



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 24 maja 2022 r.
(OR. pl)

9421/22
ADD 1

ECOFIN 486
UEM 121
SOC 301
EMPL 196
COMPET 383
ENV 488
EDUC 178
RECH 286
ENER 214
JAI 727
GENDER 58
ANTIDISCRIM 42
JEUN 74
SAN 304

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 23 maja 2022 r.

Do: Sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: SWD(2022) 622 final

Dotyczy: DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI Sprawozdanie krajowe 2022 – Polska Towarzyszący dokumentowi: Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2022) 622 final.

Zał.: SWD(2022) 622 final

Bruksela, dnia 23.5.2022 r.
SWD(2022) 622 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Sprawozdanie krajowe 2022 – Polska

Towarzyszący dokumentowi:

Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r.

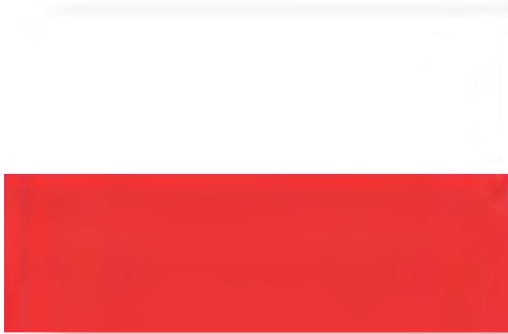
{COM(2022) 622 final} - {SWD(2022) 640 final}



European
Commission

Poland

2022 Country Report



OGÓLNY OPIS SYTUACJI GOSPODARCZEJ I ZATRUDNIENIA

Gospodarka Polski osiąga dobre wyniki pomimo pojawiających się wyzwań

Polska z powodzeniem zmniejsza dystans rozwojowy w stosunku do reszty UE. W latach 2010–2019 wzrost PKB wyniósł średnio 3,6 % (w porównaniu z 1,6 % w UE), co oznacza, że poziom PKB na mieszkańca wzrósł z 63 % średniej unijnej w 2010 r. do 73 % w 2019 r. U podstaw solidnego wzrostu gospodarczego leżała głębsza integracja z globalnymi łańcuchami dostaw, znaczący napływ funduszy UE oraz wysoki wzrost wydajności. Wszystkie te czynniki sprzyjały wzrostowi dochodów.

Pomimo silnego wzrostu gospodarczego obserwowanego w ostatnich latach istnieje kilka wyzwań, które w przyszłości mogą zahamować wyniki gospodarcze Polski. Rosnące jednostkowe koszty pracy są niekorzystne dla polskiego modelu wzrostu, który opiera się na konkurencyjności kosztowej. W połączeniu z niskim poziomem innowacji te rosnące koszty mogą utrudnić polskim firmom konkurencję na rynku międzynarodowym i przemieszczanie się w górę globalnych łańcuchów wartości. Współczynnik płodności był niski w ciągu ostatnich 30 lat, co doprowadziło do spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym. Te zmiany demograficzne oraz dysproporcje w uczestnictwie w rynku pracy i niedopasowanie umiejętności mogą dodatkowo hamować aktywność gospodarczą i wywierać presję na finanse publiczne. Poważną przeszkodą dla zdolności rozwijania się w bardziej zrównoważony sposób jest też duże

uzależnienie Polski od paliw kopalnych. Zapewnienie długoterminowego wzrostu gospodarczego i odporności Polski będzie zatem wymagać dobrze ukierunkowanych i kompleksowych działań w ramach polityki.

Pandemia mocno uderzyła w gospodarkę, ale recesja w Polsce była łagodniejsza niż w UE. Przed kryzysem polska gospodarka osiągała dobre wyniki: realny PKB wzrósł o 4,7 % w 2019 r., a stopa bezrobocia spadła do rekordowo niskiego poziomu. W 2020 r. pandemia doprowadziła do spadku PKB o 2,2 %, ponieważ środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się koronawirusa zakłóciły aktywność gospodarczą, a światowy popyt załamał się. Dzięki udzieleniu znacznego wsparcia gospodarce w ramach prowadzonych polityk i mniejszej roli sektorów, które najbardziej ucierpiały w wyniku kryzysu, jego skutki były znacznie łagodniejsze w porównaniu ze spadkiem PKB o 6 % w całej UE. Pomimo kolejnych fal wzrostu zachorowań na COVID-19 i zakłóceń w łańcuchach dostaw w 2021 r. nastąpiło silne odbicie realnego PKB, dzięki czemu Polska szybko powróciła na ścieżkę PKB przed pandemią.

Inflacja znacznie przyspieszyła w latach 2021 i 2022. Inflacja HICP skoczyła z 3,4 % na koniec 2020 r. do 10,2 % w marcu 2022 r. Jest to jedna z najwyższych stóp inflacji w UE. Za to przyspieszenie inflacji odpowiadają częściowo czynniki globalne, zwłaszcza rosnące światowe ceny towarów i zakłócenia w łańcuchach dostaw, ale pewną rolę odegrały również czynniki krajowe. Obejmują one dynamiczny popyt krajowy, powszechne niedobory pracowników oraz rosnące oczekiwania inflacyjne. Sytuacja ta skłoniła Narodowy Bank Polski do podniesienia stopy referencyjnej z 0,1 % w październiku 2021 r. do 5,25 % w maju 2022 r.

Inwazja Rosji na Ukrainę szkodzi perspektywom gospodarczym

Agresja wojskowa Rosji wobec Ukrainy prawdopodobnie nie pozostanie bez wpływu na dynamiczny wzrost gospodarczy w Polsce. Spodziewane jest, że większa niepewność, zakłócenia w handlu i wysoka inflacja wywołane wojną będą miały znaczny wpływ na polską gospodarkę. Po pierwsze, chociaż skala powiązań handlowych z Rosją i Ukrainą nie jest duża, to załamanie się wymiany handlowej z tymi krajami może zaostrzyć dotychczasowe zakłócenia w łańcuchu dostaw i pobudzić inflację, zwłaszcza w świetle faktu, że importowane są z nich m.in. surowce naturalne o kluczowym znaczeniu i dobra zaopatrzeniowe. W połączeniu z jednoczesnym wzrostem cen towarów sytuacja ta może być źródłem dodatkowej presji na przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe, hamując działalność gospodarczą. Większa niepewność co do perspektyw gospodarczych może również sprawić, że przedsiębiorstwa będą wstrzymywać się z decyzjami inwestycyjnymi, a wzrost gospodarczy spowolni w średnim okresie. Według najnowszej prognozy Komisji Europejskiej wzrost realnego PKB spowolni do 3,7 % w 2022 r. i do 3 % w 2023 r. (więcej szczegółowych informacji na temat perspektyw gospodarczych można znaleźć w załączniku 19).

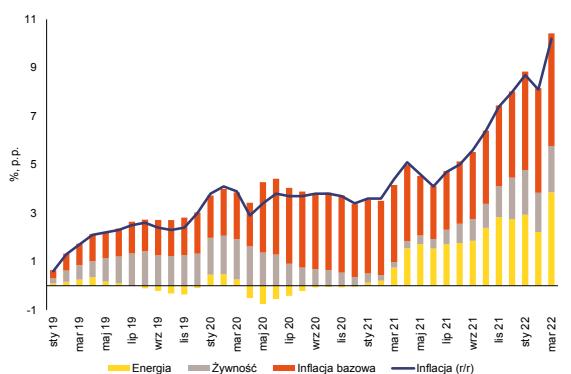
Inflacja ma przyspieszyć jeszcze bardziej w związku ze wzrostem światowych cen towarów, osłabieniem złotego i presjami po stronie podaży. Odpływ kapitału z Polski po rosyjskiej inwazji na Ukrainę doprowadził do znacznej deprecjacji waluty. To osłabienie waluty przełoży się prawdopodobnie na wzrost cen importowych, który – w połączeniu z zakłóceniami w łańcuchu dostaw – będzie źródłem presji na wzrost inflacji. Spodziewane jest, że wzrost światowych cen towarów w dużej mierze zniweluje wpływ obniżek stawek podatku płaconego od wyrobów energetycznych i produktów spożywczych, których wprowadzenie na

cały 2022 r. zaproponował rząd, ponieważ rosyjska inwazja na Ukrainę zaostrzyła ograniczenia podaży. Kurczące się zasoby pracy w Polsce będą prawdopodobnie dalej pobudzać wzrost płac, a przez to również inflacji. Według najnowszej prognozy gospodarczej Komisji Europejskiej inflacja HICP osiągnie w 2022 r. poziom 11,6 %, a w 2023 r. będzie również wysoka i wyniesie 7,3 %.

Duże uzależnienie od importowanych paliw kopalnych przyczynia się do niestabilności cen energii. Źródłem zaopatrzenia Polski w energię są w większości zagraniczni dostawcy, w szczególności Rosja. Zaledwie 20 % gazu zużywanego przez Polskę jest produkowane w kraju, a ponad połowa łącznego importu pochodzi z Rosji. Zapotrzebowanie na ropę naftową jest pokrywane niemal w całości przez dostawców zewnętrznych, przy czym 72 % łącznego importu pochodzi z Rosji. Ta zależność od zewnętrznych dostawców ma szczególne znaczenie w świetle wzrastającej roli surowej ropy naftowej w polskim koszyku energetycznym ze względu na rosnący popyt ze strony sektora transportowego. W przypadku węgla import pokrywa zaledwie 20 % łącznego zaopatrzenia. Obserwowany jest jednak wzrost zależności zewnętrznej, głównie z powodu spadku produkcji krajowej ⁽¹⁾. Decyzja Rosji o odcięciu eksportu gazu do Polski prawdopodobnie pobudzi jeszcze bardziej inflację cen energii. Przewiduje się jednak, że wpływ tej decyzji na dostawy gazu do Polski zostanie złagodzony dzięki jej dużym zapasom gazu w magazynach i możliwościom zakupu gazu z innych źródeł.

⁽¹⁾ Więcej informacji można znaleźć w sekcji „Przyszłe priorytety”.

Wykres 1.1: Inflacja i jej komponenty (r/r)



Źródło: Eurostat

Znaczne wsparcie w ramach polityk złagodziło wpływ kryzysu związanego z COVID-19 na rynek pracy.

Podczas pandemii polski rząd wprowadził (przy wsparciu z instrumentu SURE ⁽²⁾) szereg pakietów środków z zakresu polityki, które miały na celu utrzymanie zatrudnienia i zapobieganie wzrostowi liczby bankructw. Wartość tych pakietów wyniosła 4,3 % PKB i przyczyniły się one do utrzymania dobrego funkcjonowania rynku pracy w latach 2020 i 2021. Po niewielkim spadku w II kw. 2020 r. wskaźnik zatrudnienia stale rósł, przewyższając szczytowy poziom sprzed kryzysu już w IV kwartale 2020 r. W tym samym okresie stopa bezrobocia nie ulegała znaczącym zmianom, pozostając na niskim poziomie, co przyczyniło się do coraz większego niedoboru pracowników i wzrostu płac. Zasadniczo spodziewane jest, że całkowite zatrudnienie będzie dalej rosło razem z gospodarką, a napływ osób wysiedlonych z Ukrainy zwiększy podaż pracy.

Kryzys humanitarny w Ukrainie postawił przed Polską nowe wyzwania związane z opieką społeczną i zdrowotną oraz z rynkiem pracy.

Na dzień 9 maja około 1,1 mln osób wysiedlonych z Ukrainy złożyło wnioski o tymczasowe schronienie w Polsce. Ich integracja będzie wymagała znacznych dostosowań systemu opieki

⁽²⁾ Polska otrzymała 8,236 mld EUR pomocy finansowej w ramach europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19.

zdrowotnej i społecznej, a także systemu edukacji. Polska wdrożyła środki przewidziane w unijnej dyrektywie w sprawie tymczasowej ochrony. Aby ułatwić uczestnictwo w systemie szkolnictwa powszechnego, najpilniejszym priorytetem stało się zapewnienie kursów językowych i pomocy psychologicznej dla osób uciekających z Ukrainy, a także wsparcia dla nauczycieli. Konieczne będzie zaradzenie wyzwaniom dotyczącym liczby miejsc w przedszkolach i szkołach, a także wystarczającej liczby pracowników dydaktycznych. Potrzebne będzie również wsparcie w celu ułatwienia integracji osób uciekających z Ukrainy na rynku pracy, dzięki czemu wzrosłaby podaż pracy, łagodząc problem niedoboru pracowników i rosnących płac. Polska będzie korzystać z wyjątkowej elastyczności przewidzianej w rozporządzeniu CARE i dodatkowych płatności zaliczkowych w ramach REACT-EU w celu szybkiego zaspokojenia potrzeb związanych z przyjmowaniem i integracją osób uciekających z Ukrainy w wyniku rosyjskiej inwazji.

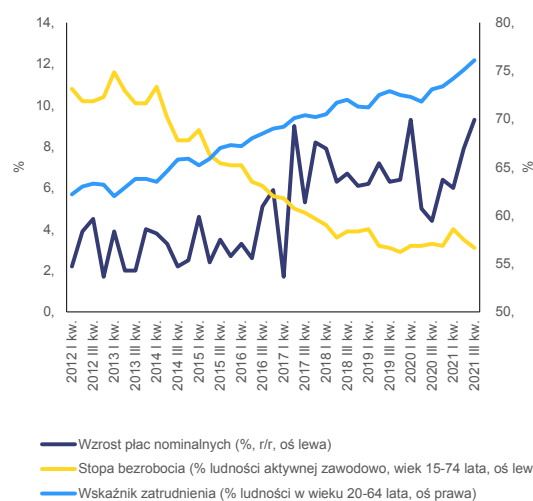
W gospodarce nie występują znaczące zakłócenia równowagi makroekonomicznej.

Kiedy nadszedł kryzys związany z COVID-19, w Polsce nie było stwierdzonych zakłóceń równowagi makroekonomicznej, chociaż ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto była źródłem pewnego ograniczonego ryzyka. Dług publiczny wzrósł wskutek kryzysu związanego z COVID-19, ale spodziewane jest jego znaczne obniżenie w 2023 r. – do poziomu poniżej 50 % PKB – w świetle prognozowanego silnego wzrostu PKB. Dynamika wzrostu cen nieruchomości mieszkalnych przyspieszyła do 10,5 % w 2020 r., ponieważ niskie stopy procentowe i zwiększone oszczędności wynikające z pandemii doprowadziły do gwałtownego wzrostu popytu na te nieruchomości. Wzrost liczby udzielanych kredytów hipotecznych pozostaje jednak ograniczony. Sektor bankowy pozostawał stabilny przez cały czas trwania pandemii, a jego zyski znacznie wzrosły. W dłuższej perspektywie czasowej istnieją pewne wyzwania, w tym nierozwiązane problemy związane z ekspozycją na kredyty

hipoteczne we frankach szwajcarskich, ale podatność systemu bankowego na zagrożenia pozostaje niska i jest on generalnie uważany za stabilny i generujący kapitał (zob. załącznik 16).

Polska osiąga umiarkowanie dobre postępy w realizacji niektórych celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju, ale wolniejsze postępy w dziedzinie zdrowia, klimatu, innowacji i zmniejszania nierówności zgodnie z Europejskim filarem praw socjalnych. Państwo to osiąga dobre wyniki, jeżeli chodzi o wskaźniki pokazujące odsetek osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Wskaźniki te stale maleją i należą do najniższych w UE (cel zrównoważonego rozwoju 1). Istnieją jednak znaczne dysproporcje: ubóstwo osób starszych jest szczególnie wysokie i wciąż rośnie, zwłaszcza w przypadku kobiet (cel zrównoważonego rozwoju 10). Różnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć zmniejszyło się w latach 2019 i 2020 (cel zrównoważonego rozwoju 5). Utrzymują się duże nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej (cel zrównoważonego rozwoju 3). Polska osiąga słabe wyniki pod względem wskaźników związanych z działaniami w dziedzinie klimatu i czystą energią. Emisje CO₂ stale rosną (cel zrównoważonego rozwoju 13), a udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitej produkcji energii jest niski (cel zrównoważonego rozwoju 7). Słabe są również wyniki w zakresie innowacyjności. W dziedzinie tej nie poczyniono większych postępów (cel zrównoważonego rozwoju 9) (zob. załącznik 1).

Wykres 1.2: Wynagrodzenia, zatrudnienie i bezrobocie



Dane nieskorygowane.

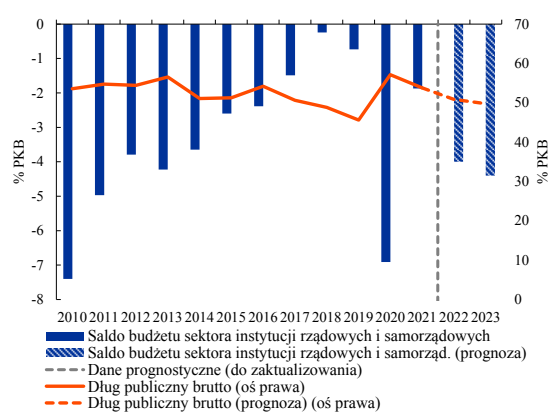
Źródło: Eurostat

W latach 2021–2027 Polska będzie największym beneficjentem finansowania w ramach polityki spójności. Jak pokazano w załączniku 3, wkłady z funduszy spójności w znacznym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju.

Kryzys dotknął finanse publiczne

Pandemia mocno uderzyła w finanse publiczne. Z jednej strony, kryzys spowolnił dynamikę dochodów budżetowych, ponieważ zmniejszyła się aktywność gospodarcza. Z drugiej strony, kryzys spowodował gwałtowny wzrost wydatków, w tym na działania mające na celu ograniczenie skutków gospodarczych pandemii. W rezultacie deficyt budżetowy gwałtownie wzrósł do 6,9 % PKB w 2020 r. W 2021 r. deficyt zmalał do 1,9 % PKB dzięki silnemu ożywieniu gospodarczemu. Niedawny wzrost stóp procentowych zwiększył koszty finansowania dłużnego w przypadku nowych emisji papierów dłużnych, ale poziom zadłużenia wynosił w 2021 r. 53,8 % PKB, czyli był nadal stosunkowo niski, a obecnie oczekuje się, że spadnie do 49,8 % PKB w 2023 r.

Wykres 1.3: Najważniejsze wskaźniki fiskalne



Źródło: Komisja Europejska

Można było lepiej przygotować finanse publiczne na pandemię. Polska nie wykorzystała dobrej sytuacji gospodarczej sprzed pandemii COVID, aby przygotować swoje finanse publiczne na pogorszenie koniunktury. Jej gospodarka rozwijała się wówczas dynamicznie, sytuacja na rynku pracy była najkorzystniejsza w historii, a państwa będące głównymi partnerami handlowymi Polski odnotowywały silny wzrost gospodarczy. Zamiast przygotowań finansów publicznych na gorszą koniunkturę, Polska wdrażała kosztowne polityki, które nie tylko obciążały jej finanse publiczne w krótkim okresie, ale generowały też wysokie zobowiązania długoterminowe (np. niezależne od wysokości dochodów świadczenia społeczne dla rodzin z dziećmi i emerytów oraz odwrócenie wcześniejszych reform, m.in. dotyczącej wydłużenia okresu aktywności zawodowej). W rezultacie, podczas gdy większość państw UE generowała przed pandemią nadwyżki budżetowe, Polska odnotowywała deficyty budżetowe (ale były one niskie – 0,2 % PKB w 2018 r. i 0,7 % PKB w 2019 r. – podczas gdy dług publiczny spadł do poziomu 46 % PKB w 2019 r.). W perspektywie krótkoterminowej deficyt ma osiągnąć 4,4 % PKB w 2023 r. w związku ze środkami wprowadzonymi w odpowiedzi na rosyjską inwazję na Ukrainę, w tym pomocą dla uchodźców i zwiększonymi wydatkami na obronność.

Poważna reforma podatkowa zwiększyła niepewność podatników. Polska

przeprowadziła w 2022 r. gruntowną reformę podatkową, która z założenia miała na celu zwiększenie progresywności podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT). Podwyższono kwotę wolną od podatku i wysokość pierwszego progu podatkowego w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych oraz zlikwidowano możliwość odliczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne od podatku (zob. załącznik 18). W ramach reformy nałożono również podatek minimalny na przedsiębiorców, którzy wykazują niskie dochody podlegające opodatkowaniu (co wpływa również na podmioty prowadzące działalność w sektorach o niskich marżach). Wprowadzenie kolejnych zmian, zarówno w trakcie procesu legislacyjnego, jak i podczas wdrażania przepisów (dodanie kilku progów, ulg i stawek w odniesieniu do podatków i składki na ubezpieczenie zdrowotne) ostatecznie doprowadziły do powstania bardziej skomplikowanego systemu PIT. Projekt reformy przedstawiono w połowie 2021 r., a ustawa wprowadzająca zmiany została podpisana w połowie listopada 2021 r. Gdy rząd rozpoczął kampanię informacyjną, podatnicy mieli zaledwie kilka tygodni na dostosowanie się do zapowiedzianych zmian. Co więcej, pod koniec marca zapowiedziano dodatkową zmianę systemu PIT, która wycofywała niektóre zmiany wprowadzone na początku roku. Sytuacja ta zwiększyła niepewność podatników co do stanowienia prawa i stabilności systemu podatkowego. Pewność i stabilność mają jednak kluczowe znaczenie dla ożywienia inwestycji, które jest niezbędne do wzmocnienia odporności gospodarczej Polski (zob. załącznik 18).

PRZYSZŁE PRIORYTETY

Zapewnienie stabilności finansów publicznych w kontekście starzenia się społeczeństwa

Stabilność fiskalna w krótkim okresie nie daje powodów do niepokoju, ale starzenie się społeczeństwa wiąże się z długoterminowymi wyzwaniami.

Wydaje się, że w perspektywie najbliższych lat wyzwania fiskalne są ograniczone, dzięki silnemu wzrostowi nominalnego PKB i stosunkowo niskiemu długowi publicznemu. W średnim i długim okresie skutki tendencji demograficznych będą się jednak nasilać. Polska jest jednym z najszybciej starzejących się krajów UE: przewiduje się, że w ciągu czterdziestu lat liczba osób powyżej 80. roku życia wzrośnie niemal trzykrotnie, z 4 % populacji w 2019 r. do 12 % w 2060 r. ⁽³⁾. Zmiany te pociągną za sobą duże wydatki publiczne na opiekę zdrowotną, opiekę długoterminową i świadczenia emerytalne.

System emerytalny znajdzie się pod presją w związku z koniecznością zapewnienia adekwatności świadczeń.

System emerytalny jest oparty na zasadzie zdefiniowanej składki (w tym systemie emerytury są wypłacane z kapitału zgromadzonego przez całe życie zawodowe), co zapewnia – w teorii – jego równowagę ekonomiczną. Niski rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę, coraz dłuższe średnie dalsze trwanie życia i inne cechy tego systemu emerytalnego oznaczają jednak, że stopa zastąpienia, czyli relacja między nowo przyznawanym świadczeniem emerytalnym a ostatnim wynagrodzeniem, znacznie spadnie: z 54 % w 2019 r. do około 25 %

w 2060 r. ⁽⁴⁾. Ten spadek adekwatności świadczeń emerytalnych nie będzie akceptowalny w dłuższej perspektywie, ponieważ narazi na ubóstwo znaczny odsetek emerytów, głównie kobiety. Z analizy Komisji Europejskiej ⁽⁵⁾ wynika, że w 2070 r. Polska będzie musiała wydać dodatkowe 6,7 % PKB z krajowego budżetu na samo utrzymanie obecnego poziomu świadczeń. Skala tych wydatków przewyższa obecne nakłady na opiekę zdrowotną w Polsce.

System emerytalny wymaga reformy.

Aby zapewnić stabilność systemu i adekwatności świadczeń emerytalnych w przyszłości, konieczne będą reformy (zob. załącznik 12). Powinny one dotyczyć przede wszystkim niskiego rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę oraz specjalnych systemów emerytalnych, które są kosztowne i dają członkom większe przywileje niż powszechny system emerytalny. Tymczasem Polska niedawno wycofała się z wcześniejszych reform, które podwyższały ustawowy wiek emerytalny i ograniczały pewne przywileje służb mundurowych. W wyniku reformy podatkowej wprowadzonej w 2022 r. osoba, która pozostanie na rynku pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego (nie decydując się na pobieranie świadczenia emerytalnego lub rentowego), zostanie zwolniona z podatku (do kwoty 86 tys. PLN rocznie). Zmiana ta może przyczynić się w długim okresie do wzrostu poziomu świadczeń emerytalnych dzięki wydłużeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę. Z drugiej strony, istnieje ryzyko, że reforma może jeszcze bardziej zniechęcić pracowników do przechodzenia

⁽³⁾ Na podstawie projekcji populacji opracowanej przez Eurostat (proj_19np, projekcje bazowe).

⁽⁴⁾ Komisja Europejska, The 2021 Ageing Report: Economic and Budget Projections for the EU Member States (2019–2070), Institutional Paper 148, 2021 r., Bruksela.

⁽⁵⁾ Zobacz powyżej.

z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego do powszechnego systemu emerytalnego, ponieważ – w przeciwieństwie do innych podatków – ich składki na ubezpieczenie zdrowotne pozostają bez zmian po reformie.

Trwają inicjatywy mające na celu zwiększenie efektywności wydatków, ale istnieją obawy dotyczące przejrzystości.

Reforma systemu budżetowego jest kontynuowana i spodziewane jest, że po pełnym wdrożeniu doprowadzi ona do zwiększenia efektywności wydatków oraz realizacji zalecenia Rady poprzez wyeliminowanie utrzymujących się od długiego czasu niedociągnięć w procesie budżetowym. Niedociągnięcia te obejmują skomplikowane i przestarzałe klasyfikacje budżetowe; nieoptymalny sposób rejestrowania informacji; brak realnego planowania średniookresowego i fakt, że przeglądy wydatków nie wpływają bezpośrednio na proces budżetowy. W czasie pandemii większość wydatków mających na celu ograniczenie jej skutków była jednak dokonywana za pośrednictwem specjalnego funduszu zarządzanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego i z wykorzystaniem pozabudżetowych kanałów finansowania. W związku z tym władze uniknęły na pozór przekroczenia konstytucyjnej reguły fiskalnej dotyczącej zadłużenia oraz dysponowały większą elastycznością i swobodą w zarządzaniu środkami finansowymi. To z kolei ograniczyło kontrolę parlamentarną nad wydatkami oraz dostęp publiczny do aktualnych informacji o wydatkach publicznych⁽⁶⁾.

Wyrównanie różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn oraz niedoborów pracowników

Niskie uczestnictwo niektórych grup ludności w rynku pracy pogłębiło

⁽⁶⁾ Potwierdziła to również Najwyższa Izba Kontroli (zob. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 r.*, NIK, 2021).

problem niedoboru pracowników. Luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami dalej rosła w ostatnich latach, osiągając w 2020 r. poziom 15,7 % (zob. załącznik 12). Sprawowanie obowiązków opiekuńczych nad dziećmi jest jedną z głównych barier utrudniających kobietom podjęcie zatrudnienia. Polska ma jeden z najniższych w UE wskaźników objęcia dzieci opieką formalną – jest nią objęte 10,2 % dzieci w wieku do lat 3. Wyniki na rynku pracy są słabe i pogarszają się dla osób z niepełnosprawnościami: w 2020 r. wskaźnik zatrudnienia tej grupy osób wyniósł zaledwie 46,8 % w porównaniu z 78,1 % dla osób bez niepełnosprawności. Pomimo jego stałego wzrostu wskaźnik zatrudnienia pracowników starszych jest nadal o 7,8 p.p. niższy od średniej unijnej (59,6 %), a w przypadku kobiet w starszym wieku różnica w stosunku do średniej unijnej (53,4 %) jest znacznie większa i wynosi 12,4 p.p. Do tego stanu rzeczy przyczyniło się w dużym stopniu wycofanie reformy emerytalnej. W wyniku tego działania obniżono ustawowy wiek emerytalny kobiet, tak że obecnie jest on najniższy w UE. Również wskaźnik zatrudnienia osób o niskich umiejętnościach zawodowych pozostaje znacznie niższy od średniej UE. Utrzymują się też różnice między regionami pod względem warunków na rynku pracy (zob. załącznik 6).

Niedopasowanie umiejętności przyczynia się do coraz większego niedoboru pracowników i wzrostu płac.

Około 81 % pracodawców zgłosiło trudności z obsadzeniem wolnych stanowisk pracy w 2021 r. (zob. załącznik 12). Doprowadziło to do silnego wzrostu płac, który wyniósł 9,3 % w trzecim kwartale 2021 r. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest znaczne niedopasowanie umiejętności potencjalnych kandydatów. Tylko 43 % osób posiada co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe, podczas gdy w UE jest to 54 % (2019 r.). Odsetek studentów przedwcześnie kończących naukę jest wysoki i wynosi 24,8 %. Ogólny odsetek absolwentów nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii

i matematyki spadł do 20,8 %, przy czym tendencja ta kontrastuje z tendencją obserwowaną w UE (26,0 % w UE). Sprostanie tym wyzwaniom będzie miało kluczowe znaczenie dla Polski i przyczyni się do osiągnięcia głównego celu UE na 2030 r. w zakresie zatrudnienia.

Pandemia zaostrzyła wyzwania, przed którymi stoi system kształcenia i szkolenia. Pomimo bardzo dobrych wyników osiągniętych przez polskich uczniów w wieku 15 lat w ostatnim badaniu PISA (w 2018 r.) Polska dokonała znacznej reorganizacji systemu szkolnictwa, m.in. poprzez podniesienie wieku obowiązku szkolnego i wieku wyboru między ścieżką kształcenia ogólnego albo zawodowego. Niedostatki w zakresie sprzętu ICT i konektywności dotyczące szkoły i gospodarstwa domowe z dziećmi, a także niski poziom umiejętności cyfrowych wśród nauczycieli i uczniów mają wpływ na równy dostęp do edukacji i jej jakość. Długie okresy zdalnej nauki prawdopodobnie spowodowały znaczne straty edukacyjne i pogorszyły dobrostan uczniów i nauczycieli (7). Aby edukacja miała bardziej integracyjny charakter, konieczne są dodatkowe kompleksowe działania. Jakość kształcenia formalnego nauczycieli jest niewystarczająca. Co więcej, brak możliwości dalszego rozwoju zawodowego w połączeniu z ograniczoną atrakcyjnością finansową zawodu nauczyciela przyczyniają się do wyraźnego niedoboru pracowników.

Aby poradzić sobie z napływem osób uciekających z Ukrainy, Polska wdrożyła środki przewidziane w unijnej dyrektywie w sprawie tymczasowej ochrony. Dostosowała swoje ustawodawstwo, aby ułatwić zapisywanie się do przedszkoli, szkół i uczelni wyższych, a także zatrudnianie w szkołach

personelu pomocniczego i pracowników dydaktycznych. Uczniom i nauczycielom zapewniono specjalne wsparcie, w tym materiały szkoleniowe online. Konieczne może być utworzenie nowych oddziałów szkół i przedszkoli, aby znaleźć miejsce dla wszystkich dzieci wysiedlonych z Ukrainy. W 2022 r. uczniowie szkół wyższych i doktoranci będą mogli kontynuować studia w Polsce i prowadzić prace badawcze.

