



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.5.2023 r.
SWD(2023) 621 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Sprawozdanie krajowe 2023 - Polska

Towarzyszący dokumentowi:

Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski na 2023 r., zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2023 r.

{COM(2023) 621 final}



European
Commission

Poland

2023 Country Report



OGÓLNY OPIS SYTUACJI GOSPODARCZEJ I ZATRUDNIENIA

Wojna napastnicza Rosji przeciwko Ukrainie wpłynęła na gospodarkę

Po pandemii COVID-19 nastąpiło szybkie ożywienie polskiej gospodarki, ale przewiduje się, że w 2023 r. wzrost gospodarczy znajdzie się w zastoju.

W okresie po pandemii Polska była jedną z najszybciej rosnących gospodarek w UE, na co korzystnie wpływało silne wsparcie polityczne, niskie bezrobocie i stały napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Rosyjska inwazja na Ukrainę wywarła jednak znaczną presję na gospodarkę. Wysokie ceny towarów wpływają niekorzystnie zarówno na realne dochody do dyspozycji (tj. dochody skorygowane o inflację), jak i wzrost konsumpcji, zwłaszcza zważywszy na duży udział energii w koszyku konsumenckim. Duża niepewność, pogarszające się nastroje gospodarcze oraz zwiększone koszty finansowania zewnętrznego mają wpływ na działalność gospodarczą, w szczególności inwestowanie. W efekcie w prognozie Komisji przewiduje się znaczne spowolnienie wzrostu gospodarczego w 2023 r., który będzie się kształtował na poziomie poniżej średniej UE.

Inflacja wzrasta gwałtownie w sytuacji rosnących globalnych cen energii oraz presji po stronie popytu wewnętrznego.

Oczekuje się, że w latach 2023 i 2024 stopa inflacji w Polsce pozostanie jedną z najwyższych w UE. Oprócz zakłóceń w globalnym łańcuchu dostaw i silnego wzrostu światowych cen towarów w 2022 r. nastąpił jeszcze wstrząs wywołany cenami energii. W rezultacie zwiększyły się koszty operacyjne przedsiębiorstw, co w sytuacji wyjątkowo dużego popytu zachęciło firmy do podniesienia cen na towary konsumpcyjne. Wraz ze spowolnieniem gospodarki inflacja

powinna zacząć stopniowo maleć w warunkach łagodzenia wąskich gardeł w dostawach, mniejszego popytu krajowego oraz spadku światowych cen towarów. Wciąż jednak istnieje ryzyko utrzymującej się wysokiej inflacji, biorąc pod uwagę wysokie oczekiwania inflacyjne i wzrost płacy nominalnej, jak również ekspansywny kurs polityki fiskalnej.

Bezrobocie utrzymuje się na rekordowo niskim poziomie i należy do najniższych w UE, co wywołuje poważne niedobory siły roboczej. Rekordowo niska stopa bezrobocia doprowadziła do ponownego niedoboru pracowników. Niski poziom uczestnictwa w rynku pracy niektórych grup ludności oraz kurczenie się populacji w wieku produkcyjnym negatywnie wpływają na podaż pracy. To z kolei utrudnia Polsce pełne wdrożenie Europejskiego filaru praw socjalnych i osiągnięcie krajowego celu w zakresie zatrudnienia na 2030 r. (zob. załącznik 14). Jednocześnie badania statystyczne przedsiębiorstw sugerują, że firmy napotykają problemy w znalezieniu pracowników o odpowiednich umiejętnościach, co wskazuje na znaczące niedopasowanie umiejętności. Oczekuje się, że dostosowanie na rynku pracy do spodziewanego spowolnienia wzrostu gospodarczego wynikać będzie raczej z niskiego wzrostu płac, aniżeli ze wzrostu bezrobocia, jako że firmy niechętnie zwalniają pracowników z uwagi na trudności w ich naborze. Szacuje się, że w wyniku reformy podatków „Polski Ład” z 2022 r. zmniejszyło się obciążenie podatkowe pracy z korzyścią dla pracowników o niższych dochodach oraz pracowników w starszym wieku opóźniających przejście na emeryturę, natomiast wzrósł klin podatkowy ⁽¹⁾ dla osób samozatrudnionych o wyższych dochodach. Reforma ta powinna

⁽¹⁾ Klin podatkowy to stosunek podatku dochodowego od osób fizycznych i składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawcę i pracownika, bez świadczeń rodzinnych, do łącznych kosztów pracy.

też pobudzić podaż pracy w perspektywie średnioterminowej ⁽²⁾.

Udana integracja osób przesiedlonych z Ukrainy pomogła rynkowi pracy, ale problemy utrzymują się. Bezprecedensowe wsparcie dla około 1 mln osób przesiedlonych z Ukrainy ⁽³⁾, które osiedliły się w Polsce, przyczyniło się do ich szybkiej integracji na rynku pracy. Według szacunków OECD ⁽⁴⁾ dzięki temu do końca 2022 r. podaż pracy w Polsce zwiększyła się o 2,1 %, co złagodziło niedobór pracowników, zwłaszcza w sektorze usług. Choć 60 % osób, które osiedliły się w Polsce do kwietnia 2022 r., znalazło pracę, wiele z nich narażonych jest na niepełne zatrudnienie i niedopasowanie umiejętności ⁽⁵⁾. Szybki wzrost liczby ludności zwiększył ponadto potrzeby mieszkaniowe w regionach, w których już przed wojną były one znaczne, oraz wywarł presję na usługi użyteczności publicznej, w tym system edukacji (zob. załącznik 17). W roku szkolnym 2022/23 ponad 192 000 z szacowanej liczby 500 000 dzieci przesiedlonych z Ukrainy uczęszczało w Polsce do szkół i przedszkoli; w efekcie czego łączna liczba dzieci w szkołach i przedszkolach wzrosła o 3 %, przy czym na dużych obszarach zurbanizowanych odsetek ten jest jeszcze wyższy ⁽⁶⁾.

Konkurencyjność Polski pozostała odporna na wstrząs energetyczny

⁽²⁾ Komisja Europejska, Wspólne Centrum Badawcze, obliczenia oparte na modelu EUROMOD, wersja 15.0+. Reakcje podaży pracy oszacowano za pośrednictwem EUROLAB (szczegółowe informacje: zob. Narazani, E., Colombino, U. i Palma B., (2021) „EUROLAB: A Multidimensional Labour Supply-Demand Model for EU Countries” [EUROLAB: wielowymiarowy model podaży pracy – popytu na pracę dla państw UE], Komisja Europejska, JRC127383).

⁽³⁾ Na dzień 27 marca 2023 r. liczba osób posiadających status uchodźcy wynosiła 997 tys.

⁽⁴⁾ OECD (2022 r.), „The potential contribution of Ukrainian refugees to the labour force in European host countries” [Potencjalny udział uchodźców z Ukrainy w sile roboczej europejskich państw przyjmujących], OECD Publishing, Paryż.

⁽⁵⁾ OECD (2023 r.), OECD Economic Surveys: Poland 2023 [Badania gospodarcze OECD: Polska 2023], OECD Publishing, Paryż.

⁽⁶⁾ Unia Metropolii Polskich (2022), [Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse](#).

i rosnące koszty pracy. Wzrost cen energii na świecie wywołał silny wstrząs związany z niekorzystnymi warunkami handlu w 2022 r., co przyczyniło się do znacznego pogorszenia salda obrotów bieżących Polski. Konkurencyjność kosztowa utrzymała się jednak na stabilnym poziomie dzięki deprecjacji złotego i przyrostom wydajności pracy. Znalazło to odzwierciedlenie w silnym eksporcie, o czym świadczy zwiększenie udziału polskich eksporterów w światowym rynku, a także znaczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Koszty pracy w Polsce należą do najniższych w UE.

Sektor bankowy wykazuje się odpornością. W polskim sektorze bankowym nastąpiło szybkie ożywienie po pandemii, napędzane znacznym wzrostem PKB w 2021 r. i w pierwszych miesiącach 2022 r. Wyplacalność jest odpowiednia, zaś finansowanie i płynność utrzymują się na stabilnych poziomach znacznie powyżej ustawowych wymogów minimalnych. Po wzroście stóp procentowych znacząco poprawiła się rentowność banków, ale w przyszłości mogą na nią negatywnie wpłynąć koszty związane z możliwym unieważnieniem w sądach pozostałych do spłacenia kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych, jak również koszty wakacji kredytowych przyjętych przez rząd w lipcu 2022 r. Może to mieć również konsekwencje dla podaży kredytów (zob. załącznik 18). W 2022 r. nastąpiło gwałtowne spowolnienie udzielania kredytów dla sektora prywatnego, w szczególności kredytów mieszkaniowych, w sytuacji wzrostu kosztów finansowania zewnętrznego i surowszych standardów kredytowania przez banki.

Finanse publiczne znajdują się pod presją. Według prognozy Komisji deficyt budżetowy ma się zwiększyć z 3,7 % PKB w 2022 r. do 5,0 % PKB w 2023 r. Wzrosnąć mają także łączne wydatki na obronność, a jednocześnie obciążeniem dla budżetu są też środki wsparcia energetycznego. Łączne wydatki na pomoc wysiedleńcom z Ukrainy, które w 2022 r. były najwyższe w UE, mają się zmniejszyć. Choć zakłada się, że większość środków wsparcia energetycznego zostanie wycofana, wprowadzona w 2022 r. reforma

podatku dochodowego od osób fizycznych (tzw. „Polski Ład”) spowodowała stałe obniżenie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych (zob. załącznik 19). W 2024 r. przewiduje się spadek deficytu do 3,7 % PKB. Relacja długu publicznego do PKB ma się utrzymać poniżej 60 %, mimo że do 2024 r. będzie umiarkowanie wzrastać.

Wyzwania nadal występują w dziedzinie stabilności, efektywności i przejrzystości finansów publicznych. Utrzymanie bardzo niskiego wieku emerytalnego (dla kobiet i niektórych zawodów) w sytuacji szybkiego starzenia się społeczeństwa stwarza ryzyko zwiększenia się w przyszłości ubóstwa wśród osób starszych lub znacznego wzrostu przyszłych wydatków publicznych na emerytury. Może to wyrzucić presję na stabilność finansów publicznych w perspektywie średnio- i długoterminowej. W ostatnich latach poprawa w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych przyczyniła się do wyższych dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, ale wciąż istnieje duże pole do zwiększenia efektywności wydatków publicznych na świadczenia społeczne, inwestycje publiczne i udzielanie zamówień publicznych. Niezależny nadzór budżetowy i średniookresowe ramy budżetowe wciąż odgrywają niewielką rolę, a ostatnie praktyki budżetowe wykorzystujące środki pozabudżetowe ograniczają przejrzystość i rolę parlamentu.

Rozwiązanie problemów strukturalnych przyczyni się do trwałego wzrostu gospodarczego

Notuje się silny wzrost wydajności, ale niskie poziomy inwestycji i innowacji oraz wyzwania w systemie edukacji ograniczają potencjał wzrostu gospodarczego Polski. Wydajność pracy w Polsce rośnie w tempie należącym do najszybszych w UE, do czego przyczyniają się integracja Polski w globalnych łańcuchach wartości, transfer technologii i stosunkowo dobrze wykwalifikowana ludność (zob. załącznik 12). Relatywnie wysoka stopa „narodzin” i „zgonów” polskich przedsiębiorstw wskazuje na niewielkie przeszkody w podziale

zasobów⁽⁷⁾. Poziomy wydajności pracy pozostają jednak poniżej średniej UE, choć między regionami Polski występują duże różnice (zob. załącznik 17). Przeszkodą w zielonej i cyfrowej transformacji są braki umiejętności cyfrowych wśród pracowników, zwłaszcza niedobór specjalistów w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (zob. załączniki 5 i 10), oraz niskie wskaźniki uczestnictwa dorosłych w uczeniu się (zob. załącznik 14). Niski odsetek absolwentów nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki może ograniczać potencjał badawczy i innowacyjny kraju (zob. załącznik 11). Wykorzystanie technologii w biznesie wciąż jest niedostateczne w porównaniu ze średnią UE, a MŚP wykazują się słabym poziomem innowacji. System edukacji nadal boryka się z problemem braku nauczycieli niektórych przedmiotów oraz przeludnienia szkół w dużych miastach. Prowadzi to do gorszych wyników w nauce i pogłębia nierówności edukacyjne.

Słabości otoczenia działalności gospodarczej ograniczają inwestycje prywatne. Udział inwestycji prywatnych w PKB utrzymuje się poniżej średniej UE i poziomów w państwach o porównywalnych gospodarkach, pod niekorzystnym wpływem obciążającego i niestabilnego otoczenia regulacyjnego. Skuteczność administracji i cyfrowa administracja publiczna również plasują się poniżej średniej UE, w kontekście: (i) pogorszenia wskaźników jakości zarządzania; (ii) braku skutecznych konsultacji publicznych oraz (iii) niedociągnięć w zakresie udzielania zamówień publicznych (zob. załączniki 12 i 13). Utrzymują się obawy dotyczące praworządności w Polsce, w tym niezależności sądownictwa. Wśród przedsiębiorstw postrzegany poziom skuteczności ochrony inwestycji przez prawo i sądy jest bardzo niski w porównaniu ze średnią UE (zob. załącznik 12).

W systemie ochrony zdrowia i opieki długoterminowej utrzymują się dalsze wyzwania, podczas gdy efekty zdrowotne

⁽⁷⁾ Stopa rotacji przedsiębiorstw przekracza średnią UE (18,9 % w stosunku do 16,1 % w 2020 r.), podobnie jak odsetek przedsiębiorstw wysokiego wzrostu (9,8 % w stosunku do 9,4 %).

uległy pogorszeniu. Pandemia wywołała bardzo niekorzystne skutki, o czym świadczą gwałtowny spadek średniego trwania życia i wysoka umieralność w porównaniu ze średnią UE (zob. załącznik 16). W systemie ochrony zdrowia utrzymują się problemy, system podstawowej opieki zdrowotnej jest słaby, a poziom niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki zdrowotnej i długoterminowej – wysoki. Sytuację pogarszają braki personelu medycznego, o czym świadczą jedne z najniższych w UE wskaźniki wyrażające stosunek liczby lekarzy i pielęgniarek do liczby ludności w Polsce. Polska jest też jednym z państw o najniższym poziomie wykorzystania usług e-zdrowia w UE. System opieki długoterminowej jest niewystarczający w stosunku do potrzeb starzejącej się ludności z powodu małej dostępności opieki środowiskowej (zob. załącznik 14).

Zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bardziej trwałego wzrostu gospodarczego będzie miało przyspieszenie transformacji energetycznej i ekologicznej. W polskim koszyku energetycznym dominują paliwa kopalne i do początku 2023 r. był on silnie uzależniony od importu z Rosji. Aby przeprowadzić skuteczną dekarbonizację gospodarki oraz poprawić bezpieczeństwo energetyczne i przystępność cenową energii w tempie wymaganym do osiągnięcia celów klimatycznych i energetycznych UE, Polska powinna zwiększyć wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE). Obecnie OZE stanowią zaledwie około 11 % krajowego koszyka energetycznego.

Polska osiąga dość dobre postępy w realizacji niektórych celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju (SDG), ale jej wyniki są gorsze od średniej UE w przypadku celów dotyczących działań w dziedzinie klimatu, wyeliminowania głodu, innowacyjności, zrównoważonych miast i równości płci. Choć Polska poprawia swoje wyniki w zakresie niektórych wskaźników SDG związanych ze zrównoważeniem środowiskowym, oddala się jednak od celów dotyczących przystępnej cenowo czystej energii (SDG 7), życia pod wodą (SDG 14) i wyeliminowania głodu (SDG 2). Jeżeli chodzi o przystępną cenowo czystą energię, w Polsce odnotowano wzrost emisji netto gazów cieplarnianych na mieszkańca (SDG 13: działania w dziedzinie klimatu),

pomimo postępów w zwiększeniu udziału energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii brutto. Polska poprawia ponadto swoje wyniki w zakresie wzrostu gospodarczego i godnej pracy (SDG 8) oraz innowacyjności, przemysłu i infrastruktury (SDG 9), ale pozostaje w tyle, jeżeli chodzi o dobrą jakość edukacji (SDG 4) w stosunku do porównywalnych państw UE. Wzrosły też wydatki na sądy (SDG 16), ale konieczne są dalsze środki na rzecz wzmocnienia niezależności sądownictwa w Polsce.

Oprócz wsparcia z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, którego celem jest rozwiązanie wielu kluczowych problemów (zob. sekcja 2), z jakimi boryka się Polska, kraj ten korzysta także ze znacznej kwoty unijnych funduszy spójności, wynoszącej 88,3 mld EUR w latach 2021–2027 (zob. załącznik 4).

Ramka dotycząca działań w ramach polityki energetycznej w Polsce

Polska przyjęła środki łagodzące skutki inflacji cen energii. Przewiduje się, że w 2023 r. koszty budżetowe brutto środków wsparcia w dziedzinie energii wyniosą 1,7 % PKB. Większość środków nie zachowuje sygnału cenowego i nie jest ukierunkowana na podmioty znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji. Ogółem środki wsparcia w dziedzinie energii obowiązują do końca 2023 r.

W 2023 r. rząd zastąpił pierwszy zestaw środków, który obejmował głównie obniżki stawek VAT od energii oraz powszechne dodatki dla gospodarstw domowych zależne od źródła ogrzewania, programem zamrożenia cen za energię elektryczną i gaz. W przypadku energii elektrycznej obowiązuje dwuprogowy system zakładający zamrożenie cen na poziomie z 2022 r. dla gospodarstw domowych w ramach limitów opartych na średnim zużyciu energii elektrycznej przez gospodarstwa domowe. Po przekroczeniu tych limitów pułap cenowy ustalony jest na wyższym poziomie. Wyższy pułap cenowy obowiązuje także w przypadku MŚP. Ceny gazu również zostały zamrożone na poziomie z 2022 r. dla gospodarstw domowych i najbardziej wrażliwych odbiorców, bez limitów zużycia. Program dotyczący cen gazu obejmuje element ukierunkowany: gospodarstwa domowe o niskich dochodach mogą wnioskować o refundację kwoty odpowiadającej podatkowi VAT za każdy opłacony rachunek. Program cen energii elektrycznej zawiera mechanizm finansowania wyższego pułapu cenowego w oparciu o opodatkowanie nieoczekiwanych zysków. Rząd wprowadził opłaty ograniczające dochody producentów i sprzedawców energii zgodnie z rozporządzeniem Rady 2022/1854. Opłaty te są gromadzone przez specjalny Fundusz Wyłaty Różnicy Ceny, który rekompensuje przedsiębiorcom sprzedającym energię dochody utracone z powodu sprzedaży po cenie niższej od rynkowej. Zakłada się więc, że program ten jest neutralny dla wysokości deficytu.

Polska stosuje składkę solidarnościową UE na mocy rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 ⁽⁸⁾.

Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo dostaw energii, Polska zmniejszyła swoją zależność od importu paliw kopalnych z Rosji i zrealizowała ważne projekty infrastruktury mające na celu dywersyfikację dostaw. Są to między innymi gazociąg Baltic Pipe oraz dwa gazowe połączenia międzysystemowe ze Słowacją i Litwą. Polska przedsięwzięła także pewne środki promujące efektywność energetyczną, w tym program „Czyste Powietrze Plus”, oraz oszczędność energii.

⁽⁸⁾ Obowiązkowa, tymczasowa składka o stawce wynoszącej co najmniej 33 % nadzwyczajnych i nieoczekiwanych zysków przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorach ropy naftowej, gazu, węgla i rafinerii. Oblicza się ją na podstawie dochodu podlegającego opodatkowaniu w roku podatkowym 2022 lub w roku podatkowym 2023, wykraczającego poza 20-procentowy wzrost średniego rocznego dochodu podlegającego opodatkowaniu w latach 2018–2021.

PLAN ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI JEST W TRAKCIE REALIZACJI

Plan odbudowy i zwiększania odporności (KPO) Polski, zatwierdzony w czerwcu 2022 r., dotyczy wielu z najważniejszych wyzwań, z jakimi zmagają się ten kraj. KPO obejmuje środki na łączną kwotę 35,4 mld EUR, skupione wokół sześciu głównych obszarów polityki: transformacji ekologicznej; cyfryzacji; zdrowia; konkurencyjności i innowacji; zrównoważonego transportu; jakości instytucji. Szacuje się, że skutki gospodarcze funduszu NextGenerationEU w Polsce mogłyby doprowadzić do wzrostu PKB o 1,1–1,8 % do 2026 r. oraz przełożyć się na 105 000 dodatkowych miejsc pracy. Dodatkowe zasoby na dotacje dostępne dla Polski za pośrednictwem rozdziału REPowerEU wynoszą 2,76 mld EUR.

Ze względu na późne przyjęcie w czerwcu 2022 r. realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Polski znacznie się opóźniła. Wzmocnienie niezależności i bezstronności sądów oraz poprawa sytuacji sędziów, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych i dotyczących immunitetu sędziowskiego, to warunek wstępny konieczny do tego, by Komisja wypłaciła Polsce jakiegokolwiek środki i zapewniła ochronę interesów finansowych Unii, umożliwiając szybkie i konsekwentne wdrożenie planu. Polska zaczęła realizować kluczowe działania KPO, między innymi reformy w obszarach ram budżetowych, ochrony zdrowia, transformacji cyfrowej, efektywności energetycznej i rynku pracy. Choć Polska oficjalnie nie przedłożyła dodatków do planu ani rozdziału REPowerEU, dyskusje z Komisją na ten temat są w toku. Polska zapowiedziała ponadto, że zamierza zaciągnąć dodatkowe pożyczki.

Poniższy bardziej szczegółowy przegląd środków wdrażanych na podstawie KPO w żaden sposób nie przesądza o formalnym

zatwierdzeniu lub odrzuceniu przez Komisję wniosków o płatność.

KPO przewiduje reformy mające na celu modernizację i uproszczenie zarządzania finansami publicznymi. Do reform tych należy: wprowadzenie nowego modelu zarządzania budżetem i nowych średniookresowych ram budżetowych oraz rozszerzenie zakresu stabilizującej reguły wydatkowej na więcej jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych.

KPO obejmuje szereg środków rynku pracy mających zwiększyć wskaźnik zatrudnienia, wzmocnić instytucje i zaradzić problemowi niedoboru pracowników. Środki te obejmują: (i) poprawę dostępności placówek opieki nad dziećmi; (ii) modernizację publicznych służb zatrudnienia oraz (iii) przeciwdziałanie segmentacji rynku pracy przez ograniczenie nierówności pod względem składek na ubezpieczenia społeczne między różnymi rodzajami umów o pracę.

Reformy usprawniające koordynację w różnych dziedzinach kształcenia i szkolenia mają zapewnić pracownikom umiejętności, na które jest większe zapotrzebowanie wśród pracodawców, oraz zwiększyć uczestnictwo w uczeniu się dorosłych. Dodatkowe środki dotyczą badań naukowych i innowacji i obejmują ustanowienie ram prawnych w celu przyspieszenia procesów robotyzacji, cyfryzacji i innowacji w przemyśle. KPO zakłada także zmiany w zarządzaniu wewnętrznym instytucji badawczych mające usprawnić współpracę między nauką i przemysłem. Decyzja Polski o zakupie sprzętu cyfrowego dla szkół oraz o przyjęciu ram strategicznych na rzecz rozwoju umiejętności cyfrowych poprawi umiejętności cyfrowe uczniów i osób dorosłych.

Reformy w ochronie zdrowia mają sprawić, by system opieki zdrowotnej był

bardziej skuteczny i wydajny, a także poprawić dostępność i jakość świadczeń zdrowotnych, między innymi dzięki szerszemu wykorzystaniu rozwiązań cyfrowych. Kolejne środki mają na celu rozwój umiejętności pracowników opieki zdrowotnej oraz wzmocnienie zdolności w zakresie szkoleń personelu medycznego.

Zielona i cyfrowa transformacja gospodarki leży u podstaw działań politycznych przewidzianych w KPO Polski. Około 43 % łącznej alokacji w ramach KPO Polski przeznaczono na cele ekologiczne. Planowane ekologiczne reformy i inwestycje mają na celu: (i) zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych (w tym lądowych i morskich, fotowoltaiki, inteligentnych sieci, wodoru odnawialnego i wodoru niskoemisyjnego); (ii) zwiększenie efektywności energetycznej; (iii) poprawę jakości powietrza oraz (iv) rozwój zrównoważonego transportu. Oczekuje się, że wprowadzenie tych środków pomoże Polsce w osiągnięciu celów klimatycznych i energetycznych na 2030 r.

Około 21,3 % łącznej alokacji w ramach KPO Polski przeznaczono na cele cyfrowe. Środki te obejmują: (i) poprawę łączności; (ii) aktualizację przepisów i infrastruktury systemów administracji publicznej; (iii) wprowadzenie ustrukturyzowanych faktur elektronicznych oraz (iv) znaczne usprawnienie krajowych systemów cyberbezpieczeństwa.

KPO przewiduje reformy mające na celu ograniczenie obciążeń administracyjnych i regulacyjnych, poprawę jakości stanowienia prawa oraz nowelizację ustawy o planowaniu przestrzennym. Reformy te zakładają zwiększenie roli oceny skutków oraz większe zaangażowanie zainteresowanych stron w procesy kształtowania polityki i stanowienia prawa. Dalsze działania mają zwiększyć niezależność i bezstronność sądów oraz zapewnić skuteczny audyt i monitorowanie KPO. W szczególności obejmują one reformę systemu środków dyscyplinarnych stosowanych wobec sędziów oraz zapewnienie, by sędziowie, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, mieli prawo do odwołania się.

Polska zaczęła wdrażać kluczowe elementy (zob. załącznik 3). Do reform będących w trakcie realizacji należą reformy w dziedzinie ram budżetowych, ochrony zdrowia, transformacji cyfrowej, efektywności energetycznej, opieki nad dziećmi, rynku pracy, otoczenia działalności gospodarczej, w tym sądownictwa, nauki i przemysłu. Działania te kładą też podwaliny pod ważne inwestycje, na przykład w energooszczędne mieszkania, sieci szerokopasmowe w całej Polsce lub zrównoważoną gospodarkę wodną. 37 kamieni milowych objętych pierwszą transzą planu, w wysokości 4,22 mld EUR, oczekuje jeszcze na formalną ocenę. Do najważniejszych realizowanych obecnie działań należą:

- zwiększenie dostępu do wysokiej jakości opieki nad dziećmi do lat trzech w ramach programu „Maluch+”;
- nowelizacja ustawy o finansach publicznych rozszerzająca zakres stabilizującej reguły wydatkowej celem zwiększenia przejrzystości i skuteczności zarządzania finansami publicznymi;
- zmiany przepisów dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki w celu wzmocnienia mechanizmów współpracy między nauką i przemysłem;
- zmiany legislacyjne w celu ograniczenia obciążenia administracyjnego przedsiębiorstw i obywateli;
- nowa ustawa o wspieraniu automatyzacji i cyfryzacji oraz innowacyjności przedsiębiorstw przez wprowadzenie ulgi podatkowej za większe wykorzystanie robotów;
- nowelizacja ustawy o inwestycjach w zakresie lądowych farm wiatrowych oraz zmiany regulacyjne promujące wytwarzanie energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych w celu poprawy warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii.

- Polska zobowiązała się do reformy **systemu środków dyscyplinarnych stosowanych wobec sędziów** oraz do ustanowienia procedury umożliwiającej odwołanie się do niezależnego sądu sędziom, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.
- **Wejście w życie zmiany rozporządzenia w sprawie Polskiej Strefy Inwestycji** w celu stworzenia nowego modelu udzielania wsparcia finansowego przedsiębiorstwom podejmującym działalność w specjalnych strefach ekonomicznych.
- **Przyjęcie nowej ustawy o planowaniu przestrzennym**, wprowadzającej wymóg opracowania i przyjęcia przez wszystkie gminy długoterminowej strategii związanej z zagospodarowaniem terenu w gminie.
- **Ograniczenie segmentacji rynku pracy** przez zapewnienie, aby wszystkie cywilnoprawne umowy o pracę podlegały składkom na ubezpieczenia społeczne.
- **Strategiczny przegląd opieki długoterminowej służący określeniu priorytetów reformy w celu poprawy efektywności i jakości.**
- **Poprawa warunków dla rozwoju technologii wodorowych oraz innych gazów zdekarbonizowanych.** Ten cel ma zostać osiągnięty przez: (i) wejście w życie ustawy określającej zasady dotyczące wodoru oraz (ii) wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla stacji tankowania wodoru.
- **Reforma poprawiająca warunki dla rozwoju odnawialnych źródeł energii.** Oczekuje się, że zmiana ustawy o odnawialnych źródłach energii poprawi warunki funkcjonowania klastrów energii i wdrażania wspólnych modeli prosumentów energii ⁽⁹⁾.
- **Publikacja ram współfinansowania projektów w zakresie sieci szerokopasmowych zapewniających powszechny dostęp do szybkiego internetu.** Jest to część szerszej reformy mającej na celu zagwarantowanie powszechnego dostępu do szybkiego internetu i usług cyfrowych w całej Polsce.
- **Podpisanie – w drodze otwartych i konkurencyjnych przetargów – umów na elektryfikację 478 km linii kolejowych i ich modernizację zgodnie ze standardami TEN-T ⁽¹⁰⁾.**
- **Wejście w życie aktu ustawodawczego zapewniającego system monitorowania i kontroli dostaw leków.** Celem tej reformy jest wprowadzenie ram regulacyjnych ułatwiających produkcję leków w Polsce oraz przyciągnięcie inwestycji w nowe zakłady produkujące leki w kraju.

⁽⁹⁾ Prosumenci to przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe, które zarówno wytwarzają energię elektryczną (na przykład z pomocą paneli słonecznych na dachu), jak i ją zużywają. Prosumenci mogą (lecz nie muszą) sprzedawać nadwyżki wytwarzanej energii elektrycznej do sieci elektroenergetycznej, a następnie zużywać tę energię z sieci, kiedy ich panele słoneczne nie wytwarzają dość energii elektrycznej na pokrycie bezpośrednich potrzeb.

⁽¹⁰⁾ Transeuropejska sieć transportowa (TEN-T) to sieć dróg, linii kolejowych, dróg wodnych oraz portów lotniczych, łączących państwa członkowskie UE i inne kraje europejskie. Komisja Europejska ustanowiła TEN-T, aby promować rozwój zrównoważonego i efektywnego systemu transportu, który przyczynia się do wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy oraz dobrostanu obywateli.

DALSZE PRIORYTETY

Oprócz wyzwań uwzględnionych w KPO Polska zмага się z dodatkowymi problemami, których plan w pełni nie obejmuje. Szybkie starzenie się społeczeństwa wywiera presję na system emerytalny. Wyzwaniem jest wciąż efektywność wydatków publicznych na politykę społeczną i inwestycje w tym obszarze, a jednocześnie stwierdza się uchybienia w zakresie przejrzystości finansów publicznych. Konieczne są dalsze działania, by rozwiązać problem niedopasowania umiejętności oraz niedociągnięć w systemie edukacji. Potrzeba też dodatkowych środków służących ograniczeniu zależności od paliw kopalnych i przyspieszeniu zielonej transformacji. Poprawa klimatu inwestycyjnego mogłaby ponadto pobudzić inwestycje prywatne. Sprostanie tym wyzwaniom pomogłoby też Polsce poczynić dalsze postępy w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju (SDG), w przypadku których istnieje pole do poprawy, zwłaszcza w przypadku SDG dotyczących przystępnej cenowo czystej energii (SDG 7) oraz dobrej jakości edukacji (SDG 4) (zob. załącznik 1).

Zapewnienie efektywnych, stabilnych i przejrzystych finansów publicznych w sytuacji starzenia się społeczeństwa.

Szybkie starzenie się społeczeństwa wywiera presję na system emerytalny. Polska jest jednym z najszybciej starzejących się państw UE. Przewiduje się, że w ciągu czterdziestu lat odsetek osób powyżej 80. roku życia wzrośnie niemal trzykrotnie, z 4 % ludności w 2019 r. do 12 % w 2060 r., przy czym gwałtowny wzrost nastąpi od 2040 r. Obowiązujący system emerytalny zakłada jednak wiek emerytalny, który nie wzrasta, mimo że średnie dalsze trwanie życia i liczba

lat spędzonych na emeryturze stale rosną. Oznacza to, że świadczenia z publicznego systemu emerytalnego w ujęciu względnym będą się szybko zmniejszać, a ubóstwo wśród osób starszych może wzrosnąć⁽¹¹⁾. Kobiety bardziej odczuwają tę sytuację z powodu krótszego okresu składkowego i niższych łącznych dochodów stanowiących podstawę wymiaru emerytury. Aby zasadniczo utrzymać obecny poziom adekwatności świadczeń emerytalnych bez wydłużenia okresu aktywności zawodowej, rząd musiałby zwiększyć wydatki publiczne na emerytury o 6,7 % PKB w 2070 r.⁽¹²⁾ Świadczenia z dobrowolnych systemów oszczędzania⁽¹³⁾ w ramach tzw. trzeciego filaru emerytalnego najprawdopodobniej nie wystarczą, by zrekompensować utratę dochodów emerytalnych, zważywszy na niskie składki wpłacane do tych dobrowolnych programów, mimo że pewne rozwiązania, takie jak mechanizm automatycznego uczestnictwa przewidziany w pracowniczych planach kapitałowych (PPK), łagodzi to ryzyko.

Ostatnie zmiany w powszechnym i specjalnych systemach emerytalnych zapewniły bardziej hojne wypłaty świadczeń emerytalnych dla obecnych emerytów, ale wiąże się to z wysokimi kosztami. Wprowadzone niedawno 13. i 14.

⁽¹¹⁾ Przyszłe świadczenia z publicznego systemu emerytalnego dla nowych emerytów w ujęciu względnym znacznie się zmniejszą: z 54 % ostatniego wynagrodzenia w 2019 r. do około 25 % w 2060 r.

⁽¹²⁾ Obliczenia Komisji na podstawie „The 2021 Ageing Report: Economic and Budget Projections for the EU Member States (2019–2070)” [Sprawozdanie z 2021 r. na temat starzenia się społeczeństwa: prognozy gospodarcze i budżetowe dla państw członkowskich UE (2019–2070)], Institutional Paper 148, 2021 r., Bruksela.

⁽¹³⁾ Do systemów oszczędzania należą: PPE – pracownicze programy emerytalne; IKE – indywidualne konto emerytalne; IKZE – indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego oraz PPK – pracownicze plany kapitałowe.

świadczenia emerytalne⁽¹⁴⁾ zwiększyły roczne wydatki na emerytury o blisko 10 %⁽¹⁵⁾. Świadczenia ze specjalnego systemu emerytalnego dla rolników (KRUS) również rozszerzono w ostatnich latach, tak że obejmują one: (i) 13. i 14. wypłatę emerytury; (ii) prawo do kontynuowania działalności w czasie pobierania świadczenia (od czerwca 2022 r.) oraz (iii) dodatek dla wyrównania podstawowej emerytury rolniczej z minimalną emeryturą wypłacaną z powszechnego systemu⁽¹⁶⁾. Zmiany te ograniczają zachęty dla pracowników do kontynuowania pracy po osiągnięciu stosunkowo niskiego wieku emerytalnego oraz do przechodzenia ze specjalnego systemu emerytalnego dla rolników (KRUS) do powszechnego systemu emerytalnego (ZUS). Jedną z zmian wprowadzonych w drodze reformy systemu podatkowego z 2022 r. w ramach „Polskiego Ładu” obejmowała zmniejszenie obciążenia podatkowego pracowników opóźniających przejście na emeryturę poza ustawowy wiek w celu przedłużenia życia zawodowego (zob. załącznik 19).

Nastąpiła poprawa w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych, ale wciąż istnieje duże pole do zwiększenia efektywności wydatków publicznych na świadczenia społeczne i inwestycje publiczne. Luka w podatku VAT zmniejszyła się do 11,3 % w 2020 r., ale nadal jest większa od notowanej w większości innych państw UE, co sugeruje możliwość dalszej poprawy⁽¹⁷⁾ (zob. załącznik 19). Świadczenia społeczne są w dużej mierze nieukierunkowane i niezależne od wysokości dochodów na

poziomie gospodarstwa domowego, w szczególności dotyczy to kosztownych świadczeń na dziecko (program „Rodzina 500+”). Efektem tego jest system opieki społecznej o ograniczonej zdolności redystrybucji. Duża część wydatków publicznych trafia do gospodarstw domowych o wysokich dochodach, ponieważ najbogatsze 20 % Polaków otrzymuje taką samą część publicznych transferów pieniężnych jak najuboższe 20 %⁽¹⁸⁾. W 2022 r. wprowadzono nowe – w większości powszechne – środki wsparcia mające zrównoważyć rosnące koszty energii i utrzymania. Środki te jednak w niedostatecznym stopniu zachęcały do ograniczenia popytu na energię (zob. załącznik 7). Ponadto około jedna trzecia wydatków na inwestycje publiczne w Polsce nie przyniosła efektów w postaci wyższego poziomu lub lepszej jakości infrastruktury, które zostałyby osiągnięte przez najbardziej efektywne państwa o porównywalnych poziomach publicznego kapitału rzeczowego na mieszkańca⁽¹⁹⁾. Do obszarów o stosunkowo słabych wynikach należą: koordynacja między podmiotami, kompletność i jedność budżetu, finansowanie konserwacji, wybór projektów oraz nadzór nad portfelem i zarządzanie nim. Proces przeglądu wydatków, który mógłby poprawić ich efektywność, jest obecnie poddawany ponownej ocenie.

Niezależny nadzór budżetowy wciąż jest rozproszony, co ogranicza przejrzystość ram budżetowych. Polska nie posiada w pełni niezależnej instytucji fiskalnej, a działalność związana z monitorowaniem reguł fiskalnych jest rozproszona między różnymi organami, z których centralną rolę odgrywa Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Trzy instytucje publiczne mogą obecnie przeprowadzać oceny przestrzegania reguł fiskalnych i każda z nich stosuje odmienną metodykę, co skutkuje różnymi wnioskami i komunikatami, jak w przypadku oceny ustawy budżetowej

⁽¹⁴⁾ Od 2019 r. wszystkim emerytom wypłacana jest emerytura za 13. miesiąc (tj. dodatkowa wypłata oprócz zwykłej miesięcznej emerytury) na poziomie minimalnej stawki emerytalnej. Od 2021 r. wypłacana jest też 14. emerytura na poziomie emerytury minimalnej, przy czym emeryci o wyższych dochodach otrzymują obniżoną kwotę.

⁽¹⁵⁾ OECD (2021 r.), *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 indicators* [Przegląd emerytur w 2021 r.: wskaźniki OECD i G20], OECD Publishing, Paryż.

⁽¹⁶⁾ Szczegółowe informacje na temat tych zmian: zob. <https://www.krus.gov.pl/>.

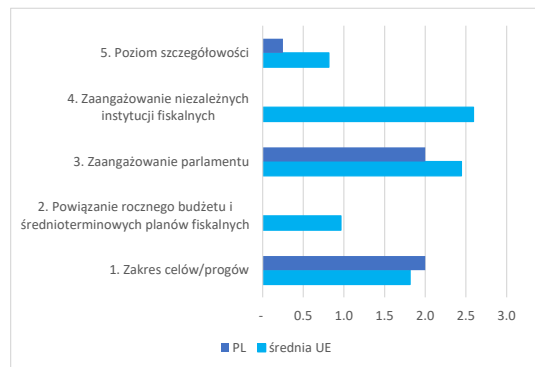
⁽¹⁷⁾ Komisja Europejska (2022) „VAT gap in the EU: report 2022” [Luka VAT w UE: sprawozdanie za 2022 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

⁽¹⁸⁾ OECD (2023 r.), *OECD Economic Surveys: Poland 2023* [Badania gospodarcze OECD: Polska 2023], OECD Publishing, Paryż.

⁽¹⁹⁾ MFW (2022), *Republic of Poland: Technical Assistance Report – Public Investment Management Assessment* [Rzeczpospolita Polska: Raport dotyczący pomocy technicznej – ocena zarządzania inwestycjami publicznymi], Country Report No. 2022/321.

z 2021 r. ⁽²⁰⁾. Zakres kompetencji NIK nie obejmuje prognoz makroekonomicznych ani budżetowych i żadnej niezależnej instytucji nie powierzono zadania oceny długoterminowej stabilności finansów publicznych lub przedstawiania szacunków kosztów parlamentowi. Średniookresowe ramy budżetowe w dalszym ciągu charakteryzują się słabymi punktami (zob. wykres 3.1).

Wykres 3.1: Indeks średniookresowych ram budżetowych



Polska uzyskuje wynik 0 za „powiązanie budżetu i średnioterminowych planów fiskalnych” oraz „zaangażowanie niezależnych instytucji fiskalnych”.

Źródło: Komisja Europejska, baza danych dotyczących zarządzania budżetem, wartości z 2021 r.

Praktyka finansowania nowych wydatków za pomocą funduszy pozabudżetowych prowadzi do narastania długu poza zakresem zwykłych praktyk i reguł budżetowych. Według własnych prognoz rządu dług publiczny poza zakresem krajowego hamulca zadłużenia ma wzrosnąć z 11 % PKB w 2022 r. do 14 % PKB w 2024 r. ⁽²¹⁾. Jest to głównie spowodowane rosnącym zadłużeniem funduszy pozabudżetowych zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), z których wspieranych jest coraz więcej

różnych rodzajów działalności. Obligacje emitowane przez BGK prawdopodobnie mają wyższe premie i rentowność w porównaniu z obligacjami emitowanymi przez Skarb Państwa, co prowadzi do ogólnie wyższych publicznych kosztów finansowania zewnętrznego, przy założeniu że pozostałe czynniki pozostają niezmienione. Mniejsze znaczenie ustawy budżetowej w ostatnich latach ogranicza przejrzystość i podważa rolę parlamentu w finansach publicznych ⁽²²⁾. Program konwergencji na 2023 r. zawiera plany włączenia do budżetu niektórych funduszy pozabudżetowych, w szczególności Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, oraz przewiduje stopniowe ograniczenie zaciągania pożyczek przez fundusze pozabudżetowe w celu finansowania wydatków publicznych.

Utrzymują się wyzwania w zakresie efektywnej procedury udzielania zamówień. Dzięki reformie z 2021 r. poprawiła się otwartość i przejrzystość systemów udzielania zamówień publicznych. W 2022 r. w około połowie przetargów publicznych uczestniczył tylko jeden oferent (zob. załącznik 12); to najwyższy odsetek wśród wszystkich państw UE. Bank Światowy szacuje, że potencjalne oszczędności wyniosą 5 % kosztów udzielania zamówień publicznych rocznie, jeżeli Polska zastosuje bardziej racjonalną pod względem kosztów strategię udzielania zamówień publicznych, bez konieczności zmiany obowiązujących ram regulacyjnych ⁽²³⁾.

Pozostałe wyzwania w dziedzinie edukacji i ochrony zdrowia

Pandemia pogłębiła istniejące wyzwania związane z jakością i inkluzywnością edukacji i ze wstępnych danych wynika, że umiejętności podstawowe uczniów w tym okresie pogorszyły się. W 2023 r. mocniej odczuwalny i bardziej

⁽²⁰⁾ Polskie Ministerstwo Finansów publikuje [sprawozdanie](#) roczne z wykonania budżetu, które uwzględnia również reguły fiskalne. Rada Polityki Pieniężnej przedstawia parlamentowi [ocenę](#) ex ante projektu budżetu, obejmującą prognozy makroekonomiczne oraz, w przeszłości, zgodność ze stabilizacyjną regułą wydatkową. NIK przedkłada parlamentowi [sprawozdanie](#) z wykonania ustawy budżetowej, w tym z przestrzegania krajowych reguł fiskalnych.

⁽²¹⁾ Ministerstwo Finansów (2022) [Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023–2026](#), Warszawa.

⁽²²⁾ NIK (2022) Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 r., Warszawa.

⁽²³⁾ Bank Światowy (2022) Poland Public Finance Review [Przegląd finansów publicznych Polski]. Waszyngton, Grupa Banku Światowego.

rozpowszechniony stał się problem niedoboru nauczycieli. Nadal występują problemy z rekrutacją nauczycieli i utrzymaniem ich na stanowiskach, głównie ze względu na niskie wynagrodzenia, niekorzystny wizerunek zawodu nauczyciela oraz pogarszające się warunki pracy⁽²⁴⁾. Pomimo szerokiej oferty możliwości szkoleniowych kształcących wykwalifikowanych nauczycieli odsetek nauczycieli w wieku poniżej 30 lat wynosi od mniej niż 5 % do 6 %, w porównaniu z około 40 % nauczycieli w wieku co najmniej 50 lat. Nauczyciele stażyści stanowią tylko 2,8 % wszystkich zatrudnionych w szkołach nauczycieli⁽²⁵⁾. Z powodu licznych zmian w systemie szkolnictwa szkoły i klasy są przeludnione, zwłaszcza w większych miastach. Zarówno w nowych programach nauczania, jak i nowym egzaminie maturalnym kładzie się ograniczony nacisk na kompetencje kluczowe. Ponieważ oświatowa subwencja ogólna rośnie wolniej niż wydatki, instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym muszą ograniczać inwestycje w infrastrukturę edukacyjną i zajęcia pozalekcyjne dla dzieci. Te cięcia mają wpływ na dzieci z rodzin w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej⁽²⁶⁾. W tej sytuacji Polska zamierza zwiększyć inkluzywność edukacji z pomocą funduszy UE. Wysiłki zmierzające do poprawy jakości szkolnictwa wyższego nadal napotykają trudności, w sytuacji gdy kwestionowane są wyniki pierwszej oceny instytucji szkolnictwa wyższego w ramach nowych przepisów.

