

Nazwa projektu Projekt ustawy o Administracji Podatkowej Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Finansów Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Jacek Kapica – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Grzegorz Mróz, Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej w Ministerstwie Finansów, (22) 694-40-34 grzegorz.mroz@mofnet.gov.pl	Data sporządzenia 17.11.2014 r. Źródło: • Exposé Premiera • Zalecenia Rady z dnia 2 czerwca 2014 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r. [COM(2014)422] • Dokument roboczy służb Komisji z dnia 2 czerwca 2014 r. Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji na 2014 r. dla Polski Nr w wykazie prac UD178
---	---

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W związku z potrzebą zapewnienia realizacji Zalecenia Rady z dnia 2 czerwca 2014 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierającym opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r. [COM(2014)422] w którym sformułowano rekomendacje dla Polski, dotyczące zapewnienia trwalej korekty nadmiernego deficytu do 2015 r. poprzez m.in. poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego, zwłaszcza przez usprawnienie skuteczności administracji podatkowej problemem jest przestrzeganie przepisów prawa podatkowego, w szczególności z powodu niedostosowania organizacji polskiej administracji podatkowej do możliwości i rozwiązań jakie niesie za sobą informatyzacja administracji oraz niedostateczne wsparcie podatników w prawidłowej realizacji obowiązków podatkowych a także jakość świadczonych usług przez administrację podatkową względem jej klientów.

W odniesieniu do zmian ujętych w przedmiotowym projekcie ustawy sytuujących izbę skarbową w stosunku do urzędu skarbowego w zakresie spraw organizacyjno-finansowych, w tym z zakresu prawa pracy, jako jedną jednostkę organizacyjną, której kierownikiem jest dyrektor izby skarbowej należy zauważyć, że zmiany te są obecnie procedowane w Sejmie RP. Niemniej jednak należy wyjaśnić, że terenową sieć organów podatkowych tworzy 400 urzędów skarbowych oraz 16 izb skarbowych obsługujących organy podatkowe I i II instancji. Każda z tych jednostek stanowi samodzielnie bilansującą się jednostkę budżetową. Wykonywanie przez naczelników urzędów skarbowych zadań

kierownika jednostki budżetowej i dyrektora generalnego urzędu zobowiązuje do stworzenia i utrzymywania, niezależnie od wielkości jednostki, odpowiednich struktur organizacyjnych i zaangażowania zasobów ludzkich, rzeczowych i ponoszenia znacznych nakładów finansowych. Działalność poszczególnych jednostek administracji podatkowej często ma charakter zindywidualizowany. Brak jednolitych warunków i standardów organizacyjnych w tych jednostkach nie daje możliwości sprawowania pełnego nadzoru i zachowania jednolitego kierunku rozwoju Administracji Podatkowej. Częste wykorzystanie lokalnych systemów informatycznych oraz wysoki stopień skomplikowania struktury organizacyjnej uniemożliwia dokonanie efektywnego podziału oraz delegacji zadań pomiędzy poszczególne jednostki administracji podatkowej, jak również współpracę między nimi.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

W projektowanej ustawie o Administracji Podatkowej proponuje się wprowadzenie następujących rozwiązań:

1. Wprowadzenie ustawowych regulacji odnośnie obsługi i wsparcia podatnika w zakresie samodzielnego, prawidłowego i dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych, w tym poprzez:
 - a) zapewnienie jednolitej i powszechnie dostępnej informacji podatkowej, w tym podejmowanie działań o charakterze informacyjnym i edukacyjnym;
 - b) zapewnienie obsługi podatnika w centrum obsługi oraz za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
 - c) asystenta podatnika przysługującego mikroprzedsiębiorcom przez pierwszych 18 miesięcy prowadzenia działalności.
2. W celu umożliwienia elastycznego reagowania na potrzeby podatników i płatników proponuje się by katalog kategorii podatników, którzy będą obsługiwani przez tzw. wyspecjalizowane urzędy skarbowe wynikał z przepisów rozporządzenia, co umożliwi wyspecjalizowanym urzędom skarbowym skoncentrowanie się wyłącznie na obsłudze największych podmiotów budujących potencjał gospodarczy państwa.
3. Wyodrębnienie z pięciu izb skarbowych, w których funkcjonują Biura Krajowej Informacji Podatkowej organu wyspecjalizowanego w wydawaniu indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego, tj. Biura Krajowej Informacji Podatkowej, które uzyska również status organu podatkowego.
4. Stworzenie warunków prawnych umożliwiających wymianę informacji bezpośrednio pomiędzy jednostkami Administracji Podatkowej oraz administracji publicznej poprzez utworzony Centralny Rejestr Danych Podatkowych.
5. Modyfikację zasad postępowania konkursowego na stanowiska kierownicze w Administracji podatkowej. Przewiduje się także, że stanowiska dyrektorów izb skarbowych, dyrektora Biura Krajowej Informacji Podatkowej i ich zastępców będą wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej.
6. Stworzenie prawnych warunków wzmocnienia organizacyjnego Administracji Podatkowej, podniesienie sprawności jej działania oraz zapewnienie większej elastyczności wykorzystania zasobów kadrowych izb i urzędów skarbowych, tj.
 - a) skonsolidowanie na poziomie województwa procesów pomocniczych realizowanych w izbach i urzędach skarbowych,
 - b) przekształcenie izby i podległych urzędów skarbowych w jedną jednostkę budżetową stanowiącą także urząd w rozumieniu ustawy o służbie cywilnej,
 - c) zapewnienie większej elastyczności wykorzystania zasobów kadrowych urzędów skarbowych i

izb skarbowych.

Wprowadzenie powyższych rozwiązań pozwoli na osiągnięcie zasadniczych celów projektowanej ustawy o Administracji Podatkowej, tj.:

- 1) zapewnienie poprawy jakości wydawanych indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego;
- 2) prowadzenie zakrojonej na szeroką skalę działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie prawa podatkowego;
- 3) poszerzenie katalogu usług realizowanych przez Administrację Podatkową na rzecz podatników, służących ułatwieniu w realizacji ich obowiązków podatkowych, np. centrum obsługi, asystent podatnika;
- 4) zapewnienie kadry kierowniczej o wysokich kompetencjach zarządczych.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Każde z Państw członkowskich UE, podobnie jak państwa OECD, z uwagi na swoją autonomię, w różny sposób zorganizowały funkcjonowanie administracji podatkowej oraz w zakresie usług świadczonych w ramach obsługi i wsparcia podatnika. Stąd zasadne wydaje się zaprezentowanie doświadczeń innych krajów w zakresie funkcjonowania Contact Center, zwane dalej „CC”.

I. Austria

Austriackie CC obsługuje klientów w kontaktach bezpośrednich, dlatego do nowoczesnych rozwiązań stosowanych przez austriackie CC należy elektroniczny system kolejkowy. Około 3 mln użytkowników rocznie ma uruchomiona w 2003 r. strona FinanzOnline – wirtualny urząd skarbowy. Strona umożliwia dostęp do indywidualnych danych podatnika. Złożenie e-deklaracji jest premiowane – w przypadku 80% złożonych w ten sposób deklaracji podatek jest zwracany do tygodnia czasu.

II. Azerbejdżan

Praktykuje się wysyłanie podatnikom SMSów lub informowanie ich przez dzwoniący automat głosowy o istotnych terminach podatkowych. Obecnie trwają prace nad umożliwieniem zarejestrowania przedsiębiorstwa w sposób telefoniczny oraz składaniem deklaracji w analogiczny sposób.

III. Estonia

Przyjęto rozwiązanie fińskie, zgodnie z którym każde z 7 zagadnień podatkowych – informacje ogólne i informacje o zaległościach podatkowych, PIT, CIT, VAT, cła, e-podatki oraz podatek od nieruchomości wraz z podatkiem tonażowym – ma odrębny numer telefonu oraz odrębny nr e-mail. CC realizuje trzema kanałami (telefonicznym, poprzez e-mail oraz za pośrednictwem Skype’a) obsługę ww. zagadnień.

IV. Finlandia

Fińskie CC jest zbliżone skalą do Infolinii Krajowej Informacji Podatkowej. Obsługa e-mail jest w pełni realizowana przez formularz kontaktowy na stronie www. W obsłudze klientów dużą wagę zwraca na dokonanie ich właściwej segmentacji.

