyniki gospodarcze uzyskiwane przez Polskę w okresie kryzysu opierały się na silnej bazie przemysłowej oraz konkurencyjnej cenowo sile roboczej. W perspektywie średniookresowej uzasadnione wydaje się jednak przejście w kierunku gospodarki opartej na innowacjach. Przyjęte dotychczas środki nie doprowadziły do widocznego zwiększenia innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Najważniejsze wyzwania w tym obszarze stanowią niskie wydatki publiczne na prace badawczo-rozwojowe, słabe powiązania między środowiskiem naukowym i przemysłem, niski poziom innowacji technicznych w oparciu o własne zasoby przedsiębiorstw, brak spójnej polityki w obszarze badań naukowych i innowacji, a także znacząco zbyt niskie inwestycje sektora prywatnego w badania i innowacje.

Niski poziom oszczędności krajowych utrudnia budowę innowacyjnej gospodarki. Dotychczas Polska polegała w znacznej mierze na stałym napływie kapitału zagranicznego, mniejszą wagę przywiązując do oszczędności krajowych. Napływający kapitał odgrywa istotną rolę w finansowaniu inwestycji, przy czym uzależnienie od kapitału zagranicznego w aktualnej sytuacji, charakteryzującej się zwiększonymi wahaniami na rynkach finansowych, podkreśla znaczenie uważnego nadzoru finansowego oraz starannie przygotowanych regulacji ostrożnościowych, tak by zapobiec nagłemu odwróceniu przepływów kapitałowych. Niska stopa oszczędności krajowych stanowi wyzwanie również z tego względu, iż jej zwiększenie – np. w drodze szerszego wykorzystania instrumentów oszczędzania długoterminowego – stanowiłoby również wsparcie potencjału wzrostowego gospodarki.

Również uciążliwe warunki, w których przedsiębiorstwom przychodzi prowadzić działalność, oraz długotrwałe i skomplikowane procedury regulujące kontakty z administracją publiczną stanowią bariery dla wzrostu gospodarczego i poprawy konkurencyjności. Ograniczona konkurencja wśród zasiedziały dostawców energii elektrycznej, niedostateczne połączenia międzysystemowe z innymi państwami członkowskimi oraz przestarzałe moce produkcyjne w sektorze energetycznym sprawiają, że ceny energii utrzymują się na wysokim poziomie. Ponadto słabo rozwinięta i zaniedbana

infrastruktura transportowa w Polsce, zwłaszcza w sektorze kolei, w dalszym ciągu jest istotnym czynnikiem ograniczającym wzrost gospodarczy. Przedsiębiorstwa odniosłyby znaczne korzyści z usprawnienia administracji podatkowej, dalszego uproszczenia procedur regulujących wydawanie pozwoleń budowlanych oraz rozpoczynanie i likwidację działalności gospodarczej, z szybszego prowadzenia postępowań upadłościowych oraz postępowań apelacyjnych w sądach administracyjnych wyższych instancji, jak również z lepszego egzekwowania umów oraz ulepszonej rejestracji nieruchomości. Wreszcie zniesienie nieuzasadnionych ograniczeń w dziedzinie usług świadczonych w ramach wolnych zawodów doprowadziłoby do zmniejszenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej i wzrostu wydajności w gospodarce.

3. OCENA AGENDY POLITYCZNEJ

3.1. Polityka budżetowa i opodatkowanie

Rozwój sytuacji budżetowej oraz dynamika zadłużenia

W swoim programie konwergencji z 2013 r. rząd polski potwierdził plany dalszej poprawy sytuacji budżetowej oraz poczynienia postępów na drodze do skorygowania nadmiernego deficytu i osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Celem strategii budżetowej nakreślonej w programie jest zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 3,5 % PKB w 2013 r. i 3,3 % PKB w 2014 r. Planowana ścieżka konsolidacji nie wystarcza zatem do ograniczenia deficytu nominalnego do wartości poniżej 3 % PKB do końca 2014 r. W programie potwierdzono dotychczasowy średniookresowy cel budżetowy w wysokości -1% PKB, który miałby zostać osiągnięty do 2016 r. (wg poprzedniego programu – w 2015 r.). Średniookresowy cel budżetowy odzwierciedla wymogi paktu stabilności i wzrostu.

W 2012 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 3,9 % PKB, czyli znacznie powyżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie oraz wartości 2,9 % PKB zakładanej w ubiegłorocznym programie. Wynikało to zasadniczo ze spowolnienia gospodarki w 2012 r., które miało negatywny wpływ na dochody, zwłaszcza z podatków pośrednich i bezpośrednich. Z deficytem na poziomie 3,9 % PKB w 2012 r. Polska nie dotrzymała przypadającego na 2012 r. terminu korekty nadmiernego deficytu, nawet przy uwzględnieniu bezpośrednich kosztów reformy systemu emerytalnego.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zakładany w programie jest niższy niż poziomy deficytu przewidywane w prognozie Komisji z wiosny 2013 r. (3,9 % i 4,1 % PKB). Różnica wynika głównie z bardziej optymistycznych prognoz rządu Polski co do wzrostu PKB. Ponadto w prognozie Komisji nie uwzględniono decyzji o utrzymaniu stawek VAT na ich obecnym poziomie zamiast przywrócenia stawek sprzed 2011 r., jak przewidują przepisy. Decyzję tę zapowiedziano w aktualizacji polskiego programu konwergencji z 2013 r. Prowadzi to do poprawy (przeliczonego) salda strukturalnego⁴ z programu konwergencji o 1 punkt procentowy w 2013 r. i 0,5 punktu procentowego w 2014 r. Różnica między wartościami salda strukturalnego zawartymi w programie konwergencji i w prognozie Komisji z wiosny 2013 r. wynosi 0,6 % PKB w 2013 r. i 0,7 % PKB w 2014 r.

⁴ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

Dostosowanie zakładane w programie konwergencji koncentruje się w początkowych latach okresu objętego programem, z poprawą deficytu zasadniczego o 0,4 % w 2013 r. i o 0,2 % w 2014 r. Opiera się ono głównie na środkach po stronie wydatków, ze spadkiem stosunku wydatków do PKB o 1,8 punktu procentowego w latach 2012–2014 i jednoczesnym spadkiem stosunku dochodów do PKB w tym samym okresie o 1,2 punktu procentowego. Głównymi zagrożeniami dla realizacji celów budżetowych w roku 2013 i w kolejnych latach są niedostatki w wykonaniu budżetu oraz silna procykliczność dochodów z podatków pośrednich i bezpośrednich.

Ramka 1. Główne działania	
Główne środki budżetowe	
Dochody	Wydatki
2012	
<ul style="list-style-type: none"> • Zmiany przepisów dotyczących podatku akcyzowego (+0,1 %) • Podatek od wydobycia miedzi i srebra (+0,1 %) • Zamrożenie skali PIT (+0,1 %) • Wzrost dywidendy ze spółek z udziałem Skarbu Państwa ze względu na wyjątkowo wysokie zyski (+0,1 %) (jednorazowo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reguła wydatkowa (w tym nominalne zamrożenie funduszu płac) (-0,1 %) • Zmniejszenie płatności uzupełniających dla rolników (-0,1 %)
2013	
<ul style="list-style-type: none"> • Zamrożenie skali PIT (+0,1 %) • Modyfikacja reformy emerytalnej (-0,1 %) • Dywidenda cyfrowa (+0,1 %) (jednorazowo) • Wzrost dywidendy ze spółek z udziałem Skarbu Państwa (+0,2 %) (jednorazowo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reguła wydatkowa (w tym nominalne zamrożenie funduszu płac) (-0,1 %) • Podwyżki płac nauczycieli akademickich i personelu sił zbrojnych (+0,1 %)
2014	
<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymanie stawek VAT podniesionych tymczasowo w 2011 r. (uniknięcie -0,4 %) • Przywrócenie zwrotu VAT w przypadku zakupu pojazdów i paliwa (-0,1 %) • Zamrożenie skali PIT (+0,1 %) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reguła wydatkowa (w tym nominalne zamrożenie funduszu płac) (-0,1 %) • Wydłużenie urlopów macierzyńskich (+0,2 %) • Podwyżki płac nauczycieli akademickich i personelu sił zbrojnych (+0,1 %) • Zmniejszenie krajowych płatności bezpośrednich dla rolników (-0,1 %)
2015	
<ul style="list-style-type: none"> • Zamrożenie skali PIT (+0,1 %) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reguła wydatkowa (w tym nominalne zamrożenie funduszu płac) (-0,2 %) • Zmniejszenie krajowych płatności bezpośrednich dla rolników (-0,2 %) • Podwyżki płac nauczycieli akademickich i personelu sił zbrojnych (+0,1 %)
2016	
<ul style="list-style-type: none"> • Zamrożenie skali PIT (+0,1 %) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reguła wydatkowa (w tym nominalne zamrożenie funduszu płac) (-0,3 %) • Zmniejszenie krajowych płatności bezpośrednich dla rolników (-0,1 %)
Uwaga: Przedstawiony w tabeli wpływ na budżet jest wpływem zgłoszonym w programie, tj. przez władze krajowe. Wartość dodatnia oznacza, że w wyniku danego środka dochody/wydatki rosną. Stopień szczegółowości odzwierciedla rodzaj informacji udostępnionych w programie konwergencji oraz, w miarę dostępności, w wieloletnim budżecie.	

Po skorygowaniu do 2014 r. nadmiernego deficytu Polska zamierza osiągnąć do 2016 r. średniookresowy cel budżetowy wynoszący -1 %. Osiągnięcie tej docelowej wartości jest jednak obarczone znaczną niepewnością. Zgodnie z informacjami przedstawionymi w programie (przeliczone) saldo strukturalne ma ulec poprawie o 0,3 punktu procentowego w

2015 r. i 0,7 punktu procentowego w 2016 r. Jednocześnie zakłada się, że w latach 2015-2016 stopa wzrostu wydatków publicznych, bez uwzględniania działań dyskrejonalnych po stronie dochodów, nie przekroczy referencyjnej średniookresowej stopy wzrostu potencjalnego PKB wynoszącej 2,45 % i będzie zgodna z wartością referencyjną dotyczącą wydatków. Całościowa analiza planów budżetowych, z saldem strukturalnym jako punktem odniesienia, obejmująca analizę wydatków bez uwzględniania działań dyskrejonalnych po stronie dochodów, pozwala stwierdzić, że minimalna ścieżka dostosowawcza prowadząca do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego zostaje w latach 2015-2016 utrzymana, ale nie umożliwia Polsce osiągnięcia tego celu w roku 2016, gdyż prognozuje się, że (przeliczone) saldo strukturalne wyniesie wówczas -1,2 %.

Przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w okresie objętym programem nie przekroczy 60 % PKB. Władze krajowe prognozują jego nieznaczny wzrost z 55,6 % PKB w 2012 r. do 55,7 % PKB w 2014 r. (a następnie spadek do 54,5 % PKB w 2016 r.), natomiast Komisja – biorąc pod uwagę możliwe zagrożenia dla planów konsolidacji oraz po stronie pozycji służących zmniejszeniu długu – spodziewa się wzrostu długu do 58,9 % PKB w 2014 r. Średniookresowe prognozy dotyczące długu (zob. wykres pod tabelą V w załączniku) wskazują, że pełna realizacja programu spowodowałaby tendencję spadkową długu przed 2020 r.

Ramka 2. Procedura nadmiernego deficytu w odniesieniu do Polski

W dniu 7 lipca 2009 r. Rada podjęła decyzję, w której stwierdziła istnienie nadmiernego deficytu w Polsce. Tego samego dnia przyjęte zostało najnowsze zalecenie Rady na podstawie art. 104 ust. 7 TWE. Rada zaleciła, aby władze Polski zlikwidowały obecny nadmierny deficyt do roku 2012. W celu obniżenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3 % PKB w sposób wiarygodny i trwały, w swoim zaleceniu Rada zwróciła się do władz Polski o planowe wdrożenie w 2009 r. środków konsolidacji fiskalnej, zapewnienie średniego rocznego strukturalnego dostosowania budżetowego w wysokości co najmniej 1¼ punktu procentowego PKB począwszy od 2010 r. oraz określenie szczegółowych środków niezbędnych do sprowadzenia deficytu poniżej wartości referencyjnej do 2012 r. Zalecono również wprowadzenie reform służących ograniczeniu bieżących wydatków pierwotnych w kolejnych latach.

Przegląd aktualnej sytuacji, jeśli chodzi o procedury nadmiernego deficytu, uwzględniający dodatkowe kroki podjęte po zakończeniu prac nad niniejszym dokumentem roboczym służb Komisji, jest dostępny na stronie:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm (zob. linki do procedur dotyczących poszczególnych krajów na dole strony).

Długoterminowa stabilność finansów publicznych

Ogólnie rzecz biorąc, wydaje się, że w krótkiej perspektywie Polsce nie zagrażają napięcia budżetowe. Istnieją jednak pewne oznaki, iż potencjalnym wyzwaniem mogą się stać kwestie makrofinansowe oraz związane z konkurencyjnością gospodarki. Zagrożenie stabilności finansów publicznych kraju w perspektywie średnio- i długoterminowej jest na średnim poziomie, pod warunkiem pełnej realizacji ambitnych planów konsolidacji fiskalnej oraz utrzymania salda pierwotnego przez dłuższy okres po roku 2014 na poziomie, którego osiągnięcie zakłada się w tymże roku. Dług publiczny (55,6 % PKB w 2012 r. i – według prognoz – 58,9 % PKB w 2014 r.) nie przekracza określonego w Traktacie prognozy wynoszącego 60 % PKB. Zagrożenia będą większe, jeżeli strukturalne saldo pierwotne

zacznie ponownie wykazywać niższe poziomy notowane już w przeszłości, takie jak średnia dla lat 1998-2012.

Jeśli chodzi o system opieki zdrowotnej w Polsce, kwestie wymagające podjęcia pilnych działań dotyczą ograniczeń w dostępie do opieki zdrowotnej oraz niegospodarności systemu⁵. Mają one szczególne znaczenie w związku z oczekiwanym istotnym wzrostem wydatków na opiekę zdrowotną w perspektywie średnio- i długoterminowej, co zwiększy obciążenie finansów publicznych. W Polsce występują ograniczenia w dostępie do świadczeń medycznych, zwłaszcza specjalistycznych. Liczba łóżek szpitalnych przeznaczonych na potrzeby opieki krótkoterminowej przypadająca na 1000 mieszkańców jest w Polsce wyższa od średniej w UE (4,4 w porównaniu z 3,6), ale w kraju pracuje stosunkowo niewielka liczba lekarzy rodzinnych. Wskazuje to na potencjalne oszczędności w wyniku przesunięcia punktu ciężkości ze stosunkowo kosztownej opieki szpitalnej w kierunku podstawowej opieki zdrowotnej i opieki ambulatoryjnej oraz zwiększenia roli lekarzy rodzinnych jako punktów pierwszego kontaktu z pacjentem, decydujących o korzystaniu z innych świadczeń w ramach systemu. W ostatnich latach w polskim sektorze opieki zdrowotnej prowadzona jest restrukturyzacja, w ramach której wprowadzane są zachęty do komercjalizacji szpitali, postępuje prywatyzacja części instytucji opieki zdrowotnej, a od niedawna podejmowane są również próby obniżenia zadłużenia zakładów opieki zdrowotnej. Konieczne są jednak zwiększone wysiłki na rzecz poprawy wydajności i jakości wydatków publicznych. W szczególności istnieją możliwości poprawy gospodarowania środkami przez szpitale, np. przez powiązanie wysokości otrzymywanych przez nie funduszy z osiąganymi wynikami oraz poprawę umiejętności w zakresie zarządzania. Dalsza komputeryzacja, umożliwiająca stworzenie lepszych systemów informacyjnych, komunikacyjnych i monitorowania, mogłaby sprzyjać dodatkowym oszczędnościom w sektorze opieki zdrowotnej.

Ramy budżetowe

Polskie ramy budżetowe składają się z trzech głównych elementów: (i) reguł fiskalnych, mających zastosowanie odrębnie do całego sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz do jednostek samorządu terytorialnego; (ii) programowania średnioterminowego (w oparciu o Wieloletni Plan Finansowy Państwa i wieloletnie prognozy finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego); oraz (iii) systemu budżetu w układzie zadaniowym. Na poziomie całego sektora instytucji rządowych i samorządowych obowiązuje reguła dotycząca zadłużenia, określona w Konstytucji RP i ustawie o finansach publicznych, która nakłada limit na stosunek długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, oraz tymczasowa reguła wydatkowa, która ogranicza roczny nominalny wzrost wszystkich nowo uchwalonych pozycji wydatków i istniejących pozycji uznaniowych do wskaźnika inflacji (indeks cen konsumpcyjnych, CPI) powiększonego o 1%. Na poziomie jednostek samorządu terytorialnego zastosowanie ma obszerny zbiór reguł dotyczących deficytu, wydatków i zadłużenia, odmiennych od reguł obowiązujących podsektor instytucji rządowych na szczeblu centralnym.