W ostatnich latach zwiększył się niedobór siły roboczej w kluczowych sektorach koniecznych do zielonej transformacji. W 2022 r. w Polsce odnotowano niedobory pracowników w 33 zawodach, które wymagają specyficznych umiejętności lub wiedzy na potrzeby zielonej transformacji. Były to między innymi zawody hydraulika, instalatora urządzeń wodno-kanalizacyjnych, dekarza, elektryka budowlanego i wyspecjalizowanych

elektryków⁽²⁷⁾. W 2022 r. niedobór siły roboczej uznano za czynnik ograniczający produkcję w przemyśle (w przypadku 63,4 % firm) i budownictwie (74,6 % firm)⁽²⁸⁾. Odsetek niewykorzystania wolnych miejsc pracy wzrósł w kluczowych sektorach takich jak budownictwo (z 1,0 % w 2015 r. do 2,5 % w 2021 r.) i przetwórstwo przemysłowe (z 0,6 % w 2015 r. do 1,1 % w 2021 r.), choć w obu tych sektorach pozostaje na poziomie niższym od średniej UE w 2021 r. – odpowiednio 3,6 % i 1,9 %⁽²⁹⁾. Podnoszenie i zmiana kwalifikacji na potrzeby zielonej transformacji oraz promowanie rynków pracy sprzyjających włączeniu społecznemu to środki polityczne niezbędne do przyspieszenia przejścia na neutralność emisyjną i zapewnienia, by proces ten był sprawiedliwy (zob. załącznik 8).

Pomimo kompleksowej reformy systemu ochrony zdrowia, zaplanowanej w KPO, w niektórych obszarach wymagane są dalsze działania. Dotyczy to zwłaszcza profilaktycznych świadczeń zdrowotnych, podstawowej opieki zdrowotnej i opieki psychiatrycznej. Pomimo wysokiej liczby zgonów możliwych do uniknięcia dzięki profilaktyce programy promocji zdrowia i profilaktyki chorób nadal są niedostatecznie rozwinięte, a udział wydatków na profilaktyczną opiekę zdrowotną w 2019 r. obniżył się. Z uwagi na fakt, że liczba psychiatrów w stosunku do liczby ludności jest

⁽²⁴⁾ WUP Kraków (2023), [Barometr zawodów](#).

⁽²⁵⁾ Główny Urząd Statystyczny (2022), [Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2021/2022](#).

⁽²⁶⁾ NIK (2022), Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

⁽²⁷⁾ Dane dotyczące niedoborów pracowników na podstawie: Europejski Urząd ds. Pracy (2023), EURES Report on labour shortages and surpluses 2022 [Sprawozdanie EURES dotyczące niedoborów i nadwyżek siły roboczej w 2022 r.] Organy krajowe zgłaszają dane za pomocą kwestionariusza, w oparciu o dane administracyjne i inne źródła, za pośrednictwem krajowych urzędów koordynacji EURES (definicje niedoborów są różne, dlatego dane nie są porównywalne między państwami i obejmują szeroki wachlarz sektorów). Wymogi w zakresie umiejętności i wiedzy oparto na taksonomii umiejętności na potrzeby zielonej transformacji według ESCO – europejskiej klasyfikacji umiejętności, kompetencji, kwalifikacji i zawodów (w odniesieniu do zawodów na poziomie 4-cyfrowym ISCO, których jest łącznie 436). Przykłady wskazano w oparciu o ich „ekologiczną” ocenę według ESCO oraz odpowiednie sektory.

⁽²⁸⁾ Europejski sondaż przedsiębiorstw i konsumentów.

⁽²⁹⁾ Eurostat (JVS_A_RATE_R2).

najniższa w UE, psychiatryczna opieka zdrowotna w Polsce nie zapewnia kompleksowej i dostępnej opieki, zwłaszcza dla dzieci i nastolatków oraz mieszkańców mniejszych miast i obszarów wiejskich⁽³⁰⁾. Ponadto dominujący model opieki w zakresie zdrowia psychicznego oparty na hospitalizacji nie jest efektywny. Ministerstwo Zdrowia rozpoczęło reformy, których podstawowym założeniem jest zapewnienie w większym stopniu opieki w warunkach środowiskowych.

Ograniczenie zależności od paliw kopalnych i przyspieszenie zielonej transformacji

W polskim koszyku energetycznym nadal wyraźnie dominują paliwa kopalne. Około 90 % koszyka energetycznego Polski w 2021 r. pochodziło z paliw kopalnych. Sam węgiel stanowi około 60 % koszyka energetycznego i 72 % łącznej produkcji energii elektrycznej. Z odnawialnych źródeł energii (OZE), które wciąż są znacznie mniej dotowane niż paliwa kopalne, pochodziło zaledwie około 13 % koszyka energetycznego i tylko 18 % łącznej produkcji energii elektrycznej (zob. załącznik 6). Na dopłaty do paliw kopalnych, zwłaszcza węgla i ropy, Polska przeznaczająca więcej środków, niż wynosi średnia UE. Wydobywanie węgla kamiennego ma być stopniowo likwidowane, ale proces ten ma trwać aż do 2049 r.⁽³¹⁾ Choć ceny energii obniżyły się, perspektywy na następną zimę wciąż są niepewne, w związku z czym konieczne są nieustające wysiłki na rzecz strukturalnego ograniczenia popytu na gaz.

Polska podjęła szereg działań w celu ograniczenia swojej zależności od importu paliw kopalnych z Rosji. W 2021 r. 53 % wartości importu paliw do Polski pochodziło z Rosji⁽³²⁾. W ostatnim czasie Polska

zakończyła kilka inwestycji infrastrukturalnych dotyczących gazu, finansowanych ze środków krajowych i unijnych funduszy polityki spójności, co umożliwiło znaczną dywersyfikację dostaw gazu ziemnego i zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, począwszy od drugiej połowy 2022 r. (zob. załącznik 7). Oprócz tego zasadniczym elementem zapewnienia bezpieczeństwa dostaw jest ograniczenie zależności Polski od paliw kopalnych.

Obecne działania zmierzające do dekarbonizacji gospodarki nie są dobrze dostosowane do celów klimatycznych i energetycznych UE na 2030 r. Proces dekarbonizacji w Polsce przebiega znacznie wolniej niż w innych państwach członkowskich UE. W porównaniu z 2005 r. emisje gazów cieplarnianych w Polsce w 2021 r. zmniejszyły się zaledwie o 1 %, podczas gdy w UE spadek ten wyniósł średnio 24 %⁽³³⁾. Poziom emisji z sektora energetycznego jest wciąż wysoki i duży jest wpływ opłat emisyjnych na gospodarkę. Polska jest też w tyle pod względem redukcji emisji w sektorach nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji, między innymi w budownictwie i transporcie (zob. załącznik 6). Krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK) z 2019 r. przewiduje, że do 2030 r. udział OZE w koszyku energetycznym ma wzrosnąć do 21–23 % końcowego zużycia energii brutto. Ten cel w zakresie OZE nie jest wystarczająco ambitny w świetle ogólnego celu UE wyznaczonego w 2018 r., zgodnie z którym udział energii odnawialnej w 2030 r. ma wynieść 32 %. Choć w 2023 r. spodziewana jest aktualizacja KPEiK, brak nowoczesnej polityki energetycznej powstrzymuje starania o dekarbonizację, a brak długoterminowej strategii na rzecz neutralności klimatycznej utrudnia planowanie długofalowe. Sytuację tę pogarsza fakt, że zgodnie z krajową strategią pt. „Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.” Polska planuje znaczną rozbudowę mocy wytwórczych wykorzystujących gaz i zamierza istotnie zwiększyć zużycie gazu ziemnego. Polska jest

niezależniejsza się od rosyjskich paliw]. Obserwator Finansowy: Ekonomia, Debata, Polska, Świat.

⁽³⁰⁾ [Mapy potrzeb zdrowotnych](#) – Baza Analiz Systemowych i Wdrożeń, Ministerstwo Zdrowia, Polska.

⁽³¹⁾ Międzynarodowa Agencja Energetyczna. Poland 2022 – Energy Policy Review [Polska 2022 – przegląd polityki energetycznej].

⁽³²⁾ E. (15 listopada 2022 r.). „Poland on the way to independence from Russian fuels” [Polska na drodze do

⁽³³⁾ Sprawozdanie z postępów działań UE na rzecz klimatu za 2022 r.

jednym z członków EU ETS generujących najwięcej dochodów, ale tylko 50 % tych dochodów – minimum wymagane dyrektywą EU ETS – przeznacza na inicjatywy związane z klimatem i energią. Do osiągnięcia do 2050 r. neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla konieczne będą zmiany prowadzące do efektywności energetycznej, rozpowszechnionej elektryfikacji gospodarki, znacznego wykorzystania OZE i zwiększenia skali produkcji czystych technologii ⁽³⁴⁾.

Pomimo szeregu obowiązujących środków mających ograniczyć popyt na energię konieczne są dalsze wysiłki, aby poprawić efektywność energetyczną, zwłaszcza budynków mieszkalnych i systemów ciepłowniczych. W 2021 r. zużycie energii końcowej w Polsce wyniosło 75,2 Mtoe i w ostatnim dziesięcioleciu przeważnie wykazywało tendencję wzrostową (zob. załącznik 6). Obecnie ponad połowę popytu na energię do ogrzewania budynków mieszkalnych zaspokaja węgiel, stosowany bezpośrednio lub pośrednio w systemie ciepłowniczym. Budynki mieszkalne nadal są jednak w większości nieefektywne energetycznie, co przyczynia się do większych potrzeb inwestycyjnych w porównaniu z innymi państwami UE. W sektorze ciepłowniczym ponadto potrzebne są ukierunkowane reformy i zwiększone inwestycje, aby przyspieszyć jego dekarbonizację i zapewnić długoterminową rentowność finansową. Z drugiej strony, z powodu rosnących cen energii sprzedaż pomp ciepła znacznie wzrosła w ostatnich miesiącach, co sprawia, że Polska staje się jednym z najszybciej rosnących rynków tych produktów w UE. W KPO i programach polityki spójności na lata 2021–2027 zawarto szeroki wachlarz środków mających poprawić efektywność energetyczną w: (i) wybranych sektorach gospodarki; (ii) budynkach prywatnych i publicznych oraz (iii) systemach ciepłowniczych. Konieczne są jednak dalsze działania, aby znaleźć adekwatne rozwiązanie tych problemów.

Zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych ma zasadnicze znaczenie

dla dekarbonizacji polskiej gospodarki i osiągnięcia neutralności klimatycznej.

Choć OZE stanowią niewielką część koszyka energetycznego, dzięki krajowemu i unijnemu wsparciu instalacji fotowoltaicznych (PV) Polska staje się jednym z najszybciej rosnących rynków PV w UE, o zainstalowanej mocy wytwórczej sięgającej 11 GW. W 2022 r. w Polsce zainstalowano 4,9 GW mocy wytwórczych energii słonecznej, co odpowiadało 12 % łącznych nowo zainstalowanych mocy wytwórczych w UE w tamtym roku. W tzw. ustawie offshore z 2020 r. ustanowiono ramy rozwoju morskich farm wiatrowych. W odniesieniu do lądowej energii wiatrowej Polska wprowadziła zmianę przepisów ustanawiającą minimalną odległość między lądowymi farmami wiatrowymi a zabudowaniami mieszkalnymi na 700 metrów. Choć ostatnia nowelizacja przyczynia się do pobudzenia inwestycji w lądową energię wiatrową, przepis dotyczący odległości 700 metrów ogranicza obszar dostępny pod budowę instalacji w porównaniu z pierwotnie planowanym limitem 500 metrów (zob. załącznik 7). Przyspieszenie inwestycji w produkcję wodoru odnawialnego mogłoby umożliwić Polsce szybszą dekarbonizację sektorów transportu i przemysłu. Ponadto dalsze inwestycje w biometan mogłyby zwiększyć bezpieczeństwo dostaw energii i zmniejszyć zależność od paliw kopalnych.

Aby uwolnić potencjał odnawialnych źródeł energii, Polska powinna: (i) usprawnić wewnętrzne sieci przesyłu i dystrybucji energii oraz (ii) zreformować otoczenie regulacyjne.

W szczególności Polska powinna podjąć działania w celu usunięcia barier w wydawaniu zezwoleń na OZE: (i) przyspieszyć włączenie OZE do planów zagospodarowania przestrzennego; (ii) ustanowić obszary docelowe energii odnawialnej; (iii) zmienić przepisy dotyczące zezwoleń na podłączenie do sieci oraz (iv) realizować reformy i inwestycje mające na celu modernizację przestarzałych i nieefektywnych sieci dystrybucyjnych. Polska ma przed sobą jeszcze daleką drogę do zniesienia barier regulacyjnych i administracyjnych w celu przyspieszenia wykorzystania OZE. Konieczne są dalsze reformy, aby: (i) umożliwić przemysłowi

⁽³⁴⁾ Akt w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie. COM (2023) 161.

skorzystanie z czystej energii za pomocą takich rozwiązań jak umowy zakupu energii elektrycznej (PPA); (ii) usunąć ograniczenia dla społeczności energetycznych oraz (iii) promować wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w sektorze ciepłowniczym.

Dekarbonizacja sektora transportowego będzie miała kluczowe znaczenie dla redukcji emisji gazów cieplarnianych.

W sytuacji braku skoordynowanych działań na rzecz dekarbonizacji poziom emisji gazów cieplarnianych przez sektor transportu w Polsce wciąż rośnie, a w latach 1990–2019 nawet się potroił. Na dodatek 90 % tych emisji pochodzi z transportu drogowego. Publiczny transport miejski i kolejowy wciąż nie jest atrakcyjną alternatywą dla prywatnych samochodów, co pogarsza zanieczyszczenie powietrza i zagęszczenie ruchu. W latach 2008–2018 ograniczono regionalne i podmiejskie linie autobusowe, co spowodowało, że około 65 % ludności obszarów wiejskich nie ma obecnie dostępu do transportu publicznego. W tej sytuacji, choć KPO obejmuje środki mające promować mobilność zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju za pośrednictwem publicznego transportu miejskiego, czystych ekologicznie pojazdów i inwestycji w kolej, konieczne są strategiczne ramy na rzecz dekarbonizacji sektora transportowego.

Poprawa otoczenia działalności gospodarczej i inwestycji

Niski poziom inwestycji może ograniczać przyszły wzrost wydajności i wzrost gospodarczy w Polsce. W 2022 r. inwestycje prywatne wyrażone jako odsetek PKB były niskie. Wyniosły 19,1 %, a więc ich poziom był znacznie niższy zarówno od średniej dla całej UE (25,8 %), jak i dla innych państw z tego regionu, takich jak Czechy (29,1 %) i Węgry (35,0 %). Inwestycje są szczególnie niskie w najbardziej wydajnych sektorach, takich jak technologie informacyjno-komunikacyjne, w których szybki postęp technologiczny wymaga wysokich nakładów inwestycyjnych (zob. załącznik 12). Udział inwestycji w budynki i infrastrukturę w inwestycjach ogółem wyniósł

51,5 %, natomiast wartości niematerialne i prawne (np. inwestycje w badania i rozwój oraz własność intelektualna) stanowiły zaledwie 9,7 %, co ogranicza zdolność gospodarki do przemieszczania się w górę łańcucha wartości. Polska osiąga też wyniki gorsze od średniej UE pod względem wskaźników innowacyjności (zob. załącznik 11). Reasumując, zwiększenie inwestycji kapitałowych w sektorach o wysokiej wydajności będzie miało kluczowe znaczenie dla utrzymania dobrych wyników gospodarczych Polski i ułatwienia procesu przechodzenia na bardziej zielony model wzrostu.

Jakość dialogu społecznego jest niska. W 2022 r. nie wprowadzono żadnych skutecznych środków mających wzmocnić konsultacje z partnerami społecznymi i ich zaangażowanie w proces legislacyjny oraz poprawić ogólną jakość dialogu społecznego (zob. załącznik 14). W dalszym ciągu ograniczony jest zasięg umów zbiorowych.

Poważne obawy dotyczące praworządności nadal niekorzystnie wpływają na klimat inwestycyjny w Polsce.

Postrzegany poziom niezależności sądownictwa wśród ogółu społeczeństwa i przedsiębiorstw jest bardzo niski (zob. załącznik 12). W sprawozdaniu Komisji na temat praworządności z 2022 r. ⁽³⁵⁾ podkreślono utrzymujące się problemy, które wpływają na niezależność sądownictwa. Od lipca 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka wydały szereg orzeczeń dotyczących kwestii wskazanych przez Komisję. Polska odmówiła zastosowania się do postanowień Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie środków tymczasowych i dotychczas nie wykonała w pełni postanowienia Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie środków tymczasowych z dnia 14 lipca 2021 r. dotyczącego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Ze względu na godne uwagi postępy w wykonaniu wspomnianego powyżej postanowienia w sprawie środków tymczasowych Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kwietniu 2023 r. obniżył dzienną

⁽³⁵⁾ [EUR-Lex - 52022SC0521 - PL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

karę pieniężną nałożoną na Polskę z 1 mln EUR do 0,5 mln EUR⁽³⁶⁾. W KPO Polska zobowiązała się do reformy systemu środków dyscyplinarnych stosowanych wobec sędziów oraz do ustanowienia procedury umożliwiającej odwołanie się do niezależnego sądu sędziom, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. W tym celu przyjęto ustawę, która weszła w życie w dniu 15 lipca 2022 r. W dniu 13 stycznia 2023 r. Sejm przyjął inną ustawę uwzględniającą dalsze zobowiązania wynikające z KPO. Prezydent RP skierował jednak tę ustawę do Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego nie weszła ona jeszcze w życie. W momencie, gdy Polska złoży pierwszy wniosek o płatność, Komisja dokładnie oceni, czy kamienie milowe, do których zobowiązała się Polska, zostały w dostateczny sposób osiągnięte. Polska nie podjęła działań w związku z poważnymi zastrzeżeniami dotyczącymi Krajowej Rady Sądownictwa po reformie systemu wymiaru sprawiedliwości z 2017 r. Ponadto w dniu 15 lutego 2023 r. Komisja postanowiła skierować sprawę przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej za naruszenie prawa UE przez polski Trybunał Konstytucyjny i jego orzecznictwo, w którym – zdaniem Komisji – zakwestionowano w szczególności pierwszeństwo prawa UE⁽³⁷⁾. W sprawozdaniu Komisji na temat praworządności z 2022 r. zwrócono też uwagę na uchybienia w kilku innych obszarach. Są to między innymi problemy dotyczące niezależności prokuratury oraz funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli, które wpływają na skuteczność walki z korupcją.

⁽³⁶⁾ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-04/cp230065pl.pdf>

⁽³⁷⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_23_842.

NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA

KPO Polski przewiduje działania na rzecz rozwiązania szeregu problemów strukturalnych:

- zwiększenie efektywności wydatków publicznych i przejrzystości finansów publicznych;
- wyrównanie różnic w poziomie uczestnictwa w rynku pracy, jak np. luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami; zapewnienie, by większa liczba Polaków była objęta systemami ochrony socjalnej; wzmocnienie publicznych służb zatrudnienia oraz wspieranie edukacji o wysokiej jakości oraz umiejętności, na które jest zapotrzebowanie;
- poprawę odporności, dostępności i skuteczności systemu ochrony zdrowia, m.in. przez lepszy dostęp do usług e-zdrowia;
- zacieśnienie współpracy między instytucjami badawczymi a przedsiębiorstwami w celu zwiększenia innowacyjności;
- usprawnienie dalszej cyfryzacji szkół, przedsiębiorstw i administracji publicznej, w tym przez rozwój odpowiedniej infrastruktury;
- znaczące przyspieszenie inwestycji w dekarbonizację, transformację energetyczną i zrównoważony transport;
- poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności dzięki wyższym standardom niektórych aspektów ochrony sądowej;
- zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów

społecznych w proces kształtowania polityki.

Polska powinna w trybie pilnym spełnić wymagane kamienie milowe i wartości docelowe związane z ochroną interesów finansowych Unii, aby umożliwić szybką i stabilną realizację swojego planu odbudowy i zwiększania odporności.

Oprócz reform i inwestycji ujętych w KPO i w programach polityki spójności na lata 2021–2027 korzystne dla Polski byłyby następujące działania:

- wprowadzenie środków w celu zwiększenia stabilności systemu emerytalnego oraz wzmocnienie niezależnego nadzoru budżetowego;
- zwiększenie efektywności wydatków na świadczenia społeczne i inwestycje publiczne, a także dalsze usprawnienie udzielania zamówień publicznych;
- podjęcie dalszych kroków w celu zaradzenia niedopasowaniu umiejętności oraz rozwiązanie problemów związanych z jakością i inkluzywnością kształcenia i szkolenia;
- wzmoczenie wysiłków na rzecz ograniczenia zależności od paliw kopalnych oraz poprawa efektywności energetycznej, zwłaszcza zasobów budowlanych; zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, między innymi przez ulepszenie procedur wydawania zezwoleń; usprawnienie sieci dystrybucji energii, zwiększenie przejrzystości procedur i planowania podłączenia do sieci; promowanie zrównoważonych środków transportu publicznego; zwiększenie inwestycji w umiejętności ekologiczne i technologie kluczowe dla transformacji energetycznej;

- dalsza poprawa klimatu inwestycyjnego, w tym przez zabezpieczenie niezależności sądów oraz usprawnienie dialogu społecznego.

ZAŁĄCZNIKI

Wskaźniki przekrojowe	26
Załącznik 1. Cele zrównoważonego rozwoju	26
Załącznik 2. Postępy we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów	29
Załącznik 3. Plan odbudowy i zwiększania odporności - przegląd	34
Załącznik 4. Inne instrumenty UE na rzecz odbudowy i wzrostu gospodarczego	36
Załącznik 5. Odporność	39
Zrównoważenie środowiskowe	41
Załącznik 6. Europejski Zielony Ład	41
Załącznik 7. Bezpieczeństwo energetyczne i przystępność cenowa energii	48
Załącznik 8. Sprawiedliwa transformacja w kierunku neutralności klimatycznej	56
Wydajność	59
Załącznik 9. Produktywność zasobów, ich efektywność i obieg zamknięty	59
Załącznik 10. Transformacja cyfrowa	62
Załącznik 11. Innowacje	65
Załącznik 12. Przemysł i jednolity rynek	68
Załącznik 13. Administracja publiczna	73
Sprawiedliwość	76
Załącznik 14. Zatrudnienie, umiejętności i wyzwania w zakresie polityki społecznej w świetle europejskiego filaru praw socjalnych	76
Załącznik 15. Kształcenie i szkolenie	80
Załącznik 16. Zdrowie i systemy opieki zdrowotnej	83
Załącznik 17. Wyniki gospodarcze i społeczne na szczeblu regionalnym	86
Stabilność makroekonomiczna	89
Załącznik 18. Najważniejsze zmiany w sektorze finansowym	89
Załącznik 19. Opodatkowanie	92
Załącznik 20. Tabela zawierająca główne wskaźniki gospodarcze i finansowe	95
Załącznik 21. Analiza zdolności obsługi zadłużenia	96

SPIS TABEL

A2.1. Tabela z podsumowaniem zaleceń krajowych na lata 2019-2022	31
--	----

A3.1.	Najważniejsze elementy KPO Polski	34
A5.1.	Wskaźniki odporności podsumowujące sytuację w czterech wymiarach i powiązanych obszarach tabeli wskaźników odporności	40
A6.1.	Wskaźniki mierzące postęp w realizacji Europejskiego Zielonego Ładu z perspektywy makroekonomicznej	46
A7.1.	Najważniejsze wskaźniki dotyczące energii	54
A8.1.	Kluczowe wskaźniki dotyczące sprawiedliwej transformacji w Polsce	57
A9.1.	Ogólne i systemowe wskaźniki dotyczące obiegu zamkniętego	60
A10.1.	Kluczowe wartości docelowe cyfrowej dekady monitorowane za pomocą wskaźników DESI	64
A11.1.	Najważniejsze wskaźniki dotyczące innowacji	67
A12.1.	Przemysł i jednolity rynek	72
A13.1.	Wskaźniki dotyczące administracji publicznej	75
A14.1.	Tablica wskaźników społecznych - Polska	76
A14.2.	Sytuacja Polski w zakresie celów na 2030 r. dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa	78
A16.1.	Kluczowe wskaźniki zdrowotne	84
A17.1.	Wybrane wskaźniki na poziomie regionalnym – Polska	87
A18.1.	Wskaźniki dotyczące dobrej kondycji finansowej	90
A19.1.	Wskaźniki dotyczące opodatkowania	92
A20.1.	Główne wskaźniki gospodarcze i finansowe	95
A21.1.	Analiza zdolności obsługi zadłużenia - Polska	98
A21.2.	Mapa natężenia ryzyka dla stabilności finansów publicznych - Polska	98

SPIS WYKRESÓW

A1.1.	Postępy w realizacji celów zrównoważonego rozwoju w Polsce w ciągu ostatnich 5 lat	26
A2.1.	Postępy Polski w realizacji zaleceń krajowych na lata 2019–2022 (europejski semestr 2023)	29
A3.1.	Udział wkładu z funduszy RRF w każdy z filarów polityki	34
A4.1.	Fundusze polityki spójności na lata 2021–2027 w Polsce: budżet w podziale na poszczególne fundusze	36
A4.2.	Synergie między funduszami polityki spójności i sześcioma filarami RRF w Polsce	37
A4.3.	Wkład funduszy polityki spójności w SDG w latach 2014–2020 i 2021–2027 w Polsce	37
A6.1.	Komponent tematyczny – emisje gazów cieplarnianych z sektorów objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym, w Mt ekwiwalentu CO ₂ , 2005–2021	42
A6.2.	Koszyk energetyczny (na górze) i koszyk energii elektrycznej (na dole), 2021	42
A6.3.	Komponent tematyczny – potrzeby inwestycyjne w dziedzinie środowiska i inwestycje bieżące, w ujęciu rocznym, 2014–2020	44
A7.1.	Sytuacja w zakresie podziemnych magazynów gazu w Polsce	49
A7.2.	Udział zużycia gazu według sektora, 2021	49
A7.3.	Udział zużycia gazu według sektora przemysłu, 2021 (% całkowitego zużycia gazu w przemyśle)	50
A7.4.	Detaliczne ceny energii w Polsce dla przemysłu (górna część) i gospodarstw domowych (dolna część)	50
A7.5.	Publiczne (górna część) i prywatne (dolna część) inwestycje B+I w priorytety unii energetycznej w zakresie B+I	53
A8.1.	Wyzwania związane ze sprawiedliwą transformacją w Polsce	56
A8.2.	Efekt dystrybucyjny cen energii ze względu na wzrastające wydatki na energię w Polsce (2021–2023)	58
A9.1.	Tendencje w wykorzystaniu materiałów	59
A9.2.	Przetwarzanie odpadów komunalnych	60
A11.1.	Intensywność B+R w Polsce na przestrzeni czasu	65
A12.1.	Inwestycje, % PKB	68
A12.2.	Nominalna wydajność pracy na przepracowaną godzinę (UE=100)	70
A12.3.	Otoczenie działalności gospodarczej i czynniki pobudzające wydajność	71
A13.1.	Polska. Dojrzałość e-administracji i użytkownicy e-administracji	74
A13.2.	Polska. a) Ocena skutków regulacji, b) Zaangażowanie zainteresowanych stron i c) Ocena <i>ex post</i> legislacji	75
A15.1.	Profil wiekowy nauczycieli w Polsce	80
A16.1.	Oczekiwana długość życia w chwili urodzenia, w latach	83
A16.2.	Przewidywany wzrost wydatków publicznych na opiekę zdrowotną w latach 2019–2070	84
A17.1.	PKB (PPS) na mieszkańca (2010) i wzrost PKB (2010–2020) w Polsce	86
A18.1.	Wzrost akcji kredytowej	90
A19.1.	Dochody podatkowe z różnych rodzajów podatków, % całkowitego opodatkowania	93
A19.2.	Klin podatkowy w przypadku jedynych i drugich żywicieli rodziny, % całkowitych kosztów pracy, 2022	93

SPIS MAP

A17.1. PKB Polski na mieszkańca (PPS) według regionów NUTS 2, 2020 r.

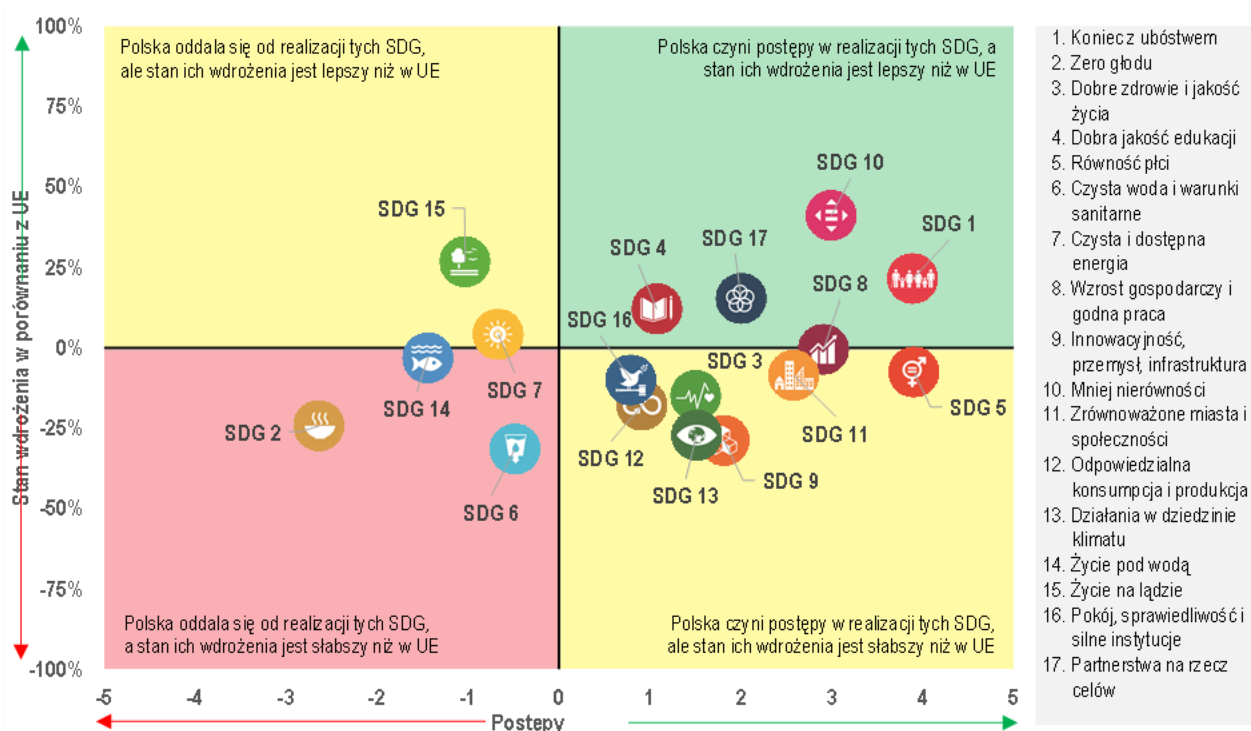
87



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 i kryzysowi środowiskowemu, 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 na potrzeby monitorowania postępów w ich realizacji w kontekście unijnym.

Choć Polska poprawia swoje wyniki w zakresie niektórych wskaźników SDG związanych ze zrównoważeniem środowiskowym, oddala się jednak od osiągnięcia SDG 7 (Czysta i dostępna energia), SDG 14 (Życie pod wodą) i SDG 15 (Życie na lądzie). Polska poczyniła pewien postęp w zakresie wskaźników dotyczących zużycia energii, w tym udziału energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii brutto (SDG 7; z 11,4 % w 2016 r. do 15,6 % w 2021 r.; średnia UE 21,8 %). Oddala się jednak od średniej UE, jeżeli chodzi o emisje netto gazów cieplarnianych na mieszkańca (SDG 13; 10,1 ton w 2021 r. w porównaniu z 9,6 ton w 2016 r.; średnia UE 7,4 ton w 2021 r.). Polska szybko traci też pochłaniacze dwutlenku węgla – emisje netto gazów cieplarnianych z użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) wzrosły z -122,7 ton ekwiwalentu CO₂ na km² w 2016 r. do -67,9

Wykres A1.1: Postępy w realizacji celów zrównoważonego rozwoju w Polsce w ciągu ostatnich 5 lat



Szczegółowe zbiory danych dotyczące poszczególnych celów zrównoważonego rozwoju można znaleźć w rocznym sprawozdaniu Eurostatu pt. „Sustainable development in the European Union” [Zrównoważony rozwój w Unii Europejskiej]; szczegółowe dane dotyczące postępów poczynionych przez poszczególne państwa członkowskie w krótkim okresie – zob.: [Najważniejsze ustalenia – Wskaźniki zrównoważonego rozwoju – Eurostat \(europa.eu\)](#). Stan wdrożenia każdego SDG w danym państwie to suma wszystkich wskaźników dotyczących danego celu w porównaniu ze średnią UE. Wysoki stan nie oznacza, że dane państwo jest bliskie osiągnięciu określonego SDG, ale że ma lepsze wyniki niż średnia UE. Ocena dotycząca postępów to miara bezwzględna obliczana na podstawie tendencji wskaźnika z ostatnich 5 lat. W obliczeniu tym nie uwzględnia się żadnych wartości docelowych, ponieważ większość celów polityki UE obowiązuje tylko na poziomie zagregowanym UE. W zależności od dostępności danych dotyczących poszczególnych celów nie wszystkie 17 SDG jest prezentowanych dla każdego państwa.

Źródło: Eurostat, ostatnia aktualizacja z początku kwietnia 2023 r., z wyjątkiem wskaźników unijnego badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) opublikowanych w dniu 27 kwietnia 2023 r. Dane dotyczą głównie lat 2016–2021 lub 2017–2022.

w 2021 r., w porównaniu ze średnią UE wynoszącą -50,1. Zwiększyła się ponadto zależność Polski od importu energii (z 19,8 % w 2015 r. do 42,8 % w 2020 r.; średnia UE 57,5 %). Jeżeli chodzi o przystępną cenowo energię (SDG 7), odsetek mieszkańców Polski, którzy nie są w stanie odpowiednio ogrzać swoich domów (3,2 % w 2021 r.), był niższy niż średnia UE (6,9 %). Plan odbudowy i zwiększania odporności (KPO) Polski przewiduje działania mające sprostać niektórym wyzwaniom związanym z energią, w szczególności dotyczącym renowacji energetycznej budynków, efektywności energetycznej przedsiębiorstw oraz dekarbonizacji produkcji energii. W przypadku SDG 14 Polska nie czyni postępów, o czym świadczy w szczególności niski i wciąż malejący odsetek kąpielisk nadmorskich o doskonałej jakości wody (44,8 % w 2021 r.; średnia UE 78,2 %). Choć w przypadku niektórych wskaźników związanych z SDG 11 (Zrównoważone miasta i społeczności) wyniki Polski poprawiają się, udział autobusów i pociągów w transporcie pasażerskim ogółem zmniejszył się (z 21,3 % w 2015 r. do 12,4 % w 2020 r.; średnia UE 12,8 %) i kraj ten musi ograniczyć liczbę przedwczesnych zgonów spowodowanych narażeniem na pył drobny (PM_{2,5}) (96 w 2020 r.; średnia UE 54).

Polska wykazuje poprawę w przypadku większości wskaźników SDG związanych ze sprawiedliwością (SDG 1, 3, 5, 8 i 10), ale ma wciąż zaległości do nadrobienia w zakresie SDG 2 (Zero głodu) i oddala się od osiągnięcia SDG 4 (Dobra jakość edukacji). Polska osiąga dobre wyniki w zakresie wskaźników dotyczących osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym (SDG 1; 16,8 % w 2021 r. w porównaniu z 20,6 % w 2016 r.; średnia UE 21,7 % w 2021 r.) oraz rozkładu dochodów (SDG 10; 4,0 w 2021 r. w porównaniu z 4,8 w 2016 r.; średnia UE 5,0 w 2021 r.). Ponadto odnotowała poprawę kilku wskaźników związanych ze sprawiedliwością, takich jak stopa bezrobocia długotrwałego (SDG 8; 0,9 % w 2022 r. w porównaniu z 1,5 % w 2017 r. i średnią UE 2,4 %). Polska powinna jednak ograniczyć liczbę zgonów możliwych do uniknięcia (SDG 3: 418,9 zgonów na 100 000 mieszkańców w 2020 r., w porównaniu ze średnią UE 271,7) oraz zmniejszyć odsetek osób biernych zawodowo z powodu obowiązków opiekuńczych (SDG 5; 1,1 pp. w 2022 r., w porównaniu ze średnią UE 1,2 pp.). Polska oddala się też od osiągnięcia SDG 4 w zakresie kilku wskaźników związanych z dobrą

jakością edukacji, m.in. jeżeli chodzi o odsetek osób z wyższym wykształceniem (40,5 % w 2022 r. w porównaniu z 43,6 % w 2017 r.; średnia UE: 42 % w 2022 r.), ale wydaje się, że udało jej się odwrócić negatywny trend w przypadku osób wcześniej kończących naukę (4,8 % w 2022 r., w porównaniu z 5,0 % w 2017 r. i średnią UE 9,6 % w 2022 r.) i w obu tych wskaźnikach notuje lepsze wyniki od średniej unijnej. Polska oddala się też od średniej UE w przypadku kilku wskaźników związanych z żywnością i rolnictwem (SDG 2), w tym wskaźnika dotyczącego obszaru objętego rolnictwem ekologicznym (3,5 % w 2020 r. w porównaniu z 4 % w 2015 r. i średnią UE 9,1 % w 2020 r.).

Polska poprawia swoje wyniki w przypadku niektórych SDG dotyczących wydajności (SDG 8 i 9), ale oddala się od średniej UE w przypadku SDG 4 (Dobra jakość edukacji).

Polska ma dobre wyniki pod względem wskaźnika zatrudnienia (SDG 8; 76,7 % w 2022 r. w porównaniu z 70,0 % w 2016 r. i średnią UE 74,6 % w 2022 r.). Z drugiej jednak strony oddala się od średniej UE w przypadku wskaźnika dotyczącego udziału inwestycji w PKB (SDG 8; 17 % w 2021 r. w porównaniu z 18,5 % w 2016 r. i średnią UE 22,4 % w 2021 r.). Z tego względu w polskim KPO zawarto szereg środków mających poprawić klimat inwestycyjny. Polska osiąga lepsze wyniki, ale wciąż znacznie poniżej średniej UE, jeżeli chodzi o wskaźniki dotyczące badań, rozwoju i innowacji oraz zrównoważonego przemysłu (SDG 9), w tym wydatki krajowe brutto na badania i rozwój (1,44 % PKB w 2021 r., w porównaniu ze średnią UE 2,27 %) oraz intensywność emisji pyłu drobnego (PM_{2,5}) przez sektor przemysłu (0,28 g na EUR w 2020 r., w porównaniu ze średnią UE 0,07 g). Polska poczyniła znaczne postępy w zakresie udziału gospodarstw domowych z dostępem do szybkiego internetu i jest bliska osiągnięcia średniej UE, która w 2021 r. wyniosła 70,2 %. Odsetek osób dorosłych posiadających przynajmniej podstawowe umiejętności cyfrowe (SDG 4) jest jednak wciąż niski (42,9 % w 2021 r., w porównaniu ze średnią UE 53,9 %).

Polska notuje poprawę wskaźników SDG dotyczących stabilności makroekonomicznej (SDG 8 i 16), ale wciąż pozostaje w tyle w porównaniu ze średnią UE. W przypadku SDG 8 (Wzrost gospodarczy i godna praca) nastąpiła poprawa, ale realne PKB na mieszkańca (14 600 EUR w 2022 r.) utrzymuje się na poziomie poniżej

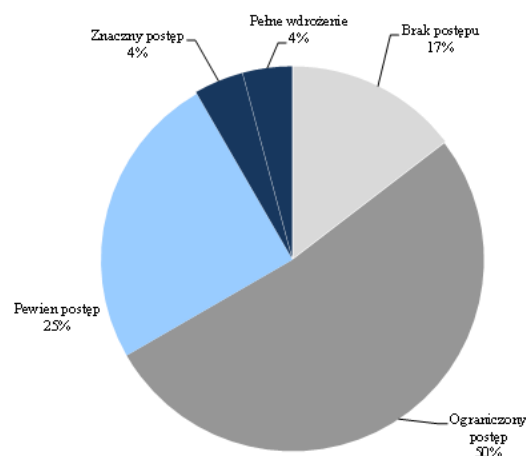
średniej UE wynoszącej 28 820 EUR. Jeżeli chodzi o wymiar sprawiedliwości i silne instytucje (SDG 16), Polska zwiększyła łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy (SDG 16) (78,1 EUR na mieszkańca), ale ma do nadrobienia zaległości w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 100,7 EUR. Pogorszyło się jednak postrzeganie niezależności systemu wymiaru sprawiedliwości – odsetek osób, które oceniają sądownictwo dość dobrze i bardzo dobrze, gwałtownie spada: z 50 % w 2017 r. do 24 % w 2022 r. (średnia UE wynosi 53 %). Obniżył się też wskaźnik postrzegania korupcji w Polsce (z 60 w 2017 r. do 55 w 2022 r., w porównaniu ze średnią UE równą 64). Z drugiej strony poprawia się w Polsce wskaźnik zaufania ludności do Parlamentu Europejskiego (55 % w 2022 r. w porównaniu z 43 % w 2017 i średnią UE 50 % w 2022 r.). Polski KPO przewiduje działania dotyczące niezależności systemu wymiaru sprawiedliwości.

Z uwagi na to, że SDG tworzą nadrzędne ramy, wszelkie powiązania z odpowiednimi SDG wyjaśniono lub zilustrowano ikonkami w pozostałych załącznikach.



Komisja oceniła zalecenia krajowe na lata 2019–2022⁽³⁸⁾ skierowane do Polski w ramach europejskiego semestru. Zalecenia te dotyczą szerokiego zakresu obszarów polityki związanych z 15 z 17 celów zrównoważonego rozwoju (zob. załączniki 1 i 3). W ocenie uwzględniono działania w ramach polityki podjęte dotychczas przez Polskę⁽³⁹⁾ oraz zobowiązania zawarte w jej planie odbudowy i zwiększania odporności (KPO)⁽⁴⁰⁾. Na tym etapie realizacji KPO w przypadku 33 % zaleceń krajowych z lat 2019–2022 koncentrujących się na kwestiach strukturalnych odnotowano co najmniej „pewien postęp”, a w przypadku 50 % odnotowano „ograniczony postęp” (zob. wykres A2.1). W miarę dalszego wdrażania KPO oczekuje się znacznego postępu w realizacji strukturalnych zaleceń krajowych w nadchodzących latach.

Wykres A2.1: Postępy Polski w realizacji zaleceń krajowych na lata 2019–2022 (europejski semestr 2023)



Źródło: Komisja Europejska

⁽³⁸⁾ Zalecenia krajowe z 2022 r.: [EUR-Lex - 32022H0901\(21\) - PL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

Zalecenia krajowe z 2021 r. [EUR-Lex - 32021H0729\(21\) - PL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

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

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

⁽³⁹⁾ W tym działania w ramach polityki zgłoszone w krajowym programie reform oraz w sprawozdaniach dotyczących Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) (dwa razy w roku sprawozdawczość na temat postępów w osiąganiu kamieni milowych i wartości docelowych oraz sprawozdawczość wynikająca z oceny wniosków o płatność).

⁽⁴⁰⁾ Państwa członkowskie poproszono o skuteczne uwzględnienie w KPO wszystkich lub znacznej części zaleceń krajowych wydanych przez Radę w latach 2019 i 2020. Przedstawiona poniżej ocena wykonania zaleceń krajowych uwzględnia stopień wdrożenia działań przewidzianych w KPO oraz działań realizowanych poza KPO w czasie oceny. Działania określone w załączniku do przyjętej decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny KPO, których jeszcze nie przyjęto ani nie wdrożono, lecz które uważa się za zapowiedziane w wiarygodny sposób, zgodnie z metodą oceny zaleceń dla poszczególnych krajów, gwarantują „ograniczony postęp”. Po realizacji działania te – w zależności od stopnia ich adekwatności – mogą prowadzić do „pewnego/znacznego postępu” lub „pełnej realizacji”.