Wydatki socjalne nie zawsze są odpowiednio ukierunkowane. Polska wydaje mniej na świadczenia społeczne niż inne kraje UE. W ostatnich latach różnica ta przekraczała 4 punkty procentowe PKB rocznie. Znaczna część wydatków socjalnych ma jednak charakter uniwersalny i trafia do wszystkich osób, niezależnie od poziomu ich dochodów. Dotyczy to na przykład uniwersalnego świadczenia na dziecko i uniwersalnego dodatkowego świadczenia emerytalnego, które łącznie kosztują budżet blisko 2,5 % PKB rocznie. Ponadto, chociaż zakres świadczenia na dziecko rozszerzono na wszystkie dzieci, od ponad 5 lat jego wysokość nie była waloryzowana w celu uwzględnienia inflacji. Jednocześnie osoby pracujące na podstawie niektórych rodzajów umów cywilnoprawnych nie mają dostępu do kilku świadczeń społecznych, np. zasiłku dla bezrobotnych, świadczeń z tytułu macierzyństwa i rent inwalidzkich.

Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem nadal maleje, ale w dalszej perspektywie czynniki ryzyka rosną. Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszył się z 21 % w 2016 r. do 17 % w 2020 r. i pozostaje jednym z najniższych w UE. Co ważne, w ostatnich latach nastąpił wzrost zagrożenia ubóstwem osób starszych, zwłaszcza kobiet ze względu na ich krótszą karierę zawodową. Narasta ryzyko dotyczące przyszłych okresów. Według dostępnych danych w 2060 r. liczba osób, które osiągnęły ustawowy wiek emerytalny, w całej populacji będzie niemal dwukrotnie wyższa niż w 2019 r. (8). Kobiety są

(7) Zob. na przykład Grzelak, S., Zyro, D. (2021), [Jak wspierać uczniów po roku pandemii. Wyzwania i rekomendacje z obszaru wychowania, profilaktyki i zdrowia psychicznego](#). Instytut Profilaktyki Zintegrowanej; Najwyższa Izba Kontroli (2021), [Organizacja pracy nauczycieli w szkołach publicznych](#); Evidence Institute (2022), [Policy note 1/2022](#)

(8) Na podstawie projekcji populacji opracowanej przez Eurostat (proj_19np, projekcje bazowe).

szczególne narażone na ryzyko, ponieważ cofnięcie reformy emerytalnej sprawiło, że ich kariera zawodowa będzie krótsza niż w przypadku mężczyzn. Szacuje się, że o ile nie zostaną wprowadzone reformy wydłużające okres aktywności zawodowej, za czterdzieści lat znaczna część emerytek będzie otrzymywać jedynie minimalne świadczenie emerytalne (które obecnie wynosi ok. 290 EUR brutto).

Sektor opieki zdrowotnej jest pod presją i nie dysponuje wystarczającymi zasobami

Z powodu pandemii system opieki zdrowotnej znalazł się pod presją, jednocześnie dalej borykając się z niedofinansowaniem. Na wczesnych etapach pandemii duże zasoby w sektorze szpitalnym były cennym atutem, ale system opieki zdrowotnej szybko znalazł się pod presją, gdy wskaźniki zakażeń gwałtownie wzrosły podczas kolejnych fal COVID. Obciążenie zasobów spowodowane pandemią miało niekorzystny wpływ również na profilaktykę zdrowotną oraz leczenie przewlekłych i poważnych chorób, w tym nowotworów i chorób serca. Pomimo zapewnienia tymczasowego dodatkowego finansowania w ramach reakcji politycznej, łączne wydatki na sektor opieki zdrowotnej pozostają na niskim poziomie i wynoszą tylko 6,5 % PKB, podczas gdy średnia dla UE-27 wynosiła w 2019 r. 9,9 % PKB. Wydatki na finansowanie opieki zdrowotnej są niskie również w przeliczeniu na mieszkańca: w 2019 r. wyniosły 44 % średniej UE. System opieki długoterminowej jest niedofinansowany i słabo rozwinięty. Odsetek osób w wieku powyżej 65 lat posiadających potrzeby w zakresie opieki długoterminowej przekracza średnią UE, natomiast wydatki publiczne na opiekę długoterminową są niższe od średniej UE (0,8 % w porównaniu z 1,7 % w UE w 2019 r.).

System opieki zdrowotnej boryka się z wyzwaniem dotyczącymi efektywności oraz dostępności zasobów

i jednocześnie pozostaje nadmiernie skoncentrowany na leczeniu szpitalnym. W świetle spodziewanego w średnim i długim okresie znacznego wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną, który przełoży się na wzrost wydatków publicznych, szczególne znaczenie ma przesunięcie nacisku na podstawową opiekę zdrowotną i leczenie ambulatoryjne. System podstawowej opieki zdrowotnej nadal dotyka problem niedoboru pracowników i przeciążenia usług. Jego potencjał pozostaje niewykorzystany, co sprawia, że wyższe szczeble systemu opieki zdrowotnej są nadmiernie obciążone. Niektóre szpitale mają wysokie zadłużenie i niski wskaźnik obłożenia, a tymczasem wiele zabiegów medycznych wykonywanych obecnie w szpitalach można przeprowadzać na niższych szczeblach systemu opieki zdrowotnej i po niższych kosztach. Jednocześnie system szpitalny boryka się z problemami chronicznego niedofinansowania i niesprawnych mechanizmów nadzoru, które wymagają kompleksowej reformy. Ze względu na nieatrakcyjne warunki pracy, m.in. niskie wynagrodzenia, zawody medyczne nie cieszą się dużą popularnością. Z Polski wyjechała też znaczna liczba lekarzy (zjawisko „drenażu mózgow”). W porównaniu z innymi państwami członkowskimi w Polsce występuje znaczny niedobór pracowników. Sprawia to, że wysoko wykwalifikowani specjaliści są nakłaniani do kontynuowania pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Odnotowywane są postępy w dziedzinie e-zdrowia i planowany jest dalszy rozwój usług cyfrowych w sektorze zdrowia, ale wykorzystanie nowoczesnych praktyk zarządzania jest nadal niewystarczające. Dostęp do opieki i opieki długoterminowej różni się w zależności od regionu i istnieją znaczne niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki (zob. załącznik 14).

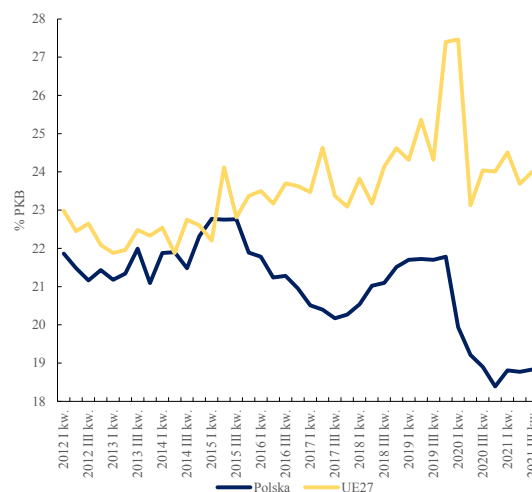
Podniesienie wydajności i inwestycji prywatnych

Wzrost wydajności był mocny i przyczyniał się do konwergencji gospodarczej Polski w kierunku średniej UE. Tempo wzrostu wydajności pracy było jednym z najszybszych w UE od kilku lat: rosło średnio o 3,6 % pomiędzy 2015 a 2019 r. Istnieje jednak znaczne pole do dalszej poprawy, ponieważ wydajność pracy wynosi zaledwie około 65 % średniej unijnej. Chodzi tu w szczególności o jedną z najwyższych w UE różnicę w wydajności między MŚP a dużymi przedsiębiorstwami, która jest związana z niskim poziomem innowacyjności i słabym umiędzynarodowieniem mniejszych przedsiębiorstw. Problemy te hamują wydajność i zatrudnienie w tych przedsiębiorstwach oraz ich zdolność do zwiększania udziałów eksportowych i przemieszczania się w górę globalnych łańcuchów wartości.

W dalszej perspektywie niski poziom inwestycji może dodatkowo osłabić wzrost wydajności i wzrost gospodarczy. W 2020 r. inwestycje prywatne wyrażone jako odsetek PKB były niskie. Wyniosły 18,5 %, czyli ich poziom był znacznie niższy zarówno od średniej dla całej UE (24,6 %), jak i dla innych państw z tego regionu, takich jak Czechy (28,0 %) i Węgry (29,8 %). Inwestycje są szczególnie niskie w najbardziej wydajnych sektorach, takich jak ICT, w których szybki postęp technologiczny wymaga wysokich nakładów inwestycyjnych. Udział inwestycji w budynki i infrastrukturę w inwestycjach ogółem wyniósł 52,1 %, natomiast wartości niematerialne i prawne (m.in. inwestycje w badania i rozwój oraz własność intelektualna) stanowiły zaledwie 8,8 %, co może ograniczyć zdolność gospodarki do przemieszczania się w górę łańcucha wartości. Reasumując, zwiększenie inwestycji kapitałowych w sektorach o wysokiej wydajności będzie miało kluczowe znaczenie dla utrzymania dobrych wyników gospodarczych Polski,

ponieważ wzrost jednostkowych kosztów pracy zaciąży mocno na konkurencyjności kosztowej.

Wykres 2.1: Udział inwestycji prywatnych w PKB



Dane dostosowane sezonowo i kalendarzowo.

Źródło: Eurostat

Głównymi barierami dla inwestycji są nadal niepewność regulacyjna i niedobory pracowników.

Nieprzewidywalne i obciążające otoczenie regulacyjne nadal wpływa niekorzystnie na klimat inwestycyjny. Podstawowe ustawy są często zmieniane, co wynika w dużej mierze z niedostatecznych konsultacji z partnerami społecznymi i interesariuszami w toku procesu legislacyjnego. Zwiększa to niepewność i koszty przestrzegania przepisów dla przedsiębiorstw. Inwestycje prywatne hamuje również znaczne niedopasowanie umiejętności na rynku pracy. Problem ten ogranicza również zdolność gospodarki do restrukturyzacji ukierunkowanej na sektory, które cechuje szybki rozwój i wysoka wydajność.

Pogorszenie się sytuacji w zakresie praworządności w Polsce zakłóciło dodatkowo klimat inwestycyjny.

Niezależność sądów budzi w dalszym ciągu poważne obawy, co wynika z kilku orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał Sprawiedliwości UE zakwestionował w szczególności działanie systemu środków dyscyplinarnych wobec polskich sędziów, a wyrok ten nie

został jeszcze wykonany. Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości UE z lipca 2021 r. o zastosowaniu środków tymczasowych w celu ochrony niezależności sądów nadal nie zostało wykonane. Ponadto Komisja wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, w którym – zdaniem Komisji – zakwestionowano w szczególności pierwszeństwo prawa UE⁽⁹⁾. Sytuacja ta przyczynia się do postrzeganego braku odpowiedniej ochrony sądowej i niezależności sądów, co wpływa niekorzystnie na klimat inwestycyjny i trwałość wzrostu gospodarczego w średnim i długim okresie.

Ramy prawne i instytucjonalne służące zapobieganiu korupcji i jej zwalczaniu zostały w dużej mierze wdrożone, choć mają pewne słabe punkty. W sprawozdaniu na temat praworządności za rok 2021⁽¹⁰⁾ wskazano szereg zagrożeń dla skuteczności walki z korupcją na wysokim szczeblu, w tym ryzyko wywierania w celach politycznych bezprawnego nacisku na postępowania związane z korupcją. W dokumencie tym wyrażono w szczególności zastrzeżenia co do niezależności głównych instytucji antykorupcyjnych, np. ze względu na podporządkowanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego władzy wykonawczej.

Powolne tempo upowszechniania innowacyjnych i cyfrowych rozwiązań

Pomimo pewnych postępów Polska pozostaje w tyle pod względem wzrostu innowacji. Dzięki zwiększeniu innowacyjności gospodarka będzie mogła

wytwarzać bardziej zaawansowane produkty i usługi i odejść od obecnego modelu wzrostu, którego motorem jest konkurencyjność kosztowa. W ostatnich latach podjęto liczne działania w tej dziedzinie, a łączne wydatki na badania i rozwój stale rosły, z poziomu 0,94 % w 2014 r. do 1,39 % PKB w 2020 r. (17. miejsce w UE). Polska zajmuje jednak dopiero 25. miejsce w Europejskim Rankingu Innowacyjności z 2021 r. i jest klasyfikowana w najniższej kategorii, tzn. wschodzących innowatorów (zob. załącznik 8). Utrzymują się ponadto dysproporcje regionalne pod względem wyników w zakresie innowacji oraz wydatków na badania i rozwój (zob. załącznik 15).

Jakość bazy naukowej i duże rozdrobnienie systemu wsparcia badań naukowych utrudniają współpracę między środowiskiem nauki a przedsiębiorstwami. Polska zajmuje ostatnie miejsce w UE pod względem odsetka wspólnych publiczno-prywatnych publikacji naukowych we wszystkich publikacjach. Ostatnie zmiany w systemie oceny naukowej nie wspierają w odpowiedni sposób rozwoju i umiędzynarodowienia polskich instytucji badawczych. Zniechęcają one na przykład do dążenia do doskonałości naukowej, ponieważ preferują publikacje w krajowych czasopismach naukowych (zob. załącznik 8). Coraz większe rozdrobnienie obecnych instrumentów wsparcia badań, które często wchodzi w zakres kompetencji różnych właściwych ministerstw, i ryzyko powielania wsparcia przez agencje krajowe i regionalne, ograniczają ewentualne korzyści wynikające z synergii.

Liczba innowacyjnych przedsiębiorstw pozostaje niska, a cyfryzacja przebiega zbyt wolno. Jedyne 23,7 % przedsiębiorstw to przedsiębiorstwa innowacyjne (według badania wspólnotowego na temat innowacji z 2018 r. jest to drugi od końca wynik w UE – średnia UE wynosi 50,3 %), a wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój wprawdzie wzrosły, ale są nadal niższe niż średnia unijna (0,87 % w porównaniu

⁽⁹⁾ [Komisja Europejska, Praworządność: Komisja wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia w związku z naruszeniami prawa UE przez Trybunał Konstytucyjny, 22 grudnia 2021 r.](#)

⁽¹⁰⁾ [EUR-Lex - 52021SC0722 - PL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

z 1,53 % w 2020 r.). Jednymi z głównych ograniczeń utrudniających wzrost innowacyjności i wydajności są słabe zdolności w zakresie właściwego zarządzania i wdrażania technologii. W Polsce istnieje duża różnica w wydajności między małymi a dużymi przedsiębiorstwami, a programy wspierające badania i rozwój, które są kierowane do szerokiego grona przedsiębiorstw, w tym MŚP, i pomagają im np. w nabywaniu wartości niematerialnych i prawnych, pozostają słabo rozwinięte. Tylko połowa polskich MŚP jest gotowa podjąć wyzwania cyfrowe i niewiele przedsiębiorstw korzysta z zaawansowanych rozwiązań cyfrowych, takich jak duże zbiory danych, sztuczna inteligencja i infrastruktura chmury obliczeniowej (zob. załącznik 7).

Pomimo rosnącego wykorzystania stałych łączy szerokopasmowych utrzymują się duże wyzwania związane z rozwojem sieci 5G. Polska osiąga dobre wyniki pod względem zasięgu sieci o bardzo dużej przepustowości – dostęp do niej ma 70 % gospodarstw domowych, tyle samo, ile wynosi średnia UE. Ogólne wykorzystanie stałych łączy szerokopasmowych stale rośnie (69 % w porównaniu z 62 % w 2019 r.). W 2020 r. 43 % gospodarstw domowych miało dostęp do stałego łącza szerokopasmowego o przepustowości co najmniej 100 Mb/s, co jest lepszym wynikiem niż średnia UE (41 %). Zabrakło jednak postępów pod względem gotowości na 5G, ponieważ nie przyznano jeszcze zharmonizowanego widma radiowego na potrzeby wdrażania sieci 5G (zob. załącznik 8). Potrzebna jest większa pewność regulacyjna, aby zapewnić planowanie sieci 5G we właściwym czasie.

Zmniejszenie zależności od paliw kopalnych i podążanie w kierunku neutralności klimatycznej

W koszyku energetycznym Polski nadal bardzo dużą rolę odgrywają paliwa

kopalne, zwłaszcza węgiel, i powinna ona zintensyfikować działania na rzecz dekarbonizacji (zob. załącznik 5). W 2020 r. udział paliw kopalnych w dostawach energii ogółem wynosił około 86 %, przy czym udział samego węgla wynosił 40 %. Polska wytwarza około 70 % energii elektrycznej w konwencjonalnych elektrowniach węglowych, a węgiel odpowiadał za 59 % emisji CO₂ związanych z energią w 2019 r. Węgiel ma też największy w UE udział w ogrzewaniu. Intensywność emisji gazów cieplarnianych polskiej gospodarki jest wyższa o 54 % niż średnia UE za sprawą opartej na węglu produkcji energii oraz uzależnienia gospodarki od przemysłu ciężkiego (zob. załączniki 5 i 6). Jeżeli ta wysoka intensywność emisji dwutlenku węgla nie zostanie obniżona, może poważnie zaszkodzić konkurencyjności gospodarczej Polski i zniweczyć jej wysiłki mające na celu zmniejszenie zależności od importu paliw kopalnych z Rosji. W tej sytuacji konieczna jest terminowa realizacja reform i inwestycji, aby przyspieszyć wdrażanie odnawialnych źródeł energii we wszystkich sektorach oraz szybko zredukować energochłonność gospodarki i udział paliw kopalnych w koszyku energetycznym, z uwzględnieniem kwestii związanych ze sprawiedliwą transformacją. Pozwoliłoby to wzmocnić równowagę klimatyczną i środowiskową polskiego systemu energetycznego, a także bezpieczeństwo Polski pod względem dostaw energii.

W ostatnich latach Polska zwiększyła swoją zależność od węgla importowanego z Rosji. Około 80 % zapotrzebowania na węgiel jest nadal zaspokajane z polskich źródeł, ale produkcja krajowa zmniejsza się, w związku z czym rośnie import tego paliwa. Polska jest obecnie importerem netto węgla kamiennego, a w 2020 r. około 74 % ⁽¹¹⁾ z 13,1 mln ton jej łącznego importu węgla pochodziło z Rosji. Zależność Polski widać jeszcze wyraźniej

⁽¹¹⁾ Eurostat (2020); udział importu z Rosji w łącznym imporcie węgla kamiennego. Łączny import obejmuje handel wewnątrz UE.

w przypadku samego węgla energetycznego: w 2020 r. 82 % jego całkowitego zużycia pochodziło z importu, a 90 % tego importu z Rosji. Ponieważ 75 % węgla importowanego przez Polskę jest wykorzystywane do ogrzewania domów i małych ciepłowni miejskich, kluczowe znaczenie dla zmniejszenia zależności od importu będą miały reformy i inwestycje promujące energię ciepłą o obniżonej emisyjności. W tym kontekście wprowadzenie rzetelnego i przyspieszonego harmonogramu stopniowego wycofywania węgla, który należycie uwzględniłby wymiar społeczny i regionalny (zob. załącznik 15), przyczyniłoby się nie tylko do dostosowania polityki energetycznej Polski do unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r., ale wzmocniłoby również bezpieczeństwo energetyczne tego państwa. Aby zrównoważyć skutki społeczne procesu stopniowego wycofywania węgla, Polska może wykorzystać 3,8 mld EUR z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (zob. załącznik 3).

Inwestycje infrastrukturalne zwiększyły dywersyfikację dostaw gazu w Polsce.

Gaz ogółem stanowi 17 % koszyka energetycznego Polski. Całkowite zużycie gazu ziemnego rośnie i osiągnęło poziom 20,1 mld m³ w 2020 r. Import pokrywa ponad 80 % łącznego zapotrzebowania, a Rosja – której udział w łącznym imporcie wyniósł 55 % w 2020 r. – pozostaje największym dostawcą ⁽¹²⁾. Dzięki stworzeniu nowej infrastruktury, w szczególności finansowanego przez UE terminalu LNG, Polska zdywersyfikowała import gazu ziemnego. Od 2014 r. import gazu ze wschodu (głównie z Rosji) nie ulegał znaczącym zmianom, podczas gdy przywóz z innych państw wzrósł niemal trzykrotnie. Oczekuje się, że po zakończeniu już realizowanych i dopiero planowanych projektów infrastrukturalnych

⁽¹²⁾ Eurostat (2020); udział importu z Rosji w łącznym imporcie gazu ziemnego. Łączny import obejmuje handel wewnątrz UE. Łączny import obejmuje handel wewnątrz UE.

finansowanych przez UE, zwłaszcza rurociągów międzysystemowych łączących Polskę z państwami sąsiadującymi, zależność od gazu rosyjskiego znacznie się zmniejszy. Oczekuje się, że całkowita zdolność do importu z innych źródeł niż Rosja wzrośnie z obecnych 7 mld m³ o dodatkowe ok. 17,6 mld m³ do końca 2022 r., kiedy to ma wygasnąć obecna umowa na dostawy, i o kolejne 7,5 mld m³ w przybliżeniu w średnim okresie, po zakończeniu rozbudowy terminalu LNG (którego przepustowość wzrośnie wówczas do 8,3 mld m³ rocznie) i rozpoczęciu eksploatacji nowego pływającego terminalu regazyfikacyjnego (terminalu FSRU). Bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo energetyczne Polski, jaki ma wstrzymanie przez Gazprom dostaw gazu do Polski od kwietnia 2022 r., jest w znacznym stopniu łagodzony dzięki dostępowi do alternatywnych źródeł dostaw, zarówno w UE, jak i poza jej terytorium. To zawieszenie dostaw gazu wymaga jednak przyspieszenia już realizowanych i dopiero planowanych projektów służących dywersyfikacji dostaw, a także lepszej koordynacji dalszych działań w ramach UE. W tym kontekście kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii w Polsce ma zintensyfikowanie działań mających na celu zapewnienie nowych umów z różnymi dostawcami. Zaleca się, aby tam, gdzie jest to możliwe, nowe inwestycje w infrastrukturę i sieć gazową były dostosowane do przyszłych wyzwań, co zapobiegnie uzależnieniu od technologii wysokoemisyjnych i powstawaniu aktywów osieroconych oraz przyczyni się do zrównoważoności tych inwestycji w długim okresie (w przyszłości powinno być możliwe przestawienie tych infrastruktur i sieci na zrównoważone paliwa).

Istnieje groźba, że działania na rzecz dywersyfikacji zostaną osłabione przez politykę energetyczną, która kładzie silny nacisk na gaz ziemny. Według strategii „Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.” Polska planuje niemal czterokrotnie zwiększyć produkcję energii elektrycznej przez spalanie gazu – z 14 TWh w 2019 r. do 53 TWh w 2030 r.

Szacuje się, że odpowiadające temu wzrostowi potrzeby inwestycyjne w gazowym sektorze wytwarzania energii (w tym energii cieplnej) w latach 2021–2040 wyniosą blisko 9 mld EUR. Wspomniana strategia opiera się na założeniu, że w horyzoncie czasowym do 2040 r. ceny w ramach ETS będą wynosić 60 EUR i zaniża oddziaływanie wyższych opłat emisyjnych, co wystawia Polskę na ryzyko zmienności cen gazu, pogarsza bezpieczeństwo energetyczne tego kraju i naraża obywateli na ubóstwo energetyczne. Pozostawienie zużycia gazu ziemnego na niezmiennym poziomie sprawi również, że Polska będzie stopniowo coraz bardziej oddalać się od celów UE w zakresie redukcji emisji. Strategia ta wymaga zatem aktualizacji, aby zapobiec utrwaleniu kluczowej roli gazu ziemnego w koszyku energetycznym i powstawaniu aktywów osieroconych. Planowane jest wprowadzenie na szeroką skalę gazu ziemnego do ogrzewania budynków, aby zastąpić spalanie węgla. Wykorzystanie gazu w tym celu można ograniczyć dzięki podłączeniu większej liczby domów do systemów ciepłowniczych opartych na odnawialnych źródłach energii i ciepłe odpadowym oraz inwestycjom w poprawę izolacji cieplnej budynków i w pompy ciepła. W komunikacie w sprawie REPowerEU wskazano, że zwiększenie zrównoważonej produkcji biometanu przyczyni się do stopniowego ograniczenia zależności UE od rosyjskich paliw kopalnych. W tym kontekście Polska może sięgnąć po niewykorzystany jak dotąd potencjał związany z produkowanym w zrównoważony sposób biometanem, który spełnia właściwe kryteria zrównoważonego rozwoju. W tym celu powinna opracować odpowiednią strategię ustanowienia rynku biometanu i konkretne propozycje dotyczące struktury tego rynku. Produkowany w zrównoważony sposób biometan mógłby być wykorzystywany do zasilania jednostek kogeneracyjnych, w których produkowana byłaby energia cieplna i elektryczna, a także wodór odnawialny, co mogłoby pomóc w dekarbonizacji sektorów, w których redukcja emisji jest problematyczna.

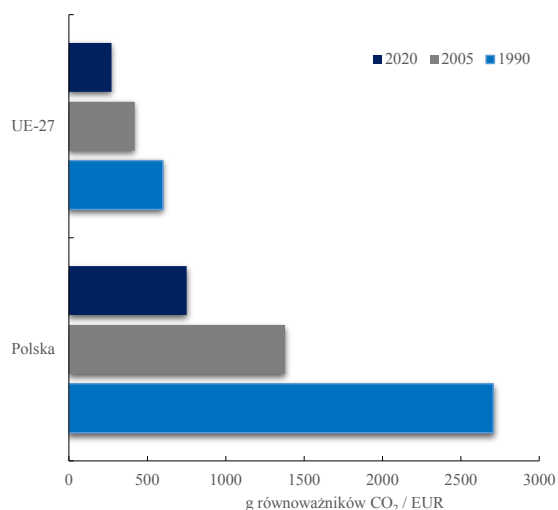
Niemal całość zapotrzebowania Polski na ropę naftową jest zaspokajana przez zagranicznych dostawców, a import z Rosji, choć maleje, stanowi 72 % importu ogółem ⁽¹³⁾. Ropa naftowa odgrywa coraz większą rolę w polskim systemie energetycznym: w latach 2010–2020 jej udział w całkowitym zużyciu energii końcowej wzrósł z 33 % do 39 %, głównie za sprawą silnego wzrostu popytu w sektorze transportowym. Obecnie udział ropy naftowej w koszyku energetycznym wynosi 28 %, a 96 % zapotrzebowania na surową ropę naftową jest pokrywane z importu. Od 2014 r. Polska stara się zdywersyfikować dostawy ropy naftowej poprzez zwiększenie importu drogą morską, głównie z Arabii Saudyjskiej. Sektor transportowy odpowiada za około 70 % całkowitego zużycia ropy naftowej. Przyspieszenie działań służących dekarbonizacji mobilności, między innymi poprzez zapewnienie zachęt regulacyjnych do szybszego rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, ma kluczowe znaczenie dla ograniczenia zapotrzebowania na ropę naftową i zmniejszenia zależności od importu z Rosji.

Powolne tempo dekarbonizacji przyczynia się do wysokich cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych. Pod względem tempa obniżania emisyjności Polska plasuje się na drugim od końca miejscu wśród wszystkich państw członkowskich o niższych dochodach: do 2020 r. zmniejszyła całkowitą emisję gazów cieplarnianych o zaledwie 8 % w porównaniu z 2005 r. Dzięki przejściu na czystą energię Polska ma szansę zmniejszyć narażenie swojego systemu energetycznego na wahania cen paliw kopalnych, zwłaszcza gazu, oraz złagodzić wpływ kosztów emisji na ceny energii. Tylko w 2021 r. Polska uzyskała ze sprzedaży uprawnień do emisji w ramach ETS kwotę 5,6 mld EUR. Przeznaczenie

⁽¹³⁾ Eurostat (2020); udział importu z Rosji w łącznym imporcie surowej ropy naftowej. Łączny import obejmuje handel wewnątrz UE. Dane dla ropy naftowej nie obejmują produktów rafinowanych.

tych środków ze sprzedaży uprawnień, a także innych zasobów unijnych i krajowych na zwiększenie efektywności energetycznej i przyspieszenie tempa zielonej transformacji we wszystkich sektorach gospodarki przełożyłoby się ostatecznie na zmniejszenie kosztów energii elektrycznej ponoszonych przez konsumentów.

Wykres 2.2: Intensywność emisji gazów cieplarnianych w Polsce i UE-27



Źródło: Komisja Europejska, Carbon Action Progress Report 2021 (Sprawozdanie z postępów w realizacji działań w zakresie emisji dwutlenku węgla z 2021 r.).

Znaczący wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych jest ważnym krokiem w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej. W 2020 r. 16 % całkowitego zużycia energii w Polsce było pokrywane ze źródeł odnawialnych, podczas gdy średnia UE wynosi 22 %. Obecny cel na 2030 r., który przyjęto w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu, wynosi od 21 do 23 % i jest mało ambitny (zob. również załącznik 5). W planie brakuje ponadto szczegółowych informacji na temat polityk i środków służących osiągnięciu nawet tego celu. Należy zatem wdrożyć dodatkowe działania, które zachęcą do stosowania odnawialnych źródeł energii. Ma to jeszcze większe znaczenie w świetle ambitniejszych celów w zakresie energii ze

źródeł odnawialnych ⁽¹⁴⁾ zaproponowanych przez Komisję Europejską w lipcu 2021 r. oraz celów wskazanych w komunikacie w sprawie REPowerEU ⁽¹⁵⁾. Działania te obejmują przyjęcie długoterminowych ram strategicznych zgodnych z celami UE w dziedzinie klimatu, zapewnienie długoterminowej przewidywalności systemów wsparcia, zlikwidowanie wąskich gardeł infrastrukturalnych, takich jak niewystarczająca przepustowość sieci, zwiększenie elastyczności poprzez magazynowanie energii i zarządzanie popytem, reformę taryf konsumenckich i usunięcie barier regulacyjnych utrudniających stosowanie odnawialnych źródeł energii, a mianowicie zmianę przepisów o odległości od domów i obiektów chronionych, wspieranie aktualizacji planów zagospodarowania przestrzennego i przyspieszenie procesu wydawania pozwoleń. Przyspieszyłoby to inwestycje w odnawialne źródła energii, w tym w szczególności w lądową energię wiatrową i słoneczną. Należy przyspieszyć inwestycje w morską energię wiatrową poprzez udział we wspólnych i hybrydowych projektach oraz dostosowanie ram prawnych, np. aby umożliwić budowę morskich farm wiatrowych również na wodach terytorialnych.