⁵ Zob.: wspólne sprawozdanie Komisji Europejskiej (DG ECFIN) i Komitetu Polityki Gospodarczej na temat systemów opieki zdrowotnej, dostępne na stronie:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp74_en.pdf,

oraz roczne sprawozdanie krajowe z 2012 r. dotyczące emerytur, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, dostępne na stronie:

http://www.socialprotection.eu/files_db/1276/asisp_ANR12_POLAND.pdf

Według stanu z połowy 2013 r. rząd Polski nie wprowadził jeszcze w życie stałej reguły wydatkowej zgodnej z ESA, której przyjęcie do końca 2013 r. zaleciła Rada w 2012 r. Program konwergencji zawiera ogólny zarys planowanej reguły wydatkowej bez wskazania dokładnej daty, ale wspomniano w nim obowiązek wprowadzenia tej reguły do 2013 r. W zarysie tym jest mowa o docelowej wartości nominalnej, a nie o wartości strukturalnej. W dalszym ciągu nie jest jeszcze dostępny projekt ustawy, brakuje również bardziej szczegółowych informacji, w związku z czym dalsze postępy są uzależnione od wyników prac rządu. Nie poczyniono również żadnych postępów w programowaniu średnioterminowym oraz polepszeniu koordynacji między poszczególnymi szczeblami instytucji rządowych i samorządowych w ramach procedury budżetowej. Rząd zarzucił plany uchwalenia nowej reguły dotyczącej deficytu w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, argumentując, że obecne ramy budżetowe skutecznie zapewniają równowagę budżetową samorządów lokalnych. Nie wiadomo jeszcze także, czy zostanie zapewniona zgodność między regułą wydatkową dla instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym a regułą wydatkową dla instytucji rządowych na szczeblu centralnym, oraz czy zagwarantowane zostaną mechanizmy wdrażania i monitorowania procesu.

System podatkowy

Ogólny skład dochodów podatkowych w Polsce wypada korzystnie w porównaniu ze średnią dla UE. W 2011 r. – ostatnim, za który dostępne są dane – 42,7 % dochodów podatkowych pochodziło z podatków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu (tj. podatków od konsumpcji oraz pobieranych okresowo podatków od majątku, które są mniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego), w porównaniu z ważoną PKB średnią dla UE wynoszącą 36,7 %, przy czym znaczna część tych dochodów pochodziła z podatków pośrednich. Polska odnotowuje jeden z najwyższych wskaźników dochodów z podatków konsumpcyjnych innych niż podatek od wartości dodanej (VAT), takich jak akcyza od wyrobów alkoholowych i tytoniowych (1,95 % PKB w porównaniu z ważoną PKB średnią dla UE wynoszącą 0,9 %), pobierane okresowo podatki od majątku (1,2 % PKB w porównaniu z 1,3 % w UE) lub opodatkowanie energii (2,2 % PKB w porównaniu z 1,8 % w UE). Podwyższenie składek na ubezpieczenia rentowe (z 4,5 % do 6,5 %) oraz zamrożenie nominalnych progów podatkowych doprowadziło w ubiegłym roku do zwiększenia klina podatkowego. Mimo iż od 2008 r. stawka ukrytego opodatkowania pracy wzrosła o 0,5 punktu procentowego, łączne obciążenia podatkowe pracy w Polsce należą do stosunkowo niskich w porównaniu ze średnią unijną.

Polska ma pewne możliwości zwiększenia skuteczności podatku VAT przez rozszerzenie zakresu stosowania stawki standardowej wynoszącej 23 %. Wskaźnik dochodów z podatku VAT (mierzący rzeczywiste dochody z podatku VAT jako odsetek teoretycznych dochodów przy założeniu, że stawka standardowa jest stosowana do całości spożycia) na poziomie 49,3 % kształtuje się znacznie poniżej średniej unijnej, która w 2011 r. wynosiła 54,7 %. Stawki obniżone (5 % i 8 %) mają zastosowanie do stosunkowo szerokiej gamy towarów i usług. Jednocześnie istnieją możliwości zwiększenia podstawy opodatkowania w przypadku podatków bezpośrednich poprzez cięcia w wydatkach podatkowych.

Istnieje potencjał zwiększenia skuteczności podatków związanych z ochroną środowiska (podatków ekologicznych) poprzez lepsze ich ukierunkowanie. Przykładowo Polska nakłada na samochody osobowe o pojemności silnika powyżej 2000 cm³ akcyzę sześciokrotnie wyższą niż w przypadku pozostałych samochodów osobowych, a jednocześnie

jest jednym z bardzo nielicznych państw członkowskich, które nakładają podatki od pojazdów bez wyraźnego ich zróżnicowania w zależności od poziomu emisji CO² lub zużycia paliwa. Ponadto w odniesieniu do określonych użytkowników i rodzajów wykorzystania paliw kopalnych mają zastosowanie pewne zwolnienia z akcyzy lub niższe jej stawki, wynikające z powodów innych niż względy ekologiczne.

W dalszym ciągu istotnym wyzwaniem pozostaje sformułowanie i wdrożenie kompleksowej strategii służącej zapewnieniu przestrzegania przepisów podatkowych. Kluczowe znaczenie mają co najmniej trzy kwestie: zwalczanie szarej strefy, ograniczenie obciążenia administracyjnego podatników oraz zwiększenie wydajności organów skarbowych. Dobrym punktem wyjścia dla przyszłych działań wydaje się być opublikowane w listopadzie 2012 r. sprawozdanie na temat reorganizacji polskiej administracji podatkowej w wydajną strukturę zorientowaną na świadczenie usług przy wykorzystaniu technologii elektronicznych. Ponadto Polska rozpoczęła prace nad ogólnym przepisem mającym na celu przeciwdziałanie unikaniu zobowiązań podatkowych (GAAR, z ang. *general anti-avoidance rule*), a także nad uproszczeniem niektórych procedur. W 2012 r. złączono niektóre zasady dotyczące przestrzegania przepisów podatkowych, a w 2013 r. można się spodziewać szerszego wykorzystania możliwości składania deklaracji podatkowych drogą elektroniczną dzięki zlikwidowaniu wymogów dotyczących uwierzytelnionego podpisu w przypadku deklaracji VAT. Polska administracja w dalszym ciągu jest jedną z najbardziej uciążliwych w UE w kategoriach czasu potrzebnego na spełnienie wymogów podatkowych i wysokich kosztów administracyjnych związanych z poborem podatków (1,72 % pobranych podatków w 2009 r.). Badanie przeprowadzone niedawno przez ministerstwo finansów ujawniło, że polskie organy skarbowe są w znacznym stopniu obciążone działaniami związanymi z egzekucją wierzytelności, które prowadzą w imieniu i na rzecz innych organów rządowych oraz gmin. Wydaje się, że 78 % tego rodzaju działań nie ma związku z podatkami, co nasuwa pytanie o wydajność administracji podatkowej. Ministerstwo finansów planuje rozwiązać ten problem poprzez reorganizację administracji podatkowej, która miałaby się rozpocząć w 2014 r. Postęp w zakresie kompleksowej strategii służącej zapewnieniu przestrzegania przepisów podatkowych umożliwiłby Polsce skuteczne zastosowanie się do zaleceń wydanych przez Radę w 2012 r., gdyż przy istniejącej strukturze podatków poprawa wydajności ich poboru oraz ograniczenie uchylania się od opodatkowania doprowadziłyby do wzrostu dochodów.

3.2. Sektor finansowy

Przez ostatnie lata polski sektor finansowy był rentowny i zwiększył swoje bufory kapitałowe mimo niedawnego wzrostu odsetka kredytów zagrożonych. Współczynnik adekwatności kapitałowej (fundusze podstawowe, Tier 1) dla całego sektora bankowego wzrósł do 13,1 %, czyli wyraźnie powyżej poziomu wymaganego na mocy pakietu Bazylea III. Instytucje finansowe w Polsce w dalszym ciągu korzystają ze stosunkowo sprzyjających warunków makroekonomicznych i w 2012 r. zwiększyły swoje zyski o 4 %. Pogorszyła się jednak jakość portfela kredytowego: odsetek kredytów zagrożonych (wg definicji krajowej) wzrósł z 8,2 % w 2011 r. do 8,8 % w roku 2012 i zakłada się jego dalszy wzrost przez cały rok 2013. Osłabienie koniunktury w 2012 r. wpłynęło negatywnie zarówno na wolumen kredytów udzielanych branży budowlanej, jak i na wolumen kredytów hipotecznych. Kredyty na rzecz sektora niefinansowego wzrosły o 1,2 % w ujęciu rocznym do grudnia 2012 r., do czego przyczyniły się głównie kredyty w walucie krajowej udzielone przedsiębiorstwom, podczas gdy w przypadku akcji kredytowej na rzecz gospodarstw domowych odnotowano stagnację.

Polska wdrożyła jednak środki służące ograniczeniu ryzyka kredytowego w sektorze bankowym wynikającego z faktu, że 32 % portfela kredytów pozostających do spłaty

stanowią kredyty w walutach obcych (głównie kredyty mieszkaniowe we frankach szwajcarskich). W 2012 r. polski organ nadzoru finansowego (KNF) wprowadził w życie uchwałę, na mocy której waga ryzyka w odniesieniu do kredytów denominowanych w walutach obcych została zwiększona z 75 % do 100 %. KNF planuje również zmianę Rekomendacji S⁶, co powinno przynieść praktycznie zniknięcie z rynku oferty tego rodzaju kredytów w 2013 r. Te zmiany regulacyjne i prawne okazały się odpowiednie i skuteczne, gdyż podaż nowych kredytów mieszkaniowych w walutach obcych uległa w 2012 r. wstrzymaniu. Odsetek pozostających do spłaty kredytów mieszkaniowych w walutach obcych w całym portfelu kredytowym spadł z 24,7 % w 2011 r. do 22 % w roku 2012. Te zmiany regulacyjne – w połączeniu z Rekomendacją T⁷, która zaostrzyła zasady udzielania kredytów konsumpcyjnych – doprowadziły jednak w 2012 r. do stagnacji akcji kredytowej na rzecz gospodarstw domowych. Aby zrównoważyć ten negatywny wpływ na udzielane gospodarstwom domowym kredyty w walucie krajowej, organy nadzoru zmieniły Rekomendację T, łagodząc zasady obowiązujące w przypadku ubiegania się o kredyt konsumpcyjny. Ponadto w zmienionej Rekomendacji S maksymalny stosunek wartości kredytu do wartości nieruchomości ustanowiono dla wszystkich kredytów mieszkaniowych na poziomie 80 %, łagodząc jednocześnie niektóre inne wymogi (np. dotyczące stosunku wysokości zadłużenia do dochodów kredytobiorcy).

Polska poczyniła postępy w rozwiązaniu problemu niedopasowania poziomu płynności w sektorze bankowym. Średnie niedopasowanie poziomu płynności w sektorze bankowym (różnica między kredytami udzielonymi krajowym sektorom niefinansowym a zgromadzonymi depozytami) spadło z 15,2 % w 2011 r. do 12,7 % w roku 2012, po tym jak stopniowe ograniczanie zadłużenia przez zagraniczne banki macierzyste skłoniło ostatecznie banki krajowe do konkutowania o depozyty. Jednakże niektóre jednostki zależne zagranicznych instytucji finansowych odnotowują większe niedopasowanie poziomu płynności i często są uzależnione od woli i możliwości kontynuowania finansowania przez ich jednostki dominujące. Aby zaradzić tej zależności, która może stanowić zagrożenie dla systemu finansowego, KNF zaleciła rezygnację z wypłaty zysków wypracowanych w latach 2011-2012, w zależności od sytuacji kapitałowej poszczególnych banków. Ponadto zarówno Narodowy Bank Polski, jak i organ nadzoru finansowego aktywnie monitorują sytuację finansową banków i podjęły kroki mające na celu ożywienie rynku długoterminowych papierów wartościowych emitowanych przez banki. Działania te zmierzają do zwiększenia płynności i wzmocnienia pozycji kapitałowej banków, a także mają ułatwić dostęp do finansowania długoterminowego. Ogólnie rzecz biorąc, Polska powinna kontynuować ostrożnościową i prewencyjną politykę regulacyjną, choć przydatne mogłyby być bardziej ambitne starania o zwiększenie krajowych depozytów, które w ostatecznym rozrachunku doprowadzą do dalszego obniżenia wskaźnika kredytów do depozytów.

Polska poczyniła ograniczone postępy w zakresie ułatwienia dostępu małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) do kredytów. Niedostatecznemu finansowaniu dłużnemu MŚP starano się zaradzić poprzez uruchomienie krajowego programu gwarancji kredytowych zarządzanego przez BGK (bank będący własnością Skarbu Państwa) oraz regionalnych i lokalnych funduszy gwarancyjnych i kredytowych. Krajowy program gwarancji jest jednak ciągle jeszcze na etapie reorganizacji i dotychczas oferuje gwarancje wyłącznie na zasadach

⁶ Uchwalona przez KNF Rekomendacja S zawiera przepisy, które zobowiązane są stosować banki udzielające kredytów hipotecznych.

⁷ Uchwalona przez KNF Rekomendacja T zawiera przepisy, które zobowiązane są stosować banki udzielające kredytów konsumpcyjnych.

komercyjnych, w przypadku których koszty są zbyt wysokie, by przyciągnąć uwagę przedsiębiorstw. Dlatego też w 2013 r. uruchomiono nowy program gwarancji dla MSP (program w ramach zasady *de minimis*), ukierunkowany wyłącznie na kapitał obrotowy, ale na znacznie korzystniejszych warunkach. W dalszym ciągu słabo rozwinięty jest rynek *venture capital*. Trudności w dostępie do finansowania mają zwłaszcza innowacyjne przedsiębiorstwa na wczesnych etapach rozwoju. Aktywny w tym obszarze Krajowy Fundusz Kapitałowy rozpoczął działalność operacyjną w 2010 r. Do końca 2012 r. współfinansowanie otrzymało 15 funduszy, które dokonały inwestycji w 36 przedsiębiorstwach. Również Polski Fundusz Funduszy Wzrostu, utworzony w 2013 r. przez Europejski Fundusz Inwestycyjny i BGK, zamierza stymulować inwestycje w kapitał wysokiego ryzyka, fundusze *private equity* oraz fundusze typu *mezzanine*.

3.3. Rynek pracy, edukacja i polityka społeczna

Jedną z mocnych stron polskiej gospodarki są zasoby siły roboczej oraz system regulacji obowiązujących na rynku pracy. Na tle UE-27 siła robocza jest stosunkowo tania⁸, opodatkowanie pracy względnie niskie⁹, a prawo pracy przewiduje dostateczny stopień elastyczności¹⁰. Zatrudnienie rośnie nieprzerwanie od 2004 r., a w ostatnim czasie odnotowano również wzrost liczby ludności aktywnej zawodowo. Spowolnienie koniunktury wywołało jednak wzrost stopy bezrobocia, zwłaszcza wśród młodych ludzi, jak również stagnację realnych wynagrodzeń, wynikającą po części z zamrożenia nominalnych płac w sektorze publicznym, które to czynniki przyczyniły się do wzrostu wskaźnika ubóstwa.

W 2012 r. zalecenia Rady dla Polski obejmowały zalecenie dotyczące dostępności przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, jakości szkoleń zawodowych, dopasowania wyników kształcenia do potrzeb rynku pracy, jakości nauczania oraz nieuzasadnionego stosowania umów cywilnoprawnych. Sformułowano również zalecenie dotyczące niskiego współczynnika aktywności zawodowej kobiet oraz utrwalonych praktyk w zakresie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, a także stopniowego wycofywania specjalnych programów emerytalnych dla górników i rolników.

Polityka w zakresie rynku pracy

Polsce tylko częściowo udało się zająć kwestią niskich wskaźników zatrudnienia osób starszych oraz stopniowego wycofywania specjalnych programów emerytalnych dla górników i rolników. Stopniowe podwyższenie i zrównanie ustawowego wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet będzie miało pozytywny wpływ na wskaźniki zatrudnienia starszych pracowników, jednakże osiągnięcie docelowego poziomu przeciągnie się w czasie (zrównanie ma nastąpić w 2040 r.). Ponadto w dalszym ciągu funkcjonują dwa specjalne programy emerytalne. Po pierwsze, Polska nie wywiązała się z dawno podjętego zobowiązania do zreformowania specjalnego programu emerytur górniczych. Przez ostatni rok rząd wraz z partnerami społecznymi pracował nad projektem ustawy ograniczającej możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę przez górników, którzy nie pracują pod ziemią, ale ustawa ta nie została jeszcze przyjęta. Po drugie, zbyt duży sektor rolnictwa nadal

⁸ Realny jednostkowy koszt pracy w Polsce obniżył się o 3,4 % w latach 2005-2011, natomiast w UE pozostał na tym samym poziomie.