Tabela A2.1: Tabela z podsumowaniem zaleceń krajowych na lata 2019–2022

Polska	Ocena w maju 2023 r.*	Uwzględnienie zaleceń w RRP do 2026 r.	Istotne SDG
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	Nie dotyczy	SDG 8, 16
Podjęcie dalszych działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych, w tym przez udoskonalenie procesu budżetowego.	Pewien postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2021, 2022 i 2025 r.	SDG 8, 16
Zalecenie 2 z 2019 r.	Ograniczony postęp		
Zapewnienie adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności systemu emerytalnego przez podjęcie środków służących podwyższaniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022 r.	SDG 8
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	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024 i 2026 r.	SDG 3, 4, 5, 8
Wspieranie wysokiej jakości kształcenia i umiejętności odpowiadających potrzebom rynku pracy, zwłaszcza poprzez kształcenie dorosłych.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 4
Zalecenie 3 z 2019 r.	Ograniczony postęp		
Wzmocnienie zdolności gospodarki do innowacji, w tym poprzez wspieranie instytucji badawczych i ich ściślejszej współpracy z przedsiębiorstwami.	Pewien postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022 i 2025 r.	SDG 9
Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na innowacje.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 9, 10, 11
[Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na] transport, w szczególności jego zrównoważony charakter	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 10, 11
[Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na] infrastrukturę cyfrową	Znaczny postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 9, 10, 11
[Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na] infrastrukturę energetyczną	Pewien postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 7, 9, 10, 11, 13
[Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na] opiekę zdrowotną	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 3, 10, 11
[Ukierunkowanie inwestycyjnej polityki gospodarczej na] czystą energię, z uwzględnieniem różnic regionalnych.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 7, 9, 10, 11, 13
Poprawa otoczenia regulacyjnego, w szczególności poprzez zwiększenie roli konsultacji z partnerami społecznymi i konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym.	Brak postępu	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022 i 2023 r.	SDG 16
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 pandemią COVID-19 i do wspomożenia 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	Nie dotyczy	SDG 8, 16
Poprawa odporności, dostępności i skuteczności systemu ochrony zdrowia, m.in. przez zapewnienie wystarczających zasobów i przyspieszenie wdrażania usług e-zdrowia.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 3
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	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2023 r.	SDG 8
Lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych i zapewnienie dostępu do tych świadczeń osobom potrzebującym.	Brak postępu		SDG 1, 2, 10
Podnoszenie umiejętności cyfrowych.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 4
Dalsze promowanie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw i administracji publicznej.	Pewien postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 9, 16
Zalecenie 3 z 2020 r.	Ograniczony postęp		
Kontynuowanie wysiłków na rzecz zapewnienia przedsiębiorstwom dostępu do finansowania i płynności.	Pełne wdrożenie		SDG 8, 9
Przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych	Pewien postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 8, 16
i promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać odbudowę gospodarki.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 8, 9
Ukierunkowanie inwestycji na transformację ekologiczną i cyfrową, w szczególności na infrastrukturę cyfrową.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 9, 10, 11
czyste i wydajne wytwarzanie i wykorzystanie energii	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 7, 9, 10, 11, 13
oraz zrównoważony transport,	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 10, 11
co będzie przyczyniać się do stopniowej dekarbonizacji gospodarki, m.in. w regionach górniczych.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022 i 2023 r.	SDG 6, 10, 11, 12, 15
Zalecenie 4 z 2020 r.	Brak postępu		
Poprawa klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów.	Brak postępu	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022 i 2023 r.	SDG 16
Zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki.	Brak postępu	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022 i 2023 r.	SDG 16
Zalecenie 1 z 2021 r.	Ograniczony postęp		
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.	Pełne wdrożenie	Nie dotyczy	SDG 8, 16
Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie.	Pewien postęp	Nie dotyczy	SDG 8, 16
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.	Ograniczony postęp	Nie dotyczy	SDG 8, 16
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 społecznej.	Brak postępu	Nie dotyczy	SDG 8, 16

(c.d. na następnej stronie)

Tabela (c.d.)

Zalecenie 1 z 2022 r.	Pewien postęp		
W 2023 r. – zapewnienie, aby wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Zapewnienie gotowości do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji.	Znaczny postęp	Nie dotyczy	SDG 8, 16
Rozszerzenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, m.in. przez wykorzystanie RRF, REPowerEU i innych funduszy UE.	Ograniczony postęp	Nie dotyczy	SDG 8, 16
W okresie po 2023 r. – prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie.	Pewien postęp	Nie dotyczy	SDG 8, 16
Zwiększenie efektywności wydatków publicznych, w tym poprzez kontynuowanie reformy procesu budżetowego.	Pewien postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2021, 2022 i 2025 r.	SDG 8, 16
Zapewnienie adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności systemu emerytalnego przez podjęcie środków służących podwyższaniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022 r.	SDG 8
Zalecenie 2 z 2022 r.			
Szybkie sfinalizowanie negocjacji z Komisją w sprawie dokumentów programowych dotyczących polityki spójności na lata 2021–2027 w celu rozpoczęcia ich wdrażania.	Postępy w zakresie dokumentów programowych dotyczących polityki spójności są monitorowane w ramach polityki spójności UE.		
Zalecenie 3 z 2022 r.	Ograniczony postęp		
Zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i do opieki długoterminowej, oraz likwidacja utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024 i 2026 r.	SDG 3, 4, 5, 8
Wspieranie wysokiej jakości edukacji i zdobywania umiejętności odpowiadających potrzebom rynku pracy, zwłaszcza poprzez kształcenie dorosłych oraz podnoszenie umiejętności cyfrowych.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 4
Lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych i zapewnienie dostępu do tych świadczeń osobom potrzebującym.	Brak postępu		SDG 1, 2, 10
Zalecenie 4 z 2022 r.	Ograniczony postęp		
Poprawa odporności, dostępności i skuteczności systemu ochrony zdrowia, m.in. przez zapewnienie wystarczających zasobów na odwrócenie piramidy opieki i przyspieszenie wdrażania usług e-zdrowia.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 3
Wzmocnienie zdolności gospodarki do innowacji, w tym poprzez wspieranie instytucji badawczych i ich ściślejszej współpracy z przedsiębiorstwami.	Pewien postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 9
Dalsze zwiększanie cyfryzacji przedsiębiorstw i administracji publicznej, w tym poprzez rozwój infrastruktury.	Pewien postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 9, 16
Zalecenie 5 z 2022 r.	Ograniczony postęp		
Poprawa klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022 i 2023 r.	SDG 16
Zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki.	Brak postępu	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022 i 2023 r.	SDG 16
Zalecenie 6 z 2022 r.	Ograniczony postęp		
Ograniczenie zależności od paliw kopalnych ogółem	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 7, 9, 13
przez usunięcie barier regulacyjnych, administracyjnych i infrastrukturalnych, tak by przyspieszyć wydawanie zezwoleń na instalacje wykorzystujące odnawialne źródła energii oraz ich upowszechnianie.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 7, 8, 9, 13
Reforma polityki renowacji budynków i systemów wsparcia, tak by zachęcać do bardziej gruntownych działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej, promować oszczędność energii i szybsze wycofywanie paliw kopalnych w ciepłownictwie oraz szybsze wprowadzanie pomp ciepła.	Pewien postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023 i 2026 r.	SDG 7
Przyspieszenie przesunięcia międzygałęziowego w kierunku transportu publicznego i aktywnej mobilności oraz promowanie szybszego upowszechniania pojazdów elektrycznych za pomocą zachęt i inwestycji w infrastrukturę ładowania.	Ograniczony postęp	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 11
Poprawa długoterminowego i średniookresowego planowania strategicznego w zakresie zielonej transformacji poprzez aktualizację krajowej polityki energetycznej zgodnie z celami Europejskiego Zielonego Ładu i komunikatem REPowerEU, tak by zagwarantować przedsiębiorcom pewność i efektywnie wykorzystać środki finansowe w celu przyspieszenia inwestycji w czystą energię.	Brak postępu	Istotne zaplanowane w RRP działania na 2022, 2023, 2024, 2025 i 2026 r.	SDG 7, 9, 11, 13

Uwaga:* Zob. przypis ⁽⁴⁰⁾.

** Działania zawarte w KPO uwzględnione w tej tabeli przyczyniają się do realizacji zaleceń krajowych. Do pełnego wykonania zaleceń krajowych i sprostania wskazanym w nich wyzwaniom konieczne są jednak dodatkowe działania nieobjęte KPO. Określenie „w trakcie realizacji” dotyczy wyłącznie działań, które zostały ujęte we wnioskach o płatność z RRF złożonych i pozytywnie ocenionych przez Komisję Europejską.

Źródło: Komisja Europejska

Tabela A3.1: **Najważniejsze elementy KPO Polski**

	Obecny RRP
Zakres	Pierwotny plan
Data przyjęcia decyzji wykonawczej Rady (data złożenia)	17 czerwca 2022 r.
Łączna alokacja	23,9 mld EUR w formie dotacji (6,2% PKB w 2021 r.) oraz 11,5 mld EUR w formie pożyczek
Inwestycje i reformy	53 inwestycje i 49 reform
Łączna liczba kamieni milowych i wartości docelowych	223

Źródło: Tabela wyników RRF

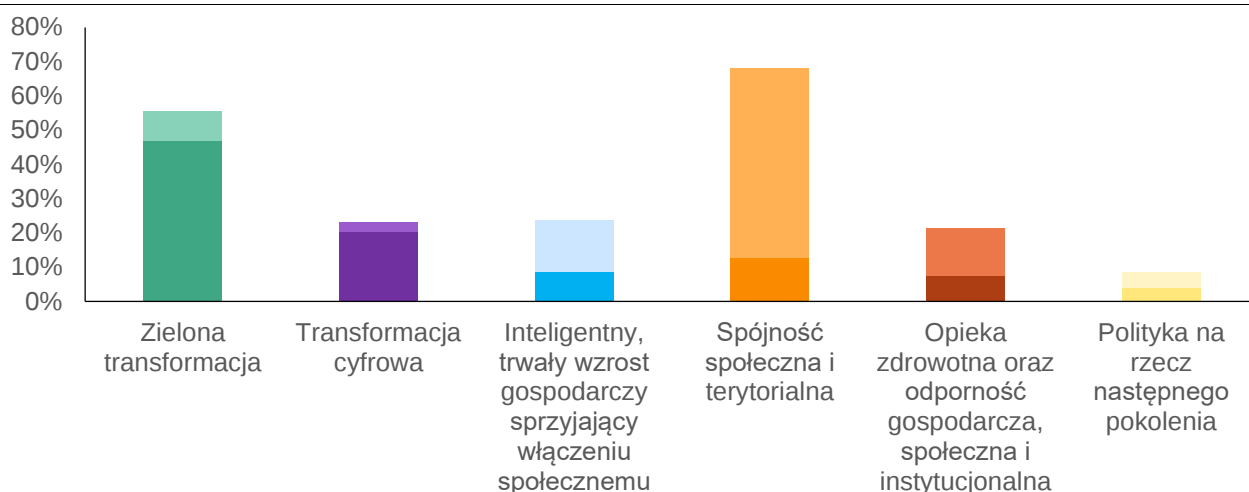
Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) odgrywa główną rolę w działaniach UE na rzecz wsparcia odbudowy jej gospodarki po pandemii COVID-19, przyspieszenia dwójakiej transformacji i zwiększenia odporności na przyszłe wstrząsy. RRF przyczynia się też do osiągnięcia SDG i pomaga w realizacji zaleceń krajowych (zob. załącznik 2). Polska przedłożyła swój obecny plan odbudowy i zwiększania odporności (KPO) w dniu 3 maja 2021 r. Pozytywna ocena Komisji z dnia 1 czerwca 2022 r. oraz zatwierdzenie planu przez Radę

w dniu 17 czerwca 2022 r. utworowały drogę do wypłaty w latach 2022–2026 w ramach RRF kwoty 23,9 mld EUR w postaci dotacji i 11,5 mld EUR w formie pożyczek.

Wydarzenia geopolityczne i gospodarcze, jakie miały miejsce od czasu wejścia w życie rozporządzenia RRF oraz oceny krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, wywołały znaczne zakłócenia w całej UE. Aby skutecznie przeciwdziałać tym zakłóceniom, (dostosowane) rozporządzenie RRF umożliwia państwom członkowskim zmianę planów odbudowy i zwiększania odporności z różnych powodów. Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia RRF maksymalny wkład finansowy dla Polski zaktualizowano w dniu 30 czerwca 2022 r. do kwoty 22,5 mld EUR w postaci dotacji.

Postępy Polski w realizacji planu publikowane są w [tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności](#). Tabela wyników zawiera też przegląd postępów we wdrażaniu RRF ogółem, prezentowany w przejrzysty sposób.

Polsce nie wypłacono jeszcze żadnych środków. Ze względu na późne przedłożenie KPO Polska nie kwalifikowała się do płatności zaliczkowych. Wypłata przydzielonych Polsce środków zależeć będzie od postępów w realizacji planu.

Wykres A3.1: **Udział wkładu z funduszy RRF w każdy z filarów polityki**

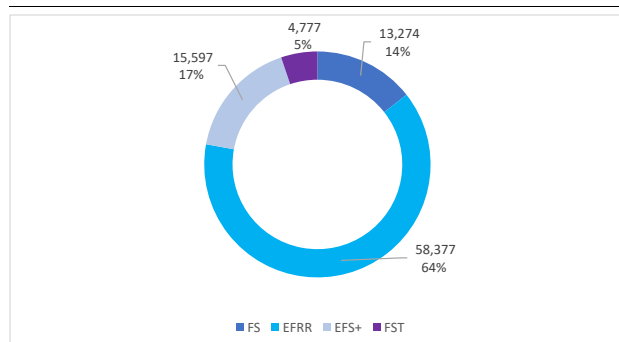
Uwaga: każde działanie przyczynia się do realizacji dwóch obszarów polityki w ramach sześciu filarów, dlatego też całkowity wkład we wszystkie filary przedstawione na tym wykresie wynosi 200 % szacunkowego kosztu KPO. Dolna część przedstawia kwotę obszaru głównego, zaś górna – kwotę obszaru drugorzędowego.

Źródło: Tabela wyników RRF



Budżet UE, wynoszący ponad 1,2 bln EUR w latach 2021–2027, jest ukierunkowany na wdrażanie najważniejszych priorytetów UE. Inwestycje w ramach polityki spójności w całej UE sięgają 392 mld EUR i stanowią prawie jedną trzecią całego budżetu UE, w tym 48 mld EUR zainwestowanych zgodnie z celami REPowerEU.

Wykres A4.1: **Fundusze polityki spójności na lata 2021–2027 w Polsce: budżet w podziale na poszczególne fundusze**



1) mln EUR w cenach bieżących, % łącznej kwoty; (łączna kwota, w tym finansowanie ze środków UE oraz współfinansowanie krajowe)

Źródło: Komisja Europejska, otwarte dane dotyczące polityki spójności

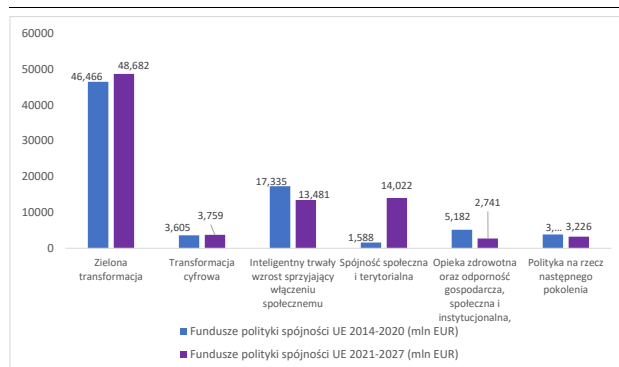
W latach 2021–2027 w Polsce z funduszy polityki spójności ⁽⁴¹⁾, z łącznej alokacji dla tego państwa wynoszącej 92 mld EUR zainwestowanych zostanie 48,7 mld EUR w zieloną transformację oraz 3,8 mld EUR w transformację cyfrową. W szczególności Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) zapewni wsparcie na transformację energetyczną, strategiczny priorytet dla Polski na lata 2021–2027. Dzięki temu możliwości produkcji energii odnawialnej zwiększą się o 601 MW. Wraz ze środkami z Funduszu Spójności (FS) wsparcie to poprawi charakterystykę energetyczną ponad 259 470 budynków mieszkalnych. Inwestycje z EFRR w zrównoważony transport zapewnią wsparcie na 840 km linii kolejowych i dodatkowe 1 685 km ścieżek rowerowych. Środki z EFRR zostaną też przeznaczone na równy dostęp do internetu, dzięki czemu dostęp do ultraszybkich sieci szerokopasmowej uzyska ponad 880 000 gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Ze

względem na znaczne zwiększenie zwrotnych form wsparcia finansowego, zwłaszcza w sektorze energetycznym, instrumenty finansowe powinny być wykorzystywane w sposób strategiczny. Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) pomoże pracownikom i przedsiębiorstwom w pięciu (po)górnictwowych regionach znaleźć nowe zatrudnienie i działalność gospodarczą. Na Śląsku, w największym regionie górniczym UE, FST wspierać będzie 1 940 przedsiębiorstw, stworzy 27 000 nowych miejsc pracy i zmobilizuje dodatkowe inwestycje prywatne w wysokości 874 mln EUR. Pomoże też poprawić charakterystykę energetyczną 21 380 budynków mieszkalnych na Dolnym Śląsku. W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) Polska przeznaczy 2,8 mld EUR na edukację i 1,3 mld EUR na uczenie się przez całe życie i umiejętności. Celem jest poprawa umiejętności ekologicznych i cyfrowych przez dostosowanie kształcenia i szkolenia zawodowego (VET) do popytu na rynku pracy oraz wspieranie podnoszenia kwalifikacji w zielonej i cyfrowej gospodarce ze szczególnym uwzględnieniem kobiet i grup szczególnie wrażliwych. Kwota 900 mln EUR przeznaczona jest na działania mające zapewnić równowagę płci na rynku pracy.

Ze wspomnianych powyżej środków 12,7 mld EUR zostanie zainwestowanych zgodnie z celami REPowerEU. Do tego dochodzi kwota 6,7 mld EUR przydzielona na REPowerEU w budżecie na lata 2014–2020. 8 mld EUR (2021–2027) i 3,2 mld EUR (2014–2020) przeznaczonych jest na poprawę efektywności energetycznej; 2,1 mld EUR (2021–2027) i 3,5 mld EUR (2014–2020) – na energię odnawialną oraz badania naukowe i innowacje w dziedzinie technologii niskoemisyjnych; zaś 2,6 mld EUR (2021–2027) – na inteligentne systemy energetyczne.

⁽⁴¹⁾ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Społeczny+ (EFS+), Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), z wyłączeniem programów Interreg. Łączna kwota obejmuje wkłady krajowe i UE. Źródło danych: [Platforma otwartych danych w obszarze spójności](#).

Wykres A4.2: Synergie między funduszami polityki spójności i sześcioma filarami RRF w Polsce



1) mln EUR w cenach bieżących (łączna kwota, w tym finansowanie UE i współfinansowanie krajowe)

Źródło: Komisja Europejska

W latach 2014–2020 z funduszy polityki spójności udostępniono Polsce 78,8 mld EUR⁽⁴²⁾, z czego absorpcja środków wyniosła 91 %⁽⁴³⁾. Przy uwzględnieniu finansowania krajowego łączna wysokość inwestycji wynosi 92,6 mld EUR, a więc około 0,1 % PKB w latach 2014–2020.

Polska w dalszym ciągu korzysta z elastyczności polityki spójności, aby wspierać ożywienie gospodarcze, zwiększać konwergencję i zapewniać niezbędną pomoc regionom po pandemii COVID-19. Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU)⁽⁴⁴⁾ stanowiące część NextGenerationEU zapewnia dodatkową kwotę 1,9 mld EUR oprócz przydziału środków w ramach polityki spójności dla Polski na lata 2014–2020. Z tego 304 mln EUR przydzielono na projekt „Cyfrowa Gmina” dotyczący dojrzałości cyfrowej, odporności i cyberbezpieczeństwa w 2 437 instytucjach samorządowych na szczeblu lokalnym, które najmocniej odczuły skutki COVID-19. REACT-EU zapewniło też wsparcie dla 2 000 placówek podstawowej opieki zdrowotnej.

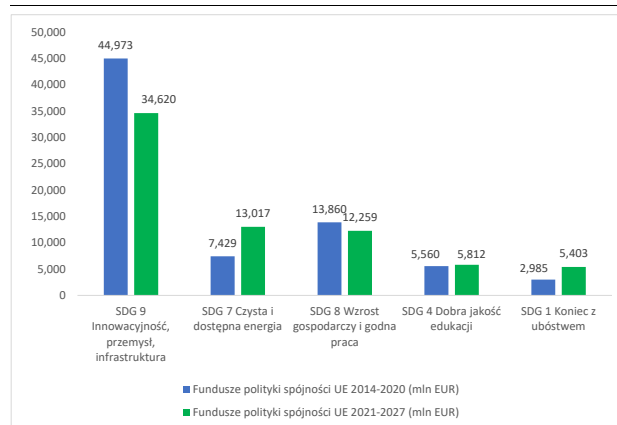
⁽⁴²⁾ Fundusze polityki spójności obejmują EFRR, FS, EFS oraz inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI). Wyłączone są programy europejskiej współpracy terytorialnej (EWT). Zgodnie z zasadą „N+3” środki przeznaczone na lata 2014–2020 należy wydać do 2023 r. Wszystkie kwoty uwzględniają REACT-EU. Łączna kwota, w tym finansowanie ze środków UE oraz współfinansowanie krajowe. Źródło danych: [Platforma otwartych danych w obszarze spójności](#).

⁽⁴³⁾ Płatności w ramach polityki spójności UE na lata 2014–2020 w podziale według państw członkowskich są aktualizowane codziennie na [platformie otwartych danych w obszarze spójności](#).

⁽⁴⁴⁾ Alokacja REACT-EU na platformie [Cohesion Open Data](#).

Dodatkowo w ramach działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE) Polska i jej regiony otrzymują wsparcie na zapewnienie pomocy doraźnej osobom uciekającym przed rosyjską inwazją na Ukrainę; łączny budżet na ten cel wynosi 90 mln EUR. Program SAFE (wspieranie przystępnej cenowo energii) umożliwia też uruchamianie funduszy polityki spójności na lata 2014–2020 w celu wspierania wrażliwych gospodarstw domowych, miejsc pracy i przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych wysokimi cenami energii.

Wykres A4.3: Wkład funduszy polityki spójności w SDG w latach 2014–2020 i 2021–2027 w Polsce



1) 5 największych wkładów w osiągnięcie SDG, w mln EUR, w cenach bieżących

Źródło: Komisja Europejska

Zarówno w latach 2014–2020, jak i 2021–2027 fundusze polityki spójności przyczyniły się znacznie do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju (SDG). Z funduszy tych wspieranych jest 11 z 17 SDG, w szczególności SDG 9 „Innowacyjność, przemysł, infrastruktura” oraz SDG 7 „Czysta i dostępna energia”⁽⁴⁵⁾.

Polska ma dostęp do znacznych zasobów z innych funduszy UE. W ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) w latach 2014–2022 udostępniono Polsce 42,0 mld EUR i wsparcie to będzie kontynuowane w latach 2023–2027 w kwocie 22,1 mld EUR. Oba fundusze WPR (Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich) przyczyniają się do Europejskiego Zielonego Ładu, a jednocześnie

⁽⁴⁵⁾ Inne fundusze UE również przyczyniają się do osiągnięcia SDG, w latach 2014–2022 były to zarówno Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), jak i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

zapewniają długoterminowe bezpieczeństwo żywnościowe. W koordynacji z innymi funduszami UE służą promowaniu zrównoważonego rozwoju społecznego, środowiskowego i gospodarczego oraz innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego udostępniono Polsce 531 mln EUR w latach 2014–2020, zaś z Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury przydzielono jej 512 mln EUR na lata 2021–2027.

Polska korzysta również z innych programów UE, w szczególności z instrumentu „Łącząc Europę”, z którego w ramach CEF 2 (2021–2027) dotychczas przydzielono finansowanie unijne w wysokości 1,36 mld EUR na 15 konkretnych projektów dotyczących strategicznych sieci transportowych. Podobnie, z programu „Horyzont Europa” przydzielono dotychczas ponad 153 mln EUR na rzecz polskich podmiotów w sektorze badań naukowych i innowacji, oprócz 746 mln EUR przeznaczonych na ten cel w ramach poprzedniego programu (Horyzont 2020). Instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego ustanowiony w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji umożliwia Komisji udostępnienie Polsce 292 mln EUR w formie dotacji na projekty na lata 2021–2027; środki te zostaną połączone z pożyczkami z EBI, aby wspierać inwestycje podmiotów sektora publicznego w regionach objętych sprawiedliwą transformacją.

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 oraz pomocniczych środków ochrony zdrowia w celu złagodzenia skutków COVID-19. Rada przyznała Polsce pomoc finansową w wysokości 11,3 mld EUR w formie pożyczek, przeznaczoną na wsparcie około 20 % pracowników i 10 % firm w 2020 r.

Instrument Wsparcia Technicznego pomaga Polsce w opracowywaniu i wdrażaniu reform pobudzających wzrost, m.in. reform przewidzianych w planie odbudowy i zwiększania odporności KPO. Od 2017 r. Polska otrzymuje znaczną pomoc techniczną obejmującą ⁽⁴⁶⁾ m.in. wsparcie na rzecz reformy

procesu budżetowego, rozwoju umiejętności cyfrowych, wzmocnienia konkurencyjności sektora kolejnictwa oraz zwiększenia zielonej mobilności.

⁽⁴⁶⁾ Zestawienie informacji na temat wsparcia reform w poszczególnych krajach można znaleźć [tutaj](#)



Załącznik ten przedstawia relatywną odporność Polski i jej podatność na zagrożenia w tym zakresie przy pomocy opracowanej przez Komisję tabeli wskaźników odporności⁽⁴⁷⁾. Tabela ta obejmuje zestaw 124 wskaźników ilościowych, które zapewniają szeroki obraz zdolności państw członkowskich do osiągania postępów w czterech powiązanych ze sobą wymiarach: społeczno-gospodarczym, ekologicznym, cyfrowym i geopolitycznym. Wskaźniki pokazują podatności na zagrożenia⁽⁴⁸⁾ i zdolności⁽⁴⁹⁾, które mogą być coraz bardziej istotne, zarówno dla podołania trwającym transformacjom, jak i radzenia sobie z potencjalnymi przyszłymi wstrząsami. W tym celu tabela pomaga zidentyfikować obszary, w których konieczne są dalsze wysiłki, aby stworzyć silniejsze i bardziej odporne gospodarki i społeczeństwa. Podsumowanie tych wniosków zawarto w tabeli A5.1 jako syntetyczne wskaźniki odporności, które ilustrują ogólną relatywną sytuację Polski i UE-27 w każdym z czterech wymiarów i w powiązanych z nimi obszarach⁽⁵⁰⁾.

Z tabeli wskaźników odporności wynika, że Polska generalnie wykazuje podobny poziom podatności na zagrożenia jak średnia UE.

W wymiarze cyfrowym Polskę cechuje średniowysoki poziom podatności na zagrożenia, w wymiarze społecznym i gospodarczym oraz ekologicznym – średni, a w wymiarze geopolitycznym – średnioniski. Wyższy poziom podatności na zagrożenia w porównaniu ze średnią UE występuje w obszarach „zrównoważonego użytkowania zasobów” oraz „cyfryzacji dla

przemysłu i przestrzeni publicznej”. Polska notuje stosunkowo niski poziom podatności na zagrożenia w odniesieniu do „zaopatrzenia w surowce i energię”, „cyberbezpieczeństwa”, „nierówności i skutków społecznych transformacji”, „bezpieczeństwa i demografii” oraz „stabilności i zrównoważonego charakteru gospodarki i finansów”.

W porównaniu ze średnią UE Polska wykazuje ogólnie niższy poziom zdolności w zakresie wszystkich wskaźników ujętych w tabeli wskaźników odporności. Jej zdolności w zakresie odporności we wszystkich czterech wymiarach tabeli są średnie. Polska posiada większe niż średnia UE zdolności w obszarach „podaży surowców i energii” oraz „łańcuchów wartości i handlu”. W porównaniu ze średnią UE istnieje pole do poprawy zdolności między innymi w odniesieniu do „globalizacji finansowej”, „łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej”, cyfryzacji, „bezpieczeństwa i demografii” oraz „nierówności i społecznych skutków transformacji”.

⁽⁴⁷⁾ Szczegółowe informacje zob.:

https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards_pl; zob. także Sprawozdanie dotyczące prognozy strategicznej 2020 (COM(2020) 493).

⁽⁴⁸⁾ Podatności na zagrożenia opisują cechy, które mogą pogorszyć negatywny wpływ kryzysów i transformacji, lub przeszkody mogące utrudnić osiągnięcie długoterminowych celów strategicznych.

⁽⁴⁹⁾ Zdolności oznaczają czynniki lub możliwości radzenia sobie z kryzysami i zmianami strukturalnymi oraz zarządzania transformacjami.

⁽⁵⁰⁾ Załącznik ten powiązany jest z załącznikiem 1 dotyczącym SDG, załącznikiem 6 dotyczącym Zielonego Ładu, załącznikiem 8 dotyczącym sprawiedliwej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu, załącznikiem 9 dotyczącym produktywności zasobów, ich efektywności i obiegu zamkniętego, załącznikiem 10 dotyczącym transformacji cyfrowej oraz załącznikiem 14 dotyczącym Europejskiego filaru praw socjalnych.

Tabela A5.1: **Wskaźniki odporności podsumowujące sytuację w czterech wymiarach i powiązanych obszarach tabeli wskaźników odporności**

Wymiar/obszar	Podatności na zagrożenia		Zdolności	
	PL	UE-27	PL	UE-27
Spółeczny i gospodarczy				
Nierówności i skutki społeczne transformacji				
Zdrowie, edukacja i praca				
Stabilność i zrównoważony charakter gospodarki i finansów				
Ekologiczny				
Łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej				
Zrównoważone użytkowanie zasobów				
Ekosystemy, bioróżnorodność, rolnictwo zrównoważone				
Cyfrowy				
Cyfrowy wymiar przestrzeni osobistej				
Cyfrowy wymiar przemysłu				
Cyfrowy wymiar przestrzeni publicznej				
Cyberbezpieczeństwo				
Geopolityczny				
Zaopatrzenie w surowce i energię				
Łańcuchy wartości i handel				
Globalizacja finansowa				
Bezpieczeństwo i demografia				

Indeks podatności na zagrożenia

Wysoki

Średnio wysoki

Średni

Średnio niski

Niski

Brak danych

Indeks zdolności

Wysoki

Średnio wysoki

Średni

Średnio niski

Niski

Brak danych

1) Dane są za 2021 r., a UE-27 odnosi się do wartości dla całej UE. Dane dotyczące podatności na zagrożenia UE-27 w obszarze „łańcuchy wartości i handel” nie są dostępne, ponieważ obejmują mierniki koncentracji partnerów, które nie są porównywalne z poziomami wartości państw członkowskich.

Źródło: Tabele wskaźników odporności JRC – Komisja Europejska.

Do zielonej transformacji Polski konieczne są dalsze działania dotyczące szeregu aspektów, między innymi przyspieszenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii, poprawy efektywności energetycznej oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z transportu drogowego. W Polsce trwa realizacja Europejskiego Zielonego Ładu; załącznik ten zawiera przegląd kluczowych obszarów, których to dotyczy (⁵¹).

Polska nie określiła jeszcze wszystkich działań w ramach polityki klimatycznej, jakie są konieczne do osiągnięcia celu klimatycznego na 2030 r. dotyczącego sektorów objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym (⁵²). Oczekuje się, że dane za 2021 r. dotyczące emisji gazów cieplarnianych w tych sektorach pokażą, że kraj ten wygenerował nieco mniej niż zakłada jego roczny limit emisji (⁵³).

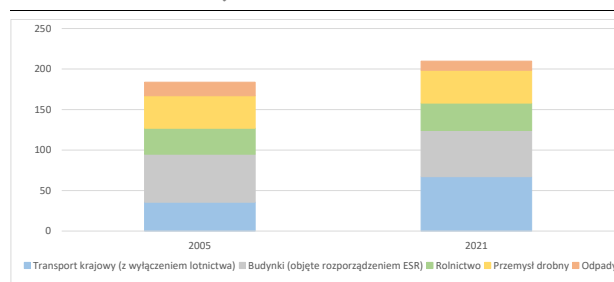
(⁵¹) Uzupełnieniem podsumowania w tym załączniku są informacje zawarte w załączniku 7 dotyczącym bezpieczeństwa energetycznego i przystępności cenowej energii, załączniku 8 dotyczącym sprawiedliwej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu i zrównoważenia środowiskowego, załączniku 9 dotyczącym produktywności zasobów, ich efektywności i obiegu zamkniętego, załączniku 11 dotyczącym innowacji oraz załączniku 19 dotyczącym opodatkowania.

(⁵²) Cele państw członkowskich na 2030 r. dotyczące emisji gazów cieplarnianych („cele wspólnego wysiłku redukcyjnego”) zostały podwyższone w drodze rozporządzenia (UE) 2023/857 (rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego) zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/842, w efekcie czego działania w sektorach, których to dotyczy, zostały dostosowane do celu zakładającego na poziomie UE ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce o co najmniej 55 % w porównaniu z poziomami z 1990 r. W rozporządzeniu tym wyznaczono cele krajowe dla sektorów nieobjętych obecnym unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, w szczególności: budownictwa (ogrzewanie i chłodzenie), transportu drogowego, rolnictwa, gospodarowania odpadami i przemysłu drobnego. Uzupełnieniem emisji objętych EU ETS i rozporządzeniem w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego jest pochłanianie netto w sektorze użytkowania gruntów, uregulowane rozporządzeniem (UE) 2018/841 (rozporządzenie w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF)) zmienionym rozporządzeniem (UE) 2023/839.

(⁵³) Roczny limit emisji dla Polski na 2021 r. wynosił 210,4 Mt ekwiwalentu CO₂, zaś przybliżony poziom emisji w 2021 r. wyniósł 209,7 Mt (zob. Komisja Europejska, „Przyspieszenie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej w celu zapewnienia bezpieczeństwa i dobrobytu Europy: Sprawozdanie z postępów działań UE na rzecz klimatu za 2022 r.”, SWD(2022) 343).

Prognozuje się, że przy kontynuacji obecnej polityki w Polsce wzrost tych emisji utrzyma się na poziomie 6 % w 2030 r. w stosunku do poziomu z 2005 r. To za dużo, by móc spełnić cel dotyczący wspólnego wysiłku redukcyjnego, nawet przed zmianą tego celu na bardziej ambitny, umożliwiający osiągnięcie celu UE na poziomie 55 %. Wprowadzenie dodatkowych środków ograniczyłoby emisje gazów cieplarnianych w tych sektorach o 12 %, co pozwoliłoby osiągnąć obecny cel, ale nie nowy cel zakładający redukcję o 17,7 % (⁵⁴). W swoim planie odbudowy i zwiększania odporności (KPO) Polska przeznaczyła 42,7 % alokacji z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na kluczowe reformy i inwestycje zmierzające do osiągnięcia celów klimatycznych (⁵⁵). Według krajowej strategii energetycznej celem Polski jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce o 30 % w 2030 r. w porównaniu z 1990 r. (⁵⁶).

Wykres A6.1: Komponent tematyczny – emisje gazów cieplarnianych z sektorów objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym, w Mt ekwiwalentu CO₂, 2005–2021



Źródło: Europejska Agencja Środowiska.

Polska jest w tyle, jeżeli chodzi o cel dotyczący pochłaniania dwutlenku węgla

(⁵⁴) Zob. informacje dotyczące odległości do celu polityki klimatycznej na 2030 r. w tabeli A6.1. Istniejące i dodatkowe środki na dzień 15 marca 2021 r.

(⁵⁵) Na przykład reformy i inwestycje w odnawialne źródła energii (lądową i morską energię wiatrową, energię fotowoltaiczną, społecznościami energetycznymi) i zielony wodór, dekarbonizacja ogrzewania i termomodernizacja budynków, zazielenianie miast i transportu publicznego oraz usprawnianie gospodarki wodnej.

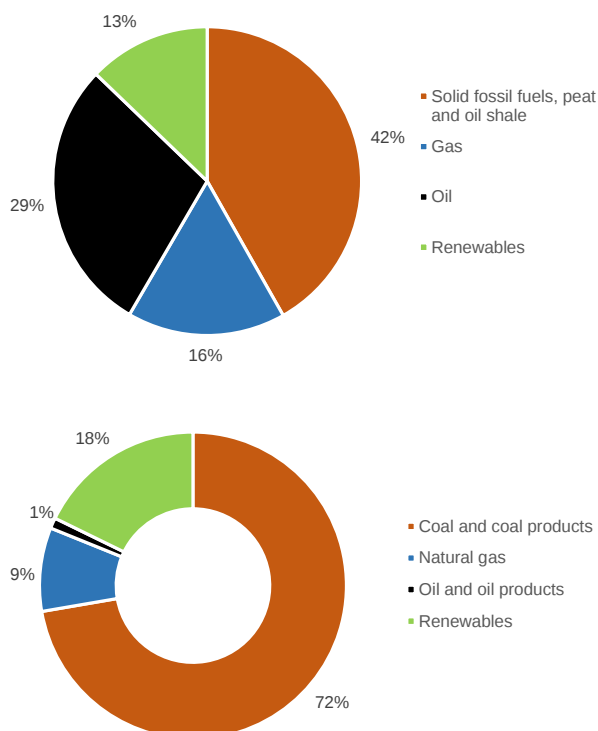
(⁵⁶) W ramach „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”. Tego celu nie uwzględnia krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu Polski. Aktualizacja tego planu, wymagana rozporządzeniem (UE) 2018/1999 (rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną), jest w toku. Oczekuje się, że wraz z tym planem zaktualizowana zostanie także krajowa strategia energetyczna.



netto na 2030 r. przez sektor użytkowania gruntów. Pochłanianie netto z LULUCF w Polsce zmniejsza się, głównie w rezultacie zarządzania gruntami leśnymi. Cel na 2030 r. zakłada, że polski sektor użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) pochłaniać będzie 38 098 kt ekwiwalentu CO₂, a więc znacznie więcej niż obecny poziom pochłaniania netto (zob. tabela A6.1) ⁽⁵⁷⁾.

Polska gospodarka jest wciąż w dużym stopniu uzależniona od paliw kopalnych, zwłaszcza węgla. W 2021 r. paliwa kopalne stanowiły blisko 90 % koszyka energetycznego Polski, przy czym sam węgiel stanowił 42 %. Pomimo postępów w zakresie wytwarzania energii fotowoltaicznej odnawialne źródła energii stanowiły zaledwie 13 % koszyka energetycznego w 2021 r. Koszyk energii elektrycznej Polski jest też silnie uzależniony od węgla, z którego w 2021 r. wyprodukowano 72 % energii elektrycznej, podczas gdy 18 % pochodziło z odnawialnych źródeł energii. Zgodnie z krajowym planem w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK) w 2030 r. udział energii odnawialnej w koszyku energetycznym Polski ma wzrosnąć do 21–23 % końcowego zużycia energii brutto. W ocenie z 2020 r. Komisja uznała ten cel za mało ambitny. W zaktualizowanym KPEiK Polska powinna wyznaczyć znacznie wyższy cel w zakresie energii odnawialnej, aby odzwierciedlić bardziej ambitne cele klimatyczne i energetyczne UE przewidziane w pakiecie „Gotowi na 55” i planie REPowerEU.

Wykres A6.2: Koszyk energetyczny (na górze) i koszyk energii elektrycznej (na dole), 2021 r.



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

Uwolnienie potencjału energii odnawialnej ma decydujące znaczenie dla dekarbonizacji systemu energetycznego Polski. W tej sytuacji pomyślna realizacja KPO Polski może mieć efekt transformacyjny i wpłynąć na przemianę koszyka energetycznego w kierunku technologii nisko- i zeroemisyjnych. Plan zakłada finansowanie morskich elektrowni wiatrowych i infrastruktury terminalowej, a także zasadnicze zmiany otoczenia regulacyjnego mające na celu przyspieszenie budowy lądowych elektrowni wiatrowych. Plan przewiduje także wsparcie na rozwój technologii wykorzystujących wodór odnawialny i niskoemisyjny oraz lokalnych odnawialnych źródeł energii przez społeczności energetyczne. Planuje się też duże inwestycje w rozwój sieci przesyłowych i dystrybucyjnych oraz inteligentnej infrastruktury elektroenergetycznej, aby umożliwić dalszą integrację odnawialnych źródeł energii w koszyku energetycznym. Polska rozpoczęła też badania i inwestycje służące osiągnięciu celów

⁽⁵⁷⁾ Wartość ta jest orientacyjna i zostanie zaktualizowana w 2025 r. (jak stanowi rozporządzenie (UE) 2023/839).

średnioterminowych w dziedzinie energii jądrowej do celów cywilnych oraz dotyczące małych reaktorów modułowych do dekarbonizacji zużycia energii.

Ograniczenie zużycia energii przez zwiększenie efektywności energetycznej w całej gospodarce Polski jest niezbędne do zmniejszenia zależności od paliw kopalnych i przeprowadzenia transformacji energetycznej w sposób racjonalny pod względem kosztów. W ocenie z 2020 r. Komisja uznała cele KPEiK Polski dotyczące zużycia energii pierwotnej i końcowej za umiarkowanie ambitne. W 2021 r. zużycie energii końcowej w Polsce wyniosło 75,2 Mtoe i w ciągu ostatnich 10 lat przeważnie rosło; z wyjątkiem spadku w 2020 r. z powodu środków nadzwyczajnych związanych z COVID-19, po którym w 2021 r. nastąpił wzrost na poziomie 5,6 %. Na podstawie tendencji zużycia energii w latach 2018–2021 nie przewiduje się, by Polska miała osiągnąć swoje cele w zakresie zużycia energii pierwotnej i końcowej na 2030 r. wyznaczone w KPEiK ⁽⁵⁸⁾.

Komponent energii KPO Polski jest w dużym stopniu skupiony na efektywności energetycznej. Obejmuje środki mające zoptymalizować: (i) wsparcie inwestycji na rzecz efektywności energetycznej budynków prywatnych i publicznych, (ii) zmiany w zakresie źródeł ogrzewania, (iii) reformy w celu ograniczenia zużycia energii przez przedsiębiorstwa oraz (iv) aktualizacje Programu Priorytetowego Czyste Powietrze, głównego instrumentu Polski służącego ograniczeniu emisji z budynków, zachęającego do uzupełnienia zastępowania kotłów węglowych środkami na rzecz efektywności energetycznej (termomodernizacja). Plan zakłada także inwestycje mające na celu modernizację systemów ciepłowniczych, polegające głównie na wymianie źródeł ciepła. Uzupełnieniem dla tych inwestycji mają być fundusze z programów regionalnych skupione na modernizacji sieci.

Polskę wciąż czeka przejście na mobilność zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza jeżeli chodzi o pasażerski transport drogowy. Rozwój rynku bezemisyjnych

⁽⁵⁸⁾ Oczekuje się, że po zakończeniu negocjacji dotyczących przekształcenia dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej zwiększy się poziom ambicji zarówno celów UE, jak i celów krajowych, a także krajowych środków służących efektywności energetycznej i osiągnięciu tych celów.

samochodów osobowych pozostaje w tyle za ogólną tendencją w UE. Elektryfikacja sieci kolejowej jest jednak bardziej zaawansowana w porównaniu ze średnią sytuacją w UE. Jednocześnie transport indywidualny pogłębia problemy zanieczyszczenia powietrza i zagęszczenia ruchu, które niosą za sobą znaczne koszty zdrowotne i gospodarcze w polskich miastach. Polska ma możliwości większego wykorzystania podatków środowiskowych do dalszej internalizacji kosztów zanieczyszczenia powietrza zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” ⁽⁵⁹⁾. W 2020 r. podatki od transportu w Polsce stanowiły zaledwie 0,18 % PKB (średnia UE wynosiła 0,42 %), istnieją więc możliwości wprowadzenia podatku drogowego od samochodów osobowych, o podstawie opodatkowania powiązanej z emisjami (zob. załącznik 19).

Większe nakłady na ochronę środowiska i na działania chroniące bioróżnorodność i ekosystemy byłyby dla Polski korzystne ⁽⁶⁰⁾.

Potrzeby inwestycyjne w dziedzinie środowiska w latach 2014–2020 oszacowano na co najmniej 15,7 mld EUR rocznie, podczas gdy roczne nakłady na ten cel wynosiły nieco poniżej 7 mld EUR, co oznacza lukę co najmniej 8,7 mld EUR rocznie (zob. wykres A6.3) ⁽⁶¹⁾. Polska wciąż nie przeznaczyła wystarczających zasobów na ochronę sieci Natura 2000 i zarządzanie nią ⁽⁶²⁾. Pilnie potrzebne są też inwestycje w zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrolę – lukę inwestycyjną w tym zakresie oszacowano na ponad 4,1 mld EUR rocznie w latach 2014–2020 (1,3 % PKB). Inwestycje te

⁽⁵⁹⁾ Komisja Europejska, 2021, Green taxation and other economic instruments – Internalising environmental costs to make the polluter pay [Zielone opodatkowanie i inne instrumenty ekonomiczne – internalizacja kosztów środowiskowych w celu skłonienia zanieczyszczającego do zapłaty], [Ensuring that polluters pay](#) [Zanieczyszczający płaci] ([europa.eu](#)).

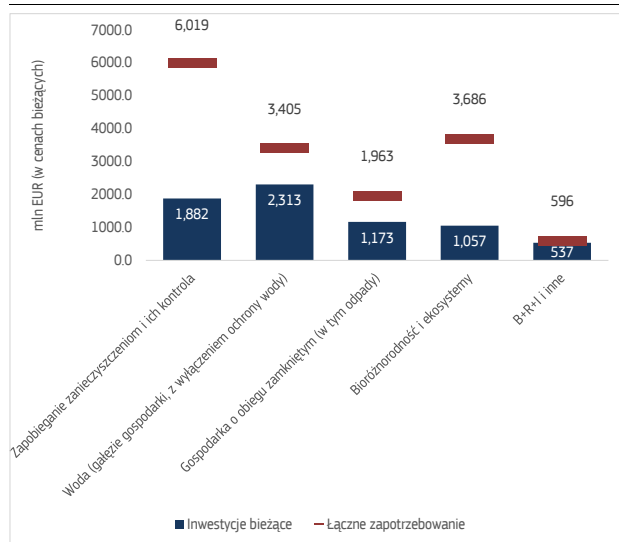
⁽⁶⁰⁾ Cele środowiskowe obejmują: zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrolę, gospodarkę wodną i sektor wodny, gospodarkę o obiegu zamkniętym i gospodarowanie odpadami, bioróżnorodność i ekosystemy (Komisja Europejska, 2022, Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska, [sprawozdanie krajowe – Polska](#)).

⁽⁶¹⁾ Także przy uwzględnieniu potrzeb szacowanych tylko na poziomie UE (np. ochrona wód, zwiększenie obiegu zamkniętego, strategia na rzecz bioróżnorodności).