Polska powinna sięgnąć po potencjał związany z paliwami niskoemisyjnymi i bezemisyjnymi. Przyspieszenie inwestycji w odnawialne źródła energii umożliwiłoby zwiększenie produkcji wodoru odnawialnego, co przyczyni się do dekarbonizacji sektora transportowego i innych sektorów, w których redukcja emisji jest problematyczna. Polska nie

⁽¹⁴⁾ Wstępne obliczenia wskazują, że w ramach unijnego celu wynoszącego 40 %, Polska powinna osiągnąć do 2030 r. udział OZE na poziomie 31 %.

⁽¹⁵⁾ KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW „REPowerEU: Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie”, [EUR-Lex - 52022DC0108 - PL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

wykorzystuje też jak dotąd potencjału związanego ze zrównoważoną produkcją biometanu, który może być wykorzystywany jako substytut gazu ziemnego na potrzeby szeregu technologii. Uwolnienie tego potencjału wymaga jednak większych inwestycji i korzystniejszych ram regulacyjnych. W tym kontekście planowana rozbudowa infrastruktury gazowej powinna umożliwić wykorzystanie gazów niskoemisyjnych i odnawialnych.

Wysoka energochłonność polskiej gospodarki i niska efektywność energetyczna budynków pociągają za sobą koszty społeczne i gospodarcze.

Przejawiają się one m.in. zanieczyszczeniem powietrza, ubóstwem energetycznym, zależnością od importu energii, podatnością na wstrząsy rynkowe i wyzwaniem związanym z konkurencyjnością gospodarczą. Budynki użyteczności publicznej i budynki mieszkalne często mają niski standard techniczny, a w przybliżeniu 70 % domów ma słabą izolację cieplną. Działania na rzecz efektywności energetycznej nakreślone w polskim krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu na 2030 r. pozostają mało ambitne w porównaniu z potrzebami. Aby zintensyfikować działania w dziedzinie efektywności energetycznej, w ramach planów wydatków i programów wspierających inwestycje Polska powinna nadawać priorytet celom w zakresie efektywności energetycznej, zgodnie z nowo przyjętą długoterminową strategią renowacji budynków. Należy również usprawnić i lepiej ukierunkować systemy wsparcia, zwłaszcza w przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach i budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej. Systemy te powinny zachęcać do większej efektywności energetycznej, promować większe oszczędności energii i szybszą elektryfikację ogrzewania w celu uniknięcia uzależnienia od gazu ziemnego. Znaczne zmniejszenie zapotrzebowania na energię w budynkach osiągnięte poprzez renowację, większe wykorzystanie energooszczędnych produktów, pomp ciepła i energii ze źródeł odnawialnych do

ogrzewania i chłodzenia będzie miało natychmiastowy i trwały wpływ na ochronę gospodarstw domowych przed zmiennością cen energii, zmniejszeniem zużycia krajowego i zależności od importu.

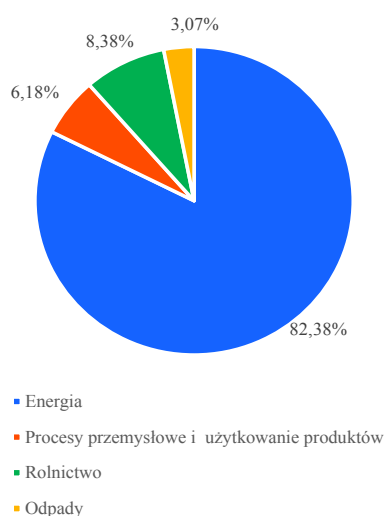
Jakość powietrza należy do najgorszych w Unii, co budzi poważne obawy środowiskowe i zdrowotne.

Dostępne dowody potwierdzają, że odnotowywana każdego roku liczba przedwczesnych zgonów, która w Polsce jest zawsze wysoka, może być związana z zanieczyszczeniem powietrza⁽¹⁶⁾. Polska może znacznie zmniejszyć tę liczbę zgonów dzięki zmniejszeniu ilości zanieczyszczeń w powietrzu za sprawą transformacji energetycznej. Zanieczyszczenie powietrza pochodzi w dużej mierze z indywidualnych źródeł ogrzewania w budynkach mieszkalnych oraz z zagęszczenia ruchu drogowego na obszarach miejskich. Około 3 mln nieefektywnych i zanieczyszczających kotłów wymaga wymiany w ramach szerszych środków ukierunkowanych na efektywność energetyczną budynków zgodnie z inicjatywą „Fala renowacji”.

(16) Aktualne dane EEA dotyczące cząstek stałych, ozonu i ditlenku azotu.

<https://www.eea.europa.eu/media/newsreleases/man-y-europeans-still-exposed-to-air-pollution-2015/premature-deaths-attributable-to-air-pollution>

Wykres 2.3: Krajowe emisje gazów cieplarnianych w 2019 r. w rozbiciu na kategorie ich źródeł



Źródło: Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE).

Dekarbonizacja sektora transportowego będzie miała kluczowe znaczenie dla zmniejszenia emisji i uzależnienia od importu paliw kopalnych z Rosji, ale pozostają wyzwania dotyczące rozwoju i wykorzystania zrównoważonych rodzajów transportu. W latach 1990–2019 emisje gazów cieplarnianych z sektora transportowego wzrosły czterokrotnie. Sektor ten jest drugim najbardziej zanieczyszczającym sektorem po sektorze produkcji energii, przy czym największą część emisji generuje transport drogowy. W celu ograniczenia emisji konieczne będzie zatem przesunięcie międzygałęziowe z prywatnego transportu drogowego na mniej zanieczyszczające rodzaje transportu, takie jak transport kolejowy i publiczny. Pomimo to udział transportu kolejowego w transporcie towarowym dalej maleje. W wielu regionach pociągi osobowe nie są atrakcyjną alternatywą dla prywatnych samochodów ze względu na niską częstotliwość przejazdów oraz niewystarczające zintegrowanie z innymi środkami transportu. Modernizacja polskich linii kolejowych w celu zapewnienia ich zgodności z normami TEN-T jest nadal opóźniona ze względu na niedociągnięcia w realizacji projektów inwestycyjnych.

W ostatnich latach zmniejsza się dostępność transportu publicznego poza obszarami miejskimi, a wszystkie segmenty transportu publicznego dotknął spadek liczby pasażerów i przychodów w związku z pandemią COVID-19. W świetle dużej liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych konieczne jest położenie większego nacisku na bardziej rygorystyczne egzekwowanie przepisów, kampanie edukacyjne i rozwój infrastruktury bezpieczeństwa ruchu drogowego.

NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA

Korzystne dla Polski byłoby podjęcie działań w następujących obszarach:

- Zwiększenie efektywności wydatków publicznych i przejrzystości finansów publicznych.
- Reforma systemu emerytalnego, w szczególności poprzez podwyższenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, i preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.
- Wyrównanie dysproporcji w uczestnictwie w rynku pracy oraz wspieranie wysokiej jakości kształcenia i umiejętności, na które jest zapotrzebowanie.
- Poprawa odporności, dostępności i skuteczności systemu ochrony zdrowia, m.in. poprzez zwiększenie dostępu do usług e-zdrowia.
- Zacieśnienie współpracy między instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami w celu zwiększenia innowacyjności.
- Dalsze zwiększanie cyfryzacji przedsiębiorstw i administracji publicznej, w tym poprzez rozwój odpowiedniej infrastruktury.
- Znaczące przyspieszenie inwestycji w dekarbonizację, transformację energetyczną i zrównoważony transport.
- Poprawa klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów.
- Zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki.

ZAŁĄCZNIKI

Przekrojowe wskaźniki mierzące postępy	25
Załącznik 1: Cele zrównoważonego rozwoju	25
Załącznik 2: Plan odbudowy i zwiększania odporności – realizacja	27
Załącznik 3: Inne instrumenty UE na rzecz odbudowy i wzrostu gospodarczego	28
Załącznik 4: Postępy we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów	31
Zrównoważenie środowiskowe	34
Załącznik 5: Zielony Ład	34
Załącznik 6: Zatrudnienie i skutki społeczne zielonej transformacji	38
Wydajność	40
Załącznik 7: Efektywne gospodarowanie zasobami i wydajność	40
Załącznik 8: Transformacja cyfrowa	42
Załącznik 9: Innowacje	44
Załącznik 10: Przemysł i jednolity rynek	46
Załącznik 11: Administracja publiczna	49
Sprawiedliwość	52
Załącznik 12: Zatrudnienie, umiejętności i wyzwania w zakresie polityki społecznej w świetle Europejskiego filaru praw socjalnych	52
Załącznik 13: Edukacja i umiejętności	55
Załącznik 14: Zdrowie i systemy opieki zdrowotnej	58
Załącznik 15: Wyniki gospodarcze i społeczne na szczeblu regionalnym	60
Stabilność makroekonomiczna	63
Załącznik 16: Najważniejsze zmiany w sektorze finansowym	63
Załącznik 17: Opodatkowanie	64
Załącznik 18: Główne wskaźniki gospodarcze i finansowe	67
Załącznik 19: Analiza zdolności obsługi zadłużenia	68

SPIS TABEL

Tabela A1.1: Postępy w realizacji celów zrównoważonego rozwoju w Polsce w ciągu ostatnich pięciu lat	26
--	----

Tabela A4.1:	Tabela z podsumowaniem zaleceń krajowych na lata 2019, 2020 i 2021	32
Tabela A5.1:	Wskaźniki stanowiące podstawę postępów w realizacji Europejskiego Zielonego Ładu z perspektywy makroekonomicznej	37
Tabela A7.1:	Wybrane wskaźniki zasobooszczędności	41
Tabela A8.1:	Kluczowe wskaźniki indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego	42
Tabela A9.1:	Kluczowe wskaźniki w zakresie badań, rozwoju i innowacji (BRI)	45
Tabela A10.1:	Kluczowe wskaźniki dotyczące jednolitego rynku i przemysłu	47
Tabela A11.1:	Wskaźniki dot. administracji publicznej – Polska	51
Tabela A12.1:	Tablica wskaźników społecznych – Polska	52
Tabela A13.1:	Cele na poziomie UE i inne wskaźniki kontekstowe na podstawie strategicznych ram europejskiego obszaru edukacji	56
Tabela A14.1:	Wykaz najważniejszych wskaźników, zdrowie	59
Tabela A15.1:	Polska, wybrane wskaźniki na poziomie regionalnym	62
Tabela A16.1:	Wskaźniki dotyczące dobrej kondycji finansowej	63
Tabela A17.1:	Wskaźniki dotyczące opodatkowania	64
Tabela A18.1:	Główne wskaźniki gospodarcze i finansowe	67
Tabela A19.1:	Analiza zdolności obsługi zadłużenia w Polsce	68
Tabela A19.2:	Mapa natężenia ryzyka dla stabilności finansów publicznych w Polsce	70

SPIS WYKRESÓW

Wykres A3.1:	Łączny budżet europejskich funduszy inwestycyjnych i strukturalnych na lata 2014–2020 w podziale na poszczególne fundusze (mld EUR, %)	28
Wykres A3.2:	Wkład polityki spójności w realizację celów zrównoważonego rozwoju (mld EUR)	29
Wykres A4.1:	Postępy Polski w realizacji zaleceń krajowych na lata 2019–2020 (cykl europejskiego semestru 2022)	31
Wykres A5.1:	Aspekty fiskalne transformacji ekologicznej	34
Wykres A5.2:	Komponent tematyczny - Energia	35
Wykres A5.3:	Komponent tematyczny – różnorodność biologiczna	36
Wykres A5.4:	Komponent tematyczny – Mobilność	36
Wykres A6.1:	Wyzwania związane ze sprawiedliwą transformacją ekologiczną	39
Wykres A6.2:	Ubóstwo energetyczne w podziale na decyle dochodu Szczegółowe omówienie tematu – ubóstwo energetyczne	39
Wykres A7.1:	Przetwarzanie odpadów komunalnych	41
Wykres A11.1:	Wyniki w zakresie wskaźników stosowanych w analizie porównawczej administracji elektronicznej (lewy panel) i użytkowników e-administracji (prawy panel)	49
Wykres A11.2:	Wskaźnik zakresu działalności niezależnych instytucji fiskalnych	50
Wykres A13.1:	Uczestnictwo we wczesnej edukacji według wieku, lata 2015–2019 (%)	55
Wykres A14.1:	Oczekiwana długość życia w chwili urodzenia, w latach	58
Wykres A14.2:	Przewidywany wzrost wydatków publicznych na opiekę zdrowotną w latach 2019–2070 (scenariusz odniesienia)	58
Wykres A15.1:	Obszary Polski najbardziej dotknięte transformacją klimatyczną	60
Wykres A15.2:	Wyniki w zakresie innowacji w Polsce	61
Wykres A17.1:	Wskaźniki dotyczące klinu podatkowego	66

W niniejszym załączniku oceniono postępy Polski w realizacji celów zrównoważonego rozwoju („SDG”) w czterech wymiarach konkurencyjnej zrównoważoności. 17 celów zrównoważonego rozwoju i związane z nimi wskaźniki tworzą ramy polityki w ramach Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Mają one za zadanie położenie kresu wszelkim formom ubóstwa, zwalczanie nierówności i przeciwdziałanie zmianie klimatu, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby nikt nie został pominięty. UE i jej państwa członkowskie są zaangażowane w realizację tego globalnego porozumienia ramowego o historycznym znaczeniu i odgrywają aktywną rolę w maksymalizacji postępów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Poniższy wykres opiera się na unijnym wskaźniku celów zrównoważonego rozwoju opracowanym w celu monitorowania postępów w ich realizacji w kontekście unijnym.

Polska osiąga wprawdzie bardzo dobre lub dobre wyniki w zakresie niektórych wskaźników dotyczących SDG związanych ze zrównoważeniem środowiskowym (SDG 7, 11) i poprawia wyniki w zakresie innych celów (SDG 9, 12, 13, 15), ale musi jeszcze nadrobić zaległości w realizacji SDG 2. Polska ma niewykorzystany potencjał, jeżeli chodzi o czerpanie korzyści gospodarczych z innowacji i czystej energii (SDG 7, 9). Chodzi tu zwłaszcza o udział energii ze źródeł odnawialnych, który wzrósł wprawdzie z 11,6 % do 15,3 %, ale jest nadal niższy od średniej UE wynoszącej 22,1 %. Wzrost wydajności energetycznej (z 4,23 do 4,7 EUR/kgoe⁽¹⁷⁾) był nieco wyższy, w ujęciu bezwzględny, niż w pozostałych państwach UE (wzrost z 7,8 do 8,6 EUR/kgoe). Wydajność ogółem pozostaje jednak znacznie niższa od średniej UE. Jeżeli chodzi o realizację „Działań w dziedzinie klimatu” (SDG 13), Polska osiągnęła pewien postęp w zwiększaniu udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii, który wzrósł z 11,9 % w 2015 r. do 16,1 % w 2020 r., ale pozostaje on niższy od średniej unijnej wynoszącej 22,09 % w 2020 r.

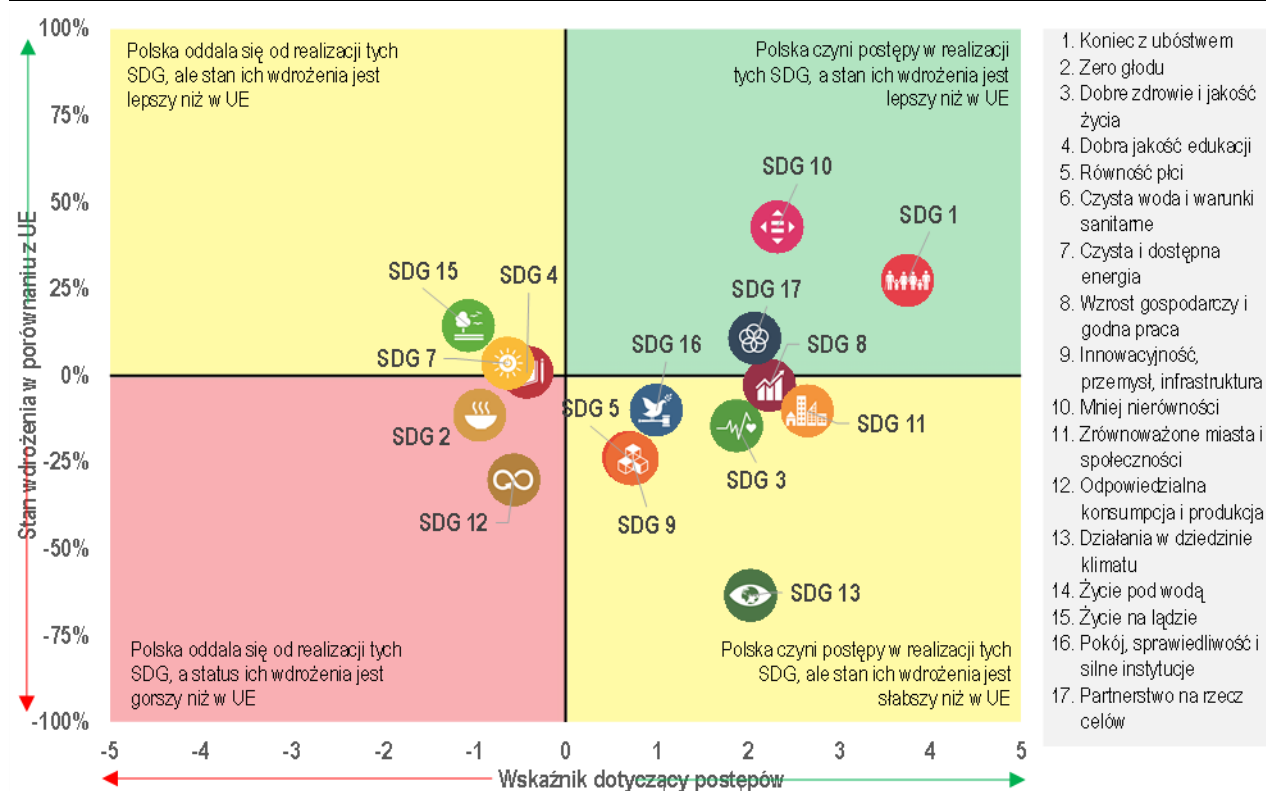
Polska osiąga bardzo dobre wyniki pod względem kilku wskaźników dotyczących SDG w zakresie *sprawiedliwości* (SDG 1, 4, 8, 10) i poprawia wyniki w realizacji SDG 3, ale nadal musi nadrobić zaległości w stosunku do innych celów (SDG 2, 5). Polska osiąga lepsze wyniki niż średnia UE i stale je poprawia, jeżeli chodzi o szereg wskaźników związanych z ubóstwem i nierównościami (SDG 1 i 10). Wskaźniki te obejmują odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, który zmniejszył się z 22,5 % w 2015 r. do 17,0 % w 2020 r., podczas gdy średnia unijna wynosi 21,9 %. Polska czyni postępy w realizacji SDG 3 dotyczącego dobrego zdrowia i jakości życia, ale pozostaje poniżej średniej na przykład w odniesieniu do liczby lat zdrowego życia (62,5 roku w 2019 r., podczas gdy średnia UE wynosi 64,6 roku). Pogorszyły się niektóre wskaźniki w ramach SDG 5 (równość płci), takie jak luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami, w związku z czym dystans Polski w stosunku do średniej UE dla tego celu jeszcze się pogłębił.

Polska osiąga bardzo dobre wyniki w zakresie większości wskaźników związanych z *wydajnością* (SDG 4, 8) i poprawia wyniki w zakresie SDG 9. W 2020 r. realny PKB na mieszkańca w Polsce wynosił 12 700 EUR, czyli był znacznie niższy od średniej UE wynoszącej 26 380 EUR. Wydatki na badania i rozwój wzrosły od 2015 r., ale są nadal niskie (1,39 % PKB w 2020 r., UE: 2,32 %). Chociaż od 2015 r. poczyniono pewne postępy, poziom uczestnictwa dorosłych w uczeniu się pozostaje niski i wynosi zaledwie 3,7 %, w porównaniu z 9,2 % w UE. Odsetek gospodarstw domowych posiadających szybkie łącza internetowe w 2020 r. (64,6 %) był w Polsce znacznie wyższy od średniej UE (59,3 %), co świadczy o znacznym postępie w zakresie tego wskaźnika w porównaniu z 2015 r. (9,0 % w 2015 r., UE: 21,9 %). Zwiększanie umiejętności cyfrowych pozostaje wyzwaniem.

Polska osiąga bardzo dobre wyniki w zakresie niektórych wskaźników dotyczących SDG związanych ze *stabilnością makroekonomiczną* (SDG 8) i poprawia wyniki w zakresie SDG 16.

⁽¹⁷⁾ Kilogramy ekwiwalentu ropy naftowej

Tabela A1.1: Postępy w realizacji celów zrównoważonego rozwoju w Polsce w ciągu ostatnich pięciu lat



Szczegółowe zbiory danych dotyczące poszczególnych celów zrównoważonego rozwoju można znaleźć w rocznym sprawozdaniu ESTAT-u „Sustainable development in the European Union” [Zrównoważony rozwój w Unii Europejskiej], <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-03-21-096>; Obszerne dane dotyczące postępów poczynionych przez poszczególne państwa członkowskie w krótkim okresie można znaleźć pod adresem: [Najważniejsze ustalenia – Wskaźniki zrównoważonego rozwoju – Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-03-21-096).

Źródło: Eurostat, ostatnia aktualizacja danych 28 kwietnia 2022 r. Dane dotyczą głównie lat 2015–2020 i 2016–2021.

Wskaźniki dotyczące godnej pracy i wzrostu gospodarczego w Polsce są takie same jak średnia UE, a wskaźniki dotyczące pokoju, sprawiedliwości i silnych instytucji są od niej gorsze. Konkretniej, w ciągu ostatniej dekady realny PKB na mieszkańca w Polsce stale rósł, osiągając 76 % średniej unijnej w 2020 r. (co stanowi wzrost w stosunku do 63 % w 2010 r.). Udział inwestycji w PKB znacznie się obniżył, z 20,1 % w 2015 r. do 16,6 % w 2020 r., czyli do poziomu znacznie niższego od średniej UE 22,3 %. Wskaźnik zatrudnienia stale wzrastał, osiągając w 2020 r. poziom 73,6 % dla ludności w wieku 20–64 lat, który przewyższa średnią UE (72,4 % w 2020 r.). Jednocześnie zmalała stopa bezrobocia długotrwałego (do zaledwie 0,6 % w 2020 r.) i jest ona obecnie znacznie niższa od średniej UE (2,4 % w 2020 r.).

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) odgrywa główną rolę w działaniach Unii Europejskiej na rzecz wsparcia odbudowy jej gospodarki po pandemii COVID-19, przyspieszenia dwójakiej transformacji i zwiększenia odporności na przyszłe wstrząsy. Polska przedłożyła swój plan odbudowy i zwiększania odporności (KPO) 3 maja 2021 r. Łączna kwota przewidziana w tym planie to 35,4 mld EUR, w tym 23,9 mld EUR w formie dotacji, co odpowiada 4,5 % PKB Polski w 2019 r., oraz 11,5 mld EUR w formie pożyczek (z dostępnych 34,5 mld EUR).

Komisja kontynuuje ocenę polskiego KPO i współpracuje konstruktywnie z władzami polskimi, aby zapewnić zgodność tego planu z kryteriami określonymi w rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

ZAŁĄCZNIK 3: INNE INSTRUMENTY UE NA RZECZ ODBUDOWY I WZROSTU GOSPODARCZEGO

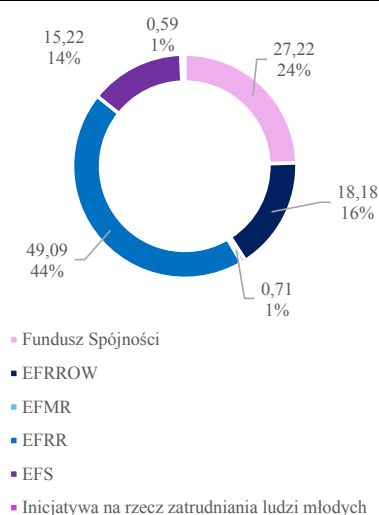
Budżet UE, wynoszący ponad 1,2 bln EUR w latach 2021–2027, stanowi dźwignię inwestycyjną, która pomoże wdrażać priorytety UE. Wraz z dodatkową kwotą około 800 mld EUR w ramach pakietu NextGenerationEU i jego największego mechanizmu, czyli Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, budżet ten dysponuje potężną siłą finansową, która pozwala mu wspierać odbudowę i zrównoważony wzrost gospodarczy.

W latach 2021–2027 fundusze polityki spójności UE⁽¹⁸⁾ będą wspierać długoterminowe cele rozwoju w Polsce, inwestując 78,9 mld EUR⁽¹⁹⁾, w tym 3,8 mld EUR z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, w działania łagodzące skutki społeczno-gospodarcze zielonej transformacji w regionach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Umowy partnerstwa i programy w ramach funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 uwzględniają zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019–2020 i wytyczne inwestycyjne udzielone w ramach europejskiego semestru. Zapewni to synergię i komplementarność z innymi mechanizmami finansowania unijnego. Oprócz tego w latach 2023–2027 Polska będzie korzystać ze wsparcia w wysokości 22,1 mld EUR w ramach wspólnej polityki rolnej, które jest przeznaczone na cele zrównoważonego rozwoju społecznego, środowiskowego i gospodarczego oraz innowacje w rolnictwie i na obszarach wiejskich, przyczyniając się do realizacji Europejskiego Zielonego Ładu i zapewniając długoterminowe bezpieczeństwo żywnościowe.

W latach 2014–2020 europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (fundusze ESI) dla Polski mają zainwestować 90,8 mld EUR⁽²⁰⁾ z budżetu UE. Łączna wysokość

inwestycji, w tym finansowania krajowego, wynosi 111 mld EUR (wykres 3.1), co stanowi równowartość około 3,4 % PKB w latach 2014–2020 i 64,1 % inwestycji publicznych⁽²¹⁾. Do dnia 31 grudnia 2021 r. 96 % łącznej kwoty przydzielono na konkretne projekty, a 64 % zgłoszono jako wydane środki, co oznacza, że do końca 2023 r. pozostaje do wydania 40,4 mld EUR⁽²²⁾. Wśród 11 celów najbardziej istotnych dla finansowania polityki spójności w Polsce znajdują się: infrastruktura sieciowa w sektorach transportowym i energetycznym (27,9 mld EUR), gospodarka niskoemisyjna (11,8 mld EUR), badania naukowe i innowacje (9 mld EUR) oraz włączenie społeczne (10,9 mld EUR).

Wykres A3.1: Łączny budżet europejskich funduszy inwestycyjnych i strukturalnych na lata 2014–2020 w podziale na poszczególne fundusze (mld EUR, %)



(1) Mld EUR w cenach bieżących, % łącznej kwoty
Źródło: Komisja Europejska, otwarte dane dotyczące polityki spójności

⁽¹⁸⁾ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny+ (EFS+), Fundusz Spójności (FS), Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), Interreg.

⁽¹⁹⁾ Ceny bieżące, źródło: [Otwarte dane dotyczące polityki spójności](#)

⁽²⁰⁾ Fundusze ESI obejmują fundusze polityki spójności (EFRR, EFS+, Fundusz Spójności, Interreg), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR). Zgodnie z zasadą „N+3” środki przeznaczone na lata 2014–2020

należy wydać najpóźniej do 2023 r. (do 2025 w przypadku EFRROW). Źródło danych: [Otwarte dane dotyczące polityki spójności](#), data graniczna 31.12.2021 r. w przypadku EFRR, EFS+, Funduszu Spójności i Interreg; data graniczna 31.12.2020 r. w przypadku EFRROW i EFMR.

⁽²¹⁾ Inwestycje publiczne to nakłady brutto na środki trwałe oraz transfery kapitałowe w sektorze instytucji rządowych i samorządowych.

⁽²²⁾ W tym REACT-EU. Dane funduszy ESI na stronie <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>

Wykres A3.2: Wkład polityki spójności w realizację celów zrównoważonego rozwoju (mld EUR)



Źródło: Komisja Europejska, DG REGIO

Do końca 2020 r. inwestycje w ramach polityki spójności wsparły utworzenie niemal 3 000 nowych przedsiębiorstw i ponad 28 000 nowych bezpośrednich miejsc pracy. Dodatkowo 12 mln osób korzystało ze środków ochrony przeciwpowodziowej, a produkcja energii ze źródeł odnawialnych wzrosła o ponad 2 000 MW. W ramach projektów finansowanych z EFS udzielono ponadto wsparcia 6,3 mln ich uczestników: ponad 34 000 z nich uzyskało kwalifikacje, a ponad 202 000 otrzymało pracę po wzięciu udziału w Inicjatywie na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

Fundusze polityki spójności już w znacznym stopniu przyczyniają się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju. W Polsce fundusze polityki spójności wspierają 11 z 17 celów zrównoważonego rozwoju, przy czym pułap wydatków z tych funduszy na ich realizację wynosi 95 %.

Z Instrumentu REACT-EU (Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy) stanowiącego część NextGenerationEU przekazano dodatkową kwotę 1,5 mld EUR na finansowanie przydziału środków w ramach polityki spójności w Polsce w latach 2014–2020. Środki te mają zapewnić zrównoważoną odbudowę gospodarczą, pobudzić konwergencję i zapewnić niezbędne wsparcie regionom po pandemii koronawirusa. W ramach REACT-EU przekazano Polsce

wsparcie w celu wzmocnienia opieki zdrowotnej (461 mln EUR) i pomocy dla MŚP (351 mln EUR); 317 mln EUR przeznaczono na inwestycje związane z klimatem (kwota ta stanowi 20 % zasobów REACT-EU dla Polski), a 305 mln EUR (kwota ta obejmuje transzę za 2022 r.) na wsparcie transformacji cyfrowej. Projekty cyfrowe koncentrowały się na wspieraniu jednostek samorządu terytorialnego (tzw. społeczności cyfrowej) w celu ulepszenia narzędzi informatycznych i infrastruktury informatycznej, którymi dysponują, podniesienia poziomu cyberbezpieczeństwa oraz przeprowadzenia szkoleń cyfrowych dla personelu administracyjnego.

Dzięki inicjatywie inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa⁽²³⁾ Polska otrzymała pierwsze wsparcie unijne w sytuacjach nadzwyczajnych w związku z pandemią COVID-19. Wprowadziła ona nadzwyczajną elastyczność, która umożliwiła Polsce realokację środków na doraźne potrzeby w zakresie zdrowia publicznego (1,4 mld EUR), na wsparcie dla przedsiębiorstw (124 mln EUR) oraz na zdalną naukę (86 mln EUR). Dzięki takim przesunięciom środków Polska zakupiła np. środki ochrony osobistej i materiały higieniczne (211 mln EUR), a 550 000 MŚP otrzymało wsparcie kapitału obrotowego w wysokości około 493 mln EUR. Dzięki udostępnieniu odpowiedniego sprzętu lub połączeń projekty w zakresie zdalnej nauki umożliwiły ponad 335 000 uczniów z więcej niż 23 000 szkół dostęp do uczenia się online. Polska skorzystała również z tymczasowego finansowania przez UE 100 % kosztów działań podjętych w ramach polityki spójności: w 2021 r. w ramach 100-procentowego dofinansowania przekazano kwotę około 1,8 mld EUR.