⁹ Klin podatkowy (wynoszący 35,5 % dla jednej osoby w 2012 r.) kształtuje się nieco poniżej średniej OECD i znacznie poniżej średniej tych państw członkowskich UE, które należą również do OECD (41,8 %).

¹⁰ Zasady zatrudniania i zwalniania pracowników w Polsce są względnie elastyczne według wskaźników OECD w odniesieniu do przepisów o ochronie zatrudnienia (EPL 2008) – w przypadku Polski wskaźnik ten wynosi 2,4 (średnia OECD: 2,25), poziom zrzeszania się w związki jest niski, a system negocjacji płacowych jest bardzo zdecentralizowany (prowadzony głównie na poziomie przedsiębiorstwa).

zatrudnia prawie 13 % ludności w wieku produkcyjnym. Jedną z głównych tego przyczyn jest istnienie niewydajnego systemu rolniczego ubezpieczenia społecznego (KRUS), który utrudnia zmiany strukturalne polegające na odchodzeniu od rolnictwa na rzecz bardziej wydajnych branż gospodarki oraz hamuje regionalną mobilność. Pomniejsze zmiany o charakterze tymczasowym wprowadzone w 2011 r. (właściciele gospodarstw większych niż 6 ha sami opłacają składki na ubezpieczenie zdrowotne) będą obowiązywały również w 2013 r., ale nie zaproponowano żadnego trwałego i wiarygodnego rozwiązania tego problemu.

Polska przystąpiła do realizacji szeregu działań krótkoterminowych służących zwiększeniu aktywności społecznej osób w wieku powyżej 60 lat. Środki te są wiarygodne, ale mają tylko częściowe znaczenie, ponieważ ich celem nie jest wzrost zatrudnienia, lecz większy udział osób starszych w życiu społecznym. W dalszym ciągu nie jest realizowana zintegrowana strategia na rzecz aktywnego starzenia się mająca zachęcić starszych pracowników (zwłaszcza kobiety) do dłuższego pozostania na rynku pracy i wydłużyć faktyczny wiek emerytalny. Takie podejście łączyłoby ulepszenia w miejscu pracy, instrumenty rynku pracy, reformy systemu opieki zdrowotnej, zachęty podatkowe i uczenie się przez całe życie.

Działania rządu dotyczące opieki nad małymi dziećmi skoncentrowały się na realizacji programu „Maluch”. W rezultacie liczba żłobków wzrosła niemal dwukrotnie w ciągu ostatnich dwóch lat, jednak ich łączna liczba pozostaje bardzo niska w wartościach względnych¹¹ i nie wypełnia zapotrzebowania (36 000 miejsc w stosunku do 400 000 urodzeń rocznie w Polsce). Ponadto większość inwestycji realizowana jest w aglomeracjach miejskich i wybranych miastach (ponad 90 % wszystkich inwestycji). Zakłada się, że w 2013 r. wydatki na opiekę nad małymi dziećmi wzrosną dwukrotnie, osiągając wartość 25 mln EUR. Pomimo deklaracji rządu, że wydatki na wychowanie przedszkolne wzrosną do 80 mln EUR w 2013 r., rząd odroczył ich zwiększenie do 2014 r. Tym samym rządowy cel, jakim jest zapewnienie miejsca w placówce wychowania przedszkolnego każdemu kwalifikującemu się dziecku, może nie zostać osiągnięty do 2016 r. Mimo rosnącego zapotrzebowania na wychowanie przedszkolne, Polska do tej pory nie rozwiązała do końca kwestii zapotrzebowania na wykwalifikowaną kadrę pedagogiczną. Środki ukierunkowane na placówki opieki nad dziećmi są tylko częściowo skuteczne i nie są wiarygodne. Ponadto należy takie środki stosować przez dłuższy czas, by miały wymierny wpływ na uczestnictwo kobiet w rynku pracy. Jest to tym bardziej istotne z uwagi na rolę, jaką może odgrywać odpowiedniej jakości opieka nad dziećmi we wspieraniu rozwoju dziecka, przerywając cykl marginalizacji.

Jednocześnie rząd podjął decyzję o wydłużeniu urlopu rodzicielskiego o sześć miesięcy, płatnego w wysokości 60 % wynagrodzenia, oprócz płatnego w 100 % urlopu macierzyńskiego wynoszącego obecnie sześć miesięcy oraz bezpłatnego urlopu rodzicielskiego mogącego trwać do trzech lat. Ten przedłużony sześciomiesięczny urlop jest opcjonalny, będzie go można podzielić między oboje rodziców dziecka i połączyć z pracą w niepełnym wymiarze godzin. Należy ocenić wpływ planowanego wydłużenia urlopu rodzicielskiego na ponowne wejście matek na rynek pracy. Ponadto mając na uwadze znaczące finansowanie zaproponowanego rozwiązania (zwiększone z maksymalnego poziomu 850 mln EUR w 2014 r. do 1,1 mld EUR w 2018 r.) oraz brak infrastruktury opieki nad dziećmi, powstaje pytanie, czy prawidłowo ustalone zostały priorytety w zakresie finansowania.

Innym istotnym problemem jest rosnący poziom bezrobocia wśród ludzi młodych, który sięga 26,7 % (2012 r.). Rząd to potwierdził i na wspieranie ludzi młodych przeznaczone

¹¹ 2 % dzieci w wieku do 3 lat ma miejsce, podczas gdy średnia UE wynosi 28 % (Eurostat, EU-SILC 2010)

zostało dodatkowe finansowanie w wysokości 163 mln EUR z EFS. W ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych wzmocnione zostaną działania podejmowane w ramach EFS skierowane do młodych ludzi, którzy nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą się zawodowo. Ważna będzie udana realizacja programu „Gwarancja dla młodzieży”¹². Ponadto Ministerstwo Pracy prowadzi projekt pilotażowy „Twoja kariera - Twój wybór”, którego celem jest przetestowanie innowacyjnych narzędzi dla urzędów pracy zajmujących się osobami bezrobotnymi w młodym wieku. Projekt ten ma znaczenie i jest wiarygodny, ale skala, na jaką jest prowadzony, jest niewielka, zważywszy na wagę problemu.

Podjęte zostały dalsze wysiłki w celu poprawy usług agencji pośrednictwa pracy oraz zmniejszenia obciążenia pracą publicznych służb zatrudnienia. W trzech regionach uruchomiony został projekt pilotażowy „Partnerstwo dla pracy” dotyczący przekazania usług związanych z zatrudnieniem prywatnym agencjom. Do konsultacji społecznych trafił projekt ustawy wprowadzającej monitorowanie efektywności aktywnej polityki rynku pracy poprzez nagradzanie urzędów pracy, które osiągnęły najlepsze wyniki. Zaproponowane zmiany są istotne i ambitne, ale reforma znajduje się jeszcze na bardzo wczesnym etapie i na jej efekty trzeba będzie poczekać.

Działania, które Polska przedsięwzięła w celu rozwiązania problemu wykorzystania na dużą skalę zatrudnienia czasowego, są nieznaczące. Polska ma trzeci co do wielkości odsetek zatrudnionych z konieczności na czas określony w UE, w szczególności w grupie wiekowej 15–24 lat. Zatrudnienie czasowe jest często postrzegane jako instrument dla bezrobotnych pomagający im ponownie wejść na rynek pracy, a następnie podjąć zatrudnienie na podstawie umowy na czas nieokreślony, ale wydaje się, że tak się nie dzieje w przypadku większości pracowników w Polsce. Umowy przewidujące okres próbny, które mogłyby być wykorzystywane przez pracodawców jako „narzędzie selekcji” i umożliwiać łatwiejsze przejście z bezrobocia do stałego zatrudnienia, nie mogą odgrywać tej roli, gdyż są zawierane na ograniczony okres czasu. Szerokie stosowanie umów o pracę na czas określony wydaje się szkodzić jakości kapitału ludzkiego i wydajności, gdyż pracownicy tymczasowi mają mniejszy dostęp do szkoleń zawodowych. Ponadto powszechne jest stosowanie tzw. umów cywilnoprawnych, które w znaczącym stopniu ograniczają prawa do ochrony socjalnej w porównaniu ze standardowymi umowami o pracę. Zgodnie ze sprawozdaniem rządowym „Młodzież 2011” ponad 50 % młodych pracowników (18-32 lata) jest zatrudnionych na podstawie takich umów. Rząd bierze udział w dyskusji z partnerami społecznymi na temat możliwych zmian przepisów prawa pracy regulujących umowy o pracę na czas określony, na czas nieokreślony oraz umowy na okres próbny. Jak dotąd dyskusje te nie przyniosły jednak konkretnych rezultatów, a problem segmentacji rynku pracy w Polsce pozostaje nierozwiązany.

Polityka w zakresie kształcenia

Wśród młodych ludzi rośnie poziom bezrobocia w związku z niską jakością nauczania, która nie spełnia potrzeb rynku pracy. Reforma systemu nauki i szkolnictwa przeprowadzona w latach 2010-2011 była pierwszym krokiem ku zaradzeniu problemowi, jakim jest niedopasowanie umiejętności do oczekiwań rynku pracy, wzmocnić więzi między uczelniami wyższymi a światem biznesu oraz zapewnić większą elastyczność oferty dostępnych kursów. W 2012 r. władze przedstawiły dalsze zmiany ustawodawcze polegające

¹² Zalecenie Rady z 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (2013/C 120/01) w celu zapewnienia, że wszyscy młodzi ludzie poniżej 25. roku życia otrzymują dobrej jakości ofertę pracy, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu w terminie czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub od zakończenia kształcenia formalnego.

na wprowadzeniu wyraźnego podziału na uczelnie ogólnoakademickie i uczelnie zawodowe, a także na wprowadzeniu formuły studiów dwutorowych łączących studia akademickie z praktyką zawodową w przedsiębiorstwie. Władze planują zmniejszyć liczbę absolwentów bez pracy poprzez publikowanie listy wydziałów, które otrzymały negatywną opinię od podmiotów akredytujących. Ponadto Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) przyczyniają się do zwiększenia liczby studentów wybierających takie kierunki jak matematyka czy nauki ścisłe i technologia. Wszystkie wspomniane reformy zmierzają we właściwym kierunku, lecz należy położyć większy nacisk na udoskonalenie zorganizowanej i sformalizowanej współpracy między uczelniami wyższymi a przedsiębiorstwami, a przy tym podnosić kwalifikacje nauczycieli, poprawić jakość materiałów dydaktycznych, uczyć umiejętności miękkich oraz oferować poradnictwo zawodowe.

W odpowiedzi na potrzebę zwiększenia dostępności przyuczania do zawodu oraz uczenia się poprzez praktykę we wrześniu 2012 r. weszła w życie reforma kształcenia i szkolenia zawodowego. Jej celem jest zaangażowanie pracodawców w system kształcenia i egzaminów oraz zachęcenie szkół do tego, by dostosowywały swoje programy nauczania do wymagań rynku pracy. Wprowadzona została nowa elastyczna formuła egzaminów zawodowych. Założenia reformy są wiarygodne, lecz przedsiębiorstwa muszą brać większy udział w opracowywaniu programów nauczania. Należy również zapraszać przedstawicieli przedsiębiorstw do zasiadania w radach instytucji zajmujących się kształceniem i szkoleniem zawodowym, a także wprowadzić więcej szkoleń wysokiej jakości. Uczestnicy powinni skupić się na doskonaleniu umiejętności przekrojowych (ICT, komunikacja, rozwiązywanie problemów).

Niezbędne są również dalsze działania zmierzające do podniesienia profilu umiejętności siły roboczej, koncentrując się przy tym na pracownikach w starszym wieku, pracownikach o niskich kwalifikacjach i na osobach bezrobotnych. Do tej pory nie został zatwierdzony projekt dokumentu strategicznego „Perspektywa uczenia się przez całe życie”, a ministerstwa stale przerzucają na siebie odpowiedzialność za tę strategię. Nie zostało zatem wykonane zalecenie, by Polska przyjęła strategię dotyczącą uczenia się przez całe życie.

Polityka społeczna

Polska zalicza się do państw o najniższym rzeczywistym dochodzie per capita gospodarstw domowych, a ustawowa płaca minimalna obowiązująca w tym kraju należy do najniższych w UE. Różnica między średnim wynagrodzeniem pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony a pracowników z umową na czas określony wynosi blisko 28 % i jest najwyższa w UE. Oznacza to, że wśród pracowników posiadających umowę na czas określony blisko 12 % jest zagrożonych ubóstwem osób pracujących, czyli dwukrotnie więcej niż wśród pracowników zatrudnionych na podstawie umowy na czas nieokreślony¹³. Polska zwiększyła płacę minimalną z 1500 PLN (375 EUR) do 1600 PLN (400 EUR) oraz podniosła progi dochodów uprawniających do otrzymania pomocy społecznej i zasiłku rodzinnego, zwiększając tym samym poziom świadczeń. Środki te mają tylko połowiczne znaczenie i nie są wystarczające, aby zaradzić problemowi na taką skalę, ponieważ wielu pracowników zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej nie otrzymuje minimalnego wynagrodzenia. Wyższe progi dochodów uprawniające do uzyskania pomocy społecznej i zasiłku rodzinnego (pierwsze od 2006 r.) stanowią tylko częściowe dostosowanie. Zmianie tej nie towarzyszą żadne znaczące zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego. Polska znajduje się wśród państw członkowskich, których wydatki na transfery socjalne są najniższe i mają najmniejszy wpływ na ograniczanie ubóstwa. Odsetek ludności objętej systemem świadczeń dla bezrobotnych w Polsce należy do jednych z najniższych w UE (23,3 % w porównaniu do średniej unijnej 53,5 %). Nie zauważa się poprawy sytuacji, także pod względem innych świadczeń (z tytułu choroby lub niepełnosprawności): wskaźnik wynosi 34,2 % i jest najniższy w UE. System ten charakteryzuje się ponadto niską adekwatnością i małym zakresem pomocy socjalnej i mieszkaniowej.

Chociaż system emerytalny w Polsce zapewnia obecnie wysoki poziom adekwatności, w przyszłości może to stanowić problem, zwłaszcza w odniesieniu do osób o niskich dochodach i o krótkim okresie aktywności zawodowej, głównie kobiet. Średni okres aktywności zawodowej kobiet wynosi zaledwie 29 lat, tym samym niekorzystnie wpływając

¹³ Źródło: SILC, 2011

na ich przyszłe świadczenia emerytalne, ponieważ stopa przyrostu świadczeń emerytalnych jest powiązana z opłacanymi przez całe życie składkami, których wysokość zależy od zarobków. Przeprowadzona niedawno reforma systemu emerytalnego polegająca na stopniowym podwyższaniu i zrównaniu wieku emerytalnego stanowi krok we właściwym kierunku, jednak tzw. wcześniejsze przejście na częściową emeryturę jest możliwe w wieku 65 lat w przypadku mężczyzn oraz w wieku 62 lat w przypadku kobiet. Długi okres realizacji tej reformy będzie miał jednak mniej korzystne konsekwencje zarówno dla stabilności, jak i adekwatności praw kobiet do świadczeń emerytalnych.

3.4. Środki strukturalne służące wzrostowi gospodarczemu i konkurencyjności

Polska odnotowuje stały wzrost swojej konkurencyjności zewnętrznej, a w najbliższej przyszłości prawdopodobna jest dalsza poprawa, chociaż w wolniejszym tempie. Realny efektywny kurs walutowy oparty o jednostkowe koszty pracy spadł o prawie 7 % w ostatnich dwóch latach, a udział Polski w światowym rynku eksportowym ustabilizował się na poziomie około 1 %. Można spodziewać się dalszych postępów, lecz w wolniejszym tempie, gdyż Polska zbliżyła się już do granicy technologicznej. Chociaż w ostatnich latach zaszła poprawa w otoczeniu biznesowym w Polsce (awans o 19 pozycji z 74. na 55. miejsce wg badania „Doing Business” przeprowadzonego przez Bank Światowy w 183 państwach w 2013 r.), Polska wciąż wyraźnie odstaje od reszty państw członkowskich UE.

W 2012 r. zalecenia Rady dla Polski zawierały dwa zalecenia dotyczące środków strukturalnych wspierających wzrost i konkurencyjność. Dotyczą one stworzenia otoczenia biznesu przyjaznego dla innowacji oraz dostępu do finansowania badań naukowych i innowacji. Zalecenia obejmują również inwestycje w dziedzinie wytwarzania energii i efektywności energetycznej, rozwoju sieci elektroenergetycznej, transgranicznej wymiany energii elektrycznej oraz konkurencji w sektorze gazowym.