⁽⁶²⁾ W 2021 r. w Polsce 39,6 % terytorium stanowiły lądowe obszary chronione (Natura 2000 i obszary wyznaczone na szczeblu krajowym) w porównaniu ze średnią UE 26,4 % (Europejska Agencja Środowiska, 2023, [Barometr Natura 2000](#)).

mogłyby pomóc zmniejszyć koszty zdrowotne zanieczyszczenia powietrza (1 095 utraconych lat życia na 100 000 mieszkańców z powodu PM_{2,5} w 2020 r., trzeci najwyższy wskaźnik w UE) oraz wspierać odporność kraju.

Wykres A6.3: **Komponent tematyczny – potrzeby inwestycyjne w dziedzinie środowiska i inwestycje bieżące, w ujęciu rocznym, 2014–2020**



Źródło: Komisja Europejska.

Zmiana klimatu wywiera wpływ na wiele sektorów kluczowych w Polsce ⁽⁶³⁾. Sektory rolnictwa i leśnictwa, energii, środowiska zbudowanego, transportu, zdrowia i turystyki znajdują się pod presją, w miarę jak rośnie częstotliwość i intensywność ekstremalnych zdarzeń pogodowych (susze, nawałnice, powodzie i fale upałów) ⁽⁶⁴⁾. Dłużej trwające susze oraz obfite opady deszczu zakłócają sezon wegetacyjny i są przyczyną mniejszych plonów. Wzrastają też wskaźniki umieralności i chorobowości spowodowane upałem, związane z zanieczyszczeniem i alergenami. Zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich w planowaniu przestrzennym należy przewidywać skutki zmiany klimatu. W ramach dalszych działań konieczne jest też zwiększenie wskaźnika penetracji i zakresu ubezpieczeń od zagrożeń środowiskowych. KPO Polski obejmuje środki dotyczące zrównoważonej gospodarki wodnej i zarządzania

zanieczyszczeniami w Morzu Bałtyckim, jak również inne działania na rzecz zazieleniania środowiska zbudowanego w miastach. Nowelizacja planu daje możliwość zwiększenia skali działań w dziedzinie przystosowania się do zmiany klimatu. To oznacza uwzględnienie kwestii przystosowania się do zmiany klimatu w politykach sektorowych, np. kurczących się zasobów wody na potrzeby chłodzenia konwencjonalnych elektrowni, produkcji rolnej oraz wody pitnej. Polska musi priorytetowo traktować zrównoważoną gospodarkę wodną przez działania na rzecz odtworzenia ekosystemów lądowych, morskich i słodkowodnych.

Polska zapewnia dopłaty do paliw kopalnych i inne dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska, które można by poddać reformie, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa energetycznego oraz łagodzeniu skutków społecznych. Polskie dopłaty do paliw kopalnych są coraz wyższe, zwłaszcza w przypadku węgla (0,20 % PKB w 2020 r.) i produktów ropopochodnych (0,08 % PKB). Polska przeznacz więcej środków na dopłaty do paliw kopalnych niż na dotacje na energię ze źródeł odnawialnych. Stawia to niskoemisyjne alternatywne źródła energii w niekorzystnej sytuacji. W wyniku wstępnej oceny zidentyfikowano dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska w sektorach rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa, energii elektrycznej, gazu, pary wodnej i klimatyzacji, transportu i przechowywania, górnictwa i wydobywania oraz usług. Do przykładów takich dotacji należą: zryczałtowane stawki opodatkowania samochodów służbowych wykorzystywanych do celów prywatnych, obniżona stawka podatku VAT od nawozów i pestycydów, zwrot podatku akcyzowego od oleju napędowego stosowanego w rolnictwie, zwolnienie z podatku akcyzowego od gazu ziemnego lub obniżona stawka podatku od emisji CO₂ w przypadku oleju napędowego stosowanego w rolnictwie ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶⁵⁾ Dane liczbowe dotyczące paliw kopalnych w EUR za 2021 r. pochodzą ze sprawozdania na temat stanu unii energetycznej z 2022 r. Przeprowadzona przez Komisję wstępna ocena dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska znajduje się w: [zestawie narzędzi służących do reformy dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska w Europie z 2022 r.](#); ocenę przeprowadzono z wykorzystaniem definicji OECD, w oparciu o następujące zestawy danych: OECD Agriculture Policy Monitoring and Evaluations [Monitorowanie i ocena polityki rolnej]; OECD Policy Instruments for the Environment (PINE) Database [Baza danych instrumentów polityki na rzecz środowiska];

⁽⁶³⁾ Europejska Agencja Środowiska, Advancing towards climate resilience in Europe [W kierunku odporności na zmianę klimatu w Europie], w przygotowaniu.

⁽⁶⁴⁾ Według 6. raportu IPCC w sprawie przystosowania się do zmiany klimatu ponad jedna trzecia ludności południowej Europy będzie narażona na niedobór wody przy globalnym ociepleniu o 2 °C.

Identyfikacja i stworzenie wykazu wszystkich dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska pomogłoby Polsce określić, które z nich powinny zostać zreformowane w pierwszej kolejności.

Przeznaczając większą część dochodów z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) na działania w dziedzinie klimatu, Polska mogłaby ograniczyć narażenie na koszty emisji dwutlenku węgla.

Dochody Polski z EU ETS należą do najwyższych w UE, zarówno ogółem, jak i w przeliczeniu na mieszkańca ⁽⁶⁶⁾. Na cele klimatyczne i związane z energią kraj ten przeznacza jednak średnio zaledwie 50 % tej kwoty, co stanowi minimum ustanowione w dyrektywie EU ETS.

OECD Statistical Database for Fossil Fuels Support [Statystyczna baza danych dotycząca wsparcia dla paliw kopalnych]; szacunki MFW dotyczące dotacji w energetyce na szczeblu krajowym. [Załącznik 4](#) zestawu narzędzi zawiera szczegółowe przykłady dotacji będących kandydatami do reformy.

⁽⁶⁶⁾ Ze względu na wzrost dochodów z EU ETS wynikający z wyższych opłat emisyjnych w 2021 r. dochody Polski z EU ETS wyniosły około 5,6 mld EUR.

Tabela A6.1: Wskaźniki mierzące postęp w realizacji Europejskiego Zielonego Ładu z perspektywy makroekonomicznej

									„Gotowi na 55”		
			2005	2017	2018	2019	2020	2021	2030	Odległość	
									cel/wartość	Przy istniejących środkach	Przy dodatkowych środkach
Postępy w realizacji celów polityki	Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w sektorów objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym ⁽¹⁾	Mt CO ₂ eq; %; pp	180,0	18%	18%	16%	14%	-	-17,7%	-23,7	-5,7
	Pochłanianie dwutlenku węgla netto z LULUCF ⁽²⁾	kt CO ₂ eq	-48.019	-37.389	-36.748	-18.295	-18.958	-20.095	-38098	b.d.	b.d.
									Krajowy wkład w realizację celu UE na 2030 r.		
			2005	2017	2018	2019	2020	2021			
	Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto ⁽³⁾	%	7%	11%	15%	15%	16%	16%	21–23%		
	Efektywność energetyczna: zużycie energii pierwotnej ⁽³⁾	Mtoe	88,0	99,1	104,1	100,2	96,8	103,9	91,3		
	Efektywność energetyczna: zużycie energii końcowej ⁽³⁾	Mtoe	58,5	70,9	74,9	73,7	71,1	75,2	67,1		
			Polska						UE		
			2016	2017	2018	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Wskaźniki fiskalne i finansowe	Podatki na ochronę środowiska (% PKB)	% PKB	2,7	2,7	2,7	2,5	2,5	2,9	2,4	2,2	2,2
	Podatki ekologiczne (% łącznego opodatkowania) ⁽⁴⁾	% opodatkowania	8,1	7,9	7,7	7,2	7,1	7,8	5,9	5,6	5,5
	Wydatki publiczne na ochronę środowiska	% całkowitych wydatków	1,0	0,9	1,2	1,3	1,2	1,3	1,7	1,6	1,6
	Inwestycje w ochronę środowiska ⁽⁵⁾	% PKB	0,3	0,3	0,5	0,5	-	-	0,4	0,4	0,4
	Dopłaty do paliw kopalnych ⁽⁶⁾	EUR2021bn	2,1	2,7	2,1	1,4	1,9	-	53,0	50,0	-
	Luka w ochronie przed ryzykiem klimatycznym ⁽⁷⁾	wynik 1–4					1,6	1,5			1,5
Klimat	Emisje netto gazów cieplarnianych	1990 = 100	84,0	88,0	87,0	83,0	84,0	84,0	76,0	69,0	72,0
	Intensywność emisji gazów cieplarnianych w gospodarce	kg/10 EUR	0,96	0,95	0,90	0,82	0,80	-	0,31	0,30	0,26
	Energochłonność gospodarki	kgoe/10 EUR	0,23	0,23	0,23	0,21	0,21	-	0,11	0,11	-
Energia	Zużycie energii końcowej (ZEK)	2015=100	106,9	113,8	120,2	118,4	114,2	120,6	102,9	94,6	-
	ZEK w sektorze budynków mieszkalnych	2015=100	104,5	105,4	118,5	110,3	110,9	116,3	101,3	101,3	106,8
	ZEK w sektorze budynków usługowych	2015=100	108,4	102,6	101,1	99,6	96,7	108,3	100,1	94,4	100,7
Zanieczyszczenie	Intensywność emisji prekursorów smogu (do PKB) ⁽⁸⁾	t/10 EUR	2,7	2,7	2,4	2,4	2,1	-	0,9	0,9	-
	Lata życia utracone z powodu zanieczyszczenia powietrza PM _{2,5}	na 100 tys. mieszkańców	1440,9	1494,8	1536,6	1191,5	1095,4	-	581,6	544,5	-
	Lata życia utracone z powodu zanieczyszczenia powietrza NO ₂	na 100 tys. mieszkańców	139,4	135,0	151,1	120,8	101,5	-	309,6	218,8	-
	Azotany w wodach gruntowych	mg NO ₃ /litr	-	-	-	-	-	-	21,0	20,8	-
Różnorodność biolo	Łądowe obszary chronione	% całości	38,3	39,8	-	39,6	39,6	39,6	26,2	26,4	26,4
	Morskie obszary chronione	% całości	21,8	-	-	21,8	-	21,9	10,7	-	12,1
	Rolnictwo ekologiczne	% całkowitej wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych	3,7	3,4	3,3	3,5	3,5	-	8,5	9,1	-
			2017	2018	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Mobilność	Odszetek pojazdów bezemisyjnych ⁽⁹⁾	% nowych rejestracji	0,1	0,1	0,3	0,8	1,6	2,6	5,4	8,9	10,7
	Liczba punktów ładowania (przebiegi/stały)		-	-	-	1759	2767	3295	188626	330028	432518
	Odszetek linii zelektryfikowanych	%	63,6	63,7	64,2	64,2	64,2	64,2	56,6	b.d.	56,6
	Liczba godzin spędzonych rocznie w zatorach komunikacyjnych podczas dojazdu do pracy		25,0	24,4	25,2	25,2	b.d.	b.d.	28,7	b.d.	b.d.

- 1) Historyczne i prognozowane poziomy emisji, a także cele polityki klimatycznej państw członkowskich i poziomy emisji w roku bazowym 2005 na mocy decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego (na 2020 r.) mierzone są za pomocą wartości współczynnika globalnego ocieplenia (GWP) z 4. sprawozdania oceniającego (AR4) Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC). Cele polityki klimatycznej państw członkowskich i poziomy emisji w roku bazowym 2005 na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (na 2030 r.) wyrażone są za pomocą wartości GWP z 5. sprawozdania oceniającego (AR5). Powyższa tabela przedstawia emisje w roku bazowym 2005 na mocy decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego, z użyciem wartości AR4 GWP. Emisje w latach 2017–2021 wyrażono jako zmianę procentową w stosunku do emisji w roku bazowym 2005, z użyciem wartości AR4 GWP. Dane za 2021 r. są wstępne. Tabela przedstawia cel na 2030 r., który rozporządzeniem (UE) 2023/857 uzgodniono z celem UE 55 %, wyrażony jako zmiana procentowa w stosunku do emisji w roku bazowym 2005 (AR5 GWP). Odległość do celu to różnica między celem państw członkowskich na 2030 r. (wartości AR5 GWP) a prognozowanymi emisjami, przy istniejących środkach oraz przy dodatkowych środkach (wartości AR4 GWP), wyrażona jako zmiana procentowa w stosunku do emisji w roku bazowym 2005. Ze względu na różnice wartości współczynnika globalnego ocieplenia odległość do celu ma wyłącznie charakter ilustracyjny. Uwzględnione środki odzwierciedlają sytuację na dzień 15 marca 2021 r.
- 2) Pochłanianie netto wyrażono w wartościach ujemnych, emisje netto – w wartościach dodatnich. Zgłoszone dane pochodzą z przekazanego wykładu gazów cieplarnianych z 2023 r. Wartość liczbową dotyczącą pochłaniania gazów cieplarnianych netto w 2030 r. pochodzi z rozporządzenia (UE) 2023/839 zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/841 (rozporządzenie LULUCF) – załącznik IIa, w kilotonach ekwiwalentu CO₂, na podstawie informacji przekazanych w 2020 r.
- 3) Cele w zakresie energii odnawialnej i efektywności energetycznej oraz wkłady krajowe są zgodne z metodyką określoną na podstawie rozporządzenia (UE) 2018/1999 (rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną).
- 4) Odsetek całkowitych dochodów z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne (z wyłączeniem przypisanych umownie składek na ubezpieczenia społeczne). Dochody z unijnego systemu handlu emisjami uwzględniono w dochodach z podatków na ochronę środowiska.
- 5) Wydatki na nakłady brutto na środki trwałe do świadczenia usług związanych z ochroną środowiska (ograniczanie zanieczyszczenia i zapobieganie mu), obejmujące sektor instytucji rządowych i samorządowych, przemysł i wyspecjalizowane podmioty.
- 6) Komisja Europejska, Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union [Badanie na temat dotacji w energetyce i innych interwencji rządowych w Unii Europejskiej], wydanie z 2022 r.
- 7) Łuka w ochronie przed ryzykiem klimatycznym odnosi się do nieubezpieczonych strat ekonomicznych wywołanych klęskami żywiołowymi związanymi ze zmianą klimatu. Wskaźnik ten opracowano na podstawie modelowania obecnego ryzyka wynikającego z powodzi, pożarów roślinności, silnych wichur i trzęsień ziemi oraz szacunków dotyczących obecnego wskaźnika penetracji ubezpieczeń. Wskaźnik ten nie dostarcza informacji na temat podziału kosztów klęsk żywiołowych związanych ze zmianą klimatu na koszty prywatne i publiczne. Wartość 0 oznacza, że nie ma luki w ochronie, natomiast 4 odpowiada bardzo dużej luce (EIOPA, 2022).
- 8) Tlenki siarki (równoważnik SO₂), amoniak, cząstki stałe <10 µm, tlenki azotu w gospodarce ogółem (podzielone przez PKB).
- 9) Pojazdów elektrycznych o napędzie akumulatorowym (BEV) i pojazdów zasilane ogniwami paliwowymi (FCEV).

Dzięki wysiłkom Polski na rzecz dywersyfikowania źródeł dostaw, podjętym w ostatnich latach, można było złagodzić skutki wstrzymania dostaw z Rosji i uniknąć poważnych zakłóceń. Od dnia 28 kwietnia 2022 r. Gazprom nie dostarcza już Polsce gazu ziemnego w wyniku jednostronnej decyzji, którą podjął po tym, jak Polska odmówiła uiszczenia opłat za dostawę gazu w rublach. W tym załączniku ⁽⁶⁷⁾ opisano działania prowadzone przez Polskę, aby osiągnąć cele REPowerEU, w tym przez wdrożenie jej planu odbudowy i zwiększania odporności (KPO), w celu poprawy bezpieczeństwa energetycznego i przystępności cenowej energii przy jednoczesnym przyspieszeniu transformacji w kierunku czystej energii oraz przyczynianiu się do zwiększania konkurencyjności UE w sektorze czystej energii ⁽⁶⁸⁾.

Od 2014 r. Polska znacznie ograniczyła już swoją zależność od gazu rosyjskiego dzięki inwestycjom strategicznym ukierunkowanym na dywersyfikację dróg dostaw gazu. W ostatnim dziesięcioleciu zależność od rosyjskiego gazu zmniejszała się – od około 76 % w 2014 r. do 55 % w 2021 r. Przed inwazją rosyjską na Ukrainę Polska otrzymywała od Gazpromu równowartość 10 miliardów metrów sześciennych (mld m³) gazu ziemnego rocznie, co stanowiło około 45 % popytu krajowego. Otwarty w 2016 r. terminal skroplonego gazu ziemnego (LNG) w Świnoujściu dysponuje maksymalną zdolnością regazyfikacji wynoszącą 5 mld m³ (54,4 TWh) na rok. W 2023 r. Polska planuje rozszerzyć zdolność terminalu LNG do 8,3 mld m³/rok, przy czym w 2022 r. zdolność tę zwiększono już do 6,2 mld m³/rok. Zakończono kluczowe projekty infrastruktury, które stały się operacyjne w 2022 r., w tym połączenie wzajemne z Litwą, Baltic Pipe oraz połączenie wzajemne ze Słowacją. Projekty te stały się operacyjne

w listopadzie 2022 r., a dzięki ich realizacji Polska uzyskała wystarczające zdolności importowe, aby całkowicie zastąpić utracony import z Rosji. W szczególności Baltic Pipe umożliwia transport gazu w ilości do 10 mld m³/rok z norweskiego szelfu przez Danię i Morze Bałtyckie do Polski. Połączenie wzajemne z Litwą daje Polsce dostęp do terminalu LNG w Kłajpedzie na Litwie oraz – dzięki przepływom dwustronnym – umożliwia dostosowanie przepływu gazu do zmieniającej się dynamiki regionalnej popytu i podaży, natomiast połączenie wzajemne ze Słowacją umożliwia przesył 5,7 mld m³ gazu do Polski. Ponadto w 2026 r. Polska planuje otwarcie pływającej jednostki magazynowania i regazyfikacji (terminal FSRU) na Morzu Bałtyckim w okolicy Gdańska, o przewidywanej zdolności regazyfikacji 6 mld m³ gazu rocznie.

Od 25 lutego 2023 r. Rosja zaprzestała dostaw ropy naftowej rurociągiem „Przyjaźń”, jednak zapewniała ona jedynie około 10 % ogólnych dostaw ropy, a Polska jest w stanie szybko zastąpić rosyjską ropę alternatywnymi źródłami dostaw.

Polska jest na dobrej drodze do wypełnienia swoich zobowiązań w zakresie magazynowania gazu. Ostatniej zimy wypełniła swoje zobowiązania w zakresie magazynowania gazu, osiągając poziom 98,91 % do 1 listopada, i zakończyła sezon grzewczy z zapasem gazu na poziomie 50,15 % 15 kwietnia 2023 r. ⁽⁶⁹⁾. Całkowita zdolność magazynowania w Polsce (3,73 mld m³) jest jednak stosunkowo niewielka w porównaniu ze zużyciem rocznym na poziomie około 20 mld m³/rok. GSP, właściciel i operator siedmiu magazynów gazu znajdujących się w Polsce ⁽⁷⁰⁾, rozważa dalsze rozszerzenie całkowitej pojemności.

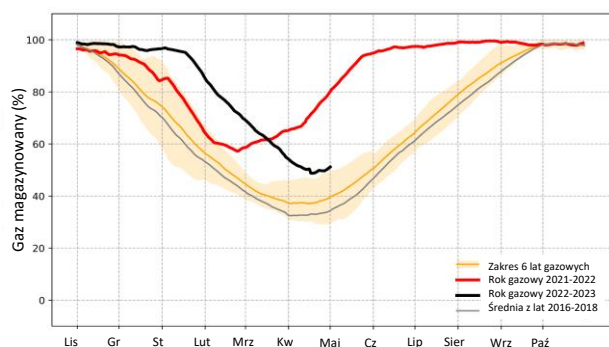
⁽⁶⁷⁾ Informacje te uzupełnia załącznik 6, gdyż Europejski Zielony Ład skupia się na transformacji w kierunku czystej energii, załącznik 8 dotyczący działań podjętych w celu ograniczenia ubóstwa energetycznego i ochrony osób i gospodarstw domowych w najtrudniejszej sytuacji oraz załącznik 9, gdyż przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym odblokuje znaczne oszczędności energii i zasobów, w dalszym stopniu wzmacniając bezpieczeństwo energetyczne i przystępność cenową energii.

⁽⁶⁸⁾ Zgodnie z planem przemysłowym Zielonego Ładu, COM(2023) 62 final, oraz proponowanym aktem w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie, COM(2023) 161 final.

⁽⁶⁹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2017/1938 i (WE) nr 715/2009 w odniesieniu do magazynowania gazu oraz rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/2301 z dnia 23 listopada 2022 r. określające trajektorie napełniania wraz z celami pośrednimi na 2023 r. dla każdego państwa członkowskiego posiadającego podziemne magazyny gazu na swoim terytorium i bezpośrednio połączone z jego obszarem rynku.

⁽⁷⁰⁾ PMG Wierchowice, GIM Kawerna (Kosakowo, Mogilno) i GIM Sanok (Brzeźnica, Husów, Strachocina, Swarzędz).

Wykres A7.1: Sytuacja w zakresie podziemnych magazynów gazu w Polsce

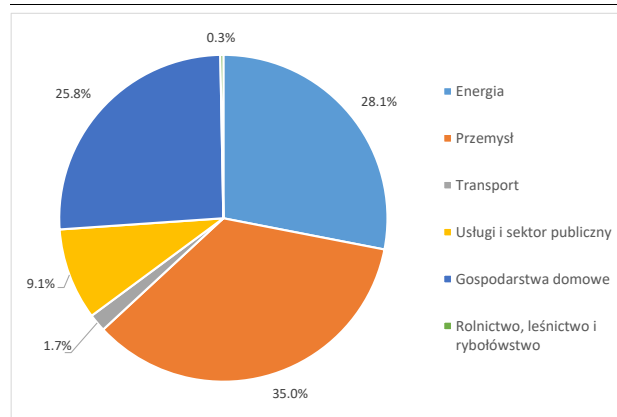


Źródło: Obliczenia JRC na podstawie platformy na rzecz przejrzystości AGSI+, 2022 r. (ostatnia aktualizacja 1 maja 2023 r.)

Polska przedsięwzięła pewne środki zmniejszające zużycie energii i promujące efektywność energetyczną. 15 lipca uruchomiono Program Czyste Powietrze Plus, w ramach którego gospodarstwa domowe mogą otrzymać dotację w wysokości do 90 % na termomodernizację; tj. na wymianę przestarzałych kotłów grzewczych, w tym połączeń sieci ciepłowniczych. Ponadto od 3 stycznia rząd zwiększył dofinansowanie na termomodernizację domów i wymianę źródeł ciepła. Pozostałe środki promujące oszczędność energii obejmują rozszerzenie programu białych certyfikatów na sektor transportowy; program wspierający efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach przy zastosowaniu umów o poprawę efektywności energetycznej; oraz opracowanie rejestru oszczędności energii. Niedawne środki i wysokie ceny doprowadziły do ograniczenia popytu na gaz o około 13 % w okresie od sierpnia 2022 r. do marca 2023 r., tj. niemal osiągnięto wartość docelową 15 %. Rząd nałożył również na organy administracji centralnej i samorządów terytorialnych obowiązek ograniczenia zużycia energii elektrycznej o 10 %.

Gaz ziemny odgrywa stosunkowo niewielką rolę w koszyku energetycznym Polski, a jego udział wynosi 17 %. Większość gazu zużywana jest przez przemysł (35 %), sektor energetyczny (25,8 %) i gospodarstwa domowe (25,8 %).

Wykres A7.2: Udział zużycia gazu według sektora, 2021



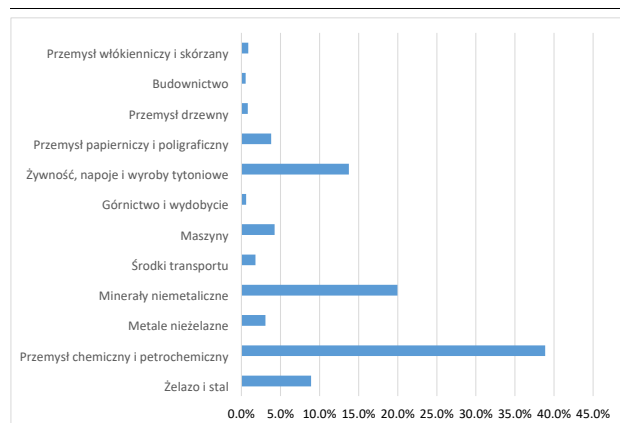
Źródło: Eurostat

Polska nadal posiada niewiele elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych z państwami sąsiadującymi. Polskie ograniczenie alokacji również regularnie ogranicza transgraniczne zdolności przesyłowe, które często wynoszą zero, co niekorzystnie wpływa na sygnał cenowy Polski. Polska uczestniczy w budowie infrastruktury w projekcie mającym zsynchronizować trzy kraje bałtyckie z europejską siecią kontynentalną. W tym celu tworzy trzy nowe linie energetyczne i modernizuje inne trzy w północno-wschodniej części kraju. Umożliwią one pełną funkcjonalność Harmonii Link, podwodnego kabla o wysokim napięciu, którego budowa jest planowana wspólnie z Litwą. Ze względu na opóźnienia w budowie spowodowane obecnymi uwarunkowaniami geopolitycznymi szacuje się, że zostanie zakończona w 2028 r. Ponadto inwestycje te znacznie poprawią zdolność Polski do włączania do swojej sieci elektroenergetycznej energii morskiej. W ramach KPO Polska zobowiązała się również do dokonania inwestycji w sieci przesyłowe, w tym w ich rozbudowę w celu połączenia północnej części kraju z południową częścią. Planuje utworzyć linie przesyłowe o mocy 400 kV z odpowiednimi stacjami, opracować centrum danych oraz przeprowadzić analizę jakości zasilania rynku energii elektrycznej.

Aby utrzymać wzrost mocy wytwórczej energii odnawialnej, konieczne jest dalsze wzmocnienie wewnętrznych sieci przesyłowych i dystrybucyjnych w Polsce. Zwiększone wytwarzanie energii elektrycznej ze zmiennych odnawialnych źródeł, w połączeniu z przewidywanym wzrostem popytu na energię elektryczną w związku z elektryfikacją gospodarki,

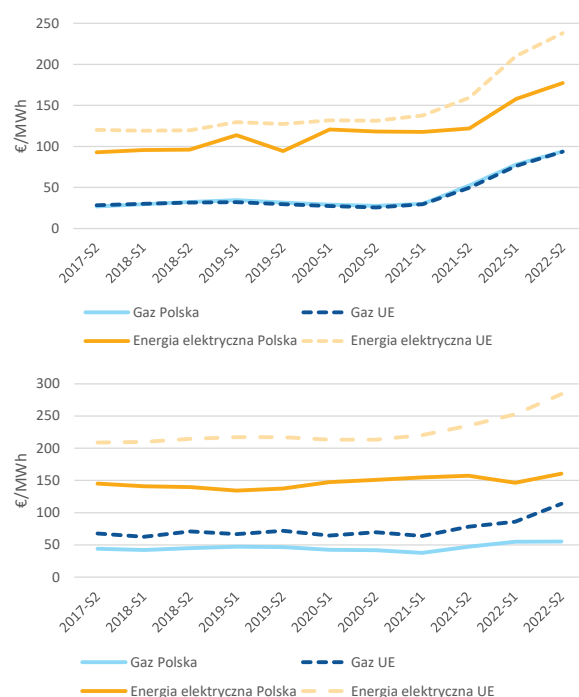
będzie miało wpływ zarówno na infrastrukturę dystrybucji, jak i na sieci przesyłowe. Zmianie portfela wytwarzania energii elektrycznej będzie musiało towarzyszyć bardziej wydajne wykorzystywanie energii, „usmartwienie” sieci elektroenergetycznych oraz dodatkowe inwestycje w te sieci. Urząd Regulacji Energetyki (URE) szacuje, że do 2030 r. należy zainwestować około 100 mld PLN, aby dostosować sieć dystrybucyjną do zmiennych odnawialnych źródeł energii i rozproszonych źródeł energii. Ponadto do 2032 r. planuje się zainwestowanie ponad 32 mld PLN w modernizację sieci przesyłowej i umożliwienie przesyłu morskiej energii wiatrowej do południowej części Polski, gdzie znajdują się obiekty przemysłowe.

Wykres A7.3: **Udział zużycia gazu według sektora przemysłu, 2021 (% całkowitego zużycia gazu w przemyśle)**



Źródło: Eurostat

Wykres A7.4: **Detaliczne ceny energii w Polsce dla przemysłu (górna część) i gospodarstw domowych (dolna część)**



1) W przypadku energii elektrycznej pasmo konsumpcji dla gospodarstw domowych to DC, a dla przemysłu – ID.

2) W przypadku gazu pasmo konsumpcji dla gospodarstw domowych to D2, a dla przemysłu – I4.

Źródło: Eurostat

Ostatnie systemy ustalania cen za energię elektryczną dostarczają pewnych zachęt dla oszczędzania energii, lecz niedawno ustalony nowy pułap cen gazu nie zachęca do ograniczania jego zużycia. Polska należy do tych państw UE, które najmniej odczuły skutki wzrostu cen energii. W przypadku energii elektrycznej wynika to również z faktu, że gaz odgrywa niewielką rolę w koszyku energetycznym Polski. W grudniu 2022 r. detaliczna cena energii elektrycznej wynosiła 188 EUR/MWh, podczas gdy średnia UE – 318 EUR/MWh. Podobnie, detaliczna cena gazu w wysokości 55 EUR/MWh kształtowała się na poziomie około jednej trzeciej średniej UE. Polska wprowadziła limity cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych, organizacji interesu publicznego, małych i średnich przedsiębiorstw oraz samorządów terytorialnych. Ceny energii elektrycznej, w odniesieniu do których przewiduje się znaczny wzrost ze względu na potrojenie cen węgla oraz udział węgla w koszyku energetycznym Polski, są zamrożone na poziomie z 2022 r. Osoby fizyczne będą płaciły około 420 PLN/MWh + VAT (ok. 90 EUR) za zużycie energii elektrycznej na poziomie do 2 000 kWh. Gospodarstwa domowe,

których zużycie energii elektrycznej przekroczy powyższy próg, zapłacą 693 PLN/MWh (około 150 EUR). W odniesieniu do pozostałych podmiotów/przedsiębiorstw objętych tym środkiem pułap cenowy wynosi 785 PLN/MWh (170 EUR). Gospodarstwa domowe oraz małe i średnie przedsiębiorstwa, które ograniczą swoje zużycie energii elektrycznej w 2023 o 10 % w porównaniu z 2022 r., otrzymają również 10 % zniżki na swoich rachunkach za energię elektryczną. Organy krajowe i lokalne zostały zobowiązane do ograniczenia swojego zużycia energii elektrycznej o 10 % począwszy od 1 października 2022 r. W wyniku przyjęcia stosownej ustawy w grudniu ubiegłego roku ceny gazu dla polskich konsumentów – oprócz przedsiębiorstw – zostały zamrożone na poziomie 43 EUR/MWh, przy czym osobom w najtrudniejszej sytuacji, które wykorzystują gaz do celów ogrzewania, będzie również przysługiwał dodatkowy zwrot VAT.

Odnawialne źródła energii nadal mają niewielkie znaczenie w koszyku energetycznym Polski, lecz w ostatnich latach nastąpiły pewne pozytywne zmiany, szczególnie w przypadku energii słonecznej. Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej wynosi 15,62 % (2021). W latach 2020–2022 zainstalowana moc fotowoltaiczna w kraju wzrosła niemal czterokrotnie, z 3,9 GW do 11 GW⁽⁷¹⁾, również dzięki bardzo popularnemu programowi dotacji na panele fotowoltaiczne na dachach. Ponad 70 % całkowitej zainstalowanej mocy fotowoltaicznej należy do prosumentów. Istnieje szereg programów zachęt do instalowania obiektów fotowoltaicznych i generowania energii słonecznej dla systemów o różnych zakresach mocy. W przypadku morskiej energii wiatrowej w realizacji znajdują się obecnie projekty o całkowitej mocy wynoszącej około 8,4 GW (5,9 GW w fazie I i 2,5 GW w fazie II). Planuje się, że pierwsze polskie morskie farmy wiatrowe zostaną przyłączone do sieci w 2026 r. Natomiast moc wytwórcza lądowej energii wiatrowej wzrasta powoli. Rozwój energii wiatrowej, której moc w 2022 r. wynosiła około 8 GW⁽⁷²⁾, utrudniała tzw. ustawa odległościowa (10H), na mocy której maksymalna moc zainstalowana została ograniczona do około 10

GW. W swoim KPO Polska zobowiązała się do zreformowania tej zasady dotyczącej odległości. W marcu 2023 r. przyjęto nowelizację przepisów dotyczących odległości („10H”), dzięki czemu minimalną odległość między turbinami a zabudowaniami mieszkalnymi zmniejszono do 700 metrów. Będzie to miało wprowdzenie pozytywny wpływ na rozwój lądowej energii wiatrowej, znaczna część potencjału energii wiatrowej nadal jednak nie zostanie wykorzystana. W porównaniu z pierwotnym wnioskiem rządu, aby minimalną odległość ustalić na 500 metrów, uchwalona ustawa nie tylko znacznie zmniejsza obszar dostępny dla lądowych farm wiatrowych, lecz również będzie wymagać nowych procedur planowania, co spowoduje dalsze opóźnienia. Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej szacuje, że przy przepisach zezwalających na odległość 500 metrów do 2030 r. można by zainstalować 10 GW nowej mocy lądowej energii wiatrowej, natomiast zasada zakładająca 700 metrów ograniczy te możliwości do 4 GW.

Wodór odnawialny mógłby odegrać znaczącą rolę w dekarbonizacji systemu energetycznego, w szczególności w tych sektorach przemysłu i transportu, których emisyjność trudno zmniejszyć. Polska jest trzecim co do wielkości producentem wodoru w UE, głównie szarego wodoru produkowanego przez rafinerie i zakłady chemiczne. W listopadzie 2021 r. rząd przyjął krajową strategię wodorową. W strategii określono, że wartość docelowa mocy, którą należy zainstalować do 2030 r., ma wynieść 2 GW. Strategia skupia się głównie na wodorze niskoemisyjnym, lecz nie wyjaśniono w niej, jakie będą źródła dodatkowej energii elektrycznej koniecznej do produkcji wodoru. W strategii przewiduje się, że wodór znajdzie końcowe zastosowanie w sektorach transportu, przemysłu i energetyki. Polska ma możliwości produkcji i wykorzystania biometanu z odpadów organicznych, osadów i rolnictwa. Nie opracowała strategii ani nie dysponuje wytwórniami pilotażowymi, aby wspierać wykorzystanie biogazów. Nie przeprowadziła również żadnych badań w celu znalezienia odpowiednich lokalizacji dla takich obiektów.

Środki z zakresu renowacji strukturalnej mogłyby się przyczynić do poprawy charakterystyki energetycznej budynków w Polsce i ograniczyć ubóstwo energetyczne przez pomoc gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom w radzeniu sobie

⁽⁷¹⁾ Statystyki IRENA dotyczące mocy wytwórczej energii odnawialnej.

⁽⁷²⁾ Statystyki IRENA dotyczące mocy wytwórczej energii odnawialnej.

z wysokimi cenami energii. W ostatnim dziesięcioleciu popyt na energię w sektorze budowlanym znacznie się zmniejszył zarówno dzięki poprawie efektywności energetycznej, jak i spadkowi energochłonności systemów ogrzewania pomieszczeń. Sektor ten dysponuje jednak nadal dużymi możliwościami oszczędności. Zasoby budowlane są stare, a 65 % budynków ma ponad 30 lat. Około jedna piąta gospodarstw domowych w Polsce jest dotknięta ubóstwem energetycznym, a dwie trzecie zasobów budowlanych nadal nie ma odpowiedniej izolacji⁽⁷³⁾. Około połowa popytu na ogrzewanie w budynkach mieszkaniowych pokrywana jest przy wykorzystaniu węgla. Aby Polska mogła osiągnąć długoterminowe cele strategii renowacji na 2030 r., zasadnicze znaczenie będą miały ważniejsze renowacje, w tym termomodernizacja, aby zrezygnować ze źródeł energii opartych na paliwach kopalnych. Mimo pewnych elementów wspierających oraz warunków ramowych (np. system białych certyfikatów) rynek usług energetycznych nie jest dobrze rozwinięty.

Kolejnym poważnym wyzwaniem w związku z transformacją energetyczną jest transformacja sektora ciepłowniczego. W 2018 r. jedynie około 20 % polskich systemów ciepłowniczych zakwalifikowało się jako energooszczędne, zgodnie z definicją efektywnego systemu ciepłowniczego i chłodniczego zawartą w dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej, natomiast 76 % systemów ciepłowniczych nadal wykorzystywało węgiel. Wzrost cen węgla znacznie przyczynił się do przechodzenia na pompy ciepła. Od 2017 r. roczna liczba zainstalowanych pomp wzrosła czterokrotnie. Polska jest jednym z najszybciej rosnących rynków pomp ciepła w Europie. W 2021 r. sprzedaż pomp wzrosła o około 67 % w porównaniu z 2020 r., tj. sprzedano ponad 93 000 jednostek. W 2022 r. ta pozytywna tendencja utrzymała się, a wzrost w ujęciu rok do roku wyniósł ponad 100 %. Aby zmniejszyć emisyjność sektora grzewczego, który nadal opiera się na węglu, wzrost ten musi stać się strukturalny.

Na przestrzeni lat efektywność energetyczna przemysłu poprawiła się, co jest zgodne z ogólną tendencją do zmniejszania energochłonności polskiej gospodarki. Obowiązkowe wprowadzenie zalecenia

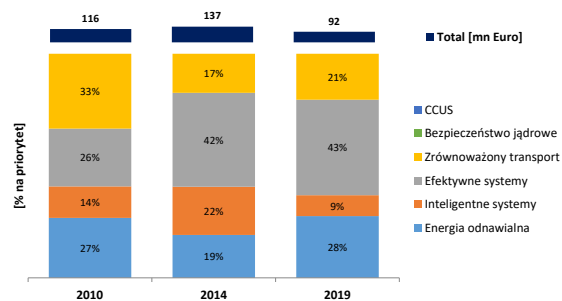
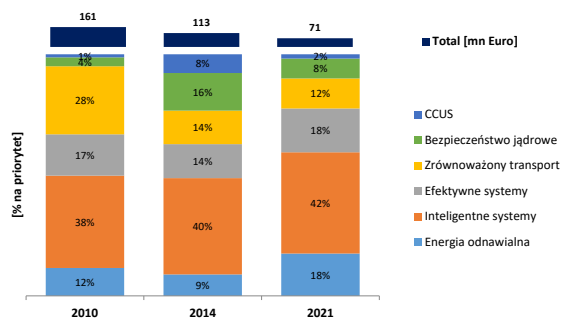
dotyczącego audytów energetycznych, zakładającego krótki okres zwrotu z inwestycji (np. krótszy niż 5 lat) mogłoby pobudzić inwestycje w efektywność energetyczną w przemyśle, w dalszym stopniu przyczyniając się do rozwoju przedsiębiorstw dostarczających energię lub rynku białych certyfikatów oraz znacznie zwiększając efektywność energetyczną w sektorze przemysłu. Jeżeli chodzi o działania związane z nadzorem rynku, Polska przeprowadza stosunkowo niewiele kontroli produktów objętych ekoprojektami i etykietowaniem energetycznym. Może to wywołać pewne obawy dotyczące poziomu zgodności odnośnych produktów z przepisami, a tym samym utraconych oszczędności energii i CO₂⁽⁷⁴⁾.

W odniesieniu do kluczowych technologii służących transformacji nastąpił gwałtowny wzrost mocy fotowoltaicznych i liczby pomp ciepła. Ze względu na fakt, że w Polsce zlokalizowana jest gigafabryka baterii LG Chem oraz jednostki zależne Northvolt, kraj znajduje się na dobrej pozycji, aby w dalszym stopniu rozwijać rynek baterii dla segmentu samochodów elektrycznych, lecz również do zastosowań stacjonarnych (baterie do magazynowania przemysłowego lub do domów w celu magazynowania wytwarzanej energii). Mimo tych pozytywnych zmian wydatki publiczne Polski na badania naukowe i rozwój (B+R) związane z priorytetami unii energetycznej zmniejszyły się w ostatnich latach, z 0,03 % PKB w 2014 r. do 0,013 % PKB w 2020 r.

⁽⁷³⁾ Polska edycja „Barometru zdrowych domów” opracowanego przez Velux.

⁽⁷⁴⁾ Internetowy system informacyjny i komunikacyjny do celów ogólnoeuropejskiego nadzoru rynku.

Wykres A7.5: **Publiczne (górna część) i prywatne (dolna część) inwestycje B+I w priorytety unii energetycznej w zakresie B+I**



Źródło: JRC SETIS (2022)

Tabela A7.1: **Najważniejsze wskaźniki dotyczące energii**

		POLSKA				UE			
		2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
ZALEŻNOŚĆ ENERGETYCZNA	Zależność od importu [%]	44%	45%	43%	40%	58%	61%	57%	56%
	stałych paliw kopalnych	8%	6%	0%	-4%	44%	44%	36%	37%
	ropy i produktów ropopochodnych	99%	97%	97%	96%	95%	97%	97%	92%
	gazu ziemnego	78%	82%	78%	84%	83%	90%	84%	83%
	Zależność od rosyjskich paliw kopalnych [%]								
	węgla kamiennego	68%	65%	74%	66%	40%	44%	49%	47%
	surowej ropy naftowej	77%	68%	72%	63%	30%	27%	26%	25%
	gazu ziemnego	62%	55%	55%	57%	40%	40%	38%	41%
ENERGIA ELEKTRYCZNA		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Produkcja energii elektrycznej brutto (GWh)	164.944	166.635	170.465	170.039	163.989	158.043	179.631	-
	Paliwa spalane	151.478	151.234	152.295	154.428	145.269	137.254	156.279	-
	Energia jądrowa	0	0	0	0	0	0	0	-
	Energia wodna	2.435	2.622	3.034	2.387	2.665	2.937	3.101	-
	Energia wiatrowa	10.858	12.588	14.909	12.799	15.107	15.800	16.234	-
	Energia słoneczna	57	124	165	300	711	1.958	3.934	-
	Energia geotermalna	0	0	0	0	0	0	0	-
	Inne źródła energii	116	67	62	125	237	94	84	-
	Import energii elektrycznej netto (GWh)	-334	1.999	2.287	5.695	10.623	13.267	888	-
	Jako % energii elektrycznej dostępnej do końcowego zużycia	0%	1%	2%	4%	7%	9%	1%	-
	Elektroenergetyczne połączenie międzysystemowe (%)	-	-	4,00%	3,97%	4,0%	3,9%	7,0%	6,8%
DYWERSYFIKACJA DOSTAW GAZU		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Zużycie gazu (w mld m3)	18,2	19,1	20,4	20,8	21,3	22,0	23,4	19,5
	Import gazu – według rodzaju (w mld m3)	12,3	15,8	17,5	18,5	20,9	21,2	22,6	-
	Import gazu – gazociąg	12,1	14,7	15,7	15,8	17,5	17,4	18,5	-
	Import gazu – LNG	0,2	1,1	1,8	2,7	3,5	3,8	4,1	-
	Import gazu – według głównego dostawcy (w mld m3)* (1)								
	Rosja	8,8	10,9	10,3	9,7	9,6	9,6	10,5	-
	Katar	0,3	2,0	3,1	4,6	4,6	4,6	4,7	-
	Niemcy	3,2	2,7	3,6	3,0	3,9	3,7	3,3	-
	Stany Zjednoczone	0,0	0,0	0,2	0,2	1,9	2,0	3,2	-
	Inni	0,0	0,2	0,3	1,0	0,9	1,4	0,8	-
		2019	2020	2021	2022				
	Terminale LNG								
	Liczba terminali LNG (2)	1	1	1	1				
	Zdolność magazynowania LNG (m3 LNG)	320.000	320.000	320.000	320.000				
	Składowisko podziemne								
	Liczba magazynów gazu	10	10	10	10				
	Operacyjna zdolność magazynowania (mld m3)	3,5	3,7	3,7	3,7				
CZYSTA ENERGIA		2019	2020	2021	2022				
	Inwestycje kapitału wysokiego ryzyka w przedsiębiorstwa typu start-up i scale-up w dziedzinie technologii klimatycznych (mln EUR) (3)	0,0	10,3	0,9	b.d.				
	jako % łącznych inwestycji kapitału wysokiego ryzyka w Polsce	0,0%	3,9%	0,2%	b.d.				
	Wydatki na badania naukowe i innowacje w ramach priorytetów B&I unii energetycznej (2)								
	Publiczne wydatki na B&I (mln EUR)	59,7	76,9	70,5	b.d.				
	Publiczne wydatki na B&I (% PKB)	0,011%	0,015%	0,012%	b.d.				
	Prywatne wydatki na B&I (mln EUR)	92,2	b.d.	b.d.	b.d.				
	Prywatne wydatki na B&I (% PKB)	0,02%	b.d.	b.d.	b.d.				

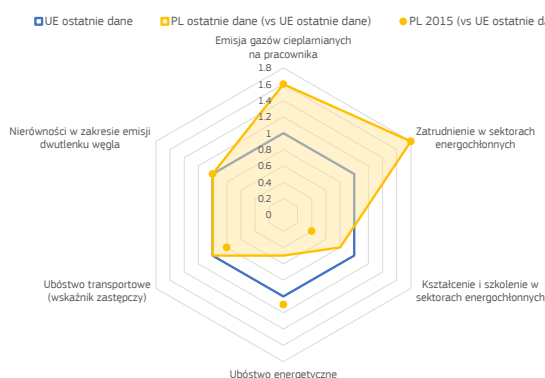
1) Ranking głównych dostawców opiera się na ostatnich dostępnych danych (za 2021 r.).