Polska otrzymała wsparcie z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), przeznaczone na finansowanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków. We

⁽²³⁾ W ramach tej inicjatywy realokowano środki z funduszy ESI zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. i rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r.

wrześniu 2020 r. Rada przyznała Polsce pomoc finansową z SURE w maksymalnej wysokości 11,3 mld EUR. 87 % tej kwoty wypłacono do 29 marca 2022 r. Szacuje się, że w 2020 r. SURE wspierał przez co najmniej jeden miesiąc około 20 % pracowników i 10 % przedsiębiorstw, głównie z sektorów handlu hurtowego i detalicznego, budownictwa oraz działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej. Szacowane jest, że dzięki niższym stopom oprocentowania oferowanym przez SURE Polska zaoszczędziła na spłacie odsetek ogółem 0,4 mld EUR.

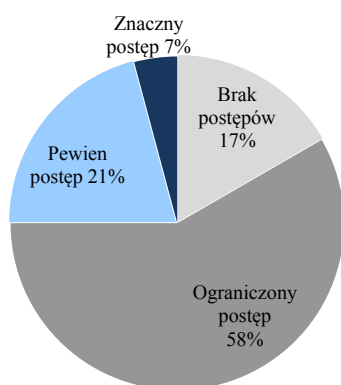
Za pośrednictwem Instrumentu Wsparcia Technicznego Komisja zapewnia Polsce dostosowaną do jej potrzeb pomoc ekspercką w opracowywaniu i wdrażaniu reform pobudzających wzrost gospodarczy. Od 2017 r. Polska otrzymuje pomoc w ramach 56 projektów z zakresu wsparcia technicznego. Projekty zrealizowane w 2021 r. miały na celu np. przeciwdziałanie erozji bazy podatkowej spowodowanej nieprawidłowym stosowaniem przepisów dotyczących ustalania cen transferowych i wdrożenie polskiej Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego. W ramach nowych projektów w 2022 r. Polska zacznie wspierać m.in. konkurencyjność sektora kolejowego i zieloną mobilność oraz rozwój kompetencji cyfrowych.

Polska korzystała również z innych programów UE. Należy do nich instrument „Łącząc Europę”, który zapewnił finansowanie unijne w wysokości 4,3 mld EUR na konkretne projekty dotyczące strategicznych sieci transportowych i energetycznych, np. gazociągi międzysystemowe łączące ją z państwami sąsiadującymi, oraz program „Horyzont 2020”, w ramach którego finansowanie unijne wyniosło 743,2 mln EUR.

ZAŁĄCZNIK 4: POSTĘPY WE WDRAŻANIU ZALECEŃ DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW

Komisja oceniła zalecenia dla poszczególnych krajów („zalecenia krajowe”) na lata 2019–2021 ⁽²⁴⁾ skierowane do Polski w ramach europejskiego semestru. W ocenie tej uwzględniono działania w ramach polityki podjęte dotychczas przez Polskę ⁽²⁵⁾. Ogółem w przypadku 21 % zaleceń krajowych z lat 2019 i 2020 koncentrujących się na kwestiach strukturalnych odnotowano co najmniej „pewien postęp”, a w przypadku 75 % odnotowało „ograniczony postęp” lub „brak postępów” (zob. wykres A4.1).

Wykres A4.1: Postępy Polski w realizacji zaleceń krajowych na lata 2019–2020 (cykl europejskiego semestru 2022)



Źródło: Komisja Europejska

⁽²⁴⁾ Zalecenia krajowe z 2021 r. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021H0729%2821%29&qid=1627675454457>

Zalecenia krajowe z 2020 r. [EUR-Lex - 32020H0826\(21\) - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Zalecenia krajowe z 2019 r. [EUR-Lex - 32019H0905\(21\) - PL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁽²⁵⁾ W tym działania w ramach polityki zgłoszone w krajowym programie reform.

Tabela A4.1: Tabela z podsumowaniem zaleceń krajowych na lata 2019, 2020 i 2021

Polska	Ocena w maju 2022 r.*
Zalecenie 1 z 2019 r.	Pewien postęp
Zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,4% w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6% PKB.	Straciło aktualność
Podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym przez udoskonalenie procesu budżetowego.	Pewien postęp
Zalecenie 2 z 2019 r.	Ograniczony postęp
Zapewnienie adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności systemu emerytalnego przez podjęcie środków służących podwyższeniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.	Ograniczony postęp
Podjęcie działań w celu zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i do opieki długoterminowej, oraz w celu likwidacji utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia.	Ograniczony postęp
Wspieranie wysokiej jakości kształcenia i umiejętności odpowiadających potrzebom rynku pracy, zwłaszcza poprzez kształcenie dorosłych.	Ograniczony postęp
Zalecenie 3 z 2019 r.	Ograniczony postęp
Wzmocnienie zdolności gospodarki do innowacji, w tym poprzez wspieranie instytucji badawczych i ich ściślejszej współpracy z przedsiębiorstwami.	Ograniczony postęp
Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na innowacje.	Ograniczony postęp
[Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na] transport, w szczególności jego zrównoważony charakter	Ograniczony postęp
[Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na] infrastrukturę cyfrową	Pewien postęp
[Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na] infrastrukturę energetyczną	Pewien postęp
[Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na] opiekę zdrowotną	Ograniczony postęp
[Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na] czystsza energię, z uwzględnieniem różnic regionalnych.	Ograniczony postęp
Poprawa otoczenia regulacyjnego, w szczególności poprzez zwiększenie roli konsultacji z partnerami społecznymi i konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym.	Brak postępu
Zalecenie 1 z 2020 r.	Ograniczony postęp
Podjęcie wszelkich działań, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu, niezbędnych do skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19 i do wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.	Straciło aktualność
Poprawa odporności, dostępności i skuteczności systemu ochrony zdrowia, m.in. przez zapewnienie wystarczających zasobów i przyspieszenie wdrażania usług e-zdrowia.	Ograniczony postęp
⌘ ⌘ ⌘ ⌘	⌘ ⌘ ⌘ ⌘
Zalecenie 2 z 2020 r.	Ograniczony postęp
Łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie, w szczególności przez udoskonalanie elastycznych form organizacji pracy i pracy w obniżonym wymiarze czasu.	Pewien postęp
Lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych i zapewnienie dostępu do tych świadczeń osobom potrzebującym.	Brak postępu
Podnoszenie umiejętności cyfrowych.	Ograniczony postęp
Dalsze promowanie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw i administracji publicznej.	Pewien postęp
Zalecenie 3 z 2020 r.	Ograniczony postęp
Kontynuowanie wysiłków na rzecz zapewnienia przedsiębiorstwom dostępu do finansowania i płynności.	Znaczny postęp
Przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych	Ograniczony postęp
i promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać odbudowę gospodarki.	Brak postępu
Ukierunkowanie inwestycji na transformację ekologiczną i cyfrową, w szczególności na infrastrukturę cyfrową,	Ograniczony postęp
czyste i wydajne wytwarzanie i wykorzystanie energii	Ograniczony postęp
oraz zrównoważony transport,	Ograniczony postęp
co będzie przyczyniać się do stopniowej dekarbonizacji gospodarki, m.in. w regionach górniczych.	Ograniczony postęp
Zalecenie 4 z 2020 r.	Brak postępu
Poprawa klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów.	Brak postępu

(c.d. na następnej stronie)

Tabela (c.d.)

Zalecenie 4 z 2020 r.	Brak postępu
<i>Poprawa klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów.</i>	Brak postępu
<i>Zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki.</i>	Brak postępu
Zalecenie 1 z 2021 r.	Ograniczony postęp
<i>Realizowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.</i>	Pełne wdrożenie
<i>Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie.</i>	Pewien postęp
<i>Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową.</i>	Ograniczony postęp
<i>Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.</i>	Brak postępu

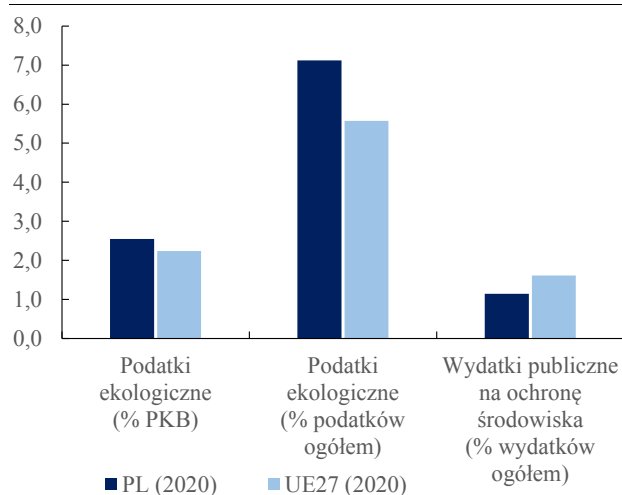
Źródło: Komisja Europejska

Europejski Zielony Ład ma na celu przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Niniejszy załącznik przedstawia najistotniejsze z gospodarczego punktu widzenia zmiany w Polsce w kontekście poszczególnych elementów składowych Europejskiego Zielonego Ładu. Uzupełnia go załącznik 6 dotyczący wpływu zielonej transformacji na zatrudnienie i społeczeństwo oraz załącznik 7 odnoszący się do aspektów Zielonego Ładu dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym.

Osiągnięcie przez Polskę jej celu na 2030 r. dotyczącego redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorze nieobjętym ETS wymagać będzie znacznych wysiłków. W ciągu ostatnich dwudziestu lat Polska poczyniła ograniczone postępy w zakresie dekarbonizacji swojej gospodarki. W porównaniu z 1990 r. całkowite emisje kraju w 2020 r. były o 21 % niższe, natomiast w porównaniu z rokiem 2005 wielkość emisji w 2020 r. zmniejszyła się jedynie o 8 %. Emisje objęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS) zmniejszały się w Polsce wolniej niż średnio w UE. Oprócz systemu energetycznego uzależnionego od węgla, źródłem wysokich emisji gazów cieplarnianych jest również transport drogowy i nieefektywne energetycznie budynki. W krajowej strategii energetycznej Polska proponuje orientacyjny cel 30 % redukcji całkowitych emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. w porównaniu z 1990 r. Strategia uwzględnia ograniczenie emisji gazów cieplarnianych określone w zintegrowanym krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu, który pozwoli Polsce osiągnąć europejski cel redukcji emisji do 2030 r. tylko w przypadku wdrożenia dodatkowych środków. Konieczne będą dalsze wysiłki, aby uwzględnić wyższe ambicje w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, prawa o klimacie i pakietu „Gotowi na 55”.

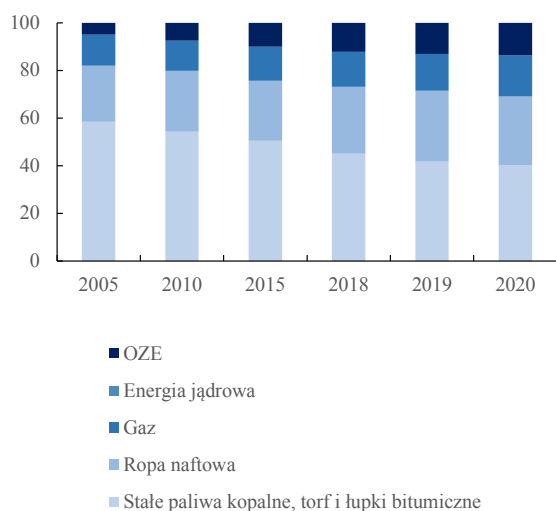
Chociaż dochody Polski z podatków na ochronę środowiska są wyższe niż unijna średnia, inwestycje rządowe w ochronę środowiska i dopłaty do paliw kopalnych nie są już tak znaczące. Dochody podatkowe Polski, zarówno wyrażone jako udział w całkowitych dochodach podatkowych, jak i jako procent PKB, są wyższe niż średnia UE, a podatki energetyczne stanowią znaczną część podatków na ochronę środowiska. Niewielki odsetek pochodzi również z podatków od transportu i zanieczyszczeń. Jednocześnie jednak polski rząd przeznacza mniejszą część swoich wydatków na ochronę środowiska niż ma to miejsce średnio w całej UE. Dochody Polski z EU ETS należą do najwyższych w UE, zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i na mieszkańca. W 2021 r. wyniosły one 5,6 mld EUR. Jak dotąd jednak Polska przeznaczała średnio tylko około 50 % tych dochodów na projekty w dziedzinie klimatu i energii, pomimo rozważanego obecnie planu utworzenia funduszu transformacji energetycznej, który byłby finansowany z dochodów z ETS. Jednocześnie dopłaty do paliw kopalnych zmniejszyły się w ciągu ostatnich kilku lat, co odwróciło poprzednią tendencję wzrostową. Ryzyko budżetowe związane z zagrożeniami klimatycznymi (tj. ryzyko klimatyczne dla finansów publicznych wynikające z nieubezpieczonych aktywów) uznaje się za niskie/umiarkowane. Więcej wskaźników dotyczących opodatkowania znajduje się w załączniku 18.

Wykres A5.1: Aspekty fiskalne transformacji ekologicznej



(1) Podatki i wydatki publiczne na ochronę środowiska
Źródło: EUROSTAT

Wykres A5.2: Komponent tematyczny - Energia



Udział w koszyku energetycznym (paliwa stałe, ropa naftowa, gaz, energia jądrowa, odnawialne źródła energii) Udział energii ze źródeł odnawialnych obejmuje odpady Koszyk energetyczny opiera się na krajowym zużyciu energii brutto, z wyłączeniem energii cieplnej i elektrycznej. Udział odnawialnych źródeł energii obejmuje biopaliwa i odpady nieodnawialne.

Źródło: EUROSTAT

Polska jest jednym z najbardziej energochłonnych i wysokoemisyjnych państw członkowskich UE, a jej koszyk energetyczny jest nadal w dużym stopniu uzależniony od paliw kopalnych. Polska jest drugim najwolniej redukującym emisyjność państwem wśród państw członkowskich o niższych dochodach. Od 2005 r., w porównaniu z 2020 r., odnotowano jedynie ośmioprocentową redukcję całkowitych emisji gazów cieplarnianych. W 2020 r. zużycie

krajowe brutto paliw kopalnych (węgiel, ropa naftowa i gaz ziemny) osiągnęło poziom 86 %. Polska przewyższyła swój cel w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na 2020 r. (16,1 % w porównaniu z celem wynoszącym 15 %). Źródła odnawialne wytwarzają 16,2 % energii elektrycznej i 22,1 % energii cieplnej. W krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu zaproponowano wkład krajowy w wysokości 21–23 % udziału energii ze źródeł odnawialnych, który jest niższy od wartości 25 % określonej w rozporządzeniu (UE) 2018/1999 i został w związku z tym uznany za mało ambitny. Polska podjęła wewnętrzne zobowiązania, w ramach których zamierza stopniowo wycofać się z górnictwa węgla kamiennego do 2049 r. Polityka energetyczna Polski do 2040 r. przewiduje stopniowe odchodzenie od węgla, przy czym w 2030 r. nie więcej niż 56 % energii elektrycznej będzie wytwarzane ze spalania węgla (przy podwyższonych cenach uprawnień do emisji CO₂ udział ten może spaść nawet do 37 %).

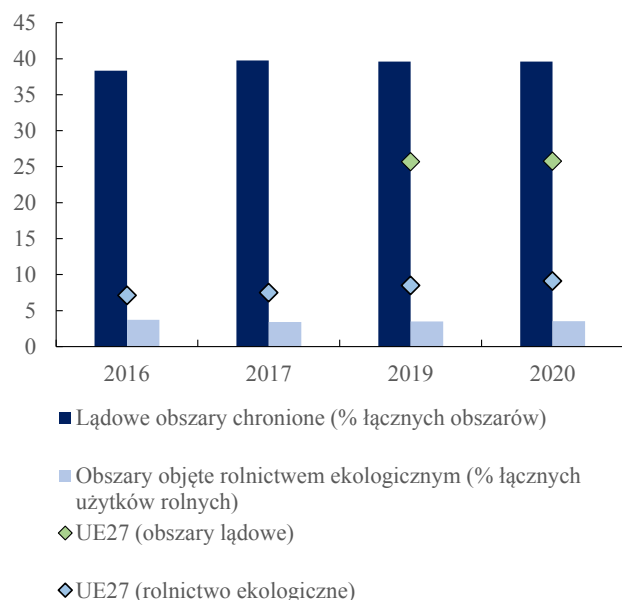
W odniesieniu do różnorodności biologicznej i zdrowia ekosystemów Polska osiągnęła nierówne wyniki. Biorąc pod uwagę zarówno sieć Natura 2000, jak i inne wyznaczone na szczeblu krajowym obszary chronione, Polska prawnie chroni około 40 % swoich obszarów lądowych i 22,7 % obszarów morskich. Jednocześnie udział siedlisk w złym stanie ochrony wzrósł do 35 %, a odsetek ocen wykazujących zły stan ochrony gatunków utrzymuje się na stałym poziomie około 13 %. Szacuje się, że udział rolnictwa ekologicznego w produkcji wynosi 3,52 %, czyli znacznie poniżej unijnej średniej wynoszącej 9,07 % w 2020 r.

Jeśli chodzi o zanieczyszczenie, jakość powietrza w Polsce nadal daje poważne powody do niepokoju. W 2020 r. przekroczenia wartości dopuszczalnych w UE odnotowano dla dwutlenku azotu w dwóch strefach jakości powietrza, a dla pyłu zawieszonego (PM₁₀ and PM_{2.5}) odpowiednio w 16 i 2 strefach. Ponadto w przypadku kilku stref jakości powietrza nie zostały osiągnięte wartości docelowe dotyczące stężenia ozonu. Komisja Europejska prowadzi działania następcze w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku ze stałym naruszaniem wymogów dotyczących jakości

powietrza (głównie w odniesieniu do przekroczeń PM10 i NO₂), co ma poważne negatywne skutki dla zdrowia i środowiska.

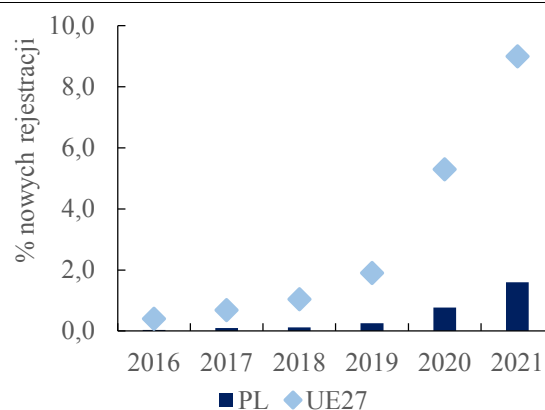
Ekologiczna mobilność napotyka wiele przeszkód, szczególnie w przypadku drogowego przewozu osób. W Polsce rozwój rynku bezemisyjnych samochodów osobowych pozostaje w tyle za ogólną tendencją w UE. Elektryfikacja sieci kolejowej jest z kolei zaawansowana bardziej niż wynosi średnia w UE.

Wykres A5.3: Komponent tematyczny – różnorodność biologiczna



Lądowe obszary chronione i rolnictwo ekologiczne
Brak jest danych dotyczących lądowych obszarów chronionych za 2018 r. oraz danych dotyczących średniej UE za lata 2016 i 2017
Źródło: EEA (lądowe obszary chronione) i EUROSTAT (rolnictwo ekologiczne)

Wykres A5.4: Komponent tematyczny – Mobilność



Udział pojazdów bezemisyjnych (% nowych rejestracji)
Pojazdy bezemisyjne obejmują pojazdy elektryczne o napędzie akumulatorowym i pojazdy zasilane ogniwami paliwowymi (BEV, FCEV)
Źródło: Europejskie Obserwatorium Paliw Alternatywnych

Tabela A5.1:Wskaźniki stanowiące podstawę postępów w realizacji Europejskiego Zielonego Ładu z perspektywy makroekonomicznej

			2015	2019	2020	Cel		Odległość		„Gazów na 55” Odległość	
			2030	Przy istniejących środkach	Przy dodatkowych środkach	2030	Przy istniejących środkach	Przy dodatkowych środkach	2030	Przy istniejących środkach	Przy dodatkowych środkach
Postępy w realizacji celów polityki	Cel redukcji emisji gazów cieplarnianych nieobjętych systemem handlu emisjami ⁽¹⁾	ekwivalent Mt CO ₂ -% pp. ⁽²⁾	183,1	16%	12%	-7%	-13	5	-18%	-24	-6
	Krajowy wkład w realizację celu UE na 2030 r.										
	Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto ⁽¹⁾	%	7%	11%	11%	15%	15%	16%	21–23%		
	Efektywność energetyczna: zużycie energii pierwotnej ⁽¹⁾	Mtoe	88,0	94,8	99,1	104,1	100,2	96,9	91,3		
Efektywność energetyczna: zużycie energii końcowej ⁽¹⁾	Mtoe	58,5	66,6	70,9	74,9	73,7	71,1	67,1			
POLSKA											
Wskaźniki fiskalne i finansowe	Podatki na ochronę środowiska (% PNB)	% PNB	2,7	2,7	2,7	2,7	2,5	2,6	2,4	2,4	2,2
	Podatki na ochronę środowiska (% łącznego opodatkowania)	% opodatkowania ⁽²⁾	8,2	8,1	7,9	7,7	7,2	7,1	6,0	5,9	5,6
	Wydatki publiczne na ochronę środowiska	% całkowitych wydatków	1,44	1,02	0,94	1,18	1,26	1,14	1,66	1,69	-
	Investycje w ochronę środowiska	% PNB ⁽³⁾	0,84	0,35	0,34	0,49	-	-	0,42	0,38	0,41
	Udział zielonych obligacji		-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Dopłaty do paliw kopalnych	mlrd EUR/2020	1,51	1,85	2,71	2,12	1,67	0,98	56,87	55,70	41,27
	Luka w ochronie przed ryzykiem klimatycznym (5)	wynik 1-4	1,6 na 4 (niewielki spadek z historycznego poziomu 1,5). Jest to kategoria niskiego/średniego ryzyka (4 oznacza wysokie ryzyko).								
Klimat	Emisja gazów cieplarnianych netto	1990 = 100	82	84	88	87	83	84	79	76	69
	Intensywność emisji gazów cieplarnianych w gospodarce	kg/EUR10	0,96	0,96	0,95	0,90	0,82	0,80	0,32	0,31	0,30
	Energochłonność gospodarki	kgw/EUR10	0,23	0,23	0,23	0,23	0,21	0,21	0,12	0,11	0,11
Energia	Zużycie energii końcowej (ZEK)	2015=100	100,0	106,9	113,8	120,2	118,4	114,2	103,5	102,9	94,6
	ZEK w sektorze budynków mieszkalnych	2015=100	100,0	104,5	105,4	118,5	110,3	110,9	101,9	101,3	101,3
	ZEK w sektorze budynków usługowych	2015=100	100,0	108,4	102,6	101,1	99,6	96,7	102,4	100,1	94,4
Zanieczyszczenie	Intensywność emisji prekursorów smogu (do PNB) ⁽⁴⁾	1/EUR10	2,95	2,76	2,78	2,57	2,32	-	0,99	0,93	-
	Lata życia utracone z powodu zanieczyszczenia powietrza pyłami PM10	na 100 tys. mieszkańców	1403	1364	1570	1560	1291	-	863	762	-
	Lata życia utracone z powodu zanieczyszczenia powietrza dwutlenkiem azotu	na 100 tys. mieszkańców	54	49	54	63	39	-	120	99	-
	Azotan w wodach gruntowych	mg N ₂ /litr	-	-	-	-	-	-	217	20,7	-
Różnorodność biologiczna	Łąkowe obszary chronione	% całości	-	38,3	39,8	-	39,6	39,6	-	25,7	25,7
	Morskie obszary chronione	% całości	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Różnorodność ekologiczna	% całkowitej wykorzystywanej powierzchni użytków	4,0	3,7	3,4	3,3	3,5	3,5	8,0	8,5	9,1
2000–2006											
2006–2012											
2012–2018											
00–06											
06–12											
12–18											
Zajmowanie gleb na cele gospodarcze netto		na 10 000 km ²	3,6	15,7	12,9	13,0	11,0	5,0			
2015											
2016											
2017											
2018											
2019											
2020											
2018											
2019											
2020											
Mobilność	Intensywność emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu (do wartości obdanej brutto) ⁽¹⁾	kg/EUR10	0,85	0,97	0,94	0,87	0,84	0,83	0,89	0,87	0,83
	Odsetek pojazdów bezemisyjnych (8)	% nowych rejestracji	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,8	1,0	1,9	5,3
	Liczba pojazdów hybrydowych typu plug-in na jeden punkt ładowania		2	2	3	4	6	7	6	7	10
	Odsetek linii zelektryfikowanych	%	63,6	64,0	63,6	63,7	64,2	-	55,6	56,0	-
Zagęszczenie ruchu (średnia liczba godzin spędzanych rocznie w zaskarach komunikacyjnych przez reprezentatywnego kierowcę objeżdżającego do pracy)		25,3	24,9	25,0	24,4	25,2	-	28,9	28,8	-	
Rok											
PL											
UE											
Rozwój cyfrowy	Odsetek inteligentnych liczników w łącznej liczbie punktów pomiarowych ⁽⁹⁾	% całości	2018	8,3	35,8						
	- energia elektryczna										
	Odsetek inteligentnych liczników w łącznej liczbie punktów pomiarowych ⁽⁹⁾	% całości	2018	1,3	13,1						
	- gaz										
ICT wykorzystywane na rzecz zrównoważenia środowiskowego ⁽¹⁰⁾	%	2021	59,7	65,9							

(1) Cel na 2030 r. dotyczący emisji gazów cieplarnianych nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji opiera się na rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego. Cele F55 opierają się na propozycji Komisji dotyczącej zwiększenia unijnych ambitnych celów klimatycznych do 2030 r. Cele w zakresie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej oraz wkłady krajowe na podstawie rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną (rozporządzenie (UE) 2018/1999).

(2) Odległość od celu to różnica między celem państw członkowskich na 2030 r. określonym w rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego a prognozowanymi emisjami, odpowiednio przy istniejących środkach oraz przy dodatkowych środkach, wyrażona jako odsetek emisji w roku bazowym 2005.

(3) Odsetek całkowitych dochodów z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne (z wyłączeniem przypisanych umownie składek na ubezpieczenia społeczne). Dochody z systemu handlu emisjami są uwzględniane w dochodach z podatków na ochronę środowiska. Dla porównania, w 2017 r. dochody z systemu handlu emisjami stanowiły 1,5 % całkowitych dochodów z podatków na ochronę środowiska na szczeblu UE.

(4) Obejmuje wydatki na „nakłady brutto na środki trwałe” wykorzystywane do świadczenia usług związanych z ochroną środowiska (tj. ograniczaniem zanieczyszczenia i zapobieganiem mu), obejmujące wszystkie sektory, tj. sektor instytucji rządowych i samorządowych, przemysł i wyspecjalizowane podmioty.

(5) Wskaźnik luki w ochronie przed ryzykiem klimatycznym stanowi część europejskiej strategii przystosowania się do zmiany klimatu przyjętej w (lutym 2021 r.) i jest zdefiniowany jako odsetek nieubezpieczonych strat gospodarczych spowodowanych klęskami żywiołowymi związanymi z klimatem.

(6) Tlenki siarki (równoważnik SO₂), amoniak, cząstki stałe < 10 μm, tlenki azotu w gospodarce ogółem (podzielone przez PKB).

(7) Transport i magazynowanie (NACE, sekcja H).

(8) Pojazdy bezemisyjne obejmują pojazdy elektryczne o napędzie akumulatorowym (BEV) i pojazdy zasilane ogniwami paliwowymi (FCEV).

(9) Sprawozdanie Komisji Europejskiej (2019) „Analiza porównawcza rozpowszechnienia inteligentnego pomiaru w EU-28”.

(10) Komisja Europejska (2021). Każdego roku DESI jest ponownie obliczany dla wszystkich państw za poprzednie lata, aby odzwierciedlić wszelkie możliwe zmiany w wyborze wskaźników i korekty danych bazowych. W związku z tym w porównaniu z poprzednimi publikacjami wyniki poszczególnych państw i ich miejsca w rankingu mogą się różnić.

Źródło: Źródło: Eurostat, JRC, Komisja Europejska, EEA, EAFO (Europejskie Obserwatorium Paliw Alternatywnych)

Transformacja ekologiczna ma na celu nie tylko poprawę zrównoważenia środowiskowego, lecz obejmuje również istotny wymiar społeczny. Chociaż środki w tym zakresie niosą ze sobą szansę wypracowania trwałego wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, należy również zadbać o to, by nikt nie został pominięty, a wszystkie grupy społeczne odniosły korzyści z transformacji. Transformacji ekologicznej Polski mogą sprzyjać pozytywne tendencje, obiecujące niedawne środki z zakresu polityki i możliwości oferowane przez zieloną gospodarkę; niemniej jednak sektory energochłonne stanowią dużą część gospodarki, a grupy o niższych dochodach prawdopodobnie staną – w pewnej mierze – przed wyzwaniem w okresie transformacji.

Gospodarka nieznacznie zmniejszyła swój ślad węglowy. Zielona gospodarka nie może się jeszcze wprowadzić mierzyć z głównymi sektorami energochłonnymi pod względem wielkości, ale ma potencjał wzrostu i może zapewnić duże możliwości w zakresie tworzenia miejsc pracy. Intensywność emisji gazów cieplarnianych w polskiej gospodarce nieznacznie spadła w latach 2015–2020 (pod względem wartości dodanej brutto) i wynosi 54 %, czyli powyżej średniej UE, przy średnim śladzie węglowym na pracownika wynoszącym 20,93 ton emisji gazów cieplarnianych (13,61 ton w UE) (zob. wykres 1). Produkcja energii z węgla kamiennego i brunatnego oraz paliw kopalnych została uznana za sektory upadające⁽²⁶⁾; nie udało się wskazać sektora przemian energetycznych. Sektor energochłonny w Polsce⁽²⁷⁾ zapewnia miejsca pracy 5,42 % całkowitej liczby zatrudnionych, co stanowi niewielki wzrost w porównaniu z 5,33 % w 2015 r., przy czym w jego przypadku podnoszenie i zmiana kwalifikacji mogą być szczególnie istotne (zob. załącznik 15). Sektor towarów i usług środowiskowych zapewnia miejsca pracy stosunkowo niewielkiemu odsetkowi osób zatrudnionych (1,4 %

w porównaniu z 2,1 % w UE)⁽²⁸⁾. Potencjał energii wiatrowej w Polsce wynosi maksymalnie 1 635 MWh/km², a potencjał energii słonecznej sięga 1 310 MWh/km². W związku z tym poprawa efektywności energetycznej mogłaby zapewnić dalsze możliwości tworzenia zielonych miejsc pracy⁽²⁹⁾.