V. Holandia

Holenderska administracja podatkowa na dzień dzisiejszy posiada cztery aplikacje smartfonowe – informację o produktach podlegających oceniu, aplikację umożliwiającą zgłaszanie przypadków nadużyć w zakresie podatku akcyzowego, informacje o zasiłkach (adresat – młodzi beneficjenci) oraz aplikację w zakresie podatku PIT.

VI. Litwa

Struktura jak i sposób działania litewskiego CC są dosyć zbliżone do polskich rozwiązań. Litewskie CC udziela również informacji w formie pisemnej (zapytania tradycyjną pocztą i drogą elektroniczną – formularz na stronie internetowej), przy czym aż 20% z nich jest załatwiane poprzez kontakt telefoniczny (usługa hybrydowa). Tak jak w krajach skandynawskich, identyfikacja podatników następuje z wykorzystaniem systemu bankowego.

VII. Portugalia

Portugalskie CC wprowadziło e-notebook – dla każdego segmentu podatników opracowuje się odrębne

komunikaty (w tym przypomnienia). Ponadto podatnik ma dostęp do korespondencji kierowanej do niego przez administrację podatkową, archiwum pism i deklaracji przez siebie stworzonych, historii dokonywanych płatności i otrzymywanych zwrotów z tytułu rozliczeń podatkowych.

VIII. Szwecja

Od 2003 r. klient szwedzkiej administracji podatkowej może posłużyć się specjalną kartą e-tożsamości (eID) a od 2012 r. również Mobile eID (BankID) w celu potwierdzenia swojej tożsamości przy posługiwaniu się elektronicznymi kanałami komunikacji.

Każda z ww. dwóch metod identyfikuje użytkownika w Internecie, umożliwia też opatrzenie dokumentów elektronicznych podpisem elektronicznym.

Na uwagę zasługuje fakt, że podobne rozwiązania do proponowanych w projekcie ustawy o Administracji Podatkowej w zakresie wyodrębnienia Szefa Administracji Podatkowej funkcjonują w innych krajach Unii Europejskiej, tj.:

1. Słowacja

Szefem Administracji Podatkowej jest Prezydent powoływany i odwoływany przez Ministra Finansów. Prezydent zarządza Administracją Podatkową i jest odpowiedzialny za jej działalność oraz składanie raportów w tym zakresie Ministrowi Finansów.

2. Czechy

Szefem Administracji Podatkowej jest Dyrektor Generalny powoływany i odwoływany przez rząd na podstawie wniosku Ministra Finansów.

3. Węgry

Szefem Administracji ds. Cel i Podatków jest Prezydent mianowany przez Premiera na podstawie wniosku Ministra Gospodarki.

Reforma wdrażana w administracji holenderskiej pod nazwą Compact Central Government koncentruje się na trzech obszarach priorytetowych: stałym budowaniu infrastruktury rządowej w celu wsparcia zarządzania operacyjnego, zgromadzeniu wsparcia zarządzania operacyjnego w ministerstwach w Hadze oraz pogrupowaniu wdrażanych zadań i eliminacji powtarzających się procesów.

W ramach pierwszego priorytetu przewiduje się wprowadzenie jednego pracodawcy dla centralnej administracji rządowej oraz przekazanie wszystkich usług kadrowych służby cywilnej czterem wskazanym centrom usług wspólnych. Projekty w ramach drugiego priorytetu zakładają m.in. zapewnienie jednego dostawcy usług informatycznych dla wszystkich pracowników zatrudnionych w ministerstwach, jednego dostawcy usług pomocniczych. Trzeci priorytet koncentruje się na pogrupowaniu zadań pod względem podobieństw procesów i grup docelowych, wdrażanych przez administrację centralną, w tzw. klastry, co ma doprowadzić do identyfikacji, a następnie wyeliminowania zjawiska kopiowania procesów, a tym samym do znacznego ograniczenia kosztów.