2) W tym FSRU.

3) Inwestycje kapitału wysokiego ryzyka obejmują transakcje dotyczące kapitału wysokiego ryzyka (wszystkie etapy) oraz transakcje dotyczące wzrostu/zwiększenia kapitału własnego (w przypadku przedsiębiorstw, które wcześniej stanowiły część portfela firmy inwestującej kapitał wysokiego ryzyka).

W tym załączniku opisano postępy Polski w zapewnianiu sprawiedliwej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu oraz zrównoważenia środowiskowego, w szczególności dla pracowników i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji. Aby zapewnić sprawiedliwą transformację ekologiczną zgodnie z zaleceniem Rady ⁽⁷⁵⁾, środki na rzecz podnoszenia i zmiany kwalifikacji będą wspierały sprawną transformację na rynku pracy oraz wdrożenie REPowerEU. W ramach planu odbudowy i zwiększania odporności (KPO) zasadnicze reformy i inwestycje na rzecz przedsiębiorstw w produkty, usługi i w kompetencje pracowników i personelu wspierają transformację ekologiczną, uzupełniając terytorialne plany sprawiedliwej transformacji oraz działania finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+). Polska jest również największym beneficjentem Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, który wzmocni transformację w pięciu regionach kraju.

Wykres A8.1: Wyzwania związane ze sprawiedliwą transformacją w Polsce



Źródło: Eurostat, projekty EMPL-JRC GD-AMEDII/AMEDII+ i World Inequality Database [Światowa Baza Danych o Nierównościach] (zob. tabela A8.1).

Zatrudnienie w sektorach w Polsce, które w największym stopniu odczuwają skutki transformacji ekologicznej, pozostaje na niezmiennym poziomie, podczas gdy zielona gospodarka rośnie, więc pracownicy w branżach tracących na znaczeniu potrzebują aktywnego wsparcia. Intensywność

emisji gazów cieplarnianych siły roboczej w Polsce spadła w latach 2015–2021 z 21,6 do 21,4 ton na pracownika, ale znacznie przekracza średnią UE, która w 2021 r. wynosiła 13,7 (zob. wykres A8.1 i tabela A8.1). W 2020 r. zatrudnienie w sektorach energochłonnych w Polsce stanowiło 5,4 % całkowitego zatrudnienia (średnia UE: 3,0 %). Ze względu na zmniejszające się wydobywanie węgla kamiennego i brunatnego w Polsce od 2015 r. zatrudnienie w górnictwie i przemyśle wydobywczym spadło o 17,7 % (do około 189 000 pracowników). Całkowita liczba miejsc pracy w sektorze towarów i usług środowiskowych wzrosła o 40,1 % w latach 2015–2019 (do 272 537) (UE: 8,3 %), osiągając 1,7 % całkowitego zatrudnienia (UE: 2,2 %) (zob. załącznik 9 konkretnie w odniesieniu do miejsc pracy zgodnych z obiegiem zamkniętym). Wskaźnik wakatów w budownictwie, które jest kluczowe dla transformacji ekologicznej, wynosi 2,1 % (2022 r.) w porównaniu z 4 % (2022 r.) w UE ⁽⁷⁶⁾. Zważywszy, że w 2021 r. w Polsce w górnictwie zatrudnionych było 135 900 pracowników z 208 100 w całej UE, na Polskę przypada ponad 65 % zatrudnienia w górnictwie w UE. Przewiduje się, że zwiększony popyt na paliwa kopalne spowodowany ograniczonym importem z Rosji tymczasowo spowolni dotychczasowy stabilny spadek zatrudnienia w sektorze wydobywczym.

Podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników w sektorach, których znaczenie się zmniejsza lub które przechodzą transformację, nieznacznie wzrosły, a niedobór pracowników jest stosunkowo niewielki. Kwalifikacje mają zasadnicze znaczenie dla sprawnej transformacji na rynku pracy i utrzymania miejsc pracy w sektorach przechodzących transformację. W sektorach energochłonnych uczestnictwo pracowników w kształceniu i szkoleniu wzrosło z 4,3 % w 2015 r. do 8,1 % w 2022 r., lecz pozostaje poniżej średniej UE (wynoszącej 10,4 % w 2022 r.). 41 % obywateli w Polsce uważa, że nie ma kwalifikacji koniecznych do przyczynienia się do transformacji ekologicznej (UE: 38 %) ⁽⁷⁷⁾ (zob. załącznik 15). Aby sprostać temu wyzwaniu, konkretne inwestycje w ramach KPO i mechanizmu sprawiedliwej transformacji

⁽⁷⁵⁾ Zalecenie Rady z 16 czerwca 2022 r. w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej (2022/C 243/04) obejmuje zatrudnienie, umiejętności, systemy ulg podatkowych i ochrony socjalnej, podstawowe usługi i mieszkania.

⁽⁷⁶⁾ Eurostat (JVS_A_RATE_R2).

⁽⁷⁷⁾ Specjalne badanie Eurobarometr nr 527. Postrzeganie sprawiedliwości w kontekście transformacji ekologicznej (maj – czerwiec 2022 r.).



Tabela A8.1: Kluczowe wskaźniki dotyczące sprawiedliwej transformacji w Polsce

Wskaźnik	Opis	PL 2015	PL ostatnie dane	UE ostatnie dane
Emisja gazów cieplarnianych na pracownika	Emisja gazów cieplarnianych na pracownika - w tonach ekwiwalentu dwutlenku węgla	21,6	21.4 (2021)	13.7 (2021)
Zatrudnienie w sektorach energochłonnych	Udział zatrudnienia w sektorach energochłonnych, w tym: górnictwo i wydobywanie (NACE B), przemysł chemiczny (C20), surowce mineralne (C23), metale (C24) przemysł motoryzacyjny (C29) - w %	5,3	5.4 (2020)	3 (2020)
Kształcenie i szkolenie w sektorach energochłonnych	Uczestnictwo dorosłych w kształceniu i szkoleniu (ostatnie 4 tygodnie) w sektorach energochłonnych - w %	4,3	8.1 (2022)	10.4 (2022)
Ubóstwo energetyczne	Odsetek ludności żyjącej w gospodarstwach domowych niebędących w stanie odpowiednio ogrzać mieszkania - w %	7,5	3.2 (2021)	6.9 (2021)
Ubóstwo transportowe (wskaźnik zastępczy)	Szacowany odsetek ludności zagrożonej ubóstwem, której 6% wydatków przeznaczanych jest na paliwo do celów transportu prywatnego - w %	28,9	36 (2023)	37.1 (2023)
Nierówności w zakresie emisji dwutlenku węgla	Średnie emisje na mieszkańca największych 10% emitentów vs najmniejszych 50% emitentów	5	5 (2020)	5 (2020)

Źródło: Eurostat (env_ac_ainah_r2, nama_10_a64_e, ilc_mdcs01), badanie siły roboczej UE (przerwa w szeregu czasowym w 2021 r.), projekty EMPL-JRC GD-AMEDI/AMEDI+ i World Inequality Database [Światowa Baza Danych o Nierównościach].

zapewniają szkolenia w celu zmiany kwalifikacji pracowników w regionach odczuwających skutki transformacji, a ponadto istnieje szersza oferta szkoleń na szczeblu regionalnym oraz mechanizmy elastyczności zachęcające do organizowania szkoleń w miejscu pracy. EFS+ wzmacnia transformację ekologiczną we wszystkich 16 programach regionalnych oraz w krajowym programie EFS+ dzięki różnym interwencjom promującym i wspierającym wykorzystanie umiejętności ekologicznych, np. przez oferowanie nowych programów nauczania w szkołach lub dostosowanie szkoleń dla pracowników. W ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji Śląsk, który jest głównym regionem górniczym w Polsce i UE, zatrudniającym większość pracowników polskiego sektora górniczego, otrzyma niemal 200 mln EUR na rozwój umiejętności ekologicznych wśród dorosłych i pracowników, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji wskutek transformacji.

Choć w ostatnich latach, do 2021 r., zdolność do utrzymania odpowiedniego ogrzewania w domu znacznie się poprawiła, można oczekiwać, że gwałtowny wzrost cen energii ponownie pogorszy sytuację. Odsetek ludności, która nie jest w stanie odpowiednio ogrzać swoich domów, spadł z 7,5 % w 2015 r. do 3,2 % w 2021 r. ⁽⁷⁸⁾. W szczególności 8,2 % ludności zagrożonej ubóstwem doświadczyło trudności w 2021 r. (UE: 16,4 % w 2021 r.), podobnie jak 2,3 % gospodarstw domowych o niższych średnich dochodach (w decylach 4–5) w 2020 r. (UE: 8,2 % w 2021 r.). Przed wzrostem cen energii

szacunkowo 49,1 % całkowitej populacji i 56,2 % populacji zagrożonej ubóstwem (na podstawie wydatków) wykazywało udział wydatków mieszkaniowych przeznaczonych na energię elektryczną, gaz i inne paliwa ⁽⁷⁹⁾ na poziomie powyżej 10 % budżetu swojego gospodarstwa domowego (powyżej szacowanej średniej UE odpowiednio na poziomie 26,9 % ogółu ludności i 48,2 % ludności zagrożonej ubóstwem).

Wzrost cen energii w latach 2021–2023 niekorzystnie wpłynął na budżety gospodarstw domowych. W wyniku zmian cen energii w okresie od sierpnia 2021 r. do stycznia 2023 r. w stosunku do 18 miesięcy poprzedzających ten okres (por. załącznik 7), przy założeniu braku wsparcia w ramach polityki oraz reakcji behawioralnych (lecz uwzględniając interwencje cenowe), odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych, które wydają ponad 10 % swojego budżetu na energię, wzrósł o 8,7 punktów procentowych (pp.) dla całej populacji i o 7,1 pp. w przypadku populacji zagrożonej ubóstwem (na podstawie wydatków), co stanowi wzrost niższy niż wzrost na poziomie UE (odpowiednio 16,4 pp. i 19,1 pp.) ⁽⁸⁰⁾. Niemal wszyscy obywatele (94 %) uważają, że rosnące ceny energii stanowią poważny problem ⁽⁸¹⁾. W przeciwieństwie do tendencji ogólnounijnych udział w wydatkach wzrósł niemal w równym stopniu we wszystkich grupach dochodów, w szczególności w przypadku gazu, jak przedstawiono na wykresie A8.2. Wśród populacji zagrożonej ubóstwem (na podstawie wydatków)

⁽⁷⁸⁾ Ubóstwo energetyczne to wielowymiarowe zagadnienie. Zastosowany wskaźnik skupia się na rezultacie ubóstwa energetycznego. Dalsze wskaźniki dostępne są na stronie internetowej [Centrum Doradztwa ds. Ubóstwa Energetycznego](#).

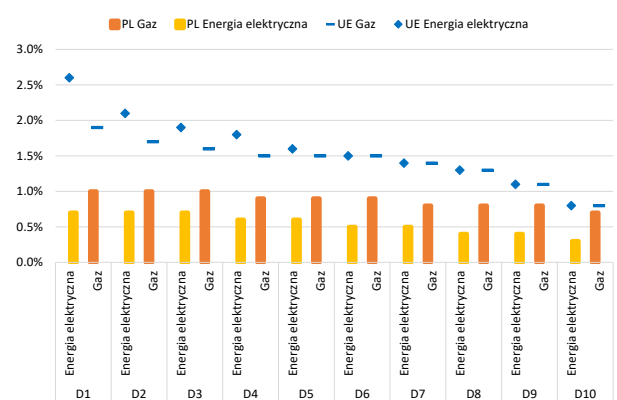
⁽⁷⁹⁾ Produkty zdefiniowane według europejskiej klasyfikacji spożycia indywidualnego według celu (EQUIPOP): CP045.

⁽⁸⁰⁾ EMPL-JRC GD-AMEDI/AMEDI+; zob. szczegółowe informacje w powiązanym protokole technicznym.

⁽⁸¹⁾ Specjalne badanie Eurobarometr nr 527.

udział osób żyjących w gospodarstwach domowych, w których wydatki na paliwo na transport prywatny ⁽⁸²⁾ stanowią powyżej 6 % budżetu, wzrósł o 7,1 pp. (średnia UE: +5,3 pp.), osiągając 36,0 % w styczniu 2023 (UE: 37,1 %) ze względu na wzrost cen paliwa transportowego. Wzrost cen paliwa transportowego w Polsce w największym stopniu dotyka osoby o wyższym średnim i wyższym dochodzie.

Wykres A8.2: Efekt dystrybucyjny cen energii ze względu na wzrastające wydatki na energię w Polsce (2021–2023)



Średnia arytmetyczna zmiana wydatków na energię jako procent (%) całkowitych wydatków na decyl dochodów (D) wynikająca z zaobserwowanych zmian cen (sierpień 2021 r. – styczeń 2023 r.), bez uwzględniania ukierunkowanych środków wsparcia.

Źródło: Projekty EMPL-JRC GD-AMEDI/AMEDI+, dane na podstawie badania budżetów gospodarstw domowych z 2015 r. i dane Eurostatu dotyczące inflacji dla kategorii CP0451 i CP0452.

W dostępie do transportu publicznego widoczne są różnice między obszarami miejskimi i wiejskimi Mieszkańcy Polski postrzegają transport publiczny jako dostępny (60 % w stosunku do średniej UE 55 %), przystępny cenowo (60 % w stosunku do 54 % UE) oraz dobrej jakości (66 % w stosunku do 60 % UE). Jeżeli chodzi o te opinie, obszary wiejskie wykazują lepsze wyniki niż obszary wiejskie w UE ogółem we wszystkich trzech wymiarach ⁽⁸³⁾. Średni ślad węglowy 10 % największych emitentów wśród populacji Polski jest pięciokrotnie wyższy niż najuboższych 50 % społeczeństwa (zob. tabela A8.1) i znajduje się na tym samym poziomie co średnia UE. KPO obejmuje szereg środków mających na celu przemianę koszyka energetycznego w kierunku technologii

niskoemisyjnych przez ułatwienie pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych i zwiększenie wykorzystania alternatywnych źródeł energii, zmniejszenie zużycia energii przez przyspieszenie gruntownej renowacji budynków oraz ograniczenie energochłonności przemysłu, usług i gospodarstw domowych. W Polsce średnie poziomy zanieczyszczenia powietrza w 2020 r. przewyższały średnią UE (16 w stosunku do 11,2 µg/m PM_{2,5}), a niemal wszystkie regiony były narażone na krytyczne poziomy zanieczyszczenia powietrza ⁽⁸⁴⁾. Powoduje to poważne skutki zdrowotne, w szczególności dla grup szczególnie wrażliwych, i prowadzi do 36 530 przedwczesnych zgonów rocznie ⁽⁸⁵⁾.

⁽⁸²⁾ ECOICOP: CP0722.

⁽⁸³⁾ UE (obszary wiejskie): odpowiednio 46 %, 48 %, 56 %. Specjalne badanie Eurobarometr nr 527.

⁽⁸⁴⁾ Dwukrotność poziomów zalecanych w wytycznych WHO dotyczących jakości powietrza (roczna ekspozycja na poziomie 5 µg/m³).

⁽⁸⁵⁾ EEA – Ocena ryzyka dla zdrowia wynikającego z poziomu jakości powietrza

Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów klimatycznych i środowiskowych UE oraz dostarcza istotnych korzyści społeczno-gospodarczych. Pobudza wzrost liczby miejsc pracy, innowacyjność i konkurencyjność oraz wspiera odporność i bezpieczeństwo zasobów. Proces przechodzenia przemysłu na obieg zamknięty, środowisko zbudowane oraz system rolno-spożywczy mogą osiągnąć znaczną poprawę w kontekście środowiska (zob. załącznik 6), gdyż należą one do najbardziej zasobożłonnych systemów.

Przejście Polski na gospodarkę o obiegu zamkniętym nie jest wystarczające i należy je przyspieszyć, aby osiągnąć cele UE w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym.

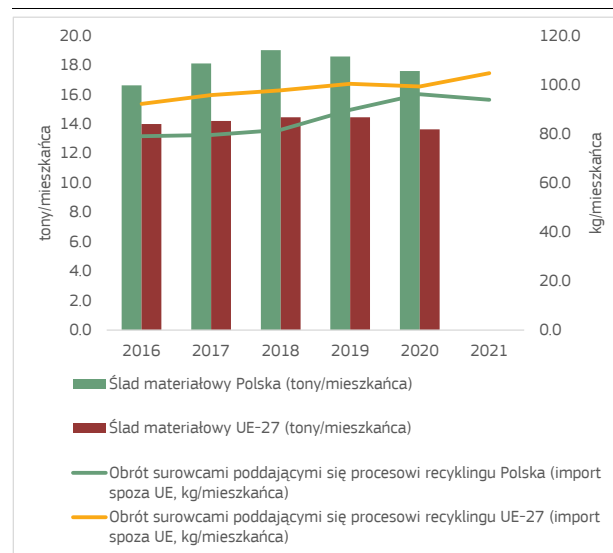
Plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym z 2020 r. ma na celu podwojenie wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym do 2030 r. (w stosunku do 2020 r.). Wykorzystanie materiałów w obiegu zamkniętym w Polsce spadło z 10,2 % w 2016 r. do 9,1 % w 2021 r., a różnica między wynikami Polski a średnią UE wynoszącą 11,7 % wzrosła. Plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym ma również na celu znaczne zmniejszenie śladu materiałowego UE. W 2020 r. ślad materiałowy Polski (17,6 ton na mieszkańca) przewyższał średnią UE z 2020 r. (13,7 ton na mieszkańca). Korzyści przejścia na obieg zamknięty na rynku pracy zaczęły ostatnio zyskiwać na znaczeniu, przy czym stopa wzrostu tych korzyści wyniosła 2,8 % w 2019 r. W 2018 r. osoby zatrudnione w sektorach gospodarki o obiegu zamkniętym stanowiły 10,1 % całkowitej liczby takich osób w UE ⁽⁸⁶⁾. Jeżeli chodzi o zdrowie i bezpieczeństwo w miejscach pracy zgodnych z obiegiem zamkniętym, liczba wypadków śmiertelnych w sektorze gospodarowania odpadami i odzysku materiałów w Polsce jest powyżej średniej wszystkich sektorów gospodarki oraz powyżej średniej UE ⁽⁸⁷⁾.

⁽⁸⁶⁾ Europejska Agencja Środowiska, 2022 r., „Circular economy country profile – Poland” [Profil kraju pod względem gospodarki o obiegu zamkniętym – Polska].

⁽⁸⁷⁾ Eurostat [HSW_N2_02] dla sektora E38 według klasyfikacji NACE Rev. 2; 6,94 wypadków śmiertelnych na 100 000 zatrudnionych osób w latach 2018–2020 w stosunku do 1,34 dla wszystkich sektorów w PL; 6,33 w UE-27 dla sektora E38.

Polska przyjęła strategię mającą sprostać wyzwaniom związanym z gospodarką o obiegu zamkniętym, lecz konieczne są dalsze środki. We wrześniu 2019 r. Polska przyjęła Mapę drogową transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym zawierającą szereg narzędzi, nie tylko legislacyjnych, mających na celu stworzenie warunków dla wdrożenia nowego modelu gospodarczego w Polsce. Proponowane działania dotyczą głównie prac analitycznych i koncepcyjnych, informowania i promowania, jak również koordynacji w obszarach należących do kompetencji poszczególnych ministerstw. Plan skupia się na następujących głównych zagadnieniach: (i) zrównoważona produkcja przemysłowa, (ii) zrównoważona konsumpcja, (iii) biogospodarka, (iv) nowe modele biznesowe oraz (v) wdrożenie i monitorowanie. W planie określono ponad 40 zadań z czteroletnim harmonogramem wdrożenia. Ponadto Polska zatwierdziła w 2016 r. i zmieniła w 2021 r. „Krajowy plan gospodarki odpadami 2022” (KPGO 2022). Obecnie prowadzone są prace nad bardziej perspektywicznym planem (KPGO 2028); jego przyjęcie ma nastąpić do czerwca 2023 r.

Wykres A9.1: Tendencje w wykorzystaniu materiałów



Źródło: Eurostat

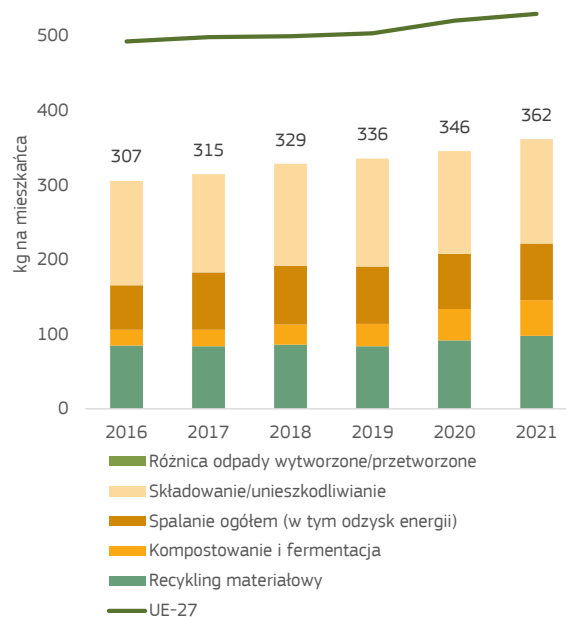
Dzięki niedawnym reformom można zaobserwować poprawę, jeżeli chodzi o przetwarzanie odpadów. Polska nie osiągnęła unijnej wartości docelowej na 2020 r. wynoszącej 50 % recyklingu odpadów komunalnych i wykazała



wartość na poziomie jedynie 38,7 %. Istnieje ryzyko, że Polska nie osiągnie unijnych wartości docelowych w zakresie recyklingu na 2025 r. w odniesieniu do odpadów komunalnych i odpadów opakowaniowych. W 2021 r. około 39 % odpadów komunalnych w Polsce nadal było składowanych, co stanowi wartość powyżej średniej UE (23 %). Kolejnym poważnym wyzwaniem jest niski wskaźnik wydzielenia bioodpadów w połączeniu z niewystarczającymi zdolnościami w zakresie recyklingu oddzielnie zebranych bioodpadów.

System przemysłowy niedostatecznie wykorzystuje obieg zamknięty i jest niewystarczająco wydajny. Polska gospodarka, w szczególności przemysł, jest mniej wydajna pod względem wykorzystania materiałów niż średnia UE, wykazując produktywność zasobów na poziomie 1,4 standardu siły nabywczej na kilogram w stosunku do 2,3 w UE-27. W Polsce istnieją znaczne możliwości poprawy, jeżeli chodzi o działania dotyczące odpadów przemysłowych, pochodzących w szczególności z górnictwa, wydobywania, przetwórstwa przemysłowego oraz wytwarzania i dostaw energii.

Wykres A9.2: **Przetwarzanie odpadów komunalnych**



Źródło: Eurostat

System środowiska zbudowanego nadal przyczynia się do coraz większego wyczerpywania zasobów. Stopa odzysku odpadów z budowy i rozbiórki spada od 2016 r. i utrzymuje się znacznie poniżej średniej UE (74 % w stosunku do 89 %). Zamiast wznoszenia nowych budynków istnieją możliwości renowacji już istniejących, jak również można zwiększyć udział

Tabela A9.1: **Ogólne i systemowe wskaźniki dotyczące obiegu zamkniętego**

OBSZAR	2016	2017	2018	2019	2020	2021	UE-27	UE-27 ostatni rok
Ogólny stan gospodarki o obiegu zamkniętym								
Ślad materiałowy (w tonach na mieszkańca)	16.7	18.1	19.0	18.6	17.6	-	13.7	2020
Wzrost rok do roku liczby osób zatrudnionych w gospodarce o obiegu zamkniętym (%) ¹	0.0	-0.5	-0.9	2.8	-	-	2.9	2019
Wskaźnik eksploatacji zasobów wodnych plus (WEI+) (%)	10.5	6.4	5.8	8.7	-	-	3.6	2019
Przemysł								
Produktywność zasobów (standard siły nabywczej (PPS) na kg)	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4	1.4	2.3	2021
Wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów (%) ²	10.2	9.9	9.8	10.3	7.5	9.1	11.7	2021
Współczynnik recyklingu (% odpadów komunalnych)	34.8	33.8	34.3	34.1	38.7	40.3	49.6	2021
Środowisko zbudowane								
Współczynnik odzysku odpadów z budowy i rozbiórki (%) ³	91.0	-	84.0	-	74.0	-	89.0	2020
Indeks uszczelniania gleby (rok bazowy = 2006) ⁴	108.7	-	114.2	-	-	-	108.3	2018
Rolno-spożywczy								
Odpady żywnościowe (kg na mieszkańca) ⁵	-	-	-	-	106.0	-	131.0	2020
Kompostowanie i fermentacja (kg na mieszkańca)	21.0	22.0	27.0	30.0	42.0	48.0	100.0	2021

1) Kategoria „Osoby zatrudnione w gospodarce o obiegu zamkniętym” obejmuje wyłącznie bezpośrednie miejsca pracy w wybranych podsektorach kodów NACE E, C, G i S; 2) wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów mierzy udział materiałów odzyskanych i ponownie wprowadzonych do gospodarki w ogólnym wykorzystaniu materiałów, w tym kompostowaniu i fermentacji; 3) współczynnik odzysku odpadów z budowy i rozbiórki obejmuje odpady, które są gotowe do ponownego wykorzystania, poddane recyklingowi lub podlegają odzyskowi materiałów, w tym przez operacje wypiętniania wykopów; 4) uszczelnianie gleby: kolumna za 2016 r. dotyczy danych za 2015 r.; 5) odpady żywnościowe obejmują produkcję podstawową, przetwarzanie i wytwarzanie, handel detaliczny i dystrybucję, restauracje i usługi gastronomiczne oraz gospodarstwa domowe.

Źródło: Eurostat, Europejska Agencja Środowiska

surowców wtórnych wykorzystywanych w budownictwie. Do priorytetów polskiego planu odbudowy i zwiększania odporności oraz programów polityki spójności na lata 2021–2027 należą renowacje budynków służące zwiększeniu efektywności energetycznej i efektywnego gospodarowania zasobami. Jak przewidziano w umowie partnerstwa z Polską, w projektach dotyczących renowacji należy, o ile jest to racjonalne, wprowadzać rozwiązania wspierające gospodarkę o obiegu zamkniętym.

Jeżeli chodzi o system rolno-spożywczy, istnieje potencjał do zwiększenia kompostowania i fermentacji oraz pobudzenia rozwoju rolnictwa ekologicznego.

Od 2016 r. wskaźnik kompostowania i fermentacji beztlenowej na mieszkańca w Polsce podwoił się, jednak w 2021 r. nadal pozostawał znacznie poniżej średniej UE, osiągając poziom 48 kg na osobę w porównaniu ze 100 kg w UE. Zwiększenie kompostowania mogłoby poprawić możliwości Polski w zakresie produkcji nawozów organicznych, a tym samym wesprzeć rolnictwo ekologiczne, które nadal jest niedostatecznie rozwinięte. W 2020 r. jedynie 3,52 % gruntów w Polsce było przeznaczonych na rolnictwo ekologiczne – tym samym Polska plasuje się na 23. miejscu na 27 państw członkowskich UE.

W przypadku gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym gospodarowania odpadami, nadal istnieje luka w finansowaniu. Aby zaspokoić rosnące potrzeby, wymagane będą dodatkowe inwestycje. W latach 2014–2020 lukę w finansowaniu szacowano na 789 mln EUR rocznie. W okresie tym potrzeby inwestycyjne szacowano na co najmniej 2 mld EUR rocznie, natomiast poziom bazowy inwestycji wynosił 1,2 mld EUR rocznie (zob. załącznik 6).

Transformacja cyfrowa ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia odpornej i konkurencyjnej gospodarki.

Zgodnie z programem polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie”, w szczególności z określonymi w nim wartościami docelowymi dotyczącymi transformacji cyfrowej do 2030 r., w tym załączniku przedstawiono wyniki Polski w zakresie umiejętności cyfrowych, infrastruktury/łączności cyfrowej oraz cyfryzacji przedsiębiorstw i usług użyteczności publicznej. W stosownych przypadkach odniesiono się do postępów we wdrażaniu planu odbudowy i zwiększania odporności (KPO). Polska przeznaczając 21 % swojego całkowitego budżetu KPO na cyfryzację (7,5 mld EUR) ⁽⁸⁸⁾.

W programie polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” wyznaczono kierunek udanej transformacji cyfrowej Europy do 2030 r.

Program zapewnia ramy oceny transformacji cyfrowej UE i państw członkowskich, w szczególności za pośrednictwem indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI). Określa również sposób współpracy UE i jej państw członkowskich, w tym za pomocą projektów wielokrajowych, mający przyspieszyć postępy na drodze do osiągnięcia wartości docelowych oraz ogólnych celów cyfrowej dekady ⁽⁸⁹⁾. W ujęciu bardziej ogólnym w obecnym kontekście szczególnie istotne są niektóre elementy transformacji cyfrowej. W 2023 r. priorytetowe znaczenie ma Europejski Rok Umiejętności umożliwiający stworzenie odpowiedniego zestawu umiejętności, aby w pełni wykorzystać możliwości oferowane przez transformację cyfrową. Społeczeństwo posiadające umiejętności cyfrowe przyczynia się do rozwoju i przyjmowania technologii cyfrowych oraz prowadzi do wzrostu wydajności ⁽⁹⁰⁾. Zarówno technologie cyfrowe, jak i infrastruktura i narzędzia cyfrowe odgrywają istotną rolę w zasadniczej

transformacji, która jest niezbędna do dostosowania systemu energetycznego do obecnych wyzwań strukturalnych ⁽⁹¹⁾.

Niski poziom podstawowych umiejętności cyfrowych jest dla Polski kluczowym wyzwaniem pod względem kapitału ludzkiego.

Polska plasuje się poniżej średniej UE, jeżeli chodzi o odsetek ludności z co najmniej podstawowymi umiejętnościami cyfrowymi. Również specjaliści ds. technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) stanowią niższy odsetek siły roboczej w Polsce niż średnia UE. Odsetek kobiet specjalistów w dziedzinie ICT jest również niższy od średniej UE. Do niskiego udziału specjalistów ds. cyfrowych w sile roboczej w Polsce przyczynia się również jedynie średni odsetek studentów i absolwentów studiów w dziedzinie ICT. Oczekuje się, że działania w ramach KPO mające na celu wprowadzenie większej liczby zagadnień cyfrowych w edukacji oraz zapewnienie szkołom sprzętu cyfrowego przyczynią się do podniesienia poziomu umiejętności cyfrowych, jeżeli realizacja tych działań będzie się opierać na solidnych i gruntownie skonsultowanych strategiach.

Polska osiąga nierówne wyniki w odniesieniu do wskaźników dotyczących infrastruktury/łączności cyfrowej.

Zasięg sieci o bardzo dużej przepustowości (VHCN) odpowiada średniej UE, natomiast ogólny zasięg sieci 5G wynosi 63 %, co stanowi wynik znacznie niższy od średniej UE. Nie przydzielono jeszcze zharmonizowanego widma radiowego na potrzeby wdrażania sieci 5G. Na przykład pasmo 3,4-3,8 GHz, które jest kluczowe dla funkcjonowania zaawansowanych aplikacji wymagających pasma o dużej szerokości, nie jest dostępne na potrzeby świadczenia usług na rzecz obywateli. KPO obejmuje znaczne inwestycje wspierające uruchomienie infrastruktury łączności, jak również pewne istotne działania legislacyjne. Zasadnicze znaczenie ma szybkie przeprowadzenie aukcji na rozdysponowanie pasma na potrzeby 5G, gdyż umożliwi to inwestycje, zarówno prywatne, jak i ze środków KPO. Opóźnienie w przydzielaniu widma stanowi istotne ryzyko dla realizacji inwestycji w ramach KPO wspierających wprowadzanie sieci 5G.

⁽⁸⁸⁾ Udział alokacji finansowych przeznaczonych na cele cyfrowe obliczono przy pomocy załącznika VII do rozporządzenia w sprawie RRF.

⁽⁸⁹⁾ Wartości docelowe cyfrowej dekady mierzone wskaźnikami DESI oraz uzupełniające źródła danych zostały uwzględnione w obecnie dostępnym zakresie lub uznane za szczególnie istotne w kontekście poszczególnych państw członkowskich.

⁽⁹⁰⁾ Zob. np. OECD (2019): OECD Economic Outlook, Digitalisation and productivity: A story of complementarities [Prognoza gospodarcza OECD, Cyfryzacja i wydajność: historia komplementarności], [prognoza gospodarcza OECD, tom 2019, wydanie 1 | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/publications/9b7b7b7b).

⁽⁹¹⁾ Potrzebę cyfryzacji systemu energetycznego oraz możliwe działania w tym zakresie przedstawiono w komunikacie „Transformacja cyfrowa systemu energetycznego – plan działania UE”, COM(2022) 552.

W odniesieniu do większości wskaźników dotyczących cyfryzacji przedsiębiorstw 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. KPO obejmuje szereg środków wspierających przyjmowanie technologii cyfrowych przez MŚP, co pozwoli poprawić wyniki działalności w tym obszarze.

Polska nadal osiąga wyniki poniżej średniej UE, jeżeli chodzi o wymiar indeksu DESI dotyczący cyfrowych usług publicznych.

Polska plasuje się poniżej unijnej średniej pod względem dostępności cyfrowych usług publicznych. Polska stosuje dwa środki identyfikacji elektronicznej (eID) zgłoszone w ramach Publicznego Systemu Identyfikacji Elektronicznej. Ponad 16 mln osób korzysta z systemu identyfikacji elektronicznej (Profil zaufany), w szczególności za pośrednictwem aplikacji mObywatel zapewniającej dostęp do szeregu usług użyteczności publicznej. Ta sama aplikacja zapewnia również dostęp do konta online pacjenta, które jest wymagane na potrzeby obowiązkowego systemu e-recept i umożliwia interakcję z systemem opieki zdrowotnej w pozostałych kwestiach administracyjnych. Pod względem dostępu do elektronicznej dokumentacji medycznej Polska plasuje się znacznie powyżej średniej UE, z wynikiem 86 na 100.

Tabela A10.1: Kluczowe wartości docelowe cyfrowej dekady monitorowane za pomocą wskaźników DESI

	Polska			UE	Wartość docelowa cyfrowej dekady do 2030 r. (UE)
	DESI 2021	DESI 2022	DESI 2023	DESI 2023	
Umiejętności cyfrowe					
Co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe	ND	43%	43%	54%	80%
% osób		2021	2021	2021	2030
Specjaliści ICT (¹)	3.4%	3.5%	3.5%	4.5%	20 mln
% osób zatrudnionych w wieku 15-74 l.	2020	2021	2021	2021	2030
Infrastruktura/łączność cyfrowa					
Zasięg stałej sieci o bardzo dużej przepływności (VHCN)	65%	70%	71%	73%	100%
% gospodarstw domowych	2020	2021	2022	2022	2030
Zasięg światłowód do lokalu (FTTP) (²)	45%	52%	60%	56%	-
% gospodarstw domowych	2020	2021	2022	2022	2030
Ogólny zasięg 5G	10%	34%	63%	81%	100%
% obszarów zaludnionych	2020	2021	2022	2022	2030
Zasięg sieci 5G w paśmie 3,4–3,8 GHz	ND	ND	0%	41%	-
% obszarów zaludnionych			2022	2022	2030
Cyfryzacja przedsiębiorstw					
MŚP o co najmniej podstawowym poziomie wykorzystania technologii cyfrowych	ND	ND	61%	69%	90%
% MŚP			2022	2022	2030
Duże zbiory danych (³)	9%	9%	9%	14%	75%
% przedsiębiorstw	2020	2020	2020	2020	2030
Chmura (³)	ND	19%	19%	34%	75%
% przedsiębiorstw		2021	2021	2021	2030
Sztuczna inteligencja (³)	ND	3%	3%	8%	75%
% przedsiębiorstw		2021	2021	2021	2030
Cyfryzacja usług użyteczności publicznej					
Cyfrowe usługi publiczne dla obywateli	ND	57	60	77	100
Wynik (od 0 do 100)		2021	2022	2022	2030
Cyfrowe usługi publiczne dla przedsiębiorstw	ND	70	73	84	100
Wynik (od 0 do 100)		2021	2022	2022	2030
Dostęp do elektronicznej dokumentacji medycznej	ND	ND	86	71	100
Wynik (od 0 do 100)			2023	2023	2030

1) Wartość docelowa 20 mln reprezentuje około 10 % całkowitego zatrudnienia.

2) Wskaźnik zasięgu systemu światłowód do lokalu został uwzględniony oddzielnie, gdyż jego ocena również będzie monitorowana oddzielnie i uwzględniona przy interpretowaniu danych dotyczących zasięgu sieci o bardzo dużej przepływności w ramach cyfrowej dekady.

3) Co najmniej 75 % przedsiębiorstw unijnych korzysta z co najmniej jednego z poniższych działań, zgodnie z ich działalnością gospodarczą: (i) usług przetwarzania w chmurze; (ii) dużych zbiorów danych; (iii) sztucznej inteligencji.

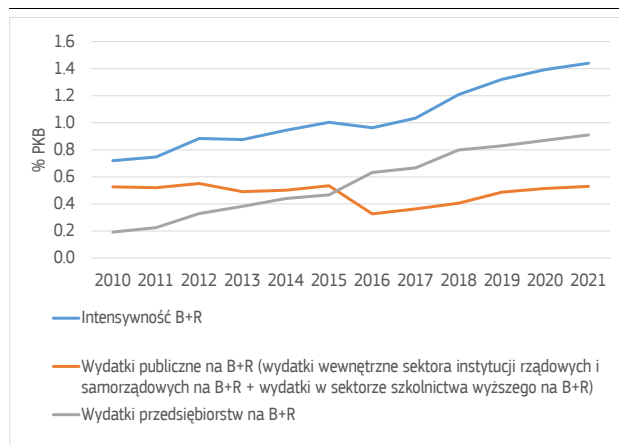
Źródło: Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego

ZAŁĄCZNIK 11: INNOWACJE

W tym załączniku przedstawiono ogólny przegląd wyników polskiego systemu badań naukowych i innowacji, który ma zasadnicze znaczenie dla realizacji dwójakiej transformacji – ekologicznej i cyfrowej.

Polska jest „wschodzącym innowatorem”, powoli likwidując różnicę między swoimi wynikami a średnią unijną. Według Europejskiego Rankingu Innowacyjności z 2022 r.⁽⁹²⁾ od 2015 r. Polska stale poprawia swoje wyniki w zakresie innowacyjności. Nadal konieczne są jednak istotne postępy, gdyż wyniki Polski znajdują się na poziomie zaledwie 60,5 % średnich wyników UE.

Wykres A11.1: Intensywność B+R w Polsce na przestrzeni czasu



Źródło: Europejski Ranking Innowacyjności 2022

Inwestycje przedsiębiorstw w B+R oraz dynamika przedsiębiorczości przyczyniają się do zmniejszania dystansu rozwojowego, jednak pewne pojawiające się przeszkody mogą zahamować ten proces. Kluczowym czynnikiem ułatwiającym zmniejszanie dystansu rozwojowego jest wzrost intensywności B+R⁽⁹³⁾ (1,44 % PKB w 2021 r.)⁽⁹⁴⁾, który w całości wynika z silnego wzrostu inwestycji przedsiębiorstw w B+R w ostatnim dziesięcioleciu (w 2021 r. intensywność przedsiębiorstw⁽⁹⁵⁾ osiągnęła poziom 0,91 %,

w porównaniu z 0,19 % w 2010 r.). Szereg wskaźników wskazuje na dużą dynamikę przedsiębiorczości w Polsce: udział przedsiębiorstw typu start-up w całkowitych przedsięwzięciach pracodawców podwoił się w latach 2012–2019 (z 17,3 % do 34,9 %), a udział zatrudnienia w przedsiębiorstwach wysokiego wzrostu w najbardziej innowacyjnych sektorach wyniósł 6,7 % w 2019 r., co przewyższa średnią UE wynoszącą 5,5 %. Trwałości procesu zmniejszania dystansu rozwojowego zagrażają jednak pewne duże przeszkody w ekosystemie badań naukowych i innowacji (B+I), takie jak słaba skłonność do innowacji wśród małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), pojawiające się niedobory kwalifikacji oraz słabości publicznej bazy naukowej⁽⁹⁶⁾.

Opracowywanie i rozpowszechnianie innowacyjnych technologii i rozwiązań w polskiej gospodarce, w szczególności wśród MŚP, pozostaje bardzo ograniczone, co utrudnia transformację ekologiczną i cyfrową. Według badania wspólnotowego na temat innowacji jedynie 23,7 % polskich firm zgłosiło działania w zakresie innowacji, co jest jednym z najniższych wskaźników w UE. Różnica między Polską a średnią UE jest dużo większa w przypadku MŚP niż większych przedsiębiorstw: w Polsce w 2018 r. jedynie 22 % MŚP uznano za innowacyjne, w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 49 %; w przypadku większych przedsiębiorstw wskaźnik ten wynosi 60,4 % dla Polski i 77 % dla średniej UE⁽⁹⁷⁾. Tak wąska baza naukowa ogranicza zdolność kraju do realizacji transformacji ekologicznej i cyfrowej. Ponadto udział patentów związanych ze środowiskiem jest niższy niż średnia unijna.

Niedobory kwalifikacji w dziedzinie nauk ścisłych i inżynierii ograniczają konkurencyjność Polski w sektorach nowych technologii i innowacji. Liczba nowych absolwentów nauk ścisłych i inżynieryjnych na tysiąc mieszkańców w wieku 25–34 lat znacznie się zmniejszyła – z 15,9 w 2010 r. do 12,0 w 2020 r. Ponadto w polskim systemie edukacji kształcą się niewielu doktorantów. Jeżeli chodzi o liczbę nowych absolwentów, którzy uzyskali tytuł doktora nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki, na 1000 mieszkańców, wskaźnik dla

⁽⁹²⁾ Europejski Ranking Innowacyjności z 2022 r., profil kraju: Polska https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2022/ec_rtd_eis-country-profile-pl.pdf. Ranking zapewnia analizę porównawczą wyników w zakresie innowacyjności w krajach UE, w tym względnych mocnych stron i słabości krajowych systemów innowacji (również w porównaniu ze średnią UE).

⁽⁹³⁾ Zdefiniowana jako wydatki krajowe brutto na B+R jako procent PKB.

⁽⁹⁴⁾ Źródło: Eurostat.

⁽⁹⁵⁾ Zdefiniowana jako wydatki przedsiębiorstw na B+R jako procent PKB.

⁽⁹⁶⁾ Publiczna baza naukowa jest ekosystemem badań naukowych finansowanym przez sektor publiczny.

⁽⁹⁷⁾ Źródło: badanie wspólnotowe na temat innowacji z 2018 r.

Polski w 2022 r. wyniósł jedynie 25,8 % średniej UE, co stanowi ostry spadek (o 11,4 %) w porównaniu z 2021 r. ⁽⁹⁸⁾ ⁽⁹⁹⁾.

Aby publiczne badania naukowe mogły odgrywać istotną rolę w ekosystemie B+I, należy poprawić ich jakość. Powiązania między nauką a przedsiębiorstwami pozostają ograniczone, co potwierdza szereg wskaźników: zarówno udział publiczno-prywatnych wspólnych publikacji naukowych liczonych jako odsetek całkowitej liczby publikacji naukowych, jak i poziom finansowania przez przedsiębiorstwa publicznych badań naukowych i rozwoju utrzymują się znacznie poniżej średniej unijnej. Niska atrakcyjność badań publicznych dla potencjalnych partnerów biznesowych odzwierciedla słaby potencjał tych badań. Zarówno intensywność publicznych B+R, która od 2010 r. utrzymuje się na niezmiennym poziomie 0,53 % PKB, jak i jakość publicznej bazy naukowej (mierzonej jako odsetek publikacji naukowych w 10 % najczęściej cytowanych publikacji na świecie) plasują się znacznie poniżej średniej UE, mimo że ogólnie od 2010 r. sytuacja w tym zakresie znacznie się poprawiła ⁽¹⁰⁰⁾.

Krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności (KPO) Polski zawiera środki mające zwiększyć jej zdolności w zakresie publicznych badań naukowych, poprawić publiczno-prywatną współpracę na rzecz badań naukowych oraz wzmocnić opracowywanie i rozpowszechnianie innowacyjnych technologii służących transformacji ekologicznej i cyfrowej.

Krajowy KPO o budżecie bezpośrednim wynoszącym 1,51 mld EUR pomaga sprostać niektórym głównym wyzwaniom w zakresie innowacji w Polsce. KPO przewiduje środki mające poprawić powiązania między nauką i przedsiębiorstwami, takie jak reforma umożliwiająca uniwersytetom i instytutom badawczym posiadanie udziałów w przedsiębiorstwach. Ponadto KPO obejmuje szereg inwestycji w celu zmodernizowania infrastruktury naukowo-badawczej w publicznych laboratoriach i instytutach badawczych. KPO uwzględnia również środki mające zachęcić do przyjmowania technologii cyfrowych w sektorze prywatnym oraz wspierać rozwój i rozpowszechnianie przełomowych technologii, w szczególności w dziedzinie gospodarki o obiegu zamkniętym i lotnictwa bezzałogowego. Dodatkowo KPO przewiduje inwestycję w wysokości 273 mln EUR w celu wsparcia działań powiązanych z przestrzeniami innowacyjności, takimi jak inkubatory innowacji w sektorze biomedycznym. Skutki uboczne w innych sektorach przyniosą korzyści całemu ekosystemowi innowacji w Polsce.

⁽⁹⁸⁾ Źródło: Europejski Ranking Innowacyjności z 2022 r.