Jeśli chodzi o wymiar społeczny transformacji ekologicznej, zapewnienie dostępu do transportu i energii wydaje się stanowić w Polsce mniejsze wyzwanie. Nieco wyższy odsetek ludności na obszarach wiejskich jest zagrożony ubóstwem (22 % w porównaniu z 18,7 % w UE)⁽³⁰⁾. Odsetek ludności, która nie jest w stanie odpowiednio ogrzać swoich domów, znacznie spadł: z 7,5 % w 2015 r. do 3,2 % w 2020 r. i jest prawie 2,5 raza niższy niż wynosi średnia UE (8,2 %). Dotyczy to wszystkich grup dochodów (zob. wykres 2). Struktura konsumpcji w ramach populacji jest niejednorodna: średni ślad węglowy 10-procentowej grupy największych emitentów jest około 5,1 raza wyższy niż w przypadku najuboższych 50 % społeczeństwa (5,3 raza w UE).

Systemy podatkowe mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej⁽³¹⁾. Dochody Polski z podatków na ochronę środowiska ogółem spadły nieznacznie z 2,6 % PKB w 2015 r. do 2,5 % w 2019 r. i utrzymały się na stałym poziomie w 2020 r. (2,2 % w UE). Klin podatkowy w przypadku osób o niskich dochodach⁽³²⁾

⁽²⁶⁾ SWD(2021) 275 final

⁽²⁷⁾ Europejski semestr 2020 r. Przegląd wytycznych inwestycyjnych dotyczących Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027 w podziale na państwa członkowskie (załącznik D)

⁽²⁸⁾ Obecnie nie istnieje wspólna ogólnounijna definicja zielonych miejsc pracy. Dane dotyczące sektora towarów i usług środowiskowych obejmują jedynie sektor gospodarki wytwarzający produkty środowiskowe, tj. towary i usługi wytwarzane na potrzeby ochrony środowiska lub zarządzania zasobami.

⁽²⁹⁾ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126047>

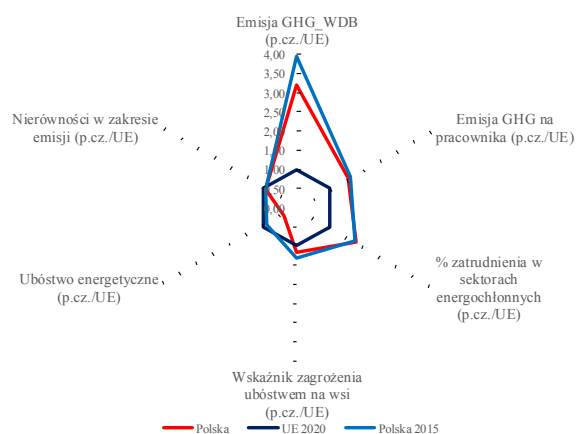
⁽³⁰⁾ Na podstawie COM(2021) 568 final (załącznik I) jako wskaźnik zastępczy dla potencjalnych wyzwań transportowych w kontekście zielonej transformacji (np. ze względu na podatność na ryzyko związane z cenami paliw).

⁽³¹⁾ COM(2021) 801 final.

⁽³²⁾ Klin podatkowy w przypadku osoby stanu wolnego wynosi 50 % średniego wynagrodzenia krajowego (baza danych

pozostawał na stałym poziomie 34,3 % w latach 2015–2019 (33,5 % w 2021 r.) w porównaniu z 31,9 % w UE w 2021 r. (zob. załącznik 18). Środki redystrybucyjne towarzyszące podatkom na ochronę środowiska mogą wspierać środki progresywne i wywierać pozytywny wpływ na dochód do dyspozycji gospodarstw domowych, przy czym potencjalny pozytywny wpływ na pierwszy decyl dochodu w Polsce jest jednym z największych w UE ⁽³³⁾.

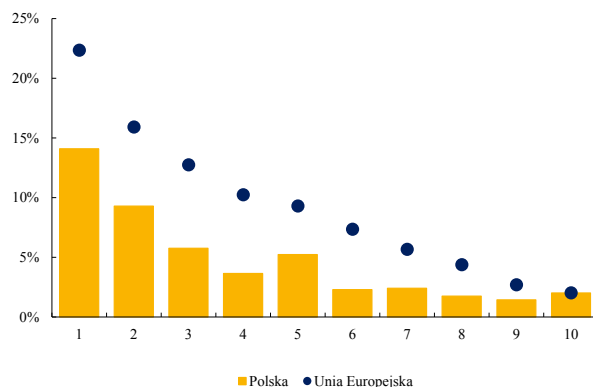
Wykres A6.1: Wyzwania związane ze sprawiedliwą transformacją ekologiczną



(1) Liczby odpowiadają znormalizowanej efektywności wskaźnika i oznaczają wartość czynników w stosunku do średniej dla UE-27. Nierówności w zakresie emisji dwutlenku węgla – średnie emisje na mieszkańca – najwyższe 10 % w porównaniu z dolnymi 50 % (2019 r.)

Źródło: Eurostat, baza danych Eurostatu dotycząca nierówności

Wykres A6.2: Ubóstwo energetyczne w podziale na decyle dochodu Szczegółowe omówienie tematu – ubóstwo energetyczne



HH050: Możliwość utrzymania odpowiedniej temperatury w mieszkaniu

HY020: Całkowity dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego

Źródło: Badanie EU-SILC Eurostatu (2020 r.)

dotyczących podatków i świadczeń, Komisja Europejska/OECD).

⁽³³⁾ SWD(2021) 641 final, część 3/3.

Transformacja ekologiczna ma na celu nie tylko poprawę zrównowżenia środowiskowego, lecz obejmuje również istotny wymiar społeczny. Chociaż środki w tym zakresie niosą ze sobą szansę wypracowania trwałego wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, należy również zadbać o to, by nikt nie został pominięty, a wszystkie grupy społeczne odniosły korzyści z transformacji.

Jeśli chodzi o gospodarkę o obiegu zamkniętym, Polska ma przed sobą długą drogę. W 2016 r. (wtórne) wykorzystanie materiałów w obiegu zamkniętym wyniosło 10,2 %, a w 2020 r. – 9,9 %. W związku z tym w ostatnich latach nastąpił spadek wykorzystania materiałów wtórnych, a różnica między wynikami Polski a średnią UE wynoszącą 12,8 % wzrosła. W 2019 r. Rada Ministrów przyjęła „Mapę drogową transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym”, ale od tego czasu nie poczyniono żadnych postępów.

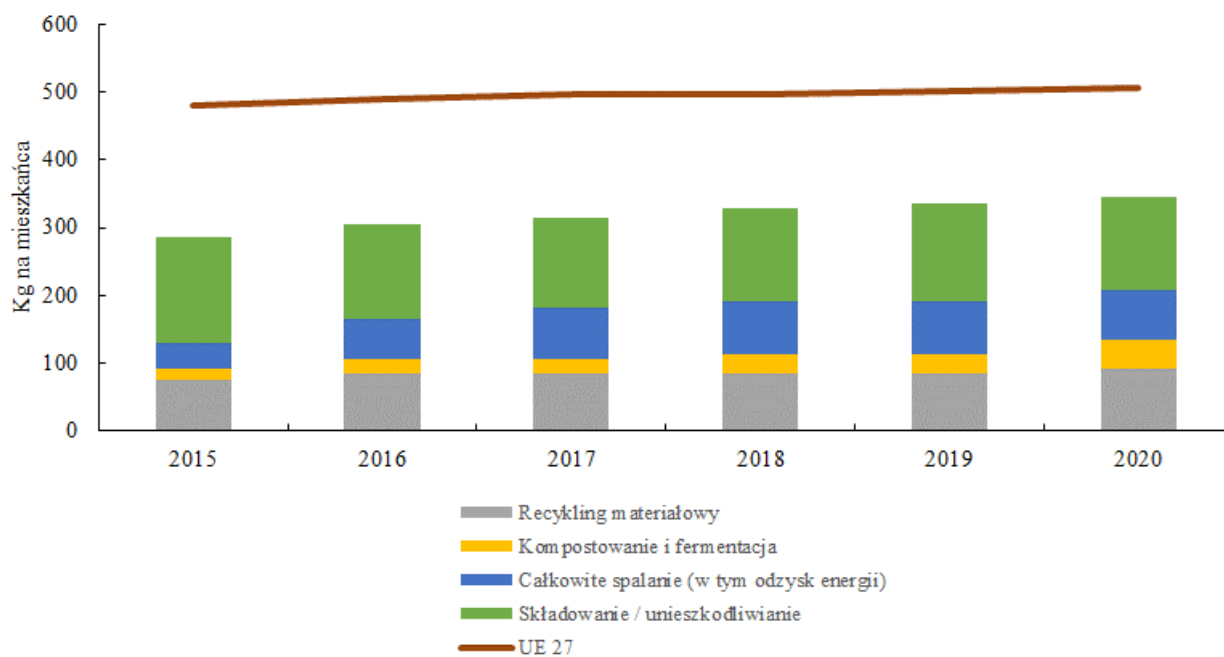
Efektywność wykorzystania zasobów w Polsce jest poniżej średniej unijnej. Efektywność wykorzystania zasobów wyraża, na ile efektywnie gospodarka wykorzystuje zasoby materialne do tworzenia dobrobytu. Poprawa efektywności wykorzystania zasobów może pomóc zminimalizować negatywny wpływ na środowisko i zmniejszyć zależność od niestabilnych rynków surowców. Polski wskaźnik produktywności zasobów wynosił w 2020 r. 1,31 standardu siły nabywczej (SSN) na kg zużytego materiału, czyli był niższy od średniej unijnej wynoszącej 2,23 SSN/kg.

Skuteczne gospodarowanie odpadami stanowi wyzwanie dla Polski od wielu dziesięcioleci. Po tendencji spadkowej wytwarzanie odpadów komunalnych w Polsce zaczęło rosnąć w ostatnich latach, osiągając w 2019 r. poziom 336 kg na mieszkańca, przy czym wartość ta jest nadal znacznie niższa od średniej UE wynoszącej 501 kg na mieszkańca. Po początkowym spadku w pierwszej połowie ostatniej dekady wskaźnik składowania odpadów w Polsce ponownie wzrósł w ciągu ostatnich trzech lat, osiągając 43 % w 2019 r. (co znacznie przekracza

średnią UE wynoszącą 24 %). Oznacza to, że składowanie i spalanie (23 %) pozostają dominującymi formami przetwarzania odpadów. Polska nie znajduje się również na drodze do osiągnięcia celów UE na lata 2020 i 2025 w zakresie recyklingu, któremu poddano w 2020 r. 38,7 % odpadów, czyli poniżej średniej UE wynoszącej 47,8 %.

Polska, choć nie jest liderem w dziedzinie technologii środowiskowych, osiąga ponadprzeciętne wyniki w zakresie zatrudnienia w gospodarce o obiegu zamkniętym i wartości dodanej w cenach czynników produkcji.

Wykres A7.1: Przetwarzanie odpadów komunalnych



Źródło: Eurostat

Tabela A7.1: Wybrane wskaźniki zasobooszczędności

Główne wskaźniki – Polska

PODOBIEZARPOLITYKI	2015	2016	2017	2018	2019	2020	EU27	Najnowszy rok UE27
Obieg zamknięty								
Produktowność zasobów (standard siły nabywczej (SSN) na kilogram)	12	12	12	12	13	13	22	2020
Intensywność materiałowa (kg/EUR)	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,4	2020
Wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym (%)	11,6	10,2	9,9	9,8	10,3	9,9	12,8	2020
Ślad materiałowy (t/mieszkańca)	16,5	17,2	18,8	18,8	18,2	-	14,6	2019
Odpady								
Wytwarzanie odpadów (kg/mieszkańca, odpady ogółem)	-	4793	-	4612	-	-	5234	2018
Składowanie (% przetworzonych odpadów ogółem)	-	28,0	-	26,4	-	-	38,5	2018
Współczynnik recyklingu (% odpadów komunalnych)	32,5	34,8	33,8	34,3	34,1	38,7	47,8	2020
Odpady niebezpieczne (% odpadów komunalnych)	-	1,1	-	22	-	-	4,3	2018
Konkurencyjność								
Wartość dodana brutto w sektorze towarów i usług środowiskowych (% PKB)	22	24	23	22	26	-	2,3	2019
Inwestycje prywatne w gospodarce o obiegu zamkniętym (% PKB)	0,2	0,2	0,2	0,1	-	-	0,1	2018

Źródło: Eurostat

Tabela A8.1: Kluczowe wskaźniki indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego

Indeks i społeczeństwa monitoruje członkowskich **gospodarki cyfrowego** **cyfrowej (DESI)** **państw**
Obszary kapitału ludzkiego, łączności cyfrowej, integracji technologii cyfrowych przez przedsiębiorstwa i cyfrowych usług publicznych odzwierciedlają cztery podstawowe punkty cyfrowej dekady⁽³⁴⁾. W niniejszym załączniku opisano wyniki osiągnięte przez Polskę w kontekście DESI.

Niski poziom podstawowych umiejętności cyfrowych jest dla Polski kluczowym wyzwaniem pod względem kapitału ludzkiego. Polska plasuje się poniżej średniej UE w zakresie co najmniej podstawowych umiejętności cyfrowych, a specjaliści w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych stanowią w Polsce niższy odsetek siły roboczej niż wynosi średnia UE. Odsetek kobiet specjalistów w dziedzinie ICT jest również niższy od średniej UE.

Polska osiąga nierówne wyniki w odniesieniu do wskaźników dotyczących łączności cyfrowej. Dostępność sieci o bardzo dużej przepustowości (VHCN) jest taka sama jak średnia UE, natomiast technologia 5G jest dostępna na 34 % terytorium kraju, co stanowi wynik znacznie niższy od średniej UE. Nie przydzielono jeszcze zharmonizowanego widma radiowego na potrzeby wdrażania sieci 5G.

Jeżeli chodzi o integrację technologii cyfrowych, w przypadku większości wskaźników Polska nadal plasuje się znacznie poniżej średniej UE. Odsetek MŚP o co najmniej podstawowym poziomie wykorzystania technologii cyfrowych jest znacznie niższy niż średnia UE. Wykorzystanie zaawansowanych technologii cyfrowych jest również znacznie poniżej średniej UE w odniesieniu do rozwiązań w zakresie dużych zbiorów danych, chmury obliczeniowej i sztucznej inteligencji.

Polska nadal osiąga słabe wyniki w wymiarze indeksu DESI dotyczącym cyfrowych usług publicznych. Polska plasuje

się poniżej unijnej średniej pod względem dostępności cyfrowych usług online, przy czym sytuacja jest gorsza w przypadku usług cyfrowych dla obywateli niż ma to miejsce w przypadku usług dla przedsiębiorstw.

⁽³⁴⁾ Komunikat „Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie”, COM(2021) 118 final.

Kapitał ludzki	Polska			UE	Najlepsze wyniki w UE
	DESI 2020	DESI 2021	DESI 2022	DESI 2022	DESI 2022
Co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe	nd.	nd.	43%	54%	79%
% osób			2021	2021	2021
Specjaliści w dziedzinie ICT	3,1%	3,4%	3,5%	4,5%	8,0%
% pracujących osób w wieku 15-74 lata	2019	2020	2021	2021	2021
Kobiety będące specjalistkami w dziedzinie ICT	14%	15%	16%	19%	28%
% specjalistów w dziedzinie ICT	2019	2020	2021	2021	2021
Łączność					
Zasięg stacjonarnej sieci o bardzo dużej przepustowości (VHCN)	60%	65%	70%	70%	100%
% gospodarstw domowych	2019	2020	2021	2021	2021
Zasięg sieci 5G*	nd.	10%	34%	66%	99,7%
% obszarów zaludnionych		2020	2021	2021	2021
Integracja technologii cyfrowych					
MŚP o co najmniej podstawowym poziomie wykorzystania technologii cyfrowych	nd.	nd.	40%	55%	86%
% MŚP			2021	2021	2021
Duże zbiory danych	8%	8%	8%	14%	31%
% przedsiębiorstw	2018	2020	2020	2020	2020
Chmura obliczeniowa	nd.	nd.	19%	34%	69%
% przedsiębiorstw			2021	2021	2021
Sztuczna inteligencja	nd.	nd.	3%	8%	24%
% przedsiębiorstw			2021	2021	2021
Cyfrowe usługi publiczne					
Cyfrowe usługi publiczne dla obywateli	nd.	nd.	57	75	100
Wynik (0–100)			2021	2021	2021
Cyfrowe usługi publiczne dla przedsiębiorstw	nd.	nd.	70	82	100
Wynik (0–100)			2021	2021	2021

* Wskaźnik zasięgu sieci 5G nie mierzy doświadczenia użytkownika, na które może mieć wpływ szereg czynników, takich jak rodzaj używanego urządzenia, warunki środowiskowe, liczba równoległych użytkowników i wydajność sieci. Zasięg sieci 5G jest to odsetek obszarów zaludnionych, który został zgłoszony przez operatorów i krajowe organy regulacyjne.

Źródło: Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego

W niniejszym załączniku przedstawiono ogólny przegląd funkcjonowania polskiego systemu badań naukowych i innowacji. Zgodnie z edycją Europejskiego Rankingu Innowacyjności na 2021 r. Polska jest *wschodzącym innowatorem* ⁽³⁵⁾. Choć wyniki w zakresie innowacji poprawiły się w ostatnim dziesięcioleciu, różnica w stosunku do średniej UE pozostaje znacząca. Intensywność badań i rozwoju osiągnęła 1,39 % PKB w 2020 r., utrzymując wyraźną tendencję wzrostową od 2016 r. (1 % PKB w 2015 r.), ale pozostaje poniżej średniej unijnej.

Polska nadal osiąga umiarkowanej jakości wyniki naukowe i ma trudności ze wspieraniem współpracy między środowiskiem naukowym a przedsiębiorstwami. Odsetek polskich publikacji naukowych wśród 10 % najczęściej cytowanych publikacji naukowych na świecie stale rośnie od 2010 r. (5,0 % w 2018 r. w porównaniu z 2,9 % w 2010 r.), ale utrzymuje się poniżej średniej UE (9,9 % w 2018 r.). Oczekuje się, że odpowiednie reformy przewidziane w ustawie o szkolnictwie wyższym z 2018 r. będą miały dalszy wpływ na ten wzrost. Podobne wzorce są również widoczne w przypadku publiczno-prywatnych wspólnych publikacji naukowych liczonych jako odsetek całkowitej liczby publikacji (5 % w 2020 r. w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 9,05 % w 2020 r. i 4 % w przypadku Polski w 2015 r.).

Ramowe warunki umożliwiające przedsiębiorstwom wprowadzanie innowacji i inwestowanie w badania i rozwój wymagają dalszej poprawy. Wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój wzrosły do 0,87 % PKB w 2020 r. w porównaniu z 0,47 % w 2015 r., pozostając jednak znacznie poniżej średniej UE (1,53 %). Wsparcie sektora publicznego na rzecz prywatnych inwestycji w badania i rozwój stale rosło, osiągając poziom 0,17 % PKB w 2019 r. (średnia UE wynosiła 0,196 %), w porównaniu z 0,082 % w 2015 r., co w pewnym, niewielkim stopniu wynikało ze wzrostu zachęt podatkowych

w dziedzinie badań i rozwoju (utrata dochodów wyrażona jako odsetek PKB). Dostępność kapitału wysokiego ryzyka wzrosła do 0,016 % PKB (średnia UE to 0,054 %), zgodnie z pozytywnym trendem rozpoczętym w latach ubiegłych. Z drugiej strony, widoczny jest niedobór wykwalifikowanej kadry, o którym świadczy malejąca w ostatnich latach liczba nowych absolwentów nauk ścisłych i inżynierskich (13,8 osoby w 2019 r. w porównaniu z 16,5 osoby w 2015 r. – na tysiąc mieszkańców w wieku 25–34 lat). Niedobory wykwalifikowanej kadry i inne czynniki mogą jeszcze bardziej utrudniać wprowadzanie innowacji, co odzwierciedla już malejąca liczba zgłoszeń patentowych w ramach układu o współpracy patentowej (PCT) (na miliard PKB według SSN) w latach 2017–2019.

⁽³⁵⁾ Europejski Ranking Innowacyjności z 2021 r., profil kraju: Polska
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45930/attachments/1/translations/en/renditions/native>

Tabela A9.1: Kluczowe wskaźniki w zakresie badań, rozwoju i innowacji (BRI)

Polska	2010	2015	2018	2019	2020	Średnioroczny wzrost 2010-2020	Unijna średnia
Najważniejsze wskaźniki							
Intensywność B+R (nakłady krajowe brutto na badania i rozwój jako % PKB)	0,72	1,00	1,21	1,32	1,39	6,88	2,32
Wydatki publiczne na B+R jako % PKB	0,53	0,53	0,41	0,49	0,51	-0,2	0,78
Wydatki przedsiębiorstw na B+R jako % PKB	0,19	0,47	0,80	0,83	0,87	16,4	1,53
Jakość systemu badań naukowych i innowacji							
Krajowe publikacje naukowe wśród 10% najczęściej cytowanych publikacji naukowych na świecie wyrażone jako odsetek wszystkich krajowych publikacji	2,9	4,2	5,0	:	:	7,2	9,9
Zgłoszenia patentowe w ramach PCT na mld PKB (według SSN)	0,4	0,7	0,5	:	:	1,0	3,5
Współpraca między środowiskiem akademickim a przedsiębiorstwami							
Publiczno-prywatne publikacje naukowe jako % wszystkich publikacji	3,2	4,0	4,6	4,8	5,0	4,4	9,05
Kapitał ludzki i dostępność umiejętności							
Nowi absolwenci nauk ścisłych i inżynierskich na tysiąc mieszk. w wieku 25–34	15,9	16,5	14,6	13,8	:	-2,6	16,3
Wsparcie wydatków przedsiębiorstw na B+R (WP na B+R) ze środków publicznych							
Łączne wsparcie sektora publicznego dla WP na B+R jako % PKB	0,030	0,082	0,157	0,170	:	21,2	0,196
Zachęty podatkowe w dziedzinie B+R utrata dochodów jako % PKB	:	:	0,015	0,018	:	104,3	0,100
Innowacje ekologiczne							
Odsetek patentów związanych z ochroną środowiska wśród wszystkich zgłoszeń patentowych złożonych w ramach PCT (%)	11,7	14,0	8,2	:	:	-4,3	12,8
Finansowanie innowacji i odnowa gospodarcza							
Kapitał wysokiego ryzyka (statystyki rynkowe) jako % PKB	0,07	0,06	0,09	0,012	0,016	9,0	0,054
Zatrudnienie w szybko rosnących przedsiębiorstwach w 50-procentowej grupie najbardziej innowacyjnych sektorów	6,3	5,8	6,8	6,7	:	0,8	5,5

Źródło: DG ds. Badań Naukowych i Innowacji – Wspólna służba ds. strategii badań i innowacji oraz prognoz naukowych – Dział Głównego Ekonomisty
Eurostat, OECD, DG JRC, Science-Metrix (baza danych Scopus i baza danych statystycznych EPO dotyczących patentów), Invest Europe

Wzrost wydajności jest jednym z głównych czynników dobrobytu gospodarczego, dobrostanu i konwergencji w perspektywie długoterminowej. Głównym źródłem wydajności gospodarki UE jest dobrze funkcjonujący jednolity rynek, na którym zapewniona jest uczciwa i efektywna konkurencja oraz otoczenie przyjazne dla biznesu, a małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) mogą bez trudności prowadzić działalność i wprowadzać innowacje. Przedsiębiorstwa i przemysł w dużym stopniu opierają się na solidnych łańcuchach dostaw i borykają się z problemem wąskich gardeł, które mają negatywny wpływ na poziom wydajności przedsiębiorstw, zatrudnienie, obroty oraz wskaźniki zakładania nowych przedsiębiorstw/likwidacji przedsiębiorstw. Może to wpłynąć na zdolność państw członkowskich do przeprowadzenia transformacji ekologicznej i cyfrowej w Europie.

Otoczenie działalności gospodarczej w Polsce charakteryzuje się dużą niepewnością i niestabilnością, które skutkują niskim poziomem inwestycji. Wspieranie stabilnych i przewidywalnych ram regulacyjnych poprzez zmniejszenie uciążliwych wymogów i procedur administracyjnych oraz ograniczenie częstych zmian kluczowych przepisów (np. w zakresie opodatkowania, składek na ubezpieczenia społeczne, polityki energetycznej) zbudowałoby bardziej odporną gospodarkę. W najnowszej edycji badania na temat dostępu przedsiębiorstw do finansowania (SAFE) 18 % respondentów wskazało regulacje jako najważniejszy problem, z którym borykają się ich przedsiębiorstwa (w porównaniu z tylko 11 % w UE).

Niska stopa inwestycji prywatnych może negatywnie wpłynąć na ożywienie gospodarcze Polski i jej zdolność do przekształcenia się w gospodarkę w większym stopniu opartą na wiedzy. Udział Polski w inwestycjach w PKB (18,5 %) jest systematycznie niski, nie tylko w porównaniu ze średnią UE (24,6 %), ale również w porównaniu z sąsiadującymi państwami o porównywalnych gospodarkach (CZ, HU i SK). Ponadto wiele inwestycji przeznaczają się na infrastrukturę (w Polsce 70 %, średnia UE 43 %), a nie na wartości niematerialne i prawne, co wpływa na

wydajność i zmniejszający się potencjał wzrostu w przyszłości. Wielkość polskich inwestycji w wartości niematerialne i prawne wyrażona jako odsetek wartości dodanej brutto wynosi mniej niż połowę tego, co inwestują Węgry i około jedną trzecią w porównaniu z Republiką Czeską. Zapewnienie równego traktowania podmiotów gospodarczych przez niezależny wymiar sprawiedliwości ma zasadnicze znaczenie dla solidnego klimatu inwestycyjnego. Brak tych inwestycji stanowi zatem zagrożenie. Jak pokazano na poniższym wykresie, w 2021 r. zaledwie 25 % polskich przedsiębiorstw było przekonanych, że ich inwestycje były chronione przez prawo krajowe i sądy w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 56 %. Brak planu odbudowy i zwiększania odporności pogorszy jedynie perspektywę inwestycji na przyszłość. Niepewność wpływa również na procedury udzielania zamówień publicznych: Polska rejestruje najwyższy spośród państw UE odsetek zamówień udzielonych jednemu oferentowi (51 %), co jest oznaką niskiej konkurencji.

Polska oferuje wiele instrumentów wspierających dostęp MŚP do finansowania, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. Polski system bankowy charakteryzuje się wysokim poziomem stabilności i bezpieczeństwa. Zgodnie z ostatnim badaniem SAFE z 2021 r. odrzucono jednak 14 % wniosków kredytowych, co stanowi jeden z najwyższych wskaźników w UE, a odsetek MŚP doświadczających opóźnień w płatnościach w ciągu ostatnich sześciu miesięcy wzrósł do 65,5 %, czyli znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 45 %. Rynki wysokiego ryzyka są nadal słabo rozwinięte.

Tabela A10.1: Kluczowe wskaźniki dotyczące jednolitego rynku i przemysłu

PODSTAWOWE WSKAŹNIKI										
Struktura gospodarcza	Wartość dodana wg źródła (krajowe)	Wartość dodana zależna od krajowych dóbr i usług pośrednich, % [źródło: CECD (TIVA), 2018]	65,58					62,6%		
	Wartość dodana wg źródła (UE)	Wartość dodana importowana z reszty UE, % [źródło: CECD (TIVA), 2018]	17,97					19,7%		
	Wartość dodana wg źródła (spoza UE)	Wartość dodana importowana spoza UE, % [źródło: CECD (TIVA), 2018]	16,5					17,6%		
Kontekstualność kosztowa	Gena energii u producenta (przemysł)	Indeks (2015=100) [źródło: Eurostat, sts_inppd_a]	130,1	111,6	116,7	112,1	105	23,9%	127,3	
ODPORNOŚĆ										
Nedobory/zakłócenia w łańcuchach dostaw	Nedobór materiałów na podst. danych ankietowych	Średnia liczb (we wszystkich sektorach) przedsiębiorstw napotykających trudności, % [źródło: ECFIN (BCS)]	17	9	12	12	12	42%	26%	
	Nedobór pracowników na podst. danych ankietowych	Średnia liczb (we wszystkich sektorach) przedsiębiorstw napotykających trudności, % [źródło: ECFIN (BCS)]	36	35	47	50	38	-5%	14%	
	Sektorowe ceny producenta	Średnio (we wszystkich sektorach), 2021 r. w porównaniu z latami 2020 i 2019, indeks: [źródło: Eurostat]						5,3%	5%	
Strategiczne zależności	Skupienie na wybranych surowcach	Wskaźnik koncentracji importu dla koszyka surowców kluczowych [źródło: COMEXT]	0,19	0,18	0,18	0,2	0,2	-5%	17%	
	Zainstalowana zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych	Udział energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w całkowitej zdolności wytwarzania, % [źródło: Eurostat, nrg_inf_epc]	20,5		21,2	20,7	20,3	1%	47,8 %	
Dynamika inwestycji	Inwestycje prywatne netto	Zmiana prywatnego kapitału rzeczowego, pomniejszona o amortyzację, % PKB [źródło: Ameco]	2,9		5,1	4,5	4,6	-37%	3%	
	Inwestycje publiczne netto	Zmiana wartości publicznego kapitału rzeczowego, pomniejszona o amortyzację, % PKB [źródło: Ameco]	2,1		1,9	2,4	1,5	40%	0%	
JEDNOLITY RYNEK										
Integracja jednolitego rynku	Handel wewnątrz UE	Stosunek wolumenu handlu wewnątrzunijnego do handlu zewnętrznego UE [źródło: Ameco]	2,62	2,41	2,36	2,43	2,48	6%	2,00	
Ograniczenie dostępu do zawodów regulowanych	Wskaźnik ograniczeń regulacyjnych	Ograniczenia w dostępie do zawodów regulowanych i możliwości ich wykonywania (zawody z powyższą medianą restrykcyjności, na 7 zawodów przeanalizowanych w SMD(2021) 185 [źródło: SMD (2021)185; SMD(2016)436 final])	3					3	0,0%	3,4%
Uznanie kwalifikacji zawodowych	Decyzje o uznaniu niestosujące środków wyrównawczych	Specjaliści, którzy uzyskali kwalifikacje w innym p.c.z. UE występujący o możliwość wykonywania zawodu w przyjmującym p.c.z., % wszystkich decyzji podjętych przez przyjmujące p.c.z. [źródło: baza danych zawodów regulowanych]	65					45,0%		
Przestrzeganie przepisów – współpraca między KE a p.c.z.	Transpozycja do prawa krajowego – ogółem	5 podwskaźników, suma wyników [źródło: Tabela wyników rynku wewnętrznego]	Poniżej średniej		Blisko średniej	Blisko średniej	Poniżej średniej			
	Uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego –	4 podwskaźniki, suma wyników [źródło: Tabela wyników rynku wewnętrznego]	Poniżej średniej		Poniżej średniej	Poniżej średniej	Poniżej średniej			
Ochrona inwestycji	Zaufanie do ochrony inwestycji	Przedsiębiorstwa mające pewność, że ich inwestycje są chronione przez prawo i sądy państwa członkowskiego w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji, % firm objętych badaniem [źródło: Flash Eurobarometer 504]	25							56,0%

(c.d. na następnej stronie)

Tabela (c.d.)