Infrastruktura transportowa

Pomimo pewnych postępów słabo rozwinięta infrastruktura transportowa w Polsce stanowi w dalszym ciągu istotną przeszkodę dla wzrostu gospodarczego. Choć nastąpił postęp w realizacji dużych projektów z zakresu infrastruktury drogowej, projekty inwestycyjne w infrastrukturę kolejową są nadal w dużej mierze opóźnione.

Podupadająca infrastruktura kolejowa wymaga znacznych i rosnących inwestycji, ponieważ z około 20 000 km linii kolejowych będących w eksploatacji tylko 36 % jest w dobrym stanie technicznym¹⁴. Poprawa infrastruktury kolejowej poprzez, między innymi, skuteczne i sprawne wdrożenie współfinansowanych projektów kolejowych nadal wymaga wiele wysiłku. W 2012 r. rząd dokonał zmian w zarządzie PKP S.A.; Nowy zarząd ma za zadanie poprawić ład korporacyjny i rentowność PKP; pod koniec 2012 r. przedstawił on plan reform. Choć działania są faktycznie niezbędne, plan zmierzający do zmniejszenia kosztów poprzez wyłączenie z eksploatacji kilku tysięcy kilometrów nierentownych linii kolejowych

¹⁴ Stan infrastruktury kolejowej znajduje odzwierciedlenie w negatywnej opinii klientów na temat usług kolejowych (druga najniższa ocena w UE). Zaufanie do usługodawców, porównywalność ofert oraz ogólna satysfakcja klientów znajdują się wśród czterech najniższych wskaźników w UE, natomiast częstotliwość problemów kształtuje się powyżej średniej w UE. Zobacz 8. tablica wyników dla rynków konsumenckich, grudzień 2012 r., Komisja Europejska, DG SANCO, http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/cms8_en.htm.

wzbudził kontrowersje¹⁵ i prawdopodobnie doprowadzi do dalszego usuwania transportu kolejowego na rzecz transportu drogowego. Funkcjonowanie rynku kolejowego również stanowi duże wyzwanie z powodu barier, takich jak wysokie opłaty za infrastrukturę kolejową (pomimo jej bardzo złego stanu), słaba pozycja organu regulacyjnego w sektorze kolejowym (UTK) i problemy w zakresie dostępu do terminali towarowych i usług związanych z transportem kolejowym, z którymi borykają się nowe podmioty wkraczające na rynek.

W odniesieniu do infrastruktury drogowej poczynione zostały postępy, lecz nie wszystkie regiony odniosły takie same korzyści. W 2012 r. ukończono ogółem ponad 620 km nowych autostrad i dróg ekspresowych, a kolejne 600 km znajduje się w budowie. Rząd znacząco poprawił warunki ruchu drogowego i bezpieczeństwo na niektórych z głównych korytarzy transportowych, w tym sieci TEN-T. Jednakże ze względu na wyższe niż przewidywano koszty budowy, sieć ta jest nadal dość słabo rozwinięta w wielu regionach, zmniejszając ich atrakcyjność dla przedsiębiorstw. Problemy z programem infrastruktury drogowej obejmowały upadłość kilku przedsiębiorstw budowy dróg ze względu na ostrą konkurencję cenową, często w przetargach publicznych, oraz zarzuty dotyczące nieprawidłowości w procedurach przetargowych, co doprowadziło do zawieszenia niektórych funduszy UE w grudniu 2012 r.

Technologie informacyjno-komunikacyjne

Pomimo podjętych w ostatnim czasie wysiłków Polska wciąż pozostaje wyraźnie w tyle za innymi państwami członkowskimi, jeśli chodzi o wykorzystanie potencjału wzrostu technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Zasięg stałych sieci szerokopasmowych jest jednym z najmniejszych w UE, zarówno na obszarach wiejskich, jak i w skali całego kraju¹⁶. Ponadto faktyczne przyznanie częstotliwości operatorom w celu wdrożenia sieci szerokopasmowych w technologii ruchomej opóźniło się, co dodatkowo pogłębiło problem słabego zasięgu stałych sieci szerokopasmowych, zwłaszcza na obszarach wiejskich¹⁷. Projekty w zakresie sieci szerokopasmowych oraz usług elektronicznych współfinansowane z funduszy strukturalnych opóźniają się i istnieje ryzyko, że nie zostaną zrealizowane. Mimo że w ostatnim czasie Polska poczyniła postępy, jeśli chodzi o zapewnienie pełnego wykorzystania kwoty powyżej 1 mld EUR w ramach funduszy strukturalnych przeznaczonych na wprowadzenie sieci szerokopasmowych, oraz opracowała dla Komisji pierwszy projekt Narodowego Planu Szerokopasmowego, wciąż jest wiele trudności z realizacją projektów. Trudnościom tym można zaradzić poprzez lepsze zarządzanie oraz lepszą koordynację na poziomie krajowym.

Badania i rozwój oraz innowacje

Polska należy do państw UE o najniższym poziomie wydatków na badania i rozwój oraz ma jedno z najgorszych wskaźników szerzej pojętej innowacyjności. Całkowity stosunek (publicznych i prywatnych) wydatków na badania i rozwój do PKB w Polsce – równy 0,77 %

¹⁵ Po pierwsze plan może stanowić naruszenie zasady trwałości współfinansowanych przez UE operacji, po drugie mógłby naruszyć różne krajowe i unijne zamierzenia i cele, w tym plan zwiększenia udziału kolei w ruchu towarowym i osobowym i po trzecie kilka linii pełni istotną rolę, zasilając sieć TEN-T.

¹⁶ Według najnowszych dostępnych danych dotyczących całej UE (z grudnia 2011 r.), zatwierdzonych w tabeli wyników agendy cyfrowej Komisji, odpowiednio 24 pp i 50 pp poniżej średniej unijnej.

¹⁷ Do 2015 r. Polska ma spełnić wymogi zawarte w art. 6 programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego (RSPP). Do tej pory Polska przyznała tylko częstotliwości w paśmie 472 MHz z wymaganego spektrum radiowego 1200 MHz na potrzeby bezprzewodowych łączy szerokopasmowych. W szczególności częstotliwości z pasma 800 MHz, które mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia dostępności tych usług na obszarach wiejskich, nie zostały jeszcze uwolnione i rozdysponowane.

w 2011 r. – jest jednym z najniższych w UE (średnia unijna wynosi w przybliżeniu 2 %). Polskie przedsiębiorstwa w dużym stopniu zależne są od absorpcji technologii, tj. stosowania już istniejących technologii poprzez inwestycje w aktywa trwałe¹⁸. Choć okazało się to skutecznym sposobem zapewnienia większej wydajności i wzrostu gospodarczego, w przyszłości konieczne będzie przestawienie się w większym stopniu na model oparty na rodzimych innowacjach. W 2011 r. wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój stanowiły jednak zaledwie 0,2 % PKB¹⁹. Według unijnej tablicy wyników innowacyjności z 2013 r. Polska plasuje się wśród państw o umiarkowanych wynikach w dziedzinie innowacji (czwarte miejsce wśród innowatorów o najsłabszych wynikach). Ponadto Polska wypada stosunkowo słabo pod względem opiniotwórczych publikacji naukowych, wniosków patentowych, intensywności badań biznesowych oraz liczby wspólnych publikacji podmiotów publiczno-prywatnych²⁰.

Polska przystąpiła do działań. Konieczne są jednak dalsze wysiłki, jeśli Polska ma osiągnąć krajowy cel w dziedzinie badań i rozwoju, a mianowicie wskaźnik 1,7 % w 2020 r. Reformy systemów nauki i szkolnictwa wyższego zapoczątkowały proces restrukturyzacji na większą skalę, w tym mechanizmy wsparcia mające pobudzić współpracę między środowiskiem naukowym a przemysłem. Powołanie dwóch agencji wykonawczych — Narodowego Centrum Nauki zajmującego się badaniami podstawowymi oraz Narodowego Ośrodka ds. Badań i Rozwoju — ma służyć bardziej konkurencyjnemu przydziałowi środków finansowych. Nie są jednak dostępne konkretne oceny dotyczące faktycznych skutków tych reform. Potrzebne jest bardziej wszechstronne podejście łączące wysiłki w ramach badań naukowych, innowacji i polityki przemysłowej oraz zapewniające istnienie odpowiednich instrumentów wspierających cały cykl innowacji.

W szczególności instrumenty polityki publicznej nie są dobrze ukierunkowane i nie są dostosowane do różnych faz cyklu innowacji. Finansowanie badań i rozwoju w sektorze publicznym koncentruje się w znacznym stopniu na absorpcji nowych technologii i okazuje się mniej skuteczne w promowaniu rodzimych badań i innowacji, szczególnie na szczeblu regionalnym. Finansowanie to jest głównie przydzielane w formie dotacji i wspiera mniej ryzykowne fazy cyklu innowacji. Takie finansowanie byłoby jednak bardziej korzystne w przypadku wczesnych etapów rozwoju technologii obciążonych wysokim ryzykiem, podczas gdy mniej ryzykowne przedsięwzięcia mogłyby otrzymać finansowanie kapitałowe i dłużne. Ponadto w nikłym stopniu korzysta się z instrumentów fiskalnych, takich jak bodźce podatkowe lub kredyty podatkowe. Decydujące znaczenie w tym kontekście ma odpowiednie uruchomienie funduszy publicznych, w tym funduszy UE na lata 2014-2020, w celu stymulacji badań i rozwoju w przedsiębiorstwach. Ogólnie rzecz ujmując, niebagatelną rolę odgrywa również odpowiednie otoczenie biznesu umożliwiające prosperującą MŚP rozwój, innowacje i osiągnięcie większej wartości dodanej.

Środowisko i energia

¹⁸ Według publikacji Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) pt. „Nauka i technologia 2011 r.” (2013 r.), wydatki na badania i rozwój stanowiły 13 % wydatków polskich firm na innowacje w 2011 r. Na resztę złożyły się nakłady kapitałowe na aktywa trwałe, nabycie zewnętrznej wiedzy i oprogramowania, szkolenia i wprowadzanie na rynek nowych lub ulepszonych produktów.

¹⁹ Dane te mogą zaniżać inwestycje na cele badawczo-rozwojowe w sektorze prywatnym ze względu na to, że przedsiębiorstwa nie są odpowiednio zmotywowane, by takie dane ujawniać.

²⁰ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. badań naukowych i innowacji, „Wyniki w dziedzinie badań naukowych i innowacji w państwach członkowskich UE i krajach stowarzyszonych. Postępy na drodze ku Unii innowacji na poziomie krajowym w 2013 r.”.

Utrzymują się problemy w dziedzinie ochrony środowiska stwierdzone w dokumencie roboczym służb Komisji z 2012 r. Oczekuje się, że niedawne reformy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi poprawią zasięg tego systemu oraz selektywne zbieranie. Niskie podatki za składowanie odpadów oraz niedostateczne wykorzystanie innych instrumentów ekonomicznych, takich jak opłaty proporcjonalne do ilości odpadów oraz systemy odpowiedzialności producentów, nadal ograniczają możliwości recyklingu odpadów. Niedostateczne inwestycje w dużej mierze przestarzałe sieci wodociągowe, szczególnie w dużych miastach, zagrażają nieprzerwanej dostępności wody przeznaczonej dla gospodarstw domowych i przemysłu. Nadal wysoki jest stopień narażenia mieszkańców miast na zanieczyszczenia powietrza pochodzące z produkcji energii, transportu oraz ogrzewania mieszkań paliwami stałymi.

Polska może mieć trudności z wypełnieniem swojego zobowiązania dotyczącego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych dyrektywą w sprawie handlu uprawnieniami do emisji. Polska prognozuje, że do 2020 r. nie nastąpi zmiana w emisji w stosunku do roku 2005, lecz z danych inwentaryzacyjnych za 2011 r. wynika, że emisje przekraczają zakładany poziom. Konieczne jest zatem ponowne sprawdzenie poprawności prognoz, natomiast do osiągnięcia założonego celu niezbędne mogą okazać się dalsze środki.

Jeśli chodzi o wytwarzanie energii, węgiel pozostaje dominującym źródłem paliwa, natomiast wykorzystanie odnawialnych źródeł energii utrzymuje się na niskim poziomie. Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej wyniósł 10,4 % w 2011 r. Polska była na dobrej drodze do wykonania krajowego planu działania z wyjątkiem sektora energii elektrycznej. Nadal jednak musi podjąć znaczne wysiłki, by zapewnić stały rozwój swojego sektora energii odnawialnej i osiągnąć cele w zakresie energii odnawialnej wyznaczone na 2020 r. W związku z tym konieczne jest szybsze usunięcie niezwiązanych z kosztami barier dla szeroko zakrojonego rozwoju energii odnawialnej, zwłaszcza w sektorze energii elektrycznej, gdzie najdalej jest do osiągnięcia celu określonego w strategii „Europa 2020”. Konieczne wymogi prawne nie zostały jednak dotychczas wdrożone, gdyż przepisy prawne, w tym projekt ustawy o energii odnawialnej zaproponowany przez Ministerstwo Gospodarki w grudniu 2011 r., nadal czekają na przyjęcie.

Co się tyczy efektywności energetycznej, potencjalne zyski nadal utrzymują się na bardzo wysokim poziomie we wszystkich sektorach polskiej gospodarki, a ich osiągnięcie mogłoby sprzyjać ekologicznemu wzrostowi gospodarczemu. Polska wyznaczyła orientacyjny krajowy cel w zakresie efektywności energetycznej, aby ustabilizować swoje zużycie energii pierwotnej na poziomie 96 Mtoe²¹ w 2020 r. Według danych Eurostatu w roku 2010 r. zużycie energii pierwotnej w Polsce z wyłączeniem zastosowań pozaenergetycznych wyniosło już 96,9 Mtoe. Utrzymanie tego poziomu do 2020 r. może stanowić wyzwanie z uwagi na przewidywany wzrost gospodarczy, w związku z czym konieczne mogą być dalsze wysiłki na rzecz wzmocnienia efektywności energetycznej. Możliwa jest znaczna redukcja zużycia energii w sektorze budowlanym dzięki zastosowaniu lepszej izolacji termicznej. W styczniu 2013 r. Polska wprowadziła nowy system białych certyfikatów, który ma na celu uzyskanie co najmniej połowy całkowitych zakładanych oszczędności energii. Uruchomienie tego systemu stanowi ważny krok na drodze do osiągnięcia efektywności energetycznej. Jego skuteczność wymaga jednak ścisłego monitorowania, tak aby móc go dostosowywać na wypadek, gdyby nie udało się osiągnąć oczekiwanych rezultatów.

²¹ Milion ton oleju ekwiwalentnego.

Krajowa sieć elektroenergetyczna jest nadal przeciążona, ale wdrażane są plany stworzenia większej przepustowości połączeń międzysystemowych z sąsiednimi rynkami. Operator polskiego systemu przesyłowego (OSP) — Polskie Sieci Energetyczne (PSE) — opracował ambitny program inwestycyjny, który przewiduje nowe połączenie międzysystemowe Polska-Niemcy oraz modernizację dwóch istniejących połączeń międzysystemowych. Budowa nowego połączenia między Polską a Litwą o napięciu 500 MW (LitPolLink, w ramach planu działań w zakresie połączeń międzysystemowych na rynku energii państw bałtyckich (BEMIP)) ma potrwać do października 2015 r. W przyszłości okaże się, czy możliwa jest terminowa realizacja tego ambitnego programu.

Głównym problemem na rynku gazu ziemnego pozostaje brak dywersyfikacji oraz brak konkurencji. Blisko 90% przywozu gazu ziemnego pochodzi z Rosji. Po zakończeniu nowych inwestycji będzie można jednak oczekiwać poprawy tej sytuacji. Do wspomnianych inwestycji, współfinansowanych przez UE, należy postawienie terminalu do importu gazu skroplonego LNG (zakończenie budowy planowane na 2014 r.), ustanowienie nowego połączenia międzysystemowego z Republiką Czeską i Niemcami oraz budowa nowych instalacji magazynowych. Ponadto, dążąc do wprowadzenia większej konkurencji, władze polskie zdecydowanie popierają poszukiwania złóż gazu łupkowego. Polska wydała ponad 100 pozwoleń na takie poszukiwania. Choć platforma wymiany gazu została zainicjowana w grudniu 2012 r., stopniowe wycofywanie cen regulowanych nie zostało jeszcze podjęte. Pobudziłoby to konkurencję w sektorze gazu, który nadal cechuje bardzo duża koncentracja: zasiedziały operator posiada blisko 97 % udziałów w rynku sprzedaży hurtowej i detalicznej.