⁽⁹⁹⁾ Więcej informacji na temat edukacji i umiejętności można znaleźć w załączniku 15.

⁽¹⁰⁰⁾ Źródło: Science-Metrix, maj 2021 r.

Tabela A11.1: Najważniejsze wskaźniki dotyczące innowacji

Polska	2010	2015	2019	2020	2021	UE
						średnia (1)
Najważniejsze wskaźniki						
Intensywność B+R (nakłady krajowe brutto na badania i rozwój jako % PKB)	0,72	1,00	1,32	1,39	1,44	2,26
Wydatki publiczne na B+R jako % PKB	0,53	0,53	0,49	0,51	0,53	0,76
Wydatki przedsiębiorstw na B+R jako % PKB	0,19	0,47	0,83	0,87	0,91	1,49
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	:	:	9,8
Zgłoszenie patentowe w ramach Układu o współpracy patentowej na mld PKB (w PPS)	0,5	0,7	0,5	:	:	3,3
Współpraca między środowiskiem akademickim a przedsiębiorstwami						
Publiczno-prywatne publikacje naukowe jako % wszystkich publikacji	3,3	3,9	4,9	4,9	4,9	7,1
Wydatki publiczne na B+R finansowane przez przedsiębiorstwa (krajowe) jako % PKB	0,024	0,019	0,016	:	:	0,054
Kapitał ludzki i dostępność umiejętności						
Nowi absolwenci nauk ścisłych i inżynieryjnych na tysiąc mieszk. w wieku 25–34	15,9	16,5	13,8	12,0	:	16,0
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	0,170	:	:	0,194
Zachęty podatkowe w dziedzinie B+R: utrata dochodów jako % PKB	0	0	0,018	:	:	0,100
Innowacje ekologiczne						
Odsetek patentów związanych z ochroną środowiska wśród wszystkich zgłoszeń patentowych złożonych w ramach PCT (%)	12,1	14,4	10,3	:	:	13,3
Finansowanie innowacji i odnowa gospodarcza						
Kapitał wysokiego ryzyka (statystyki rynkowe) jako % PKB	0,007	0,006	0,012	0,018	0,022	0,074
Zatrudnienie w szybko rosnących przedsiębiorstwach w 50-procentowej grupie najbardziej innowacyjnych sektorów	6,3	5,8	6,7	:	:	5,5

1) Średnia UE dla ostatniego dostępnego roku lub roku, dla którego dostępna jest największa ilość danych dla poszczególnych krajów.

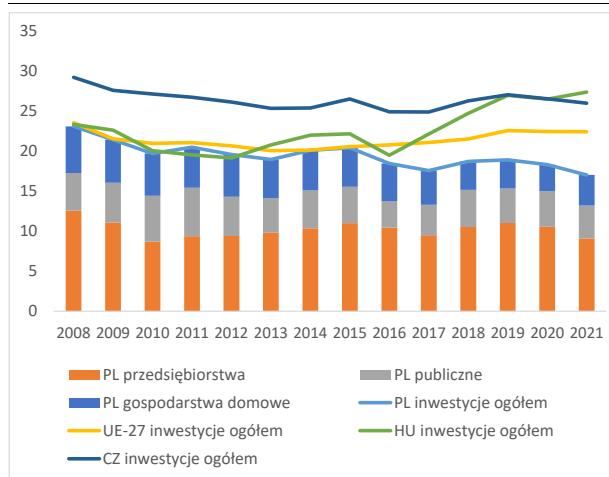
Źródło: Eurostat, OECD, DG JRC, Science-Metrix (baza danych Scopus i baza danych statystycznych EPO dotyczących patentów), Invest Europe

Wyższe stopy inwestycji, w szczególności inwestycji prywatnych, mogłyby pobudzić długoterminowy wzrost gospodarczy w Polsce oraz ułatwić przejście na bardziej ekologiczny model wzrostu. W 2021 r. stosunek inwestycji do PKB w Polsce osiągnął poziom 17 %, czyli znacznie poniżej średniej UE (22,5 %, zob. wykres A12.1) i państw o porównywalnych warunkach (Węgry: 27,4 %, Czechy: 26 %).

Na wyniki inwestycyjne niekorzystnie wpływa obciążające otoczenie regulacyjne, pogorszenie procesu legislacyjnego, co zwiększa niepewność dla inwestorów, niski stopień automatyzacji i robotyzacji w polskim przemyśle oraz niedopasowanie umiejętności i niedobory pracowników (zob. tabela A12.1), co prowadzi do rosnących jednostkowych kosztów pracy.

Ponadto w ostatnich miesiącach wysokie globalne ceny surowców i koszty energii negatywnie wpłynęły na nastroje gospodarcze. Polska wykazuje jeden z najniższych poziomów inwestycji w wartości niematerialne i prawne⁽¹⁰¹⁾. Opóźnienia w wypełnianiu zobowiązań wynikających z krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności związane z kwestiami praworządności mogą doprowadzić do dalszego opóźnienia wypłaty środków z NextGenerationEU, co niekorzystnie wpływa na zaufanie przedsiębiorstw, w szczególności wśród inwestorów zagranicznych, oraz pogarsza perspektywy wzrostu inwestycji publicznych i prywatnych.

Wykres A12.1: Inwestycje, % PKB



Źródło: Eurostat

Polski przemysł generuje 25,1 % całkowitej wartości dodanej brutto i 22,5 % całkowitego zatrudnienia, co znacznie przekracza średnią UE (odpowiednio 20 % i 15,7 %). Zważywszy, że przetwórstwo przyczynia się do ponad 90 % eksportu, długoterminowa konkurencyjność polskiej gospodarki w dużej mierze zależy od ograniczenia emisji przez zakłady przemysłowe. Polska jest nadal jednym z najbardziej energochłonnych i wysokoemisyjnych krajów w UE, w szczególności w sektorze energetycznym i przemyśle wytwórczym (ponad 40 % całkowitych emisji ma związek z przemysłem). Rosnące ceny energii w 2022 r. mają niekorzystny wpływ na konkurencyjność przemysłu, zwłaszcza w energochłonnym ekosystemie.

W 2022 r. wskaźniki zaufania w przemyśle należały do najniższych w UE, a prowadzone przez zarządzających oceny bieżącego poziomu ogólnych zamówień i trendów produkcyjnych zaobserwowanych w ostatnich miesiącach pogarszają się. W drugiej połowie 2022 r. kilka zakładów produkujących nawozy i wyroby ceramiczne w Polsce ogłosiło już spadki w produkcji. Mimo że przemysł motoryzacyjny (11 % produkcji przemysłowej i 3,4 % PKB) odczuwał czasem problemy związane z łańcuchami dostaw, zróżnicowana baza przemysłowa Polski pozwoliła złagodzić ich skutki. Polska jest również zasadniczym ogniwem w łańcuchu dostaw szeregu surowców krytycznych, w szczególności węgla koksowego stosowanego w produkcji stali (24 % dostaw w UE), miedzi, srebra i siarki elementarnej.

Pogorszenie wskaźników dotyczących jakości sprawowania rządów, w tym efektywności

⁽¹⁰¹⁾EIB Investment Survey, Poland overview, 2022 [Badanie EBI dotyczące inwestycji, przegląd Polski, 2022].

rzędu oraz jakości regulacyjnej, może mieć wpływ na wzrost gospodarczy. Polskie przedsiębiorstwa zgłaszają więcej przeszkód utrudniających inwestycje przyjazne dla klimatu niż średnia UE, przy czym najczęściej powołują się na niepewność w zakresie opodatkowania i regulacji⁽¹⁰²⁾. Ponadto wśród przedsiębiorstw postrzegany poziom skuteczności ochrony inwestycji przez prawo i sądy jest bardzo niski⁽¹⁰³⁾. Zaledwie 25 % przedsiębiorstw jest bardzo lub dość przekonana, że inwestycje w Polsce będą dobrze chronione, natomiast 62 % przedsiębiorstw jest dość nieprzekonana lub bardzo nieprzekonana (w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 39 %).

Głównymi przywoływanymi przez przedsiębiorstwa powodami takiej sytuacji są częste zmiany ustawodawstwa lub obawy dotyczące jakości procesu stanowienia prawa, jak również nieprzewidywalne, nieprzejrzyste postępowanie administracji oraz trudności w zaskarżaniu decyzji administracyjnych do sądu. W tym względzie znaczenie mają również obawy dotyczące jakości, wydajności i niezależności systemu wymiaru sprawiedliwości.

Brak odpowiednich konsultacji publicznych niekorzystnie wpływa na stabilność i przewidywalność otoczenia biznesu, znacznie obniża jakość ustawodawstwa oraz utrudnia inwestycje, które już obecnie znajdują się na niskim poziomie. Istotne reformy wciąż są często uchwalane z pominięciem procedur, które wymagają przeprowadzenia odpowiednich konsultacji: w 2022 r. 21 % ustaw zostało uchwalonych trybem alternatywnym, a w przypadku 42 % ustaw uchwalonych zwykłym trybem nie przeprowadzono udokumentowanych konsultacji publicznych⁽¹⁰⁴⁾.

Ta niespójność, wraz z pogorszeniem się jakości dialogu społecznego, w coraz większym stopniu niekorzystnie wpływa na jakość ustawodawstwa, a tym samym na otoczenie biznesowe.

Polski plan odbudowy i zwiększania odporności (KPO) obejmuje pewne reformy mające na celu wzmocnienie roli konsultacji przez partnerów społecznych oraz roli konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym, a także ograniczenie wykorzystania procedur przyspieszonych, co ma doprowadzić do stworzenia lepszych i bardziej stabilnych ram regulacyjnych.

Od kilku lat wzrost wydajności pracy należy do najszybszych w UE, lecz nadal jest znacznie niższy w porównaniu z UE jako całością. W 2022 r. nominalna wydajność pracy na przepracowaną godzinę wynosiła 66,8 % średniej unijnej (zob. wykres A12.2). Różnica w wydajności pracy jest spowodowana nie tylko niższą wydajnością produkcji, lecz również niższą wartością wytworzonych produktów (ponadto według OECD luka między dużymi a małymi firmami nadal należy do największych w UE).

Polski eksport skupia się na sektorach o niższej wartości dodanej, tj. rolnictwie, odzieży i metalach. Dla wydajności istotna jest również struktura wielkości przedsiębiorstw: W Polsce ponad jedna trzecia pracowników zatrudniona jest w mikroprzedsiębiorstwach (w porównaniu z zaledwie jedną piątą w Niemczech) i tylko 30 % siły roboczej jest zatrudnionych w dużych przedsiębiorstwach liczących ponad 250 pracowników (41 % w Niemczech)⁽¹⁰⁵⁾.

W ostatnich latach znacznie poprawił się dostęp do finansowania w Polsce. Ponad połowa przedsiębiorstw w Polsce (51 %) sfinansowała co najmniej część swoich inwestycji za pomocą finansowania zewnętrznego (średnia UE: 45 %), przy czym głównym źródłem finansowania dla około 80 % polskich przedsiębiorstw było finansowanie przez banki⁽¹⁰⁶⁾.

Powodem możliwej odmowy udzielenia kredytu w około 55 % przypadków nadal jest brak zdolności kredytowej lub brak zabezpieczenia. Według stanu na połowę 2022 r. wzrost liczby kredytów zwiększył się o 27,6 % rocznie, co ma związek ze zwiększeniem potrzeb w zakresie finansowania dużych przedsiębiorstw ze względu

⁽¹⁰²⁾EBI, „European Firms and Climate Change 2020/2021” [Przedsiębiorstwa europejskie i zmiana klimatu 2020/2021], 2021.

⁽¹⁰³⁾Więcej informacji można znaleźć w: Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

⁽¹⁰⁴⁾Grant Thornton. Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce Edycja 2022, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-RAPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf>.

⁽¹⁰⁵⁾Bank Światowy, The Green Transformation in Poland, Country Economic Memorandum, 2022 [Transformacja ekologiczna w Polsce, przegląd gospodarczy kraju, 2022].

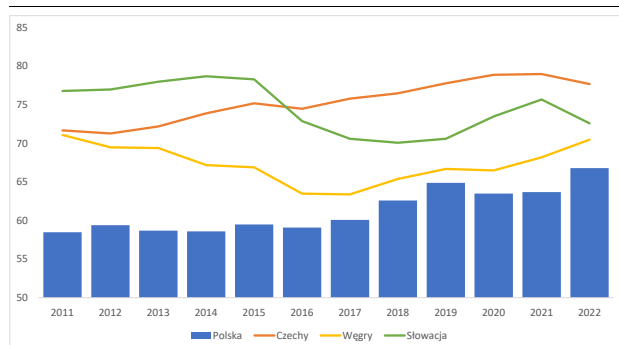
⁽¹⁰⁶⁾EIB, Investment Survey, CESEE overview, 2023 [EBI, badanie dotyczące inwestycji, przegląd CESEE, 2023].

na szybki wzrost cen towarów i składników produkcji.

Z drugiej strony MŚP zaczynają mieć pewne problemy finansowe, a w ostatnich 6 miesiącach 65 % polskich MŚP doświadczyło opóźnień w płatnościach (zob. tabela A12.1). W 2022 r. zaobserwowano ponadto gwałtowne zwiększenie luki w płatnościach (różnicy między warunkami płatności a faktyczną płatnością), zarówno w transakcjach przedsiębiorstw, jak i sektora publicznego (zob. tabela A12.1) ⁽¹⁰⁷⁾.

Mimo że liczba przypadków ogłoszenia upadłości zmniejszyła się o 28,7 % w 2021 r. i o 7,2 % w 2022 r. (dzięki wsparciu publicznemu podczas pandemii oraz wprowadzeniu uproszczonych procedur restrukturyzacji), na wypłacalność polskich przedsiębiorstw niekorzystny wpływ może mieć spowolnienie w zewnętrznym otoczeniu gospodarczym Polski, wysoka zmienność kursów walutowych oraz opóźnione skutki podwyżki stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, co ogranicza dostępność kredytów i zwiększa ich koszt.

Wykres A12.2: **Nominalna wydajność pracy na przepracowaną godzinę (UE=100)**



Źródło: Eurostat

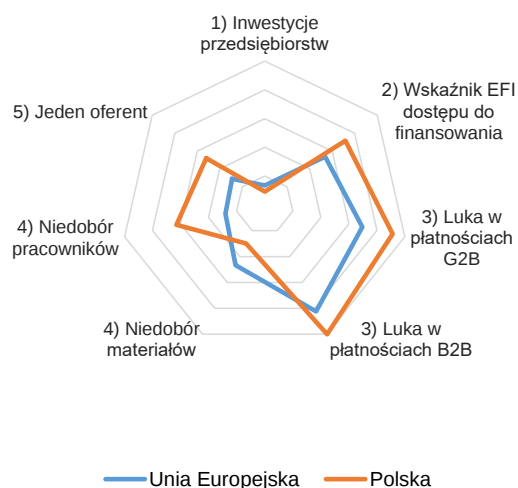
Zlikwidowanie słabości strukturalnych, w tym restrykcyjnych przepisów dotyczących usług i konkurencyjności zamówień publicznych, poprawiłoby wydajność. Ogólne wyniki Polski w zakresie zamówień publicznych plasują kraj poniżej średniej UE: mimo oczekiwań nowa ustawa o zamówieniach publicznych, która weszła w życie w styczniu 2021 r., nie zlikwidowała natychmiast kluczowych słabości w systemie udzielania zamówień publicznych w Polsce.

System ten nadal boryka się z problemem, jakim jest niska liczba przedsiębiorstw składających

oferty przetargowe, czego skutkiem jest wysoki odsetek przetargów z tylko jedną ofertą, który od lat utrzymuje się na wyjątkowo wysokim poziomie (52 % w 2022 r.).

Według przeprowadzonej przez Komisję oceny restrykcyjności wybranych zawodów regulowanych ⁽¹⁰⁸⁾ stopień restrykcyjności przepisów dotyczących zawodów regulowanych w przypadku ważnych usług dla przedsiębiorstw w Polsce jest wysoki. Dotyczy to w szczególności architektów, inżynierów lądowych, doradców podatkowych, prawników i rzeczników patentowych. Jeżeli chodzi o handel detaliczny, w ostatnich latach otoczenie regulacyjne stało się bardziej restrykcyjne przez wprowadzenie podatku od handlu detalicznego oraz całkowitego zakazu handlu w niedziele ⁽¹⁰⁹⁾.

Wykres A12.3: **Otoczenie działalności gospodarczej i czynniki pobudzające wydajność**



Źródło: 1) % PKB, Eurostat 2021 r.;

2) wskaźnik zbiorczy, wskaźnik dostępu do finansowania

w 2021 r. opracowany przez Europejski Fundusz Inwestycyjny;

3) średnie opóźnienie w płatnościach wyrażone w liczbie dni, Intrum 2022;

4) % przedsiębiorstw w przemyśle wytwórczym narażonych na ograniczenia, badanie przedsiębiorstw i konsumentów w 2022 r. przeprowadzone przez Komisję Europejską;

5) udział udzielonych zamówień z jednym oferentem, tabela wyników rynku wewnętrznego z 2022 r.

⁽¹⁰⁷⁾ 2022 European Payment Report [Europejskie sprawozdanie w sprawie płatności za 2022 r.], Intrum.

⁽¹⁰⁸⁾ COM(2021) 385 final.

⁽¹⁰⁹⁾ Wskaźnik restrykcyjności w sektorze detalicznym, Komisja Europejska (aktualizacja z 2022 r.), w przygotowaniu.

Tabela A12.1: **Przemysł i jednolity rynek**

	OBSZAR POLITYKI	NAZWA WSKAŹNIKA	2018	2019	2020	2021	2022	Średnia UE27 (*)
PODSTAWOWE WSKAŹNIKI	Struktura gospodarcza	Inwestycje prywatne netto, prywatny kapitał podstawowy, po odliczeniu amortyzacji, % PKB ⁽¹⁾	5	5.6	4.4	3.9	3.9	3.7
		Inwestycje publiczne netto, publiczny kapitał podstawowy, po odliczeniu amortyzacji, % PKB ⁽¹⁾	2.4	2	2.1	1.8	2	0.4
		Realna wydajność pracy na osobę w przemyśle (% rok do roku) ⁽²⁾	4.3	4.9	-0.3	1.2	6.7	1.4
	Konkurencyjność kosztowa	Nominalny jednostkowy koszt pracy w przemyśle (% rok do roku) ⁽²⁾	1.8	3.3	2.4	5.8	2.2	2.9
ODPORNOŚĆ	Niedobory	Niedobór materiałów (przemysł), firmy napotykające ograniczenia, % ⁽³⁾	13	14	7	20	30	47
		Niedobór pracowników na podstawie danych z badań (przemysł), firmy napotykające ograniczenia, % ⁽³⁾	67	70	61	63	63	28
		Wskaźnik wakatów (gospodarka przedsiębiorstw) ⁽⁴⁾	1.4	1.2	0.7	1.2	1.2	3.1
	Strategiczne zależności	Koncentracja w wybranych surowcach, wskaźnik koncentracji importu na podstawie koszyka surowców krytycznych ⁽⁵⁾	0.2	0.18	0.18	0.19	0.21	0.18
		Zainstalowana moc wytwórcza odnawialnej energii elektrycznej ⁽⁶⁾	20.7	21.2	20.5	22.1	n.d.	50.9
JEDNOLITY RYNEK	Integracja rynku wewnętrznego	Integracja handlu UE, % ⁽⁷⁾	36.1	35.7	35.1	39.2	42.2	45.8
	Ograniczenia	Wskaźnik restrykcyjności handlu usługami EOG ⁽⁸⁾	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
	Udzielanie zamówień publicznych	Jeden oferent, % wykonawców ogółem ⁽⁹⁾	51	51	51	50	52	29
OTOCZENIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ – MŚP	Przeszkody dla inwestycji	Wpływ regulacji na inwestycje długoterminowe, % firm zgłaszających regulacje działalności gospodarczej jako główną przeszkodę ⁽¹⁰⁾	34.4	34.1	35.5	34.3	34.6	29.6
	Demografia przedsiębiorstw	Upadłości, indeks (2015=100) ⁽¹¹⁾	79.9	78.5	71.7	51.1	47.4	86.8
		Rejestracja przedsiębiorstw, indeks (2015=100) ⁽¹¹⁾	108.2	105.1	92.1	103.5	108.3	121.2
	Opóźnienia w płatnościach	Luka w płatnościach – sektor przedsiębiorstw B2B, różnica w dniach między oferowaną a rzeczywistą płatnością ⁽¹²⁾	5	0	17	10	17	13
		Luka w płatnościach – sektor publiczny, różnica w dniach między oferowaną a rzeczywistą płatnością ⁽¹²⁾	7	0	20	8	21	15
		Odsetek MŚP, które doświadczyły opóźnień w płatnościach w ciągu ostatnich 6 miesięcy, % ⁽¹³⁾	n.d.	71.8	66.3	65.5	65.2	43
	Dostęp do finansowania	Wskaźnik EFI dostępu do finansowania – kredyty, zbiorczy: finansowanie zewnętrzne MŚP w ciągu ostatnich 6 miesięcy, wartości wskaźnika między 0 a 1 ⁽¹⁴⁾	0.81	0.65	0.69	0.65	n.d.	0.46
		Wskaźnik EFI dostępu do finansowania – kapitał, zbiorczy: VC/PKB, IPO/PKB, MŚP korzystające z kapitału, wartości wskaźnika między 0 a 1 ⁽¹⁴⁾	0.07	0.1	0.2	0.24	n.d.	0.23

1) ostatni dostępny rok

Źródło: 1) AMECO, 2) Eurostat, 3) sondaże wśród przedsiębiorstw i konsumentów przeprowadzone przez ECFIN, 4) Eurostat, 5) COMEXT i obliczenia Komisji, 6) Eurostat, 7) Eurostat, 8) OECD, 9) tabela wyników rynku wewnętrznego, 10) badanie EBI, 11) Eurostat, 12) Intrum, 13) badanie SAFE, 14) wskaźnik EFI dotyczący dostępu MŚP do finansowania.

W tym załączniku przedstawiono wyniki działalności polskiej administracji publicznej, która ma zasadnicze znaczenie dla świadczenia usług i przeprowadzania reform.

W ujęciu ogólnym efektywność administracyjna w Polsce nadal znajduje się na poziomie znacznie poniżej średniej UE⁽¹¹⁰⁾. Tendencja spadkowa może być powiązana z rosnącym stopniem upolitycznienia wyższych urzędników służby cywilnej oraz restrukturyzacją sądownictwa⁽¹¹¹⁾.

Wyniki Polski w zakresie ładu regulacyjnego kształtują się mniej więcej na poziomie średniej UE (wykres A13.2). Niedawne zmiany miały na celu wzmocnienie konsultacji publicznych i ocen skutków rządowych wniosków politycznych. Wdrożenie tych wymogów ma jednak charakter raczej formalny, a ich wartość dodana jest ograniczona przez nadmierną regulację i częste zmiany legislacyjne. Niemal 60 % urzędników instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym słabo ocenia jakość prawa i jego skutki dla funkcjonowania samorządów terytorialnych. Jedynie 5 % uważa, że prawo jest dobrej jakości. Zdecydowana większość twierdzi, że ma trudności z wdrażaniem zmian prawa w swoich jednostkach⁽¹¹²⁾. Parlament, który zgłosił około 21 % ustaw uchwalonych w latach 2017–2020, nie stosuje wymogów regulacyjnych określonych dla administracji publicznej⁽¹¹³⁾. Polski plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera zestaw działań mających na celu dalszą poprawę procesu stanowienia prawa oraz zwiększenie udziału społeczeństwa w tym procesie.

Polska służba cywilna należy do najmłodszych w UE. Udział pracowników

administracji publicznej posiadających wykształcenie wyższe należy do najwyższych (Polska: 70,5 %, UE-27: 52 %). Negatywna tendencja pod względem parytetu płci na wyższych stanowiskach służby cywilnej nasila się, a różnica bezwzględna między odsetkiem mężczyzn a kobiet zwiększyła się z 1,8 % w 2017 r. do 12 % w 2022 r.

Zakres działalności Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w Polsce obejmuje jedynie część zadań powierzanych zwykle niezależnej instytucji fiskalnej. Na przykład nie obejmuje prognoz makroekonomicznych ani budżetowych. Wyniki działalności NIK w odniesieniu do krajowych średniookresowych ram budżetowych oraz znaczenie jej wskaźników dotyczących reguł fiskalnych są wyraźnie poniżej średniej unijnej.

Jeżeli chodzi o cyfrową administrację publiczną, Polska nadal plasuje się poniżej średniej UE (wykres A13.1 i załącznik 10). Luki dotyczą dostępności dla obywateli i przedsiębiorstw usług użyteczności publicznej, które można zrealizować online⁽¹¹⁴⁾. Cyfryzacja pozostaje jednym z priorytetów rządu, a ponad 21 % środków przewidzianych w polskim planie odbudowy i zwiększania odporności przyczynia się do transformacji cyfrowej. Oczekuje się, że środki te poprawią realizację usług użyteczności publicznej oraz przyspieszą proces cyfryzacji administracji publicznej.

⁽¹¹⁰⁾Worldwide Governance Indicators (Wskaźniki dobrego rządzenia na świecie), 2021 r.

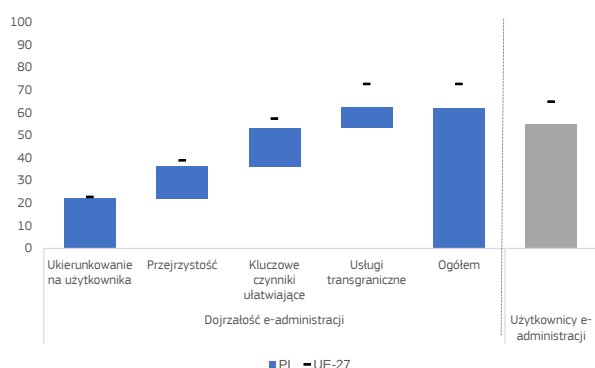
⁽¹¹¹⁾S. Mazur, M. Możdżeń i M. Oramus (2018). „The Instrumental and Ideological Politicisation of Senior Positions in Poland's Civil Service and its Selected Consequences” [Instrumentalne i ideologiczne upolitycznienie wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Polsce oraz jego wybrane konsekwencje]. NISPAcee Journal of Public Administration and Policy [Dziennik administracji i polityki publicznej wydawany przez NISPAcee], tom 11 (wydanie 1), s. 63.

⁽¹¹²⁾„LEXOMETR Prawno-Samorządowy 2022. Jednostki samorządu terytorialnego w dobie kryzysów” (<https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/solutions/informacje/lexometr-prawno-samorzadowy-2022>).

⁽¹¹³⁾OECD, 2022, [Better Regulation Practices across the European Union 2022](#) [Praktyki w zakresie lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej 2022].

⁽¹¹⁴⁾Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego na 2022 r. (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/countries-digitisation-performance>).

Wykres A13.1: **Polska. Dojrzałość e-administracji i użytkownicy e-administracji**



1) Dane dotyczące wskaźnika dojrzałości e-administracji pochodzą z 2022 r., a dane dotyczące użytkowników e-administracji – z 2021 r.

Źródło: Sprawozdanie dotyczące analizy porównawczej e-administracji i Eurostat

System sądowy boryka się z problemami dotyczącymi jego niezależności. Ogólna efektywność sądów powszechnych i administracyjnych pozostaje na stabilnym poziomie ⁽¹¹⁵⁾. W sądach powszechnych czas potrzebny do rozpatrzenia spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych skrócił się ze 110 dni w 2020 r. do 107 dni w 2021 r., jednak w przypadku procesowych spraw cywilnych i handlowych zaobserwowano odwrotną tendencję – czas rozpatrywania wydłużył się ze średnio 317 dni w 2020 r. do 330 dni w 2021 r. Ogólna jakość systemu wymiaru sprawiedliwości jest dobra, a poziom cyfryzacji – zaawansowany. Utrzymują się luki, jeżeli chodzi o dostęp online do opublikowanych orzeczeń oraz dostępność narzędzi łączności elektronicznej w prokuraturach. Jak podkreślono w sporządzonych przez Komisję sprawozdaniach na temat praworządności, nadal istnieją poważne obawy dotyczące niezależności sądownictwa. W swoim planie odbudowy i zwiększania odporności Polska zobowiązała się również do zrealizowania kamieni milowych związanych z niezależnością sądownictwa.

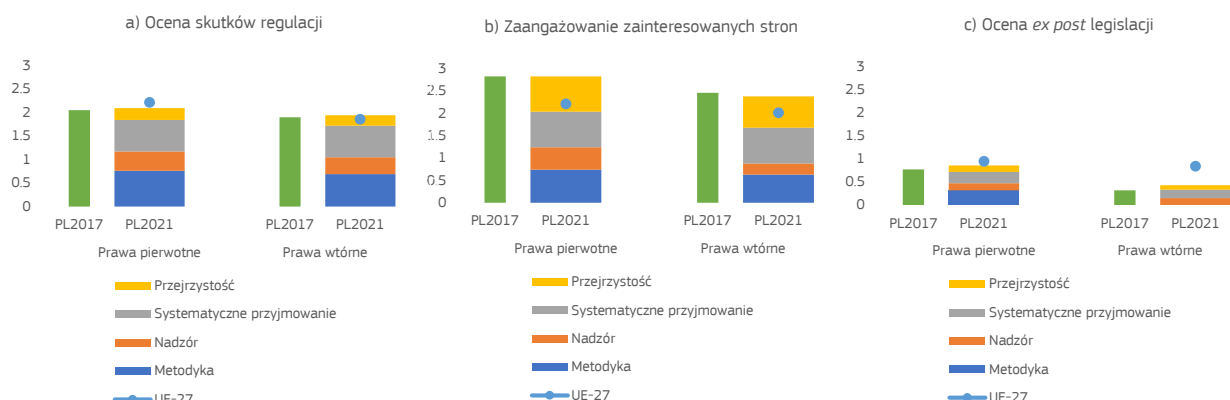
⁽¹¹⁵⁾ Aby zapoznać się z bardziej szczegółową analizą funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce, zob. [unijną tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości](#) z 2023 r. (w przygotowaniu) oraz rozdział dotyczący Polski w [sprawozdaniu Komisji na temat praworządności z 2023 r.](#) (w przygotowaniu).

Tabela A13.1: **Wskaźniki dotyczące administracji publicznej**

PL Wskaźnik ⁽¹⁾	2017	2018	2019	2020	2021	2022	UE-27 ⁽²⁾
E-administracja i otwarte dane publiczne							
1 Odsetek osób, które w ciągu ostatniego roku użyły internetu do kontaktów z organami publicznymi (%)	39.5	44.8	49.3	49.5	54.7	n/a	64.8
2 Ogólny wynik w ramach analizy porównawczej e-administracji ⁽³⁾	n/a	n/a	n/a	58.0	54.9	62.2	72.9
3 Wskaźnik dojrzałości dla otwartych danych i portalu otwartych danych	n/a	0.7	0.8	0.9	1.0	1.0	0.8
Poziom wykształcenia, uczenie się dorosłych, parytet płci i starzenie się							
4 Odsetek pracowników administracji publicznej posiadających wykształcenie wyższe (poziom 5-8 %)	67.0	67.6	67.9	69.4	70.0 (b)	70.5	52.0
5 Wskaźnik udziału pracowników administracji publicznej w uczeniu się dorosłych (%)	7.3	11.4 (b)	8.5	7.0	13.1 (b)	18.8	16.9
6 Parytet płci na wyższych stanowiskach służby cywilnej ⁽⁴⁾	1.8	4.8	9.6	9.6	9.6	12.0	11.0
7 Wskaźnik 25-49 do 50-64 lat w sektorze NACE O	3.1	3.1	3.2	3.1	3.1 (b)	3.1	1.5
Zarządzanie finansami publicznymi							
8 Indeks średniookresowych ram budżetowych	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	n/a	0.7
9 Indeks reguł fiskalnych	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	n/a	1.5
Kształtowanie polityki opartej na dowodach							
10 Regulacyjne sprawowanie rządów	1.72	n/a	n/a	n/a	1.76	n/a	1.7

⁽¹⁾ Wysokie wartości oznaczają dobre wyniki, z wyjątkiem wskaźnika nr 6. ⁽²⁾ Wartość z 2022 r. Jeżeli nie jest dostępna, podano wartość z 2021 r. ⁽³⁾ Mierzy ukierunkowanie na użytkownika i przejrzystość cyfrowych usług publicznych, a także istnienie kluczowych czynników umożliwiających świadczenie tych usług. ⁽⁴⁾ Określony jako wartość bezwzględna różnicy między odsetkiem mężczyzn i kobiet na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej. Oznaczenia: b) przerwa w szeregu czasowym; d) różnica w definicji; u) niska wiarygodność.

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); Badanie aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), Eurostat (nr 4, 5, 7), Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (nr 6); baza danych dotyczących zarządzania budżetem (nr 8, 9); OECD, Indicators of Regulatory policy and governance [Wskaźniki dotyczące polityki regulacyjnej i sprawowania rządów] (nr 10).

Wykres A13.2: **Polska. a) Ocena skutków regulacji, b) Zaangażowanie zainteresowanych stron i c) Ocena ex post legislacji**

Źródło: Wskaźniki dotyczące polityki regulacyjnej i rządów, badania za 2017 r. i 2021 r. (<http://oe.cd/ireg>).

Europejski filar praw socjalnych służy za kompas wyznaczający kierunek pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej na rzecz lepszych warunków życia i pracy w UE. W tym załączniku przedstawiono przegląd postępów Polski we wdrażaniu 20 zasad filaru oraz realizacji głównych celów UE i celów krajowych na 2030 r. w zakresie zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa.

Tabela A14.1: **Tablica wskaźników społecznych – Polska**

Obszar polityki		Wskaźnik podstawowy				
Równość szans i dostęp do zatrudnienia	Osoby zbyt wcześnie porzucające naukę (% ludności w wieku 18–24 lat, 2022)	4.8				
	Udział osób posiadających podstawowe lub wyższe niż podstawowe ogólne umiejętności cyfrowe (% ludności w wieku 16–74 lat, 2021)	42.93				
	Odsetek młodzieży NEET (% ludności w wieku 15–29 lat, 2022)	10.9				
	Różnica w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn (punkty procentowe, 2022)	12.9				
	Nierówność rozkładu dochodów (S80/S20, 2021)	4.03				
Dynamiczne rynki pracy i sprawiedliwe warunki pracy	Wskaźnik zatrudnienia (% ludności w wieku 20–64 lat, 2022)	76.7				
	Stopa bezrobocia (% ludności aktywnej zawodowo w wieku 15–74 lat, 2022)	2.9				
	Bezrobocie długotrwale (% ludności aktywnej zawodowo w wieku 15–74 lat, 2022)	0.9				
	Wzrost GDHI na mieszkańca (2008=100) (2021)	146.35				
Ochrona socjalna i włączenie społeczne	Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (% ludności ogółem, 2021)	16.8				
	Dzieci zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (% ludności w wieku 0–17 lat, 2021)	16.5				
	Wpływ transferów socjalnych (z wyłączeniem rent i emerytur) na ograniczanie ubóstwa (procentowy spadek wskaźnika zagrożenia ubóstwem, 2021)	35.65				
	Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami (punkty procentowe, 2021)	34.2				
	Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi (% ludności ogółem, 2021)	5.7				
	Dzieci w wieku poniżej 3 lat objęte formalną opieką nad dziećmi (% ludności poniżej 3 lat, 2021)	17.2				
	Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według badań opartych na deklaracjach (% ludności w wieku co najmniej 16 lat, 2021)	2.7				
Sytuacja krytyczna	Wymaga obserwacji	Wyniki słabe, lecz poprawiające się	Wyniki dobre, ale wymagające obserwacji	Blisko średniej	Lepiej niż średnia	Najlepsze wyniki

Aktualizacja z 27 kwietnia 2023 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. Szczegółowe informacje na temat metody znajdują się we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu z 2023 r. Ze względu na zmiany w definicji poziomu umiejętności cyfrowych osób w 2021 r. do oceny tego wskaźnika stosuje się wyjątkowo tylko poziomy. Młodzież NEET: młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nie szkoląca się; GDHI: dochody do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych.

Źródło: Eurostat

W 2022 r. nastąpiło silne ożywienie na polskim rynku pracy, lecz nadal utrzymują się

pewne wyzwania, w tym zagrożenia wynikające z rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat powrócił do stanu sprzed kryzysu wywołanego COVID-19, osiągając w 2022 r. rekordową wartość 76,7 % – powyżej średniej unijnej wynoszącej 74,9 %. Stopa bezrobocia spadła o 0,5 punktu procentowego (pp.) w latach 2021–2022 do wartości 2,9 % i należy do najniższych w UE (UE: 5,9 %) ⁽¹¹⁶⁾. Wyzwaniem dla polskiego rynku pracy nadal jest wysoki odsetek umów zawieranych na czas określony, plasujący się wciąż powyżej średniej UE (14,9 % w stosunku do 13,5 % w IV kwartale 2022 r. dla osób w wieku 15–64 l.). W IV kwartale 2022 r. ponad jedna trzecia osób młodych (15–29 l.) była zatrudniona na podstawie tego rodzaju umów (34,2 %, co jest zgodne ze średnią UE wynoszącą 34,6 %) ⁽¹¹⁷⁾. Utrzymujący się na poziomie 13 % zasięg rokowań zbiorowych jest jednym z najniższych w UE ⁽¹¹⁸⁾. Dialog społeczny nadal nie jest zrównoważony, a partnerzy społeczni nie są wystarczająco angażowani w konsultacje w sprawie aktów prawnych. Polska zgłosiła najwyższą w UE liczbę osób przesiedlonych z Ukrainy – liczba takich zarejestrowanych osób wyniosła 1,5 mln ⁽¹¹⁹⁾. Obecnie około 200 000 z nich pracuje zawodowo; jest to około 30 % Ukraińców w wieku produkcyjnym, którzy przybyli do Polski (głównie kobiety).

Osoby z niepełnosprawnościami, kobiety i grupy wysokiego ryzyka nadal doświadczają trudności, jeżeli chodzi o uczestnictwo w rynku pracy. Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami wynosi 34,2 pp. i jest jedną z najwyższych w UE (średnia UE: 23 pp.) i w ostatnich latach wykazuje tendencję wzrostową. Współczynnik aktywności zawodowej

⁽¹¹⁶⁾ Źródło: Eurostat, internetowe kody danych: LFSI_EMP_Q, i UNE_RT_Q

⁽¹¹⁷⁾ Źródło: Eurostat, internetowy kod danych: LFSQ_ETPGA

⁽¹¹⁸⁾ OECD i AIAS (2021), Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS) (Cechy instytucjonalne związków zawodowych, ustalania wynagrodzeń, ingerencji państwa i paktów społecznych), OECD Publishing, Paryż, baza danych OECD/AIAS dotycząca ICTWSS – OECD.

⁽¹¹⁹⁾ Dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) na styczeń 2023 r.



osób z niepełnosprawnościami (około 50 %) wzrasta, lecz nadal znajduje się na znacznie niższym poziomie niż średnia UE wynosząca 61,6 %⁽¹²⁰⁾. Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 20–64 lat nadal wzrasta i w 2021 r. po raz pierwszy od 2012 r. przewyższył średnią unijną (68,4 % w stosunku do 67,7 % w UE); w 2022 r. wciąż wzrastał, osiągając poziom 70,2 %. Luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami (12,9 pp. w 2022 r.) utrzymuje się jednak powyżej średniej UE wynoszącej 10,6 pp. Luka ta wynika głównie z niskiego wskaźnika zatrudnienia kobiet w wieku 55–64 lat (44,6 % w stosunku do 56,3 % w UE w 2022 r.)⁽¹²¹⁾. Jest to w dużej mierze konsekwencją różnego ustawowego wieku emerytalnego dla mężczyzn (65 lat) i kobiet (60 lat). Udział dzieci w wieku poniżej 3 lat w formalnej opiece nad dziećmi jest znacznie niższy niż średnia UE (17,2 % w stosunku do 36,2 % w UE). Od 2020 r. wskaźnik ten wzrósł jednak o 6 pp., głównie dzięki finansowaniu unijnemu. W Polsce 76 % żłobków to placówki prywatne, co wiąże się z wysokimi kosztami dla rodziców⁽¹²²⁾. System świadczeń społecznych dla opiekunów osób z niepełnosprawnościami uniemożliwia opiekunom podejmowanie pracy (a jednocześnie nie jest wystarczający, aby uniknąć ryzyka ubóstwa). W 2022 r. udział młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieuczącej się (NEET) (10,9 %) w Polsce był nieco poniżej średniej UE (11,7 %) (123). Bezrobocie osób młodych utrzymuje się na niskim poziomie (6,8 % w stosunku do 11,3 % w UE w 2022 r. w grupie wiekowej 15–29 l.)⁽¹²⁴⁾, co odzwierciedla fakt, że wzrasta liczba osób młodych w grupie NEET, które są bierne zawodowo. Wskaźnik zatrudnienia pracowników starszych, w szczególności osób o niskich kwalifikacjach, znajduje się poniżej średniej unijnej. W Polsce osoby starsze w wieku od 55 do 64 lat stanowią ponad 32 % ludności w wieku produkcyjnym (15–64 l., 2021 r.) biernej zawodowo⁽¹²⁵⁾. Europejski

Fundusz Społeczny Plus (EFS+) będzie wspierał środki mające na celu poprawę dostępu do zatrudnienia, w szczególności dla młodzieży, kobiet, osób starszych, osób długotrwale bezrobotnych i innych grup defaworyzowanych. Oczekuje się, że kilka reform w ramach krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności (KPO) zostanie przyjętych w 2023 r., aby poprawić uczestnictwo w rynku pracy i wzmocnić publiczne służby zatrudnienia. Sprostanie tym wyzwaniom ułatwiłoby postępy w dążeniu do osiągnięcia wartości docelowej krajowego wskaźnika zatrudnienia wynoszącej 78,3 % do 2030 r.

Niski poziom umiejętności cyfrowych w społeczeństwie i niski wskaźnik uczestnictwa w uczeniu się dorosłych to wyzwania, którymi należy stawić czoła; jest to również niezbędne, aby zrealizować transformację ekologiczną i cyfrową.

W ostatnich latach poziom umiejętności cyfrowych poprawił się, jednak, jak pokazuje unijny indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (UE DESI), Polska jest jednym z państw UE o najniższych wynikach pod względem umiejętności cyfrowych. W 2021 r. tylko 43 % osób posiadało co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe, podczas gdy w UE było to 54 %. Mimo wzrostu z 4,8 % do 5,4 % w latach 2019–2021 uczestnictwo dorosłych w uczeniu się (w ostatnich 4 tygodniach) nadal znajduje się na poziomie znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 10,8 %. KPO i EFS+ będą wspierać środki szkoleniowe mające wzmocnić transformację ekologiczną i cyfrową.

Tabela A14.2: Sytuacja Polski w zakresie celów na 2030 r. dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa

Wskaźniki	Ostatnie dane	Trend (2015–2022)	Cel krajowy do 2030 r.	Cel UE do 2030 r.
Zatrudnienie (%)	76.7 (2022)		78	78
Uczenie się dorosłych ¹ (%)	20.9 (2016)		52	60
Ograniczanie ubóstwa ² (tysiące)	-283 (2021)		-1 500	-15 000

1) Badanie edukacji dorosłych, dorośli uczestniczący w uczeniu się w ostatnich 12 miesiącach.

2) Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, rok odniesienia 2019.

Źródło: Eurostat, DG EMPL.

Polska doświadcza coraz większego niedoboru pracowników i niedopasowania umiejętności. W okresie ożywienia gospodarczego po pandemii niedobory

⁽¹²⁰⁾ „European comparative data on Europe 2020 and persons with disabilities” [Europejskie dane porównawcze na temat strategii „Europa 2020” i osób z niepełnosprawnościami] – Urząd Publikacji Unii Europejskiej (europa.eu)

⁽¹²¹⁾ Źródło: Eurostat, internetowy kod danych: LFSI_EMP_A

⁽¹²²⁾ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/dzieci/zlobki-i-kluby-dzieciece-w-2020-roku,3,8.html>

⁽¹²³⁾ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>

⁽¹²⁴⁾ Źródło: Eurostat, internetowy kod danych: UNE_RT_A

⁽¹²⁵⁾ Źródło: Eurostat, internetowy kod danych: LFSI_IGAN

pracowników zgłoszone przez pracodawców wzrastały w szybkim tempie i osiągnęły poziomy, które są stosunkowo wysokie w porównaniu z UE, nie przekraczają jednak poziomów sprzed pandemii. W 2021 r. średnio 81 % pracodawców miało trudności z obsadzeniem wakatów ⁽¹²⁶⁾, a 91 % przedsiębiorstw zgłosiło niedobór kwalifikacji, jednak 73 % przyznało, że nie inwestuje w umiejętności ⁽¹²⁷⁾. W 2022 r. niedobory zaczęły się zmniejszać, jednak w IV kwartale 2022 r. 36 % pracodawców w przemyśle, 25 % w sektorze usług i 31 % w budownictwie nadal wskazywało, że problem dostępności siły roboczej jest czynnikiem ograniczającym produkcję. Niedopasowanie umiejętności w wymiarze makroekonomicznym zmniejszyło się w ostatnim dziesięcioleciu ze względu na wzrost przeciętnego poziomu umiejętności ludności w wieku produkcyjnym. W latach 2021–2027 ze środków EFS+ będą wspierane elastyczne możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji. Środki te przyczynią się do osiągnięcia krajowego celu, zgodnie z którym do 2030 r. poziom uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu powinien wynosić co najmniej 51,7 % wszystkich dorosłych każdego roku.