Otoczenie działalności gospodarczej – MŚP

Demografia przedsiębiorstw	Upadłości	Indeks (2015=100) [źródło: Eurostat, sts_rb_a]	71,7	78,5	79,9	69,7	2,90%	70,1	
	Rejestracje nowych przedsiębiorstw	Indeks (2015=100) [źródło: Eurostat, sts_rb_a]	92,1	105,1	108,2	101,2	-9,0%	105,6	
	Opóźnienia w płatnościach	Odssetek MŚP doświadczających opóźnień w płatnościach w ciągu ostatnich sześciu miesięcy, % [źródło: SAFE]	65,5	66,3	71,8	nd.	nd.	-8,90%	45%
Dostęp do finansowania	Wskaźnik EFI dot. dostępu do finansowania – kredyty i pożyczki	Wskaźnik zbiorczy: zewnętrzne finansowanie MŚP w ciągu ostatnich 6 miesięcy, wskaźnik od 0 do 1 (im wyższy, tym lepszy) [źródło: Wskaźnik EFI dot. dostępu MŚP do finansowania]	0,72	0,64	0,81	0,69	4,20%	0,56 (2020)	
	Wskaźnik EFI dot. dostępu do finansowania – finansowanie kapitałowe	Wskaźnik zbiorczy: kapitał podwyższonego ryzyka/PKB, IPO/PKB, MŚP korzystające z finansowania kapitałowego, wskaźnik od 0 do 1 (im wyższy, tym lepszy) [źródło: Wskaźnik EFI dot. dostępu MŚP do finansowania]	0,21	0,1	0,07	0,23	-9,00%	0,18 (2020)	
	% kredytów, w przypadku których udzielono odpowiedzi odmownej lub odrzucono wniosek	MŚP, których wnioski o kredyt bankowy zostały odrzucone lub którym odmówiono kredytu, % [źródło: SAFE]	13,9	24,9	16,7	7,5	7,4	89,00%	12,4%
Udzielanie zamówień publicznych	Wykonawcy będący MŚP	Wykonawcy będący MŚP, % wszystkich [źródło: Tabela wyników rynku wewnętrznego]	59	61	62	57	3,5%	63%	
	Oferty MŚP	Oferty złożone przez MŚP, % wszystkich [źródło: Tabela wyników rynku wewnętrznego]	64	67	68	67	-4,5%	70,8%	

(*) najnowsze dostępne dane

Źródło: Zob. w tabeli powyżej odpowiednie źródło każdego wskaźnika w kolumnie „Opis”.

Dobre zdolności administracyjne umożliwiają budowę dobrobytu gospodarczego, postęp społeczny i zwiększenie sprawiedliwości. Administracje publiczne na wszystkich szczeblach administracji rządowej zapewniają reagowanie w sytuacjach kryzysowych, świadczenie usług użyteczności publicznej i przyczyniają się do budowania odporności na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarki UE.

Ogólnie rzecz biorąc, administracja publiczna w Polsce należy do najmniej sprawnych w UE-27 ⁽³⁶⁾. Na jakość stanowienia prawa wpływają ograniczone konsultacje społeczne i stosowanie szybkiej ścieżki legislacyjnej. Chociaż mechanizmy konsultacji są przewidziane prawem, to nie są one obowiązkowe w przypadku poselskich projektów ustaw. Stosowanie szybkiej ścieżki legislacyjnej często prowadzi do niskiej jakości ustawodawstwa, a przepisy często wymagają zmian wkrótce po ich przyjęciu. Ok. 77 % przedsiębiorstw stwierdziło, że szybko zmieniające się przepisy i strategie polityczne stanowiły problem przy prowadzeniu działalności w kraju ⁽³⁷⁾.

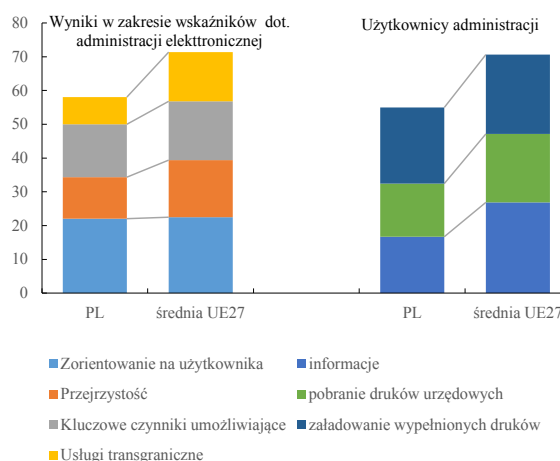
Polska poczyniła pewne postępy w zakresie świadczenia usług cyfrowych. Odsetek użytkowników administracji elektronicznej wzrósł (z 49 % w 2020 r. do 55 % w 2021 r.), częściowo ze względu na znaczne rozszerzenie możliwości elektronicznego składania dokumentów ze względu na ograniczenia związane z COVID-19. Odsetek ten pozostaje jednak wyraźnie poniżej średniej UE, podobnie jak ogólne wyniki w zakresie wskaźników stosowanych w analizie porównawczej administracji elektronicznej (zob. wykres 1).

System wymiaru sprawiedliwości stoi w obliczu wyzwań związanych z jego skutecznością i niezależnością. W przeciwieństwie do spraw administracyjnych czas trwania postępowań w sprawach cywilnych i gospodarczych w trybie procesowym w 2020 r. był dłuższy od średniej UE i wzrósł w porównaniu z 2019 r. (317 dni w 2020 r. w pierwszej instancji w porównaniu

z 270 dniami w 2019 r.). Jakość systemu wymiaru sprawiedliwości jest ogólnie dobra: narzędzia cyfrowe są powszechnie stosowane w sądach. Utrzymują się jednak obawy dotyczące niezawisłości sądów ⁽³⁸⁾.

Ograniczony udział urzędników służby cywilnej w uczeniu się dorosłych może osłabić zdolności administracyjne Polski. Chociaż parytet płci na wyższych stanowiskach kierowniczych w służbie cywilnej jest wyższy od średniej UE, w 2019 r. znacznie się zmniejszył. Odsetek pracowników sektora publicznego w wieku od 55 do 74 lat wzrósł jedynie nieznacznie i utrzymuje się poniżej średniej UE.

Wykres A11.1: Wyniki w zakresie wskaźników stosowanych w analizie porównawczej administracji elektronicznej (lewy panel) i użytkowników e-administracji (prawy panel)



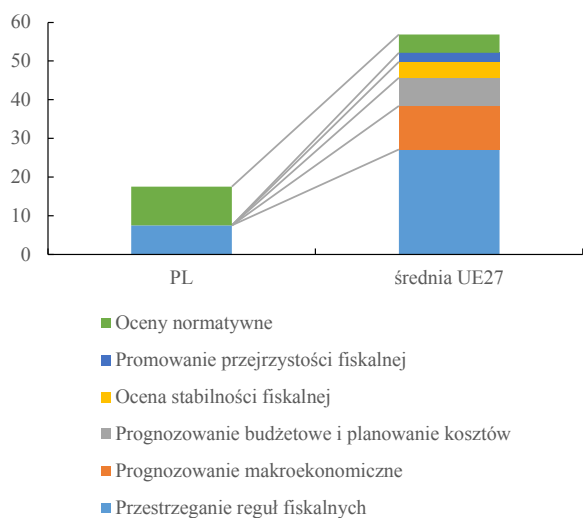
Źródło: Eurostat (badanie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych), sprawozdanie dotyczące analizy porównawczej administracji elektronicznej

⁽³⁶⁾ Worldwide Governance Indicators (Wskaźniki dobrego rządzenia na świecie), 2020 r.

⁽³⁷⁾ Komisja Europejska, Eurobarometr Flash 482, 2019 r.

⁽³⁸⁾ Aby zapoznać się z bardziej szczegółową analizą funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce, zob. unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości z 2022 r. (w przygotowaniu) oraz rozdział dotyczący Polski w sprawozdaniu Komisji na temat praworządności z 2022 r. (w przygotowaniu).

Wykres A11.2: Wskaźnik zakresu działalności niezależnych instytucji fiskalnych



Źródło: KE (baza danych dotyczących zarządzania budżetem)

Ogólne wyniki Polski w zakresie zamówień publicznych plasują kraj poniżej średniej UE. Wynika to przede wszystkim ze stosunkowo wysokiej liczby zamówień udzielonych w przetargach, w których pojawił się tylko jeden oferent, i relatywnie niewielkiego wykorzystania scentralizowanych zamówień. Ponadto zakres działalności polskiej niezależnej instytucji fiskalnej jest znacznie węższy niż zakres działalności takiej instytucji w przeciętnym państwie europejskim (zob. wykres 2). W szczególności działania można jeszcze rozszerzyć w obszarach monitorowania reguł fiskalnych i prognoz budżetowych.

Tabela A11.1:Wskaźniki dot. administracji publicznej – Polska

PL	Wskaźnik (*)	2017	2018	2019	2020	2021	UE27
E-administracja							
1	Odsetek osób, które w ciągu ostatniego roku używały internetu, by kontaktować się z organami publicznymi (%)	40,0	45,0	49,0	49,0	55,0	70,7
2	Ogólny wynik w zakresie wskaźników stosowanych w analizie porównawczej administracji elektronicznej (**)	nd.	nd.	nd.	58,0	nd.	71,4
Otwarty rząd i niezależne instytucje fiskalne							
3	Otwarte dane i wskaźnik stopnia zaawansowania portali	nd.	nd.	77,7	90,1	94,5	81,1
4	Wskaźnik zakresu działalności instytucji fiskalnych	17,5	17,5	17,5	17,5	nd.	56,8
Poziom wykształcenia, uczenie się dorosłych, parytet płci i starzenie się							
5	Odsetek pracowników administracji publicznej z wykształceniem wyższym (poziomy 5–8, %)	67,0	67,6	67,9	69,4	nd.	54,4
6	Wskaźnik uczestnictwa pracowników administracji publicznej w uczeniu się dorosłych (%)	8,2	nd.	9,0	7,5	nd.	14,9
7	Parytet płci na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej	3,5	9,2	17,5	17,5	17,5	34,8
8	Odsetek pracowników sektora publicznego w wieku od 55 do 74 lat (%)	16,5	15,7	15,9	17,3	nd.	21,2
Zarządzanie finansami publicznymi							
9	Wskaźnik średnioterminowych ram budżetowych	0,48	0,48	0,38	0,38	nd.	0,72
10	Wskaźnik siły reguł fiskalnych	1,3	1,3	1,3	1,3	nd.	1,5
11	Zbiorczy wskaźnik dot. udzielania zamówień publicznych	3,3	0,7	0,7	1,0	nd.	-0,7
Kształtowanie polityki oparte na dowodach							
12	Wskaźnik stopnia zaangażowania zainteresowanych podmiotów w opracowywanie nowych regulacji i w ocenę <i>ex ante</i> i <i>ex post</i> przepisów ustawodawczych i wykonawczych	1,72	nd.	nd.	1,76	nd.	1,7
(*) Wysokie wartości oznaczają dobre wskaźniki wykonania, z wyjątkiem wskaźników nr 7 i 8.							
(**) Mierzy ukierunkowanie na użytkownika (w tym w odniesieniu do usług transgranicznych) i przejrzystość cyfrowych usług publicznych, a także istnienie kluczowych czynników umożliwiających świadczenie tych usług.							
(***) Przerwa w szeregu: wskaźnik 6: 2018 r.							
Źródło: Badanie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych, Eurostat (nr 1); Sprawozdanie dotyczące analizy porównawczej administracji elektronicznej w UE (nr 2); Sprawozdanie dotyczące stopnia zaawansowania wdrożenia polityki otwartych danych (nr 3); Baza danych dotyczących zarządzania budżetem (nr 4, 9, 10); Badanie aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), Eurostat (nr 5, 6, 8), Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (nr 7), zbiorczy wskaźnik dot. udzielania zamówień publicznych w tabeli wyników jednolitego rynku (nr 11); OECD, Indicators of Regulatory policy and governance [Wskaźniki dotyczące polityki regulacyjnej i sprawowania rządów] (nr 12).							

W tabeli przedstawiono wybrane wskaźniki mierzące wyniki poszczególnych krajów w zakresie polityk zwiększających potencjał administracyjny. Wskaźniki dzielą się na pięć głównych kategorii: (i) e-administracja; (ii) rozliczalność; (iii) służba cywilna; (iv) ramy fiskalne oraz v) kształtowanie polityki oparte na dowodach. Kolorem ciemnoszarym oznaczono wskaźniki na poziomie lub poniżej dwudziestego percentyla, co oznacza, że wyniki znajdują się w dolnej części rozkładu. Kolorem jasnoszarym oznaczono wskaźniki niższe od średniej, ale znajdujące się powyżej dwudziestego percentyla.

(1) Wysokie wartości oznaczają dobre wskaźniki wykonania, z wyjątkiem wskaźników nr 7 i 8.

(2) Mierzy ukierunkowanie na użytkownika (w tym w odniesieniu do usług transgranicznych) i przejrzystość cyfrowych usług publicznych, a także istnienie kluczowych czynników umożliwiających świadczenie tych usług.

(3) Przerwa w szeregu w 2021 r. Ponadto w przypadku wskaźnika nr 6 przerwa w szeregu w 2018 r.

(4) Określony jako wartość bezwzględna różnicy między odsetkiem mężczyzn i kobiet na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.

Źródło: Badanie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych, Eurostat (nr 1); Sprawozdanie dotyczące analizy porównawczej administracji elektronicznej w UE (nr 2); Sprawozdanie dotyczące stopnia zaawansowania wdrożenia polityki otwartych danych (nr 3); Baza danych dotyczących zarządzania budżetem (nr 4, 9, 10); Badanie aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), Eurostat (nr 5, 6, 8), Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (nr 7), zbiorczy wskaźnik dot. udzielania zamówień publicznych ujęty w tabeli wyników jednolitego rynku (nr 11); OECD, Indicators of Regulatory policy and governance [Wskaźniki dotyczące polityki regulacyjnej i sprawowania rządów] (nr 12).

ZAŁĄCZNIK 12: ZATRUDNIENIE, UMIEJĘTNOŚCI I WYZWANIA W ZAKRESIE POLITYKI SPOŁECZNEJ W ŚWIETLE EUROPEJSKIEGO FILARU PRAW SOCJALNYCH

Europejski filar praw socjalnych służy za kompas wyznaczający kierunek pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej na rzecz lepszych warunków życia i pracy w UE. Wdrożenie jego dwudziestu zasad dotyczących równych szans i dostępu do rynku pracy, sprawiedliwych warunków pracy, ochrony socjalnej i włączenia społecznego, wspieranych przez główne cele UE na 2030 r. w zakresie zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, wzmocni dążenie UE do cyfrowej, ekologicznej i sprawiedliwej transformacji. Niniejszy załącznik zawiera przegląd postępów Polski w osiągnięciu celów Europejskiego filaru praw socjalnych.

Tabela A12.1: Tablica wskaźników społecznych – Polska

Tablica wskaźników społecznych – POLSKA						
Równość szans i dostęp do zatrudnienia	Osoby zbyt wcześnie porzucające naukę (% ludności w wieku 18–24 lat) (2021)	5,9				
	Poziom indywidualnych umiejętności cyfrowych (% ludności w wieku 16–74 lat) (2021)	43,0				
	Młodzież NEET (% ludności w wieku 15–29 lat) (2021)	13,4				
	Różnica w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn (p.p.) (2021)	14,0				
	Nierówność rozkładu dochodów (S80/S20) (2020)	4,1				
Dynamiczne rynki pracy i sprawiedliwe warunki pracy	Wskaźnik zatrudnienia (% ludności w wieku 20–64 lat) (2021)	75,4				
	Stopa bezrobocia (% ludności w wieku 15–74 lat) (2021)	3,4				
	Bezrobocie długotrwałe (% ludności w wieku 15–74 lat) (2021)	0,9				
	Wzrost GDHI na mieszkańca (2008=100) (2020)	145,3				
Ochrona socjalna i włączenie społeczne	Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (w %) (2020)	17,0				
	Dzieci zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (w %) (2020)	16,1				
	Wpływ transferów socjalnych (z wyłączeniem rent i emerytur) na ograniczanie ubóstwa (procentowy spadek wskaźnika zagrożenia ubóstwem) (2020)	36,8				
	Luka w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (p.p.) (2020)	31,3				
	Przeciążenie wydatkami mieszkaniowymi (% ludności) (2020)	4,9				
	Dzieci w wieku poniżej 3 lat objęte formalną opieką nad dziećmi (% dzieci poniżej 3 lat) (2020)	11,2				
	Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według badań opartych na deklaracjach (% ludności w wieku co najmniej 16 lat) (2020)	1,9				
Sytuacja krytyczna	Wymaga obserwacji	Wyniki słabe, lecz poprawiające się	Wyniki dobre, ale wymagające obserwacji	Blisko średniej	Lepiej niż średnia	Najlepsze wyniki

Dane z 29 kwietnia 2022 r. Państwa członkowskie są klasyfikowane w kontekście tablicy wskaźników społecznych zgodnie z metodą statystyczną uzgodnioną z Komitetem ds. Zatrudnienia i Komitetem Ochrony Socjalnej. Metoda ta uwzględnia łącznie poziomy i zmiany wskaźników w porównaniu z odpowiednimi średnimi dla UE i klasyfikuje państwa członkowskie do siedmiu kategorii. Bardziej szczegółowe informacje na temat tej metody można znaleźć we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu z 2022 r. Z uwagi na zmiany w definicji poziomu indywidualnych umiejętności cyfrowych w 2021 r., do oceny tego wskaźnika wyjątkowo stosuje się wyłącznie poziomy wskaźników; NEET: młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nieszkoląca się; GDHI: dochody do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych.

Źródło: Komisja Europejska

Choć sytuacja na rynku pracy się poprawia, nadal istnieją wyzwania związane z uczestnictwem kobiet i grup szczególnie wrażliwych w rynku pracy. Po wstrząsie związanym z pandemią polski rynek pracy szybko powrócił do odnotowywanych wcześniej poziomów. Do czwartego kwartału 2020 r. wskaźnik zatrudnienia przewyższył szczytowy poziom sprzed kryzysu związanego z COVID-19, osiągając 75,4 %. W ciągu ostatnich pięciu lat różnica w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn nadal

się jednak zwiększała (do 14,00 p.p. w 2021 r. w porównaniu z 10,8 p.p. w UE). Obowiązki związane z opieką nad dziećmi, ale również nad niepełnosprawnymi członkami rodziny, stanowią przeszkodę w zatrudnieniu kobiet. Polska ma jeden z najniższych w UE wskaźników objęcia dzieci opieką formalną – jest nią objęte 11,2 % dzieci w wieku do lat trzech (średnia UE: 32,3 % w 2020 r.), co oznacza spadek w porównaniu z 11,6 % w 2017 r. W systemie opieki nad dziećmi brakuje ram jakości zapewniających wysokiej jakości wytyczne w zakresie edukacji. Istnieją również wyzwania związane z segmentacją rynków pracy. Ponad połowa młodych ludzi pracuje na podstawie umów na czas określony, podobnie jak 40,6 % pracowników z państw trzecich (2020 r.). W przypadku grup szczególnie wrażliwych wyniki na rynku pracy są słabe i pogarszają się. W 2020 r. wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami wyniósł 46,8 % w porównaniu z 78,1 % w przypadku osób bez niepełnosprawności (luka w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych wynosi zatem ok. 31,3 p.p., czyli jest wyższa niż wynosi średnia unijna). Wskaźniki zatrudnienia starszych pracowników, zwłaszcza kobiet, oraz osób o niskich kwalifikacjach pozostają w tyle za odpowiednimi średnimi UE. Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) będzie wspierał środki mające na celu poprawę dostępu do zatrudnienia, w szczególności dla młodzieży, osób długotrwale bezrobotnych i grup defaworyzowanych, a także poprawę opieki nad dziećmi oraz elastyczne możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji. Dialog społeczny w dalszym ciągu prowadzony jest w sposób nierównomierny. Utrzymujący się na poziomie 13 % zasięg rokowań zbiorowych należy do najniższych w UE ⁽³⁹⁾. Sprostanie tym wyzwaniom ma kluczowe znaczenie dla Polski, gdyż przyczyni się do osiągnięcia głównego celu UE na 2030 r. w zakresie zatrudnienia.

⁽³⁹⁾ OECD i AIAS (2021), Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS) (Cechy instytucjonalne związane ze związkami zawodowymi, wysokością wynagrodzenia, poziomem ingerencji ze strony państwa i paktami społecznymi), OECD Publishing, Paryż, [baza danych OECD/AIAS dotycząca ICTWSS - OECD](#).

Niski poziom umiejętności cyfrowych poszczególnych osób, niski wskaźnik uczestnictwa w uczeniu się dorosłych oraz niedobór wykwalifikowanej siły roboczej to wyzwania, które należy podjąć, również w świetle transformacji ekologicznej i cyfrowej. W 2021 r. tylko 43 % osób posiadało co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe, podczas gdy w UE było to 56 %. W Polsce nadal brakuje krajowej strategii w zakresie kompetencji cyfrowych, a także kompleksowej strategii cyfrowej dla szkół. Po pewnych wahaniach udział dorosłych w uczeniu się spadł w 2020 r. do poziomu z 2016 r. (3,7 %), czyli znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 9,2 % ⁽⁴⁰⁾.

Odsetek osób zbyt wcześnie porzucających naukę wyniósł 5,9 % w 2021 r., znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 9,7 %, ale jest szczególnie wysoki wśród osób z niepełnosprawnościami. Polska doświadcza niedoboru wykwalifikowanej kadry. W 2021 r. średnio 81 % pracodawców miało trudności z obsadzeniem wakatów ⁽⁴¹⁾; szczególnie widoczny jest niedobór nauczycieli.

Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmalał, utrzymują się jednak pewne wyzwania. Odsetek populacji obciążonej ryzykiem ubóstwa lub wykluczenia społecznego stale maleje i pozostaje jednym z najniższych w UE (17 % w porównaniu z 22 % w UE w 2020 r.). Ubóstwo pracujących utrzymuje się jednak na wysokim poziomie i przekracza średnią UE. Osoby starsze, zwłaszcza kobiety, są bardziej zagrożone ubóstwem. Ponadto szybkie starzenie się społeczeństwa w połączeniu z niskim ustawowym i rzeczywistym wiekiem przejścia na emeryturę prawdopodobnie zmniejszy wysokość świadczeń emerytalnych, co budzi obawy co do adekwatności wysokości emerytur, zwłaszcza w przypadku kobiet. Pomimo niedawnej poprawy sytuacji 7,9 % ludności nadal boryka się z poważną deprawacją mieszkaniową. Systemy

⁽⁴⁰⁾ Wskaźnik „Uczestnictwo dorosłych w procesie uczenia się” (dawniej zwane „uczeniem się przez całe życie”) odnosi się do osób w wieku od 25 do 64 lat, które oświadczyły, że kształciły się lub szkoliły w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie.

⁽⁴¹⁾ Badanie perspektyw zatrudnienia Grupy Manpower w III kwartale 2021 r. Wyniki dla Polski

zabezpieczenia społecznego rozwijają się pomimo utrzymujących się luk. Inne kategorie pracowników (na przykład stażyści, osoby pracujące na umowę zlecenia czy też opiekunki do dzieci) wciąż mają ograniczony dostęp do niektórych działań ochrony socjalnej. W 2020 r. tylko 26 % osób krótkotrwale bezrobotnych otrzymało świadczenia (w porównaniu z 56 % w UE). Odsetek osób w wieku powyżej 65 lat posiadających potrzeby w zakresie opieki długoterminowej przekracza średnią UE (35,9 % w porównaniu z 26,6 % w UE w 2019 r.), natomiast wydatki publiczne na opiekę długoterminową są znacznie niższe od średniej UE (0,8 % w porównaniu z 1,7 % w UE w 2019 r.). Jedynie 18,8 % osób w wieku powyżej 65 lat potrzebujących opieki długoterminowej korzysta z opieki domowej, w porównaniu z 28,6 % w UE w 2019 r. Skupienie się na zwiększeniu dostępności usług psychiatrycznych i usług opieki długoterminowej, w tym na ich deinstytucjonalizacji, może przyczynić się do rozwiązania tych problemów. Specjalne działania mające na celu przyciągnięcie i zatrzymanie personelu mogą być również uzasadnione ze względu na niedobór personelu zarówno w sektorze ochrony zdrowia, jak i w sektorze opieki długoterminowej. Ogólnie rzecz biorąc, istnieje możliwość wzmocnienia działań politycznych w tych dziedzinach, aby Polska mogła przyczynić się do osiągnięcia głównego celu UE na 2030 r. w zakresie ograniczania ubóstwa. EFS+ będzie wspierać modernizację i promowanie dostępu do ochrony socjalnej, a także poprawę jej dostępności.

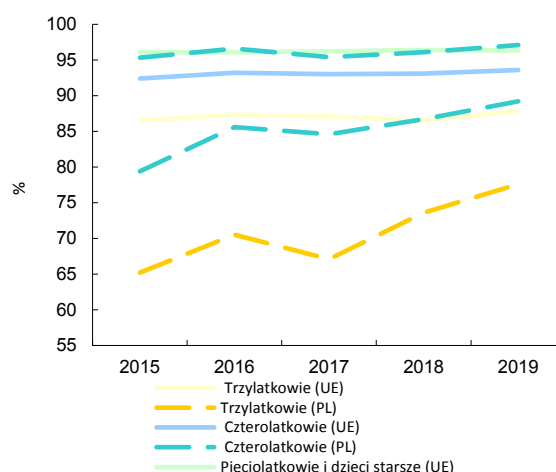
W niniejszym załączniku przedstawiono główne wyzwania stojące przed polskim systemem kształcenia i szkolenia w świetle unijnych celów strategicznych ram europejskiego obszaru edukacji i innych wskaźników kontekstowych, w oparciu o analizę z Monitora Kształcenia i Szkolenia z 2021 r. System kształcenia w Polsce stoi w obliczu wyzwań związanych z jego reorganizacją i z pandemią. Utrzymują się braki w dostępności wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Mniejsze inwestycje w edukację mają wpływ na wynagrodzenia nauczycieli, a braki kadrowe w tym zawodzie są znaczące.

Udział we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem nadal rośnie, jednak nadal utrzymują się braki w dostępie do tych usług. W 2019 r. wskaźnik skolaryzacji dzieci w wieku od trzech lat do wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego był niższy od średniej UE. Od roku szkolnego 2017/2018 dzieci w wieku 3–5 lat są prawnie uprawnione do edukacji przedszkolnej (przy czym edukacja przedszkolna jest obowiązkowa dla sześciolatków), jednak szacuje się, że odsetek dzieci chodzących do przedszkola w wieku trzech lat wynosi 77,6 %, a wśród czterolatków – 89,2 %. Dysproporcje regionalne oraz różnice między obszarami miejskimi i wiejskimi sprawiają, że niektóre grupy dzieci cierpią z powodu nierównych szans edukacyjnych (zob. wykres 1).

Podczas gdy podstawowe umiejętności piętnastolatków w Polsce są powyżej średniej UE, system szkolnictwa został zreorganizowany, co doprowadziło do wyzwań organizacyjnych i finansowych, dodatkowo spotęgowanych przez COVID-19. Polskie szkoły nadal zmagają się z wdrażaniem reorganizacji rozpoczętej w 2016 r. (42). Nowe podstawy programowe i długie okresy nauki zdalnej ze względu na COVID-19 stwarzały kolejne wyzwania. Pierwsze wyniki badań pokazują znaczny

spadek osiągnięć warszawskich uczniów (43). Spodziewane w 2022 r. dodatkowe przeludnienie szkół średnich i klas ze względu na większą liczebność kohorty uczniów kończących szkoły podstawowe może mieć dalszy wpływ na warunki uczenia się i pracy. Należy jeszcze poddać ocenie kompleksowy wpływ wprowadzonych reform i COVID-19 na osiągnięcia uczniów. Znaczne luki w edukacji cyfrowej, dotyczące w szczególności wysokiej jakości cyfrowych metod nauczania i materiałów internetowych, a także sprzętu ICT i łączności, wymagają kompleksowego podejścia strategicznego. Dowody wskazują (44), że aby wspierać edukację włączającą nadal istnieje potrzeba zapewnienia wystarczającej liczby specjalistów zapewniających wsparcie, nowych modeli współpracy oraz kształcenia nauczycieli koncentrującego się na poprawie jakości i równości.

Wykres A13.1: Uczestnictwo we wczesnej edukacji według wieku, lata 2015–2019 (%)



Źródło: UOE, educ_uae_enra18, educ_uae_enra19, educ_uae_enra20

(42) Ustawą – Prawo oświatowe z grudnia 2016 r. wprowadzono reformę szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, która miała zostać wdrożona między dniem 1 września 2017 r. a rokiem szkolnym 2022/2023. Reforma spowodowała podniesienie wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego do 7 lat, przyspieszyła konieczność wyboru między ścieżką kształcenia ogólnego i zawodowego o jeden rok, zlikwidowała gimnazja i wprowadziła nowe podstawy programu nauczania.

(43) Osiągnięcia uczniów szkół średnich po zmianach w oświacie i nauczaniu w pandemii, Policy Note 1/2022, Evidence Institute, 2022 r. (<https://www.evidin.pl/publikacje/opracowania-na-temat-edukacji/>).

(44) Podgórska-Jachnik, D. (2021) Raport merytoryczny. Edukacja włączająca w Polsce - bilans otwarcia 2020. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.

