



Bruksela, dnia 2.6.2014 r.
SWD(2014) 422 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji na 2014 r. dla POLSKI

Towarzyszący dokumentowi:

Zalecenie ZALECENIE RADY

**w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady
na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r.**

{COM(2014) 422 final}

SPIS TREŚCI

Streszczenie.....	3
1. Wstęp.....	5
2. Sytuacja i perspektywy gospodarcze	5
3. Wyzwania i ocena agendy politycznej.....	7
3.1. Polityka budżetowa i opodatkowanie.....	7
3.2. Sektor finansowy.....	18
3.3. Rynek pracy, edukacja i polityka społeczna	19
3.4. Środki strukturalne sprzyjające trwałemu wzrostowi i konkurencyjności.....	23
3.5. Modernizacja administracji publicznej	32
4. Wnioski	33
Tabela przeglądowa.....	35
Załącznik	42

STRESZCZENIE

Oczekuje się, że w 2014 r. polska gospodarka wyraźnie się ożywi po ostatnich dwóch latach spowolnienia gospodarczego. Główną siłą napędową wzrostu gospodarczego stanie się prawdopodobnie popyt krajowy, który stopniowo zastąpi eksport netto. Spodziewany jest zastój inwestycji publicznych, ale ożywienie inwestycji prywatnych w miarę poprawy perspektyw prywatnego popytu krajowego oraz wzrostu wykorzystania mocy produkcyjnych. Inflacja pozostanie na niskim poziomie, a stopa bezrobocia będzie nadal spadać. W rezultacie zwiększy się zaufanie, co polepszy warunki dalszego rozwoju działalności gospodarczej.

Ogólnie rzecz biorąc, Polska poczyniła pewne postępy w realizacji zaleceń z 2013 r. Do jesieni 2013 r. postęp w zakresie terminowej korekty nadmiernego deficytu był ograniczony. Od tego czasu, a także w następstwie nowego zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, sytuacja w zakresie finansów publicznych poprawiła się ze względu na wyższy od oczekiwanego wzrost gospodarczy oraz pewne dodatkowe środki. Poczyniono znaczne postępy zmierzające w kierunku wzmocnienia ram budżetowych, w szczególności przez przyjęcie stabilizującej (trwałej) reguły wydatkowej oraz usprawnienie koordynacji między różnymi szczeblami instytucji rządowych i samorządowych. Rząd rozpoczął przeprowadzanie reform w celu zwiększenia skuteczności administracji podatkowej oraz poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Działania na rzecz rozwiązania problemu bezrobocia osób młodych oraz podniesienia współczynnika aktywności zawodowej kobiet i zwiększenia szans na zatrudnienie pracowników w starszym wieku zmierzają w dobrym kierunku. Przyjęto strategię na rzecz uczenia się przez całe życie oraz poprawiono dostęp do placówek opieki nad dziećmi. Nie poczyniono jednak żadnych postępów w zwalczaniu segmentacji rynku pracy i nie podjęto żadnych działań w celu zreformowania specjalnych systemów emerytalnych dla rolników i górników. Polska przedstawiła obiecujące programy strategiczne mające na celu usprawnienie ram wspierania innowacji w prywatnych przedsiębiorstwach, ale realizacja tych programów jest na razie ograniczona. Ograniczony jest też postęp w zakresie poprawy mocy wytwórczych w sektorze energetyki, efektywności energetycznej oraz rozbudowy infrastruktury kolejowej, a zasięg łączności szerokopasmowej jest nadal niewielki. Odnotowano znaczny postęp w realizacji ambitnej reformy ułatwiającej dostęp do zawodów regulowanych oraz pewien postęp w poprawie otoczenia biznesu.

W efekcie Polska wciąż zmagają się z wyzwaniami wymagającymi ambitnych działań w celu utrzymania wzrostu i tworzenia miejsc pracy. Przedstawione przez Polskę plany polityczne uwzględniają większość tych kwestii. Krajowy program reform potwierdza zaangażowanie Polski w działania mające na celu zaradzenie problemom w obszarach zatrudnienia i sprzyjającego innowacjom otoczenia biznesu, a także w kwestiach związanych z energetyką, natomiast w programie konwergencji ponownie podkreślono zobowiązanie Polski do kontynuacji konsolidacji budżetowej. Stojące przed Polską wyzwania koncentrują się zasadniczo w czterech obszarach: finansów publicznych, aktywności zawodowej, infrastruktury oraz otoczenia biznesu i warunków sprzyjających innowacjom.

- **Finanse publiczne:** Wymagana jest dalsza konsolidacja budżetowa w celu skorygowania nadmiernego deficytu w terminowy i trwały sposób, a następnie działania zmierzające do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W tym względzie należy unikać cięć wydatków (na edukację, badania i innowacje) pobudzających wzrost. Istnieje możliwość poprawy efektywności nakładów na opiekę społeczną i ochronę zdrowia. Problemem jest wciąż niski poziom przestrzegania przepisów prawa podatkowego, zwłaszcza jeśli chodzi o skuteczność administracji podatkowej oraz poziom obciążenia administracyjnego podatników. Częste i niespójne stosowanie obniżonych stawek VAT prowadzi do strat w zakresie dochodów budżetowych oraz wysokich kosztów przestrzegania

przepisów prawa podatkowego dla przedsiębiorstw, a przy tym stanowi wadliwy i prowadzący do zakłóceń instrument redystrybucji. Polskim ramom budżetowym brakuje w pełni niezależnej rady budżetowej.

- **Rynek pracy, edukacja i polityka społeczna:** Zatrudnienie systematycznie rosło w latach 2004–2013. Niemniej jednak spóźnione skutki spowolnienia gospodarczego są nadal zauważalne i wskaźnik zatrudnienia pozostaje na niskim poziomie, zwłaszcza wśród kobiet i pracowników w starszym wieku. Bardzo wysoka jest wciąż stopa bezrobocia osób młodych. Szeroko rozpowszechnione stosowanie umów o pracę na czas określony, w tym umów cywilnoprawnych, które nie podlegają Kodeksowi pracy, często oznacza, że osoby pracujące na podstawie takich umów otrzymują niższe wynagrodzenie i mają ograniczony dostęp do szkoleń. Specjalny system emerytalny dla górników oraz zbyt szczodry system zabezpieczenia społecznego i preferencyjny system podatkowy dla rolników hamują mobilność zawodową między regionami i sektorami oraz efektywne wykorzystanie zasobów. Stałym zjawiskiem na rynku pracy jest niedopasowanie popytu na określone umiejętności do ich podaży. Niewystarczający jest nadal dostęp do dobrej jakości programów przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy. Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest wysoki w porównaniu z innymi państwami UE, nawet w przypadku osób zatrudnionych.
- **Infrastruktura:** Pomimo znacznych inwestycji w sieć drogową infrastruktura państwa, a zwłaszcza kolej i sieć energetyczna, jest wciąż słabo rozwinięta, co stanowi przeszkodę dla wzrostu. Ograniczona konkurencja wśród zasiedziałych dostawców energii elektrycznej, brak połączeń międzysystemowych z innymi państwami członkowskimi oraz przestarzałe moce wytwórcze w sektorze energetycznym sprawiają, że ceny energii utrzymują się na wysokim poziomie. Energochłonność gospodarki jest wysoka, a potencjalne zyski z poprawy efektywności energetycznej są znaczące. Polska wciąż pozostaje w tyle za innymi państwami członkowskimi w zakresie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych. Zasięg stacjonarnej łączności szerokopasmowej należy do najniższych w UE. Nadal utrzymują się problemy w dziedzinie środowiska dotyczące jakości powietrza oraz gospodarowania odpadami.
- **Badania i rozwój, innowacje oraz otoczenie biznesu:** Potencjał eksportowy Polski koncentruje się na wstępnych ogniwach łańcucha wartości, a ramy wspierania innowacji oraz badań i rozwoju są niepełne i wymagają znacznych dalszych inwestycji. Dobre wyniki gospodarcze Polski w okresie kryzysu opierały się na silnej bazie produkcyjnej oraz konkurencyjnych kosztach pracy. Chociaż przyjęto środki w celu stworzenia sprzyjającego innowacjom otoczenia biznesu, trzeba jeszcze poczekać na ich efekty w postaci wymiernej poprawy potencjału innowacyjnego polskich przedsiębiorstw. Uciążliwe warunki otoczenia biznesu oraz niewydajna administracja publiczna są obciążeniem dla wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Realizowana obecnie reforma mająca na celu zniesienie ograniczeń w dziedzinie usług świadczonych w ramach wolnych zawodów obniży koszty prowadzenia działalności gospodarczej i pobudzi wydajność gospodarki.

1. WSTĘP

W maju 2013 r. Komisja przedstawiła zbiór zaleceń dla Polski dotyczących polityki w zakresie reform gospodarczych i strukturalnych. Na podstawie tych zaleceń w lipcu 2013 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła siedem zaleceń dla Polski w formie zalecenia Rady. Zalecenia te dotyczyły konsolidacji budżetowej, krajowych ram budżetowych, bezrobocia wśród osób młodych, kobiet i osób starszych, potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw, infrastruktury publicznej oraz otoczenia biznesu. Niniejszy dokument roboczy służb Komisji zawiera ocenę stopnia wykonania tych zaleceń w Polsce.

Środki z zakresu polityki oceniono w świetle ustaleń zawartych w opracowanej przez Komisję rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2014 r.¹ oraz w trzecim rocznym sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania², które zostały opublikowane w listopadzie 2013 r. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego przedstawiono propozycje Komisji służące budowaniu niezbędnego wzajemnego porozumienia co do priorytetów działań w ramach polityki na szczeblu krajowym i unijnym w 2014 r. W dokumencie tym wyszczególniono pięć priorytetów, które mają być wskazówką dla państw członkowskich na drodze do odnowionego wzrostu: dążenie do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu; przywrócenie normalnych warunków kredytowania gospodarki; działanie na rzecz wzrostu gospodarczego i konkurencyjności obecnie i w przyszłości; walkę z bezrobociem i społecznymi skutkami kryzysu; oraz modernizację administracji publicznej. Sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania służy za narzędzie wstępnej diagnozy pozwalające określić, czy w państwach członkowskich istnieją zakłócenia równowagi makroekonomicznej lub ryzyko ich wystąpienia. W sprawozdaniu tym stwierdzono pozytywne oznaki wskazujące, że w Europie postępuje proces korekty zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Aby zapewnić pełne i trwałe przywrócenie równowagi, 16 państw członkowskich zostało wybranych do przeprowadzenia oceny sytuacji w zakresie narastania i likwidowania zakłóceń równowagi. Szczegółowe- wyniki tej oceny zostały opublikowane w dniu 5 marca 2014 r. wraz z komunikatem Komisji.³

W kontekście zaleceń z 2013 r., rocznej analizie wzrostu gospodarczego oraz sprawozdania przedkładanego w ramach mechanizmu ostrzegania Polska przedstawiła w dniu 24 kwietnia 2014 r. aktualizacje krajowego programu reform i programu konwergencji. Programy te zawierają szczegółowe informacje na temat postępów poczynionych od lipca 2013 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 szeroko zakrojonego procesu konsultacji z udziałem różnych zainteresowanych stron, w tym m.in. przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Jeśli chodzi o program konwergencji, przeprowadzono jedynie konsultacje w ograniczonym zakresie, z udziałem ekspertów.

2. SYTUACJA I PERSPEKTYWY GOSPODARCZE

Sytuacja gospodarcza

¹ COM(2013) 800 final.

² COM(2013) 790 final.

³ Oprócz 16 państw członkowskich wskazanych w sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania szczegółową oceną sytuacji objęto także Irlandię w następstwie konkluzji Rady, że państwo to powinno zostać w pełni włączone do zwykłych ram nadzoru po pomyślnym zakończeniu jego programu pomocy finansowej.

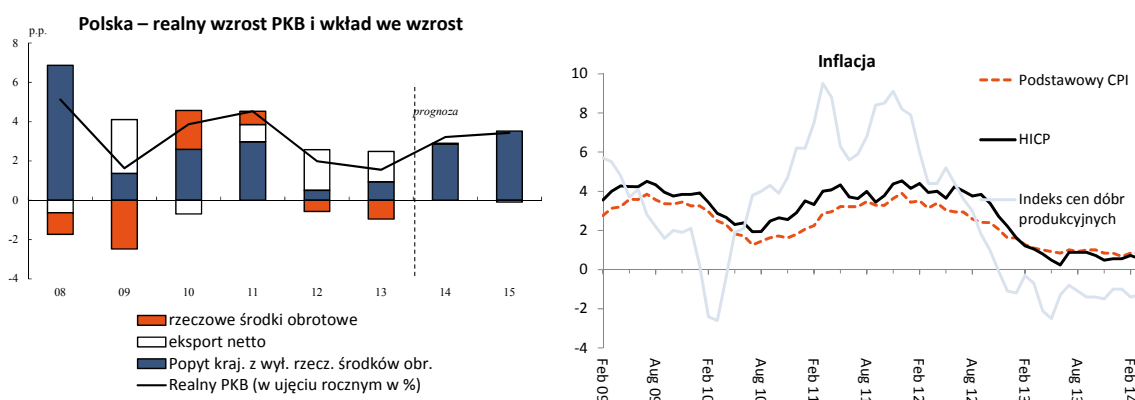
Pod koniec 2013 r. odnotowano ponowny wzrost aktywności gospodarczej, któremu sprzyjało ogólne ożywienie globalnej koniunktury. Po słabej pierwszej połowie roku w drugiej połowie 2013 r. zaobserwowano poprawę aktywności gospodarczej, co zaowocowało wzrostem realnego PKB o 1,6 % w skali roku. Wynik ten był lepszy od przewidywanego w poprzednim dokumencie roboczym służb Komisji (1,1 %) oraz znacznie przekraczał średnią UE (+0,1 %) i wyniki najbliższych Polsce państw członkowskich – Republiki Czeskiej, Węgier i Słowacji.

Początkowo ożywienie napędzał eksport, bazując na trwałych korzyściach z konkurencyjności cenowej i pozacenowej, zaś popyt krajowy pozostawał w tyle. W pierwszej połowie 2013 r. wzrost spożycia prywatnego był słaby, ponieważ pogorszyły się perspektywy na rynku pracy i nastroje konsumentów. W tej sytuacji wzrost inwestycji na początku 2013 r. był niewielki, częściowo z powodu znacznego spowolnienia inwestycji publicznych. Sytuacja gospodarcza zaczęła się poprawiać w trzecim kwartale 2013 r., kiedy wzrosło spożycie prywatne oraz inwestycje prywatne w efekcie zwiększenia zamówień zewnętrznych i poprawy zaufania wśród przedsiębiorstw.

W 2013 r. inflacja cen konsumpcyjnych została ograniczona do 0,8 % ze względu na niskie ceny towarów, mniejsze podwyżki cen administrowanych oraz słaby popyt krajowy. Stopa bezrobocia wzrosła z 10,1 % w 2012 r. do 10,3 % w 2013 r., co odzwierciedlało typowe opóźnienie między wzrostem gospodarczym a wynikami rynku pracy. Odnotowano znaczącą poprawę deficytu obrotów bieżących, który zmniejszył się z 3,4 % w 2012 r. do 1,6 %, dzięki silnemu ożywieniu w zakresie bilansu handlowego.

Polski sektor finansowy był rentowny i zwiększył swoje bufory kapitałowe. Współczynnik adekwatności kapitałowej (fundusze podstawowe, Tier 1) dla całego sektora bankowego wzrósł z 13,1 % w 2012 r. do 14,2 % w 2013 r., czyli znacznie powyżej poziomu wymaganego na mocy pakietu Bazylea III (8,5 %, włączając bufor zabezpieczający). Słaba aktywność gospodarcza wpłynęła na rentowność sektora bankowego, którego stopa zwrotu z aktywów zmniejszyła się do 1,1 % w porównaniu z 1,4 % w 2012 r. Niewielki wzrost realnego PKB oraz niestabilna sytuacja na rynku pracy nie wpłynęły jednak na jakość aktywów: odsetek kredytów zagrożonych zmniejszył się z 8,8 % w 2012 r. do 8,5 % w 2013 r. i oczekuje się, że będzie nadal spadał w roku 2014. Do grudnia 2013 r. kredyty na rzecz sektora niefinansowego wzrosły o 3,5 % w ujęciu- rocznym z 1,2 % w 2012 r., do czego przyczynił się wzrost kredytów hipotecznych (4,5 %) i kredytów udzielanych dużym przedsiębiorstwom (6,1 %).

Wykres 1: Główne wskaźniki makroekonomiczne



Prognoza gospodarcza

Poprawiają się perspektywy dla najważniejszych partnerów handlowych Polski, co najprawdopodobniej przyczyni się do wzrostu w 2014 r. Prognozuje się wzrost realnego PKB o 3,2 % w 2014 r. z 1,6 % w 2013 r., w miarę poprawy globalnej sytuacji gospodarczej. Prawdopodobnie wpłynie to na sektor dóbr podlegających wymianie handlowej, a ostatecznie sprzyjać będzie popytowi krajowemu. Oczekuje się jedynie umiarkowanego zwiększenia inwestycji publicznych z uwagi na wymogi konsolidacji budżetowej w ramach procedury nadmiernego deficytu. Przewiduje się jednak wzrost inwestycji prywatnych w następstwie zwiększenia prywatnego popytu krajowego oraz lepszego wykorzystania mocy produkcyjnych. Umiarkowana poprawa sytuacji na rynku pracy oraz ograniczona inflacja prawdopodobnie korzystnie wpłyną na spożycie prywatne.

Prognozuje się, że popyt krajowy wzrośnie jeszcze bardziej w 2015 r., kiedy spodziewane jest większe ożywienie gospodarcze w strefie euro. Spożycie prywatne ma się zwiększyć w następstwie dalszej poprawy otoczenia zewnętrznego oraz lepszych warunków na rynku pracy. W tej sytuacji oczekuje się też wzrostu inwestycji prywatnych finansowanych ze zwiększenia podaży kredytów oraz narosłych zysków. Równolegle rosnać będzie import spowodowany większym popytem krajowym, co doprowadzi do niewielkiego zwiększenia deficytu obrotów bieżących do 2,3 % PKB w 2015 r. z 1,6 % PKB w 2013 r. Ogólnie rzecz biorąc, oczekuje się, że w 2015 r. wzrost realnego PKB osiągnie poziom 3,4 %, a więc znacząco wyższy niż średnia UE wynosząca 2 % oraz wskaźniki najbliższych Polsce państw członkowskich. W 2014 r. inflacja pozostanie na poziomie 1,1 %, dzięki umiarkowanym podwyżkom wynagrodzeń i w zgodzie ze słabą zewnętrzną presją inflacyjną. W 2015 r. inflacja ma wzrosnąć do 1,9 % w następstwie przyspieszenia popytu krajowego. Stopa bezrobocia ma się stopniowo zmniejszać, z 10,3 % w 2013 r. do 9,5 % w 2015 r.

Krótkoterminowe perspektywy Polski w zakresie wzrostu są wysoce zależne od otoczenia ekonomicznego w sąsiednich państwach. Pogorszenie sytuacji na Ukrainie może mieć negatywny wpływ na gospodarkę Polski. Po pierwsze polski eksport może się znacząco zmniejszyć, zwłaszcza eksport żywności, produktów chemicznych i maszyn. Po drugie zakłócenia w imporcie ropy i gazu mogą wywołać poważne skutki dla polskiego przemysłu. Po trzecie spadek zaufania przedsiębiorstw i konsumentów może mieć bezpośredni wpływ na popyt krajowy, a ponadto może nastąpić odpływ inwestorów zagranicznych, prowadząc do zwiększonej niestabilności przepływów kapitałowych.

Krajowy program reform i program konwergencji opierają się na tych samych prognozach makroekonomicznych. Na 2014 r. władze Polski prognozują wzrost realnego PKB o 3,3 % oraz zakładają, że wkład popytu krajowego we wzrost gospodarczy wyniesie +2,8 punktu procentowego, co jest zgodne z prognozą Komisji. Na 2015 r. władze Polski prognozują wzrost realnego PKB o 3,8 %, a więc wyższy niż zakłada prognoza Komisji z wiosny 2014 r. (+3,4 %). Scenariusz makroekonomiczny nie obejmuje oszacowania wpływu reform strukturalnych na zmienne makroekonomiczne.

3. WYZWANIA I OCENA AGENDY POLITYCZNEJ

3.1. Polityka budżetowa i opodatkowanie

Rozwój sytuacji budżetowej oraz dynamika zadłużenia

W programie konwergencji na 2014 r. Polska planuje poprawę sytuacji budżetowej w celu skorygowania nadmiernego deficytu w terminie do 2015 r. oraz osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2018 r.. Program ma na celu poprawę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych z deficytu wynoszącego 4,3 % PKB w 2013 r. do 2,5 % PKB w 2015 r., a więc do poziomu poniżej wartości referencyjnej 3 % PKB przed terminem wyznaczonym przez Radę w ramach procedury nadmiernego deficytu (zob. ramka 2). W programie potwierdzono poprzedni średniookresowy cel budżetowy -1% PKB i

założono, że zostanie on osiągnięty do 2018 r., a więc dwa lata później niż planowano w zeszłorocznej aktualizacji programu. Średniookresowy cel budżetowy jest surowszy od wymaganego na mocy paktu stabilności i wzrostu (-2 % PKB).

W 2013 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 4,3 % PKB, czyli znacznie powyżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie oraz poziomu 3,5 % PKB zakładanego w ubiegłorocznym programie, jednak wzrost realnego PKB w 2013 r. okazał się nieco lepszy od prognozowanego. Przyczyniły się do tego zarówno wyższe wydatki ogółem (o 0,6 % PKB), jak i niższe dochody ogółem (o 0,3 % PKB). Po stronie wydatków odchylenie względem programu z 2013 r. było spowodowane wyższym poziomem transferów socjalnych oraz zużyciem pośrednim, zaś po stronie dochodów niższe od planowanych okazały się podatki od produkcji i importu.

Na profil salda nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014-2015 znaczący wpływ wywiera wprowadzona w grudniu 2013 r. zmiana systemowej reformy emerytalnej, w szczególności transfer aktywów z drugiego do pierwszego filara emerytalnego: jednorazowy transfer aktywów o wartości około 9 % PKB w 2014 r. oraz roczne transfery aktywów osób przechodzących na emeryturę w najbliższych 10 latach. Według obowiązujących obecnie reguł rachunkowości europejskiego systemu rachunków (ESA 95) takie transfery traktuje się jak dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zgodnie z nowymi przepisami (ESA 2010), które wejdą w życie jesienią tego roku, takie transfery nie będą już zaliczane do dochodów. W konsekwencji w programie zakłada się nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 5,8 % PKB w 2014 r., a następnie deficyt równy -2,5 % PKB w 2015 r. zgodnie z ESA 95. Po wyłączeniu tych transferów aktywów saldo nominalne przewidziane w programie wynosiłoby -3,5 % w 2014 r. oraz -2,7 % w 2015 r. W ujęciu strukturalnym program przewiduje poprawę (ponownie obliczonego) salda strukturalnego w wysokości 1,2 % PKB w 2014 r. oraz 0,6 % PKB w 2015 r.

Korekta budżetowa przewidziana przez władze Polski jest równomiernie rozłożona na lata 2014 i 2015, przy założeniu poprawy deficytu nominalnego o 0,8% w każdym roku (z wyłączeniem transferów aktywów z prywatnych funduszy emerytalnych). Korekta dotyczy głównie środków po stronie wydatków, ze spadkiem stosunku wydatków do PKB o 1,5 punktu procentowego w latach 2013-2015 i jednoczesnym wzrostem stosunku dochodów do PKB o 0,4 punktu procentowego (0,2 p.p. z wyłączeniem transferów aktywów funduszy emerytalnych). Cele budżetowe obarczone są ryzykiem realizacji w świetle odchyleń, które miały miejsce w przeszłości, oraz zbliżających się wyborów. Z drugiej strony saldo budżetowe może się okazać lepsze od planowanego, w przypadku gdy więcej osób zdecyduje się nie pozostać w drugim filarze systemu emerytalnego (w programie zakłada się, że w drugim filarze zostanie 50 % osób, co jest założeniem konserwatywnym, biorąc pod uwagę, że opcją domyślną w przypadku braku jednoznacznej deklaracji jest przeniesienie wszystkich aktywów danej osoby do pierwszego filara, a prywatne fundusze emerytalne nie mają prawa do reklamy), przez co zwiększy się kwota składek na ubezpieczenia społeczne zatrzymanych w pierwszym filarze.