Usługi świadczone w ramach wolnych zawodów i konkurencja

Nieuzasadnione ograniczenia w dziedzinie usług świadczonych w ramach wolnych zawodów hamują wzrost gospodarczy. Według bazy danych Komisji Europejskiej dotyczącej zawodów regulowanych Polska zajmuje drugie miejsce pod względem liczby zawodów regulowanych w UE, przekraczając ponad dwukrotnie średnią UE (368 zawodów w Polsce w porównaniu z przeciętną liczbą ok. 150 w UE). W wielu przypadkach wymogi dotyczące dostępu do zawodu tworzą niepotrzebne bariery dla tworzenia nowych miejsc pracy i konkurencji oraz wywierają negatywny wpływ na konkurencyjność sektora. Równocześnie takie bariery w dostępie pozwalają podmiotom już obecnym na rynku narzucać wysokie ceny, co podnosi koszty prowadzenia działalności w innych sektorach oraz ogranicza konkurencyjność i potencjał wzrostu całej gospodarki.

W 2012 r. Polska zapoczątkowała reformę w celu ułatwienia dostępu do zawodów regulowanych. Reforma ta jest jednak mniej ambitna, niż pierwotnie zapowiadano, a ponadto opóźniona. Projekt pierwszej (w ramach planowanych trzech) ustawy liberalizacyjnej, obejmujący 50 zawodów, został przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu i jest obecnie w trakcie przyjmowania przez parlament (według pierwotnego harmonogramu ustawa miała wejść w życie do końca stycznia 2013 r.). W następnej kolejności planowano przyjąć kolejne dwie ustawy obejmujące pozostałe przedmiotowe zawody. Konkurencja w sektorze usług pocztowych nadal napotyka istotne bariery regulacyjne, w szczególności w formie rozlicznych zwolnień z podatku VAT dla operatora zasiedziałego, które w efekcie uniemożliwiają konkurentom wejście na rynek usług pocztowych.

3.5. Modernizacja administracji publicznej

W odniesieniu do modernizacji administracji publicznej, w zaleceniach Rady dla Polski z 2012 r. wspomniano potrzebę poprawy przestrzegania przepisów podatkowych oraz

uproszczenia procedur prawnych związanych z egzekwowaniem umów i wymogów dotyczących pozwoleń na budowę.

Ogólnie rzecz biorąc, wyniki Polski plasują się poniżej średniej unijnej pod względem skuteczności administracji publicznej²². Do najważniejszych problemów należą: przejrzystość administracji publicznej, złożoność zagadnień przestrzegania przepisów prawa podatkowego, wydłużanie się średniego czasu trwania postępowań w sprawach cywilnych i handlowych, długotrwałe postępowania upadłościowe oraz niskie stopy odzysku. Stopień wykorzystania administracji elektronicznej w administracji publicznej również pozostaje poniżej średniej UE.

Udoskonalenia w zakresie administracji publicznej oraz kształtowania i realizacji polityki w dalszym ciągu mają zasadnicze znaczenie dla poprawy otoczenia biznesu. Pomimo że Polska zmniejszyła swoje obciążenia regulacyjne w 2012 r.²³, państwo to nadal plasuje się znacznie poniżej średniej UE pod względem kosztów i czasu potrzebnego do założenia i likwidacji działalności gospodarczej, liczby procedur i czasu potrzebnego na uzyskanie pozwolenia na budowę, a także ułatwień w zakresie administracji podatkowej. Zasady związane z przestrzeganiem przepisów podatkowych są nadal skomplikowane i podatnicy, podobnie jak organy podatkowe, nie do końca sobie z nimi radzą. Sektor budownictwa nadal niecierpliwie oczekuje reformy kłopotliwych przepisów w zakresie udzielania pozwoleń na budowę. Standardowa procedura przeprowadzenia wszelkich wymaganych rejestracji podczas zakładania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest zbyt czasochłonna, a zainteresowanie rejestrowaniem działalności przez internet jest niewielkie. W kontaktach z organami publicznymi nadal przeważa biurokracja i nieproduktywne działania, gdyż przepisy służące zmniejszaniu obciążeń administracyjnych nie przewidują mechanizmów monitorowania, a program deregulacji nie jest odpowiednio koordynowany. Rozwój usług elektronicznych i administracji elektronicznej następuje powoli i brakuje mu spójności, przy czym stopień wykorzystania administracji elektronicznej przez obywateli również kształtuje się poniżej średniej UE. W sprawozdaniu na temat systemu e-Podatki z listopada 2012 r. zwrócono uwagę na te kwestie i zaproponowano rozwiązania. Zakończenie znaczących inwestycji poczynionych w celu stworzenia w Polsce punktów kompleksowej obsługi zapewniłoby zwiększoną efektywność i oszczędności zarówno administracji publicznej, jak i przedsiębiorstwom.

Istnieje pole do ulepszeń w systemie wymiaru sprawiedliwości. Liczba postępowań sądowych jest stosunkowo wysoka. Chociaż średni czas trwania postępowań w sprawach cywilnych i handlowych jest nadal rozsądny, to jednak od 2007 r. stale rośnie, co może budzić obawy. W tym samym okresie czas trwania procedur odwoławczych w sprawach administracyjnych podwoił się (445 dni w drugiej i najwyższej instancji), a wskaźnik zakończonych spraw jest bardzo niski (75%). Postępowania upadłościowe są długotrwałe, a stopy odzysku niskie. Narzędzia teleinformatyczne służące komunikacji między sądami i stronami, które mogłyby pomóc skrócić postępowania sądowe i usprawnić dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla przedsiębiorstw i obywateli, nie są dobrze rozwinięte. W 2012 r. weszła w życie zmiana legislacyjna kodeksu postępowania cywilnego, dzięki czemu postępowania w sprawach gospodarczych stały się prostsze i mniej formalne.

²² W rankingu skuteczności rządów Banku Światowego (2012 r.) Polska znalazła się na 23. miejscu spośród 27 państw członkowskich UE.

²³ Bank Światowy, sprawozdanie „Doing business”, 2013 r.

4. TABELA ZBIORCZA

Zobowiązania z 2012 r.	Ocena podsumowująca
Zalecenia dla Polski	
<p>Zalecenie 1: Zapewnienie planowanych postępów w zakresie korekty nadmiernego deficytu. W tym celu pełne wykonanie budżetu na 2012 r. i zapewnienie odpowiedniej korekty strukturalnej określonej w zaleceniach Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Następnie określenie środków niezbędnych do zapewnienia realizacji zgodnie z planem strategii budżetowej na rok 2013 i kolejne lata, zapewniając tym samym odpowiednią korektę strukturalną umożliwiającą wystarczające postępy w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, w tym osiągnięcia wartości referencyjnej dotyczącej wydatków. Ograniczenie w przyszłości cięć w wydatkach pobudzających wzrost gospodarczy oraz poprawa w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych.</p>	<p>Ograniczony postęp we wdrażaniu zalecenia. Polska nie skorygowała w 2012 r. nadmiernego deficytu, który wyniósł 3,9 % PKB. Poczyniła przy tym bardzo niewielkie postępy w dziedzinie ograniczania cięć w wydatkach pobudzających wzrost gospodarczy, bowiem znaczna część redukcji deficytu wynika z cięć w zakresie inwestycji (napędzanych z kolei przez cykl funduszy UE). To samo dotyczy przestrzegania przepisów podatkowych — zasady przestrzegania przepisów podatkowych zostaną złagodzone, ponieważ na wniosek podatnika organy podatkowe będą musiały zmniejszyć wysokość zaliczek na poczet podatku, a podstawa opodatkowania zostanie rozszerzona. W dniu 1 października 2012 r. wykaz formularzy elektronicznych (e-deklaracji), które mogą być składane bez bezpiecznego podpisu elektronicznego, został rozszerzony o niektóre deklaracje w zakresie podatku VAT i podatku od czynności cywilnoprawnych.</p>
<p>Zalecenie 2: Przyspieszenie reformy ram fiskalnych poprzez wdrożenie przepisów mających na celu wprowadzenie trwale obowiązującej reguły wydatkowej do 2013 r. Reguła ta powinna być zgodna z europejskim systemem rachunków. Podjęcie kroków w celu wzmocnienia mechanizmów koordynacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji w ramach średniookresowych i rocznych procesów budżetowych.</p>	<p>Ograniczony postęp we wdrażaniu zalecenia. Stale obowiązująca reguła wydatkowa pozostaje wciąż nierozwiązaną kwestią. Rząd planuje wprowadzić ją w życie do końca 2013 r. Obecny projekt nie jest zgodny z europejskim systemem rachunków. Bardzo ograniczone postępy w zakresie wzmocnienia mechanizmów koordynacji pomiędzy różnymi szczeblami administracji rządowej; rząd argumentuje, że nie są potrzebne dalsze wysiłki w tej dziedzinie.</p>
<p>Zalecenie 3: Aby zmniejszyć bezrobocie wśród ludzi młodych, zwiększenie dostępności programów praktyk zawodowych i uczenia się w miejscu pracy, podniesienie jakości szkoleń zawodowych i przyjęcie strategii uczenia się przez całe życie. Lepsze dopasowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy i podniesienie jakości nauczania. Aby zwalczyć segmentację rynku pracy oraz ubóstwo wśród osób pracujących, ograniczenie nadmiernego wykorzystywania umów cywilnoprawnych i wydłużenie okresu próbnego w przypadku umów o pracę na czas nieokreślony.</p>	<p>Pewien postęp we wdrażaniu zalecenia. Chociaż podjęto wysiłki, aby zmniejszyć bezrobocie osób młodych, to należało je zintensyfikować, biorąc pod uwagę skalę problemu, a także cel ustanowienia gwarancji dla młodzieży. Polska wprowadziła szereg reform w dziedzinie kształcenia i szkolenia. Działania te mają znaczenie dla rozwiązania problemów wskazanych w zaleceniu. Konieczne jest zwiększenie wysiłków w celu usprawnienia współpracy między przedsiębiorstwami a szkołami oraz poprawy jakości nauczania. Ułatwienie dostępu do programów przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę jest nadal priorytetem. Wciąż nie przyjęto strategii uczenia się przez całe życie. Rząd uczestniczył w dyskusji z partnerami społecznymi na temat segmentacji rynku pracy, ale rozmowy te nie przyniosły konkretnych rezultatów. Podjęto pewne działania w ramach walki z ubóstwem pracujących, ale jest bardzo mało prawdopodobne, aby przyniosły one jakiegokolwiek zauważalne rezultaty.</p>
<p>Zalecenie 4: Wzmocnienie wysiłków na rzecz zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy oraz</p>	<p>Pewien postęp we wdrażaniu zalecenia. Liczba miejsc w placówkach opieki nad dziećmi wzrasta,</p>

<p>podwyższenia wskaźnika przyjmowania dzieci zarówno do placówek opieki nad najmłodszymi dziećmi, jak i placówek przedszkolnych poprzez zapewnienie stałego finansowania oraz inwestycji w infrastrukturę publiczną, zapewnienie wykwalifikowanego personelu i przystępnych cen. Zajęcie się kwestią utrwalonej praktyki wczesnego przechodzenia na emeryturę w celu podwyższenia wieku dezaktywizacji zawodowej. Stopniowa rezygnacja ze specjalnego systemu emerytalnego dla górników w celu jego zintegrowania z powszechnym systemem emerytalnym. Podjęcie bardziej ambitnych i trwałych kroków zmierzających do reformy KRUS, tak aby lepiej odzwierciedlała indywidualne przychody.</p>	<p>ale oferta żłobków jest wciąż zdecydowanie za mała, aby zaspokoić potrzeby. Polska wyznaczyła sobie cel w postaci możliwości zaoferowania do 2016 r. miejsca w placówce przedszkolnej każdemu kwalifikującemu się do tego dziecku, jednak nie zwiększono finansowania przeznaczonego na ten cel. Propozycja rządu dotycząca wydłużenia urlopu rodzicielskiego do 12 miesięcy może utrudnić matkom powrót na rynek pracy, a także będzie się wiązała ze znacznymi kosztami. Wciąż nie wprowadzono w życie trwałej i wiarygodnej reformy KRUS. Projekt ustawy umożliwiającej wczesne przechodzenie na emeryturę tylko górnikom, którzy pracują pod ziemią, nie został jeszcze przyjęty.</p>
<p>Zalecenie 5: Przedsięwzięcie dodatkowych środków służących zapewnieniu otoczenia biznesu sprzyjającego innowacjom poprzez zapewnienie lepszych powiązań między badaniami, innowacjami i przemysłem, a także w drodze ustanowienia wspólnych obszarów priorytetowych oraz instrumentów wspierających cały cykl innowacji; poprawa dostępu do finansowania działań w zakresie badań i innowacji w postaci gwarancji i finansowania pomostowego.</p>	<p>Ograniczony postęp we wdrażaniu zalecenia. Reforma w dziedzinie nauki i szkolnictwa wyższego była krokiem we właściwym kierunku, lecz wspieranie współpracy między środowiskiem naukowym a przemysłem tylko częściowo rozwiązuje problem słabych wyników w dziedzinie innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Wskazane jest bardziej całościowe podejście, łączące wysiłki w ramach badań naukowych, innowacji i polityki przemysłowej. Nie ma nowych inicjatyw w zakresie ułatwiania dostępu do finansowania. Opóźnienia w przyjmowaniu głównych dokumentów strategicznych (SIEG, PRP) utrudniają wdrożenie możliwych ulepszeń w dostępie do finansowania, zwłaszcza dla innowacyjnych MŚP.</p>
<p>Zalecenie 6: Zintensyfikowanie wysiłków na rzecz poprawy zachęt dla inwestycji w moce wytwórcze i wydajność w całym łańcuchu energetycznym, a także zwiększenie konkurencji w sektorze gazu poprzez zniesienie cen regulowanych. Wzmocnienie roli i zasobów urzędu sprawującego nadzór nad rynkiem kolejowym oraz zapewnienie skutecznego i sprawnego wdrożenia projektów inwestycyjnych w kolejnictwie. Zmniejszenie ograniczeń w świadczeniu usług w ramach wolnych zawodów oraz uproszczenie procedur prawnych związanych z egzekwowaniem umów i wymogów dotyczących pozwoleń na budowę.</p>	<p>Pewien postęp we wdrażaniu zalecenia. Reformy w branży energetycznej są opóźnione. Większość działań w tym sektorze znajduje się zaledwie na etapie przygotowań, a zatem ich rezultaty są niepewne. Zarówno w sektorze energii elektrycznej, jak i gazu odnotowano jednak pewne postępy – rozpoczęto niektóre projekty w zakresie rozwoju i modernizacji sieci elektrycznej (w tym połączeń międzysystemowych), a w grudniu 2012 r. otwarto platformę handlu gazem. Niewielkie postępy, przy czym oczekuje się zwiększenia zasobów urzędu sprawującego nadzór nad rynkiem kolejowym w 2013 r.; projekty inwestycyjne w kolejnictwie są nadal w dużej mierze opóźnione – utworzono grupę zadaniową (Polska – Komisja Europejska) w celu monitorowania postępów i identyfikowania przeszkód we wdrażaniu (pewien postęp w 2012 r., jednak niewystarczający). Polska opracowała poważny plan reform służący wyeliminowaniu lub zmniejszeniu wymogów w zakresie kwalifikacji zawodowych w odniesieniu do nawet 230 zawodów; reforma ta jest jednak opóźniona.</p> <p>Egzekwowanie umów: wprowadzono zmiany do procedury prawnej, zwiększenie środków przeznaczonych na procedury związane z egzekwowaniem umów prowadzi do ich przyspieszenia. Pozwolenia na budowę: nie odnotowano zmian ani postępów.</p>

Jeżeli chodzi o efektywność energetyczną, w 2012 r. odnotowano pewne postępy, głównie w odniesieniu do inwestycji w efektywność energetyczną budynków publicznych z wykorzystaniem wsparcia z EFRR. Jednakże z uwagi na duże potrzeby w zakresie poprawy efektywności energetycznej we wszystkich sektorach gospodarki może być konieczne wzięcie pod uwagę znacznego zwiększenia środków przeznaczonych na efektywność energetyczną na podstawie przyszłych ram finansowych na lata 2014-2020 unijnych funduszy polityki spójności. Jednym z nowych głównych środków poprawy efektywności energetycznej, który ma pomóc Polsce w osiągnięciu jej celu na 2020 r., jest system białych certyfikatów. Zaczął on funkcjonować w styczniu 2013 r., natomiast pierwsze przetargi na uzyskanie oszczędności energii planowane są na kwiecień 2013 r.