Tabela A13.1: Cele na poziomie UE i inne wskaźniki kontekstowe na podstawie strategicznych ram europejskiego obszaru edukacji

Wskaźnik	Cel	2015		2021			
		Polska	UE27	Polska	UE27		
Uczestnictwo we wczesniej edukacji (po ukończeniu trzech lat)	96%	84,3%	91,9%	90,3% ^{2019, e}	92,8% ²⁰¹⁹		
Piętnastolatki osiągający słabe wyniki w:	czytaniu	< 15%	14,4%	20,4%	14,7% ²⁰¹⁸	22,5% ²⁰¹⁸	
	matematyce	< 15%	17,2%	22,2%	14,7% ²⁰¹⁸	22,9% ²⁰¹⁸	
	naukach przyrodniczych	< 15%	16,3%	21,1%	13,8% ²⁰¹⁸	22,3% ²⁰¹⁸	
Osoby zbyt wcześnie porzucające naukę (w wieku 18–24 lat)	Ogółem	< 9 %	5,3%	11,0%	5,9%	9,7%	
	Wg płci	Mężczyźni		7,2%	12,5%	7,2%	11,4%
		Kobiety		3,2%	9,4%	4,4%	7,9%
	Wg stopnia zurbanizowania	Miasta		4,5%	9,6%	6,0%	8,7%
		Obszary wiejskie		6,1%	12,2%	5,6%	10,0%
	Wg państwa urodzenia	Rodowici mieszkańcy		5,3%	10,0%	5,9%	8,5%
		Urodzeni w UE		: ^u	20,7%	: ^u	21,4%
Urodzeni poza UE		: ^u	23,4%	: ^u	21,6%		
Osoby z wyższym wykształceniem (w wieku 25–34 lat)	Ogółem	45%	43,2%	36,5%	40,6%	41,2%	
	Wg płci	Mężczyźni		34,0%	31,2%	31,3%	35,7%
		Kobiety		52,8%	41,8%	50,3%	46,8%
	Wg stopnia zurbanizowania	Miasta		58,2%	46,2%	58,8%	51,4%
		Obszary wiejskie		30,0%	26,9%	27,4%	29,6%
	Wg państwa urodzenia	Rodowici mieszkańcy		43,1%	37,7%	40,4%	42,1%
		Urodzeni w UE		: ^u	32,7%	76,1%	40,7%
Urodzeni poza UE		66,9% ^u	27,0%	63,5%	34,7%		
Odsetek nauczycieli (ISCED 1–3) w wieku co najmniej 50 lat		29,0%	38,3%	35,6% ²⁰¹⁹	38,9% ²⁰¹⁹		

Uwagi: Średnia UE w 2018 r. dotycząca wyników PISA w zakresie czytania ze zrozumieniem nie obejmuje ES; b = przerwa w szeregu czasowym, e = dane szacunkowe, u = niska wiarygodność: = brak danych. Nie są jeszcze dostępne dane dotyczące pozostałych celów na szczeblu UE na podstawie strategicznych ram europejskiego obszaru edukacji, obejmujących słabe wyniki w zakresie umiejętności cyfrowych, liczbę absolwentów kształcenia i szkolenia zawodowego, którzy skorzystali z uczenia się w rzeczywistych warunkach pracy, oraz udział dorosłych w uczeniu się.

Źródło: Eurostat (UOE, BAEL); OECD (PISA)

Poziom inwestycji w edukację jest niski na wszystkich poziomach, co wpływa również na wynagrodzenia nauczycieli. W ujęciu realnym w latach 2015–2019 wydatki publiczne na edukację wzrosły o 9,8 %, jednak wzrost dotyczył jedynie edukacji przedszkolnej i szkolnictwa podstawowego (o 47,6 %). Obejmowało to wysokie koszty reorganizacji systemu szkolnictwa rozpoczętej w 2016 r. Wydatki na szkoły średnie i policealne spadły o 18,5 %, a na szkolnictwo wyższe o 2,5 %. Samorządy stoją przed wyzwaniem związanym z utrzymaniem sieci szkół ze względu na wzrost kosztów. Wynagrodzenia nauczycieli są stosunkowo niskie⁽⁴⁵⁾, co pogłębia niedobór kadry nauczycielskiej. Zatrudnianie wykwalifikowanych nauczycieli do

wielu przedmiotów jest trudne⁽⁴⁶⁾, a prawo dzieci do nauki jest zagrożone⁽⁴⁷⁾.

Odsetek osób z wykształceniem wyższym spadł nieznacznie poniżej średniej UE, a zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn jest nadal duże. Zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn w tym zakresie z przewagą 19 p.p. na rzecz kobiet pozostało znaczące, przy czym wartość ta stanowi blisko dwukrotność średniej w UE (wynoszącej 11,1 p.p.). W 2020 r. ogólny odsetek absolwentów nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM) spadł do 20,8 %, tj. poniżej unijnego poziomu wynoszącego 26 %.

(45) OECD (2021), „Poland”, w: Education at a Glance 2021: OECD Indicators, OECD Publishing, Paryż. Cyfrowy identyfikator dokumentu elektronicznego (DOI): <https://doi.org/10.1787/9399a67a-en>

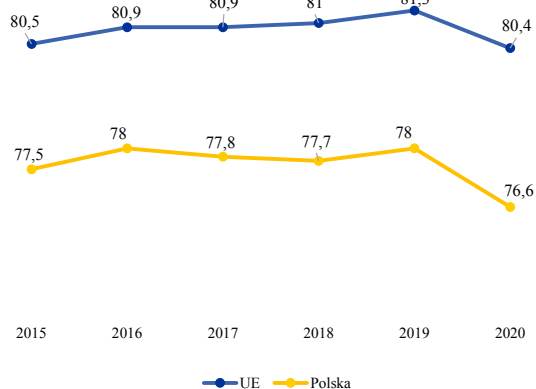
(46) Najwyższa Izba Kontroli (2021), Organizacja pracy nauczycieli w szkołach publicznych (część 1 i 2) (8.07.2021 r.) <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24597,vp,27344.pdf>.

(47) Rzecznik Praw Obywatelskich (2021), Brakuje nauczycieli - prawo do nauki zagrożone. Pismo do ministra edukacji i nauki z 14 września 2021 r.

Instytucje szkolnictwa wyższego wdrażają reformę służącą poprawie jakości nauczania, niedawne decyzje podważają jednak jej cele. W 2022 r. instytucje szkolnictwa wyższego zostaną poddane nowej ocenie osiągnięć naukowych zgodnie z reformą „Ustawa 2.0”. Niemniej jednak zmiany ad hoc, wprowadzone bez konsultacji z Komisją Ewaluacji Nauki, zwiększyły niepewność co do tego procesu; procedury oceny są ponadto nieprzejrzyste.

Szczególnie istotny w świetle trwającej pandemii COVID-19 odporny system ochrony zdrowia jest warunkiem wstępnym zrównoważonej gospodarki i społeczeństwa. Niniejszy załącznik przedstawia najistotniejsze elementy sektora opieki zdrowotnej w Polsce

Wykres A14.1: **Oczekiwana długość życia w chwili urodzenia, w latach**



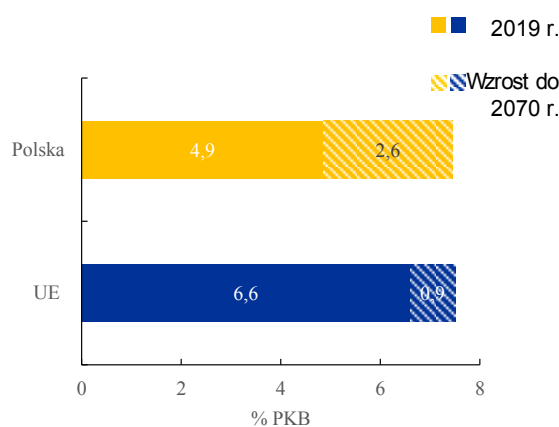
Źródło: Baza danych Eurostatu

Średnie trwanie życia w Polsce jest niższe od unijnej średniej, a w 2020 r. dodatkowo spadło o 1,5 roku (drugi najwyższy spadek w UE) z powodu pandemii COVID-19. Na dzień 17 kwietnia 2022 r. odnotowana przez Polskę łączna liczba zgonów związanych z COVID-19 wynosiła 3,06 na 1 000 mieszkańców, a łączna liczba potwierdzonych przypadków COVID-19 – 158 na 1 000 mieszkańców. Zarówno liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki profilaktyce, tj. śmiertelność, której można uniknąć głównie poprzez interwencje w zakresie zdrowia publicznego i profilaktyki pierwotnej, jak i liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki interwencji medycznej były w 2019 r. znacznie wyższe niż średnia unijna. Poprawa wskaźników zgonów możliwych do uniknięcia dzięki interwencji medycznej w ostatnim dziesięcioleciu co najmniej częściowo odzwierciedla inwestycje w opiekę kardiologiczną.

Wydatki na opiekę zdrowotną w stosunku do PKB w Polsce (6,5 %) były w 2019 r. niższe od średniej UE (9,9 %). Ponadto w przeliczeniu na mieszkańca wydatki na opiekę zdrowotną wyniosły 1 582 EUR (dostosowane do różnic w sile nabywczej), co stanowi jedną z najniższych kwot w UE. W

2019 r. 71,8 % łącznych wydatków na opiekę zdrowotną było finansowane ze środków publicznych (średnia UE 79,8 %). Świadczenia zdrowotne nierefundowane stanowiły 20,1 % wszystkich wydatków na opiekę zdrowotną, przy czym większość tych wydatków przeznaczono na leki apteczne. Przewiduje się, że wydatki publiczne na ochronę zdrowia wzrosną o 2,6 punktu procentowego (p.p.) PKB do 2070 r. (0,9 p.p. w UE) ⁽⁴⁸⁾, co budzi obawy dotyczące długoterminowej stabilności finansów publicznych.

Wykres A14.2: **Przewidywany wzrost wydatków publicznych na opiekę zdrowotną w latach 2019–2070 (scenariusz odniesienia)**



Źródło: Komisja Europejska/Komitet Polityki Gospodarczej (2021)

Polska boryka się z niedoborem oraz nierównym rozmieszczeniem pracowników sektora zdrowia, co przyczynia się do długiego czasu oczekiwania na usługi finansowane ze środków publicznych. Przy liczbie lekarzy wynoszącej 2,4 na 1 000 mieszkańców i średniej liczbie pielęgniarek na 1 000 mieszkańców wynoszącej 5,1 Polska plasuje się wśród państw członkowskich o najniższym w UE poziomie zatrudnienia w sektorze ochrony zdrowia. Polski system ochrony zdrowia nadmiernie polega na opiece szpitalnej. Jednocześnie system szpitalny boryka się z szeregiem problemów, takich jak pogarszająca się sytuacja finansowa, niezapewnienia jakości i niewłaściwe

⁽⁴⁸⁾ Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa z 2021 r.: Prognozy gospodarcze i budżetowe dla państw członkowskich UE (2019–2070), Komisja Europejska (ECFIN) i Grupa Robocza ds. Starzenia się Ludności (Komitet Polityki Gospodarczej).

Tabela A14.1: Wykaz najważniejszych wskaźników, zdrowie

	2016	2017	2018	2019	2020	Średnia UE (ostatni rok)
Liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki interwencji medycznej na 100 000 mieszkańców (zgony możliwe do uniknięcia dzięki optymalnej jakości opiece zdrowotnej)	129,8	132,0	133,1	133,7		92,1 (2017)
Umieralność na nowotwory na 100 000 mieszkańców	297,4	290,5	291,2	283,4		252,5 (2017)
Wydatki bieżące na zdrowie, % PKB	6,5	6,6	6,3	6,5		9,9 (2019)
Udział wydatków publicznych w wydatkach na opiekę zdrowotną, % bieżących wydatków na opiekę zdrowotną	69,9	69,3	71,5	71,8		79,5 (2018)
Wydatki na profilaktykę, % bieżących wydatków na opiekę zdrowotną	3,1	2,4	2,3	2,1		2,8 (2018)
Liczba łóżek opieki doraźnej na 100 000 mieszkańców	491,8	485,1	473,5	435,4		387,4 (2019)
Liczba lekarzy na 1 000 mieszkańców *	2,4	2,4	2,4	0,0		3,8 (2018)
Liczba pielęgniarek na 1 000 mieszkańców *	5,2	5,1	0,0	0,0		8,2 (2018)
Konsumpcja leków przeciwbakteryjnych do stosowania ogólnoustrojowego w społeczności, dzienna określona dawka na 1 000 mieszkańców dziennie **	20,7	23,8	23,0	22,2	17,2	14,5 (2020)

Dane dotyczące gęstości obsadzenia stanowisk przez lekarzy odnoszą się do praktykujących lekarzy, z wyjątkiem FI, EL, PT (uprawnieni do wykonywania zawodu) i SK (aktywni zawodowo). Dane dotyczące gęstości obsadzenia stanowisk przez pielęgniarki odnoszą się do praktykujących pielęgniarek (w przypadku FI zastąpiono brakujące dane danymi z 2014 r.), z wyjątkiem IE, FR, PT, SK (aktywne zawodowo) i EL (wyłącznie pielęgniarki pracujące w szpitalach). Więcej informacji: https://ec.europa.eu/health/state-health-eu/country-health-profiles_pl

Źródło: Baza danych Eurostatu, z wyjątkiem: *Baza danych Eurostatu i OECD, ** ECDC.

zarządzanie. System podstawowej opieki zdrowotnej jest niedofinansowany, cierpi na niedobór pracowników medycznych, a jego usługi są przeciążone. Znaczne wzmocnienie podstawowej opieki zdrowotnej mogłoby pomóc w budowaniu odporności systemu opieki zdrowotnej.

ZAŁĄCZNIK 15: WYNIKI GOSPODARCZE I SPOŁECZNE NA SZCZEBLU REGIONALNYM

Wymiar regionalny jest ważnym czynnikiem przy ocenie rozwoju gospodarczego i społecznego w danym państwie członkowskim. Uwzględnienie tego wymiaru umożliwia dobrze skalibrowaną i ukierunkowaną reakcję polityczną, która sprzyja spójności oraz zapewnia zrównoważony i odporny rozwój gospodarczy we wszystkich regionach.

Wszystkie polskie regiony z wyjątkiem regionu warszawskiego stołecznego utrzymują się poniżej średniej UE pod względem PKB/mieszk. (SSN), pomimo postępującej konwergencji w kierunku średniej UE. Pogłębiają się różnice wewnętrzne między regionem stołecznym a najmniej rozwiniętymi regionami, głównie ze względu na brak wykwalifikowanej siły roboczej i niski poziom inwestycji w badania i rozwój oraz przedsiębiorczość, co przyczynia się do luki w wydajności pracy, a także bardziej ograniczonego dostępu do usług publicznych, w szczególności na obszarach wiejskich w najmniej rozwiniętych regionach.

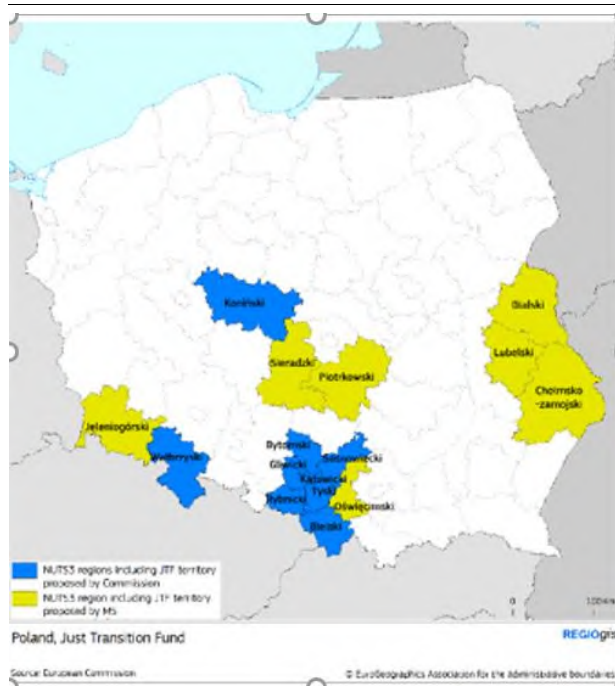
W ostatnim dziesięcioleciu różnice regionalne w poziomie PKB na mieszkańca stale rosły – PKB na mieszkańca w regionie stołecznym wynosił 160 % średniej UE, natomiast w innych regionach wahał się od 80 % (dolnośląskie i wielkopolskie) do 50–52 % w województwie lubelskim, warmińsko-mazurskim, podkarpackim, świętokrzyskim i podlaskim.

Wydajność pracy różni się w poszczególnych regionach. W regionie stołecznym wydajność wynosiła 145 % średniej UE, a w najmniej rozwiniętych regionach: lubelskim, podlaskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i podkarpackim – 53–58 %.

W Polsce węgiel jest głównym paliwem do produkcji energii elektrycznej i ogrzewania, co przyczynia się do wysokiej emisji gazów cieplarnianych. Transport również przyczynia się znacząco do emisji gazów cieplarnianych, które – bez dodatkowych środków – mają wzrosnąć do 2030 r. ze względu na słabą dostępność transportu publicznego poza

dużymi miastami⁽⁴⁹⁾ i starzejącą się flotą samochodów. Dekarbonizacja gospodarki opartej na węglu stanowi poważne wyzwanie, biorąc pod uwagę wymiar społeczny transformacji w sektorze górnictwym. Obecnie około połowa wszystkich górników w UE jest zatrudniona w Polsce. Szacuje się, że w wyniku stopniowego zaprzestania działalności wydobywczej i innej powiązanej z nią działalności na obszarach NUTS 3 zaproponowanych przez Komisję do wsparcia z FST, do 2030 r. zniknie blisko 25 000 bezpośrednich i pośrednich miejsc pracy. Liczbę tę należy dodać do ponad 300 000 miejsc pracy, które zlikwidowano już w wyniku zamknięcia od 1989 r. ponad 45 kopalń.

Wykres A15.1: Obszary Polski najbardziej dotknięte transformacją klimatyczną



Źródło: Komisja Europejska

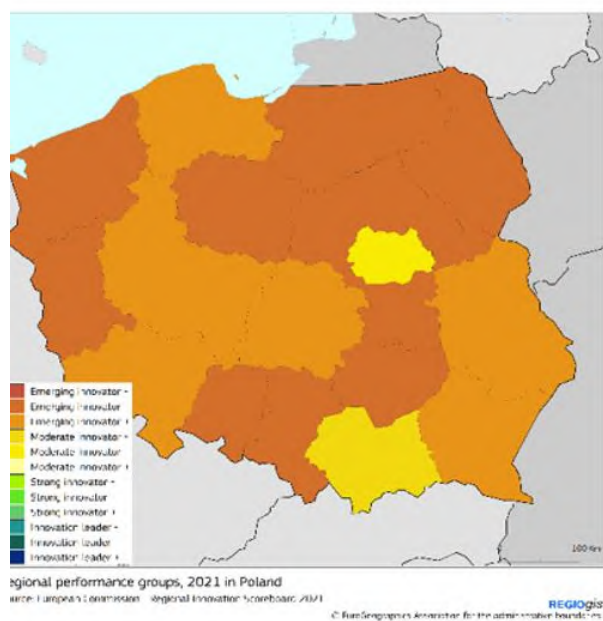
Wyniki cyfrowe Polski poprawiają się, ale wciąż należą do najniższych w UE. W 2020 r. 42 % ludności korzystało z internetu w kontaktach z organami sektora publicznego, podczas gdy w UE wartość ta wynosiła średnio 56 %. Rozproszenie e-usług na szczeblu

⁽⁴⁹⁾ Analiza relacji funkcjonalno-przestrzennych między ośrodkami miejskimi i ich otoczeniem, Polska Akademia Nauk, s. 8 i 84: https://psme.pomorskie.eu/documents/512265/2677695/Raport_og%C3%B3lnopolski_18102019_na+www.pdf/gfcdc_a0e-1f13-4705-a32e-1120b81cc737;

regionalnym w połączeniu z czasami skomplikowaną strukturą nawigacji przyczynia się do niskiego poziomu wykorzystania, który wynosi od 29 % w województwie opolskim do 52 % w województwie mazowieckim. Jednocześnie w 2020 r. znacznie więcej osób zaczęło korzystać z e-usług ze względu na obostrzenia związane z COVID-19, ale nie jest to jeszcze widoczne w danych. Liczba aktywnych profili głównej usługi uwierzytelniania, „Profilu Zaufanego”, podwoiła się do 4 mln w porównaniu z 2019 r.

świadczących usługi oparte na wiedzy. Indeks konkurencyjności regionalnej, mierzący główne czynniki konkurencyjności w regionach UE, waha się od ponad 68,3 w regionie stołecznym do niespełna 35 w kilku regionach słabiej rozwiniętych. Odsetek ludności o wysokim poziomie wykształcenia (w wieku 30–34 lat) jest również znacznie wyższy w regionie stołecznym (ponad 70 %) niż we wszystkich innych regionach Polski (35–50 %) i w porównaniu ze średnią UE. Poza regionem stołecznym, w regionach słabiej rozwiniętych wschodzące ośrodki wzrostu znajdują się wokół stolic województw: wielkopolskiego, dolnośląskiego, małopolskiego i pomorskiego.

Wykres A15.2: Wyniki w zakresie innowacji w Polsce



Źródło: Komisja Europejska

Inwestycje w badania i rozwój oraz osiągnięcia w zakresie innowacji są znacznie bardziej ograniczone w regionach słabiej rozwiniętych, z wyjątkiem Małopolski i regionu warszawskiego stołecznego. W regionie warszawskim stołecznym wydatki na badania i rozwój wyniosły w 2018 r. 2,44 % PKB, a około 50 % miejsc pracy zapewniały branże świadczące usługi oparte na wiedzy. W kilku regionach słabiej rozwiniętych wydatki na badania i rozwój są niższe niż 0,5 % PKB, a mniej niż 30 % pracowników było zatrudnionych w przedsiębiorstwach

Utrzymują się znaczące różnice między regionami. Niektóre regiony borykają się z poważnym spadkiem liczby ludności. W latach 2000–2019 województwa świętokrzyskie, łódzkie i opolskie straciły ponad 3,5 % mieszkańców. Liczba ludności wzrosła w umiarkowanie rozwiniętych regionach, takich jak województwo pomorskie i małopolskie (+2 do 3 %), oraz w regionie stołecznym (+7 %). W 2020 r. utrzymywały się pewne nierówności dotyczące warunków na rynku pracy. Wskaźnik zatrudnienia wahał się od 82 % w regionie stołecznym do 70 % w najslabiej rozwiniętych regionach: podkarpackim, warmińsko-mazurskim i lubelskim. Różnica w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn jest wyższa od średniej UE we wszystkich regionach z wyjątkiem warszawskiego stołecznego, a największa jest w województwie wielkopolskim: 20,2 p.p. Istnieją duże dysproporcje regionalne w zakresie bezrobocia młodzieży (15–29 lat), które w 2020 r. wahają się od 6 % w województwie pomorskim i lubuskim do ponad 17 % w województwie lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim.

Chociaż cała Polska została poważnie dotknięta nadumieralnością będącą skutkiem pandemii COVID, liczba nadmiarowych zgonów różni się w zależności od regionu – jest najniższa w łódzkim, a najwyższa na Podkarpaciu. Wszystkie regionalne rynki pracy zwolniły ze względu na pandemię COVID, która ograniczyła wzrost gospodarczy w 2020 r. W 2020 r. odsetek ludności zagrożonej pogłębioną deprawacją materialną nadal spadał w większości regionów, ale wzrósł w województwie pomorskim, podlaskim i opolskim.

Tabela A15.1: Polska, wybrane wskaźniki na poziomie regionalnym

Region NUTS 2	PKB na mieszkańca (SSN)	Wydajność (wartość dodana brutto (SSN) na osobę zatrudnioną)	Wskaźnik zatrudnienia	Ludność o wysokim poziomie wykształcenia	Wydatki na badania i rozwój	Zatrudnienie w sektorach wykorzystujących wysoko zaawansowane technologie	Zatrudnienie w usługach opartych na wiedzy	Indeks konkurencyjności regionalnej	Emisja CO ₂ z paliw kopalnych na mieszkańca	Osiągnięcia w zakresie innowacji
	UE27=100, 2019	UE27=100, 2018	% ludności w wieku 20-64 lat, 2020	% ludności w wieku 30-34 lat, 2017-2019	% PKB, 2018	% wszystkich zatrudnionych, 2020	% wszystkich zatrudnionych, 2020	Przedział 0-100, 2019	Tona ekwiwalentu dwutlenku węgla, 2018	Klasyfikacja regionów ze względu na poziom innowacji wg FSI
Unia Europejska	100	100	72,3	39,4	2,19	4,5	40,01	57,3	7,2	
Polska	73	75	73,6	46,0	1,21	3,4	32,19	42,8		
Małopolskie	67	71	73,6	49,7	2,14	4,2	32,92	47,4	8,7	Umiarkowany innowator -
Śląskie	74	81	70,2	44,8	0,72	3,1	31,16	49,0	12,7	Wschodzący innowator
Wielkopolskie	79	76	75,4	41,8	0,75	2,0	25,67	40,7	6,9	Wschodzący innowator +
Zachodniopomorskie	60	66	71,3	40,3	0,55	1,7	33,19	35,8	8,3	Wschodzący innowator
Lubuskie	59	66	72,5	36,4	0,48	2,5	30,72	34,2	5,9	Wschodzący innowator
Dolnośląskie	80	84	75,1	48,5	1,09	4,9	34,89	43,8	7,8	Wschodzący innowator +
Opolskie	57	65	73,1	39,1	0,63	1,7	28,74	39,0	20,4	Wschodzący innowator
Kujawsko-pomorskie	58	63	71,3	36,8	0,65	2,6	27,95	34,6	7,4	Wschodzący innowator
Warmińsko-mazurskie	50	58	69,6	35,7	0,56	1,4	30,69	28,6	5,0	Wschodzący innowator
Pomorskie	71	73	75,7	48,0	1,40	3,9	34,71	43,9	6,4	Wschodzący innowator +
Łódzkie	69	65	75,9	44,0	0,95	4,0	28,24	41,2	13,8	Wschodzący innowator +
Świętokrzyskie	52	57	72,2	45,3	0,57	1,0	28,04	34,4	10,4	Wschodzący innowator
Lubelskie	50	53	70,5	42,2	1,02	2,1	33,37	34,7	6,8	Wschodzący innowator +
Podkarpackie	51	58	70,0	42,9	1,11	2,2	28,82	35,0	6,2	Wschodzący innowator +
Podlaskie	52	56	73,4	46,5	0,72	1,4	28,71	34,5	5,8	Wschodzący innowator
Warszawski stoleczny	160	145	81,7	71,6	2,44	8,6	50,49	68,3	4,9	Umiarkowany innowator
Mazowiecki regionalny	63	60	72,9	40,2	0,45	1,7	25,97	42,8	12,6	Wschodzący innowator

Opolskie, Warmińsko-Mazurskie, Świętokrzyskie, Podlaskie - Zatrudnienie w sektorach wykorzystujących wysoko zaawansowane technologie – rok odniesienia: 2019

Źródło: Eurostat, baza danych EDGAR

Niniejszy załącznik zawiera przegląd najważniejszych zmian w polskim sektorze finansowym. Polska posiada nowoczesny i dobrze zdywersyfikowany system bankowy. Wartość łącznych aktywów polskiego sektora bankowego w relacji do produktu krajowego jest odpowiednia. Pięciu największych kredytodawców posiada 54,3 % aktywów ogółem. Sektor ten jest bardzo zróżnicowany, ponieważ na rynku obecne są zarówno duże banki komercyjne, jak i sieć mniejszych pożyczkodawców spółdzielczych. Większość banków (57,9 %) jest kontrolowana przez kapitał polski, co wyraźnie kontrastuje z sytuacją sprzed dziesięciu lat, kiedy sektor był zdominowany przez zagraniczne spółki zależne. Wskaźnik obrazujący sytuację sektora z perspektywy pośrednictwa finansowego (relacja kredytów do depozytów) zmniejsza się od wielu lat i osiągnął w 2021 r. poziom 74,6 %. Polskie przedsiębiorstwa do celów finansowania swoich inwestycji korzystają głównie z kredytów bankowych – od 2017 r. wskaźnik finansowania rynkowego utrzymywał się zasadniczo na stałym poziomie ok. 48 %. Banki dobrze zarządzały recesją spowodowaną pandemią, wspierając sektor prywatny za pomocą moratoriów na spłatę kredytów, a jednocześnie nadal udzielając

gospodarce kredytów.

Banki mają solidne podstawy, ale ich rentowność pozostaje słaba. Banki krajowe są dobrze skapitalizowane (współczynnik adekwatności kapitałowej na poziomie 18,6 %), a jakość aktywów poprawiła się w 2021 r. – wskaźnik kredytów zagrożonych spadł do 5,4 % w III kwartale 2021 r. W 2020 r. banki tworzyły znaczne odpisy na oczekiwane w przyszłości straty kredytowe. Niektóre z tych odpisów ostrożnościowych zostały następnie rozwiązane w 2021 r. Wzrost akcji kredytowej w 2021 r. (5,4 % w ujęciu rocznym) prawie osiągnął poziom sprzed pandemii, ponieważ gospodarka szybko wychodzi z kryzysu pandemicznego. Od wielu lat sektor boryka się ze stosunkowo niską rentownością (5,9 % w 2021 r.) ze względu na niskie stopy procentowe i niepewność związaną z walutowymi kredytami hipotecznymi, które nie są już udzielane. Ryzyko prawne związane z walutowymi kredytami hipotecznymi pozostaje głównym zagrożeniem dla krajowej stabilności finansowej, a jednocześnie jest jednym z głównych źródeł niskiej rentowności, biorąc pod uwagę znaczne rezerwy z tytułu ryzyka prawnego tworzone przez kredytodawców w latach 2020–2021. Oczekuje się, że rentowność poprawi się wraz z dalszym wzrostem stóp procentowych w złotych

Tabela A16.1: Wskaźniki dotyczące dobrej kondycji finansowej

	2017	2018	2019	2020	2021
Aktywa sektora bankowego ogółem (% PKB)	95,1	92,7	92,1	102,6	103,3
Udział (aktywów ogółem) pięciu największych banków (%)	47,5	49,5	49,8	54,3	-
Udział (aktywów ogółem) krajowych instytucji kredytowych (%) ¹	54,8	53,3	54,0	56,6	57,9
Wskaźniki dotyczące dobrej kondycji finansowej: ¹					
- kredyty zagrożone (% kredytów ogółem)	6,6	6,2	6,1	6,0	5,4
- współczynnik adekwatności kapitałowej (%)	18,0	17,9	17,8	19,6	18,6
- stopa zwrotu z kapitału własnego (%)	6,9	7,0	6,9	3,1	5,9
Wzrost akcji kredytowej sektora przedsiębiorstw niefinansowych (zmiana w ujęciu r/r w %)	8,6	6,6	2,9	-6,4	4,5
Wzrost akcji kredytowej gospodarstw domowych (zmiana w ujęciu r/r w %)	6,4	5,6	6,5	1,5	5,0
Relacja kosztów do dochodów (%) ¹	57,2	56,7	56,0	54,2	53,4
Relacja kredytów do depozytów (%) ¹	93,7	93,2	91,9	80,3	74,6
Płynność z banku centralnego jako % zobowiązań	0,0	0,4	0,0	0,0	-
Zadłużenie sektora prywatnego (% PKB)	76,9	76,8	73,9	75,8	-
Zadłużenie zagraniczne brutto (% PKB) ¹					
Zadłużenie zagraniczne brutto (% PKB) – publiczne ¹	26,1	22,8	19,2	18,6	17,0
Zadłużenie zagraniczne brutto (% PKB) – prywatne ¹	29,7	28,8	28,8	28,4	28,8
Spread długoterminowych stóp procentowych względem obligacji Bund (w punktach bazowych)	310,3	280,2	260,0	200,8	232,0
Wskaźnik finansowania rynkowego (%)	48,8	46,6	45,4	48,5	-
Emisja zielonych obligacji (mld EUR)	-	1,0	2,2	-	1,0

¹ Najnowsze dane: III kw. 2021 r.