Ścieżka konsolidacji nakreślona przez władze Polski jest szybsza od przewidywanej w prognozie Komisji z wiosny 2014 r. Prognozowane przez Komisję na 2014 r. saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości +5,7 % PKB (-3,6 % PKB z wyłączeniem transferów aktywów funduszy emerytalnych) jest podobne do przewidywań władz Polski. Na 2015 r. Komisja przewiduje jednak deficyt w wysokości 2,9 % PKB (3,1 % PKB z wyłączeniem transferów aktywów), a więc o 0,4 % PKB wyższy od prognozowanego przez władze Polski. Różnica ta wynika głównie z faktu, że zgodnie z ogólnie przyjętą praktyką prognoza Komisji nie obejmuje jeszcze przyszłego wpływu budżetu na 2015 r.,

który będzie znany dopiero w połowie października. Świadczy o tym na przykład wyższy prognozowany poziom wydatków bieżących, zwłaszcza zużycia pośredniego. Komisja przewiduje, że zużycie pośrednie będzie podążało za wzrostem nominalnego PKB (zgodnie z dynamiką ostatnich lat), natomiast władze Polski zakładają, że jego udział w PKB spadnie. Bardziej ostrożne prognozy Komisji dotyczące wartości salda nominalnego znajdują też odzwierciedlenie w jej szacunkach salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Strukturalne saldo budżetowe ma się poprawić o 1 % w 2014 r. i o 0,4 % w 2015 r.

Polska podlega obecnie części naprawczej paktu stabilności i wzrostu (zob. ramka 2). Zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu na Polskę nałożono wymóg osiągnięcia docelowego deficytu nominalnego w wysokości 4,8 % PKB w 2013 r., 3,9 % PKB w 2014 r. oraz 2,8 % PKB w 2015 r. (z wyłączeniem wpływu transferów aktywów z prywatnych funduszy emerytalnych w wyniku przeprowadzonej w grudniu 2013 r. zmiany poprzedniej reformy emerytalnej). Zalecenie to jest spójne z poprawą salda strukturalnego o 1 % PKB w 2014 r. i o 1,2 % PKB w 2015 r. zakładanego w prognozie Komisji z jesieni 2013 r.

Polska osiągnęła cel w zakresie deficytu nominalnego w 2013 r. i oczekuje się, że zrealizuje go także w 2014 r. Deficyt nominalny wynoszący 4,3% PKB w 2013 r. był niższy od zalecanego poziomu 4,8% PKB. Wyznaczony w programie konwergencji cel zakładający deficyt w wysokości 3,5 % PKB w 2014 r. (z wyłączeniem transferów aktywów związanych z reformą emerytalną) również mieści się poniżej zalecanego poziomu. W prognozie Komisji z wiosny 2014 r. przewiduje się deficyt nominalny w wysokości 3,6 % PKB (z wyłączeniem transferów aktywów emerytalnych), zasadniczo zgodny z celem programu, a zatem również nieprzekraczający docelowego deficytu nominalnego określonego w zaleceniu. W przypadku 2015 r. wyznaczony w programie cel zakładający deficyt w wysokości 2,7 % PKB (z wyłączeniem transferów aktywów emerytalnych) jest nieco ambitniejszy od zalecanego poziomu. W prognozie Komisji z wiosny 2014 r., w której przyjęto założenie, że nie nastąpi zmiana aktualnej polityki, przewiduje się deficyt na 2015 r. (z wyłączeniem wpływu transferu aktywów) w wysokości 3,1 % PKB, a więc wyższy od zalecanego poziomu.

Zmiana salda strukturalnego w 2014 r. jest zgodna z zaleceniem. Zgodnie z programem planowana zmiana wynosi 1,2 % PKB, a więc przewyższa wymaganą przez Radę korektę o 1 %. W prognozie Komisji z wiosny 2014 r. przewiduje się nieco niższą korektę, wynoszącą 1 % PKB, która jednak jest wciąż zgodna z zaleceniem, choć z węższym marginesem. Na 2015 r. program zakłada docelową zmianę salda strukturalnego o 0,6 % PKB, a więc niższą od zalecanego poziomu. W prognozie Komisji z wiosny 2014 r., w której zakłada się, że nie nastąpi zmiana aktualnej polityki, przewiduje się jeszcze niższą korektę – o 0,4 % PKB, a więc znacznie poniżej zalecanego poziomu 1,2 % PKB.

Korekta budżetowa przewidziana w programie i w sprawozdaniu z faktycznych postępów opiera się na zestawie środków, których łączny wpływ według polskich władz ma wynieść 1,05 % PKB w 2014 r. oraz 1,1 % PKB w 2015 r. Zob. streszczenie najważniejszych zgłoszonych środków w ramce 1 poniżej. Większość tych środków przedsięwzięto jednak jeszcze przed przyjęciem przez Radę w dniu 10 grudnia 2013 r. nowych zaleceń w ramach procedury nadmiernego deficytu, a więc zostały one już uwzględnione w prognozie służb Komisji z jesieni 2013 r. W ocenie Komisji przedsięwzięte od tamtej pory dodatkowe środki mają jedynie marginalne skutki w 2014 r, zaś w 2015 r. oczekuje się, że spowodują redukcję deficytu o około 0,1 % PKB.

Wysilek fiskalny na podstawie skorygowanej zmiany salda strukturalnego oraz oddolnej oceny nie spełnia wymogów określonych przez Radę. Po skorygowaniu ze względu na spadek potencjalnego wzrostu od czasu wydania decyzji Rady, a także ze względu na zmiany w zakresie dochodów w porównaniu do prognoz, na których oparto decyzję Rady,

skorygowaną poprawę salda strukturalnego szacuje się na 0,6 % PKB w 2014 r., a więc poniżej poziomu wymaganego przez Radę. Te braki znajdują potwierdzenie w oddolnej ocenie, w której oszacowano wielkość dodatkowego wysiłku fiskalnego w 2014 r. na podstawie działań dyskrecyjnych po stronie dochodów oraz zmian w wydatkach pomiędzy scenariuszem bazowym służącym za podstawę decyzji Rady a prognozą Komisji z wiosny; według tej oceny wysiłek fiskalny wynosi -0,1 % PKB w porównaniu do wymaganych 0,4 % PKB. Na 2015 r. przy założeniu niezmienionej polityki prognozowana skorygowana zmiana salda strukturalnego wynosi 0,1 % PKB, a więc znacznie poniżej poziomu 1,2 % PKB wymaganego w zmienionym zaleceniu Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. W oddolnej ocenie potwierdzono te braki, szacując, że wysiłek fiskalny w 2015 r. wyniesie -0,8 % PKB, znacznie mniej niż wysiłek uznany za konieczny w czasie, gdy wydano zalecenie.

Podsumowując, zgodnie z prognozą Komisji saldo nominalne i poprawa salda strukturalnego w 2014 r. mają być zgodne z nowym zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, choć w przypadku salda strukturalnego cel ten zostanie z ledwością osiągnięty. Przed przedstawieniem budżetu na 2015 r. służby Komisji oczekują jednak, że w 2015 r. saldo nominalne i poprawa salda strukturalnego nie osiągną wartości docelowych zalecanych przez Radę. Korekta obarczona jest ryzykiem, albowiem wysiłek fiskalny mierzony zarówno za pomocą skorygowanej zmiany salda strukturalnego, jak i oddolnej oceny, mieści się znacznie poniżej zalecanego poziomu.

Rubryka 1. Główne środki budżetowe

Dochody	Wydatki
2014 r.	
<ul style="list-style-type: none"> • Zmiana systemowej reformy emerytalnej: transfer aktywów z prywatnych funduszy emerytalnych (+9 %) (jednorazowy)* • Zmiana systemowej reformy emerytalnej: „suwak” (+0,3 %)* • Zmiana systemowej reformy emerytalnej: wyższe składki na ubezpieczenia społeczne (+0,2 %) • Środki służące poprawie przestrzegania przepisów prawa podatkowego oraz skuteczności administracji podatkowej (0,1 %) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ograniczenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę (-0,2 %) • Stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego (-0,1 %) • Zmiana systemowej reformy emerytalnej: niższe koszty finansowania dłużnego z powodu transferu aktywów emerytalnych (-0,4 %) • Częściowe zamrożenie wynagrodzeń w sektorze publicznym (-0,1 %)
2015 r.	
<ul style="list-style-type: none"> • Zmiana systemowej reformy emerytalnej: „suwak” (+0,2 %)* • Zmiana systemowej reformy emerytalnej: wyższe składki na ubezpieczenia społeczne (+0,5 %) • Środki służące poprawie przestrzegania przepisów prawa podatkowego oraz skuteczności administracji podatkowej (0,1 %) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ograniczenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę (-0,2 %) • Stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego (-0,2 %) • Częściowe zamrożenie wynagrodzeń w sektorze publicznym (-0,1 %)
<p><u>Uwaga:</u> 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. W tabeli ujęto środki, których wpływ wyniesie co najmniej 0,1 % PKB.</p> <p>* Środki te mają wpływ na dochody według reguł ESA 95, lecz nie będą traktowane w ten sposób na mocy przepisów ESA 2010.</p>	

Przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce w okresie objętym programem nie przekroczy 60 % PKB. Władze krajowe przewidują ostry spadek długu z 57,1 % PKB w 2013 r. do 49,5 % PKB w 2014 r., głównie dzięki znacznemu jednorazowemu transferowi aktywów funduszy emerytalnych, i utrzymanie go na tym poziomie w 2015 r. Komisja zapowiada podobną tendencję, choć przy nieco wyższym wskaźniku zadłużenia wynoszącym 49,9 % w 2015 r. z uwagi na bardziej ostrożne prognozy dotyczące salda sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ponieważ wskaźnik zadłużenia kształtuje się poniżej stopy referencyjnej w okresie objętym programem, wartość referencyjna dotycząca redukcji długu nie ma zastosowania.

Ramka 2. Procedura nadmiernego deficytu w odniesieniu do Polski

Polska podlega obecnie części naprawczej paktu stabilności i wzrostu. Rada wszczęła procedurę nadmiernego deficytu w dniu 13 maja 2009 r. i zaleciła Polsce korektę nadmiernego deficytu najpóźniej do 2014 r. W dniu 10 grudnia 2013 r. Rada zdecydowała na podstawie art. 126 ust. 8 Traktatu, że Polska nie podjęła skutecznego działania w odpowiedzi na jej zalecenie, i wydała nowe zalecenie na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu.

Polsce wyznaczono czas do dnia 15 kwietnia 2014 r. na podjęcie skutecznego działania w celu zapewnienia trwałej korekty nadmiernego deficytu do 2015 r. oraz na złożenie szczegółowego sprawozdania na temat planowanej strategii konsolidacji, która ma służyć osiągnięciu wyznaczonych celów. Zgodnie z zaleceniem Rady Polska powinna osiągnąć docelowy deficyt nominalny wynoszący 4,8 % PKB w 2013 r., 3,9 % PKB w 2014 r. oraz 2,8 % PKB w 2015 r. (wyłączając wpływ transferów aktywów z prywatnych funduszy emerytalnych w wyniku przeprowadzonej w grudniu 2013 r. zmiany poprzedniej reformy emerytalnej). Zalecenie to jest spójne z poprawą salda strukturalnego o 1 % PKB w 2014 r. i o 1,2 % PKB w 2015 r. na podstawie prognozy Komisji z jesieni 2013 r.

Polsce zalecono rygorystyczne wdrożenie środków, które już zapowiedziała i przyjęła, oraz uzupełnienie ich dodatkowymi środkami w celu osiągnięcia trwałej korekty nadmiernego deficytu do 2015 r. Oczekuje się też, że Polska przeznaczy wszystkie nieoczekiwane zyski na redukcję deficytu.

Zwrócono się też do władz Polski o:

(i) poprawę jakości finansów publicznych, w szczególności przez zminimalizowanie cięć wydatków na inwestycje infrastrukturalne pobudzające wzrost oraz przeprowadzenie dokładnego przeglądu wydatków socjalnych i ich efektywności;

(ii) poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego i zwiększenie skuteczności administracji podatkowej oraz

(iii) nadanie bardziej wiążącego charakteru instytucjonalnym ramom finansów publicznych i zwiększenie ich przejrzystości, przez: dostosowanie definicji wykorzystywanych w systemie rachunków narodowych do standardów ESA i zapewnienie ich wystarczająco szerokiego zakresu; usprawnienie śródrocznego monitorowania wykonania budżetu i zapewnienie skutecznego i terminowego monitorowania zgodności z trwałą regułą wydatkową, w oparciu o wiarygodną i niezależną analizę przeprowadzaną przez niezależne organy lub organy niezależne funkcjonalnie od organów budżetowych.

Na koniec, aby zapewnić powodzenie strategii konsolidacji budżetowej, Rada podkreśliła, że ważne dla Polski byłoby wsparcie konsolidacji budżetowej kompleksowymi reformami strukturalnymi, zgodnie z zaleceniami Rady w ramach europejskiego semestru.

W wyznaczonym terminie i zgodnie z ostatnim zaleceniem Rady na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu władze Polski przedłożyły Komisji sprawozdanie przedstawiające strategię konsolidacji mającą na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego.

Ramy budżetowe

Polska wprowadziła nową stabilizującą (trwałą) regułą wydatkową zgodnie z zaleceniem Rady z 2013 r. dotyczącym uchwalenia takiej reguły spójnej z ESA 95. Reguła ta ogranicza wzrost wydatków do średniego wskaźnika wzrostu realnego PKB z ośmiu lat pomnożonego przez prognozowaną inflację. Poziom wydatków zostaje zredukowany za pomocą mechanizmu korekty finansowej, w przypadku gdy dług publiczny / deficyt sektora instytucji

rządowych i samorządowych przekraczają pewne progi lub występują narosłe odchylenia od celu średniookresowego w zakresie salda sektora instytucji rządowych i samorządowych. Nowa reguła ma szansę usprawnić polskie ramy budżetowe. Jest ona zbliżona do ESA 95, albowiem określa poziom wydatków dla prawie całego sektora instytucji rządowych i samorządowych⁴, a mechanizm korekty finansowej tej nowej reguły opiera się na wynikach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Poza najważniejszymi właściwościami nowej reguły jej skuteczność będzie zależała od tego, w jaki sposób zostanie rzeczywiście wdrożona, szczególnie zważywszy na częste zmiany ram budżetowych dokonywane w przeszłości. Ogólnie rzecz biorąc (z uwzględnieniem powyższego zastrzeżenia), zalecenie z 2013 r. dotyczące wprowadzenia nowej trwałej reguły wydatkowej zostało w pełni zrealizowane.

Polska wzmocniła mechanizmy rocznej i średniookresowej koordynacji budżetowej na różnych szczeblach instytucji rządowych i samorządowych, zgodnie z zaleceniem Rady.

Po pierwsze, zgodnie z nową stabilizującą regułą wydatkową, w przypadku gdy przewiduje się, że wydatki instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym będą rosły szybciej niż zakłada to dynamika przewidziana w regule, wówczas reszta sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie musiała to zrekompensować, odpowiednio dostosowując poziom planowanych wydatków. Ponadto, w przypadku gdy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych okaże się nazbyt wysoki z powodu podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym, wówczas odchylenia od celu średniookresowego są kumulowane i jeśli ich suma przekracza określony próg, do wzoru reguły dodaje się element korekty. Po drugie, począwszy od 2014 r., obowiązujące jednolite ograniczenia poziomu długu oraz kosztów obsługi długu instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym zostały zastąpione indywidualnymi ograniczeniami zadłużenia, które odzwierciedlają zdolności gospodarcze poszczególnych jednostek do spłaty zobowiązań. Po trzecie, regionalne izby obrachunkowe zyskały uprawnienia do nakładania na instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym wymogu sporządzenia programu naprawczego, w przypadku gdy takiej instytucji samorządowej grozi ryzyko, że nie będzie w stanie wypełniać swoich obowiązków publicznych oraz że przekroczy wyznaczony dla niej indywidualny próg zadłużenia. Po czwarte, instytucje rządowe na szczeblu centralnym wprowadziły jednolity rodzaj długoterminowej prognozy finansowej dla instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Podsumowując, w tej dziedzinie odnotowano znaczny postęp.

Polska wprowadziła pewne inne zmiany do ram budżetowych, które osłabiły ich rygorystyczność

Po pierwsze, specjalny mechanizm korekty finansowej stosowany w przypadku przekroczenia 50 % progu wskaźnika zadłużenia (zgodnie z którym stosunek deficytu do dochodów w danym roku nie może być wyższy niż w roku poprzednim) został zawieszony w korekcie budżetu z 2013 r., a następnie całkowicie usunięty na mocy ustawy wprowadzającej stabilizującą regułę wydatkową. Po drugie, tą samą ustawą zniesiono przepis, który zabraniał przyjmowania określonych aktów prawnych w okresie, gdy Polska podlega procedurze nadmiernego deficytu: w tym aktów zawierających wyjątki, ulgi i odliczenia, których skutkiem finansowym może być redukcja dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych; a także aktów powodujących zwiększenie wydatków z budżetu państwa, których nie przewidywała poprzednia reguła wydatkowa (obowiązująca do 2014 r.). Wreszcie, tą samą ustawą wycofano przepis, zgodnie z którym projekt budżetu na dany rok nie może zawierać deficytu wyższego od deficytu określonego na ten rok w wieloletnim planie finansowym państwa.

⁴ W szczególności dotyczy to środków publicznych zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (bank będący własnością państwa) – w tym Krajowego Funduszu Drogowego.

Polskim ramom budżetowym brakuje w pełni niezależnej rady budżetowej, elementu instytucjonalnego, który już został ustanowiony lub jest obecnie tworzony w prawie wszystkich państwach członkowskich UE. Obecne ramy budżetowe zawierają pewne pozytywne elementy dotyczące oceny *ex-ante* rządowych prognoz makroekonomicznych oraz kontroli *ex-post* polityki budżetowej rządu. Na etapie przygotowawczym Rada Polityki Pieniężnej Narodowego Banku Polskiego przedstawia opinię dotyczącą założeń makroekonomicznych stanowiących podstawę budżetu państwa; prowadzi się też konsultacje z partnerami społecznymi. *Ex-post* Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Sejmowi doroczny raport z wykonania ustawy budżetowej oraz zgodności z przepisami regulującymi proces budżetowy. Kompetencje niezależnej rady budżetowej byłyby jednak szersze. Co do zasady obejmowałyby one: 1) kontrole *ex-ante* zgodności z regułami fiskalnymi, ocenę prognoz makroekonomicznych i budżetowych oraz analizę długoterminowej- stabilności finansów publicznych; 2) ocenę *ex-post* zgodności z regułami fiskalnymi. Wydając rządowi regularne zalecenia dotyczące polityki budżetowej, taki organ mógłby się znacząco przyczynić do poprawy jakości debaty publicznej na temat finansów publicznych. Jak wspomniano powyżej, ramy budżetowe Polski były często zmieniane w ostatnim czasie i niektóre z tych zmian przeszły w dużej mierze niezauważone. Rada budżetowa mogłaby odegrać kluczową rolę w uświadamianiu społeczeństwa na temat tych kwestii.

Długoterminowa stabilność finansów publicznych

Zagrożenie stabilności finansów publicznych Polski w perspektywie średniookresowej jest na średnim poziomie. Luka w średniookresowej stabilności finansów publicznych⁵, która pokazuje, jaka korekta jest wymagana do 2020 r., aby wskaźniki zadłużenia osiągnęły poziom 60 % PKB do 2030 r., wynosi 0,2 % PKB. Jest to przede wszystkim związane ze strukturalnym saldem pierwotnym w 2015 r. (-0,2 % PKB w 2015 r.). W perspektywie długoterminowej Polsce grozi średnie ryzyko zagrożenia stabilności finansów publicznych. Ma to związek przede wszystkim ze strukturalnym saldem pierwotnym w 2015 r. oraz prognozowanymi kosztami starzenia się społeczeństwa (odpowiednio: 1,4 oraz 1,1 punktu procentowego PKB w bardzo długiej perspektywie), zwłaszcza w dziedzinie opieki zdrowotnej. Luka w długookresowej stabilności finansów publicznych⁶, która pokazuje korekty wymagane dla zapewnienia, aby wskaźniki zadłużenia nie rosły stale, wynosi 2,5 % PKB. Zagrożenia będą większe, jeżeli strukturalne saldo pierwotne zacznie ponownie

⁵ Zob. tabela V. Wskaźnik luki w średniookresowej stabilności finansów publicznych (S1) pokazuje, jaka korekta z góry jest wymagana, jeśli chodzi o trwałą poprawę strukturalnego salda pierwotnego, która ma zostać wprowadzona do 2020 r., a następnie utrzymana przez następne dziesięciolecie, tak aby wskaźniki zadłużenia wróciły do poziomu 60 % PKB w 2030 r., uwzględniając finansowanie do wyznaczonej daty docelowej wszelkich dodatkowych wydatków wynikających ze starzenia się społeczeństwa. Do oceny skali wyzwania w zakresie stabilności finansów publicznych użyto następujących progów: i) jeśli wartość S1 mieści się poniżej zera, zagrożenie dla danego państwa uznaje się za niskie; ii) jeśli wymagana jest korekta strukturalna salda pierwotnego wynosząca do 0,5 punktu procentowego PKB rocznie do 2020 r. po ostatnim roku objętym prognozą z jesieni 2013 r. (rok 2015) – co oznacza skumulowaną korektę równą 2,5 punktu procentowego – zagrożenie uznaje się za średnie; iii) jeśli przekracza 2,5 punktu procentowego (tj. konieczna jest korekta strukturalna powyżej 0,5 punktu procentowego PKB rocznie) zagrożenie uznaje się za wysokie.

⁶ Zob. tabela V. Wskaźnik luki w długookresowej stabilności finansów publicznych (S2) pokazuje natychmiastową i trwałą korektę wymaganą do przestrzegania międzyokresowego ograniczenia budżetowego, w tym koszty starzenia się społeczeństwa. Wskaźnik S2 składa się z dwóch komponentów: i) wyjściowej sytuacji budżetowej, która pokazuje lukę w saldzie pierwotnym stabilizującym dług; ii) dodatkowej korekty wymaganej z powodu kosztów starzenia się społeczeństwa. Głównym założeniem przyjętym przy obliczaniu S2 jest to, że w nieskończonej perspektywie wzrost wskaźnika zadłużenia jest związany różnicą stóp procentowych (tzn. różnicą między nominalnymi stopami procentowymi a rzeczywistymi stopami wzrostu); z czego niekoniecznie wynika, że wskaźnik zadłużenia spadnie poniżej określonego w Traktacie UE kryterium długu na poziomie 60%. W przypadku wskaźnika S2 użyto następujących progów: i) jeśli wartość S2 mieści się poniżej 2, zagrożenie dla danego państwa uznaje się za niskie; ii) jeśli mieści się ona między 2 a 6, wówczas zagrożenie uznaje się za średnie; iii) jeśli przekracza 6, zagrożenie uznaje się za wysokie.

wykazywać niższe poziomy notowane już w przeszłości, takie jak średnia dla lat 2004-2013. Polska powinna zatem utrzymać wystarczające nadwyżki pierwotne oraz w dalszym ciągu ograniczać wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, aby przyczynić się do stabilności finansów publicznych w perspektywie długoterminowej.

Rosnące potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej związane ze starzeniem się społeczeństwa mogą w przyszłości stanowić wyzwania dla budżetu. Już obecnie z uwagi na istniejącą niewydolność systemu Polska ma trudności z zapewnieniem odpowiedniej jakości usług opieki zdrowotnej i długoterminowej. Poziom ograniczeń w dostępie do opieki zdrowotnej w Polsce spowodowanych długimi kolejkami do świadczeń należy do najwyższych w UE. W efekcie w ostatnich latach znacząco zwiększył się odsetek osób, których potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej nie zostały zaspokojone. Pacjenci są często zmuszeni wybierać prywatne usługi opieki zdrowotnej i zwykle muszą je w całości opłacać. Zadłużony sektor szpitalny dysponuje stosunkowo dużą liczbą łóżek na oddziałach opieki doraźnej. Liczba ta stopniowo się zmniejsza, ale nadal znacznie przewyższa unijną średnią. Brakuje przejrzystości w kontraktowaniu usług w opiece szpitalnej i specjalistycznej opiece medycznej. Polska ma stosunkowo niewielu lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, a zatem ich rola jako koordynatorów opieki jest relatywnie mała. Władze Polski wdrożyły jedynie ograniczone środki w zakresie oceny kwalifikowalności pacjentów do objęcia systemem refundacji leków, aby poprawić opłacalność i wydajność systemu opieki zdrowotnej. Na podstawie dostępnych informacji nie da się stwierdzić, czy te środki poprawią skuteczność i efektywność wydatków na ochronę zdrowia. Ogólnie rzecz biorąc, Polska poczyniła ograniczone postępy w zakresie poprawy opłacalności i efektywności wydatków w sektorze ochrony zdrowia.

System podatkowy

W dalszym ciągu problemem jest przestrzeganie przepisów prawa podatkowego, w szczególności z powodu niewydolności administracji podatkowej. Średnie koszty ponoszone przez administrację podatkową w celu uzyskania określonej kwoty dochodów podatkowych znacznie przekraczają średnią UE. Administracja podatkowa wydaje się bardzo podzielona. W Polsce działa ponad 400 urzędów podatkowych z osobnym kierownictwem, działem zasobów ludzkich i rachunkowości oraz systemami IT i bazami danych, co może się przyczyniać do wysokich ogólnych kosztów. Ponadto Polska tylko w ograniczonym stopniu wykorzystuje wielostronne kontrole w dziedzinie VAT, które są przydatnym narzędziem w zwalczaniu transgranicznych nadużyć w zakresie VAT we współpracy z sąsiednimi państwami. Polska poczyniła pewne kroki w celu poprawy tej sytuacji. Wprowadzono jedną bazę danych zawierającą identyfikacyjne numery podatkowe, która zastąpiła podzielone lokalne bazy danych zarządzane przez urzędy podatkowe. W kwietniu rząd przedstawił pakiet planowanych dalszych reform służących poprawie przestrzegania przepisów prawa podatkowego oraz zwiększeniu skuteczności administracji podatkowej i celnej. Ogłoszono także konsolidację nadrzędnych funkcji administracji podatkowej. Podsumowując, osiągnięto pewien postęp.