Strategia „Europa 2020” (cele krajowe oraz postępy)	
Docelowy wskaźnik zatrudnienia: 71 %	Wskaźnik zatrudnienia wyniósł 64,6 % w 2010 r. i 64,8 % w 2011 r. Działania rządu koncentrowały się raczej na stronie podaży rynku pracy. Zasoby przeznaczone na inwestycje służące zwiększaniu zatrudnienia są wciąż ograniczone. Proste środki mające na celu pobudzenie wzrostu PKB mogą nie przełożyć się na wzrost liczby stabilnych miejsc pracy oraz osiągnięcie docelowego poziomu zatrudnienia.
Cel w zakresie badań i rozwoju: 1,7 %	Wydatki krajowe brutto na badania i rozwój (w % PKB) wyniosły 0,74 % w 2010 r., a w 2011 r. – 0,77 %. Odnotowano bardzo niewielkie postępy na drodze do osiągnięcia tego celu.
Cel w zakresie emisji gazów cieplarnianych (GHG): 14 % (w porównaniu z emisjami z 2005 r., emisje objęte systemem ETS nie są brane pod uwagę w tym celu krajowym).	Zmiana w poziomie emisji gazów cieplarnianych nieobjętych systemem handlu emisjami (ETS) w latach 2005–2010: + 9% [dane tymczasowe]. Według najnowszych prognoz krajowych przedłożonych Komisji i po uwzględnieniu istniejących środków, oczekuje się osiągnięcia celu: 0 % w 2020 r. w porównaniu z 2005 r. (z marginesem 14 punktów procentowych). Z tymczasowych danych inwentaryzacyjnych za rok 2011 wynika jednak, że emisje są wyższe niż przewidywano w prognozach. Emisje wzrosły od 2005 r. o 9 %, co oznacza, że są już nieco wyższe niż wymagane w 2013 r. na mocy decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego. Dlatego też prognozy muszą zostać sprawdzone, aby ocenić, czy Polska będzie w stanie osiągnąć cel w zakresie emisji gazów cieplarnianych wyznaczony na 2020 r.
Cel w zakresie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych: 15 % Udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu: 10 %	Łączny udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej brutto wyniósł 10,4 % w 2011 r., natomiast w sektorze transportu udział ten wyniósł 6,5 %. (Źródło: Eurostat. Kwiecień 2013 r. W 2011 r. uwzględniono tylko urzędowo zgłoszone biopaliwa zgodne z art. 17 i 18 dyrektywy 2009/28/WE). W 2011 r. Polska była na dobrej drodze do wykonania krajowego planu działania, z wyjątkiem sektora energii elektrycznej. Nie poczyniono żadnych postępów w zakresie transpozycji dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii i dostosowania ustawodawstwa krajowego w sektorze energetycznym, w tym w odniesieniu do energii ze źródeł odnawialnych.

<p>Orientacyjny krajowy cel w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r.: 13,6 Mtoe oszczędności w przypadku energii pierwotnej w 2020 r. Wstępne dane wskazują, że zużycie energii pierwotnej w 2020 r. wyniesie 96 Mtoe.</p>	<p>Polska wyznaczyła orientacyjny krajowy cel w zakresie efektywności energetycznej zgodnie z art. 3 i 24 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (2012/27/UE). Nie określiła go jednak, jak to jest wymagane, podając bezwzględny poziom zużycia energii pierwotnej i końcowej w 2020 r., nie dostarczyła też informacji na temat tego, na podstawie jakich danych został on wyliczony.</p>
<p>Cel dotyczący przedwczesnego kończenia nauki: 4,5 %</p>	<p>Odsetek osób przedwcześnie kończących naukę i szkolenie nieznacznie wzrósł, z 5,4 % w 2010 r. do 5,7 % w 2012 r. Polska jest już znacznie poniżej celu wyznaczonego na 2020 r. dla średniej UE (10 %). Cel krajowy jest jednak bardzo ambitny, a w ostatnim czasie odnotowano krok w tył na drodze do jego realizacji.</p>
<p>Cel określony w dziedzinie szkolnictwa wyższego: 45 %</p>	<p>Odsetek osób z wykształceniem wyższym wyniósł 35,3 % w 2010 r. i 39,1 % w 2012 r. Konieczne jest podjęcie większych wysiłków w celu realizacji ambitnych celów krajowych określonych powyżej celów UE.</p>
<p>Cel dotyczący zmniejszenia liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wyrażony liczbą osób): 1 500 000</p>	<p>W 2011 r. liczbę osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym zmniejszono o 213 000. Polska poczyniła ograniczone postępy w kierunku osiągnięcia wyznaczonego celu. Konieczne są dalsze wysiłki na rzecz stworzenia kompleksowej strategii ograniczania ubóstwa i zwalczania wykluczenia społecznego.</p>

5. ZAŁĄCZNIK

Tabela I. Wskaźniki makroekonomiczne

	1995- 1999	2000- 2004	2005- 2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wskaźniki podstawowe								
Stopa wzrostu PKB	6,0	3,2	4,7	3,9	4,5	1,9	1,1	2,2
Luka produktowa ¹	1,8	-1,4	1,4	1,1	1,1	-0,7	-2,4	-2,8
Inflacja HICP (roczna zmiana w %) ²	11,3	4,3	2,8	2,7	3,9	3,7	1,4	2,0
Popyt wewnętrzny (roczna zmiana w %) ²	7,5	2,4	4,6	4,6	3,6	-0,2	0,2	1,6
Stopa bezrobocia (% siły roboczej) ³	12,0	18,7	11,3	9,7	9,7	10,1	10,9	11,4
Nakłady brutto na środki trwałe (% PKB)	21,7	19,9	20,6	19,9	20,2	19,4	18,7	18,7
Oszczędności narodowe brutto (% PKB)	20,3	17,4	18,0	16,7	17,6	17,3	17,4	17,6
Sektor instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)								
Wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-)	-4,1	-5,0	-4,1	-7,9	-5,0	-3,9	-3,9	-4,1
Dług brutto	42,8	41,8	47,6	54,8	56,2	55,6	57,5	58,9
Aktywa finansowe netto	0,1	-21,0	-20,0	-28,0	-31,9	b.d.	b.d.	b.d.
Dochody ogółem	42,3	38,3	39,3	37,6	38,4	38,4	37,6	36,9
Wydatki ogółem	46,4	43,3	43,5	45,4	43,4	42,3	41,6	41,0
w tym: odsetki	4,4	3,0	2,5	2,7	2,7	2,8	2,7	2,5
Przedsiębiorstwa (% PKB)								
Wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-)	-4,5	-1,8	0,6	4,4	5,3	5,8	5,3	5,5
Aktywa finansowe netto, przedsiębiorstwa niefinansowe	-74,7	-74,3	-85,4	-82,5	-80,0	b.d.	b.d.	b.d.
Aktywa finansowe netto, przedsiębiorstwa finansowe	10,3	9,2	-6,2	-5,0	2,8	b.d.	b.d.	b.d.
Akumulacja brutto	14,7	12,4	12,5	10,2	11,4	11,4	11,5	11,7
Nadwyżka operacyjna brutto	14,7	18,0	22,3	23,5	23,8	25,2	25,0	25,7
Gospodarstwa domowe i INKgd (% PKB)								
Wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-)	6,3	3,4	0,1	0,7	-3,0	-3,2	-2,3	-2,4
Aktywa finansowe netto	37,1	47,6	55,9	50,0	45,5	b.d.	b.d.	b.d.
Place i wynagrodzenia brutto	35,1	34,2	32,5	32,6	31,6	31,3	31,2	30,9
Dochody z tytułu własności netto	5,6	5,4	3,5	3,2	3,0	2,4	2,3	2,0
Transfery bieżące otrzymane	20,4	20,6	19,4	19,5	18,7	19,7	20,3	20,6
Oszczędności brutto	10,5	8,1	4,8	5,4	1,3	0,9	1,9	2,0
Zagranica (% PKB)								
Wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-)	-2,3	-3,1	-2,6	-2,7	-2,7	-1,3	-0,8	-0,9
Aktywa finansowe netto	27,5	39,1	56,4	66,9	65,2	b.d.	b.d.	b.d.
Eksport netto towarów i usług	-2,8	-3,7	-1,9	-1,2	-1,2	0,3	1,2	1,5
Dochody pierwotne netto otrzymywane z zagranicy	-0,8	-1,0	-2,7	-3,8	-4,1	-4,5	-4,6	-4,7
Transakcje kapitałowe netto	0,1	0,1	1,2	1,6	1,8	2,0	1,7	1,5
Sektor towarów i usług podlegających wymianie handlowej	53,1	51,3	51,1	50,8	51,0	51,8	b.d.	b.d.
Sektor towarów i usług niepodlegających wymianie handlowej	35,2	37,4	36,9	37,3	36,8	36,8	b.d.	b.d.
w tym: Sektor budowlany	7,3	6,0	6,4	7,1	7,2	6,6	b.d.	b.d.
Realny efektywny kurs walutowy (wskaźnik, 2000=100)	100,5	104,7	104,4	103,9	100,4	96,7	98,4	98,1
Warunki handlu towarami i usługami (wskaźnik, 2000=100)	103,5	96,9	100,9	101,9	100,0	98,7	98,7	98,0
Wyniki eksportu (wskaźnik, 2000=100)	76,9	89,0	108,2	120,0	122,4	125,1	126,6	127,0
Uwagi:								
¹ Luka produktowa to różnica między faktycznym a potencjalnym produktem krajowym brutto w cenach rynkowych z 2005 r.								
² Wskaźnik dotyczący popytu wewnętrznego obejmuje zapasy.								
³ Osoby bezrobotne to wszystkie osoby, które nie są zatrudnione, w sposób aktywny poszukiwały pracy i były gotowe podjąć pracę niezwłocznie lub w terminie dwóch tygodni. Siła robocza oznacza łączną liczbę osób zatrudnionych i niezatrudnionych. Stopa bezrobocia obejmuje osoby w przedziale wiekowym 15-74 lat.								
Źródło:								
Prognoza służb Komisji Europejskiej z wiosny 2013 r. (KOM); Program konwergencji (PK)								

Tabela II. Zestawienie faktycznych i prognozowanych danych makroekonomicznych

	2012		2013		2014		2015	2016
	KOM	PK	KOM	PK	KOM	PK	KOM	PK
Realny PKB (zmiana w %)	1,9	1,9	1,1	1,5	2,2	2,5	3,8	4,3
Spożycie prywatne (zmiana w %)	0,8	0,8	0,8	1,1	1,5	2,1	3,2	3,5
Nakłady brutto na środki trwałe (zmiana w %)	-0,8	-0,8	-2,6	-0,7	2,2	4,4	7,8	9,2
Eksport towarów i usług (zmiana w %)	2,8	2,8	2,6	2,8	5,5	4,3	5,0	5,1
Import towarów i usług (zmiana w %)	-1,8	-1,8	0,6	0,9	4,3	4,9	5,5	5,9
<i>Wkład we wzrost realnego PKB:</i>								
- Finalny popyt krajowy	0,3	-0,2	0,2	0,8	1,6	2,7	4,0	4,6
- Zmiana stanu zapasów	-0,6	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	0,4
- Eksport netto	2,1	2,0	0,9	0,8	0,6	-0,1	-0,2	-0,3
Luka produktowa ¹	-0,7	-0,8	-2,4	-2,2	-2,8	-2,7	-2,0	-1,1
Zatrudnienie (zmiana w %)	0,2	0,2	-0,4	-0,3	-0,2	0,0	0,6	0,6
Stopa bezrobocia (%)	10,1	10,1	10,9	10,8	11,4	11,0	10,6	10,3
Wydajność pracy (zmiana w %)	1,7	1,7	1,5	1,7	2,4	2,5	3,1	3,6
Inflacja HICP (%)	3,7	3,7	1,4	1,6	2,0	2,4	2,5	2,5
Deflator PKB (zmiana w %)	2,5	2,5	1,4	1,5	1,7	2,2	2,5	2,5
Koszty związane z zatrudnieniem (na jednego zatrudnionego, zmiana w %)	3,1	2,7	2,6	2,2	3,3	3,2	4,7	5,2
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (w % PKB)	-1,3	1,3	-0,8	0,2	-0,9	1,1	2,4	3,8
<p><u>Uwaga:</u></p> <p>¹W procentach potencjalnego PKB, gdzie wzrost potencjalnego PKB jest przeliczany przez służby Komisji na podstawie scenariusza programu przy zastosowaniu wspólnie uzgodnionej metodyki.</p> <p><u>Źródło:</u></p> <p>Prognoza służb Komisji Europejskiej z wiosny 2013 r. (KOM); Program konwergencji (PK)</p>								

Tabela III. Struktura korekty budżetowej

(% PKB)	2012	2013		2014		2015	2016	Zmiana: 2012-2016
	KOM	KOM	PK	KOM ¹	PK	PK	PK	PK
Dochody	38,4	37,6	37,8	36,9	37,2	36,2	35,6	-2,8
<i>w tym:</i>								
- Podatki związane z produkcją i importem	12,9	12,7	12,8	12,2	12,8	12,6	12,3	-0,6
- Podatki od dochodów, majątku itp.	7,2	6,9	6,9	7,1	6,9	6,9	7,0	-0,2
- Składki na ubezpieczenia społeczne	12,3	12,2	12,2	12,1	12,0	11,8	11,7	-0,6
- Inne (pozostałe)	6,0	5,8	5,9	5,5	5,5	4,9	4,6	-1,4
Wydatki	42,3	41,6	41,3	41,0	40,5	38,9	37,2	-5,1
<i>w tym:</i>								
- Wydatki pierwotne	39,5	38,9	38,6	38,4	38,1	36,7	35,1	-4,4
<i>w tym:</i>								
Koszty związane z zatrudnieniem	9,7	9,6	9,7	9,5	9,5	9,1	8,6	-1,1
Zużycie pośrednie	5,6	5,5	5,5	5,5	5,3	5,0	4,8	-0,8
Transfery socjalne	16,4	16,7	16,4	16,7	16,2	15,9	15,5	-0,9
Subsydia	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	-0,1
Nakłady brutto na środki trwałe	4,6	3,8	3,8	3,6	3,5	3,3	2,8	-1,8
Inne (pozostałe)	2,9	2,9	2,9	2,8	3,2	3,0	2,9	0,0
- Wydatki z tytułu odsetek	2,8	2,7	2,7	2,5	2,4	2,2	2,1	-0,7
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	-3,9	-3,9	-3,5	-4,1	-3,3	-2,7	-1,6	2,3
Saldo pierwotne	-1,1	-1,3	-0,8	-1,5	-0,9	-0,5	0,5	1,6
Działania jednorazowe i tymczasowe	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych z wyłączeniem działań jednorazowych	-4,0	-4,2	-3,6	-4,1	-3,3	-2,7	-1,6	2,4
Luka produktowa ²	-0,7	-2,4	-2,2	-2,8	-2,7	-2,0	-1,1	-0,4
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ²	-3,7	-3,0	-2,6	-2,9	-2,2	-1,9	-1,2	2,5
Saldo strukturalne³	-3,8	-3,3	-2,7	-2,9	-2,2	-1,9	-1,2	2,6
<i>Zmiana salda strukturalnego</i>	<i>1,7</i>	<i>0,5</i>	<i>1,0</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,7</i>	-
<i>Dwuletnia średnia zmiana salda strukturalnego</i>	<i>2,3</i>	<i>1,1</i>	<i>1,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,8</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	-
Pierwotne saldo strukturalne ³	-0,9	-0,6	0,0	-0,4	0,2	0,3	0,9	1,8
<i>Zmiana pierwotnego salda strukturalnego</i>		<i>0,3</i>	<i>0,9</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,6</i>	-
Wartość odniesienia dotycząca wydatków								
Stopa odniesienia ⁴	2,57	2,57	2,57	2,45	2,45	2,45	2,45	-
Odchylenie ⁵ (w % PKB)	-2,0	-1,1	-1,4	-0,2	-0,6	-0,8	-0,6	-
Dwuletnie średnie odchylenie (w % PKB)	-2,5	-1,6	-1,2	-0,7	-1,0	-0,7	-0,7	-
<p><u>Uwagi:</u></p> <p>¹Przy założeniu niezmiennego kursu polityki.</p> <p>²Wartość luki produktowej (w % potencjalnego PKB) oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zgodnie z programem, po przeliczeniu przez służby Komisji na podstawie scenariusza zawartego w programie przy zastosowaniu wspólnie uzgodnionej metodyki.</p> <p>³(Pierwotne) Saldo strukturalne = saldo (pierwotne) w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne z wyłączeniem działań jednorazowych i tymczasowych.</p> <p>⁴Średnioterminowa stopa odniesienia potencjalnego wzrostu PKB. (Standardowa) stopa odniesienia ma zastosowanie począwszy od roku t+1, jeśli państwo osiągnęło w roku t swój średniookresowy cel budżetowy (MTO). Niższa stopa odniesienia ma zastosowanie tak długo, jak państwo stosuje korekty na drodze do osiągnięcia MTO, w tym w roku t. Stopy odniesienia mające zastosowanie do 2014 i lat późniejszych zostały zaktualizowane w 2013 r.</p> <p>⁵Odchylenie stopy wzrostu wydatków publicznych bez uwzględnienia działań dyskrecyjnych po stronie dochodów i prawnie przewidzianego wzrostu dochodów w stosunku do mającej zastosowanie stopy odniesienia. Łączna suma wydatków zastosowana do obliczenia wskaźnika odniesienia dotyczącego wydatków została uzyskana przy wykorzystaniu wspólnie uzgodnionej metodologii. Znak plus oznacza, że wzrost wydatków przekracza mającą zastosowanie stopę odniesienia.</p> <p><u>Źródło:</u></p> <p>Program konwergencji (PK); prognoza służb Komisji z wiosny 2013 r. (KOM); obliczenia dokonane przez służby Komisji.</p>								