W Czechach proces konsolidacji w administracji podatkowej objął zarówno procesy podstawowe (np. obsługa poboru podatków, rachunkowości podatkowej), jak i procesy pomocnicze (m.in. zakup energii elektrycznej, zakup materiałów biurowych) na poziom centralny. Zmiany organizacyjne umożliwiły powrót do podstawowej funkcji administracji podatkowej – poboru podatków. Obecnie szacuje się, że ok. 90% zadań jednostek czeskiej administracji podatkowej poświęcane jest na pobór podatków. Równolegle ze zmianami organizacyjnymi przeprowadzono szereg zmian prawnych. Najważniejszą z punktu widzenia działania administracji była zmiana, na krajową właściwość miejscowej jednostek administracji podatkowej.

Należy również zauważyć, iż odsetek centrów usług wspólnych tworzonych w sektorze publicznym na świecie rośnie z roku na rok i wynosi: Europa (34%), Australia (27%), Kanada (26%), USA – administracja lokalna (23%), USA – administracja stanowa (20%).

Wiodącym krajem UE w projektach centrów usług wspólnych dla sektora publicznego jest Wielka

Brytania, gdzie: 7% wszystkich centrów usług wspólnych działa w ramach sektora publicznego. Do 2016 r., zdecydowana większość usług transakcyjnych sektora publicznego realizowanych będzie w ramach centrów usług wspólnych (80% szkockiego Sektora Publicznego uległ ma konsolidacji w ramach CUW). Konsolidacja księgowości, plac, zaopatrzenia, obsługi kadrowej i IT na poziomie administracji centralnej Szkocji przyniosła redukcję kosztów o 800 mln funtów rocznie.

W Australii konsolidacja 22 systemów finansowych i 19 systemów kadrowych używanych na poziomie administracji centralnej pozwoliła na redukcję kosztów o 50 mln dolarów australijskich rocznie.

Organizacje sektora publicznego, które utworzyły centra usług wspólnych (lub są w trakcie jego tworzenia), tworzą je głównie w oparciu o własny personel.

W Kanadzie działa Ontario Shared Service Bureau – ogólnokrajowe centrum obsługi obywateli, aplikacja internetowa do obsługi online.

WNIOSKI

Jednym z zasadniczych celów projektu ustawy jest stworzenie systemu obsługi i wsparcia podatnika w dobrowolnym wykonywaniu przez niego obowiązków podatkowych. Zaprezentowane doświadczenia innych krajów wskazują na potrzebę profesjonalnej obsługi podatników, dbałość o użyteczność i dostępność oferowanych usług z wykorzystaniem wszystkich dostępnych środków komunikacji jako niezbędnego działania Administracji Podatkowej zapewniającego realizację dochodów budżetowych z podatków.

Obecnie obserwowanym trendem jest elastyczne kształtowanie struktur wewnątrz administracji podatkowych, w szczególności poprzez wydzielanie jednostek wyspecjalizowanych do wykonywania niektórych zadań wspólnych dla całej administracji, a także sterowanie jakością wykonywania połączonych zadań na poziomie centralnym. W ten sposób następuje wzrost efektywności całej administracji podatkowej i lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich, rzeczowych i finansowych.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Ministerstwo Finansów	X	X	Wyodrębnienie w strukturze MF - Szefa Administracji Podatkowej, którego zadaniem będzie poprawa organizacji i funkcjonowania Administracji Podatkowej.
Urzędy skarbowe	Terenową sieć organów podatkowych pierwszej instancji tworzy 400 urzędów skarbowych	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 listopada 2003 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1441)	Poprawa funkcjonowania Administracji Podatkowej mająca na celu zapewnienie podatnikom obsługi i wsparcia w prawidłowym wypełnianiu obowiązków

			podatkowych. Odciażenie od zadań obsługowych.
Izby skarbowe	Terenową sieć organów podatkowych drugiej instancji tworzy 16 izb skarbowych.	Jak wyżej	Poprawa jakości wydawanych indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego. Lepsze i bardziej racjonalne wykorzystanie posiadanych zasobów oraz skuteczności w zakresie koordynacji i nadzoru nad realizacją zadań urzędów skarbowych.
Pracownicy urzędów skarbowych	W 2013 r. średnioroczne zatrudnienie wyniosło: • członkowie korpusu służby cywilnej – 38.412 • pozostali pracownicy – 599 razem – 39.011	Dane własne	Wyznaczenie nowych zadań w zakresie obsługi i wsparcia podatników w prawidłowym wypełnianiu obowiązków podatkowych. Zmiana pracodawcy, a w dłuższej perspektywie ujednolicenie możliwości rozwoju zawodowego.
Pracownicy izb skarbowych	W 2013 r. średnioroczne zatrudnienie wyniosło: • członkowie korpusu służby cywilnej – 3.681 • pozostali pracownicy – 107	Dane własne	Pracownicy dotychczas zatrudnieni w izbach skarbowych wykonujący zadania z zakresu Biur Krajowej Informacji Podatkowej zmieniają pracodawcę i będą realizować