Wysokie koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego to jeden z najważniejszych problemów otoczenia biznesu w Polsce. Bardzo wysoka jest w Polsce liczba godzin w roku przeznaczonych na działania związane z przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego⁷ oraz liczba płatności podatkowych wymaganych w ciągu roku od przeciętnego przedsiębiorstwa⁸. Odsetek deklaracji podatkowych składanych drogą

⁷ 286 godzin rocznie w Polsce w porównaniu do 178 godzin rocznie w UE (2012 r.).

⁸ 18 płatności w Polsce w porównaniu ze średnią 11 w UE. W szczególności Polska wymaga 12 odrębnych płatności VAT w ciągu roku. W większości państw UE podatek VAT jest opłacany raz w roku bądź składany drogą elektroniczną (Bank Światowy, „Doing Business”, 2014 r.)

elektroniczną jest wciąż niski⁹, a usługi wypełniania ich przez administrację podatkową są zjawiskiem marginalnym. Aby zmierzyć się z tym problemem, rząd rozpoczął prace nad kompleksową reformą zwaną „e-Podatkami”. Jej celem jest cyfryzacja większości procesów związanych z przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego po stronie administracji podatkowej oraz wprowadzenie na szeroką skalę elektronicznego składania deklaracji podatkowych. Rozpoczęły się również prace legislacyjne w celu zapewnienia organom podatkowym narzędzi do wypełniania deklaracji podatkowych (np. lepszego dostępu do informacji na temat stron trzecich). Ogółem w tym obszarze osiągnięto jedynie ograniczony postęp.

Istnieje możliwość zwiększenia skuteczności podatku VAT przez ograniczenie stosowania stawek obniżonych i zerowych. Standardowa stawka VAT w wysokości 23 % przewyższa średnią UE, natomiast dwie stawki obniżone (8 % i 5 %) są stosowane do szerokiej gamy kategorii towarów i usług. Wynikający z tego system wydaje się być złożony i niespójny. Luka w polityce dotyczącej podatku VAT (tzn. strata potencjalnych dochodów z powodu obniżonych stawek i zwolnień) jest największa w UE. Częste stosowanie obniżonych stawek prowadzi do strat w zakresie dochodów dla budżetu państwa (zob. ramka 3 poniżej) oraz wyższych kosztów przestrzegania przepisów prawa podatkowego dla przedsiębiorstw, a przy tym stanowi wadliwy instrument, jeśli chodzi o cel redystrybucji. Ograniczenie zakresu obniżonych stawek VAT mogłoby poprawić skuteczność systemu w porównaniu z tymczasowymi podwyżkami standardowej stawki VAT¹⁰.

Ramka 3. Dochody z VAT w Polsce w ostatnich latach

Dochody z tytułu VAT¹¹ zmniejszyły się o 5,1 % w 2012 r. w porównaniu z 2011 r., a następnie nieco się podniosły – o 0,4 % w 2013 r.¹² Ta tendencja była w dużej mierze niespodziewana, ponieważ spożycie gospodarstw domowych (podstawa opodatkowania VAT) zwiększyło się o 5 % w 2012 r. i o 1,6 % w 2013 r. Poniżej na wykresie z lewej strony przedstawiono porównanie rzeczywiście pobranego podatku VAT w latach 2012-2013 z poziomem VAT, który wynikałby z zaobserwowanego wzrostu spożycia gospodarstw domowych i standardowej elastyczności podatku. „Ubytek VAT”, definiowany jako różnica między tymi dwiema wartościami, wyniósł 0,8 % PKB w 2012 r. oraz 0,9 % PKB w 2013 r.¹³

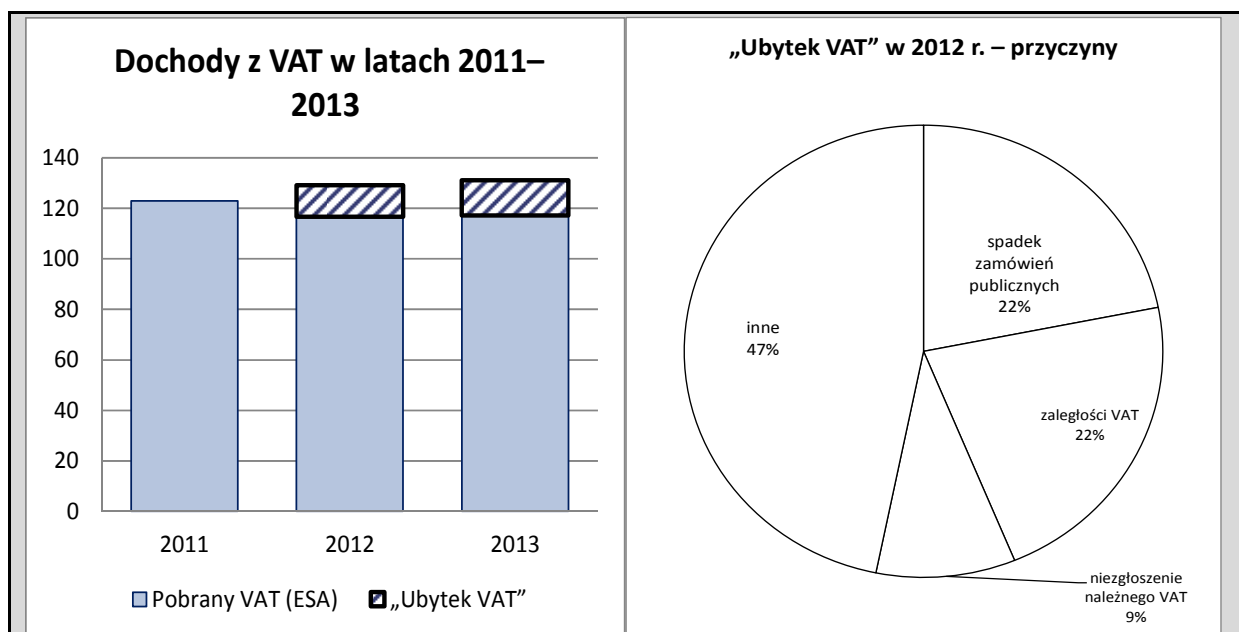
⁹ Według danych krajowych odsetek wszystkich deklaracji podatkowych złożonych drogą elektroniczną wzrósł z 10 % w 2011 r. do 27 % w 2013 r., lecz jest nadal niższy od średniej UE wynoszącej 60 %. Zob.: Strona internetowa Ministerstwa Finansów: www.epodatki.mf.gov.pl

¹⁰ W 2014 r. Polska przedłużyła do 2017 r. wprowadzoną w 2011 r. tymczasową podwyżkę stawek VAT o jeden punkt procentowy.

¹¹ Według zasad ESA 95. Według statystyk krajowych dochody z VAT zmniejszyły się o 0,7 % w 2012 r. i o 5,3 % w 2013 r. To o 12 mld PLN (0,7 PKB) mniej niż planowano w ustawie budżetowej na 2012 r. oraz o 18,6 mld PLN (1,1 % PKB) mniej niż przewidywano w pierwotnej ustawie budżetowej na 2013 r. Główna różnica między danymi statystycznymi krajowymi a wynikającymi z ESA polega na tym, że statystyki krajowe są zestawiane w ujęciu- kasowym, a w ESA stosuje się rachunkowość- memoriałową.

¹² Prognozy służb Komisji.

¹³ Hipotetyczne dochody z VAT w 2013 r. są obliczane z wykorzystaniem hipotetycznych dochodów z VAT w 2012 r. (a nie rzeczywistych dochodów z VAT w 2012 r.).



Co istotne, w latach 2012-2013 nie było znaczących zmian w istniejących przepisach VAT, którymi można by wytłumaczyć ten ubytek. Do celów solidnego i stabilnego planowania budżetu niezbędne jest lepsze zrozumienie przyczyn leżących u podłoża ostatnich tendencji w zakresie dochodów z tytułu VAT.

Wydaje się, że do „ubytku VAT” w 2012 r. przyczyniły się następujące elementy: (i) Znaczące zmniejszenie inwestycji publicznych. Dochody z tytułu VAT zależą również od zakupów dokonywanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych. Jako że instytucje rządowe i samorządowe nie mogą odliczyć VAT zapłaconego od nabycia surowców, ten podatek VAT stanowi część zarówno wydatków, jak i dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jeśli szacuje się dochody w 2012 r. przy wykorzystaniu złożonej podstawy opodatkowania, na którą składają się spożycie gospodarstw domowych, inwestycje publiczne i publiczne zużycie pośrednie, wówczas zakładane dochody z VAT są niższe, co tłumaczy 22 % „ubytku VAT”; (ii) zwiększenie zaległości VAT¹⁴ wyrażonych jako odsetek PKB, co wydaje się tłumaczyć kolejne 22 % „ubytku VAT”; (iii) zwiększenie liczby przypadków niezgłaszania VAT spowodowane np. sytuacją, w której sprzedawca towarów lub usług pobiera od klienta pełną cenę wraz z VAT, ale nie zgłasza tej transakcji organom podatkowym. Częstsze występowanie tego rodzaju nadużyć mogłoby wyjaśnić około 10 % „ubytku VAT”; (iv) inne czynniki, na przykład przejście na konsumpcję obciążoną niższymi stawkami VAT lub inne rodzaje oszustw podatkowych.

W 2013 r. dochody z VAT rosły wraz ze wzrostem złożonej podstawy opodatkowania VAT, ale nie nadrobiono zaległości powstałych w 2012 r. Dlatego przedstawiony na wykresie powyżej „ubytek VAT” w 2013 r. jest spowodowany poziomem z 2012 r. Niedobór VAT budzi obawy z punktu widzenia planowania budżetu oraz, bardziej ogólnie, z perspektywy polityki budżetowej.

Podatki związane z ochroną środowiska są w Polsce stosunkowo niskie. Choć podatki od energii przyniosły 2,2 % PKB (w porównaniu z 1,8 % w UE w 2012 r.), to jest to efektem wysokiej energochłonności gospodarki, a nie ukierunkowania systemu podatkowego na ochronę środowiska. Stawka ukrytego podatku od energii jest stosunkowo niska¹⁵, a niektóre

¹⁴ Dane na temat zaległości podatkowych opublikowane przez polskie Ministerstwo Finansów: <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/zaleglosci-budzetowe>.

¹⁵ Stawka ukrytego podatku od energii odpowiada stosunkowi dochodów z opodatkowania energii do zużycia energii końcowej (EUR na tonę oleju ekwiwalentnego, przeliczona na ceny stałe przy użyciu deflatora popytu końcowego). W Polsce wyniosła 122,5 w porównaniu do średniej ważonej UE w wysokości 214,8 w 2011 r.

produkty energetyczne są traktowane preferencyjnie, jeśli chodzi o akcyzę. Stawki podatku akcyzowego od benzyny bezołowiowej i oleju napędowego, wyrażone w stałych kwotach na 1 000 litrów, prawie się nie zmieniły od 2007 r. i są stosunkowo niskie w porównaniu ze stawkami obowiązującymi w sąsiednich państwach. Polska jest też jednym z niewielu państw UE, w których opodatkowanie pojazdów nie obejmuje składnika związanego z emisją CO₂.

3.2. Sektor finansowy

Wyzwania, przed jakimi stoi polski sektor finansowy są stosunkowo niewielkie. Zalicza się do nich relatywnie wysoki odsetek kredytów zagrożonych, najwyższy od końca 2006 r. (zwłaszcza w sektorze przedsiębiorstw), wciąż-wysoki odsetek kredytów mieszkaniowych denominowanych we frankach szwajcarskich (spuścizna po ożywieniu na rynku kredytów w okresie przed 2009 r.), niedopasowanie poziomu płynności w sektorze bankowym (choć ono się zmniejsza), ograniczona dostępność kredytów dla małych i średnich- przedsiębiorstw (MŚP) oraz niskie bufora kapitałowe w podsektorze spółdzielni kredytowych.

Polska wprowadziła środki, aby zaradzić ryzyku kredytowemu w sektorze bankowym, zgodnie z zaleceniami wydanymi przez polską Komisję Nadzoru Kredytowego. Kredyty mieszkaniowe mogą być udzielane wyłącznie w walucie, w której dłużnik uzyskuje swoje dochody. Ograniczono także termin spłaty kredytów hipotecznych do 35 lat oraz ustalono maksymalny współczynnik -pokrycia- należności zabezpieczeniem dla wszystkich kredytów mieszkaniowych w wysokości 80 % (poziom ten ma zostać osiągnięty stopniowo do 2017 r.), a jednocześnie złagodzone niektóre inne przepisy (np. mniej surowe wskaźniki zadłużenia w stosunku do dochodu). W lipcu 2013 r. weszły w życie zmienione zasady, które ułatwiają uzyskanie bankowego kredytu konsumenckiego, służąc przyciągnięciu klientów obecnie korzystających z usług nieregulowanych przedsiębiorstw udzielających kredytów.

Polska poczyniła dalsze 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 depozytami) spadło z 15,4 % w grudniu 2012 r. do 12,6 % we wrześniu 2013 r., po tym jak stopniowe ograniczanie zadłużenia przez zagraniczne banki macierzyste skłoniło ostatecznie banki krajowe do konkurowania o depozyty. Aby przeciwdziałać pozostałej zależności od kapitału zagranicznego i finansowania krótkoterminowego, zarówno polski bank centralny (NBP), jak i organ nadzoru finansowego aktywnie monitorują sytuację finansową banków i podejmują kroki mające na celu ożywienie rynku długoterminowych- papierów wartościowych emitowanych przez banki.

Polska poczyniła pewne postępy w zakresie ułatwienia dostępu do kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw. W 2013 r. Polska wprowadziła program gwarancji *de minimis* dla MŚP na zabezpieczenie spłaty kredytu obrotowego. Program ten został bardzo dobrze przyjęty i w drugiej połowie roku został rozszerzony na kredyty inwestycyjne. W 2013 r. w ramach programu udzielono gwarancji w wysokości 7 mld PLN dla blisko 39 000 MŚP na zabezpieczenie kredytów w kwocie 12 mld PLN. Europejski Fundusz Inwestycyjny i Bank Gospodarstwa Krajowego utworzyły Polski Fundusz Funduszy Wzrostu, aby stymulować inwestycje kapitałowe w fundusze *venture capital*, *private equity* oraz *mezzanine*. Modyfikuje się rolę Krajowego Funduszu Kapitałowego, tak aby jego zadania koncentrowały się na funduszach *venture capital* wspierających fazę rozruchu innowacyjnych MŚP.

Niedawna reforma polskiego systemu emerytalno-rentowego będzie miała reperkusje dla rynków kapitałowych, zwłaszcza segmentów obligacji i akcji. Przeniesienie udziałowców (oraz ich składek) i zgromadzonych aktywów z Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE), które są systemami o zdefiniowanej składce, do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), który jest umownym systemem o zdefiniowanej składce, wpłynie na rynek obligacji, ponieważ większa zależność od nierezidentów może ostatecznie skutkować

większą niestabilnością rynku oraz potencjalnie wyższą premią z tytułu ryzyka. Wpływ na rynki kapitałowe będzie przypuszczalnie bardziej rozłożony w czasie, ale likwidacja Otwartych Funduszy Emerytalnych prawdopodobnie wywoła negatywne skutki na rynku pierwotnym, ponieważ w ostatnich latach fundusze emerytalne stały się jednym z głównych inwestorów w polskie akcje.

3.3. Rynek pracy¹⁶, edukacja i polityka społeczna

Konkurencyjne koszty pracy oraz stosunkowo elastyczny system regulacji obowiązujących na rynku pracy to jedne z charakterystycznych cech polskiej gospodarki. Na tle UE-28 siła robocza jest stosunkowo tania i wydajna,¹⁷ opodatkowanie pracy względnie niskie¹⁸, a prawo pracy przewiduje znaczny stopień elastyczności. Zatrudnienie systematycznie rosło w latach 2004–2012. Mimo tego nadal zauważalne są spóźnione skutki spowolnienia gospodarczego. W efekcie stopa bezrobocia jest nadal wysoka, szczególnie wśród osób młodych. Zastój w zakresie płac realnych, częściowo spowodowany nominalnym zamrożeniem wynagrodzeń pracowników sektora publicznego, przyczynia się do zwiększenia poziomu ubóstwa. Współczynnik aktywności zawodowej w Polsce jest nadal niski, szczególnie w przypadku kobiet i pracowników w starszym wieku. Publiczne służby zatrudnienia oraz aktywna polityka rynku pracy nie zaspokajają potrzeb konkretnych grup osób bezrobotnych, podczas gdy utrzymuje się segmentacja rynku pracy i niedopasowanie umiejętności.

W zaleceniach na 2013 r. wezwano Polskę do zintensyfikowania starań na rzecz zmniejszenia bezrobocia osób młodych za pomocą gwarancji dla młodzieży (zob. ramka 4), a także zwiększenia dostępności przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy, zacieśnienia współpracy między szkołami a pracodawcami przy jednoczesnej poprawie jakości nauczania, przyjęcia strategii na rzecz uczenia się przez całe życie, zwalczania segmentacji rynku pracy i ubóstwa pracujących oraz ograniczenia nadmiernego korzystania z umów cywilnoprawnych na rynku pracy. Dalsze zalecenia miały na celu zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej kobiet i szans zatrudnienia pracowników w starszym wieku, a także stopniowe wycofywanie specjalnych programów emerytalnych dla górników i rolników. Analiza przedstawiona w niniejszym dokumencie roboczym służb Komisji prowadzi do wniosku, że Polska poczyniła pewne postępy w zakresie środków służących realizacji tych zaleceń (zob. pełną ocenę realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów w tabeli przeglądowej w sekcji 4).

Polityka rynku pracy

Współczynnik aktywności zawodowej w Polsce jest nadal niski, szczególnie w przypadku kobiet i pracowników w starszym wieku. Znacznie ograniczono systemy wczesnych emerytur, jednak konieczne są dalsze działania, aby poprawić szanse zatrudnienia i podnieść współczynnik aktywności zawodowej pracowników w starszym wieku (szczególnie kobiet), a zatem przedłużyć faktyczny okres aktywności zawodowej, zwłaszcza że, począwszy od 1 stycznia 2013 r., ustawowy wiek emerytalny ma być stopniowo podnoszony aż do 67 roku życia. Renty inwalidzkie o zdefiniowanym świadczeniu mogą stanowić kolejny problem w systemie zabezpieczenia społecznego. W grudniu 2013 r. zatwierdzono wniosek w sprawie

¹⁶ Bardziej szczegółowe informacje można znaleźć we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu na 2014 r., COM(2013)801, zawierającym tablicę wyników kluczowych wskaźników zatrudnienia i wskaźników społecznych.

¹⁷ Realny jednostkowy koszt pracy w Polsce obniżył się o 4 % w latach 2005–2012, natomiast w UE pozostał mniej więcej na tym samym poziomie.

¹⁸ Klin podatkowy (wynoszący 35,5 % dla jednej osoby w 2012 r.) kształtuje się nieco poniżej średniej OECD, nieco powyżej średniej UE-27 (34,1 %) oraz znacznie poniżej średniej tych państw członkowskich UE, które należą również do OECD (41,8 %). W 2012 r. klin podatkowy zwiększył się jednak w porównaniu z 2011 r. o 1,1 punktu procentowego.

kompleksowej strategii na rzecz aktywnego starzenia się, ale jeszcze nie doszło do jej wdrożenia. Strategia obejmuje działania mające na celu zwiększenie liczby zatrudnionych osób w wieku 50 lat lub starszych oraz wspieranie rozwoju ich umiejętności i kompetencji. Ogólnie rzecz biorąc, odnotowano pewien postęp w realizacji zalecenia dotyczącego aktywności zawodowej pracowników w starszym wieku.

Nadal niski jest też współczynnik aktywności zawodowej kobiet.¹⁹ Podjęto znaczne wysiłki na rzecz podniesienia liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym oraz zapewnienia większej liczby placówek opieki nad dziećmi. Polska zamierza do 2017 r. zapewnić każdemu kwalifikującemu się do tego dziecku miejsce w placówce wychowania przedszkolnego i zaplanowała zwiększenie finansowania na ten cel. Niemniej jednak Polska wciąż zajmuje jedno z ostatnich miejsc w UE pod względem dostępności usług opieki nad małymi dziećmi, a większość instytucji oferujących takie usługi jest skupiona w obszarach miejskich. Istnieją różnice w dostępie do placówek wychowania przedszkolnego między obszarami miejskimi a wiejskimi, zaś ogólny wskaźnik uczestnictwa jest niższy od średniej UE. Równoległe Polska zdecydowała wydłużyć urlop rodzicielski, począwszy od lipca 2013 r., i planuje przeprowadzić ocenę tej reformy pod koniec 2014 r. Zmiany te należy postrzegać w połączeniu ze stosunkowo niską dostępnością placówek opieki nad dziećmi. Ogółem odnotowano pewien postęp w realizacji zalecenia dotyczącego aktywności zawodowej kobiet.

W ostatnich latach stale rosło bezrobocie wśród osób młodych. Obawy budzi jakość zatrudnienia osób młodych, ponieważ Polska zajmuje drugie miejsce w UE pod względem częstości zawierania umów na czas określony w przypadku osób młodych, a wskaźnik przechodzenia od zatrudnienia na czas określony do stałego zatrudnienia jest niski. Zwiększa się też odsetek osób młodych, które nie uczą się, nie pracują, ani nie szkolą się²⁰. Brakuje dostępu do dobrej jakości programów przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy, choć począwszy od roku szkolnego 2012/13 Polska zaczęła realizować reformę systemu kształcenia i szkolenia zawodowego. Ogólnie rzecz biorąc, dostosowania ułatwiające częstsze uczenie się poprzez praktykę w miejscu pracy oraz przyuczanie do zawodu zmierzają w dobrym kierunku, odnotowano zatem pewien postęp w realizacji zalecenia w tym zakresie.

Ramka 4. Realizacja programu gwarancji dla młodzieży w Polsce

Z oceny polskiego planu wdrożenia gwarancji dla młodzieży wynika, że z realizacją gwarancji dla młodzieży²¹ w Polsce²² wiązać się jeszcze następujące wyzwania:

– zapewnienie dobrej jakości ofert w ramach gwarancji dla młodzieży, aby wspierać trwałą integrację młodych ludzi na rynku pracy, z uwzględnieniem różnic między obszarami miejskimi i wiejskimi w przypadku młodzieży, która nie kształci się, nie pracuje, ani nie szkoli się;

¹⁹ Współczynnik aktywności zawodowej kobiet w Polsce jest szczególnie niski i wynosi 57,5 % (średnia UE to 62,3 %); przy czym duże jest zróżnicowanie zatrudnienia ze względu na płeć (współczynnik aktywności zawodowej mężczyzn wynosi 72 %), co oznacza, że po stronie podaży istnieje spory potencjał wzrostu.

²⁰ Z 9,0 % w 2008 r. do 12,2 % w 2013 r.

²¹ Zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (2013/C 120/01) państwa mają zapewnić: „aby wszyscy młodzi ludzie w wieku do 25 lat w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego otrzymali dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu”.

²² Polska przedstawiła plan wdrożenia gwarancji dla młodzieży w grudniu 2013 r. Służby Komisji oceniły ten plan i przekazały władzom Polski swoje uwagi na posiedzeniu w dniu 11 lutego 2014 r. oraz podczas misji informacyjnej w Polsce w dniu 14 marca 2014 r. Polska przesłała zaktualizowaną wersję planu wdrożenia gwarancji dla młodzieży w kwietniu 2014 r., którą służby Komisji wzięły pod uwagę w zmienionej ocenie.

- skuteczne wdrożenie proaktywnej pracy środowiskowej ukierunkowanej na potrzeby różnych podgrup niezarejestrowanych młodych ludzi, którzy nie kształcą się, nie pracują, ani nie szkolą się;
- nawiązywanie dobrej jakości partnerskiej współpracy między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami (w szczególności zacieśnianie współpracy między szkołami a pracodawcami), umożliwiając w ten sposób skuteczną i spójną interwencję;
- stworzenie systemu monitorowania pozwalającego na stałą ocenę postępów i stanowiącego podstawę regularnego przeglądu polityki.