Tabela IV. Dynamika długu

(% PKB)	Średnia 2007-2011	2012	2013		2014		2015	2016
			KOM	PK	KOM	PK	PK	PK
Wskaźnik zadłużenia brutto¹	50,8	55,6	57,5	55,8	58,9	55,7	55,6	54,5
Zmiana wskaźnika	1,7	-0,6	1,9	0,2	1,4	-0,1	-0,1	-1,1
<i>Czynniki mające wpływ na zmianę²:</i>								
1. Saldo pierwotne	2,7	1,1	1,3	0,8	1,5	0,9	0,5	-0,5
2. Efekt "zwielokrotnionego wpływu"	-0,9	0,5	1,3	1,1	0,4	-0,1	-1,1	-1,4
<i>w tym:</i>								
Wydatki z tytułu odsetek	2,5	2,8	2,7	2,7	2,5	2,4	2,2	2,1
Wpływ wzrostu gospodarczego	-2,0	-1,0	-0,6	-0,8	-1,2	-1,3	-2,0	-2,2
Wpływ inflacji	-1,4	-1,3	-0,8	-0,8	-0,9	-1,2	-1,3	-1,3
3. Wartość rezydualna zmiany długu	0,0	-2,2	-0,7	-1,7	-0,5	-0,8	0,5	0,9
<i>w tym:</i>								
Różnice między rachunkowością w ujęciu memoriałowym i kasowym				0,3		0,1	0,1	0,1
Akumulacja aktywów finansowych				-1,6		-0,3	0,8	1,1
<i>Prywatyzacja</i>				-0,1		-0,1	-0,1	0,0
Wycena i inne efekty rezydualne				-1,9		-3,2	-3,9	-3,9
		2012	2013		2014		2015	2016
			KOM / PK³	PK⁴	KOM / PK³	PK⁴	PK	PK
Różnica w stosunku do wartości odniesienia	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Korekta strukturalna⁷	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
<i>Należy porównać z:</i>								
Wymagana korekta ⁸	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.

Uwagi:

¹Koniec okresu.

²Efekt "zwielokrotnionego wpływu" dotyczy wpływu wydatków z tytułu odsetek na skumulowany dług oraz wpływu wzrostu realnego PKB i inflacji na wskaźnik zadłużenia (poprzez wpływ na wartość mianownika we wzorze obliczeniowym). Wartość rezydualna zmiany długu obejmuje różnice między rachunkowością w ujęciu memoriałowym i kasowym, akumulację aktywów finansowych, skutki wyceny oraz inne efekty rezydualne.

³Ocena ścieżki konsolidacji określonej w PK przy założeniu, że wzrost będzie zgodny z prognozami KOM.

⁴Ocena ścieżki konsolidacji określonej w PK przy założeniu, że wzrost będzie zgodny z prognozami przedstawionymi w PK.

⁵Nie dotyczy państw członkowskich, które były objęte procedurą nadmiernego deficytu w listopadzie 2011 r. i przez okres trzech lat po skorygowaniu nadmiernego deficytu.

⁶Przedstawia różnicę między wskaźnikiem zadłużenia a wartością odniesienia długu. Jeśli jest to wartość dodatnia, przewidywany wskaźnik zadłużenia brutto nie jest zgodny z wartością odniesienia redukcji długu.

⁷Ma zastosowanie wyłącznie w trzyletnim okresie przejściowym, począwszy od korekty nadmiernego deficytu w przypadku procedur nadmiernego deficytu przeprowadzanych w listopadzie 2011 r.

⁸Definiuje pozostałą roczną korektę strukturalną w okresie przejściowym, co daje pewność, że w przypadku jej uwzględnienia państwo członkowskie osiągnie wartość odniesienia długu na koniec okresu przejściowego, przy założeniu, że spełnią się prognozy budżetowe KOM (PS) za ubiegłe lata.

Źródło:

Program konwergencji (PK); prognoza służb Komisji z wiosny 2013 r. (KOM); obliczenia dokonane przez służby Komisji.

Tabela V. Wskaźniki dotyczące stabilności

	PL		UE27	
	Scenariusz podstawowy	Scenariusz w programie stabilności	Scenariusz podstawowy	Scenariusz w programie stabilności
S2	2,8	1,5	3,0	1,3
w tym:				
Wyjściowa sytuacja budżetowa (IBP)	1,8	0,3	0,8	-0,9
Długoterminowy koszt starzenia się społeczeństwa (CoA)	1,0	1,2	2,2	2,2
w tym:				
Emerytury	-0,8	-0,6	1,0	1,1
Opieka zdrowotna	1,5	1,4	0,9	0,8
Opieka długoterminowa	0,6	0,5	0,6	0,6
Pozostałe	-0,2	-0,2	-0,4	-0,3
S1 (wymagana korekta)*	1,1	-0,8	2,2	0,5
w tym:				
Wyjściowa sytuacja budżetowa (IBP)	1,0	-0,6	0,0	-1,8
Kryterium długu (DR)	-0,1	-0,4	1,9	1,9
Długoterminowy koszt starzenia się społeczeństwa (CoA)	0,2	0,2	0,3	0,4
S0 (ryzyko napięć budżetowych)**	0,41		:	
Zadłużenie, % PKB (2012)	55,6		87,0	
Wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa, % PKB (2012)	20,7		25,8	
<u>Uwaga:</u> Scenariusz podstawowy przedstawia lukę w stabilności przy założeniu, że pozycja budżetowa ulega zmianom zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2013 r. do 2014 r. Scenariusz "programu stabilności" przedstawia lukę w stabilności przy założeniu, że plany budżetowe przewidziane w programie zostały w pełni wdrożone. * Wymagana korekta salda pierwotnego do 2020 r. w celu uzyskania wskaźnika długu publicznego na poziomie 60 % PKB do 2030 r. ** Próg krytyczny dla wskaźnika S0 wynosi 0,44.				
<u>Źródło:</u> Służby Komisji; program stabilności na 2013 r.				

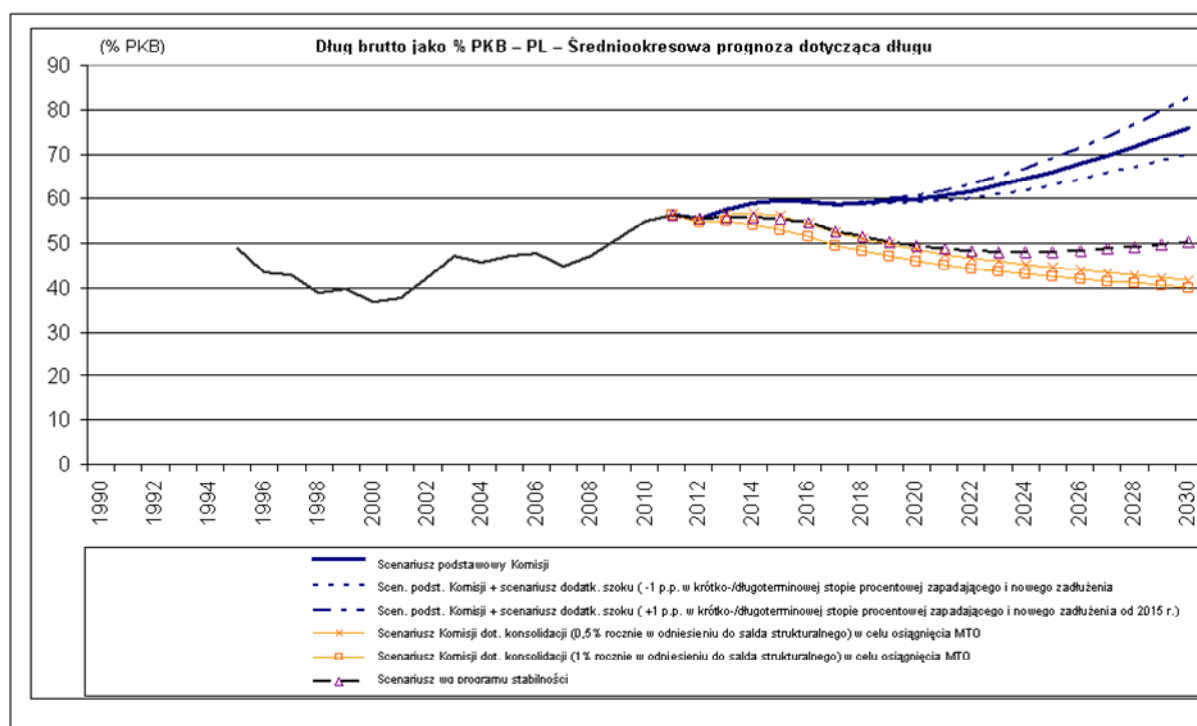


Tabela VI. Wskaźniki podatkowe

	2002	2006	2008	2009	2010	2011
Łączne dochody z podatków (w tym rzeczywiste obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne, wyrażone jako % PKB)	32,7	33,8	34,3	31,8	31,8	32,4
Rozkład według funkcji gospodarczej (% PKB)¹						
Wykorzystanie	11,9	12,7	13,0	11,7	12,5	12,7
w tym:						
- podatek VAT	7,2	8,1	8,0	7,4	7,8	8,1
- akcyza na wyroby tytoniowe i alkohol	1,9	1,9	2,2	1,6	2,0	2,0
- energia	2,0	2,3	2,2	2,1	2,2	2,2
- pozostałe (wartość rezydualna)	0,8	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5
Zatrudniona siła robocza	12,7	12,6	11,9	11,5	11,2	11,7
Niezatrudniona siła robocza	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Dochody kapitałowe i biznesowe	5,8	6,2	6,9	6,2	5,8	5,8
Zapasy kapitału/majątku	1,9	1,9	1,7	1,6	1,6	1,6
<i>p.m.</i> podatki środowiskowe ²	2,4	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6
Skuteczność podatku VAT³						
Rzeczywiste dochody z podatku VAT jako udział procentowy teoretycznych dochodów według standardowej stawki	42,1	50,9	50,6	46,8	48,7	49,3
<p><u>Uwagi:</u></p> <p>1 Dochody podatkowe w podziale według funkcji gospodarczej, tj. w zależności od tego, czy podatki są pobierane od konsumpcji, pracy lub kapitału. Bardziej szczegółowe wyjaśnienia znajdują się w opracowaniu Komisji Europejskiej z 2013 r. pt. „Taxation trends in the European Union”.</p> <p>2 Kategoria ta obejmuje podatki od energii, transportu i zanieczyszczenia oraz zasobów ujętych w podatkach od konsumpcji i kapitału.</p> <p>3 Skuteczność podatku VAT jest mierzona za pomocą współczynnika dochodów z podatku VAT. Współczynnik ten został zdefiniowany jako stosunek rzeczywistych dochodów z pobranego podatku VAT do dochodów, które mogłyby teoretycznie zostać uzyskane, gdyby wobec całości spożycia ostatecznego zastosowano podatek VAT według standardowej stawki. Niski współczynnik może wskazywać na obniżenie podstawy opodatkowania z uwagi na znaczne zwolnienia podatkowe lub zastosowanie obniżonych stawek VAT wobec szerokiej gamy produktów i usług („luka w polityce”) lub brak poboru całości należnego podatku z powodu np. nadużyć finansowych („luka w pobrażeniu podatku”). Szczegółowe wyjaśnienia zostały przedstawione w opracowaniu Komisji Europejskiej z 2012 r. pt. „Tax reforms in EU Member States, European Economy 6/2012” i „Taxation Papers 34/2012”.</p> <p>Źródło: służby Komisji</p>						

Tabela VII. Wskaźniki rynków finansowych

	2008	2009	2010	2011	2012
Łączne aktywa sektora bankowego (% PKB)	72,3	88,2	87,8	83,8	93,4
Udział pięciu największych banków w aktywach (% aktywów ogółem)	44,2	43,9	43,4	43,7	...
Udział kapitału zagranicznego w systemie bankowym (% aktywów ogółem)	84,9	64,1
Wskaźniki dotyczące prawidłowej kondycji finansowej:					
- kredyty zagrożone (% kredytów ogółem) ¹⁾	4,4	7,9	8,8	8,2	5,1
- wskaźnik adekwatności kapitałowej (%) ¹⁾	11,2	13,3	13,9	13,1	14,1
- stopa zwrotu z kapitału własnego (%) ^{1), 2)}	20,7	11,2	13,2	16,6	14,5
Kredyty bankowe dla sektora prywatnego (zmiana w ujęciu rok do roku w %)	24,4	8,0	5,9	5,9	7,3
Kredyty na zakup nieruchomości mieszkalnej (zmiana w ujęciu rok do roku w %)	41,6	11,8	19,3	8,8	6,8
Wskaźnik kredytów do depozytów	108,4	105,2	107,1	105,4	101,7
Płynność banków komercyjnych jako odsetek zobowiązań	2,0	1,6	0,1	0,0	0,0
Ekspozycja banków wobec krajów korzystających z oficjalnej pomocy finansowej (% PKB)
Zadłużenie osób fizycznych (% PKB)	43,6	54,7	53,4	53,5	...
Zadłużenie zagraniczne brutto (% PKB) ³⁾					
- Publiczne	13,4	19,5	23,0	24,2	29,1
- Prywatne	23,1	28,7	27,6	27,8	28,7
Różnica poziomu długoterminowych stóp procentowych (spread) w stosunku do obligacji niemieckiego rządu federalnego (w punktach bazowych)*	2,1	2,9	3,0	3,3	3,5
Spread instrumentów CDS w przypadku skarbowych papierów wartościowych (5-letnich)*	226,0	190,8	129,6	171,6	154,8
<p><u>Uwagi:</u></p> <p>¹⁾ Ostatnie dane, z września 2012 r.</p> <p>²⁾ Po uwzględnieniu pozycji nadzwyczajnych i podatków. Skumulowane przychody z ostatnich 12 miesięcy. Kapitał podstawowy (tier 1). Oddziały banków zagranicznych nie są uwzględniane.</p> <p>³⁾ Najnowsze dane, z 3. kwartału 2012 r.</p> <p>* Mierzone w punktach bazowych.</p> <p><u>Źródło:</u></p> <p>Bank Rozrachunków Międzynarodowych i Eurostat (ekspozycja wobec krajów narażonych na ryzyko makrofinansowe), MFW (wskaźniki dotyczące prawidłowej kondycji finansowej), służby Komisji (długoterminowe stopy procentowe), Bank Światowy (zadłużenie zagraniczne brutto), EBC (wszystkie pozostałe wskaźniki).</p>					