Źródło: EBC, Eurostat, Refinitiv

polskich, ale może również wzrosnąć ryzyko kredytowe.

Niniejszy załącznik zawiera przegląd polskiego systemu podatkowego oparty na wskaźnikach. Zawiera on informacje na temat struktury podatkowej, tj. rodzajów podatków, z których Polska uzyskuje największe dochody, obciążenia podatkowego pracowników oraz progresywnego i redystrybucyjnego efektu systemu opodatkowania. Zawiera również informacje na temat poboru podatków i przestrzegania przepisów podatkowych oraz na temat ryzyka związanego z agresywnym planowaniem podatkowym.

Polski system podatkowy w stosunkowo dużym stopniu opiera się na opodatkowaniu konsumpcji i kapitału, podczas gdy dochody z opodatkowania pracy są stosunkowo niskie. Całkowite dochody podatkowe w Polsce (35,7 % PKB w 2020 r.) są niższe od średniej unijnej (40,2 %). Za różnicę tę odpowiadają dochody podatkowe z opodatkowania pracy (14,4 % PKB w Polsce w porównaniu z 21,5 % średniej UE), podczas gdy dochody podatkowe z innych rodzajów podatków są zbliżone do średniej UE, a nawet wyższe, jak w przypadku podatków od

konsumpcji i kapitału.

Obciążenie podatkowe pracy w Polsce jest stosunkowo niskie, zwłaszcza w przypadku wysokiego poziomu dochodów. Klin podatkowy w Polsce był zbliżony do średniej UE przy niskich zarobkach (tj. w przypadku samodzielnych podatników zarabiających 50 % lub 67 % średniego wynagrodzenia), ale był znacznie niższy od średniej UE przy wyższych zarobkach (np. 100 % i 167 % średniego wynagrodzenia), a także w przypadku drugich żywicieli rodziny (zob. wykres 18.1). Oczekuje się, że dzięki zmniejszeniu możliwości odliczania składek na opiekę zdrowotną i zwiększeniu progresywności skali podatkowej podatku dochodowego od osób fizycznych reforma przyjęta jesienią 2021 r. zwiększy obciążenie podatkowe osób o wyższych zarobkach, a jednocześnie prawdopodobnie zredukuje je w przypadku osób o niskich dochodach. W 2020 r. zdolność polskiego systemu podatkowego i systemu zabezpieczenia społecznego do zmniejszania nierówności dochodowych (mierzona zdolnością do zmniejszenia współczynnika Giniego) była stosunkowo niska.

Tabela A17.1:Wskaźniki dotyczące opodatkowania

		Polska					UE-27				
		2010	2018	2019	2020	2021	2010	2018	2019	2020	2021
Struktura podatkowa	Podatki ogółem (w tym obowiązkowe faktyczne składki na ubezpieczenia społeczne) (% PKB)	31,3	35,1	35,1	35,7		37,9	40,1	39,9	40,1	
	Opodatkowanie pracy (jako % PKB)	11,8	14,1	14,2	14,4		20,0	20,7	20,7	21,5	
	Podatki konsumpcyjne (jako % PKB)	12,4	12,5	12,3	12,4		10,8	11,1	11,1	10,8	
	Podatki od kapitału (jako % PKB)	7,1	8,5	8,6	8,9		7,1	8,2	8,1	7,9	
	Podatki od majątku ogółem (jako % PKB)	1,4	1,7	1,7	1,7		1,9	2,2	2,2	2,3	
	Okresowe podatki od nieruchomości (jako % PKB)	1,1	1,1	1,1	1,1		1,1	1,2	1,2	1,2	
	Podatki na ochronę środowiska (jako % PKB)	2,7	2,7	2,5	2,5		2,4	2,4	2,4	2,2	
Progresywność i sprawiedliwość	Klin podatkowy przy 50 % średniego wynagrodzenia (osoba stanu wolnego) (*)	32,3	34,5	34,3	33,3	33,5	33,9	32,4	32,0	31,5	31,9
	Klin podatkowy przy 100 % średniego wynagrodzenia (osoba stanu wolnego) (*)	34,2	35,8	35,6	34,8	34,9	41,0	40,2	40,1	39,9	39,7
	Podatek od osób prawnych – Średnia efektywna stawka podatkowa (1) (*)		18,0	15,5	15,5			19,8	19,5	19,3	
	Zmiana współczynnika Giniego przed i po opodatkowaniu i gotówkowych transferach socjalnych (emerytury są wyłączone z transferów socjalnych)	4,7	5,5	5,3	4,6		8,4	7,9	7,4	8,3	
Administracja podatkowa i przestrzeganie przepisów podatkowych	Niespłacone zaległości podatkowe: całkowite zadłużenie podatkowe na koniec roku (w tym zadłużenie uznane za nieściągalne) / całkowity dochód (w %) (*)		31,3	31,0				31,9	31,8		
	Luka w podatku VAT (% łącznej kwoty zobowiązań podatkowych z tytułu VAT)		11,6	11,3				11,2	10,5		
Ryzyko związane z działalnością finansową	Dywidendy, odsetki i opłaty licencyjne (zapłacone i otrzymane) jako odsetek PKB (%)		3,2	2,9	2,6			10,7	10,5		
	Przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych przez spółki celowe, % łącznych przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych (w obu kierunkach)		0,0	0,2	0,5			47,8	46,2	36,7	

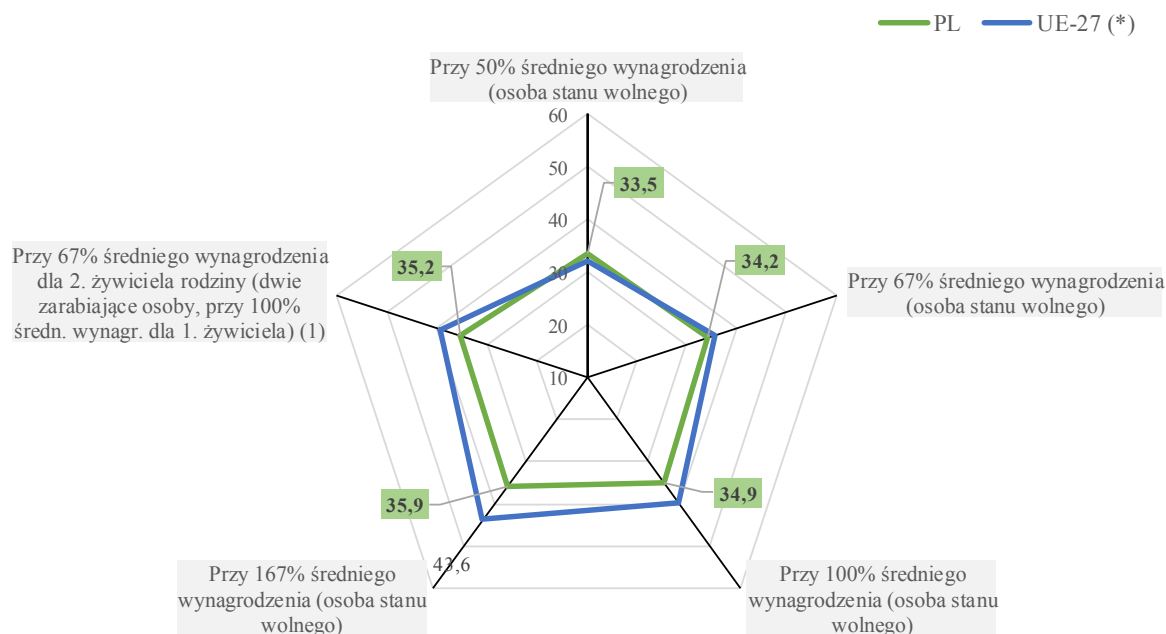
(1) Efektywna stawka podatkowa typu forward-looking (OECD)

(*) Średnie arytmetyczne dla UE-27, ponieważ nie ma zagregowanej wartości dla UE-27

Źródło: Komisja Europejska i OECD

Polska jest stosunkowo zaawansowana we wdrażaniu transformacji cyfrowej administracji podatkowej, co może przyczynić się do zmniejszenia zaległości podatkowych. Obecnie zaległości podatkowe stanowią około jednej trzeciej całkowitych dochodów podatkowych (co odpowiada średniej UE). Proces cyfryzacji polskiej administracji podatkowej rozpoczął się w 2016 r., kiedy Polska wdrożyła Jednolity Plik Kontrolny, będący odpowiednikiem międzynarodowego standardu elektronicznej wymiany danych księgowych SAF-T. Odpowiedni obowiązek sprawozdawczy objął w pierwszej kolejności duże przedsiębiorstwa, ale został następnie rozszerzony na małe firmy. W 2019 r. wprowadzono obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności (za pomocą którego sprzedawcy dokonują wpłaty jednocześnie na rachunek dostawcy i na rachunek VAT) oraz unowocześniono sprawozdawczość w zakresie VAT. W 2021 r. wprowadzono system ustrukturyzowanych faktur elektronicznych, który umożliwia wystawianie i otrzymywanie ustrukturyzowanych faktur elektronicznych za pośrednictwem krajowego systemu e-faktur. Obowiązek wystawiania faktur wyłącznie za pośrednictwem tego systemu przewidziano od 2023 r. Umożliwi to przygotowanie wstępnie wypełnionych deklaracji podatkowych VAT (wymaga to zatwierdzenia przez Komisję Europejską).

Klin podatkowy w 2021 r. (%)



Klin podatkowy mierzy różnicę między całkowitymi kosztami pracy związanymi z zatrudnieniem pracownika a wynagrodzeniem netto tego pracownika: suma podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenia społeczne odprowadzanych przez pracownika, bez dodatków rodzinnych, wyrażona jako odsetek łącznych kosztów pracy (suma wynagrodzenia brutto i składek na ubezpieczenia społeczne odprowadzanych przez pracodawcę).

(1) Średni klin podatkowy drugiego żywiciela rodziny określa, ile dodatkowego podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz kosztów zabezpieczenia społecznego ponoszonych przez pracowników i pracodawców będzie musiała zapłacić rodzina w wyniku podjęcia pracy przez drugiego żywiciela rodziny, jako odsetek zarobków brutto drugiego żywiciela rodziny powiększonych o składki na ubezpieczenia społeczne należne od dochodów drugiego żywiciela rodziny i odprowadzane przez pracodawcę. Aby uzyskać bardziej szczegółowe informacje, zob. OECD (2016), „Taxing Wages 2016”, OECD Publishing, Paryż. http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2016-en

(*) Średnia arytmetyczna dla UE-27, ponieważ nie ma zagregowanej wartości dla UE-27

Źródło: Komisja Europejska

ZAŁĄCZNIK 18: GŁÓWNE WSKAŹNIKI GOSPODARCZE I FINANSOWE

Tabela A18.1: Główny wskaźniki gospodarcze i finansowe

	2004-07	2008-12	2013-18	2019	2020	2021	prognoza	
							2022	2023
Realny PKB (r/r)	5,4	3,4	3,7	4,7	-2,2	5,9	3,7	3,0
Wzrost potencjalny (r/r)	3,8	4,0	3,2	4,0	3,6	3,9	3,6	3,4
Spżycie prywatne (r/r)	4,1	3,2	3,3	3,9	-2,8	6,0	4,8	3,7
Spżycie publiczne (r/r)	4,0	1,7	2,8	6,5	4,9	3,4	1,3	1,8
Nakłady brutto na środki trwałe (r/r)	12,3	2,5	3,2	6,1	-4,9	3,8	4,1	3,9
Eksport towarów i usług (r/r)	10,0	5,0	7,7	5,2	0,0	11,8	5,5	3,9
Import towarów i usług (r/r)	12,0	2,8	7,3	3,0	-1,1	15,9	5,7	3,8
Udział we wzroście PKB								
Popyt wewnętrzny (r/r)	5,7	2,8	3,0	4,5	-1,6	4,7	3,6	3,1
Rzeczowe środki obrotowe (r/r)	0,7	-0,3	0,3	-1,0	-1,1	2,4	0,0	-0,2
Eksport netto (r/r)	-1,0	0,8	0,3	1,3	0,6	-1,2	0,1	0,1
Udział we wzroście potencjalnego PKB								
Praca ogółem (w godz.) (r/r)	0,4	0,5	0,2	0,6	1,0	1,3	1,1	0,9
Akumulacja kapitału (r/r)	1,2	1,8	1,4	1,4	1,1	1,1	1,1	1,2
Łączna produktywność czynników produkcji (r/r)	2,2	1,7	1,6	2,0	1,6	1,5	1,4	1,4
Luka produktowa	-0,3	1,3	-0,3	3,2	-2,5	-0,6	-0,5	-0,9
Stopa bezrobocia	15,7	9,3	7,1	3,3	3,2	3,4	4,1	3,9
Deflator PKB (r/r)	3,2	3,0	0,9	3,2	4,2	5,8	10,0	7,8
Zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych (HICP, r/r)	2,4	3,7	0,5	2,1	3,7	5,2	11,6	7,3
Nominalne wynagrodzenie na osobę zatrudnioną (r/r)	3,0	5,8	4,1	7,3	5,6	5,0	9,5	8,0
Wydajność pracy (realna, przeliczone na godzinę, r/r)	2,7	3,3	3,0	5,1	-1,4	0,9	1,6	1,5
Jednostkowe koszty pracy (ULC, gospodarka ogółem, r/r)	0,4	2,8	1,4	2,4	7,9	0,6	6,0	5,1
Realne jednostkowe koszty pracy (r/r)	-2,7	-0,2	0,5	-0,7	3,5	-4,9	-3,7	-2,5
Realny efektywny kurs walutowy (ULC, r/r)	3,0	-1,5	0,2	-1,5
Realny efektywny kurs walutowy (HICP, r/r)	3,6	-1,2	-0,2	-1,0	1,1	-0,4	.	.
Stopa oszczędności netto gospodarstw domowych (oszczędności netto jako odsetek dochodu do dyspozycji netto)	2,0	0,9	0,4	0,7	6,9	.	.	.
Przeplwy kredytowe sektora prywatnego, skonsolidowane (% PKB)	6,5	6,8	3,9	3,6	1,6	3,8	.	.
Zadłużenie sektora prywatnego, skonsolidowane (% PKB)	46,3	70,4	78,2	73,9	75,6	71,1	.	.
z czego zadłużenie gospodarstw domowych, skonsolidowane (% PKB)	17,3	33,0	35,6	34,4	34,6	32,3	.	.
z czego zadłużenie przedsiębiorstw niefinansowych, skonsolidowane (% PKB)	29,0	37,3	42,6	39,6	41,0	38,7	.	.
Dług nieobsługiwany brutto (% papierów dłużnych ogółem oraz kredytów, pożyczek i zaliczek ogółem) (2)	3,9	5,7	5,1	4,5	4,0	.	.	.
Przedsiębiorstwa i instytucje finansowe, wierzycielności netto (+) lub zadłużenie netto (-) (% PKB)	0,7	4,6	5,4	4,5	8,8	3,7	3,2	3,4
Przedsiębiorstwa i instytucje finansowe, nadwyżka operacyjna brutto (% PKB)	22,4	23,7	24,4	24,0	25,1	23,8	24,2	24,5
Gospodarstwa domowe, wierzycielności netto (+) lub zadłużenie netto (-) (% PKB)	-1,9	-2,6	-2,3	-1,7	2,8	1,0	1,7	1,9
Geny nieruchomości mieszkaniowych w ujęciu realnym (r/r)	.	-5,5	1,3	6,1	7,1	.	.	.
Inwestycje mieszkaniowe (% PKB)	3,4	3,3	2,5	1,9	1,9	2,0	.	.
Saldo obrotów bieżących (% PKB), bilans płatniczy	-4,9	-5,2	-1,3	0,5	2,9	-0,6	-2,4	-2,0
Bilans handlowy (% PKB), bilans płatniczy	-2,6	-2,4	2,6	4,8	6,7	4,5	.	.
Terms of trade towarów i usług (r/r)	1,5	-0,5	0,9	1,2	2,8	-1,5	-3,7	0,7
Saldo rachunku kapitałowego (% PKB)	0,6	1,7	1,9	2,0	2,3	1,6	.	.
Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto – MPI (% PKB)	-44,2	-61,2	-63,2	-49,8	-44,3	-39,9	.	.
NENDI – MPI netto z wyłączeniem instrumentów z gwarantowaną spłatą (% PKB) (1)	-10,4	-24,0	-23,3	-12,5	-6,2	0,4	.	.
Pasywa MPI z wyłączeniem instrumentów z gwarantowaną spłatą (% PKB) (1)	36,8	51,9	56,3	46,3	47,2	43,4	.	.
Wyniki eksportowe względem zaawansowanych gospodarek (zmiana w % w okresie 5 lat)	69,0	36,2	14,6	22,7	37,6	.	.	.
Udział w rynkach eksportowych, towary i usługi (r/r)	8,8	0,1	4,9	3,8	12,9	1,7	0,8	-0,4
Przeplwy BIZ netto (% PKB)	-3,5	-1,9	-1,7	-2,0	-2,1	-3,6	.	.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	-3,6	-5,4	-2,4	-0,7	-6,9	-1,9	-4,0	-4,4
Saldo strukturalne (% PKB)	.	.	-2,2	-2,3	-5,9	-1,8	-4,0	-4,0
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	45,9	51,8	52,1	45,6	57,1	53,8	50,8	49,8

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

2) Krajowe grupy bankowe i samodzielne banki, jednostki zależne kontrolowane przez podmioty zagraniczne (z UE lub spoza UE) oraz oddziały kontrolowane przez podmioty zagraniczne (z UE lub spoza UE).

Źródło: Dostępne dane za Eurostatem i EBC, według stanu na dzień 2 maja 2022 r.; Komisja Europejska w przypadku prognozowanych wartości (prognoza z wiosny 2022 r.)

ZAŁĄCZNIK 19: ANALIZA ZDOLNOŚCI OBSŁUGI ZADŁUŻENIA

Niniejszy załącznik zawiera ocenę zagrożeń dla stabilności finansów publicznych Polski w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. Wykorzystano w nim to samo wielowymiarowe podejście co w sprawozdaniu dotyczącym stabilności budżetowej z 2021 r., zaktualizowane na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r.

W tabeli 1 przedstawiono scenariusz odniesienia prognoz dotyczących długu. Zaprezentowano w niej prognozowany dług sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz jego podział na saldo pierwotne, efekt kuli śnieżnej (łącznie wpływ płatności odsetek i wzrostu nominalnego PKB na dynamikę zadłużenia) i wartość rezydualną zmiany długu. Prognozy te zakładają, że po 2023 r. nie zostaną wprowadzone żadne nowe środki polityki fiskalnej i uwzględniają oczekiwany pozytywny wpływ inwestycji w ramach Next Generation EU.

Na wykresie 1 przedstawiono cztery alternatywne scenariusze bliskie scenariuszowi odniesienia, aby zilustrować wpływ, jaki będą miały zmiany założeń.

Scenariusz „historyczne SSP” zakłada, że strukturalne saldo pierwotne (SSP) stopniowo powróci do swojego średniego poziomu z przeszłości. W scenariuszu „niższe SSP” strukturalne saldo pierwotne jest trwale słabsze niż w scenariuszu odniesienia. Scenariusz „niekorzystnego stosunku stóp procentowych do stopy wzrostu” zakłada mniej korzystny efekt kuli śnieżnej niż w scenariuszu odniesienia. W scenariuszu „napięcie finansowych” państwo tymczasowo ma do czynienia z wyższymi rynkowymi stopami procentowymi w 2022 r.

Wykres 2 przedstawia wyniki prognoz stochastycznych. Prognozy te pokazują wpływ na zadłużenie 2 000 różnych wstrząsów mających wpływ na sytuację budżetową rządu, wzrost gospodarczy, stopy procentowe i kursy walutowe. Stożek obejmuje 80 % wszystkich symulowanych ścieżek zadłużenia, a zatem nie obejmuje przypadków skrajnych.

W tabeli 2 przedstawiono wskaźniki stabilności finansów publicznych S1 i S2 oraz ich główne czynniki. S1 mierzy wysiłek konsolidacyjny niezbędny do sprowadzenia

Tabela A19.1: Analiza zdolności obsługi zadłużenia w Polsce

Tabela 1. Scenariusz odniesienia prognoz dotyczących długu	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Wskaźnik zadłużenia brutto (% PKB)	45,6	57,1	53,8	50,8	49,8	48,0	46,8	46,1	47,4	48,3	49,3	50,6	52,2	53,9
Zmiana zadłużenia	-3,2	11,5	-3,4	-3,0	-1,0	-1,8	-1,2	-0,6	1,3	0,8	1,0	1,3	1,6	1,7
w tym														
Deficyt pierwotny	-0,6	5,6	0,8	2,6	2,7	1,8	1,6	1,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Efekt kuli śnieżnej	-2,3	0,4	-5,1	-5,1	-3,3	-3,7	-2,8	-2,2	-1,2	-1,6	-1,4	-1,2	-0,9	-0,8
Wartość rezydualna zmiany długu	-0,3	5,5	0,9	-0,4	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Potrzeby finansowe brutto (% PKB)	4,6	15,6	7,5	7,4	8,3	8,0	7,6	7,6	8,5	8,7	8,9	9,1	9,4	9,6

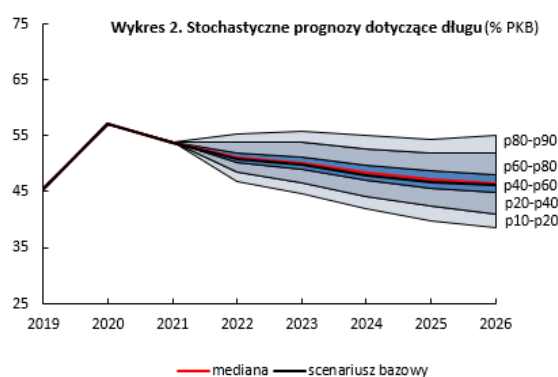
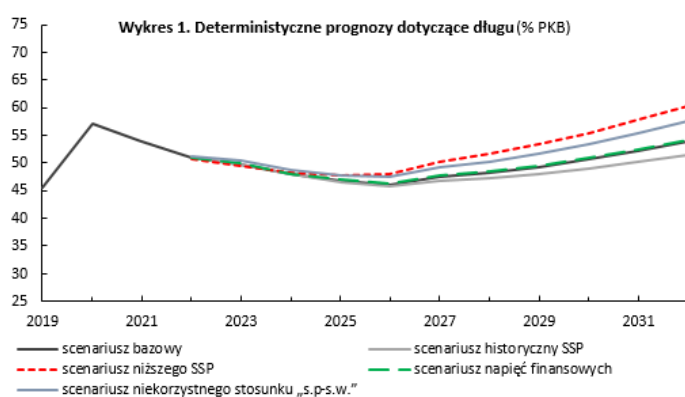


Tabela 2. Rozbicie wskaźników stabilności finansów publicznych S1 i S2

	S1	S2
Ogólny wskaźnik (p.p. PKB)	0,5	4,4
w tym		
Początkowa sytuacja budżetowa	1,1	2,6
Wymóg dotyczący zadłużenia	-0,7	
Koszty związane ze starzeniem się s	0,2	1,8
w tym Emerytury	-0,6	-0,9
Opieka zdrowotna	0,4	1,3
Opieka długoterminowa	0,3	1,3
Inne	0,0	0,0

długu do poziomu 60 % PKB w ciągu 15 lat. S2 mierzy wysiłek konsolidacyjny wymagany do ustabilizowania długu w nieskończonym horyzoncie czasowym. *Początkowa sytuacja budżetowa* mierzy wysiłek wymagany do pokrycia przyszłych płatności z tytułu odsetek, komponent *kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa* stanowi odpowiedź na potrzebę absorpcji kosztów przewidywanej zmiany wydatków publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa, takich jak emerytury, ochrona zdrowia i opieka długoterminowa, a *wymóg dotyczący zadłużenia* mierzy dodatkową korektę niezbędną do osiągnięcia docelowego poziomu zadłużenia wynoszącego 60 % PKB.

Na koniec mapa natężenia ryzyka przedstawia ogólną klasyfikację ryzyka dla stabilności finansów publicznych (zob. wykres 2). Kategoria ryzyka krótkoterminowego opiera się na wskaźniku S0, wskaźniku służącym do wczesnego wykrywania napięć budżetowych w nadchodzącym roku. Kategorię ryzyka średnioterminowego uzyskuje się na podstawie analizy zdolności obsługi zadłużenia i wskaźnika S1. W ramach analizy zdolności obsługi zadłużenia ocenia się zagrożenia dla zrównoważoności w oparciu o szereg kryteriów: prognozowany poziom zadłużenia za 10 lat, trajektoria zadłużenia („rok szczytowy”), wiarygodność założeń budżetowych i w razie potrzeby możliwość większej korekty („możliwości konsolidacji fiskalnej”), prawdopodobieństwo, że dług nie ustabilizuje się w ciągu najbliższych 5 lat, oraz skala niepewności. Kategoria ryzyka długoterminowego opiera się na wskaźniku S2 i analizie zdolności obsługi zadłużenia.

Ogólnie rzecz biorąc, krótkoterminowe zagrożenia dla stabilności finansów publicznych są niewielkie. Wskaźnik stosowany przez Komisję do wczesnego wykrywania (S0) nie sygnalizuje poważnego krótkoterminowego ryzyka budżetowego (zob. wykres 2). Ponadto spodziewane jest, że potrzeby finansowe brutto pozostaną umiarkowane w krótkim okresie (zob. tabela 1).

Średnioterminowe zagrożenia dla stabilności finansów publicznych są na średnim poziomie. Z jednej strony analiza zdolności obsługi zadłużenia wskazuje na niskie ryzyko. W scenariuszu odniesienia przewiduje się, że dług sektora instytucji

rządowych i samorządowych pozostanie poniżej 60 % PKB do 2032 r. (zob. tabela 1). Ta ścieżka zadłużenia jest stosunkowo odporna na możliwe wstrząsy związane ze zmiennymi fiskalnymi, makroekonomicznymi i finansowymi, co ilustrują alternatywne scenariusze i symulacje stochastyczne, które w większości wskazują na niskie ryzyko (zob. wykresy 1 i 2). Z drugiej strony wskaźnik sygnalizujący lukę w stabilności finansów publicznych S1 wskazuje na średnie ryzyko, ponieważ potrzebny byłby wysiłek konsolidacyjny wynoszący 0,5 p.p. PKB, aby nie dopuścić do tego, by dług przekroczył 60 % PKB za 15 lat (zob. tabela 2). Ogólnie rzecz biorąc, średnie ryzyko odzwierciedla przede wszystkim początkowy deficyt pierwotny i przewidywany wzrost wydatków publicznych na ochronę zdrowia i opiekę długoterminową.

Długoterminowe zagrożenia dla stabilności finansów publicznych są na średnim poziomie. W perspektywie długoterminowej wskaźnik sygnalizujący lukę w stabilności finansów publicznych S2 (na poziomie 4,4 p.p. PKB) wskazuje na średnie ryzyko, podczas gdy analiza zdolności obsługi zadłużenia wskazuje na niskie ryzyko, w związku z czym poziom ryzyka ocenia się ogółem jako średni. Wskaźnik S2 sugeruje, że w celu ustabilizowania zadłużenia w perspektywie długoterminowej konieczne będzie zajęcie się presją budżetową wynikającą z kosztów opieki długoterminowej i ochrony zdrowia (zob. tabela 2).

Tabela A19.2: Mapa natężenia ryzyka dla stabilności finansów publicznych w Polsce

Perspektywa krótkoterminowa	Perspektywa średnioterminowa							Perspektywa długoterminowa				
	Ogółem (S0)	Ogółem (S1+AZOZ)	S1	Ogółem	Analiza zdolności obsługi zadłużenia (AZOZ)					S2	Ogółem (S2+AZOZ)	
					Scenariusze deterministyczne							Prognozy stochastyczne
					Scenariusz bazowy	Historyczne SSP	Niższe SSP	Niekorzystny stosunek „s.p.–s.w.”	Napięcia finansowe			
NISKIE	ŚREDNIE	ŚREDNIE	NISKIE	Ogółem	NISKIE	NISKIE	ŚREDNIE	NISKIE	NISKIE	ŚREDNIE	ŚREDNIE	
				Poziom zadłużenia (2032 r.), % PKB	54	52	60	58	54			
				Rok szczytowego zadłużenia	2032	2021	2032	2032	2032			
				Możliwość konsolidacji fiskalnej	81%	78%	86%	81%	81%			
				Prawdopodobieństwo, że wskaźnik zadłużenia przekroczy w 2026 r. poziom z 2021 r.						14%		
				Różnica pomiędzy 90. a 10. percentylem (p.p. PKB)						17		

(1) *Poziom zadłużenia* w 2032 r.: kolor zielony: poniżej 60 % PKB, kolor żółty: między 60 % a 90 %, kolor czerwony: ponad 90 %. (2) *Rok szczytowego zadłużenia* wskazuje, czy przewiduje się ogólny wzrost zadłużenia w ciągu następnej dekady. Kolor zielony: wczesny szczytowy poziom zadłużenia; kolor żółty: szczyt w okolicy środka okresu objętego prognozą; kolor czerwony: szczyt w późnym okresie. (3) *Pozycja możliwości konsolidacji fiskalnej* mierzy odsetek minionych sytuacji fiskalnych w kraju, które wiązały się z większą korektą niż zakłada scenariusz odniesienia. Kolor zielony: wysoka wartość, tj. zakładana sytuacja fiskalna jest wiarygodna w świetle standardów historycznych i w razie potrzeby pozostawia pole do wprowadzenia korekt; kolor żółty: średnia wartość; kolor czerwony: niska wartość. (4) *Prawdopodobieństwo, że wskaźnik zadłużenia przekroczy w 2026 r. poziom z 2021 r.*: kolor zielony: niskie prawdopodobieństwo, kolor żółty: średnie prawdopodobieństwo, kolor czerwony: wysokie prawdopodobieństwo (odzwierciedlające również początkowy poziom zadłużenia). (5) *Różnica pomiędzy 90. a 10. percentylem* mierzy niepewność w oparciu o rozkład długu pod presją 2000 różnych wstrząsów. Komórki zielone, żółte i czerwone wskazują na rosnącą niepewność.

Źródło: Komisja Europejska (więcej szczegółowych informacji na temat wielowymiarowego podejścia Komisji znajduje się w sprawozdaniu dotyczącym stabilności budżetowej z 2021 r.).