Utrzymuje się segmentacja rynku pracy, zwłaszcza jeśli chodzi o przedłużający się proces przechodzenia od zatrudnienia na czas określony do stałego zatrudnienia oraz nadmierne korzystanie z tak zwanych umów cywilnoprawnych. Umowy na czas określony są szczególnie rozpowszechnione wśród młodych ludzi (w wieku 15-24 lata)²³, a odsetek osób przechodzących z zatrudnienia na czas określony do stałego zatrudnienia jest bardzo niski (19,5 % w 2011 r.). Do umów o pracę na czas określony zaliczają się również umowy cywilnoprawne, których liczba znacznie wzrosła w latach kryzysu, osiągając poziom co najmniej 28,5 % wszystkich pracowników zatrudnionych na czas określony w 2012 r. W ostatnim czasie rząd uznał ten problem i uwzględnił go w swoim planie politycznym. Zapowiedział, że wszystkie rodzaje umów o pracę podlegać będą obowiązkowej składce na zabezpieczenie społeczne, i przedstawił już pierwszy wniosek w tej sprawie obejmujący umowy zlecenia. Nie ma jednak skutecznego systemu kontroli w ramach Państwowej Inspekcji Pracy, ani egzekwowania prawa pracy, jeśli chodzi o krótsze i sprawniejsze procedury prawne ograniczające nadmierne korzystanie z umów cywilnoprawnych. Dotychczas nie odnotowano żadnego postępu w realizacji zalecenia w tej dziedzinie.

Nierozwiązana pozostaje wciąż kwestia reformy specjalnych programów emerytalnych dla górników i rolników. System ubezpieczeń dla rolników (Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – KRUS) jest nadal w dużym stopniu dotowany,²⁴ poziom składek emerytalnych jest bardzo niski i niski jest też poziom świadczeń; górnicy zaś wciąż korzystają z przywilejów pod względem uprawnień emerytalnych oraz minimalnego wymaganego okresu zatrudnienia. System ubezpieczeń oraz zwolnienia z podatku dochodowego dla rolników są zachętą dla drobnych producentów rolnych do pozostania w sektorze rolniczym, w którym zatrudnionych było 12,6 % wszystkich pracujących w 2012 r. Taka sytuacja skutkuje z jednej strony ukrytym bezrobociem w obszarach wiejskich, a z drugiej strony nieformalną gospodarką, co negatywnie wpływa na sektorową i terytorialną mobilność zawodową oraz skuteczne wykorzystanie zasobów. Oprócz niewielkich usprawnień nie wprowadzono ani nie zapowiedziano żadnych nowych wiarygodnych środków. Podobnie, przeszkodą dla mobilności na rynku pracy jest specjalny system emerytur dla górników²⁵; od lata 2013 r. nie przedsięwzięto żadnych działań w sprawie projektu przepisów ograniczających wiek wcześniejszego przejścia na emeryturę. Ogólnie rzecz biorąc, nie odnotowano żadnych postępów w realizacji zalecenia.

Publiczne służby zatrudnienia oraz aktywna polityka rynku pracy nie zostały jeszcze dostosowane do szczególnych potrzeb określonych grup bezrobotnych. Polskie władze uznają jednak znaczenie modernizacji publicznych służb zatrudnienia. W kwietniu 2014 r. przyjęto zmianę ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ale jeszcze nie

²³ Odsetek osób w wieku 15-24 lata zatrudnionych na czas określony w 2013 r. wynosił 68,6 %.

²⁴ Dodatkowe wpłaty z budżetu państwa do systemu ubezpieczeń dla rolników sięgnęły kwoty 15,2 mld PLN (3,8 mld EUR); zaś składki rolników wyniosły zaledwie 1,5 mld PLN (0,37 mld EUR).

²⁵ Mimo że liczba aktywnych zawodowo górników się zmniejsza (obecnie pracuje około 107 tys. górników), to według danych Ministerstwa Pracy dodatkowe wpłaty z budżetu państwa do systemu emerytur dla górników w 2012 r. sięgnęły kwoty 6,5 mld PLN (1,65 mld EUR).

doszło do jej wprowadzenia w życie. Ustawa zawiera pakiet nowych środków aktywizacji zawodowej oraz narzędzi wspierających zatrudnienie młodszych i starszych pracowników.

Polityka edukacyjna

Wyniki kształcenia znacznie się poprawiły. W 2012 r. w organizowanym przez OECD Programie międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) polscy uczniowie uzyskali bardzo dobre wyniki w czytaniu, matematyce i naukach ścisłych. Międzynarodowe Badanie Kompetencji Osób Dorosłych (PIACC) OECD wskazuje, że poziom kompetencji młodych osób dorosłych w Polsce jest taki sam (lub wyższy) niż poziom osiągnięty przez mieszkańców innych państw OECD. Niemniej jednak wyniki te świadczą również o pilnej potrzebie podniesienia poziomu umiejętności osób starszych, w szczególności umiejętności liczenia, czytania i pisanie oraz umiejętności cyfrowych, ponieważ poziom tych kompetencji jest w chwili obecnej znacznie niższy w tej grupie wiekowej i z wiekiem zwykle się obniża.

Polska nadal zмага się z problemem niedopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy, pomimo znacznych wysiłków na rzecz poprawy jakości edukacji i jej adekwatności do obecnego rynku pracy. Poczyniono postępy w modernizacji podstawowych programów nauczania, umacniając praktyczny aspekt edukacji i dostosowując ją do potrzeb pracodawców. Obecnie realizowana jest reforma systemu kształcenia i szkolenia zawodowego. Przewidziano też wdrożenie niektórych zmian zawartych w planach reformy szkolnictwa wyższego z 2011 r., na przykład system monitorowania karier zawodowych absolwentów uczelni krajowych lub szybsze ścieżki umożliwiające osobom dorosłym ukończenie studiów wyższych. Polskę cechuje wysoki odsetek osób z wyższym wykształceniem²⁶, lecz 10,4 % absolwentów szkół wyższych w wieku 25-29 lat oraz 22,5 % absolwentów w grupie wiekowej 20-24 lata jest bez pracy, ponieważ pracodawcy, oprócz kompetencji zawodowych, poszukują również umiejętności interpersonalnych. Utrzymują się niedociągnięcia w zakresie dostępności i jakości przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy, i te problemy przyczyniają się do rosnącego bezrobocia wśród osób młodych. Duże są możliwości zwiększenia zaangażowania partnerów społecznych w poprawę dostosowania systemu edukacji do potrzeb rynku pracy przez wspólne tworzenie programów nauczania i zapewnianie praktyk zawodowych. Ogółem Polska poczyniła znaczne postępy w realizacji zalecenia dotyczącego jakości nauczania. Wyzwaniem pozostaje jednak wciąż dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy.

Uczestnictwo w uczeniu się przez całe życie jest nadal bardzo niskie, zwłaszcza wśród osób starszych i pracowników o niskich kwalifikacjach. We wrześniu 2013 r. Polska nareszcie przyjęła strategię na rzecz uczenia się przez całe życie, której celem jest zaradzenie tym problemom, jednak brak ramowych struktur uzupełniających tę strategię (np. krajowych ram kwalifikacji) stawia pod znakiem zapytania jej skuteczną realizację. Poziom uczestnictwa osób dorosłych w programach uczenia się przez całe życie należy do najniższych w UE, w szczególności w przypadku pracowników w starszym wieku²⁷. Na Polskę czekają jeszcze poważne wyzwania związane z dostosowaniem oferty szkoleń oraz dostępnego wsparcia do potrzeb różnych grup wiekowych, aby zapewnić drożność różnych sektorów edukacji, zgodnie z wynikami Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych. Odnotowano znaczny postęp w realizacji zalecenia dzięki przyjęciu ram strategicznych, ale jest to jedynie pierwszy krok na drodze do rozwiązania problemu.

Polityka społeczna

²⁶ 40 % w 2013 r. w porównaniu do 36,6 % średniej EU oraz krajowego celu 45 % do osiągnięcia w 2020 r.

²⁷ Odsetek osób dorosłych uczestniczących w programach uczenia się przez całe życie wyniósł 4,3 % w porównaniu do 10,4% w EU-28 w 2013 r.; zaś w 2012 r. 0,8% w porównaniu do 5,7% w UE-28 w grupie wiekowej 55-64 lata w 2013 r.

W Polsce brakuje skutecznego systemu zabezpieczenia społecznego, a ogólny wpływ na ograniczenie ubóstwa jest niewielki. Zasiłki dla bezrobotnych i świadczenia z pomocy społecznej są niskie i nieadekwatne oraz mają niewielki zasięg²⁸, natomiast wydatki na emerytury i renty są nadal wysokie, częściowo z powodu nieefektywnych specjalnych programów emerytalnych. Polska zalicza się do państw członkowskich o najniższym rzeczywistym dochodzie per capita gospodarstw domowych; również ustawowa płaca minimalna należy do najniższych w UE. Dostęp do zatrudnienia tylko częściowo wyjaśnia ten problem, ponieważ poziom ubóstwa pracujących w Polsce jest nadal na piątym miejscu w UE. Najważniejsze przyczyny ubóstwa pracujących są powiązane przede wszystkim z wielkością gospodarstw domowych, intensywnością pracy i niedostatecznymi umiejętnościami, które łączą się z niskimi zarobkami. Zjawisko to przeważa w niektórych sektorach, zwłaszcza w rolnictwie. Osoby zatrudnione na czas określony i pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy są znacznie bardziej narażone na ubóstwo niż pracownicy zatrudnieni na stałe. Polska koncentruje swoje działania w celu ograniczenia ubóstwa pracujących na podnoszeniu poziomu ustawowej płacy minimalnej, nie zwraca jednak uwagi na przyczyny ubóstwa związane z mobilnością sektorową, wsparciem rodzin i intensywnością pracy w gospodarstwie domowym. Ogólnie rzecz biorąc, odnotowano ograniczony postęp w realizacji zalecenia dotyczącego lepszego ukierunkowania polityki społecznej rządu.

3.4. Środki strukturalne sprzyjające trwałemu wzrostowi i konkurencyjności

Konkurencyjność zewnętrzna Polski stale rośnie i prawdopodobnie w najbliższej przyszłości ulegnie dalszej poprawie. Realny efektywny kurs walutowy oparty o jednostkowe koszty pracy spadł o prawie 9 % w ostatnich dwóch latach, a udział Polski w światowym rynku eksportowym ustabilizował się na poziomie 1,1 % (w ramce 5 szczegółowo przedstawiono wyniki polskiego eksportu po 2000 r.). Można się spodziewać dalszych postępów, lecz w wolniejszym tempie, ponieważ Polska zbliżyła się już do granicy technologicznej. Chociaż otoczenie biznesu nieco się poprawiło w ostatnich latach dzięki działaniom służącym poprawie sytuacji w zakresie rejestracji nieruchomości, Polska nadal pozostaje w tyle za pozostałymi państwami UE.

Ramka 5. Wyniki polskiego eksportu

Rola Polski jako eksportera stale rośnie. Z danych zagregowanych wynika, że od 2000 r. wartość eksportowanych towarów w ujęciu realnym wzrosła 2,5-krotnie, zaś eksport usług prawie się podwoił. W 2013 r. udział Polski w światowym rynku eksportowym towarów wyniósł 1,1 %, a w eksporcie usług komercyjnych – 0,87 %.

Zmianę udziału w rynku towarów w latach 2000-2012 można przedstawić w podziale na kilka różnych czynników: początkową specjalizację produktową, początkową specjalizację geograficzną, zwiększenie udziału w rynku według miejsc przeznaczenia oraz zwiększenie udziału w rynkach poszczególnych produktów.²⁹ Początkowa specjalizacja produktowa i początkowa specjalizacja geograficzna pokazują, czy dane państwo specjalizuje się w sektorach o dynamicznym popycie światowym oraz czy państwa przeznaczenia są dynamicznymi rynkami. Dwa pozostałe komponenty mierzą wyniki w obrębie rynków poszczególnych produktów oraz rynków geograficznych i są efektem przewagi konkurencyjnej danego państwa (co odzwierciedla zarówno konkurencyjność cenową, jak i pozacenową).

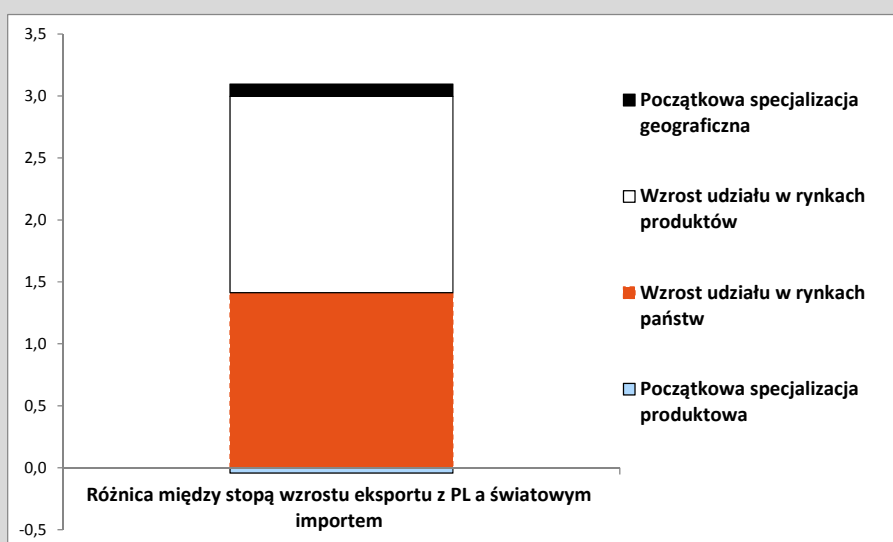
Początkowa specjalizacja produktowa nie była korzystna (wykres 5.1). Polski eksport koncentrował się głównie na produktach charakteryzujących się niskim wzrostem światowego

²⁸ Zakres zasiłków dla bezrobotnych wynosi 10,3 % w porównaniu z 30 % w UE-28 (badanie aktywności ekonomicznej ludności - BAEL, 2012 r.); odsetek ubogich bezrobotnych nieobjętych zasiłkiem wynosi 39,3 % i jest na 5. najwyższym miejscu w UE (europejskie badanie warunków życia ludności, EU-SILC, 2012 r.)

²⁹ Zob. metodykę dekompozycji przesunięć udziałów w: Quarterly Report of the Euro Area, Vol. 11, No 2, 2012.

importu (papier, drewno, odzież, maszyny, sprzęt elektryczny i pojazdy), a udział w nowych rynkach wysoce innowacyjnych produktów był niski z powodu niewielkich nakładów na badania i rozwój, słabo rozwiniętych powiązań między instytutami badawczymi, środowiskiem akademickim i przedsiębiorstwami oraz niedostatku instrumentów sprzyjających innowacyjności. Z drugiej strony początkowa specjalizacja geograficzna Polski była sprzyjająca, ponieważ znajdowała się ona w dobrym położeniu, aby skorzystać z silnego wzrostu popytu na import ze strony Rosji, Ukrainy, Republiki Czeskiej, Litwy i Słowacji.

Wykres 5.1: Stała dekompozycja udziału w rynku różnicy między stopą wzrostu polskiego eksportu a światowym importem w latach 2000-2012



Źródło: ONZ Comtrade

Polska skorzystała ponadto z dynamicznego efektu rosnącej konkurencyjności. Eksport wzrastał znacznie intensywniej niż światowy import w niektórych kategoriach produktów (maszyny, sprzęt elektroniczny, pojazdy, tworzywa sztuczne i mięso), przede wszystkim z powodu ograniczonego wzrostu kosztów pracy. Także wzrost polskiego eksportu do Niemiec, Zjednoczonego Królestwa, Francji, Włoch, Republiki Czeskiej i Niderlandów był znacznie silniejszy niż wzrost importu z tych państw.

Indeks ujawnionej przewagi komparatywnej (indeks Balassy) wykorzystuje tendencje w handlu do identyfikacji sektorów, w których dana gospodarka cieszy się komparatywną przewagą, przez porównanie profilu handlowego danego państwa ze średnią światową. Zagregowany indeks ujawnionej przewagi komparatywnej dla towarów wskazuje, że w latach 2000-2012 Polska utrzymała swoją przewagę komparatywną w przypadku towarów o niskim lub średnio-niskim poziomie zaawansowania technologii. Z indeksu wynika też, że Polsce brakowało przewagi komparatywnej w zakresie towarów o średnio-wysokim lub wysokim poziomie zaawansowania technologii, co jest efektem niskich nakładów na badania i rozwój w sektorze prywatnym, dużej zależności od absorpcji technologii i słabej intensywności innowacji wewnątrz przedsiębiorstw eksportujących.³⁰

Podsumowując, silnemu wzrostowi polskiego eksportu, począwszy od 2000 r., towarzyszyły zwiększona konkurencyjność i dywersyfikacja pod względem rodzaju produktów i miejsc przeznaczenia. Z analizy indeksu ujawnionej przewagi komparatywnej wynika jednak, że Polska pozostaje w tyle za innymi państwami członkowskimi, jeśli chodzi o eksport towarów zaawansowanych technologicznie, a struktura eksportu nadal odzwierciedla przede wszystkim

³⁰ Według stosowanej przez OECD klasyfikacji przemysłu wytwórczego na podstawie intensywności w zakresie badań i rozwoju, zgodnie z T. Hatzichronoglou, *Revision of the high-technology sector and production classification*, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, No 2, 1997.

stosunkowo niskie koszty pracy. Jeśli Polska ma utrzymać silny wzrost eksportu, musi dokonać istotnej zmiany struktury sektora eksportu w kierunku zaawansowanych technologicznie towarów i usług, a także przeprowadzić dalsze reformy ram innowacyjności i otoczenia biznesu.

W 2013 r. Polska otrzymała trzy zalecenia w sprawie środków strukturalnych wspierających wzrost i konkurencyjność. Dotyczą one stworzenia sprzyjającego innowacjom otoczenia biznesu- oraz dostępu do finansowania badań naukowych i innowacji. W zaleceniach poruszono także kwestię usprawnienia funkcjonowania niektórych sektorów sieciowych, w tym inwestycje w produkcję energii i efektywność energetyczną, rozbudowę sieci elektroenergetycznej, transgraniczną- wymianę energii i konkurencyjność w sektorze gazowym, poprawę infrastruktury kolejowej, zasięg łączności szerokopasmowej oraz usprawnienie gospodarowania odpadami i gospodarki wodnej. Zalecenia- dla Polski objęły również dostęp do usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. Analiza przedstawiona w niniejszym dokumencie roboczym służb Komisji prowadzi do wniosku, że Polska poczyniła ograniczone postępy w zakresie środków służących realizacji tych zaleceń (zob. pełną ocenę realizacji zaleceń w tabeli przeglądowej w sekcji 4).

Infrastruktura transportowa

W dalszym ciągu poważną barierą dla wzrostu jest bardzo słabo rozwinięta i zaniedbana infrastruktura transportowa. Znaczących nakładów inwestycyjnych wymaga zwłaszcza pogarszający się stan sieci kolejowej. Jest to niezbędne, aby pobudzić konkurencyjność tego sektora i osiągnąć lepszą równowagę między transportem drogowym a kolejowym. Zaledwie jedna trzecia z około 20 000 km funkcjonujących linii kolejowych jest w dobrym stanie. Utrzymują się problemy z terminową realizacją projektów w dziedzinie kolejnictwa, głównie ze względu na ograniczenia administracyjne i organizacyjne, uciążliwe warunki regulacyjne oraz priorytetowe traktowanie przez władze innych środków transportu. Z drugiej strony do pozytywnych działań należało znaczące zwiększenie budżetu urzędu sprawującego nadzór nad rynkiem kolejowym oraz obniżenie – w następstwie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości – średnich opłat za dostęp do torów o około 20 %, począwszy od grudnia 2013 r. Mimo tego, ogólnie rzecz biorąc, w 2013 r. odnotowano ograniczony postęp w zakresie kolejnictwa. Do pozostałych wyzwań w dziedzinie transportu należą: niski, choć ulegający stopniowej poprawie, poziom bezpieczeństwa na drogach³¹ oraz duże zagęszczenie ruchu w miastach. Zatory komunikacyjne w miastach wiążą się z ogólną nie zrównoważoną strukturą transportu miejskiego, czego wynikiem są wysokie koszty i opóźnienia, rosnący poziom emisji gazów cieplarnianych oraz szczególnie duża energochłonność sektora transportu. Przyczynami słabej wydolności systemu transportu miejskiego są: niedoinwestowanie transportu publicznego, mała liczba kompleksowych planów transportu/mobilności w miastach oraz niedostateczne wykorzystanie inteligentnych systemów transportowych.

Badania i rozwój oraz innowacje

Polska wciąż należy do państw UE o najniższym poziomie wydatków na badania i rozwój oraz osiąga jedne z najgorszych wyników pod względem wskaźników szerzej pojętej innowacyjności. Wydatki na badania i rozwój wzrosły o średnio 9,7 % w latach 2007-2012, osiągając poziom 0,9 % PKB w 2012 r., wciąż znacznie niższy od krajowego celu (1,7 % PKB w 2020 r.). Wyraźny wzrost intensywności badań i rozwoju w sektorze publicznym od 2007 r. był główną siłą napędową ogólnego wzrostu intensywności badań i rozwoju. Szczególnie niskie są wydatki na badania i rozwój ze środków prywatnych (0,33 % PKB). Jeśli więc Polska ma osiągnąć cel wyznaczony na 2020 r., fundusze prywatne będą

³¹ W 2013 r. Polska zajmowała drugie miejsce w UE pod względem liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych – 87 zgonów na milion mieszkańców.

musiały przyjąć na siebie znacznie większą rolę w tej dziedzinie. Niski poziom nakładów na badania i rozwój, zwłaszcza w sektorze prywatnym, w połączeniu ze słabą aktywnością badawczą i innowacyjną przedsiębiorstw, niskim stopniem komercjalizacji badań i niedostatecznie przyjaznym dla innowacji otoczeniem biznesu skutkują słabymi wynikami Polski w dziedzinie nauki i innowacji. Tradycyjnie system wspierania innowacji w Polsce był nastawiony na unikanie ryzyka- i opierał się głównie na dotacjach, wspierając transfer i absorpcję technologii, lecz nie wywierając istotnego wpływu na prawdziwie nowatorskie innowacje. W ramce 6 przedstawiono szczegółową analizę potencjału wzrostu gospodarczego, któremu na przeszkodzie stoją obecne zdolności innowacyjne polskiej gospodarki.

Ramka 6. Luka innowacyjna w polskiej gospodarce

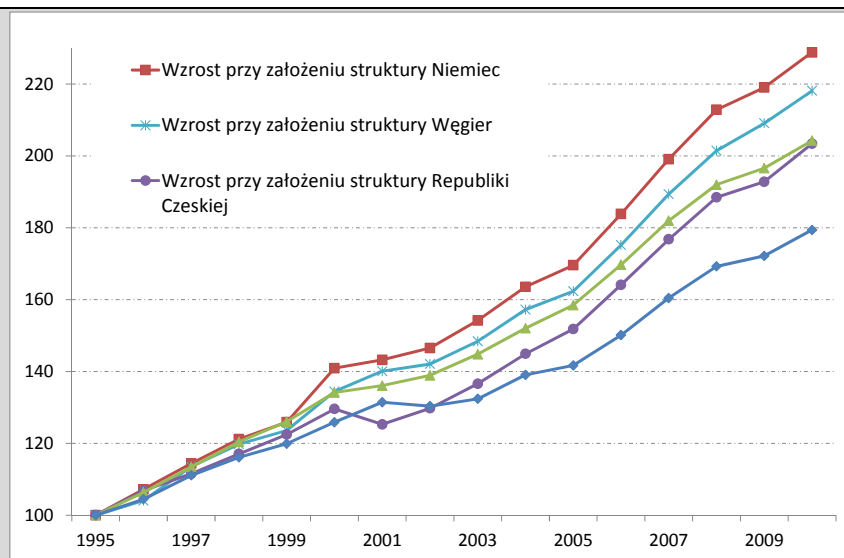
Polska jest jedynym państwem UE, które przetrwało kryzys bez skurczenia gospodarki w ujęciu zagregowanym. Jednym z głównych wyzwań na przyszłość jest przejście z modelu wzrostu opartego na korzystnej konkurencyjności kosztowej w sektorach o niskim lub średnim poziomie zaawansowania technologii do sektorów o większym udziale technologii i wyższej wartości dodanej.

Bardzo prostym i obrazowym sposobem zbadania możliwości ulepszenia obecnego modelu wzrostu jest analiza przesunięć udziałów (metoda *shift-share*). Analiza ta pokazuje, jaki byłby wzrost gospodarczy Polski, gdyby jej struktura gospodarcza pod względem udziału różnych sektorów w PKB była taka, jak struktura gospodarcza innego państwa. W przedstawionej tutaj analizie wykorzystano jako państwa odniesienia Niemcy, Włochy oraz dwa kraje Europy Środkowej i Wschodniej – Republikę Czeską i Węgry³².

W latach 1995-2010 polska wartość dodana brutto zwiększyła się o 80,5 %, znacznie więcej niż w którymkolwiek z wymienionych powyżej państw. Jednocześnie z analizy wynika, że wzrost Polski byłby znacząco wyższy nie tylko przy założeniu struktury sektorowej Niemiec, ale także Włoch, Węgier lub Republiki Czeskiej (zob. wykres 6.1). Różnice wynikają z różnego udziału technologii w różnych modelach wzrostu.

Wykres 6.1: Porównanie faktycznego wzrostu WDB w Polsce z potencjalnym wzrostem WDB przy założeniu struktury państwa odniesienia (1995=100)

³² W analizie zastosowano statystyczną klasyfikację działalności gospodarczej według NACE (rev. 2) podzieloną na 38 gałęzi gospodarki. Analizą objęto lata 1995-2011 z uwagi na ograniczoną dostępność danych. W analizie odwołano się też do stosowanej przez OECD klasyfikacji przemysłu wytwórczego na podstawie intensywności badań i rozwoju, zaproponowanej przez T. Hatzichronoglou i kompatybilnej z NACE.