Tabela VIII. Wskaźniki dotyczące rynku pracy oraz wskaźniki społeczne

Wskaźniki dotyczące rynku pracy	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Stopa zatrudnienia (% ludności w wieku 20-64 lat)	62,7	65,0	64,9	64,6	64,8	64,7
Wzrost zatrudnienia (zmiana procentowa w stosunku do poprzedniego roku)	4,5	3,9	0,4	0,5	1,0	-1,6
Stopa zatrudnienia kobiet (% kobiet w wieku 20-64 lat)	55,5	57,3	57,6	57,7	57,6	57,5
Stopa zatrudnienia mężczyzn (% mężczyzn w wieku 20-64 lat)	70,2	73,0	72,6	71,6	72,2	72,0
Stopa zatrudnienia starszych pracowników (% ludności w wieku 55-64 lat)	29,7	31,6	32,3	34,0	36,9	38,7
Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu (% zatrudnienia ogółem, w wieku 15 lat i starszych)	9,2	8,5	8,4	8,3	8,0	8,0
Zatrudnienie kobiet w niepełnym wymiarze czasu (% zatrudnionych kobiet, w wieku 15 lat i starszych)	12,5	11,7	11,6	11,5	11,1	11,3
Zatrudnienie mężczyzn w niepełnym wymiarze czasu (% zatrudnionych mężczyzn, w wieku 15 lat i starszych)	6,6	5,9	5,8	5,7	5,5	5,3
Zatrudnienie na czas określony (% zatrudnionych na podstawie umów na czas określony, w wieku 15 lat i starszych)	28,2	27,0	26,5	27,3	26,9	26,9
Przejście z zatrudnienia tymczasowego do stałego	4,6	4,6	5,8	4,2	:	:
Stopa bezrobocia ¹ (% ludności aktywnej zawodowo, grupa wiekowa 15-74)	9,6	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1
Stopa bezrobocia długotrwałego ² (% ludności aktywnej zawodowo)	4,9	2,4	2,5	3,0	3,6	4,1
Stopa bezrobocia wśród osób młodych (% osób aktywnych zawodowo w wieku 15-24 lat)	21,6	17,2	20,6	23,7	25,8	26,5
Stopa NEET wśród osób młodych (% ludności w wieku 15-24)	10,6	9,0	10,1	10,8	11,6	11,8
Osoby przedwcześnie rezygnujące z nauki i szkoleń zawodowych (% ludności w wieku 18-24 lat z co najwyżej wykształceniem średnim I stopnia, które nie kontynuują nauki ani szkoleń zawodowych)	5,0	5,0	5,3	5,4	5,6	5,7
Szkołnictwo wyższe (% ludności w wieku 30-34 lat z wykształceniem wyższym)	27,0	29,7	32,8	35,3	36,9	39,1
Formalna opieka nad dziećmi (od 1 do 29 godzin; % ludności w wieku poniżej 3 lat)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	:
Formalna opieka nad dziećmi (30 godzin lub więcej; % ludności w wieku poniżej 3 lat)	2,0	3,0	2,0	2,0	3,0	:
Wydajność pracy na pracownika (roczna zmiana w %)	2,2	1,2	1,2	3,4	3,3	3,7
Czas pracy w godzinach na pracownika (roczna zmiana w %)	-0,1	-0,2	-0,9	-0,2	-0,5	0,0
Wydajność pracy na godzinę pracy (roczna zmiana w %; w cenach stałych)	2,3	1,4	2,2	3,6	3,8	3,7
Koszt zatrudnienia na pracownika (roczna zmiana w %; w cenach stałych)	0,9	5,6	-0,2	3,3	0,9	2,1
Wzrost nominalnego jednostkowego kosztu (roczna zmiana w %)	2,6	7,5	2,2	1,3	0,7	1,0
Wzrost realnego jednostkowego kosztu (roczna zmiana w %)	-1,3	4,3	-1,4	-0,1	-2,3	-1,6
<p><u>Uwagi:</u></p> <p>¹ Za osoby bezrobotne uznaje się wszystkie osoby niezatrudnione, które aktywnie szukały pracy i były gotowe podjąć pracę natychmiast lub w ciągu dwóch tygodni. Ludność czynna zawodowo oznacza łączną liczbę osób zatrudnionych i niezatrudnionych.</p> <p>² Za długotrwale bezrobotne uznawane są osoby pozostające bez pracy przez co najmniej 12 miesięcy.</p> <p><u>Źródła:</u></p> <p>Służby Komisji (unijne badanie aktywności ekonomicznej ludności europejskiej i europejski system rachunków narodowych)</p>						

Wydatki na świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego (% PKB)	2006	2007	2008	2009	2010
Świadczenia chorobowe / opieka zdrowotna	3,84	3,93	4,45	4,72	4,51
Świadczenia inwalidzkie	1,88	1,64	1,52	1,32	1,37
Emerytury i renty rodzinne	11,52	10,77	10,93	11,43	11,33
Świadczenia rodzinne/ świadczenia na dzieci	0,82	0,79	0,73	0,75	0,79
Świadczenia z tytułu bezrobocia	0,57	0,40	0,35	0,40	0,42
Dodatki mieszkaniowe i świadczenia dla osób wykluczonych społecznie, gdzie indziej niesklasyfikowane	0,11	0,09	0,06	0,06	0,06
Ogółem	18,97	17,79	18,22	18,83	18,63
w tym: świadczenia uzależnione od dochodu	0,99	0,90	0,78	0,70	0,70
Wskaźniki dotyczące włączenia społecznego	2007	2008	2009	2010	2011
Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym ¹ (% ludności ogółem)	34,4	30,5	27,8	27,8	27,2
Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym dzieci (% osób w wieku 0-17 lat)	37,1	32,9	31,0	30,8	29,8
Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym osób starszych (% osób w wieku powyżej 65 lat)	27,3	26,9	25,8	24,4	24,7
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem ² (% ludności ogółem)	17,3	16,9	17,1	17,6	17,7
Wskaźnik poważnej deprivacji materialnej ³ (% ludności ogółem)	22,3	17,7	15,0	14,2	13,0
Odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy ⁴ (% osób w wieku 0-59 lat)	10,0	7,9	6,9	7,3	6,9
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem wśród osób zatrudnionych (% zatrudnionych)	11,7	11,5	11,1	11,5	11,1
Wpływ transferów socjalnych (z wyłączeniem emerytur) na zmniejszanie ubóstwa	34,7	32,7	27,5	27,9	26,6
Progi ubóstwa, wyrażone w walutach krajowych w cenach stałych ⁵	8187	9196	10048	10291	10555
Dochód brutto do dyspozycji (gospodarstwa domowe)	743459	806098	863531	903723	949586
Wskaźnik głębokości ubóstwa (w odniesieniu do mediany) (60% mediany zrównoważonego dochodu, wiek: ogółem)	24,0	20,6	22,7	22,2	21,4
<p><u>Notes:</u></p> <p>¹ Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym: osoby, które są zagrożone ubóstwem lub są dotknięte poważną deprivacją materialną lub żyją w gospodarstwie domowym o zerowej lub bardzo niskiej intensywności pracy.</p> <p>² Wskaźnik zagrożenia ubóstwem: odsetek osób, których zrównoważony dochód do dyspozycji jest na poziomie niższym niż 60% mediany krajowego zrównoważonego dochodu.</p> <p>³ Odsetek osób, które doświadczają co najmniej 4 z 9 deprivacji: nie mają wystarczających środków finansowych na i) zapłatę czynszu lub rachunków za media, ii) utrzymywanie odpowiedniej temperatury w domu, iii) pokrycie niespodziewanych wydatków, iv) jedzenie mięsa, ryb lub</p> <p>⁴ Osoby żyjące w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy: odsetek osób w wieku 0-59 żyjących w gospodarstwach domowych, w których osoby dorosłe (wyłączając dzieci pozostające na utrzymaniu) w ciągu ostatnich 12 miesięcy pracowały krócej niż przez 20% ich łącznego potencjalnego czasu pracy.</p> <p>⁵ W przypadku EE, CY, MT, SI, SK progi podano w wartościach nominalnych w euro; HICP - wskaźnik 100 w 2006 r. (badanie z 2007 r. odnosi się do dochodów z 2006 r.)</p> <p><u>Źródła:</u></p> <p>Wydatki na świadczenia z tytułu ochrony socjalnej - europejski system zintegrowanych statystyk na temat zabezpieczenia społecznego; włączenie społeczne - europejskie badanie warunków życia ludności (EU-SILC).</p>					

Tabela IX. Wyniki rynku produktowego i wskaźniki dotyczące polityki

Wskaźniki dotyczące wyników	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wydajność pracy ¹ w całej gospodarce (roczny wzrost w %)	2,7	1,2	1,2	3,4	3,3	3,7
Wydajność pracy ¹ w sektorze produkcyjnym (roczny wzrost w %)	b.d.	3,1	9,4	11,0	9,4	b.d.
Wydajność pracy ¹ w sektorach dostarczających energię, gaz, parę wodną i powietrze do układów klimatyzacyjnych (roczny wzrost w %)	b.d.	-10,9	-9,6	21,1	14,3	b.d.
Wydajność pracy ¹ w sektorze budowlanym (roczny wzrost w %)	b.d.	-8,8	5,7	9,0	5,2	3,9
Całkowita liczba wniosków patentowych ² na milion osób aktywnych zawodowo	8,3	13,6	15,4	17,4	b.d.	b.d.
Wskaźniki dotyczące polityki	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012
Egzekwowanie umów ³ (w dniach)	958	830	830	830	830	685
Czas potrzebny na rozpoczęcie działalności gospodarczej ³ (w dniach)	31	31	32	32	32	32
Wydatki na działalność badawczo-rozwojową (% PKB)	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	b.d.
Wykształcenie wyższe (% ludności w wieku 30-34 lat)	22,4	29,7	32,8	35,3	36,9	b.d.
Wydatki publiczne na edukację ogółem (% PKB)	5,28	5,08	5,10	b.d.	b.d.	b.d.
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Regulacja rynku produktowego ⁴ , ogółem (Wskaźnik; 0=nieregulowany; 6=maksymalnie regulowany)	b.d.	2,3	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Regulacja rynku produktowego ⁴ , rynek detaliczny (Wskaźnik; 0=nieregulowany; 6=maksymalnie regulowany)	b.d.	3,2	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Regulacja rynku produktowego ⁴ , sektory sieciowe ⁵ (Wskaźnik; 0=nieregulowany; 6=maksymalnie regulowany)	2,3	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Uwagi:

¹ Wydajność pracy jest zdefiniowana jako iloraz wartości dodanej brutto (w cenach stałych) i liczby zatrudnionych.

² Całkowita liczba wniosków patentowych złożonych w Europejskim Urzędzie Patentowym (EPO) na milion osób aktywnych zawodowo.

³ Metodyka dotycząca tego wskaźnika, w tym założenia, została przedstawiona szczegółowo na stronie <http://www.doingbusiness.org/methodology>.

⁴ Metodyka dotycząca wskaźników regulacji rynku produktowego została szczegółowo przedstawiona na stronie http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1,00.html. Najnowsze dostępne wskaźniki regulacji rynku produktowego dotyczą lat 2003 i 2008, z wyjątkiem sektorów sieciowych.

⁵ Połączone wskaźniki OECD w zakresie regulacji dotyczących energii, transportu i komunikacji (ETCR).

*Dane za 2007 r.

Źródło:

Służby Komisji, publikacja Banku Światowego "Doing Business" (dane dotyczące egzekwowania umów i czasu rozpoczęcia działalności gospodarczej) i OECD (dane dotyczące wskaźników regulacji rynku produktowego).

Tabela X. Ekologiczny wzrost gospodarczy

		2002- 2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wyniki w zakresie ekologicznego wzrostu							
<i>Makroekonomiczne</i>							
Energochłonność	kgoe / €	0,45	0,40	0,38	0,36	0,37	0,36
Intensywność emisji CO ₂	kg / €	1,85	1,66	1,56	1,46	1,47	b.d.
Intensywność zużycia zasobów (odwrotność produktywności zasobów)	kg / €	2,56	2,56	2,50	2,36	b.d.	b.d.
Produkcja odpadów	kg / €	b.d.	b.d.	0,54	b.d.	0,59	b.d.
Saldo handlu energią	% PKB	-1,9%	-2,6%	-3,1%	-2,3%	-2,7%	-3,3%
Waga energii w HICP	%	b.d.	16	13	13	13	14
Różnica między zmianą ceny energii i inflacją	%	b.d.	1	5,7	6,8	1,4	3,4
Podatki środowiskowe w relacji do opodatkowania pracy	wskaźnik	19,9%	20,8%	19,8%	21,1%	22,6%	b.d.
Podatki środowiskowe w relacji do podatków ogółem	wskaźnik	8,0%	7,8%	7,6%	8,2%	8,2%	b.d.
<i>Sektorowe</i>							
Energochłonność przemysłu	kgoe / €	0,34	0,28	0,24	0,22	0,21	b.d.
Udział energochłonnych branż przemysłu w gospodarce	% PKB	11,5	5,6	5,6	5,9	b.d.	b.d.
Ceny energii elektrycznej pobierane od małych przedsiębiorstw**	€ / kWh	b.d.	0,09	0,09	0,09	0,10	0,10
Ceny gazu pobierane od małych przedsiębiorstw***	€ / kWh	b.d.	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Wydatki publiczne na działalność badawczo-rozwojową w dziedzinie energii	% PKB	b.d.	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Wydatki publiczne na działalność badawczo-rozwojową w dziedzinie środowiska	% PKB	b.d.	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
Stopa recyklingu odpadów miejskich	wskaźnik	4,7%	7,7%	10,5%	17,4%	21,4%	b.d.
Udział emisji gazów cieplarnianych (GHG) objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji*	%	b.d.	51,3%	50,7%	49,9%	49,6%	50,6%
Energochłonność transportu	kgoe / €	b.d.	0,86	0,91	0,92	b.d.	b.d.
Intensywność emisji CO ₂ w transporcie	kg / €	b.d.	2,47	2,58	2,56	b.d.	b.d.
Bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię							
Uzależnienie od importu energii	%	b.d.	25,6%	30,6%	31,7%	31,5%	33,7%
Zróżnicowanie źródeł importu ropy	HHI	b.d.	0,58	0,58	0,62	0,64	n.a.
Zróżnicowanie koszyka energetycznego	HHI	b.d.	0,41	0,39	0,38	0,38	0,37
Udział energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym	%	b.d.	5,0%	5,6%	6,6%	7,2%	8,1%
<p><u>Uwagi dotyczące danego państwa:</u> Z uwagi na brak danych w tabeli nie uwzględniono roku 2012. <u>Ogólne wyjaśnienia dotyczące pozycji w tabeli:</u> Źródło: Eurostat, chyba że zaznaczono inaczej, wyjaśnienia ECFIN podane poniżej Wszystkie makroekonomiczne wskaźniki intensywności zostały wyrażone jako stosunek ilości fizycznej do PKB (w cenach z 2000 r.) Energochłonność: krajowe zużycie energii brutto (w kgoe) podzielone przez PKB (w EUR) Intensywność emisji CO₂: emisja gazów cieplarnianych (wyrażana w kg równoważników CO₂) podzielona przez PKB (w EUR) Intensywność zużycia zasobów: krajowe zużycie materiałów (w kg) podzielone przez PKB (w EUR) Produkcja odpadów (w kg) podzielona przez PKB (w EUR) Saldo handlu energią: saldo eksportu i importu energii, wyrażone jako odsetek PKB Waga energii w HICP: udział pozycji związanych z energią w koszyku spożycia stosowanym przy tworzeniu HICP Różnica między zmianą cen energii i inflacją: składnik energii w HICP oraz łączna inflacja HICP (roczna zmiana w %) Podatki środowiskowe w relacji do opodatkowania pracy lub podatków ogółem: z bazy danych DG TAXUD "Taxation trends in the European Union" Energochłonność przemysłu: iloraz wartości zużycia energii końcowej w przemyśle (w kgoe) i wartości dodanej brutto przemysłu (w EUR) Udział energochłonnych branż przemysłu w gospodarce: udział wartości dodanej brutto energochłonnych branż przemysłu w relacji do PKB Ceny energii elektrycznej i gazu pobierane od małych przedsiębiorstw: zużycie w przedziale 500 - 2000MWh i 10000 - 100000 GJ; dane z wyl. podatku VAT. Stopa recyklingu odpadów miejskich: wskaźnik odpadów miejskich poddanych recyklingowi w stosunku do odpadów miejskich ogółem Wydatki publiczne na badania i rozwój w dziedzinie energii lub środowiska: wydatki rządu poniesione na badania i rozwój (GBAORD) dla tych kategorii wyrażone jako % PKB Udział emisji gazów cieplarnianych (GHG) objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji: w oparciu o emisje gazów cieplarnianych zgodnie ze sprawozdaniami państw członkowskich przedkładanymi Europejskiej Agencji Środowiska z wyl. LULUCF) Energochłonność transportu: iloraz wartości zużycia energii końcowej w transporcie (w kgoe) i wartości dodanej brutto przemysłu transportowego (w EUR 2005) Intensywność emisji CO₂ w transporcie: iloraz emisji gazów cieplarnianych w transporcie i wartości dodanej brutto sektora transportu Zależność od importu energii: iloraz wartości importu energii netto i wartości krajowego zużycia energii brutto, w tym zużycia przez bunkry międzynarodowe Zróżnicowanie źródeł importu ropy: wskaźnik Herfindahla-Hirshmana (HHI), obliczany jako suma kwadratów udziałów w rynku państw pochodzenia Zróżnicowanie koszyka energetycznego: wskaźnik Herfindahla-Hirshmana w stosunku do gazu ziemnego, produktów naftowych ogółem, jądrowej energii cieplnej, energii ze źródeł odnawialnych oraz paliw stałych Udział energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym: udział procentowy w krajowym zużyciu energii brutto, wyrażony w tonach odpowiednika ropy naftowej *Dane tymczasowe (15 kwietnia 2013). Służby Komisji i EAŚ. ** Za 2007 r. średnia S1 i S2 dla DE, LU, NL, FI, SE i UK. Inne państwa mają tylko S2. *** Za 2007 r. średnia S1 i S2 dla IT, NL, FI, SE i UK. Inne państwa mają tylko S2.</p>							