Wskaźniki społeczne w Polsce są zasadniczo stabilne, lecz nadal utrzymują się pewne wyzwania. W 2021 r. udział osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w ludności ogółem (16,8 %) i wśród dzieci (16,5 %) był niższy niż średnia UE. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem jest jednak zdecydowanie wyższy dla osób zatrudnionych w ramach niestandardowych form zatrudnienia (15,8 %) niż w przypadku form standardowych (4,1 %). Deprywacja materialna i socjalna jest najwyższa wśród pracowników pracujących w niepełnym wymiarze czasu oraz osób samozatrudnionych (14,3 % w stosunku do 10,6 % w UE). Osoby starsze są nieco bardziej zagrożone ubóstwem, w szczególności dotyczy to kobiet (22,1 % w stosunku do 13,2 % starszych mężczyzn). Szybkie starzenie się społeczeństwa w połączeniu z niskim ustawowym i rzeczywistym wiekiem przejścia na emeryturę prawdopodobnie

doprowadzi do zmniejszenia wysokości świadczeń emerytalnych, co budzi obawy co do adekwatności wysokości emerytur, zwłaszcza w przypadku kobiet. Dalsze działania z zakresu polityki społecznej pomogłyby osiągnąć krajowy cel Polski zakładający zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o co najmniej 1,5 mln do 2030 r.

System opieki długoterminowej jest nieadekwatny do potrzeb starzejącej się ludności. Jakość oraz dostęp do profesjonalnej opieki długoterminowej pozostają bardzo ograniczone. Udział ludności w wieku co najmniej 65 lat wymagających opieki długoterminowej przekracza średnią unijną (35,9 % w stosunku do 26,6 % w UE w 2019 r.). Poziom niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki długoterminowej jest również wysoki – 46,7 % osób w wieku co najmniej 65 lat zgłasza brak pomocy w opiece osobistej lub w prowadzeniu gospodarstwa domowego. Jedynie 18,8 % osób w wieku co najmniej 65 lat potrzebujących opieki długoterminowej korzysta z opieki domowej, w porównaniu z 28,6 % w UE w 2019 r. Świadczone przez placówki publiczne lub finansowane ze środków publicznych usługi zdrowotne w domu pacjenta dla ludności w wieku co najmniej 65 lat również plasują się poniżej średniej UE (3,4 % w stosunku do 5,8 % w UE w 2019 r.). System zapewnienia jakości opieki długoterminowej jest rozproszony między sektorem ochrony zdrowia a sektorem społecznym. Wydatki publiczne na opiekę długoterminową należą do najniższych w UE (0,8 % w stosunku do 1,7 % w UE w 2019 r.). Poziom siły roboczej i wynagrodzeń również jest niski. W 2019 r. na 100 osób w wieku co najmniej 65 lat przypadało jedynie 0,6 pracownika sektora opieki długoterminowej (średnia OECD-32: 5,2). Polska dysponuje bardzo niską liczbą łóżek na potrzeby opieki długoterminowej na 100 000 mieszkańców (194,4). Ze środków EFS+ sfinansowane zostaną szkolenia, pomoc psychologiczna i opieka wytchnieniowa dla opiekunów nieformalnych oraz wspierane będzie zapewnianie opieki długoterminowej w domu oraz usługi środowiskowe w zakresie opieki długoterminowej. Istnieje dalsza potrzeba oceny warunków pracy, wymagań w zakresie umiejętności i wyzwań, przed jakimi stoją opiekunowie nieformalni.

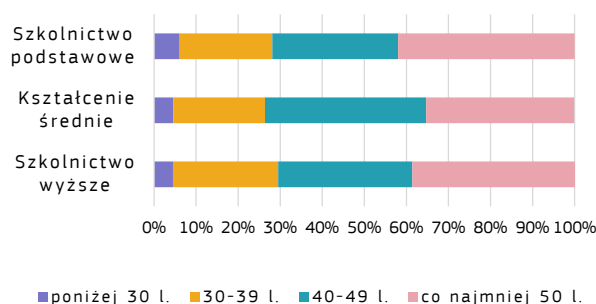
⁽¹²⁶⁾Badanie perspektyw zatrudnienia Grupy Manpower w III kwartale 2021 r. Wyniki dla Polski.

⁽¹²⁷⁾Dębkowska, K., Kłosiewicz-Górecka, U., Szymańska, A., Ważniowski, P., Zybortowicz, K. (2022), Kompetencje pracowników dziś i jutro, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/04/Kompetencje-pracow-20.07.2022-kopia.pdf>

W tym załączniku przedstawiono główne wyzwania stojące przed polskim systemem kształcenia i szkolenia w świetle unijnych celów i innych wskaźników kontekstowych określonych w ramach strategicznych europejskiego obszaru edukacji, w oparciu o Monitor Kształcenia i Szkolenia z 2022 r.

Poważnym wyzwaniem jest niedobór nauczycieli ⁽¹²⁸⁾. W ostatnich latach zawód nauczyciela wiązał się z wieloma wyzwaniami, co doprowadziło do spadku motywacji i niedoborów nauczycieli, mimo że przed 2022 r. liczba uczniów również spadała ze względu na tendencje demograficzne. Krajowe statystyki ⁽¹²⁹⁾ potwierdzają niedobory w wielu powiatach, głównie w dużych miastach oraz wśród nauczycieli kształcenia i szkolenia zawodowego, wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki oraz języków obcych, jak również nauczycieli z doświadczeniem w kształceniu osób o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce należą do najniższych w UE, w szczególności wynagrodzenia nauczycieli rozpoczynających pracę ⁽¹³⁰⁾, ⁽¹³¹⁾, i nie są atrakcyjne dla młodych absolwentów w Polsce. Około 40 % nauczycieli jest w wieku co najmniej 50 lat, natomiast udział nauczycieli w wieku poniżej 30 lat kształtuje się na poziomie od poniżej 5 % do 6 %.

Wykres A15.1: Profil wiekowy nauczycieli w Polsce



Źródło: Statystyki OECD

Instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym doświadczają trudności w finansowaniu zadań edukacyjnych, a główną część wydatków stanowią wynagrodzenia nauczycieli ⁽¹³²⁾. Prowadzi to do ograniczenia inwestycji w infrastrukturę edukacyjną i zajęcia pozalekcyjne. Subwencja rządowa na edukację rośnie wolniej niż wydatki na edukację: w 2021 r. instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym pokryły niemal 46 % wydatków na wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem oraz edukację szkolną, podczas gdy w 2012 r. było to około 20 % ⁽¹³³⁾. Podwyżki minimalnego wynagrodzenia ustawowego dla nauczycieli w 2022 r. i 2023 r. (o 7,8 % od stycznia) nie pokrywają zwiększonych kosztów utrzymania i są niższe niż podwyżki wynagrodzeń w sektorze prywatnym. Najwyższa Izba Kontroli zalecała przeprowadzenie szczegółowej analizy problemów i wypracowanie kompleksowego podejścia w celu rozwiązania kwestii niedostatecznej podaży nauczycieli oraz zaspokojenia potrzeb samorządów terytorialnych w zakresie finansowania edukacji.

Udział dzieci objętych wczesną edukacją i opieką nad dzieckiem nadal wzrasta, lecz wciąż utrzymują się pewne braki w dostępie do tych usług. W 2020 r. wskaźnik ten wyniósł 90,8 %, co oznacza wzrost o 0,5 pp. w porównaniu z poziomem z 2019 r. Uczestnictwo trzylatków (78,5 %) jest nadal poniżej średniej UE. Wskaźnik ten jest nadal niski na obszarach wiejskich, gdzie oferta jest niewystarczająca, oraz w niektórych

⁽¹²⁸⁾Najwyższa Izba Kontroli (2022), „Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego”. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/edukacja-i-nauka/wciaz-za-malo-pieniedzy-na-szkoly-i-przedszkola.html>

⁽¹²⁹⁾<https://barometr.zawodow.pl/modul/prognozy-na-mapach>.

⁽¹³⁰⁾Komisja Europejska/EACEA/Eurydice, (2021), „Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2019/20” [Wynagrodzenia i świadczenia nauczycieli i dyrektorów szkół w Europie – 2019/2020].

⁽¹³¹⁾OECD (2022), „Education at a Glance 2022: OECD indicators” [Edukacja w zarysie 2022: wskaźniki OECD]. <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>

⁽¹³²⁾Najwyższa Izba Kontroli (2022), „Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego”. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/edukacja-i-nauka/wciaz-za-malo-pieniedzy-na-szkoly-i-przedszkola.html>

⁽¹³³⁾<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-2021/2022,1,17.html>

Tabela A15.1: Cele na poziomie UE i inne wskaźniki kontekstowe na podstawie strategicznych ram europejskiego obszaru edukacji

Wskaźnik	Cel	2015		2022	
		Polska	UE-27	Polska	UE-27
¹ Uczestnictwo we wczesnej edukacji (po ukończeniu 3 lat)		84.3%	91.9%	90.8% ²⁰²⁰	93.0% ²⁰²⁰
² Młodzież w wieku 15 l. osiągająca słabe wyniki w:	czytaniu	< 15%	14.4%	20.0%	14.7% ²⁰¹⁸ 22.5% ²⁰¹⁸
	matematyce	< 15%	17.2%	22.3%	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)	³ Ogółem	< 9 %	5.3%	11.0%	4.8% 9.6%
	³ Wg płci				
	Mężczyźni		7.2%	12.5%	5.7% 11.1%
	Kobiety		3.2%	9.4%	3.7% 8.0%
	⁴ Wg stopnia zurbanizowania				
	Miasta		4.5%	9.6%	4.7% 8.6%
	Obszary wiejskie		6.1%	12.2%	4.7% 10.0%
	⁵ Wg państwa urodzenia				
	Rodowici mieszkańcy		5.3%	10.0%	4.8% 8.3%
	Urodzeni w UE		: ^u	20.7%	: ^u 20.3%
	Urodzeni poza UE		: ^u	23.4%	: ^u 22.1%
⁶ Wskaźnik równości (punkty procentowe)		:	:	10.6 ²⁰¹⁸	19.3 ²⁰¹⁸
⁷ Absolwenci kształcenia i szkolenia zawodowego, którzy skorzystali z uczenia się w rzeczywistych warunkach pracy	Ogółem	≥ 60% (2025)	:	:	16.4% 60.1%
Osoby z wyższym wykształceniem (w wieku 25–34 lat)	⁸ Ogółem	45%	43.2%	36.5%	40.5% 42.0%
	⁸ Wg płci				
	Mężczyźni		34.0%	31.2%	31.2% 36.5%
	Kobiety		52.8%	41.8%	50.1% 47.6%
	⁹ Wg stopnia zurbanizowania				
	Miasta		58.2%	46.2%	58.1% 52.2%
	Obszary wiejskie		30.0%	26.9%	28.0% 30.2%
	¹⁰ Wg państwa urodzenia				
	Rodowici mieszkańcy		43.1%	37.7%	40.2% 43.0%
	Urodzeni w UE		: ^u	32.7%	: ^u 39.5%
	Urodzeni poza UE		66.9% ^u	27.0%	60.7% 35.7%
¹¹ Odsetek nauczycieli (ISCED 1–3) w wieku co najmniej 50 lat		29.0%	38.3%	37.2% ²⁰²⁰	39.2% ²⁰²⁰

Źródło: (1,3,4,5,7,8,9,10,11) = Eurostat; 2 = OECD (PISA); 6 = Komisja Europejska (Wspólne Centrum Badawcze). Uwagi: Nie są jeszcze dostępne dane dotyczące pozostałych celów UE określonych w strategicznych ramach europejskiego obszaru edukacji, obejmujących słabe wyniki w zakresie umiejętności cyfrowych oraz udział dorosłych w uczeniu się. Wskaźnik równości przedstawia różnicę w odsetku 15-latków z niskimi osiągnięciami w czytaniu, matematyce i naukach przyrodniczych (łącznie) między dolną a górną grupą 25 % społeczeństwa według statusu społeczno-ekonomicznego.

regionach (woj. warmińsko-mazurskie, woj. kujawsko-pomorskie).

Edukacja szkolna stoi przed wieloma wyzwaniami, co ma wpływ na proces edukacyjny i pogłębia nierówności. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że nauczanie zdalne podczas pandemii wywarło negatywny wpływ na proces edukacyjny, co doprowadziło do pogłębienia nierówności, strat edukacyjnych i pogorszenia kondycji psychofizycznej uczniów i nauczycieli (¹³⁴). Oprócz wyzwań związanych z wprowadzeniem reformy z 2016 r. szkoły średnie II stopnia, głównie w miastach, borykają się z przeludnieniem ze względu na zwiększoną – o około 50 % – kohortę absolwentów szkół podstawowych w roku szkolnym 2022/23. Ponadto w roku szkolnym 2022/23 niemal 188 000 dzieci przesiedlonych

z Ukrainy jest zapisanych do przedszkoli i szkół, jednak nadal około 55 % dzieci z Ukrainy w wieku szkolnym pozostaje poza polskim systemem szkolnym. Zainteresowane strony i Rzecznik Praw Obywatelskich (¹³⁵) wskazują na potrzebę lepszych rozwiązań systemowych, w szczególności w zakresie wsparcia nauczycieli.

Odsetek osób z wykształceniem wyższym w Polsce spadł poniżej średniej UE; konieczne jest usprawnienie procesu oceny instytucji szkolnictwa wyższego. W 2022 r. odsetek osób z wykształceniem wyższym w wieku 25–34 lat wyniósł 40,5 % (42 % w UE) i był na podobnym poziomie jak w 2021 r. (40,6 %), lecz spadł o 1,9 pp. w porównaniu z 2020 r. i o 3 pp. – w porównaniu z 2019 r. Przyczyny tego spadku nie

(¹³⁴)Najwyższa Izba Kontroli (2022), „Szkoly w czasach pandemii”. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/edukacja-i-nauka/szkoly-w-czasach-pandemii.html>

(¹³⁵)Centrum Edukacji Obywatelskiej, 2022. https://ceo.org.pl/wp-content/uploads/2022/11/CEO_uczniowie_uchodzczy_pazdziernik_2022-fin-1.pdf; Rzecznik Praw Obywatelskich, 2022. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-edukacja-ukraina-dzieci-rekomendacje-mein-odpowiedz>

są jasne. W 2020 r. odsetek absolwentów nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki spadł do 19,4 % (UE 24,9 %). Odsetek absolwentów kierunków studiów w dziedzinie nauk przyrodniczych, matematyki i statystyki jest szczególnie niski i wynosi 3,2 % (6,2 % w UE), a odsetek absolwentów kierunków studiów w dziedzinie ICT plasuje się nieco poniżej średniej UE (3,7 % w porównaniu z 3,9 %); oczekuje się, że zahamuje to potencjał w zakresie badań naukowych i innowacji w Polsce ⁽¹³⁶⁾. Pierwsza ocena instytucji szkolnictwa wyższego wykazała nieproporcjonalnie lepsze wyniki w przypadku mniejszych instytucji i w konkretnej dyscyplinie lub instytucji z nowymi kierunkami studiów niż w przypadku instytucji z większym doświadczeniem ⁽¹³⁷⁾, co budzi wątpliwości co do wiarygodności tego procesu oceny ⁽¹³⁸⁾.

Polska planuje opracowanie strategii cyfrowej dla szkół oraz rozwój umiejętności cyfrowych; szkolnictwo wyższe nie jest przygotowane pod kątem cyfryzacji. Przepaść cyfrowa wśród studentów i nauczycieli pogłębia się, a nauczyciele nadal nie mają zapewnionych szkoleń z zakresu pedagogiki cyfrowej ⁽¹³⁹⁾. W planie odbudowy i zwiększania odporności Polska przyjęła krajowy program rozwoju kompetencji cyfrowych, w tym szkolenia dla nauczycieli, a w przypadku szkół – planuje opracować krajową strategię cyfryzacji i minimalne standardy wyposażenia informatycznego. Instytucjom szkolnictwa wyższego brakuje jednak również infrastruktury informatycznej, umiejętności w zakresie nauczania i pracy online oraz koncepcji rozwoju i wykorzystania cyfrowych materiałów edukacyjnych w instytucjach szkolnictwa wyższego ⁽¹⁴⁰⁾.

⁽¹³⁶⁾ Więcej informacji znajduje się w załączniku 11 dotyczącym innowacji.

⁽¹³⁷⁾ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/8511517,edukacja-uczelnie-ewaluacja-zastrzezenia-ocena-dzialalnosci.html>

⁽¹³⁸⁾ <https://oko.press/ewaluacja-nauki-to-porazka-jej-wyniki-nic-nie-mowia-i-nikomnie-sa-potrzebne-wywiad/>

⁽¹³⁹⁾ Najwyższa Izba Kontroli (2022), „Szkoły w czasach pandemii”. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/edukacja-i-nauka/szkoly-w-czasach-pandemii.html>

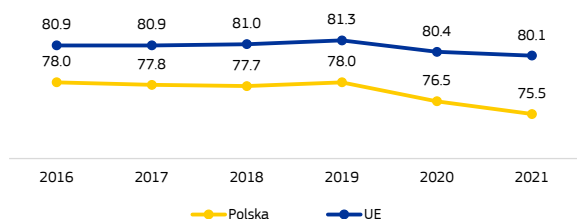
⁽¹⁴⁰⁾ Najwyższa Izba Kontroli (2022), „Polska cyfrowa? Daleka droga...”. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kompetencje-cyfrowe.html>



Zdrowa ludność oraz skuteczny, dostępny i odporny system ochrony zdrowia są warunkami wstępnymi zrównoważonej gospodarki i zrównoważonego społeczeństwa. Ten załącznik przedstawia najistotniejsze elementy dotyczące zdrowia ludności i systemu opieki zdrowotnej w Polsce.

Średnie trwanie życia w Polsce należy do najniższych w UE i w 2021 r. spadło do poziomu sprzed 13 lat. Jest to odzwierciedleniem wzrostu umieralności z powodu COVID-19 w 2021 r. (ponad dwa razy wyższa niż w 2020 r.⁽¹⁴¹⁾). Liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki profilaktyce na 100 000 mieszkańców (zgony, którym można było głównie zapobiec za pomocą środków zdrowia publicznego i profilaktyki pierwotnej) (222 w stosunku do 160 dla całej UE) oraz liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki interwencji medycznej (144 w stosunku do 92 dla całej UE) jest wyższa niż średnia unijna. Głównymi przyczynami śmierci przed pandemią były choroby układu krążenia i nowotwory, lecz w ostatnich latach COVID-19 spowodował znaczną liczbę zgonów.

Wykres A16.1: **Oczekiwana długość życia w chwili urodzenia, w latach**



Źródło: Eurostat

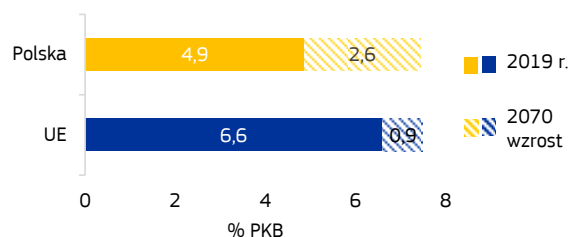
Wydatki na opiekę zdrowotną w stosunku do PKB w Polsce należą do najniższych w UE. W 2020 r. całkowite wydatki na opiekę zdrowotną wzrosły jednak do 6,5 % PKB. Jest to zgodne z tendencją wzrostową we wszystkich państwach członkowskich w 2020 r. W Polsce wzrost ten można w pełni wyjaśnić zaobserwowanym spadkiem PKB (o 2 %, w porównaniu z 5,7 % w UE ogółem), gdyż nominalne roczne wydatki na opiekę zdrowotną nieznacznie spadły z 34,4 mld EUR do 34,1 mld EUR. Potwierdza to również fakt, iż

wydatki na opiekę zdrowotną, jako udział w wydatkach publicznych ogółem, spadły o 0,6 punktu procentowego (pp.).

Wydatki na profilaktykę spadły, co jest sprzeczne z tendencją do zwiększania budżetów zaobserwowaną we wszystkich pozostałych państwach członkowskich. Polska jest jednym z niewielu państw UE, w których udział wydatków na profilaktyczną opiekę zdrowotną w wydatkach na opiekę zdrowotną ogółem zmniejszył się między 2019 r. (2,1 %) i 2020 r. (1,9 %). W całej UE ogólne wydatki na profilaktykę zdrowotną wzrosły średnio o 26 %, czego główną przyczyną były wydatki na programy wykrywania chorób, nadzoru, kontroli i reagowania w ramach działań systemów zdrowia publicznego w obliczu COVID-19.

Udział wydatków publicznych w wydatkach na opiekę zdrowotną jest stosunkowo niski (72,3 % w 2020 r. w stosunku do 81,2 % dla UE ogółem). Opłaty własne gospodarstw domowych są stosunkowo wysokie (19,6 % w stosunku do 14,4 % dla UE ogółem). Prognozuje się, że wydatki publiczne na opiekę zdrowotną wzrosną o 2,6 pp. PKB do 2070 r. (w porównaniu z 0,9 pp. dla UE ogółem) ze względu na presję demograficzną i znaczny wzrost wydatków publicznych z 4,9 % PKB w 2019 r. do 6,0 % w 2025 r. (zob. załącznik 21).

Wykres A16.2: **Przewidywany wzrost wydatków publicznych na opiekę zdrowotną w latach 2019–2070**



Scenariusz referencyjny Grupy Roboczej ds. Starzenia się Ludności.

Źródło: Komisja Europejska/Komitet Polityki Gospodarczej (2021)

⁽¹⁴¹⁾Na podstawie danych przekazanych Europejskiemu Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób bezpośrednio przez państwa członkowskie w ramach europejskiego systemu nadzorowania (stan na 13 kwietnia 2023 r.).

Tabela A16.1: Kluczowe wskaźniki zdrowotne

	2017	2018	2019	2020	2021	Średnia UE (ostatni rok)
Liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki interwencji medycznej na 100 000 mieszkańców (zgony możliwe do uniknięcia dzięki optymalnej jakości opieki zdrowotnej)	132.0	133.1	133.7	144.2	brak danych	91,7 (2020)
Umieralność na nowotwory na 100 000 mieszkańców	290.5	291.2	283.4	279.7	brak danych	242,2 (2020)
Wydatki bieżące na zdrowie, % PKB	6.6	6.3	6.5	6.5	brak danych	10,9 (2020)
Udział wydatków publicznych w wydatkach na opiekę zdrowotną, % bieżących wydatków na opiekę zdrowotną	69.3	71.5	71.8	72.3	brak danych	81,2 (2020)
Wydatki na profilaktykę, % bieżących wydatków na opiekę zdrowotną	2.4	2.3	2.1	1.9	brak danych	3,4 (2020)
Liczba łóżek opieki doraźnej na 100 000 mieszkańców	485	473	435	437	brak danych	387,4 (2019)
Liczba lekarzy na 1 000 mieszkańców *	2.4	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych	3,9 (2020)
Liczba pielęgniarek na 1 000 mieszkańców *	5.1	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych	8,3 (2020)
Konsumpcja leków przeciwbakteryjnych do stosowania ogólnoustrojowego w społeczności, dzienna określona dawka na 1 000 mieszkańców dziennie (łączna konsumpcja w CZ i CZ)**	23.8	23.0	22.2	17.1	18.8	14,5 (2021)

Uwaga: Średnia UE jest ważona dla wszystkich wskaźników oprócz (*) i (**), w przypadku których zastosowano średnią arytmetyczną UE. Do obliczenia średniej arytmetycznej dla (*) wykorzystano dane za 2020 r. lub za ostatni dostępny rok, jeżeli dane za 2020 r. nie są dostępne. Dane dotyczące gęstości obsadzenia stanowisk przez lekarzy odnoszą się do praktykujących lekarzy, we wszystkich państwach z wyjątkiem EL, PT (uprawnieni do wykonywania zawodu) i SK (aktywni zawodowo). Dane dotyczące gęstości obsadzenia stanowisk przez pielęgniarki odnoszą się do praktykujących pielęgniarek we wszystkich państwach z wyjątkiem FR, PT, SK (aktywne zawodowo) i EL (wyłącznie pielęgniarki pracujące w szpitalach).

Źródło: Eurostat; z wyjątkiem: ** ECDC

Polska wykazuje najniższą liczbę lekarzy i pielęgniarek w UE (na 1 000 mieszkańców), przy czym udział personelu medycznego z wyższych grup wiekowych stale wzrasta.

Według Głównego Urzędu Statystycznego liczba lekarzy i pielęgniarek z uprawnieniem do wykonywania zawodu zwiększyła się w 2021 r. w ujęciu bezwzględnym, odpowiednio o 4 063 i 5 300⁽¹⁴²⁾. W 2021 r. we wszystkich grupach wiekowych lekarzy nastąpił nominalny wzrost z wyjątkiem grupy 40–49 lat. Jak w poprzednich latach, najliczniejszą grupą byli lekarze w wieku od 50 do 59 lat (prawie 32 000), którzy stanowili 20,6 % całkowitej liczby lekarzy uprawnionych do wykonywania zawodu (21,1 % w 2020 r.). Pozytywny jest fakt, że największy wzrost nastąpił w grupie wiekowej do 29 lat, w której liczba lekarzy wzrosła o 3 300. W 2021 r. grupa ta stanowiła 11,7 % całkowitej liczby lekarzy uprawnionych do wykonywania zawodu; jest to wzrost w stosunku do poprzedniego roku, gdy odsetek ten wyniósł 9,8 %. W 2021 r. liczba pielęgniarek uprawnionych do wykonywania zawodu wzrosła o 5 300 do 305 800, przy czym 61 % było w wieku powyżej 50 lat.

W ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności Polska korzysta zarówno z dotacji, jak i pożyczek na inwestycje w opiekę zdrowotną, o całkowitej wartości 4,2 mld EUR (12 % całkowitego

budżetu). W ramach komponentu w postaci dotacji Polska proponuje trzy reformy (obejmujące cztery następujące po sobie inwestycje). Pierwsza reforma wprowadza kompleksowe środki w celu restrukturyzacji publicznych szpitali. Druga reforma zwiększa dopasowanie zapotrzebowania na pracowników medycznych w Polsce i ich dostępności. Trzecia reforma poprawia jakość i wydajność systemu opieki zdrowotnej przez wspieranie badań i rozwoju w dziedzinie medycyny i zdrowia. W ramach komponentu w postaci pożyczek Polska proponuje dwie reformy (obejmujące dwie następujące po sobie inwestycje). Pierwsza reforma ma wspierać przekształcenie szpitali powiatowych w jednostki lub ośrodki opieki długoterminowej i geriatrycznej. Druga reforma ma wprowadzić ramy regulacyjne, aby pomóc przyciągnąć do Polski produkcję leków i aktywnych substancji farmaceutycznych oraz zwiększyć tę produkcję.

Kosztowna opieka szpitalna ma nieproporcjonalnie duży udział w wydatkach ogółem, czemu towarzyszy słaby system podstawowej opieki zdrowotnej i wysoki poziom niezaspokojonych potrzeb w zakresie zdrowia. W 2020 r. nastąpił spadek liczby przychodni oraz spadek liczby praktyk lekarskich, które prowadziły działalność na podstawie umowy podpisanej bezpośrednio z Narodowym Funduszem Zdrowia. Zarejestrowano 44 mln (15 %) wizyt mniej niż w poprzednim roku⁽¹⁴³⁾. Podejmowane są

⁽¹⁴²⁾ Zob.: Główny Urząd Statystyczny / Obszary Tematyczne / Zdrowie / Zdrowie i ochrona zdrowia w 2021 roku.

⁽¹⁴³⁾ Zob.: Główny Urząd Statystyczny / Obszary Tematyczne / Zdrowie / Zdrowie i ochrona zdrowia w 2021 roku.

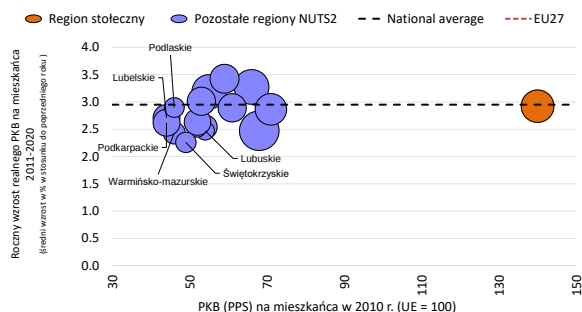
jednak działania, aby wzmocnić rolę podstawowej opieki zdrowotnej w systemie opieki zdrowotnej. W październiku 2022 r. weszły w życie przepisy wprowadzające skoordynowaną opiekę w przypadku najczęściej występujących chorób oraz zwiększające dostęp do lekarzy specjalistów.

Niski odsetek szpitali, które stosują elektroniczną dokumentację medyczną (10 %), oraz niski odsetek placówek podstawowej opieki zdrowotnej (30 %) również utrudniają zintegrowanie świadczenia opieki.

W tym załączniku opisano regionalną dynamikę gospodarczą i społeczną w Polsce, przedstawiając aktualizację stanu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w polskich regionach w porównaniu z UE jako całością oraz główne wyzwania dla regionalnego ożywienia gospodarczego.

W ostatnich latach różnice pomiędzy poszczególnymi regionami w Polsce utrzymywały się na wysokim poziomie. Następowła jednak stała konwergencja w kierunku średniej UE. Konwergencja wewnętrzna w latach 2011–2020 była utrudniona przez stosunkowo powolny wzrost gospodarczy w regionach słabiej rozwiniętych⁽¹⁴⁴⁾. Jeżeli chodzi o skrajne wartości, średnia roczna stopa wzrostu realnego PKB na mieszkańca była najniższa w woj. świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i lubuskim, w których odnotowano wyniki poniżej 2,9 % średniej krajowej⁽¹⁴⁵⁾ (wykres A17.1), lecz konwergencja w kierunku średniej UE nadal postępowała⁽¹⁴⁶⁾. Wszystkie regiony Polski wykazywały wyższy średni roczny wzrost realnego PKB na mieszkańca niż UE jako całość.

Wykres A17.1: PKB (PPS) na mieszkańca (2010) i wzrost PKB (2010–2020) w Polsce



1) Wielkość kół odpowiada liczebności populacji

Źródło: EUROSTAT, opracowanie DG REGIO

Do pogłębienia dysproporcji regionalnych przyczyniają się luki w wydajności pracy w kraju. Wydajność pracy mierzona jako wartość

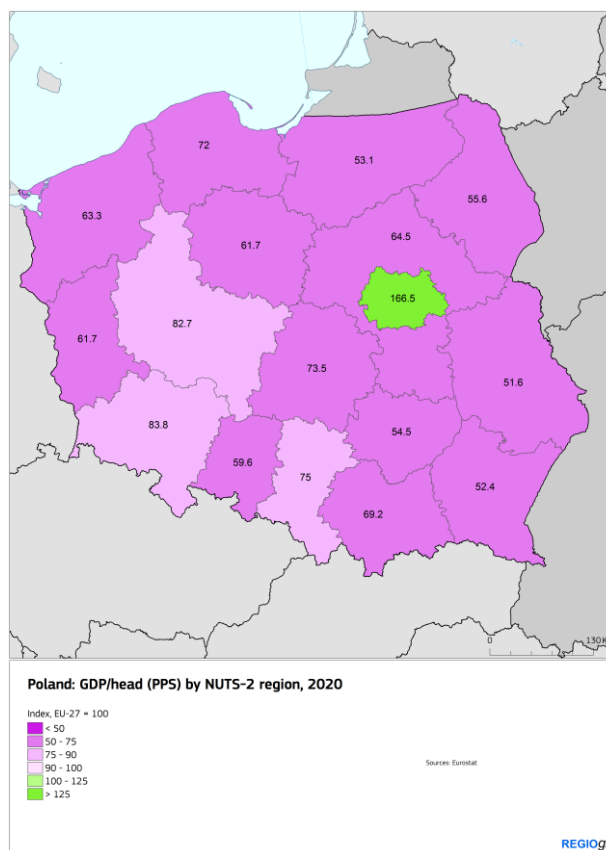
⁽¹⁴⁴⁾ Terminy „słabiej/naj słabiej rozwinięte” i „bardziej/najbardziej rozwinięte” służą do porównania poszczególnych regionów w Polsce. Terminów tych nie należy mylić z klasyfikacją na potrzeby kryteriów kwalifikowalności w kontekście funduszy w ramach polityki spójności.

⁽¹⁴⁵⁾ Najniższy wzrost odnotowano w woj. świętokrzyskim (2,3 %), warmińsko-mazurskim (2,4 %) i lubuskim (2,5 %).

⁽¹⁴⁶⁾ PKB na mieszkańca kształtował się następująco: woj. lubelskie (52 %), podkarpackie (53 %), warmińsko-mazurskie (54 %), świętokrzyskie (55 %) i podlaskie (56 %).

dodana brutto na zatrudnioną osobę wynosi 80 % średniej UE. W regionie stołecznym wydajność wynosiła 139 % średniej UE, natomiast we wszystkich pozostałych regionach kształtowała się na poziomie poniżej średniej UE. Najniższe wartości, w przedziale 57–62 %, osiągnęła w regionach naj słabiej rozwiniętych (woj. lubelskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie i podlaskie⁽¹⁴⁷⁾).

Mapa A17.1: PKB Polski na mieszkańca (PPS) według regionów NUTS 2, 2020 r.



Wszystkie regiony Polski z wyjątkiem regionu stołecznego plasują się poniżej średniej UE pod względem konkurencyjności⁽¹⁴⁸⁾. Według najnowszej edycji indeksu konkurencyjności regionalnej konkurencyjność regionu Warszawy wynosi 118,8 % średniej UE. Drugi pod względem konkurencyjności region (woj. śląskie) osiągnął wynik 96,9 %, natomiast najmniej konkurencyjny region (woj. warmińsko-mazurskie) – 75,8 %.

⁽¹⁴⁷⁾ Wydajność pracy kształtowała się następująco: woj. lubelskie (57 %), świętokrzyskie (58 %), warmińsko-mazurskie (61 %), podkarpackie (61 %) i podlaskie (62 %).

⁽¹⁴⁸⁾ Indeks konkurencyjności regionalnej 2022.



Tabela A17.1: Wybrane wskaźniki na poziomie regionalnym – Polska

Nazwa regionu	PKB na mieszkańca (SSN)	Wydajność (wartość dodana brutto (SSN) na osobę zatrudnioną)	Realny wzrost wydajności	Wzrost PKB na mieszkańca	Stopa bezrobocia	Wydatki na badania i rozwój	Ludność zagrożona ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	Indeks konkurencyjności regionalnej	Emisje gazów cieplarnianych
	Indeks UE27=100, 2021	Indeks UE27=100, 2020	Średnia zmiana % w stosunku do poprzedniego roku, 2011–2020	Średnia zmiana % w stosunku do poprzedniego roku, 2011–2020	% Ludności aktywnej zawodowo, 2021	% PKB, 2019	% Ludności, 2020	Indeks - wartości od 0 do 100, 2022	Tona ekwiwalentu CO ₂ na mieszkańca 2021
Unia Europejska	100.0	100.0	0.2	0.6	7.0	2.3	16.6	100.0	7.2
Polska	77.0	80.1	2.3	3.0	3.4	1.3	17.0	88.7	10.9
Małopolskie	71.0	73.0	1.9	3.2	3.2	2.2	15.1	94.3	9.7
Śląskie	79.0	83.1	1.9	2.5	2.9	0.9	11.4	96.9	15.5
Wielkopolskie	83.0	82.4	1.7	3.3	2.2	0.8	18.1	84.8	8.9
Zachodniopomorskie	64.0	71.2	0.3	2.5	3.5	0.6	15.0	82.1	10.4
Lubuskie	62.0	68.9	2.6	2.5	2.0	0.5	14.2	82.1	7.4
Dolnośląskie	86.0	89.4	1.9	2.9	4.0	1.2	12.7	89.1	9.3
Opolskie	62.0	70.7	1.4	2.5	2.7	0.5	16.3	83.5	22.9
Kujawsko-Pomorskie	62.0	66.5	1.3	2.6	4.4	0.7	19.7	82.1	10.8
Warmińsko-Mazurskie	54.0	60.6	1.9	2.4	3.5	0.8	24.2	75.8	7.7
Pomorskie	75.0	76.4	0.9	2.9	2.3	1.7	12.4	90.4	8.5
Łódzkie	73.0	73.0	3.9	3.4	4.4	1.0	16.4	86.1	15.1
Świętokrzyskie	55.0	58.2	3.4	2.3	4.4	0.5	17.2	76.7	12.6
Lubelskie	52.0	57.1	3.7	2.7	5.1	1.1	26.0	79.0	10.9
Podkarpackie	53.0	60.8	2.7	2.6	4.8	1.2	22.0	82.7	7.6
Podlaskie	56.0	61.5	2.4	2.9	3.1	0.8	24.2	78.8	9.9
Warszawski stołeczny	166.0	138.6	1.2	2.9	2.1	2.6	12.8	118.8	5.3
Mazowiecki regionalny	67.0	75.9	4.0	3.0	3.8	0.5	24.0	80.3	15.4

Źródło: EUROSTAT

W 2021 r. nierówności regionalne dotyczące warunków na rynku pracy utrzymywały się na wysokim poziomie. Rynek pracy był silniejszy niż w UE jako całości i jedynie w woj. podkarpackim odnotowano wskaźnik zatrudnienia na poziomie poniżej średniej unijnej (68 % w stosunku do 73 %). Wskaźnik zatrudnienia kształtował się na poziomie 84 % w regionie stołecznym do wartości poniżej średniej krajowej (75 %) w kilku regionach, w tym w regionach słabiej rozwiniętych (woj. podkarpackie, woj. warmińsko-mazurskie i lubelskie⁽¹⁴⁹⁾). Wskaźnik bezrobocia, który jest bardzo niski w Polsce, był najniższy w woj. lubuskim i regionie stołecznym (2–2,1 %), natomiast w regionie najslabiej rozwiniętym, tj. w woj. lubelskim wyniósł 5,1 %⁽¹⁵⁰⁾.

Pandemia COVID-19 wywołała pierwszą recesję gospodarczą od trzydziestu lat, a jej skutki gospodarcze rozłożyły się nierównomiernie. W latach 2019–2020 PKB na mieszkańca spadł we wszystkich regionach Polski

oprócz woj. łódzkiego (+1,3 %). Skutki pandemii były szczególnie odczuwalne w gęsto zaludnionych i dobrze prosperujących regionach takich jak region warszawski stołeczny (-4,7 %), woj. śląskie (-5,5 %) i pomorskie (-4,6 %). Znacznie łagodniejsze były w regionach słabiej rozwiniętych, w przypadku których spadek PKB na mieszkańca wyniósł od -0,1 % w woj. podlaskim do -1,7 % w woj. lubelskim, choć woj. podkarpackie odnotowało znaczny spadek gospodarczy wynoszący -5,5 %.

W czasie pandemii COVID-19 rynek pracy był odporny, lecz tendencja spadkowa w zakresie bezrobocia odwróciła się w niektórych regionach. W latach 2019–2021 bezrobocie spadło w woj. wielkopolskim, opolskim, pomorskim, lubelskim, podkarpackim i mazowieckim, natomiast największy wzrost stopy bezrobocia (o 0,4–0,7 punktu procentowego) odnotowano w woj. małopolskim, kujawsko-pomorskim, śląskim, dolnośląskim i łódzkim.

W większości regionów sytuacja socjalna podczas pandemii nie pogorszyła się, jednak utrzymują się wysokie dysproporcje regionalne w zakresie ubóstwa. W 2021 r. około jedna czwarta ludności w niektórych regionach słabiej rozwiniętych (woj. lubelskie, warmińsko-mazurskie i podlaskie) pozostawała zagrożona ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, natomiast wskaźnik ten wynosił mniej

⁽¹⁴⁹⁾ Woj. podkarpackie (68 %), warmińsko-mazurskie (73 %), lubelskie (73 %) i świętokrzyskie (74 %) należały do regionów o najniższym wskaźniku zatrudnienia (osób w wieku 20–64 l.), a w woj. podlaskim wskaźnik ten wyniósł 76 %.

⁽¹⁵⁰⁾ Stopa bezrobocia kształtowała się następująco: woj. lubelskie (5,1 %), podkarpackie (4,8 %), świętokrzyskie (4,4 %), warmińsko-mazurskie (3,5 %) i podlaskie (3,1 %). Średnia krajowa wyniosła 3,4 %.

niż 13 % w woj. śląskim, pomorskim, dolnośląskim i regionie warszawskim stolecznym.

Duży napływ osób przesiedlonych z Ukrainy spowodował zwiększenie popytu na usługi użyteczności publicznej i mieszkania.

Wywołało to presję budżetową w krótkim okresie, również na samorządy terytorialne, lecz jednocześnie przyczyniło się do wzrostu konsumpcji⁽¹⁵¹⁾. Według stanu na styczeń 2023 r. 1 515 194 uchodźców z Ukrainy złożyło wnioszek o tymczasową ochronę w Polsce, głównie w woj. małopolskim, mazowieckim i dolnośląskim. Pomoc edukacyjna ma zasadnicze znaczenie dla uchodźców. 191 150 uchodźców z Ukrainy w wieku szkolnym zapisano do szkół i skierowano do zwykłych oddziałów lub oddziałów przygotowawczych w różnych regionach Polski, głównie w woj. mazowieckim, śląskim i dolnośląskim⁽¹⁵²⁾. Społeczeństwo obywatelskie odgrywa znaczącą rolę we wspieraniu osób przesiedlonych uciekających przed wojną w Ukrainie.

⁽¹⁵¹⁾ Źródło: Bank Światowy, 2022, „EU Regular Economic Report: Living up to Potential in the Wake of Adverse Shocks” [Regularne sprawozdanie gospodarcze dotyczące UE: wykorzystanie pełnego potencjału w celu złagodzenia niekorzystnych wstrząsów].

⁽¹⁵²⁾ Źródło: Biuro UNHCR, 2022, uchodźcy z Ukrainy zarejestrowani w Polsce według powiatów.

Polskie banki wykazują się solidnym profilem działalności i ograniczoną ekspozycją zagraniczną. Sektor bankowy Polski dysponuje aktywami, których łączna wartość jest równoważna z wynikami gospodarczymi kraju, a tym samym jest on jednym z największych w centralnej i wschodniej Europie i stanowi zdecydowanie największy składnik polskiego sektora finansowego. Polskie banki są mocnym filarem gospodarki i mają zasadnicze znaczenie we wspieraniu szybkiego wzrostu gospodarczego kraju w ostatnich latach. Sektor ten należy w większości do podmiotów polskich, 56,4 % wszystkich aktywów sektora bankowego jest kontrolowane przez polskich inwestorów, głównie państwo polskie. Lokalni kredytodawcy są odpowiednio zdywersyfikowani i wysoko konkurencyjni – pięciu największych kredytodawców posiada około 57 % wszystkich aktywów sektora bankowego. Mimo wysiłków mających na celu ekspansję zagraniczną sektor bankowy wykazuje bardzo ograniczoną obecność za granicą.

Sektor bankowy charakteryzuje się silną odpornością, lecz musi sprostać wielu wyzwaniom. W sektorze bankowym nastąpiło szybkie ożywienie po pandemii, wspierane znacznym wzrostem PKB w 2021 r. i w pierwszych miesiącach 2022 r. Ostatnio i z uwagi na rozpowszechnienie w Polsce kredytów o zmiennej stopie procentowej zaostrezenie polityki pieniężnej znacznie poprawiło rentowność sektora. Rosnące stopy procentowe doprowadziły również jednak do sporego wzrostu kosztów finansowania zewnętrznego i znacznie zwiększyły ryzyko kredytowe dla kredytodawców w kontekście wysokiej inflacji i spowolnienia wzrostu gospodarczego. Ponadto, podobnie jak w poprzednich latach, wielu lokalnych kredytodawców nadal jest narażonych na znaczące ryzyko prawne związane z portfelem kredytów hipotecznych w walutach obcych. Polscy kredytodawcy ustanowili istotne rezerwy w związku z tymi kredytami oraz proaktywnie rozpoczęli szereg dobrowolnych programów ugód skierowanych do posiadaczy kredytów w walucie obcej. Mimo to stare kredyty w walucie obcej nadal będą potęgować niepewność. Ponadto z uwagi na szybko rosnące koszty kredytu oraz obciążenia związane ze spłatą kredytów, na jakie narażeni są kredytobiorcy, władze polskie uchwaliły w połowie 2022 r. wakacje kredytowe dotyczące kredytów hipotecznych w złotych polskich. Ustawa ta

umożliwia kredytobiorcom zawieszenie spłaty nawet ośmiu rat kredytu w okresie 2022–2023. Całkowite koszty (ponoszone wyłącznie przez banki) będą ostatecznie zależały od liczby kredytobiorców, którzy skorzystają z tego programu, jednak na pewno wywra istotny wpływ na rentowność sektora. Odsetek kredytów zagrożonych jest nadal wyższy niż średnia unijna (odpowiednio 4,6 % i 1,8 %), lecz od 2017 r. wykazuje tendencję spadkową.

Wraz z normalizacją polityki pieniężnej wzrost akcji kredytowej słabnie. Bank centralny w Polsce rozpoczął akcję szybkiego zaostrezenia polityki pieniężnej, aby zwalczyć szybko rosnącą inflację. Wyższe stopy procentowe poważnie stłumiły popyt na kredyty. Istotny wpływ na spadek tego popytu miały również takie czynniki jak niepewność, rosnące koszty utrzymania oraz pogarszające się perspektywy makroekonomiczne. Ponadto surowsze wymogi w zakresie nadzoru wydane przez Komisję Nadzoru Finansowego wpłynęły na sposób oceny wiarygodności kredytowej klientów przez kredytodawców, co niekorzystnie odbiło się na udzielaniu kredytów hipotecznych. Natomiast udzielanie kredytów przedsiębiorstwom (głównie kredytów na rachunku bieżącym i kredytów na poczet kapitału obrotowego) pozostawało na solidnym poziomie przez większość 2022 r. Wraz z powrotem przedsiębiorstw do regularnej działalności i zaprzestaniem publicznych programów pomocy w kontekście pandemii należało zastąpić linie finansowe, głównie przez wykorzystanie kredytów dla przedsiębiorstw. Niemniej jednak, mimo silnego wzrostu PKB stopa wzrostu kredytów dla sektora prywatnego w ujęciu rocznym zaczęła spadać w połowie 2022 r., do czego przyczynił się spadek kredytów dla gospodarstw domowych. Skutki tego były szczególnie odczuwalne w sektorze kredytów hipotecznych. Biuro Informacji Kredytowej zgłosiło, że w grudniu 2022 r. liczba złożonych wniosków o udzielenie kredytu hipotecznego spadła o ponad 60 % w ujęciu rok do roku, przy czym w każdym miesiącu od początku 2022 r. odnotowywano spadek tej liczby.