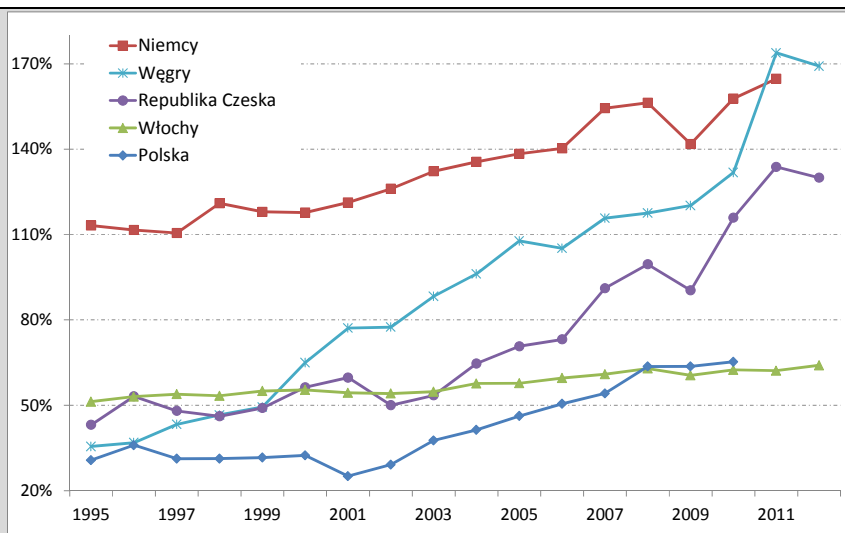


Źródło: Służby Komisji

Na podstawie ogólnie stosowanej klasyfikacji OECD poszczególne sektory można podzielić na grupy według intensywności badań i rozwoju: przemysł o wysokim, średnio-wysokim, średnio-niskim i niskim- poziomie zaawansowania technologii oraz pozostała kategoria przemysłu niesklasyfikowanego pod względem technologii³³. Co ważne, sektory o wyższym udziale technologii zwykle charakteryzują się szybszym wzrostem. Wykres 6.2 przedstawia tendencje w zakresie stosunku WDB produkowanej przez przemysł o wysokim poziomie zaawansowania technologii (wysokim i średnio-wysokim łącznie) do WDB pochodzącej z przemysłu o niskim poziomie zaawansowania technologii (średnio-niskim i niskim). Podczas gdy wskaźniki Polski, Republiki Czeskiej i Węgier były początkowo dość podobne (około 0,3-0,4), Polska poczyniła niewielkie postępy od połowy lat 90-tych, choć udało jej się dorównać Włochom.

Wykres 6.2: Stosunek wysoko/średnio-wysoko zaawansowanej technologii do nisko/średnio-nisko zaawansowanej technologii w WDB przemysłu wytwórczego w Polsce i państwach odniesienia

³³ Przemysł o wysokim poziomie zaawansowania technologii obejmuje produkcję statków powietrznych i kosmicznych oraz produktów leczniczych; przemysł o średnio-wysokim poziomie zaawansowania technologii obejmuje produkcję sprzętu elektrycznego i pojazdów silnikowych, maszyn i urządzeń; przemysł o średnio-niskim poziomie zaawansowania technologii obejmuje budowę i naprawę statków i okrętów, a także produkcję wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych; przemysł o niskim poziomie zaawansowania technologii obejmuje wyroby z drewna i papieru, żywność i napoje.



Źródło: Służby Komisji

W sumie, z analizy przesunięć udziałów (*shift-share*) oraz z porównania nasycenia produkcji technologią wynika, że istnieją duże możliwości nadrobienia zaległości pod względem zdolności innowacyjnych gospodarki. W ostatnim dziesięcioleciu Polsce udało się zbudować i zachować znaczną konkurencyjność kosztową, o czym świadczy relatywna obniżka jednostkowych kosztów pracy. Choć obecnie daje to Polsce znaczną przewagę konkurencyjną, to jednak nie można zakładać, że sytuacja ta utrzyma się w przyszłości. Ponadto poziom konkurencyjności pozacenowej (np. wydatki na badania i rozwój, liczba zgłoszeń patentowych lub udział wysoce innowacyjnych produktów w polskim eksporcie) jest stosunkowo niski.

Podniesienie zdolności innowacyjnych polskich małych i średnich przedsiębiorstw, lepsze powiązania między nauką a przemysłem oraz opracowanie ukierunkowanych instrumentów dostosowanych do całego cyklu innowacji od dawna stanowią wyzwanie dla Polski. W ostatnich latach Polska podejmowała w tej dziedzinie różne działania polityczne. W dniu 8 kwietnia 2014 r. rząd przyjął wreszcie Program Rozwoju Przedsiębiorstw wraz z Krajową strategią inteligentnej specjalizacji. Głównym celem programu jest wspieranie sprzyjającego- innowacjom otoczenia biznesu oraz poprawa finansowania systemu wsparcia badań i rozwoju z pomocą lepszych instrumentów finansowych i bodźców podatkowych. Program Operacyjny Inteligentny Rozwój na lata 2014-2020 finansowany z funduszy unijnych skupia się przede wszystkim na komercjalizacji nowych technologii. Ostatnie reformy w dziedzinie nauki i szkolnictwa wyższego zaczęły przynosić efekty, mianowicie Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) udało się spowodować wzrost udziału prywatnych inwestycji w projekty badawczo-rozwojowe. Przewiduje się też dodatkowe środki pobudzające innowacyjność, takie jak bardziej efektywne finansowanie działalności naukowej bądź zwolnienie usług w zakresie badań i rozwoju z wiążących ograniczeń związanych z postępowaniami o udzielenie zamówienia. W sumie zmiany są kompleksowe i spójne pod względem podejścia. Ich wdrożenie pokaże, na ile są skuteczne. Jeśli nie uda się skutecznie wdrożyć Programu Rozwoju Przedsiębiorstw, wówczas postęp w realizacji odnośnego zalecenia będzie ograniczony.

Istniejące bodźce podatkowe dla badań i rozwoju są nieskuteczne w promowaniu wewnętrznych prac badawczo-rozwojowych w sektorze prywatnym i są wykorzystywane tylko przez duże przedsiębiorstwa. W 2012 r. bodźce podatkowe dotyczące zakupu nowych technologii osiągnęły poziom prawie 0,35 % dochodów z tytułu podatków od przedsiębiorstw, ale skorzystało z nich jedynie 94 przedsiębiorstw płacących podatki. W tym samym czasie podatnicy płacący podatki dochodowe od osób fizycznych

prawie wcale z nich nie skorzystali. Bodźce podatkowe dotyczące wewnętrznych prac badawczo-rozwojowych są dostępne dla przedsiębiorstw, które uzyskały status centrum badawczo-rozwojowego. Takich przedsiębiorstw jest jednak niewiele, ponieważ przepisy przewidują surowe warunki uzyskania takiego statusu. W 2013 r. tylko 29 podmiotów zostało zarejestrowanych jako centra badawczo-rozwojowe. Ogólnie rzecz biorąc, zaobserwowano ograniczony postęp w zakresie bodźców podatkowych dla badań i rozwoju, bowiem Program Rozwoju Przedsiębiorstw przewiduje ulgę podatkową dla działań badawczo-rozwojowych, która może zastąpić obecną ulgę związaną z nabyciem nowych technologii.

Technologie informacyjno-komunikacyjne

Pomimo podejmowanych w ostatnim czasie wysiłków Polska wciąż pozostaje daleko w tyle, jeśli chodzi o wykorzystanie potencjału wzrostu technologii informacyjno-komunikacyjnych. Zasięg stacjonarnej łączności szerokopasmowej należy do najniższych w UE, zarówno w skali całego kraju, jak i w szczególności na obszarach wiejskich³⁴, a pod względem rozpowszechnienia łączy szerokopasmowych Polska plasuje się na czwartym miejscu od końca w rankingu państw UE. Realizacja projektów w zakresie łączności szerokopasmowej, współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE, nadal napotyka poważne trudności. Bardzo niska jest także absorpcja funduszy przeznaczonych na łączność szerokopasmową z programu rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto znów opóźniono przydzielanie zakresów częstotliwości na mobilne usługi szerokopasmowe, pomimo wygaśnięcia decyzji w sprawie odstępstwa, co pogarsza problem niskiego zasięgu stacjonarnej łączności szerokopasmowej, szczególnie na obszarach wiejskich. W przypadku tego zalecenia odnotowano zatem ograniczony postęp.

Środowisko i energia

Utrzymują się wyzwania w dziedzinie ochrony środowiska stwierdzone w dokumencie roboczym służb Komisji z 2013 r. Aż 75 % odpadów komunalnych jest składowanych, a tylko 13 % poddawanych jest recyklingowi, co oznacza zmarnowane możliwości gospodarcze dla Polski³⁵. Opłaty za składowanie odpadów wciąż nie są wystarczającą zachętą do tego, by recykling i wtórne wykorzystanie stały się gospodarczo atrakcyjne. Dalsze ograniczenia wynikają z niedostatecznie selektywnego gromadzenia odpadów i infrastruktury niedostosowanej do ich alternatywnego przetwarzania. Niezadowalające egzekwowanie przepisów dotyczących odpadów również stanowi jedną z głównych przeszkód, zwłaszcza w przypadku systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, w których skala nadużyć podważa wiarygodność całego systemu. Istotnym problemem w niektórych obszarach miejskich jest zła jakość powietrza. Poziom narażenia mieszkańców miast na zanieczyszczenie powietrza pyłem zawieszonym dalece przewyższa średnią UE-28, przy czym głównymi źródłami zanieczyszczenia są transport i ogrzewanie domów mieszkalnych węglem. Choć systemy kanalizacji i oczyszczania ścieków w miastach wciąż wymagają dalszych inwestycji, Polska z powodzeniem wykorzystuje fundusze UE do budowy infrastruktury wymaganej na mocy unijnych dyrektyw w dziedzinie środowiska.

Oczekuje się, że Polska będzie miała trudności z wypełnieniem zobowiązań dotyczących ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem handlu

³⁴ W 2013 r. – 71 % w skali krajowej w porównaniu do średniej UE 96 % oraz 38 % na obszarach wiejskich w porównaniu do średniej UE 86%.

³⁵ Pełne wdrożenie istniejących przepisów dotyczących odpadów mogłoby doprowadzić do stworzenia ponad 37 000 nowych miejsc pracy w Polsce i zwiększyć roczne obroty sektora odpadów o ponad 4 mld EUR. Skutkiem przejścia na „zerowe” składowanie odpadów mogłoby być stworzenie ponad 44 000 dodatkowych miejsc pracy i zwiększenie rocznych obrotów o więcej niż 4,6 mld EUR. Źródło: Opracowanie Komisji: „Implementing EU legislation for Green Growth”, 2011, <http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/study%2012%20FINAL%20REPORT.pdf>

emisjami. Z najnowszych danych bilansu emisji wynika, że poziomy emisji są wyższe od przewidywanych w ostatnich prognozach UE dla Polski. Poziom emisji nieobjętych systemem handlu emisjami zwiększył się o 14 % między 2005 a 2012 r. i już obecnie wynosi tyle, ile zakłada docelowy poziom na 2020 r.³⁶. W ostatnim dziesięcioleciu podniósł się zwłaszcza poziom emisji pochodzących z transportu i oczekuje się ich dalszego wzrostu do 2020 r.

Jeśli chodzi o efektywność energetyczną, to potencjalne zyski we wszystkich sektorach polskiej gospodarki są nadal bardzo wysokie, a ich uzyskanie mogłoby wesprzeć ekologiczny wzrost gospodarczy i odegrać rolę w ograniczeniu zależności energetycznej Polski. Polska wyznaczyła orientacyjny krajowy cel w zakresie efektywności energetycznej, aby ustabilizować swoje zużycie energii pierwotnej na poziomie 96 Mtoe³⁷ w 2020 r. Energochłonność polskiej gospodarki jest jednak dwukrotnie wyższa, a intensywność emisji dwutlenku węgla trzykrotnie wyższa od średniej UE. Szczególnie wysoka w porównaniu do średniej unijnej jest energochłonność sektora transportu, która zwiększała się o 6 % rocznie w latach 2005-2011, przede wszystkim z powodu zwiększenia pasażerskiego i towarowego ruchu drogowego, stosunkowo niskiej akcyzy na paliwo silnikowe oraz systemu podatku od środków transportowych, który nie zachęca do korzystania z pojazdów- niskoemisyjnych. Blisko jedna trzecia całkowitego zużycia energii przypada na sektor gospodarstw domowych, których zużycie energii wzrastało średnio o 1 % rocznie w latach 2005-2011. Istnieją duże możliwości poprawy efektywności energetycznej, zwłaszcza w budownictwie mieszkaniowym oraz budynkach użyteczności publicznej, a także w systemach ciepłowniczych. Polski system białych certyfikatów stanowi wsparcie dla inwestycji w efektywność energetyczną użytkowników końcowych.

Krajowe moce wytwórcze w sektorze energetycznym są przestarzałe, sieć elektroenergetyczna jest przeciążona, głównym źródłem energii pozostaje węgiel, a poziom wykorzystania odnawialnych źródeł energii jest wciąż niski. Polska poczyniła postępy w umożliwieniu przepływów wstecznych w gazociągach międzysystemowych z Niemcami. Budowa terminala LNG w Świnoujściu oraz rozbudowa trzech podziemnych instalacji magazynowania gazu ziemnego mają zostać ukończone przed upływem 2014 r. Zaawansowane są prace przygotowawcze do budowy połączeń międzysystemowych między Polską i jej sąsiadami (Republiką Czeską, Słowacją i Litwą). W dziedzinie produkcji energii odnotowuje się szybki wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii (z 7 % w 2005 r. do 11 % w 2012 r.). Niemniej jednak obecny system służący wspieraniu produkcji energii ze źródeł odnawialnych w oparciu o kwoty ilościowe nie spełnił oczekiwań, choć w kwietniu 2014 r. rząd przyjął nowy projekt przepisów w tej sprawie. Cena zielonych certyfikatów, jaką musiał uiścić każdy producent energii ze źródeł nieodnawialnych, aby spełnić wymogi ilościowe, była zbyt niska i nie rekompensowała w wystarczającym stopniu nakładów ponoszonych przez producentów energii ze źródeł odnawialnych.

Brak dywersyfikacji i konkurencji to wciąż główne problemy na rynku gazu ziemnego. Prawie 90 % importu gazu ziemnego pochodzi z Rosji. Trwające inwestycje w infrastrukturę prawdopodobnie poprawią stopień dywersyfikacji. Aby zwiększyć konkurencję na rynku, władze Polski nadal zachęcają do poszukiwań złóż gazu łupkowego. W zakresie poprawy konkurencji na detalicznych rynkach energii odnotowano jednak tylko ograniczony postęp. Regulacja cen dla gospodarstw domowych będących odbiorcami wciąż jest przeszkodą dla konkurencji na rynku dostaw gazu dla gospodarstw domowych, ponadto regulacja dotyczy także większości odbiorców przemysłowych. W Polsce wciąż obowiązują także regulowane ceny detalicznych dostaw energii elektrycznej dla gospodarstw domowych, ale konkurencja w

³⁶ 204 Mt ekwiwalentu CO₂ w 2012 r. w porównaniu z docelowym poziomem na 2020 r. wynoszącym 204,6 Mt ekwiwalentu CO₂.

³⁷ Miliony ton oleju ekwiwalentnego.

segmencie odbiorców przemysłowych jest bardziej ożywiona i nie ogranicza jej kontrola cen detalicznych.

Ogólnie rzecz biorąc, Polska poczyniła ograniczone postępy w realizacji zalecenia dotyczącego sektora energii.

Usługi świadczone w ramach wolnych zawodów i konkurencja

Nieuzasadnione restrykcje nadal utrudniają działalność gospodarczą w sektorze usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. Usługi świadczone w ramach wolnych zawodów odgrywają ważną rolę na rynkach usług biznesowych, które wytwarzają 7,8 % polskiego PKB. Do tego sektora należą głównie MŚP, które borykają się z dużymi obciążeniami regulacyjnymi, co wpływa na ich potencjał wzrostu. Mimo że liczba zawodów regulowanych w Polsce wciąż należy do najwyższych w UE, rząd zobowiązał się do bardzo ambitnej reformy deregulacyjnej. W ramach pierwszej transzy reformy w 2013 r. uwolniono dostęp do 50 zawodów. Deregulację drugiej transzy, obejmującej 91 zawodów, przyjęto w Sejmie w dniu 4 kwietnia 2014 r. Projekt trzeciej transzy dotyczącej 101 kolejnych zawodów przekazano Sejmowi, a jego wdrożenie planuje się na początku 2015 r. Rozważa się także czwartą transzę, która miałaby dotyczyć 40 dalszych zawodów zaproponowanych w drodze otwartych konsultacji. Ogółem obecne dokonania oznaczają istotną poprawę w otwarciu dostępu do zawodów, zauważa się więc znaczny postęp w realizacji odnośnego zalecenia, mimo że duża część reformy zostanie dopiero wprowadzona w życie.

Ramka 7: Potencjalny wpływ reform strukturalnych na wzrost – analiza porównawcza

Reformy strukturalne są niezwykle istotne dla pobudzania wzrostu. Ważna jest zatem świadomość potencjalnych korzyści płynących z takich reform. Pozytywne skutki reform strukturalnych można ocenić przy pomocy modeli ekonomicznych. Komisja stosuje model QUEST do ustalenia, w jakim stopniu reformy strukturalne w danym państwie członkowskim wpłynęłyby na wzrost, gdyby państwo to zmniejszyło swoje zaległości w stosunku do średniej trzech państw osiągających najlepsze wyniki w zakresie kluczowych wskaźników, takich jak poziom konkurencji czy uczestnictwo w rynku pracy. Poprawa w zakresie tych wskaźników mogłaby zwiększyć polskie PKB o około 9 % w okresie 10 lat. Niektóre reformy mogłyby przynieść efekty już w stosunkowo krótkim czasie. Symulacje modelowe potwierdzają analizę przedstawioną w sekcji 3.3, zgodnie z którą duże korzyści pochodziłyby prawdopodobnie ze zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej osób starszych. Wyniki symulacji przemawiają ponadto za priorytetowym traktowaniem przez władze zwiększenia aktywności zawodowej kobiet przez inwestowanie w opiekę nad dziećmi.

Tabela: Wskaźniki strukturalne, cele i potencjalny wpływ na PKB³⁸

Obszary reform		PL	Średnia 3 państw UE	% PKB w	
				5 lat	10 lat
Konkurencja na rynku Regulacja rynku	Marże sektora dóbr konsumpcyjnych (marża kwotowa)	0,27	0,13	2,7	4,8
	Koszty wejścia	17,30	0,13	0,1	0,4
Reforma podatkowa	Stawka ukrytego podatku konsumpcyjnego	20,8	28,6	0,4	0,5
Reformy zwiększające umiejętności*	Odsetek pracowników o wysokich kwalifikacjach	5,8	10,7	0,0	0,1
	Odsetek pracowników o niskich kwalifikacjach	10,4	7,5	0,0	0,1
Reformy rynku pracy	Odsetek kobiet nieaktywnych zawodowo (25-54 lata):			0,5	1,1
	- o niskich kwalifikacjach	43,5	26,4		
	- o średnich kwalifikacjach	24,8	10,5		
	- o wysokich kwalifikacjach	9,5	4,3		
	Odsetek mężczyzn o niskich kwalifikacjach, nieaktywnych zawodowo (25-54 lata)	26,3	7,7	0,0	0,1
	Odsetek osób starszych nieaktywnych zawodowo (55-64 lata):			0,8	1,7
	- o niskich kwalifikacjach	33,2	13,4		
	- o średnich kwalifikacjach	15,6	4,8		
	- o wysokich kwalifikacjach	4,8	3,3		
	Aktywna polityka rynku pracy (% PKB w stosunku do stopy bezrobocia)	7,4	37,4	0,2	0,3
Stopa kompensacji świadczeń**	46,7	52,6	0,0	0,0	
Ogółem				4,8	9,0

Zródło: Służby Komisji Uwaga: W symulacjach zakłada się, że wszystkie państwa członkowskie przeprowadzają reformy, dzięki którym ich luki strukturalne zmniejszają się o połowę. W tabeli przedstawiono wkład każdej reformy w całkowity PKB w okresie pięciu i dziesięciu lat. Jeśli dane państwo osiąga wyniki powyżej poziomu odniesienia dla danego wskaźnika, nie przeprowadza się symulacji wpływu reform w tym obszarze; państwo to może jednak odnieść korzyści ze środków przedsięwziętych przez inne państwa członkowskie.³⁹ *Długoterminowe skutki zwiększenia odsetka wysoko wykwalifikowanej ludności aktywnej zawodowo mogłyby przynieść 3,0 % wzrost PKB, a zmniejszenie odsetka pracowników o niskich kwalifikacjach – 0,7 %. ** Za poziom odniesienia przyjęto średnią UE.

3.5. Modernizacja administracji publicznej

Szczególne wyzwania w tej dziedzinie dotyczą egzekwowania umów, zdobywania pozwoleń na budowę oraz kosztów przestrzegania przepisów prawa podatkowego dla przedsiębiorstw, co znalazło swoje odbicie w zaleceniach dla Polski na 2013 r. Ponadto istnieją też duże możliwości usprawnienia korzystania z e-administracji. Polska poczyniła pewne postępy w realizacji zaleceń na 2013 r. (zob. pełną ocenę realizacji zaleceń w tabeli przeglądowej w sekcji 4).

Egzekwowanie umów w Polsce wciąż jest czasochłonne. Polska zajmuje 55 miejsce w opracowanym przez Bank Światowy rankingu dotyczącym liczby dni potrzebnych na wyegzekwowanie umowy.⁴⁰ Jeśli chodzi o ogólne funkcjonowanie systemu sądowego, Polska ma dobre wyniki pod względem czasu trwania postępowań w sprawach cywilnych i handlowych przed sądami pierwszej instancji. Wskaźnik zakończonych spraw⁴¹ jest jednak niski, a w latach 2010-2012 uległ pogorszeniu (z 95 % zmniejszył się do 89 %), co spowodowało znaczne zaległości. Alternatywne metody rozwiązywania sporów są wykorzystywane w niewielkim stopniu. Rząd wprowadził zmiany do Kodeksu postępowania

³⁸ Marże sektora towarów gotowych oznaczają różnicę między ceną sprzedaży towaru/usługi a jego/jej kosztem. Koszt wejścia oznacza koszt rozpoczęcia działalności gospodarczej w sektorze pośrednim. Stawka ukrytego podatku konsumpcyjnego jest przybliżoną miarą przenoszenia ciężaru opodatkowania z opodatkowania pracy na podatki pośrednie. Stopa kompensacji świadczeń to odsetek dochodów uzyskiwanych przez pracownika przed przejściem na bezrobocie, wypłacany przez system ubezpieczenia od utraty pracy. Szczegółowe wyjaśnienie wskaźników znajduje się w załączniku.

³⁹ Zob. szczegółowe wyjaśnienie mechanizmów transmisji scenariuszy reformy: Komisja Europejska (2013), „The growth impact of structural reforms”, rozdział 2 QREA nr 4., Grudzień 2013 r. Bruksela; http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/gr_euro_area/2013/pdf/qrea4_section_2_en.pdf

⁴⁰ 685 dni w Polsce w porównaniu do średniej OECD wynoszącej 529 dni.

⁴¹ Wskaźnik zakończonych spraw to stosunek liczby spraw rozstrzygniętych do liczby spraw zgłoszonych.

cywilnego, aby usprawnić postępowania w sprawach cywilnych i handlowych, co może przyspieszyć egzekwowanie umów. Ogólnie rzecz biorąc, odnotowano pewien postęp.

Kwestia pozwoleń na budowę jest wciąż problematyczna ze względu na dużą liczbę wymaganych procedur administracyjnych. Polska zajmuje 88 miejsce w opracowanym przez Bank Światowy rankingu dotyczącym łatwości uzyskiwania pozwoleń na budowę.⁴² Duże są ponadto zaległości sądów administracyjnych w tego typu sprawach, co negatywnie wpływa na możliwość odwołania od decyzji administracyjnej koniecznej do uzyskania pozwolenia na budowę. Rząd przedłożył Sejmowi nowelizację przepisów, która miałaby uprościć wymogi stawiane w przypadku niektórych rodzajów pozwoleń na budowę (głównie budynków mieszkalnych). Ponadto pod koniec 2014 r. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego ma przedstawić swoje wnioski dotyczące kompleksowej reformy planowania przestrzennego, użytkowania gruntów i budownictwa. Ogólnie rzecz biorąc, poczyniono ograniczone postępy.

Cyfryzacja administracji oraz interoperacyjność istniejących systemów informatycznych jest na ogół niska. Rząd przyjął ustawę o standaryzacji niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych, której celem jest zwiększenie liczby formularzy, które mogą być składane online. Polska poczyniła pewne postępy w usprawnieniu pojedynczego punktu kontaktowego, ale nie spełnia w całości wymogów dyrektywy usługowej w odniesieniu do możliwości przeprowadzania procedur w internecie. Pod względem odsetka e-zamówień w stosunku do całości zamówień publicznych Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc w UE.

4. Wnioski

Mimo że Polska dość dobrze zniosła skutki światowego kryzysu gospodarczego i finansowego po 2007 r., jednak wciąż boryka się z istotnymi wyzwaniami w dziedzinie polityki gospodarczej: dalszą konsolidacją budżetową, niskim współczynnikiem aktywności zawodowej, wysoką stopą bezrobocia osób młodych, stosunkowo niskim poziomem wykształcenia, słabościami w publicznej opiece zdrowotnej i w otoczeniu biznesu oraz brakiem zdolności innowacyjnych. Niedociągnięcia występują też w administracji publicznej oraz w gospodarowaniu odpadami. Wyzwania te wskazano już w dokumencie roboczym służb Komisji z 2013 r. W lipcu 2013 r. zalecono odpowiednie działania polityczne w zaleceniach przeznaczonych dla Polski. Jak wynika z rocznej analizy wzrostu gospodarczego z 2014 r. oraz sprawozdania przedkładanego w ramach mechanizmu ostrzegania z 2013 r., wymienione powyżej wyzwania są wciąż w pełni lub częściowo aktualne.

Analiza zawarta w niniejszym dokumencie roboczym służb Komisji pozwala stwierdzić, że Polska poczyniła pewne postępy w realizacji zaleceń na 2013 r. Do jesieni 2013 r. postęp w zakresie terminowej korekty deficytu budżetowego był ograniczony. Od tego czasu, a także w następstwie nowego zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, sytuacja w zakresie finansów publicznych poprawiła się dzięki wyższemu od oczekiwanego wzrostowi gospodarczemu oraz pewnym dodatkowym środkom z zakresu polityki. Poczyniono znaczne postępy zmierzające w kierunku wzmocnienia ram budżetowych, w szczególności przez przyjęcie stabilizującej (trwałej) reguły wydatkowej oraz usprawnienie koordynacji między różnymi szczeblami instytucji rządowych i samorządowych. Rząd rozpoczął przeprowadzanie reform w celu zwiększenia skuteczności administracji podatkowej oraz poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Działania na rzecz rozwiązania problemu bezrobocia osób młodych oraz podniesienia współczynnika aktywności zawodowej kobiet i osób starszych zmierzają w dobrym kierunku. Przyjęto strategię na rzecz uczenia się przez całe życie oraz poprawiono dostęp do placówek opieki nad dziećmi. Nie poczyniono

⁴² Źródło: Bank Światowy, Doing Business database: <http://www.doingbusiness.org/Rankings>

jednak żadnych postępów w zwalczaniu segmentacji rynku pracy i nie podjęto żadnych działań w celu zreformowania specjalnych systemów emerytalnych dla rolników i górników. Polska przedstawiła obiecujące programy strategiczne mające na celu usprawnienie ram wspierania innowacji w prywatnych przedsiębiorstwach, ale realizacja tych programów jest na razie ograniczona. Ograniczony jest też postęp w zakresie poprawy mocy wytwórczych i efektywności energetycznej oraz rozbudowy infrastruktury kolejowej, a zasięg łączności szerokopasmowej jest nadal niewielki. Odnotowano znaczny postęp w realizacji ambitnej reformy ułatwiającej dostęp do zawodów regulowanych oraz pewien postęp w poprawie otoczenia biznesu.

W przedłożonych przez Polskę planach politycznych poruszono większość kwestii będących przedmiotem zeszłorocznego dokumentu roboczego służb Komisji oraz zapewniono zasadniczą spójność między dwoma przedstawionymi dokumentami. Krajowy program reform potwierdza zaangażowanie Polski w działania mające na celu zaradzenie problemom w zakresie niskiego poziomu zatrudnienia, bezrobocia osób młodych, sprzyjającego innowacjom otoczenia biznesu, a także produkcji energii i efektywności energetycznej. W programie konwergencji ponownie podkreślono zaangażowanie Polski w kontynuację konsolidacji budżetowej, poprawę sytuacji budżetowej zgodnie ze średniookresowym celem budżetowym oraz w zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych zgodnie z paktem stabilności i rozwoju. W niektórych obszarach, w szczególności jeśli chodzi o stopniowe wycofywanie specjalnych programów emerytalnych w celu zwiększenia mobilności zawodowej, w programach zabrakło jednak ambitnych i kompleksowych rozwiązań tych problemów.

TABELA PRZEGLĄDOWA⁴³

Zobowiązania z 2013 r.	Streszczenie oceny
Zalecenia dla poszczególnych krajów	
<p>Zalecenie 1: Wzmocnienie i wdrożenie strategii budżetowej na rok 2013 i kolejne lata, wspieranej odpowiednimi konkretnymi działaniami w roku 2013 i 2014, w celu zapewnienia trwałej i terminowej korekty nadmiernego deficytu do 2014 r. oraz osiągnięcia wysiłku fiskalnego określonego w zaleceniach Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Trwała korekta nierównowagi budżetowej wymaga wiarygodnego wdrożenia ambitnych reform strukturalnych, które zwiększyłyby zdolności dostosowawcze oraz pobudziłyby wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Po skorygowaniu nadmiernego deficytu – kontynuowanie konsolidacji strukturalnej, która umożliwi Polsce osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2016 r. Zminimalizowanie – w celu poprawy jakości finansów publicznych – cięć w inwestycjach pobudzających wzrost gospodarczy, dokonanie przeglądu wydatków w celu lepszego ukierunkowania polityki społecznej oraz zwiększenie oszczędności kosztowej i efektywności wydatków na opiekę zdrowotną. Poprawa przestrzegania przepisów podatkowych, w szczególności przez zwiększenie skuteczności administracji podatkowej.</p>	<p>Polska poczyniła pewne postępy w realizacji zalecenia 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Do jesieni 2013 r. postęp w zakresie terminowej korekty nadmiernego deficytu był ograniczony. Od tego czasu, a także w następstwie nowego zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, sytuacja w zakresie finansów publicznych poprawiła się dzięki wyższemu od oczekiwanego wzrostowi gospodarczemu oraz pewnym dodatkowym środkom z zakresu polityki. Według prognozy Komisji z wiosny 2014 r. saldo nominalne i poprawa salda strukturalnego w 2014 r. mają być zgodne z nowym zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Aby zapewnić trwałą korektę nadmiernego deficytu w 2015 r., konieczne są dalsze działania konsolidacyjne. • Ograniczony postęp w zakresie lepszego ukierunkowania polityki społecznej. Zapowiedziano pewne środki służące reformie systemu zabezpieczenia społecznego, ale brak dalszych działań. • Ograniczony postęp w zakresie poprawy opłacalności i efektywności wydatków w sektorze ochrony zdrowia. Wprowadzono pewne środki dotyczące oceny kwalifikowalności pacjentów do objęcia systemem refundacji leków. • Pewien postęp w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego oraz zwiększenia skuteczności administracji podatkowej. Organom podatkowym udostępniono więcej informacji pochodzących z ksiąg wieczystych oraz wprowadzono odwrotne obciążenie w zakresie VAT w przypadku niektórych produktów. Wprowadzono jedną bazę danych zawierającą identyfikacyjne numery podatkowe oraz zapowiedziano zmiany w strukturze organizacyjnej

⁴³ Do celów oceny postępów w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów z 2013 r. stosuje się następujące kategorie: Żaden postęp: Państwo członkowskie nie zapowiedziało ani nie przyjęło żadnych środków w celu realizacji zaleceń dla tego kraju. Tę kategorię stosuje się też w przypadku gdy państwo członkowskie powołało grupę analityczną do oceny możliwych środków. Umiarkowany postęp: Państwo członkowskie zapowiedziało pewne środki służące realizacji zaleceń dla tego kraju, lecz środki te wydają się niewystarczające lub ich przyjęcie/wdrożenie jest obarczone ryzykiem. Pewien postęp: Państwo członkowskie zapowiedziało lub przyjęło środki w celu realizacji zaleceń dla tego kraju. Środki te są obiecujące, lecz nie wszystkie zostały jeszcze wdrożone i nie we wszystkich przypadkach ich wdrożenie jest pewne. Znacznym postępem: Państwo członkowskie przyjęło środki, z których większość wdrożono. Środki te w dużym stopniu stanowią realizację zaleceń dla tego kraju. Pełne wykonanie: Państwo członkowskie przyjęło i wdrożyło środki, które stanowią odpowiednią realizację zaleceń dla tego kraju.

<p>Zalecenie 2: Zapewnienie wdrożenia w 2013 r. trwale obowiązującej reguły wydatkowej zgodnej z zasadami europejskiego systemu rachunków. Przyjęcie środków służących wzmocnieniu mechanizmów rocznej i średniookresowej koordynacji budżetowej na różnych poziomach administracji.</p>	<p>administracji podatkowej.</p> <p>Polska poczyniła znaczne postępy w realizacji zalecenia 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Znaczny postęp we wdrożeniu stabilizującej (trwałej) reguły wydatkowej. Reguła została przyjęta. • Znaczny postęp we wprowadzaniu środków wzmacniających koordynację między różnymi szczeblami instytucji rządowych i samorządowych. Przy ustalaniu poziomu wydatków nowa stabilizująca reguła wydatkowa uwzględnia wydatki instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym; dotychczasowe jednolite limity obowiązujące samorzady lokalne zostały zastąpione indywidualnymi progami zadłużenia; przyjęto przepisy dotyczące programów naprawczych dla samorządów lokalnych w przypadku przekroczenia indywidualnych progów zadłużenia; przyjęto jednolity rodzaj długoterminowej prognozy finansowej dla instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym.
<p>Zalecenie 3: Zwiększenie wysiłków na rzecz obniżenia bezrobocia osób młodych, na przykład poprzez gwarancję dla młodzieży, zwiększenie dostępności przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, zacieśnienie współpracy szkół i pracodawców oraz poprawę jakości nauczania. Przyjęcie projektu strategii na rzecz uczenia się przez całe życie. Zwalczanie ubóstwa pracujących oraz segmentacji rynku pracy przez lepsze przechodzenie z zatrudnienia na czas określony do stałego zatrudnienia oraz ograniczenie nadmiernego wykorzystania umów cywilnoprawnych.</p>	<p>Polska poczyniła pewne postępy w realizacji zalecenia 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pewien postęp w działaniach na rzecz redukcji bezrobocia osób młodych. W grudniu 2013 r. przedstawiono plan wdrożenia gwarancji dla młodzieży, a w kwietniu 2014 r. – jego zaktualizowaną wersję. • Pewien postęp w zwiększaniu dostępności przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy. Realizacja reformy systemu kształcenia i szkolenia zawodowego jest w toku. • Pewien postęp w zacieśnianiu współpracy między szkołami a pracodawcami. Trwa modernizacja podstawowych programów nauczania w celu dostosowania ich do potrzeb pracodawców. • Znaczny postęp w poprawie jakości nauczania. W planach jest system monitorowania karier zawodowych absolwentów uczelni krajowych i przewiduje się szybsze ścieżki umożliwiające osobom dorosłym ukończenie studiów wyższych. • Znaczny postęp w zakresie strategii na rzecz uczenia się przez całe życie. We wrześniu 2013 r. przyjęto strategię na rzecz uczenia się przez całe życie, lecz jej wdrożenie jeszcze nie nastąpiło. • Ograniczony postęp w zwalczaniu ubóstwa pracujących. Wprowadzono podwyżkę ustawowej płacy minimalnej. • Żadnych postępów w zwalczaniu

<p>Zalecenie 4: Kontynuowanie wysiłków na rzecz zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy, szczególnie przez inwestowanie w wysokiej jakości, przystępną cenowo opiekę nad dziećmi i nauczanie przedszkolne, oraz przez zapewnienie stabilnego finansowania i wykwalifikowanego personelu. Podjęcie regularnych działań na rzecz zreformowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników, KRUS, w celu poprawy międzysektorowej mobilności pracowników. Stopniowa rezygnacja ze specjalnego systemu emerytalnego górników w celu jego zintegrowania z powszechnym systemem emerytalnym. Wsparcie ogólnej reformy emerytalnej za pomocą środków zwiększających szanse starszych pracowników na zatrudnienie, tak aby podnieść wiek dezaktywizacji zawodowej.</p>	<p>segmentacji rynku pracy.</p> <p>Polska poczyniła pewne postępy w realizacji zalecenia 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pewien postęp w zwiększeniu współczynnika aktywności zawodowej kobiet. Polska zamierza do 2017 r. zapewnić każdemu kwalifikującemu się do tego dziecku miejsce w placówce wychowania przedszkolnego i zaplanowała zwiększenie finansowania na ten cel. Liczba miejsc w placówkach opieki nad małymi dziećmi jest wciąż niewystarczająca w stosunku do potrzeb. • Nie odnotowano żadnych postępów w zakresie stopniowego wycofywania specjalnego systemu emerytalnego dla rolników i górników. • Pewien postęp w promowaniu szans na zatrudnienie pracowników w starszym wieku. Przyjęto strategię na rzecz uczenia się przez całe życie i zapowiedziano wdrożenie konkretnych środków w projekcie programu: „Solidarność pokoleń 50+”.
<p>Zalecenie 5: Przedsięwzięcie dodatkowych środków w celu stworzenia otoczenia biznesu sprzyjającego innowacjom poprzez skoordynowanie polityki w obszarach badań, innowacji i przemysłu, dalszy rozwój instrumentów rewolwingowych i zachęt podatkowych, a także lepsze dostosowanie istniejących instrumentów do poszczególnych etapów cyklu innowacji.</p>	<p>Polska poczyniła ograniczone postępy w realizacji zalecenia 5:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pewien postęp w zacieśnianiu powiązań między polityką w dziedzinach nauki, innowacji i przemysłu. Przyjęto Program Rozwoju Przedsiębiorstw, Program Operacyjny Inteligentny Rozwój na lata 2014-2020 oraz Krajową strategię inteligentnej specjalizacji. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) wdraża i koordynuje wiele projektów współpracy i instrumentów finansowych angażujących środowisko akademickie i biznesowe. • Ograniczony postęp w dalszym rozwijaniu instrumentów rewolwingowych. W Programie Rozwoju Przedsiębiorstw proponuje się nowy system wsparcia instrumentów finansowych dla badań i rozwoju. • Ograniczony postęp w reformowaniu bodźców podatkowych w dziedzinie badań i rozwoju. W Programie Rozwoju Przedsiębiorstw zapowiedziano wprowadzenie ulg podatkowych dla innowacyjnych projektów. • Ograniczony postęp w lepszym ukierunkowaniu istniejących instrumentów. Aby wypełnić wskazane luki, wprowadzono nowe instrumenty wsparcia, takie jak wsparcie dla innowacyjnego kapitału (NCBR oraz Krajowy Fundusz Kapitałowy). Program Rozwoju Przedsiębiorstw oraz programy

	<p>objęte nowymi wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014-2020 zawierają szereg środków usprawniających wsparcie dla całego cyklu innowacji.</p>
<p>Zalecenie 6: Odnowienie i rozbudowa mocy wytwórczych oraz poprawa efektywności w całym łańcuchu energii. Przyspieszenie i rozszerzenie rozbudowy sieci energetycznej, w tym transgranicznych połączeń międzysystemowych, oraz wyeliminowanie przeszkód dla transgranicznego handlu energią elektryczną. Wzmocnienie konkurencji w sektorze gazu przez wycofanie cen regulowanych. Wzmocnienie roli i zasobów urzędu sprawującego nadzór nad rynkiem kolejowym oraz zapewnienie skutecznego i bezzwłocznego wdrożenia projektów inwestycyjnych w kolejnictwie. Przyspieszenie starań na rzecz zwiększenia zasięgu łączności szerokopasmowej. Poprawa gospodarki odpadami i gospodarki wodnej.</p>	<p>Polska poczyniła ograniczone postępy w realizacji zalecenia 6:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ograniczony postęp w zakresie produkcji energii i efektywności energetycznej. Zapoczątkowano system białych certyfikatów, ale ogólnie poziom efektywności energetycznej jest niski. • Pewien postęp w rozbudowie sieci elektroenergetycznej. Osiągnięto postęp w umożliwieniu przepływów wstecznych. Przyjęto- krótkoterminowe rozwiązania dotyczące nieplanowych przepływów kołowych przez polską sieć elektroenergetyczną, a transgraniczne połączenia międzysystemowe energii elektrycznej są w trakcie rozbudowy. • Ograniczony postęp w zakresie stopniowego znoszenia cen regulowanych. Regulacja cen jest kontynuowana na detalicznym rynku gazu oraz utrzymywana wobec większości odbiorców przemysłowych. • Ograniczony postęp w zakresie inwestycji i infrastruktury w kolejnictwie. W przypadku wielu projektów postęp jest wciąż powolny i źle planowany. Budżet urzędu sprawującego nadzór nad rynkiem kolejowym został jednak zwiększony w 2013 r. i wprowadzono pewne zmiany przepisów prawnych. • Ograniczony postęp dotyczący zasięgu łączności szerokopasmowej. Nadal niski jest poziom absorpcji funduszy z programu rozwoju obszarów wiejskich, a przydzielanie zakresów częstotliwości operatorom sieci telefonii komórkowej zostało opóźnione. • Pewien postęp w zakresie poprawy gospodarowania odpadami i gospodarki wodnej. Wdrożono ustawę o odpadach, pojawiają się jednak dalsze ograniczenia spowodowane niedostatecznym selektywnym gromadzeniem odpadów i infrastrukturą niedostosowaną do ich alternatywnego przetwarzania.
<p>Zalecenie 7: Dalsze działanie na rzecz poprawy otoczenia biznesu przez uproszczenie egzekwowania umów i wymogów dotyczących pozwoleń na budowę oraz przez obniżenie kosztów przestrzegania przepisów podatkowych. Przyjęcie i wdrożenie planowanej liberalizacji dostępu do usług świadczonych w ramach wolnych zawodów.</p>	<p>Polska poczyniła pewne postępy w realizacji zalecenia 7:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pewien postęp w uproszczeniu egzekwowania umów. Wprowadzono niektóre procedury elektroniczne, przyspieszono procedury dochodzenia roszczeń i częściej korzysta się z procedury mediacji. Wskaźnik

	<p>zakończonych spraw dotyczących egzekwowania umów wzrósł do 99 %.</p> <ul style="list-style-type: none">• Ograniczony postęp w upraszczaniu warunków ubiegania się o pozwolenia na budowę: Zaproponowano nowelizację Prawa budowlanego dotyczącą głównie pozwoleń na budowę domów mieszkalnych. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego ma przedstawić propozycje kompleksowej reformy pod koniec 2014 r.• Ograniczony postęp w redukcji kosztów przestrzegania przepisów podatkowych. Wprowadzono zmiany w strukturze organizacyjnej administracji podatkowej, które mają doprowadzić do reformy zwanej „e-Podatkami”, oraz ogłoszono ramy prawne stworzenia portalu podatkowego.• Znaczny postęp w ułatwieniu dostępu do zawodów regulowanych. W pełni wdrożono pierwszą z trzech planowanych transz reformy, a kolejne mają być realizowane w ciągu 2014 r.
--	--

„Europa 2020” (cele krajowe oraz postępy)	
Cel i dziedzina polityki	Osiągnięty postęp
Docelowy wskaźnik zatrudnienia 71 %	Wskaźnik zatrudnienia (grupa wiekowa 20-64 lata) nieco wzrósł (o 0,4 punktu procentowego w porównaniu do 2010 r., o 0,2 p.p. w porównaniu do 2011 r. i o 0,2 p.p. w porównaniu do 2012 r.), osiągając 64,9 % w 2013 r. Niemniej jednak konieczne są dalsze wysiłki, aby osiągnąć cel wyznaczony na 2020 r.
Cel dotyczący badań i rozwoju: 1,7 % PKB	W Polsce nakłady na badania i rozwój osiągnęły poziom 0,9 % PKB w 2012 r. Choć w latach 2007-2012 nakłady na badania i rozwój w Polsce rosły w imponującym tempie średnio 9,7 %, a więc nieco wyższym niż średni roczny wzrost w wysokości 8,3 % wymagany do osiągnięcia ambitnego celu Polski zakładającego poziom 1,7 % PKB do 2020 r., to jednak osiągnięcie tego celu nie będzie możliwe bez znaczącego zwiększenia roli sektora przedsiębiorstw w systemie badań i rozwoju. Udział przedsiębiorstw w dziedzinie badań i rozwoju wynosi obecnie 0,33 %, znacznie mniej niż średnia UE (pod tym względem Polska zajmuje 23 miejsce w UE).
Cel dotyczący emisji gazów cieplarnianych: 14 % (w porównaniu do emisji z 2005 r.; ten cel krajowy nie dotyczy emisji objętych systemem handlu emisjami)	Zmiana w latach 2005-2012 w poziomie emisji gazów cieplarnianych nieobjętych systemem handlu emisjami: + 14 % Według ostatnich prognoz krajowych przedłożonych w 2014 r. do właściwego organu Narodów Zjednoczonych (UNFCCC) przewiduje się, że cel zostanie osiągnięty ze znacznie mniejszą przewagą niż zakładano w prognozach UE.
Cel na 2020 r. dotyczący energii ze źródeł odnawialnych: 15 % Udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu: 10 %	W 2012 r. łączny udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej brutto wyniósł 11 %, a udział w sektorze transportu – 6,1 %. Poczyniono ograniczone postępy w transponowaniu dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii oraz tworzeniu stabilnych, efektywnych i wiarygodnych ram prawnych i regulacyjnych służących wspieraniu odnawialnych źródeł energii.
Cel dotyczący efektywności energetycznej: 13,6 Mtoe (zmniejszenie zużycia energii). Do 2020 r.: nieprzekroczenie poziomu 96,4 Mtoe zużycia energii pierwotnej oraz 70,4 Mtoe zużycia energii końcowej.	W 2011 r. zużycie energii pierwotnej sięgnęło 97,38 Mtoe. Utrzymanie poziomu zużycia energii pierwotnej poniżej 96,4 Mtoe do 2020 r. pomimo oczekiwanego wzrostu gospodarczego jest coraz większym wyzwaniem wymagającym ambitniejszej polityki w dziedzinie efektywności energetycznej we wszystkich sektorach (zużycia energii końcowej, przesyłania oraz produkcji energii). W

	<p>ostatnim czasie podjęto pewne działania polityczne, w szczególności służące wspieraniu oszczędności energii końcowej wśród odbiorców końcowych (np. wprowadzenie systemu białych certyfikatów w 2013 r.). Zgodność z nowymi unijnymi przepisami w dziedzinie efektywności energetycznej wymaga jednak wzmocnienia działań na rzecz oszczędności energii w Polsce.</p>
<p>Cel dotyczący przedwczesnego zakończenia nauki: 4,5 %</p>	<p>Odsetek osób przedwcześnie kończących naukę wyniósł 5,6 % w 2011 r., 5,7 % w 2012 r. oraz 5,6 % w 2013 r. Unijny cel został już osiągnięty. Polska już obecnie osiągnęła poziom znacznie poniżej celu wyznaczonego na 2020 r. dla średniej UE (10 %). Cel krajowy jest bardzo ambitny, a postęp na drodze do jego osiągnięcia w ostatnich dwóch latach został zahamowany.</p>
<p>Cel dotyczący szkolnictwa wyższego: 45 %</p>	<p>Odsetek osób z wyższym wykształceniem wyniósł 36,5 % w 2011 r., 39,1 % w 2012 r. oraz 40,5 % w 2013 r. W osiągnięciu tego celu poczyniono znaczne postępy. Cel na 2020 r. został już prawie osiągnięty.</p>
<p>Cel dotyczący zmniejszenia liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wyrażony liczbą osób): 1 500 000</p>	<p>Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszyła się od 2010 r. o 281 000 (o 68 000 w 2012 r. i o 213 000 w 2011 r.). Polska poczyniła pewne postępy w tej dziedzinie. Konieczne są bardziej skoordynowane działania, aby osiągnąć cel wyznaczony na 2020 r.</p>