Tabela A18.1: Wskaźniki dotyczące dobrej kondycji finansowej

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	UE	Mediana
Aktywa sektora bankowego ogółem (% PKB)	95.5	92.5	92.3	102.1	100.7	92.8	276.8	207.9
Udział pięciu największych banków (w aktywach ogółem) (%)	47.5	49.5	49.8	54.3	56.6	-	-	68.7
Udział krajowych instytucji kredytowych (w aktywach ogółem) (%) ¹	54.8	53.3	54.0	56.6	57.4	56.6	-	60.2
Wzrost akcji kredytowej w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych (zmiana w ujęciu rok do roku w %)	8.6	6.6	2.9	-6.4	4.5	9.6	-	9.1
Wzrost akcji kredytowej w sektorze gospodarstw domowych (zmiana w ujęciu rok do roku w %)	6.4	5.6	6.5	1.5	5.0	-4.4	-	5.4
Wskaźniki dotyczące dobrej kondycji finansowej: ¹								
- kredyty zagrożone (% wszystkich kredytów i pożyczek)	6.6	6.2	6.1	6.0	5.0	4.6	1.8	1.8
- współczynnik adekwatności kapitałowej (%)	18.0	17.9	17.8	19.6	17.9	17.0	18.6	19.8
- stopa zwrotu z kapitału własnego (%) ²	6.9	7.0	6.9	3.1	4.8	4.5	6.1	6.6
Relacja kosztów do dochodów (%) ¹	57.2	56.7	56.0	54.2	54.5	48.6	60.6	51.8
Relacja kredytów do depozytów (%) ¹	93.7	93.2	91.9	80.3	77.4	78.0	88.6	78.0
Płynność banku centralnego jako % zobowiązań	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	-	2.9
Zadłużenie sektora prywatnego (% PKB)	77.3	76.7	74.2	76.1	71.4	-	-	120.7
Rozpiętość długoterminowych stóp procentowych w stosunku do niemieckich obligacji rządowych (punkty bazowe)	310.3	280.2	260.0	200.8	232.0	491.2	-	93.3
Wskaźnik finansowania rynkowego (%)	48.0	45.7	44.6	48.0	47.8	-	50.8	40.0
Wyemitowane zielone obligacje w stosunku do wszystkich obligacji (%)	-	0.4	1.2	1.3	1.5	1.7	3.9	2.3
1-3	4-10	11-17	18-24	25-27	Kolory oznaczają klasyfikację wyników 27 państw członkowskich UE.			

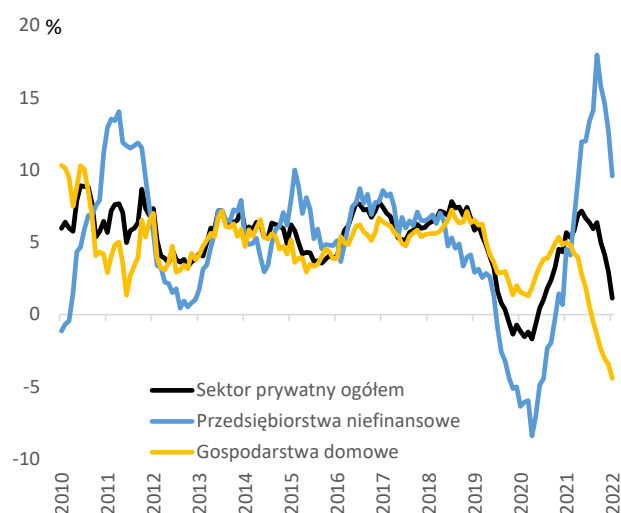
1) Ostatnie dane: III kwartał 2022 r.

2) Dane są przedstawiane w ujęciu rocznym.

Źródło: EBC, Eurostat, S&P Global Capital IQ Pro

Źródło:

Wykres A18.1: Wzrost akcji kredytowej



Źródło: EBC.

Ze względu na fakt, że kredytobiorcy kwestionują ważność starych kredytów udzielonych w walutach obcych, ryzyko prawne pozostaje na wysokim poziomie. Ponad dziesięć lat po tym, jak polskie banki zaprzestały udzielania kredytów hipotecznych denominowanych we frankach szwajcarskich, kredyty te nadal stanowią zagrożenie dla stabilności finansowej. W następstwie kilku orzeczeń wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na korzyść posiadaczy kredytów we frankach szwajcarskich coraz większa liczba kredytobiorców kwestionuje obecnie ważność swoich umów kredytu przed

sądami polskimi. Kredytobiorcy ci zasadniczo powołują się na abuzywny charakter klauzul dotyczących indeksacji zawartych w tych umowach. Pozostała część portfela jest dość dobrej jakości i jest stosunkowo niewielka (około 50 mld PLN (10,75 mld EUR) do końca 2022 r., co jest równoważne z około 12 % wartości pozostających do zapłaty kredytów hipotecznych). Niemniej jednak ryzyko prawne związane z tymi kredytami nadal stanowi znaczące zagrożenie dla stabilności finansowej. Koszty wygenerowane przez to zagrożenie (wynikające głównie z utworzenia rezerw) pozostaną wysokie w nadchodzących miesiącach, gdyż banki muszą uwzględnić różne scenariusze. Obejmuje to ryzyko zdarzeń skrajnych, które może się urzeczywistnić, gdy orzeczenia sądowe będą wysoce niekorzystne dla banków. W tym kontekście wytyczne TSUE będą miały krytyczne znaczenie.

Wypłacalność pozostaje na odpowiednim poziomie, lecz niższa rentowność może mieć niekorzystny wpływ na pozycje kapitałowe banków. Wskaźniki dotyczące prawidłowej kondycji finansowej pozostają ogólnie na bezpiecznym poziomie i wskazują na to, że polskie banki w sposób zachowawczy i ostrożnościowy zarządzają różnymi pojawiającymi się ryzykami. Na współczynniki kapitałowe niekorzystnie wpłynął spadek wartości bilansowej obligacji państwowych (co ma związek z rosnącymi stopami procentowymi) w 2022 r., jak również stopniowe wprowadzanie śródkresowego celu MREL. Finansowanie i płynność znajdują się na solidnym poziomie i znacznie powyżej ustawowych wartości minimalnych, a banki ogółem są wydajne i wykazują silną rentowność operacyjną. Niemniej

jednak wyniki finansowe banków – a tym samym ich zdolność do generowania kapitału – znajdują się pod presją wynikającą z: (i) dużych rezerw na potrzeby starych kredytów denominowanych w walutach obcych; (ii) strat wynikających z zawieszenia spłat kredytów hipotecznych (wakacji kredytowych); i (iii) przewidywanego bardziej intensywnego tworzenia rezerw w związku z przyszłym ryzykiem kredytowym, głównie w segmentach kredytów dla przedsiębiorstw i kredytów konsumenckich, tj. w dwóch segmentach, które poważnie odczuły skutki szybkiego wzrostu stóp procentowych. Wreszcie, w obecnym kontekście wyższych stóp procentowych, finansowanie również stanie się droższe.

Sektor ubezpieczeń znajduje się pod coraz większą presją. Krajowi ubezpieczyciele są w dużej mierze dobrze wyposażeni w kapitał i są wysoce wypłacalni na podstawie danych dotyczących kapitałowego wymogu wypłacalności. Wykazują oni również dobrą ogólną rentowność. Niemniej jednak odporność lokalnych ubezpieczycieli może być nieco przeszacowana ze względu na nadzwyczaj wysoki udział oczekiwanych zysków z przyszłych składek oraz podwójnego wykorzystania kapitału. Ponadto w przyszłości na wyniki działalności sektora ubezpieczeń może mieć wpływ: (i) inflacja, która osiąga najwyższe wyniki od wielu dziesięcioleci i tym samym zmniejsza realny dochód do dyspozycji gospodarstw domowych; (ii) duże zmiany kursów walut obcych oraz (iii) rosnące koszty operacyjne.

Ten załącznik zawiera przegląd polskiego systemu podatkowego oparty na wskaźnikach. Zawiera on informacje na temat struktury podatkowej (rodzajów podatków, z których Polska uzyskuje największe dochody), obciążenia podatkowego pracowników oraz progresywnego i redystrybucyjnego efektu systemu opodatkowania. Ponadto przedstawia informacje dotyczące poboru podatków i przestrzegania przepisów podatkowych.

Dochody podatkowe Polski są stosunkowo niskie w stosunku do PKB i zależą od podatków konsumpcyjnych w większym stopniu niż średnia UE. Z tabeli A19.1 wynika, że dochody podatkowe Polski wyrażone jako odsetek PKB znajdowały się w 2021 r. na poziomie znacznie poniżej zagregowanych danych UE, mimo że od 2010 r. wzrosły o około 5 punktów procentowych. Udział opodatkowania pracy w całkowitych dochodach podatkowych był znacznie poniżej wartości zagregowanej UE, lecz dochody z podatków konsumpcyjnych i podatków ekologicznych – wyrażone zarówno jako odsetek

PKB, jak i jako odsetek całkowitych dochodów podatkowych (zob. wykres A19.1) – plasowały się powyżej wartości zagregowanych UE. Dochody z podatków kapitałowych i podatków od nieruchomości znajdowały się na poziomie zbliżonym do wartości zagregowanej UE. Jeżeli chodzi o podatki ekologiczne, wkład podatków energetycznych był w 2020 r. stosunkowo wysoki (7,1 % dochodów podatkowych) w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 4,3 % (zob. wykres A19.1). Podatki od transportu stanowiły jednak zaledwie 0,5 % dochodów podatkowych (średnia UE wynosiła 1 %). Oznacza to, że istniałoby pole do wprowadzenia podatku od samochodów osobowych o podstawie opodatkowania powiązanej z emisjami. (Dalsze informacje dotyczące polityk związanych ze zrównoważeniem środowiskowym znajdują się w załączniku 6).

W 2022 r. obciążenie podatkowe związane z zatrudnieniem było mniej progresywne w Polsce niż średnia UE. Z wykresu A19.2 wynika, że klin podatkowy w Polsce w 2022 r. znajdował się na poziomie poniżej średniej UE

Tabela A19.1: Wskaźniki dotyczące opodatkowania

		Polska					UE-27				
		2010	2019	2020	2021	2022	2010	2019	2020	2021	2022
Struktura podatkowa	Podatki ogółem (w tym obowiązkowe faktyczne składki na ubezpieczenia społeczne) (% PKB)	31,6	35,2	35,6	36,8		37,9	39,9	40,0	40,6	
	Opodatkowanie pracy (jako % PKB)	11,9	14,2	14,3	14,2		20,0	20,7	21,3	20,9	
	Podatki od konsumpcji (jako % PKB)	12,5	12,3	12,4	13,5		10,8	11,1	10,7	11,2	
	Podatki od kapitału (jako % PKB)	7,2	8,6	8,9	9,1		7,1	8,1	8,0	8,5	
	Podatki od majątku ogółem (jako % PKB)	1,4	1,7	1,7	1,6		1,9	2,2	2,2	2,2	
	Okresowe podatki od nieruchomości (jako % PKB)	1,1	1,1	1,1	1,1		1,1	1,2	1,2	1,1	
	Podatki ekologiczne (jako % PKB)	2,7	2,5	2,5	2,9		2,4	2,4	2,2	2,2	
Progresywność i sprawiedliwość	Klin podatkowy przy 50 % średniego wynagrodzenia (osoba stanu wolnego) (*)	32,3	34,3	33,4	33,5	29,4	33,9	32,3	31,9	32,1	31,7
	Klin podatkowy przy 100 % średniego wynagrodzenia (osoba stanu wolnego) (*)	34,2	35,6	34,8	34,9	33,6	41,0	40,1	39,9	39,7	39,7
	Podatek od osób prawnych – Średnia efektywna stawka podatkowa (1) (*)		15,5	15,5	15,5		19,5	19,4	19,1		
	Zmiana współczynnika Giniego przed i po opodatkowaniu i gotówkowych transferach socjalnych (emerytury wyłączone z transferów socjalnych) (2) (*)	4,7	5,3	4,6			8,6	7,7	8,1	7,8	
Administracja podatkowa i przestrzeganie przepisów podatkowych	Niespłacone zaległości podatkowe: Całkowite zadłużenie podatkowe na koniec roku (w tym zadłużenie uznane za nieściągalne) / całkowity dochód (w %) (*)		29,8	39,9			31,6	40,7			
	VAT Gap (% of VAT total tax liability, VTTL)		12,7	11,3			11,0	9,1			

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

2) Wyższa wartość oznacza silniejsze skutki redystrybucyjne opodatkowania.

(*) Średnia arytmetyczna dla UE-27

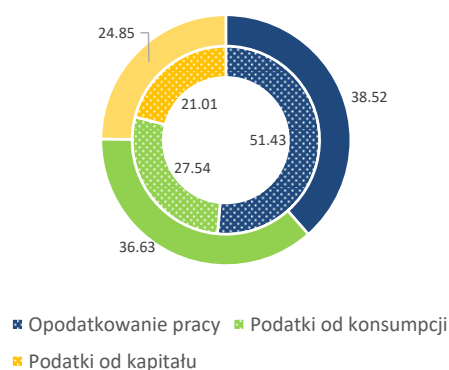
Więcej danych dotyczących dochodów podatkowych, jak również zastosowanej metody znajduje się w publikacji Komisji Europejskiej – Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej pt. „Taxation trends in the European Union: data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom: 2021 edition” [Tendencje w opodatkowaniu w Unii Europejskiej: dane dla państw członkowskich UE, Islandii, Norwegii i Zjednoczonego Królestwa: wydanie z 2021 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/843047> i na stronie internetowej *Data on Taxation* zawierającej dane dotyczące opodatkowania https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation_en.

Dalsze informacje na temat luki w podatku VAT znajdują się w publikacji Komisji Europejskiej – Dyrekcji ds. Podatków i Unii Celnej „VAT gap in the EU: report 2022” [Luka VAT w UE: sprawozdanie za 2022 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/109823>.

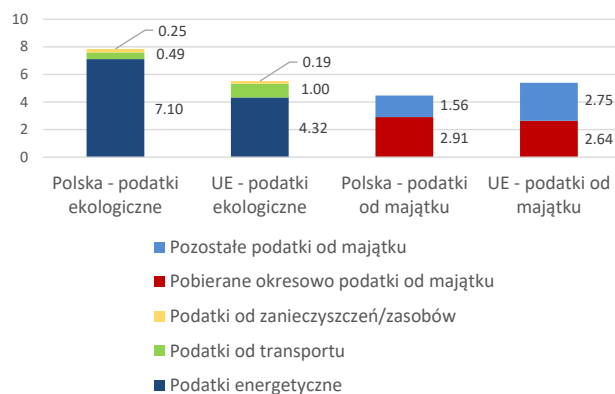
Źródło: Komisja Europejska, OECD.

Wykres A19.1: **Dochody podatkowe z różnych rodzajów podatków, % całkowitego opodatkowania**

Udział dochodów podatkowych w 2021 r., Polska (krąg zewnętrzny) i UE (krąg wewnętrzny)



Podatki ekologiczne i podatki od majątku jako % dochodów podatkowych ogółem, Polska i UE



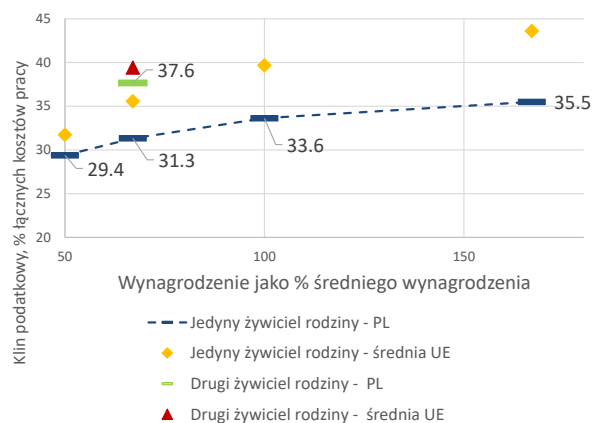
Źródło: Komisja Europejska

w przypadku osób stanu wolnego na wszystkich poziomach dochodów. Luka ta jest większa w przypadku wyższych poziomów dochodów. Drugi żywiciel rodziny uzyskujący wynagrodzenie wynoszące 67 % średniego wynagrodzenia, których małżonkowie uzyskują średnie wynagrodzenie, podlegali klinowi podatkowemu, który był poniżej średniej UE. W 2021 r. zdolność polskiego systemu podatkowego i systemu zabezpieczenia społecznego do zmniejszania nierówności dochodowych (zmierzona zdolnością do zmniejszenia współczynnika Giniego) nadal była stosunkowo niska (tabela A19.1).

Oczekuje się, że szeroko zakrojona reforma podatkowa z 2022 r. („Polski Ład”) zmniejszy ogólne obciążenie podatkowe pracowników, szczególnie w niższych grupach wynagrodzenia. W ramach reformy, która weszła w życie w styczniu 2022 r., podwyższono kwotę wolną od podatku do 30 000 PLN, zmniejszono niższą stawkę podatku dochodowego od osób fizycznych z 17 % do 12 % oraz zwiększono próg, od którego obowiązuje wyższa stawka podatkowa 32 %, do 120 000 PLN. Rozszerzono zakres powszechnych ulg podatkowych. Reforma ograniczyła również obciążenie podatkowe dla pracowników opóźniających przejście na emeryturę poza ustawowy wiek i stworzyła zachęty do podwyższania rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę. Szacuje się, że środki te zmniejszyły obciążenie podatkowe dla większości grup pracowników, w szczególności tych uzyskujących niższe wynagrodzenie (o około 3 pp w przypadku osób, których wynagrodzenie wynosi 67 %

średniego wynagrodzenia).⁽¹⁵³⁾ Jednocześnie obciążenie podatkowe dla osób samozatrudnionych zwiększyło się ze względu na wyższe składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Wykres A19.2: **Klin podatkowy w przypadku jedynych i drugich żywicieli rodziny, % całkowitych kosztów pracy, 2022**



W przypadku klina podatkowego dotyczącego drugiego żywiciela rodziny zakłada się, że wynagrodzenie pierwszego żywiciela wynosi 100 % przeciętnego wynagrodzenia oraz że żywciele nie mają dzieci.

Źródło: Komisja Europejska

Polska jest stosunkowo zaawansowana w cyfryzacji swojej administracji podatkowej, co może przyczynić się do zmniejszenia zaległości podatkowych. Zaległości podatkowe wynoszą obecnie około 40 % całkowitych dochodów podatkowych (co odpowiada średniej UE; zob. tabela A19.1). Cyfryzacja polskiej administracji podatkowej rozpoczęła się w 2016 r.,

⁽¹⁵³⁾ Komisja Europejska, Wspólne Centrum Badawcze, obliczenia oparte na modelu EUROMOD, wersja I5.0+.

kiedy Polska wdrożyła Jednolity Plik Kontrolny (międzynarodowy standard elektronicznej wymiany danych księgowych SAF-T). Początkowo ten obowiązek sprawozdawczy nałożono tylko na duże przedsiębiorstwa, lecz następnie rozszerzono go również na małe przedsiębiorstwa. W 2019 r. wprowadzono wymóg dokonywania podzielonych płatności (za pomocą których nabywcy 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. Wprowadzenie obowiązku wystawiania faktur za pośrednictwem tego systemu planuje się na 2024 r.

W 2021 r. luka w podatku VAT w Polsce znacznie się zmniejszyła. Od 2015 r. pobór VAT w Polsce poprawia się. W latach 2016–2018 Polska odnotowała jeden z najszybszych wzrostów poziomu przestrzegania przepisów VAT w UE. W 2020 r. luka w podatku VAT (różnica między dochodami faktycznie pobranymi a teoretycznymi zobowiązaniami podatkowymi) spadła o około 1,4 pp. do 11,3 % (zob. tabela A19.1). Do wzrostu poziomu przestrzegania przepisów VAT prawdopodobnie przyczynił się znaczny wzrost wartości transakcji bezgotówkowych wynoszący niemal 20 % oraz spadek wskaźnika upadłości o około 8,5 %. Polska nie tylko usprawniła transformację cyfrową przez wdrożenie i rozszerzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego, lecz również wprowadziła środki zwalczające oszustwa i uchylanie się od opodatkowania. W 2020 r. luka obrazująca zmniejszenie dochodów z VAT wskutek stosowania obniżonych stawek i zwolnień nieco się zwiększyła ze względu na zwiększone wydatki publiczne. ⁽¹⁵⁴⁾

⁽¹⁵⁴⁾Zob.: „VAT gap in the EU report 2022” [Luka w podatku VAT w UE – sprawozdanie za 2022 r.], przygotowane przez CASE – Centrum Analiz Ekonomiczno-Społecznych (lider projektu) i Economisti Associati (lider konsorcjum), s. 110.

ZAŁĄCZNIK 20: TABELA ZAWIERAJĄCA GŁÓWNE WSKAŹNIKI GOSPODARCZE I FINANSOWE



Tabela A20.1: Główne wskaźniki gospodarcze i finansowe

	2004-07	2008-12	2013-19	2020	2021	2022	prognoza	
							2023	2024
Realny PKB (r-d-r)	5.4	3.3	3.9	-2.0	6.9	5.1	0.7	2.7
Wzrost potencjalny (r-d-r)	3.7	4.0	3.5	3.7	3.5	3.4	3.7	3.4
Spożycie prywatne (r-d-r)	4.1	3.2	3.5	-3.4	6.1	3.3	-0.1	2.7
Spożycie publiczne (r-d-r)	4.0	1.7	3.3	4.9	5.0	-2.0	0.5	2.7
Nakłady brutto na środki trwałe (r-d-r)	12.3	2.1	4.3	-2.3	1.2	5.0	2.0	3.1
Eksport towarów i usług (r-d-r)	10.0	4.9	6.7	-1.1	12.3	6.2	2.3	3.6
Import towarów i usług (r-d-r)	12.0	2.7	6.4	-2.4	16.1	6.2	0.0	3.1
Udział we wzroście PKB:								
Popyt wewnętrzny (r-d-r)	5.7	2.7	3.5	-1.5	4.6	2.3	0.4	2.5
Rzeczowe środki obrotowe (r-d-r)	0.7	-0.3	0.1	-1.1	3.4	2.6	-1.1	-0.3
Eksport netto (r-d-r)	-1.0	0.8	0.3	0.6	-1.1	0.2	1.4	0.5
Udział we wzroście potencjalnego PKB:								
Praca ogółem (w godz.) (r-d-r)	0.3	0.5	0.3	0.7	0.7	0.5	1.1	0.7
Akumulacja kapitału (r-d-r)	1.2	1.8	1.4	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Łączna produktywność czynników produkcji (r-d-r)	2.2	1.7	1.8	1.8	1.7	1.7	1.4	1.5
Luka produktowa	-0.2	1.4	0.0	-2.9	0.3	1.9	-1.0	-1.7
Stopa bezrobocia	15.7	9.3	6.6	3.2	3.4	2.9	3.3	3.2
Deflator PKB (r-d-r)	3.2	2.9	1.2	4.3	5.3	11.3	11.8	5.8
Zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych (HICP, r-d-r)	2.4	3.7	0.7	3.7	5.2	13.2	11.7	6.0
HICP z wyłączeniem energii i żywności nieprzetworzonej (r-d-r)	1.6	3.0	0.9	4.2	4.2	10.3	10.8	6.2
Nominalne wynagrodzenie na osobę zatrudnioną (r-d-r)	3.0	6.1	4.7	5.3	4.7	13.2	12.7	8.3
Wydajność pracy (realna, przepracowane godziny, r-d-r)	2.7	3.3	3.4	-1.3	0.9	5.5	0.0	2.1
Jednostkowe koszty pracy (ULC, gospodarka ogółem, r-d-r)	0.4	3.1	1.5	7.5	0.4	8.1	12.1	5.8
Realne jednostkowe koszty pracy (r-d-r)	-2.7	0.2	0.4	3.1	-4.6	-2.9	0.3	0.0
Realny efektywny kurs walutowy (ULC, r-d-r)	3.0	-1.1	-0.3	-0.2	-2.9	1.4	6.9	2.6
Realny efektywny kurs walutowy (HICP, r-d-r)	4.1	-0.8	-0.4	0.5	-0.5	0.4	.	.
Stopa oszczędności netto gospodarstw domowych (oszczędności netto jako odsetek dochodu do dyspozycji netto)	2.2	1.9	2.6	9.5	0.7	.	.	.
Przepływy kredytowe sektora prywatnego, skonsolidowane (% PKB)	6.5	6.9	3.9	1.8	3.8	1.8	.	.
Zadłużenie sektora prywatnego, skonsolidowane (% PKB)	46.3	70.6	77.9	76.1	71.3	63.2	.	.
z czego zadłużenie gospodarstw domowych, skonsolidowane (% PKB)	17.3	33.2	35.6	34.6	32.2	26.6	.	.
z czego zadłużenie przedsiębiorstw niefinansowych, skonsolidowane (%)	29.0	37.4	42.3	41.5	39.1	36.6	.	.
Dług nieobsługiwany brutto (% instrumentów dłużnych ogółem oraz kredytów, pożyczek i zaliczek ogółem) (1)	3.9	5.7	5.0	4.0	3.3	.	.	.
Przedsiębiorstwa i instytucje finansowe, wierzycielności netto (+) lub	0.8	4.1	3.4	6.4	2.9	3.3	5.7	5.4
Przedsiębiorstwa i instytucje finansowe, nadwyżka operacyjna brutto (%)	22.4	22.8	22.7	23.4	24.4	27.2	26.9	26.1
Gospodarstwa domowe, wierzycielności netto (+) lub zadłużenie netto (-) (%)	-1.7	-2.2	-1.2	4.2	-2.2	-2.0	-1.2	-1.0
Ceny nieruchomości mieszkaniowych w ujęciu realnym (r-d-r)	.	-5.4	2.0	6.7	3.7	-2.1	.	.
Inwestycje mieszkaniowe (% PKB)	3.4	3.2	2.4	2.2	2.3	2.2	.	.
Saldo obrotów bieżących (% PKB), bilans płatniczy	-5.2	-5.0	-1.5	2.5	-1.4	-3.0	-0.7	0.7
Bilans handlowy (% PKB), bilans płatniczy	-2.6	-2.4	2.2	5.7	3.3	1.9	.	.
Terms of trade towarów i usług (r-d-r)	1.5	-0.5	0.9	2.8	-2.0	-3.4	3.0	0.6
Saldo rachunku kapitałowego (% PKB)	0.9	1.6	1.6	1.4	0.7	0.3	.	.
Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto – MPI (% PKB)	-44.2	-60.6	-60.2	-43.9	-39.4	-33.8	.	.
NENDI – MPI netto z wyłączeniem instrumentów z gwarantowaną spłatą (%)	-10.4	-23.1	-20.2	-4.5	0.8	2.3	.	.
Pasywa MPI z wyłączeniem instrumentów z gwarantowaną spłatą (% PKB)	36.8	52.1	55.2	47.2	43.6	40.7	.	.
Wyniki eksportowe względem zaawansowanych gospodarek (zmiana w % w	69.0	36.4	13.3	34.3	30.6	.	.	.
Udział w rynkach eksportowych, towary i usługi (r-d-r)	8.9	0.0	4.1	11.3	-0.7	2.2	-0.3	-0.2
Przepływy BIZ netto (% PKB)	-3.5	-1.8	-1.8	-2.4	-4.1	-3.9	.	.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	-3.6	-5.4	-2.2	-6.9	-1.8	-3.7	-5.0	-3.7
Saldo strukturalne (% PKB)	.	.	-2.1	-5.7	-2.2	-5.0	-4.5	-2.9
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	45.9	52.1	51.4	57.2	53.6	49.1	50.5	53.0

1) 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).

2) Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (MPI netto) z wyłączeniem inwestycji bezpośrednich i udziałów kapitałowych stanowiących inwestycje portfelowo.

Źródło: Dostępne dane za Eurostatem i EBC, według stanu na dzień 2 maja 2023 r.; Komisja Europejska w przypadku prognozowanych wartości (prognoza z wiosny 2023 r.)

Poniższy załącznik zawiera ocenę zagrożeń dla stabilności finansów publicznych Polski w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej. Wykorzystano w nim to samo wielowymiarowe podejście co w opracowanym przez Komisję Europejską monitorze zdolności obsługi zadłużenia z 2022 r., zaktualizowanym na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2023 r.

1 - Krótkoterminowe zagrożenia dla stabilności finansów publicznych są ogólnie niewielkie. Wskaźnik stosowany przez Komisję do wczesnego wykrywania (SO) nie sygnalizuje poważnego krótkoterminowego ryzyka budżetowego (tabela A21.2)⁽¹⁵⁵⁾. Według prognoz potrzeby finansowe brutto pozostaną stosunkowo niewielkie. Przewiduje się, że wzrosną tymczasowo do około 11 % PKB w krótkim terminie (tj. 2023–2024) – z powodu wartości rezydualnej zmiany długu odzwierciedlającej rozbieżność między płatnością a dostawami w przypadku inwestycji wojskowych – ale utrzymają się poniżej niedawnego poziomu szczytowego z 2020 r. (tabela 1 w tym załączniku). Rynki finansowe postrzegają sytuację w zakresie ryzyka związanego z niewypłacalnością państwa jako ogólnie pozytywną, co potwierdzają ratingi najważniejszych agencji.

2 - Średnioterminowe zagrożenia dla stabilności finansów publicznych są ogólnie na średnim poziomie.

Z analizy zdolności obsługi zadłużenia Polski wynika, że w scenariuszu bazowym przewiduje się wzrost relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w średnim okresie, do około 55 % PKB w 2033 r. (tabela 1) ⁽¹⁵⁶⁾ ⁽¹⁵⁷⁾ Zakładane

strukturalne saldo pierwotne (deficyt 0,8 % PKB) przyczynia się do tych zmian. Pozycja ta wydaje się stosunkowo ambitna w porównaniu z dotychczasową sytuacją fiskalną wskazującą, że Polska dysponuje tylko umiarkowaną przestrzenią do działań naprawczych. Jednocześnie jednak pozytywny dla prognozy scenariusza bazowego do 2033 r. jest wciąż korzystny (choć malejący) efekt kuli śnieżnej, głównie dzięki wpływowi Next Generation EU, który ma przynieść wzrost realnego PKB o około 2,4 % w latach 2025–2033. Przewiduje się, że w okresie objętym prognozą potrzeby finansowe brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaną ograniczone – na poziomie około 9 % PKB w 2033 r., poniżej poziomu prognozowanego na 2024 r.

Prognozy scenariusza bazowego poddawane są testom warunków skrajnych w zestawieniu z czterema scenariuszami alternatywnymi, aby ocenić wpływ zmian w zakresie kluczowych założeń (wykres 1). W przypadku Polski powrót do historycznej sytuacji fiskalnej w ramach scenariusza „historyczne strukturalne saldo pierwotne” znacznie pogorszyłby trajektorię długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Gdyby strukturalne saldo pierwotne stopniowo zbliżyło się do historycznej średniej z 15 lat (deficyt 1,8 % PKB), wówczas prognozowana relacja długu do PKB wyniosłaby o około 7 pp. więcej niż w scenariuszu bazowym do 2033 r. Scenariusz „niższe strukturalne saldo pierwotne” (poziom strukturalnego salda pierwotnego stale niższy o 1,3 pp. niż w scenariuszu bazowym) doprowadziłby do wyższej relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB (+11 pp. PKB do 2033 r.) w porównaniu ze scenariuszem bazowym. Stałe

⁽¹⁵⁵⁾SO to wskaźnik zbiorczy krótkoterminowego ryzyka stresu fiskalnego, oparty na wielu różnych zmiennych makrofinansowych i fiskalnych, które w przeszłości okazały się przydatne w wykrywaniu sytuacji pojawiającego się stresu fiskalnego.

⁽¹⁵⁶⁾Scenariusz bazowy Komisji zakładający niezmienny kurs polityki fiskalnej opiera się na następujących założeniach: (i) strukturalny deficyt pierwotny, przed uwzględnieniem kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa, na poziomie 0,8 % PKB w 2024 r.; (ii) inflacja jest na liniowej ścieżce konwergencji do 10-letniej stopy swapu inflacyjnego typu *forward* w horyzoncie czasowym 10 lat (co odnosi się do inflacji w okresie 10-letnim spodziewanej za 10 lat); (iii) nominalne krótko- i długoterminowe stopy procentowe dla nowego i rolowanego długu są na liniowej ścieżce konwergencji od wartości bieżących do rynkowych stóp nominalnych typu *forward* do roku T+10 (jak w przypadku

wszystkich państw członkowskich); (iv) wzrost realnego PKB do 2024 r. z prognozy Komisji z wiosny 2023 r., a następnie z prognoz opartych na „metodyce T+10” (opracowanej przez Komitet Polityki Gospodarczej i grupę roboczą ds. luki produktowej) między T+3 a T+10, tj. dla lat 2025–2033 (średnio 2,4 %); (v) koszty związane ze starzeniem się społeczeństwa zgodne ze sprawozdaniem na temat starzenia się społeczeństwa z 2021 r. (Komisja Europejska, Institutional Paper 148, maj 2021 r.). Więcej informacji na temat metodyki: zob. monitor zdolności obsługi zadłużenia z 2022 r. (Komisja Europejska, Institutional Paper 199, kwiecień 2023 r.).

⁽¹⁵⁷⁾W tabeli 1 zaprezentowano prognozowany w scenariuszu bazowym dług oraz jego podział na saldo pierwotne, efekt kuli śnieżnej (łączny wpływ płatności odsetek i wzrostu nominalnego PKB na dynamikę zadłużenia) i wartość rezydualną zmiany długu.

pogorszenie warunków makrofinansowych, odzwierciedlone w scenariuszu „niekorzystna różnica między stopą procentową a stopą wzrostu” (różnica o 1 pp. większa niż w scenariuszu bazowym), również spowodowałoby stale wyższą relację długu do PKB, o około 4 pp. PKB do 2033 r., w porównaniu ze scenariuszem bazowym. Czasowe pogorszenie warunków finansowych, odzwierciedlone w scenariuszu „napięcia finansowe” (czasowy wzrost stóp procentowych o 1 pp.), tylko nieznacznie zwiększyłoby relację długu do PKB do 2033 r. w porównaniu ze scenariuszem bazowym.

Dodatkowo prognozy stochastyczne dotyczące długu wskazują niskie ryzyko (wykres 2).⁽¹⁵⁸⁾ Według tych symulacji stochastycznych istnieje 66 % prawdopodobieństwo, że w 2027 r. relacja długu do PKB będzie wyższa niż w 2022 r., co oznacza niskie ryzyko, biorąc pod uwagę pierwotnie niski poziom długu. Niepewność (mierzona różnicą między 10 a 90 percentylem rozkładu długu) prognoz dotyczących długu wynikających ze scenariusza bazowego jest ograniczona.

3 - Długoterminowe zagrożenia dla stabilności finansów publicznych są ogólnie na średnim poziomie⁽¹⁵⁹⁾.

Wskaźnik S2 sygnalizujący lukę w stabilności finansów publicznych (na poziomie 3,0 pp. PKB) wskazuje na średnie ryzyko, sugerując, że Polska potrzebowałaby znacznej poprawy strukturalnego salda pierwotnego, aby

⁽¹⁵⁸⁾Prognozy te pokazują wpływ na zadłużenie 2 000 różnych wstrząsów oddziałujących na saldo pierwotne sektora instytucji rządowych i samorządowych, wzrost gospodarczy, stopy procentowe i kursy walutowe. Stożek obejmuje 80 % wszystkich symulowanych ścieżek zadłużenia, a zatem nie obejmuje przypadków skrajnych.

⁽¹⁵⁹⁾Wskaźnik stabilności finansów publicznych S2 mierzy stałą korektę strukturalnego salda pierwotnego w 2024 r., która byłaby wymagana do zapewnienia stabilności długu publicznego w perspektywie długoterminowej. Uzupełnia go wskaźnik S1, który mierzy lukę budżetową w 2024 r. w celu doprowadzenia relacji długu do PKB do poziomu 60 % w perspektywie długoterminowej. W przypadku obu wskaźników S1 i S2 ocena ryzyka zależy od wielkości koniecznej konsolidacji fiskalnej: „wysokie ryzyko”, jeżeli wymagany wysiłek przekracza 6 pp. PKB, „średnie ryzyko”, jeżeli mieści się w przedziale od 2 pp. do 6 pp. PKB, a „niskie ryzyko”, jeżeli wysiłek ten jest ujemny lub mniejszy niż 2 pp. PKB. Ogólna klasyfikacja ryzyka długoterminowego łączy kategorie ryzyka uzyskane z S1 i S2. S1 może podwyższyć kategorię ryzyka uzyskaną z S2, jeżeli sygnalizuje wyższe ryzyko niż S2. Więcej szczegółów: zob. monitor zdolności obsługi zadłużenia z 2022 r.

zapewnić stabilizację długu w perspektywie długoterminowej. Za takim wynikiem przemawia zarówno prognozowany wzrost kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa (o 1,7 pp. PKB), jak i niekorzystna początkowa sytuacja budżetowa (o 1,3 pp. PKB) (tabela 2). Długoterminowe zmiany kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa są napędzane przede wszystkim prognozowanym wzrostem wydatków na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową (łącznie o 2,5 pp. PKB). W efekcie, mimo że szereg inwestycji i reform przewidzianych w KPO przyczynia się do zwiększenia efektywności systemów opieki zdrowotnej i długoterminowej w Polsce, do dalszej poprawy stabilności finansów publicznych konieczne mogą być dodatkowe środki. Prognozuje się zmniejszenie wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe finansowane ze środków publicznych (o -0,8 pp. PKB), ale przy założeniu silnego spadku stopy zastąpienia.

Biorąc pod uwagę ograniczone podatności na zagrożenia związane z zobowiązaniami długoterminowymi, o czym świadczy wskaźnik S1, ogólny poziom ryzyka długoterminowego ocenia się jako średni. Istotnie, wskaźnik S1 sygnalizujący lukę w stabilności finansów publicznych wskazuje, że do doprowadzenia długu do poziomu 60 % PKB w 2070 r. konieczny byłby wysiłek konsolidacyjny wynoszący 1,9 pp. PKB (tabela 2). Luka ta w całości wynika z początkowego deficytu i prognozowanego wzrostu kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa (odpowiednio 1,1 pp. i 0,9 pp. PKB), podczas gdy poziom długu już jest zbliżony do 60 % PKB.

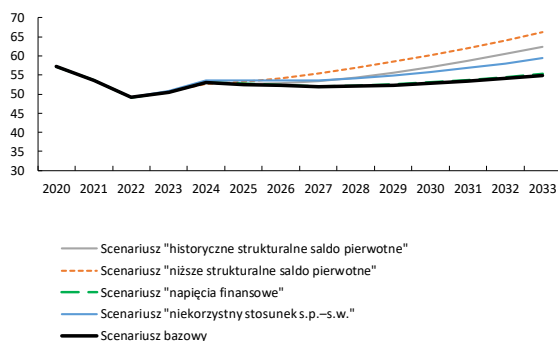
Na koniec w ocenie należy uwzględnić szereg dodatkowych czynników ryzyka. Z jednej strony czynniki zwiększające ryzyko wiążą się z niedawną podwyżką stóp procentowych, potencjalnymi kosztami prawnymi w związku z kredytami denominowanymi we frankach szwajcarskich oraz ekspozycją na kredyty zagrożone. Z drugiej strony czynniki łagodzące ryzyko obejmują wydłużenie terminów zapadalności długu w ostatnich latach, stosunkowo stabilne źródła finansowania (zdywersyfikowana i duża baza inwestorów) oraz walutę, w jakiej denominowany jest dług (około trzy czwarte długu pozostałego do spłaty jest denominowane w walucie krajowej). Ponadto reformy strukturalne w ramach NGEU/RRF, jeżeli zostaną w pełni zrealizowane, mogą mieć dalszy pozytywny wpływ na wzrost PKB w nadchodzących latach, a zatem mogą przyczynić się do

Tabela A21.1: Analiza zdolności obsługi zadłużenia - Polska

Tabela 1. Scenariusz bazowy prognoz dotyczących długu	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Wskaźnik zadłużenia brutto (% PKB)	57.2	53.6	49.1	50.5	53.0	52.6	52.2	51.9	52.1	52.4	52.8	53.4	54.1	55.0
Zmiany wskaźnika	11.5	-3.6	-4.5	1.4	2.5	-0.4	-0.3	-0.3	0.2	0.3	0.4	0.6	0.7	0.9
w tym														
Deficyt pierwotny	5.6	0.7	2.2	3.0	1.7	1.5	1.2	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1
Efekt kuli śnieżnej	0.4	-5.3	-6.2	-3.5	-1.9	-1.9	-1.6	-1.3	-0.9	-0.7	-0.6	-0.5	-0.3	-0.2
Wartość rezydualna zmiany długu	5.5	1.0	-0.4	1.9	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Potrzeby finansowe brutto (% PKB)	15.7	7.6	7.8	11.5	11.4	8.8	8.6	8.4	8.5	8.5	8.6	8.7	8.8	8.9

% PKB

Wykres 1. Deterministyczne prognozy długu



% PKB

Wykres 2. Stochastyczne prognozy długu 2023-2027

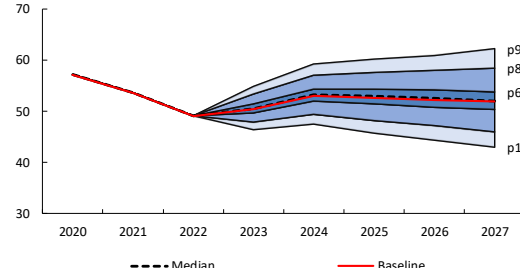


Tabela 2. Rozbicie wskaźników stabilności finansów publicznych S1 i S2

	S1	S2
Ogólny wskaźnik (pp PKB)	1.9	3.0
w tym		
Początkowa sytuacja budżetowa	1.1	1.3
Wymóg dotyczący zadłużenia	-0.1	
Koszty związane ze starzeniem się społeczeństwa	0.9	1.7
w tym		
Emerytury	-0.6	-0.8
Opieka zdrowotna	0.9	1.3
Opieka długoterminowa	0.8	1.2
Inne	-0.1	0.0

Źródło: służby Komisji.

Tabela A21.2: Mapa natężenia ryzyka dla stabilności finansów publicznych – Polska

Perspektywa krótkoterminowa	Perspektywa średnioterminowa – Analiza zdolności obsługi zadłużenia (AZOZ)							Perspektywa długoterminowa		
Ogółem (S0)	Ogółem	Scenariusze deterministyczne					Prognozy stochastyczne	S2	S1	Ogółem (S1 + S2)
		Scenariusz bazowy	Historyczne strukturalne saldo pierwotne	Niższe strukturalne saldo pierwotne	Niekorzystny stosunek „s.p.–s.w.”	Napięcia finansowe				
NISKIE	ŚREDNIE	ŚREDNIE	ŚREDNIE	ŚREDNIE	ŚREDNIE	ŚREDNIE	NISKIE			
		Ogółem	55.0	62.3	66.2	59.4	55.3			
		Poziom długu (2033 r.), % PKB	55.0	62.3	66.2	59.4	55.3			
		Rok szczytowego poziomu długu	2033	2033	2033	2033	2033	ŚREDNIE	NISKIE	ŚREDNIE
		Możliwości konsolidacji fiskalnej	41%	75%	85%	41%	41%			
		Prawdopodobieństwo, że wskaźnik zadłużenia przekroczy w 2027 r. poziom z 2022 r.					66%			
		Różnica pomiędzy 90. a 10. percentylem (pp PKB)					19.2			

(1) Poziom długu w 2033 r. Kolor zielony: poniżej 60 % PKB. Kolor żółty: między 60 % a 90 % PKB. Kolor czerwony: powyżej 90 % PKB. (2) Rok szczytowego poziomu długu wskazuje, czy prognozuje się wzrost długu ogółem w nadchodzącym dziesięcioleciu. Kolor zielony: szczytowy poziom długu następuje wcześniej. Kolor żółty: szczytowy poziom długu następuje w środku okresu objętego prognozą. Kolor czerwony: szczytowy poziom długu następuje późno. (3) Możliwości konsolidacji fiskalnej wskazują, jaki odsetek dotychczasowych sytuacji fiskalnych był bardziej rygorystyczny od zakładanych w scenariuszu bazowym. Kolor zielony: wysoka wartość, tzn. zakładana sytuacja fiskalna jest prawdopodobna z historycznego punktu widzenia i w razie potrzeby daje możliwości działań naprawczych. Kolor żółty: średnia. Kolor czerwony: niska. (4) Prawdopodobieństwo, że wskaźnik zadłużenia przekroczy w 2027 r. poziom z 2022 r. Kolor zielony: niskie. Kolor żółty: średnie. Kolor czerwony: wysokie (uwzględniając także początkowy poziom długu). (5) Różnica pomiędzy 90. a 10. percentylem mierzy niepewność w oparciu o rozkład długu pod presją 2000 różnych wstrząsów. Pola w kolorze zielonym, żółtym i czerwonym oznaczają rosnącą niepewność.

Źródło: służby Komisji.

złagodzenia zagrożeń dla zdolności obsługi zadłużenia.