ZALĄCZNIK

Standardowe tabele

Tabela I. Wskaźniki makroekonomiczne

	1996–2000	2001–2005	2006–2010	2011	2012	2013	2014	2015
Podstawowe wskaźniki								
Stopa wzrostu PKB	5,4	3,1	4,7	4,5	2,0	1,6	3,2	3,4
Luka produktowa ¹	1,7	-3,3	2,1	1,9	0,4	-1,2	-1,2	-1,2
HICP (roczna zmiana w %)	11,0	2,7	2,9	3,9	3,7	0,8	1,1	1,9
Popyt krajowy (roczna zmiana w %) ²	6,7	2,2	5,0	3,6	-0,1	0,0	3,3	3,6
Stopa bezrobocia (% siły roboczej) ³	12,5	19,0	9,7	9,7	10,1	10,3	9,9	9,5
Nakłady brutto na środki trwałe (w % PKB)	22,9	18,8	20,9	20,2	19,2	18,4	18,7	19,5
Oszczędności narodowe brutto	20,1	16,8	17,5	17,6	17,1	17,1	17,6	17,8
Sektor instytucji rządowych i samorządowych								
Wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-)	-3,8	-5,2	-4,9	-5,1	-3,9	-4,3	5,7	-2,9
Zadłużenie brutto	40,3	43,9	49,1	56,2	55,6	57,0	49,2	50,0
Aktywa finansowe netto	-6,0	-22,5	-20,9	-32,5	-33,6	nd.	nd.	nd.
Dochody ogółem	41,3	38,6	39,0	38,4	38,3	37,5	47,0	38,3
Wydatki ogółem	45,1	43,8	43,9	43,4	42,2	41,9	41,3	41,2
<i>z czego: odsetki</i>	3,8	2,9	2,5	2,7	2,8	2,6	2,1	2,2
Przedsiębiorstwa (w % PKB)								
Wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-)	-5,4	-0,2	1,3	5,1	4,3	5,2	3,8	3,7
Aktywa finansowe netto; przedsiębiorstwa niefinansowe	-72,6	-75,6	-85,3	-78,6	-78,4	nd.	nd.	nd.
Aktywa finansowe netto; przedsiębiorstwa finansowe	10,8	5,8	-6,8	1,5	-5,7	nd.	nd.	nd.
Akumulacja brutto	15,9	11,1	12,4	11,7	10,8	10,4	10,9	11,4
Nadwyżka operacyjna brutto	15,3	18,9	22,7	24,1	24,3	24,2	24,4	24,1
Gospodarstwa domowe oraz instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych (w % PKB)								
Wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-)	5,5	2,7	0,1	-2,9	-1,6	-0,1	-8,7	-0,9
Aktywa finansowe netto	39,1	51,6	53,5	45,3	50,6	nd.	nd.	nd.
Płace i uposażenia brutto	35,3	33,6	32,6	31,9	31,5	31,6	31,5	31,4
Dochody z tytułu własności netto	5,5	5,1	3,3	2,8	2,9	2,7	2,9	2,9
Otrzymane transfery bieżące	20,3	20,6	19,4	18,7	18,6	19,1	19,4	19,8
Oszczędności brutto	9,9	7,5	4,7	1,3	3,1	4,0	4,0	3,4
Zagranica (w % PKB)								
Wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-)	-3,7	-2,6	-3,5	-2,7	-1,6	0,8	0,8	-0,1
Aktywa finansowe netto	29,1	41,2	60,4	65,9	68,6	nd.	nd.	nd.
Eksport towarów i usług netto	-4,5	-2,6	-2,0	-1,2	0,3	2,4	2,3	1,8
Dochody pierwotne z zagranicy netto	-0,6	-1,3	-3,1	-4,1	-4,3	-4,7	-4,7	-4,8
Transakcje kapitałowe netto	0,0	0,1	1,1	1,8	1,7	2,4	2,5	2,2
Sektor towarów i usług podlegających wymianie handlowej	52,3	51,5	50,8	51,0	52,0	52,6	nd.	nd.
Sektor towarów i usług niepodlegających wymianie	36,2	37,1	37,1	36,8	36,5	36,2	nd.	nd.
<i>z czego: budownictwo i branża budowlana</i>	7,3	5,7	6,7	7,2	6,6	5,8	nd.	nd.
Realny efektywny kurs walutowy (indeks, 2000=100)	102,9	103,4	105,0	101,0	97,3	98,0	99,2	99,5
Terms of trade – towary i usługi (indeks, 2000=100)	101,7	97,5	101,3	100,0	98,7	100,1	100,1	99,3
Wyniki eksportu (indeks, 2000=100)	79,0	92,4	112,1	121,6	125,7	130,3	130,8	131,3
Uwagi:								
¹ Luka produktowa stanowi odchylenie faktycznej wielkości produkcji krajowej brutto od wielkości produkcji potencjalnej.								
² Wskaźnik dotyczący popytu krajowego obejmuje zapasy.								
³ Osoby bezrobotne to osoby, które nie były zatrudnione, aktywnie poszukiwały pracy i były gotowe do jej podjęcia natychmiast lub w ciągu dwóch tygodni. Siła robocza to łączna liczba osób zatrudnionych i bezrobotnych. Stopa bezrobocia dotyczy grupy wiekowej od 15 do 74 lat.								
Źródło:								
wiosenna prognoza Komisji z 2014 r. (COM); program konwergencji (CP).								

Tabela II. Porównanie sytuacji makroekonomicznej i prognoz

	2013		2014		2015		2016	2017
	COM	CP	COM	CP	COM	CP	CP	CP
Realny PKB (zmiana w %)	1,6	1,6	3,2	3,3	3,4	3,8	4,3	4,3
Spożycie prywatne	0,8	0,8	2,3	2,2	2,8	3,0	3,9	4,0
Nakłady brutto na środki trwałe (zmiana w %)	-0,2	-0,2	4,8	4,1	7,3	7,2	6,9	7,8
Eksport towarów i usług (zmiana w %)	4,6	4,6	4,4	5,0	6,0	4,9	4,8	4,1
Import towarów i usług (zmiana w %)	1,2	1,2	4,5	4,0	6,5	5,1	5,5	5,4
<i>Wkład we wzrost realnego PKB:</i>								
- finalny popyt krajowy	0,9	0,0	2,9	2,8	3,5	3,7	4,5	4,8
- przyrost rzeczowych środków obrotowych	-0,9	-0,9	0,3	0,2	0,0	0,3	0,5	0,4
- eksport netto	1,6	1,6	0,1	0,5	-0,1	0,0	-0,3	-0,6
Luka produktowa ¹	-1,2	-1,3	-1,2	-1,4	-1,2	-1,2	-0,5	0,3
Wskaźnik zatrudnienia (zmiana w %)	-0,1	-0,1	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8
Stopa bezrobocia (w %)	10,3	10,3	9,9	9,8	9,5	9,3	8,6	7,9
Wydajność pracy (zmiana w %)	1,7	1,7	2,7	2,7	2,8	3,0	3,4	3,4
Inflacja HICP (w %)	0,8	0,9	1,1	1,2	1,9	2,3	2,5	2,2
Deflator PKB (zmiana w %)	0,9	0,9	1,0	0,9	1,5	2,1	2,5	2,3
Wynagrodzenie pracowników (na osobę,	2,7	2,6	3,5	3,8	4,4	4,6	5,0	5,5
Wierzytelności/zadłużenie wobec zagranicy netto (w % PKB)	0,8	-1,0	0,8	-1,4	-0,1	-0,8	0,4	0,5
<u>Uwaga:</u>								
¹ Wyrażona jako odsetek potencjalnego PKB, którego wzrost został przeliczony przez służby Komisji na podstawie zawartego w programie scenariusza i w oparciu o powszechnie przyjętą metodykę.								
<u>Źródło:</u>								
wiosenna prognoza Komisji z 2014 r. (COM); program konwergencji (CP).								

Tabela III. Struktura korekty budżetowej

(w % PKB)	2013	2014		2015		2016	2017	Zmiana: 2013–2017
	COM	COM	CP	COM ¹	CP	CP	CP	CP
Dochody	37,5	47,0	46,9	38,3	37,9	37,5	37,5	0,0
<i>z czego:</i>								
- podatki związane z produkcją i importem	12,6	12,6	12,6	12,6	12,4	12,1	11,7	-0,9
- podatki bieżące od dochodów, majątku	7,0	7,1	7,1	7,2	7,2	7,4	7,6	0,6
- składki na ubezpieczenia społeczne	12,2	12,4	12,4	12,7	12,6	12,6	12,5	0,3
- pozostałe (rezydualne)	5,7	14,8	14,8	5,8	5,7	5,4	5,7	0,0
Wydatki	41,9	41,3	41,1	41,2	40,4	39,3	38,7	-3,2
<i>z czego:</i>								
- wydatki pierwotne	39,2	39,2	39,0	39,0	38,2	37,2	36,6	-2,6
<i>z czego:</i>								
wynagrodzenie pracowników	9,3	9,2	9,2	9,2	9,0	8,8	8,6	-0,7
zużycie pośrednie	5,8	5,9	5,8	5,9	5,6	5,4	5,3	-0,5
transfery socjalne	16,9	17,1	16,9	16,9	16,5	16,3	16,2	-0,7
dotacje	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1
nakłady brutto na środki trwałe	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9	3,6	3,5	-0,4
pozostałe (rezydualne)	2,9	2,8	2,9	2,7	2,9	2,9	2,7	-0,2
- wydatki z tytułu odsetek	2,6	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1	-0,5
Saldo sektora instytucji rządowych i Saldo pierwotne	-4,3	5,7	5,8	-2,9	-2,5	-1,8	-1,2	3,1
Działania jednorazowe oraz inne działania	0,0	9,0	9,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GGB z wył. działań jednorazowych	-4,3	-3,3	-3,2	-2,9	-2,5	-1,8	-1,2	3,1
Luka produktowa ²	-1,2	-1,2	-1,4	-1,2	-1,2	-0,5	0,3	1,5
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany	-3,8	6,2	6,4	-2,4	-2,0	-1,6	-1,3	2,5
Saldo strukturalne (SB)³	-3,8	-2,8	-2,6	-2,4	-2,0	-1,6	-1,3	2,5
<i>Zmiana salda strukturalnego</i>	<i>0,3</i>	<i>1,0</i>	<i>1,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	-
<i>Średnia zmiana SB w okresie dwuletnim</i>	<i>1,0</i>	<i>0,6</i>	<i>0,8</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	-
Saldo strukturalne pierwotne ³	-1,2	-0,7	-0,5	-0,2	0,2	0,5	0,8	1,9
<i>Zmiana pierwotnego salda</i>		<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,7</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	-
Wartość odniesienia dotycząca								
Właściwa stopa referencyjna ⁴	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	-
Odchylenie ⁵ (w % PKB)	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	-
Średnie odchylenie w okresie dwuletnim (w	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	-
Uwagi:								
¹ Przy założeniu niezmienionej polityki.								
² Luka produktowa (w % potencjalnego PKB) i saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zgodnie z programem, przeliczone przez służby Komisji na podstawie zawartego w programie scenariusza i w oparciu o powszechnie przyjętą metodykę.								
³ Saldo strukturalne (pierwotne) = saldo (pierwotne) w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne z wyłączeniem działań jednorazowych oraz innych działań tymczasowych.								
⁴ Referencyjna średniookresowa stopa potencjalnego wzrostu PKB. (Standardowa) stopa referencyjna stosowana jest od roku t+1, o ile dane państwo osiągnęło swój MTO w roku t. Niższa stopa jest stosowana w okresie dokonywania przez to państwo korekty w celu osiągnięcia MTO, również w roku t. Stopy referencyjne właściwe począwszy od roku 2014 zostały zaktualizowane w roku 2013.								
⁵ Odchylenie – od właściwej stopy referencyjnej – stopy wzrostu wydatków publicznych po skorygowaniu o działania dyskrejonalne po stronie dochodów i prawnie przewidziany wzrost dochodów. Sumę wydatków uwzględnioną w wartości odniesienia dotyczącej wydatków obliczono zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką. Znak minus oznacza, że wzrost wydatków przekracza właściwą stopę referencyjną.								
Źródło:								
program konwergencji (CP); wiosenna prognoza Komisji z 2014 r. (COM); wyliczenia Komisji.								

Tabela IV. Dynamika zadłużenia

(w % PKB)	Średnia 2008-2012	2013	2014		2015		2016	2017
			COM	CP	COM	CP	CP	CP
Wskaźnik zadłużenia	52,9	57,0	49,2	49,5	50,0	49,5	47,5	45,5
Zmiana wskaźnika	2,1	1,5	-7,8	-7,5	0,8	0,0	-2,0	-2,0
<i>Wkład²:</i>								
1. Saldo pierwotne	3,0	1,7	-7,8	-7,9	0,7	0,3	-0,4	-0,9
2. Efekt	-0,3	1,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,5	-0,9	-0,8
<i>z czego:</i>								
wydatki z tytułu odsetek	2,6	2,6	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1
wpływ wzrostu	-1,6	-0,8	-1,8	-1,8	-1,6	-1,8	-2,0	-1,9
wpływ inflacji	-1,3	-0,5	-0,6	-0,5	-0,7	-0,9	-1,2	-1,0
3. Wartość rezydualna	-0,5	-1,5	0,2	0,6	0,3	0,3	-0,6	-0,2
<i>z czego:</i>								
różnica między kwotą w skumulowane aktywa				0,4		0,5	0,2	0,0
<i>Prywatyzacja</i>				0,0		0,5	0,2	0,2
wpływ wyceny i wpływ				-0,1		-0,1	0,0	0,0
				-2,2		-3,4	-4,2	-3,5
		2013	2014		2015		2016	2017
			COM	CP	COM	CP	CP	CP
Odchylenie od wartości odniesienia		nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Korekta strukturalna⁵		nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
<i>w porównaniu z:</i>								
wymaganą korektą ⁶		nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Uwagi:								
¹ Na koniec okresu.								
² Efekt wielokrotnionego wpływu odzwierciedla wpływ wydatków z tytułu odsetek na łączne zadłużenie, a także								
³ Nie dotyczy państw członkowskich, które podlegały procedurze nadmiernego deficytu w listopadzie 2011 r., i w okresie trzech lat po korekcie nadmiernego deficytu.								
⁴ Pokazuje różnicę między relacją długu do PKB a wartością odniesienia dotyczącą zadłużenia. Jeśli różnica ta jest wartością dodatnią, przewidywana relacja długu do PKB jest niezgodna z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu.								
⁵ Ma zastosowanie wyłącznie w przejściowym okresie trzech lat od korekty nadmiernego deficytu w przypadku procedury nadmiernego deficytu będącej w toku w listopadzie 2011 r.								
⁶ Określa pozostałą roczną korektę strukturalną w okresie przejściowym, której dokonanie gwarantuje, że dane państwo członkowskie osiągnie wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu na koniec okresu przejściowego, o ile spełnią się prognozy budżetowe COM (SP/CP) na lata poprzednie.								
<i>Źródło:</i>								
program konwergencji (CP); wiosenna prognoza Komisji z 2014 r. (COM); wyliczenia Komisji.								

Tabela V. Wskaźniki dotyczące stabilności

	Polska			Unia Europejska		
	Scenariusz na 2013 r.	Scenariusz zakładający niezmienną politykę	Scenariusz zawarty w programie konwergencji	Scenariusz na 2013 r.	Scenariusz zakładający niezmienną politykę	Scenariusz zawarty w programie konwergencji
S2*	3,3	2,5	1,4	2,4	2,4	0,7
z czego:						
wyjściowa sytuacja budżetowa (IBP)	2,4	1,4	0,1	0,5	0,4	-1,3
długoterminowe koszty starzenia się społeczeństwa	0,9	1,1	1,3	1,9	2,0	2,0
z czego:						
emerytury	-0,9	-0,8	-0,5	0,7	0,8	0,9
opieka zdrowotna	1,5	1,5	1,4	0,9	0,9	0,8
opieka długoterminowa	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
inne	-0,3	-0,2	-0,1	-0,4	-0,4	-0,3
S1**	1,1	0,2	-1,3	1,5	1,7	-0,2
z czego:						
wyjściowa sytuacja budżetowa (IBP)	1,3	0,6	-0,7	-0,2	-0,4	-2,0
wymóg dotyczący zadłużenia (DR)	-0,2	-0,6	-1,1	1,5	1,8	1,5
długoterminowe koszty starzenia się społeczeństwa	0,0	0,2	0,4	0,2	0,3	0,3
S0 (zagrożenie napięciem budżetowym)***	0,27	:		:		
Zadłużenie w % PKB (2013)	57,0			88,9		
Wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa jako odsetek PKB (2013)	20,3			25,8		
<i>Źródło: Komisja, program konwergencji na 2014 r.</i>						
<i>Uwaga: Scenariusz na 2013 r. odzwierciedla lukę w długookresowej stabilności finansów publicznych przy założeniu, że sytuacja budżetowa będzie się zmieniać do 2013 r. zgodnie z wiosenną prognozą Komisji z 2014 r. Scenariusz zakładający niezmienną politykę odzwierciedla lukę w długookresowej stabilności finansów publicznych przy założeniu, że sytuacja budżetowa będzie się zmieniać do 2015 r. zgodnie z wiosenną prognozą Komisji z 2014 r. Scenariusz zawarty w programie stabilności odzwierciedla lukę w długookresowej stabilności finansów publicznych przy założeniu, że plany budżetowe zawarte w programie zostaną w pełni zrealizowane. Dane dotyczące wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa pochodzą ze sprawozdania na temat starzenia się społeczeństwa z 2012 r.</i>						
* Wskaźnik luki w długookresowej stabilności finansów publicznych (S2) pokazuje natychmiastową i stałą korektę wymaganą do przestrzegania międzyokresowego ograniczenia budżetowego, w tym koszty starzenia się społeczeństwa. Wskaźnik S2 składa się z dwóch komponentów: i) wyjściowej sytuacji budżetowej (IBP), która pokazuje lukę w saldzie pierwotnym stabilizującym dług oraz ii) dodatkowej korekty wymaganej z powodu kosztów starzenia się społeczeństwa. Głównym założeniem przyjętym przy obliczaniu S2 jest to, że w nieskończonej perspektywie wzrost wskaźnika zadłużenia jest związany różnicą stóp procentowych (tzn. różnicą między nominalnymi stopami procentowymi a realnymi stopami wzrostu), z czego niekoniecznie wynika, że wskaźnik zadłużenia spadnie poniżej określonego w Traktacie UE kryterium długu na poziomie 60%. Dla celów wskaźnika S2 zastosowano następujące proggi: i) jeśli S2 wynosi mniej niż 2, ryzyko dotyczące danego państwa uważa się za niskie; ii) jeśli S2 wynosi między 2 a 6, ryzyko dotyczące danego państwa uważa się za średnie oraz iii) jeśli S2 wynosi więcej niż 6, ryzyko dotyczące tego państwa uważa się za wysokie.						
** Wskaźnik luki w średniookresowej stabilności finansów publicznych (S1) pokazuje, jaka korekta z góry jest wymagana w okresie do 2020 r. pod względem trwałej poprawy strukturalnego salda pierwotnego, a następnie utrzymana przez następne dziesięciolecie, aby wskaźniki zadłużenia wróciły do poziomu 60% PKB w 2030 r., w tym finansowanie do wyznaczonej daty docelowej wszelkich dodatkowych wydatków wynikających ze starzenia się społeczeństwa. Do oceny skali wyzwania w zakresie stabilności finansów publicznych użyto następujących progów: i) jeśli S1 wynosi mniej niż zero, ryzyko dotyczące danego państwa uważa się za niskie; ii) jeśli wymagana jest strukturalna korekta salda pierwotnego wynosząca do 0,5 p.p. PKB rocznie do 2020 r. po ostatnim roku objętym wiosenną prognozą z 2014 r. (czyli po 2015 r.), co wskazywałoby na skumulowaną korektę w wysokości 2,5 p.p., ryzyko dotyczące tego państwa uważa się za średnie oraz iii) jeśli S1 wynosi więcej niż 2,5 (tj. konieczna jest korekta strukturalna przekraczająca 0,5 p.p. PKB rocznie), ryzyko dotyczące tego państwa uważa się za wysokie.						
*** Wskaźnik S0 odzwierciedla aktualne dane dotyczące roli, jaką odgrywają zmienne konkurencyjności fiskalnej i finansowej w stwarzaniu potencjalnych zagrożeń budżetowych. Metodologia dotycząca wskaźnika S0 diametralnie różni się od tej stosowanej do wskaźników S1 i S. Inaczej niż w przypadku tych dwóch wskaźników, wskaźnik S0 nie jest wynikiem obliczenia wymaganej korekty budżetowej, lecz złożonym wskaźnikiem służącym określeniu ewentualnego napięcia budżetowego w perspektywie krótkoterminowej. Progową wartością krytyczną w przypadku wskaźnika S0 jest 0,43.						

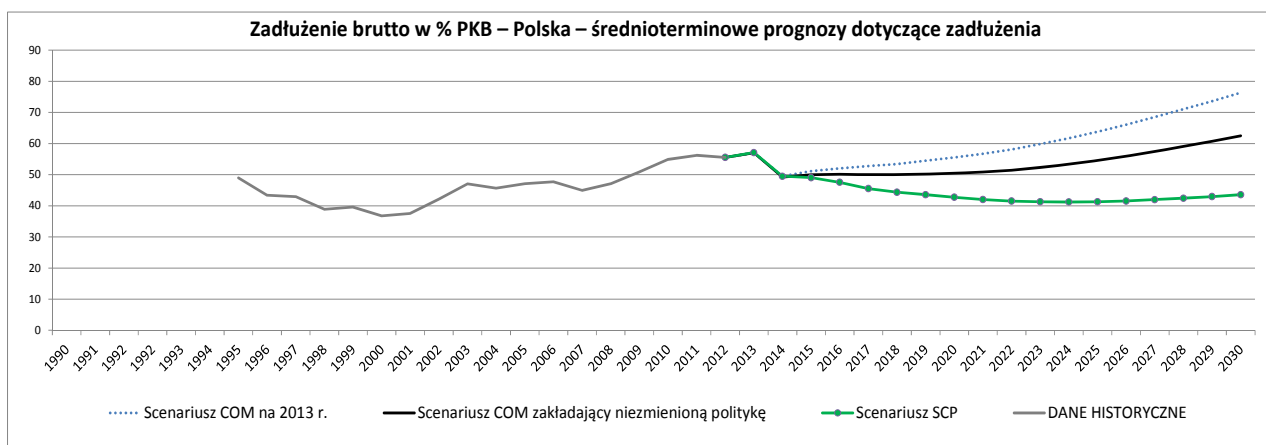


Tabela VI. Wskaźniki dotyczące opodatkowania

	2002	2006	2008	2010	2011	2012
Łączne dochody podatkowe (w tym faktyczne składki na ubezpieczenia społeczne, w % PKB)	32,7	33,8	34,3	31,8	32,3	32,5
Podział według funkcji gospodarczej (w % PKB) ¹						
Spożycie	11,9	12,7	13,0	12,5	12,6	11,8
z czego:						
- VAT	7,2	8,1	8,0	7,8	8,0	7,3
- akcyza na wyroby tytoniowe i alkoholowe	1,9	1,9	2,2	2,0	1,9	1,8
- energia	2,0	2,3	2,2	2,2	2,1	2,2
- pozostałe (rezydualne)	0,8	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5
- zatrudniona siła robocza	12,7	12,6	11,9	11,2	11,6	12,3
- niezatrudniona siła robocza	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
- dochody kapitałowe i dochody z działalności gospodarczej	5,8	6,2	6,9	5,8	5,8	6,1
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	2,5
Skuteczność VAT ³						
Rzeczywiste dochody z VAT w % teoretycznych dochodów według stawki podstawowej	42,1	50,9	50,6	48,7	49,2	44,2

Uwaga:

- Dochody podatkowe podzielono według funkcji gospodarczej, tj. w zależności od tego, czy opodatkowane jest spożycie, płace czy kapitał. Bardziej szczegółowe wyjaśnienia zawarto w publikacji Komisji Europejskiej z 2014 r. pt. „Taxation trends in the European Union”.
- Do tej kategorii należą podatki od energii, transportu i zanieczyszczeń oraz zasoby zawarte w podatkach od spożycia i kapitału.
- Skuteczność VAT mierzona jest za pomocą wskaźnika dochodów z VAT. Jest to stosunek rzeczywistych dochodów z VAT do dochodów, które uzyskano by w przypadku stosowania VAT według stawki podstawowej do wszystkich (krajowych) wydatków na spożycie, będących niedoskonałą miarą teoretycznej bazy „czystego” VAT. Niski wskaźnik może oznaczać zmniejszenie bazy podatkowej z powodu dużych zwolnień podatkowych, stosowania obniżonych stawek do szerokiego zakresu towarów i usług („luki w polityce dotyczącej VAT”), lub braku poboru całości należnego podatku z powodu np. oszustw podatkowych („luki w poborze podatku”). Należy zauważyć, że względna wielkość zakupów transgranicznych w porównaniu ze spożyciem krajowym również wpływa na wartość wskaźnika, zwłaszcza w państwach o mniejszej gospodarce. Zob. publikacja Komisji Europejskiej z 2012 r. pt. „Tax Reforms in EU Member States and OECD (2012), Consumption tax trends for a more detailed discussion”.

Źródło: Komisja

Tabela VII. Wskaźniki dotyczące rynku finansowego

	2009	2010	2011	2012	2013
Aktywa sektora bankowego razem (w % PKB)	88,2	87,8	83,5	92,9	93,0
Udział aktywów pięciu największych banków (w % aktywów razem)	43,9	43,4	43,7	44,4	-
Własność zagraniczna w sektorze bankowym (w % aktywów razem)	65,5	65,8	65,3	62,8	-
Wskaźniki dotyczące sprawności finansowej					
- kredyty zagrożone (w % kredytów ogółem) ¹⁾	4,3	4,9	4,7	5,2	5,2
- współczynnik adekwatności kapitałowej (w %) ¹⁾	13,3	13,9	13,1	14,8	15,2
- stopa zwrotu z kapitału własnego (w %) ^{1), 2)}	11,2	13,3	16,1	14,0	13,2
Kredyty bankowe dla sektora prywatnego (zmiana w ujęciu rocznym w %)	8,0	5,9	5,9	7,3	4,0
Kredyty na zakup nieruchomości mieszkalnej (zmiana w ujęciu rocznym w %)	11,8	19,3	8,8	6,8	3,0
Relacja kredytów do depozytów	105,2	104,2	105,4	101,7	99,5
Płynność banków komercyjnych jako % zobowiązań	1,6	0,1	0,0	0,0	0,0
Ekspozycja banków na kraje otrzymujące oficjalną pomoc finansową (w % PKB)	-	-	-	-	-
Zadłużenie sektora prywatnego (w % PKB)	68,8	70,7	76,4	74,6	-
Dług zagraniczny brutto (w % PKB)					
- publiczny	19,5	23,0	24,1	29,9	28,6
- prywatny	28,7	27,6	28,3	28,9	28,2
Różnica poziomu długoterminowych stóp procentowych (spread) w stosunku do obligacji niemieckiego rządu federalnego (w punktach bazowych)*	289,8	303,8	334,8	350,5	246,3
Spread swapu ryzyka kredytowego w przypadku skarbowych papierów wartościowych (5-letnich)*	190,4	129,4	172,0	154,1	77,4
<p>Uwagi:</p> <p>¹⁾ Najnowsze dane pochodzą z II kwartału 2013 r.</p> <p>²⁾ Po uwzględnieniu pozycji nadzwyczajnych i podatków. Skumulowane dochody z ostatnich 12 miesięcy. Kapitał podstawowy. Oddziały banków zagranicznych nie są uwzględniane.</p> <p>* Mierzone w punktach bazowych</p> <p>Źródło: <i>Bank Rozrachunków Międzynarodowych i Eurostat (ekspozycja na kraje narażone na ryzyko makrofinansowe), MFW (wskaźniki dotyczące sprawności finansowej), Komisja (długoterminowe stopy procentowe), Bank Światowy (dług zagraniczny brutto) i EBC (wszystkie pozostałe wskaźniki).</i></p>					

Tabela VIII. Rynek pracy i wskaźniki społeczne

Wskaźniki dotyczące rynku pracy	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wskaźnik zatrudnienia (% ludności w wieku od 20 do 64 lat)	65,0	64,9	64,3	64,5	64,7	64,9
Wzrost zatrudnienia (zmiana w % w porównaniu z rokiem ubiegłym)	3,8	0,4	-2,7	0,6	0,1	-0,1
Wskaźnik zatrudnienia kobiet (% ludności płci żeńskiej w wieku od 20 do 64 lat)	57,3	57,6	57,3	57,2	57,5	57,6
Wskaźnik zatrudnienia mężczyzn (% ludności płci męskiej w wieku od 20 do 64 lat)	73,0	72,6	71,3	71,9	72,0	72,1
Wskaźnik zatrudnienia pracowników starszych (% ludności w wieku od 55 do 64 lat)	31,6	32,3	34,1	36,9	38,7	40,6
Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy (% całkowitego zatrudnienia, osoby w wieku co najmniej 15 lat)	8,5	8,4	8,4	8,0	7,9	7,8
Zatrudnienie kobiet w niepełnym wymiarze czasu pracy (% całkowitego zatrudnienia kobiet, osoby w wieku co najmniej 15 lat)	11,7	11,6	11,6	11,2	11,3	11,1
Zatrudnienie mężczyzn w niepełnym wymiarze czasu pracy (% całkowitego zatrudnienia mężczyzn, osoby w wieku co najmniej 15 lat)	5,9	5,8	5,8	5,5	5,2	5,2
Zatrudnienie na czas określony (odsetek pracowników z umową o pracę na czas określony, osoby w wieku co najmniej 15 lat)	27,0	26,5	27,3	26,9	26,9	26,9
Przechodzenie z zatrudnienia tymczasowego do stałego	29,5	28,9	22,4	19,5	:	:
Stopa bezrobocia ¹ (% siły roboczej, grupa wiekowa od 15 do 74 lat)	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1	10,3
Stopa bezrobocia długotrwałego ² (% siły roboczej)	2,4	2,5	3,0	3,6	4,1	4,4
Stopa bezrobocia młodzieży (% siły roboczej w wieku od 15–24)	17,2	20,6	23,7	25,8	26,5	27,3
Odsetek młodzieży NEET (% ludności w wieku od 15 do 24 lat)	9,0	10,1	10,8	11,5	11,8	12,2
Osoby przedwcześnie kończące kształcenie i szkolenie (% ludności w wieku od 18 do 24 lat z wykształceniem co najwyżej średnim I stopnia, która nie kształci się ani nie szkoli)	5,0	5,3	5,4	5,6	5,7	5,6
Osoby z wyższym wykształceniem (% ludności w wieku od 30 do 34 lat, które uzyskały wyższe wykształcenie)	29,7	32,8	34,8	36,5	39,1	40,5
Opieka nad dziećmi w formalnych placówkach (od 1 do 29 godzin; % ludności w wieku poniżej 3 lat)	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	:
Opieka nad dziećmi w formalnych placówkach (co najmniej 30 godzin; % ludności w wieku poniżej 3 lat)	3,0	2,0	2,0	3,0	5,0	:
Wydajność pracy w przeliczeniu na osobę zatrudnioną (roczna zmiana w %)	1,3	1,3	6,7	3,9	1,9	1,6
Liczba przepracowanych godzin w przeliczeniu na osobę zatrudnioną (roczna zmiana w %)	-0,4	-0,8	-0,3	-0,3	-0,3	-0,6
Wydajność pracy w przeliczeniu na godzinę pracy (roczna zmiana w %; ceny stałe)	1,7	2,0	7,0	4,2	2,1	2,3
Wynagrodzenie w przeliczeniu na pracownika (roczna zmiana w %; ceny stałe)	5,3	-0,1	6,7	1,9	1,0	1,5
Wzrost nominalnego jednostkowego kosztu pracy (roczna zmiana w %)	7,2	2,3	1,4	1,1	1,5	:
Wzrost realnego jednostkowego kosztu pracy	4,0	-1,4	0,0	-2,0	-0,9	:

Uwagi:

¹ Osoby bezrobotne to osoby, które nie były zatrudnione, aktywnie poszukiwały pracy i były gotowe do jej podjęcia natychmiast lub w ciągu dwóch tygodni. Siła robocza to łączna liczba osób zatrudnionych i bezrobotnych.

² Są to osoby bezrobotne od co najmniej 12 miesięcy.

Źródła:

Komisja (badanie aktywności ekonomicznej ludności UE i europejski system rachunków narodowych)

Wydatki na świadczenia z tytułu ochrony socjalnej	2007	2008	2009	2010	2011
Świadczenia chorobowe/opieka zdrowotna	3,9	4,5	4,7	4,5	4,3
Renty	1,6	1,5	1,3	1,5	1,7
Emerytury i renty rodzinne	10,8	10,9	11,4	11,3	10,9
Świadczenia rodzinne/świadczenia dla dzieci pozostających na utrzymaniu	0,8	0,7	0,8	0,8	1,3
Świadczenia dla bezrobotnych	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Świadczenia mieszkaniowe i związane ze zwalczaniem wykluczenia społecznego, gdzie indziej niesklasyfikowane	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ogółem	17,8	18,2	18,8	18,8	18,7
z czego: świadczenia przyznawane w zależności od uzyskiwanych dochodów	0,9	0,8	0,7	0,7	1,2
Wskaźniki włączenia społecznego	2008	2009	2010	2011	2012
Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym ¹ (% ogółu ludności)	30,5	27,8	27,8	27,2	26,7
Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym dzieci (% ludności w wieku od 0 do 17 lat)	32,9	31,0	30,8	29,8	29,3
Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym osób starszych (% ludności w wieku co najmniej 65 lat)	26,9	25,8	24,4	24,7	23,4
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem ² (% ogółu ludności)	16,9	17,1	17,6	17,7	17,1
Skrajna deprivacja materialna ³ (% ogółu ludności)	17,7	15,0	14,2	13,0	13,5
Osoby żyjące w gospodarstwie domowym o małej intensywności pracy ⁴ (% osób w wieku od 0 do 59 lat)	8,0	6,9	7,3	6,9	6,9
Wskaźnik zagrożenia ubóstwem pracujących (% osób zatrudnionych)	11,5	11,0	11,4	11,1	10,4
Wpływ transferów socjalnych (z wyłączeniem emerytur) na ograniczanie ubóstwa	32,7	27,5	27,9	26,6	25,3
Progi ubóstwa wyrażone w walucie krajowej w cenach stałych ⁵	9 196	10 048	10 291	10 555	10 551
Dochód do dyspozycji brutto (gospodarstwa domowe)	806 098	863 695	903 856	950 727	985 135
Wskaźnik głębokości ubóstwa (w odniesieniu do 60 % mediany dochodu ekwiwalentnego, wszystkie grupy wiekowe)	20,6	22,7	22,2	21,4	22,2
<u>Uwagi:</u>					
¹ Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym to osoby, którym grozi ubóstwo lub które żyją w skrajnej deprivacji materialnej bądź w gospodarstwach domowych o zerowej lub bardzo małej intensywności pracy.					
² Wskaźnik zagrożenia ubóstwem: odsetek osób, których ekwiwalentny dochód do dyspozycji jest niższy od 60 % mediany ekwiwalentnego dochodu w danym kraju.					
³ Odsetek osób, które doświadczają co najmniej 4 z 9 elementów deprivacji – nie mogą sobie pozwolić na i) opłacenie czynszu lub rachunków za korzystanie z mediów, ii) dostateczne ogrzanie mieszkania, iii) poniesienie nieprzewidzianych wydatków, iv) spożywanie mięsa, ryb lub równoważnego źródła białka co drugi dzień, v) spędzenie tygodniowego urlopu poza miejscem zamieszkania co najmniej raz w roku, vi) samochód, vii) pralkę, viii) telewizor kolorowy lub ix) telefon.					
⁴ Osoby żyjące w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy: odsetek osób w wieku od 0 do 59 lat żyjących w gospodarstwach domowych, w których dorosli (z wyłączeniem dzieci pozostających na utrzymaniu) przepracowali mniej niż 20 % swojego potencjalnego czasu pracy w ciągu poprzednich 12 miesięcy.					
⁵ W przypadku EE, CY, MT, SI, SK podano progi w wartości nominalnej w euro; HICP – 100 w 2006 r. (badanie za rok 2007 odnosi się do dochodów za rok 2006)					
<u>Źródła:</u> wydatki na świadczenia z tytułu ochrony socjalnej: ESSPROS; dane na temat włączenia społecznego: EU-SILC.					

Tabela IX. Wyniki rynku produktowego i wskaźniki dotyczące polityki

Wskaźniki wyników	2004–2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wydajność pracy ¹ w gospodarce ogółem (roczny wzrost w %)	1,8	1,5	6,6	3,9	1,9	nd.
Wydajność pracy ¹ w przemyśle wytwórczym (roczny wzrost w %)	5,2	9,5	14,4	7,8	2,9	nd.
Wydajność pracy ¹ w sektorze sieci elektroenergetycznych, gazowych i wodociągowych (roczny wzrost w %)	-1,1	-9,7	23,8	14,2	9,7	nd.
Wydajność pracy ¹ w budownictwie (roczny wzrost w %)	-2,3	5,6	11,6	9,5	-0,3	nd.
Wskaźnik udzielanych patentów w przemyśle wytwórczym ² (liczba patentów EPO dzielona przez wartość dodaną brutto tego przemysłu)	9,8	16,5	18,9	21,2	nd.	nd.
Wskaźniki dotyczące polityki	2004–2008	2009	2010	2011	2012	2013
Egzekwowanie umów ³ (w dniach)	924,0	830	830	830	685	685
Czas potrzebny na rozpoczęcie działalności gospodarczej ³ (w dniach)	31,0	32	32	32	32	30
Wydatki na badania i rozwój (w % PKB)	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	nd.
Osoby z wyższym wykształceniem (% ludności w wieku od 30 do 34 lat)	24,9	32,8	34,8	36,5	39,1	40,5
Całkowite wydatki publiczne na edukację (w % PKB)	5,2	5,1	5,2	4,9	nd.	nd.
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Poziom regulacji rynku produktowego ⁴ , ogółem (wskaźnik: 0=brak regulacji; 6=najwyższy poziom regulacji;	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Poziom regulacji rynku produktowego ⁴ , sprzedaż detaliczna (wskaźnik: 0=brak regulacji; 6=najwyższy poziom regulacji;	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Poziom regulacji rynku produktowego ⁴ , sektory sieciowe ⁵ (wskaźnik: 0=brak regulacji; 6=najwyższy poziom regulacji;	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Uwagi:						
¹ Wydajność pracy definiuje się jako wartość dodaną brutto (w cenach stałych) dzieloną przez liczbę zatrudnionych.						
² Dane dotyczące patentów odnoszą się do zgłoszeń patentowych otrzymanych przez Europejski Urząd Patentowy (EPO). Są one sumowane według roku ich otrzymania przez EPO i klasyfikowane według miejsca zamieszkania wynalazcy, z użyciem wartości ułamkowych, jeśli jest wielu wynalazców, lub międzynarodowej klasyfikacji patentowej, aby zapobiec podwójnemu przyporządkowaniu tego samego patentu.						
³ Metodykę wraz z jej założeniami dotyczące tego wskaźnika przedstawiono szczegółowo na stronie internetowej http://www.doingbusiness.org/methodology .						
⁴ Metodykę dotyczącą poziomu regulacji rynku produktowego przedstawiono szczegółowo na stronie internetowej http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1,00.html .						
⁵ Zagregowane dane dotyczące regulacji w sektorze sieci energetycznych, transportowych i komunikacyjnych.						
<u>Źródło:</u>						
Komisja, Bank Światowy – <i>Doing Business</i> (egzekwowanie umów i czas potrzebny na rozpoczęcie działalności gospodarczej) i OECD (wskaźniki regulacji rynku produktowego).						

Tabela X. Ekologiczny wzrost gospodarczy

		2003–2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wyniki w zakresie ekologicznego wzrostu gospodarczego							
<i>Makroekonomiczne</i>							
Energochłonność	kgoe / EUR	0,15	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13
Intensywność emisji CO2	kg / EUR	0,40	0,35	0,34	0,35	0,33	nd.
Zasobochłonność (odwrotność produktywności zasobów)	kg / EUR	0,86	0,77	0,76	0,75	0,76	nd.
Produkcja odpadów	kg / EUR	nd.	0,23	nd.	0,14	nd.	nd.
Bilans handlowy w dziedzinie energii	% PKB	-2,7%	-3,6%	-2,5%	-3,0%	-3,8%	-4%
Udział energii w HICP	%	8	9	8	8	9	9
Różnica między zmianami cen energii a inflacją	%	3,58000007	2,5	-2,8	1,4	2,2	1,100000143
Podatki środowiskowe wobec opodatkowania plac	wskaźnik	11,0%	10,1%	10,0%	9,9%	10,3%	nd.
Podatki środowiskowe wobec opodatkowania plac	wskaźnik	6,1%	5,6%	5,7%	5,6%	5,8%	nd.
<i>Branżowe</i>							
Energochłonność przemysłu	kgoe / EUR	0,17	0,16	0,16	0,17	nd.	nd.
Udział branż energochłonnych w gospodarce	% PKB	10,5	11,0	10,3	nd.	nd.	nd.
Ceny energii elektrycznej dla użytkowników przemysłowych średniej wielkości**	EUR / kWh	nd.	0,09	0,10	0,09	0,09	0,09
Ceny gazu dla użytkowników przemysłowych średniej wielkości***	EUR / kWh	nd.	nd.	0,03	0,03	0,03	0,04
Publiczne wydatki na badania i rozwój w dziedzinie energii	% PKB	nd.	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%
Publiczne wydatki na badania i rozwój w dziedzinie ochrony środowiska	% PKB	nd.	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%
Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych	wskaźnik	85,4%	90,4%	91,1%	92,6%	92,5%	92,5%
Udział emisji gazów cieplarnianych objętych systemem handlu emisjami*	%	nd.	36,9%	34,1%	36,4%	36,9%	35,4%
Energochłonność transportu	kgoe / EUR	0,61	0,57	0,61	nd.	nd.	nd.
Intensywność emisji CO2 w transporcie	kg / EUR	1,68	1,46	1,55	nd.	nd.	nd.
Bezpieczeństwo dostaw energii							
Uzależnienie od importu energii	%	70,7%	68,7%	65,1%	62,2%	70,1%	63,6%
Dywersyfikacja źródeł importu ropy naftowej	Indeks Herfindahla-Hirschmanna	nd.	0,12	0,12	0,12	0,11	nd.
Dywersyfikacja koszyka energetycznego	Indeks Herfindahla-Hirschmanna	0,29	0,27	0,28	0,28	0,26	0,27
Udział energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym	%	20,8%	24,8%	27,6%	27,0%	26,3%	30,1%
<u>Uwagi dla poszczególnych krajów:</u> W tabeli nie uwzględniono roku 2012 z powodu braku danych.							
<u>Ogólne wyjaśnienia dotyczące pozycji tabeli:</u> Źródło: Eurostat – o ile nie wskazano inaczej, niżej wskazane opracowania ECFIN. Wszystkie makroekonomiczne wskaźniki intensywności wyrażono jako relację fizycznej ilości do PKB (w cenach z 2000 r.). Energochłonność: zużycie krajowe brutto (w kgoe) dzielone przez PKB (w EUR). Intensywność emisji CO2: emisja gazów cieplarnianych (w kg ekwiwalentu dwutlenku węgla) dzielona przez PKB (w EUR). Zasobochłonność: krajowe zużycie materiałów (w kg) dzielone przez PKB (w EUR). Produkcja odpadów: odpady (w kg) dzielone przez PKB (w EUR). Bilans handlowy w dziedzinie energii: bilans eksportu i importu energii wyrażony jako % PKB. Waga energii w HICP: udział pozycji związanych z energią w koszyku konsumpcyjnym stosowanym do konstrukcji HICP. Różnica między zmianami cen energii a inflacją: składnik HICP dotyczący energii a inflacja mierzona HICP ogółem (roczna zmiana w %). Podatki środowiskowe w stosunku do opodatkowania plac lub podatków ogółem: baza danych DG TAXUD „Taxation trends in the European Union”. Energochłonność przemysłu: zużycie energii końcowej w przemyśle (w kgoe) dzielone przez wartość dodaną brutto przemysłu (w cenach w EUR z 2005 r.). Udział branż energochłonnych w gospodarce: udział wartości dodanej brutto tych branż w PKB. Ceny energii elektrycznej i gazu dla użytkowników przemysłowych średniej wielkości: zakres zużycia: 500–2 000 MWh i 10 000–100 000 GJ, ceny bez VAT. Współczynnik recyklingu odpadów komunalnych: stosunek odpadów komunalnych poddanych recyklingowi do łącznej ilości odpadów komunalnych. Publiczne wydatki na badania i rozwój w dziedzinie energii lub ochrony środowiska: publiczne wydatki na badania i rozwój w tych dziedzinach jako % PKB. Udział emisji gazów cieplarnianych objętych systemem handlu emisjami: na podstawie danych dotyczących emisji gazów cieplarnianych przedstawionych EOG przez państwa członkowskie (z wyłączeniem LULUCF). Energochłonność transportu: zużycie energii końcowej w działalności transportowej (w kgoe) dzielone przez wartość dodaną brutto sektora transportu (w cenach w EUR z 2005 r.). Intensywność emisji CO2 w transporcie: emisja gazów cieplarnianych w działalności transportowej dzielona przez wartość dodaną brutto sektora transportu. Uzależnienie od importu energii: import energii netto dzielony przez zużycie krajowe brutto, w tym zużycie energii przez międzynarodowe zbiorniki morskie. Dywersyfikacja źródeł importu ropy naftowej: indeks Herfindahla-Hirschmanna obliczony jako suma kwadratów udziałów w rynku państw pochodzenia. Dywersyfikacja koszyka energetycznego: indeks Herfindahla-Hirschmanna w stosunku do gazu ziemnego, produktów naftowych ogółem, jądrowej energii cieplnej, energii ze źródeł odnawialnych i paliw stałych. Udział energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym: procentowy udział w zużyciu krajowym brutto, wyrażony w tonach oleju ekwiwalentnego. * Komisja i EOG ** W odniesieniu do roku 2007 średnia S1 i S2 w przypadku DE, HR, LU, NL, FI, SE i UK. W pozostałych państwach występuje tylko S2. ** W odniesieniu do roku 2007 średnia S1 i S2 w przypadku HR, IT, NL, FI, SE & UK. W pozostałych państwach występuje tylko S2.							

Wykaz wskaźników użytych w ramce 7, dotyczących wpływu reform strukturalnych na wzrost.

Marże sektora dóbr konsumpcyjnych: marża kwotowa, tj. różnica między ceną sprzedaży towaru lub usługi a kosztem. Marże sektora dóbr konsumpcyjnych są szacowane na podstawie marż w wybranych sektorach usług (transportowych i magazynowania, pocztowych i telekomunikacyjnych, dostaw energii elektrycznej, gazu i wody, hotelowych i restauracyjnych oraz pośrednictwa finansowego, lecz z wyłączeniem usług w zakresie nieruchomości, wynajmu maszyn i urządzeń oraz innej działalności gospodarczej⁴⁴).

Źródło: Szacunki służb Komisji z wykorzystaniem metodyki przedstawionej w: W. Roeger (1995), „Can imperfect Competition explain the Difference between primal and dual Productivity?” *Journal of Political Economy* Vol. 103(2) s. 316-30, na podstawie danych EUKLEMS z lat 1996-2007.

Koszty wejścia: Koszty rozpoczęcia działalności gospodarczej w sektorze pośrednim jako udział w dochodach per capita. W modelu sektor pośredni jest szacowany na podstawie sektora produkcji.

Źródło: Bank Światowy, „Doing Business Database”. www.doingbusiness.org. Dane za 2012 r.

Stawka ukrytego podatku konsumpcyjnego: jest definiowana jako suma podatków konsumpcyjnych podzielona przez wartość spożycia prywatnego. W symulacjach jest ona stosowana jako przybliżona miara przenoszenia ciężaru opodatkowania z opodatkowania pracy na podatki pośrednie. Stawki ukrytego podatku konsumpcyjnego są podnoszone (zmniejszając o połowę różnicę w stosunku do państw osiągających najlepsze wyniki), zaś stawki opodatkowania pracy zmniejszane, tak że w rezultacie łączny wpływ *ex-ante* na budżet jest neutralny.

Źródło: Komisja Europejska, *Taxation trends in the European Union*, wydanie z 2013 r., Luksemburg, 2013 r. Dane za 2011 r.

Odsetki pracowników o wysokich i o niskich kwalifikacjach: Zwiększa się odsetek wysoko wykwalifikowanych pracowników, zaś zmniejsza odsetek pracowników o niskich kwalifikacjach (zmniejszając o połowę różnicę w stosunku do państw osiągających najlepsze wyniki). Niskie kwalifikacje odpowiadają kategoriom ISCED 0-2; wysokie kwalifikacje oznaczają naukowców (w dziedzinie matematyki i informatyki, inżynierii, produkcji i budownictwa). Pozostałą ludność aktywną zawodowo uważa się za posiadającą średnie kwalifikacje.

Źródło: EUROSTAT. Dane za 2012 r. lub najnowsze dostępne dane.

Odsetek kobiet nieaktywnych zawodowo: Udział kobiet w wieku produkcyjnym, które nie wykonują płatnej pracy, ani takiej pracy nie poszukują, w ogólnej populacji kobiet w wieku produkcyjnym.

Źródło: EUROSTAT. Dane za 2012 r. lub najnowsze dostępne dane.

Odsetek mężczyzn o niskich kwalifikacjach, nieaktywnych zawodowo: Udział nisko wykwalifikowanych mężczyzn w wieku produkcyjnym, którzy nie wykonują płatnej pracy, ani takiej pracy nie poszukują, w ogólnej populacji mężczyzn w wieku produkcyjnym.

Źródło: EUROSTAT. Dane za 2012 r. lub najnowsze dostępne dane.

⁴⁴ Sektor nieruchomości jest wyłączony ze względu na trudności statystyczne w oszacowaniu marży w tym sektorze. Sektor wynajmu maszyn i urządzeń oraz inna działalność gospodarcza są pojęciowo zaliczane do sektora dóbr pośrednich.

Odsetek osób starszych nieaktywnych zawodowo (55-64 lata): Udział osób w wieku 55-64 lata, które nie wykonują płatnej pracy, ani takiej pracy nie poszukują, w ogólnej populacji osób w wieku 55-64 lata.

Źródło: EUROSTAT. Dane za 2012 r. lub najnowsze dostępne dane.

Aktywna polityka rynku pracy: Wydatki na aktywną politykę rynku pracy jako udział w PKB podzielone przez odsetek bezrobotnych w populacji.

Źródło: EUROSTAT. Dane za 2011 r. lub najnowsze dostępne dane.

Stopa kompensacji świadczeń: Część dochodów uzyskiwanych przez pracownika przed utratą pracy, która jest wypłacana przez system ubezpieczenia od utraty pracy. Średnia stopy kompensacji świadczeń netto w okresie 60 miesięcy bezrobocia.

Źródło: OECD, Benefits and Wages Statistics.

www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm. Dane za 2012 r.