	razem – 3.788		dotychczasowe i nowe zadania w nowej jednostce organizacyjnej, tj. Biurze Krajowej Informacji Podatkowej (dotyczy to ok. 570 osób).
Podatnicy	18.157.110	Dane własne	Zapewnienie obsługi i wsparcia podatników w zakresie prawidłowego wykonywania obowiązków podatkowych, w szczególności poprzez centra obsługi oraz asystenta podatnika

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

W celu przeprowadzenia konsultacji społecznych, projekt ustawy zostanie przesłany do zaopiniowania przez organizacje związkowe zrzeszające pracowników jednostek administracji podatkowej, tj.:

- 1) Komisję Krajową NSZZ „Solidarność”,
- 2) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- 3) Forum Związków Zawodowych,

oraz przez:

- 1) Rzecznika Praw Obywatelskich;
- 2) Krajową Izbę Doradców Podatkowych;
- 3) Stowarzyszenie Podatników w Polsce;
- 4) Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”;
- 5) Business Centre Club;
- 6) Centrum im. Adama Smitha;
- 7) Krajową Izbę Gospodarczą;
- 8) Stowarzyszenie Transparency International Polska;
- 9) Fundację im. Stefana Batorego;
- 10) Antykorupcyjną Koalicję Organizacji Pozarządowych;
- 11) Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- 12) Helsińską Fundację Praw Człowieka;
- 13) Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej;
- 14) Związek Rzemiosła Polskiego.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łączni e (0- 10)

Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]

0

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

12

e (0-10)

Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródła finansowania	Projektowana ustawa nie spowoduje zmniejszenia dochodów podmiotów sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego; nie spowoduje również zwiększenia wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, natomiast w perspektywie przyczyni się do oszczędności środków budżetowych. Podkreślenia wymaga, że utworzenie w urzędach skarbowych centrów obsługi jak również wyznaczenie asystenta podatkownika odbędzie się w ramach limitu dysponenta, poprzez zmianę zadań poszczególnych pracowników oraz zmodyfikowanie organizacji pracy. Ponadto, projektowana regulacja pozostaje w spójności z podpisaną dnia 1 lutego 2013 r. umową na „Budowę, Wdrożenie i Utrzymanie Systemu e-Podatki, w tym Podsystemów Kluczowych, Podsystemów Dodatkowych, Infrastruktury i Oprogramowania Standardowego, Zmian w Istniejących Systemach oraz Pozostałych Komponentów a także do dostarczenia pozostałego wymaganego oprogramowania oraz do Świadczenia Usług Dodatkowych”. Wartość umowy to 232 101 000,00 zł brutto, przy czym kwota 130.000.000,00 zł. jest finansowana w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	I. Korzyści: 1. Przejście na świadczenia emerytalne osób, które aktualnie nabyły oraz nabędą uprawnienia emerytalne. Do założenia przyjęto: liczba pracowników, którzy aktualnie nabyli oraz nabędą uprawnienia emerytalne 263 os. odsetek pracowników, którzy przejdą na świadczenie emerytalne 30% średnie miesięczne wynagrodzenie pracownika w urzędzie skarbowym 4620 zł

	liczba miesięcy 12 łączne korzyści = 4,374mln zł. 2. Zmniejszenie liczby potrzebnych podpisów elektronicznych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanych certyfikatów. Dotyczy to certyfikatów wykorzystywanych obecnie w komórkach rachunkowości budżetowej i plac w urzędach skarbowych 0,091 mln zł wg poniższej metodologii: koszt jednego certyfikatu x liczba certyfikatów w urzędach skarbowych. 3. Zmiany w organizacji pracy, w tym: – zmniejszenie kosztów szkoleń dla tzw. służby BHP 0,026 mln zł wg poniższej metodologii: (aktualna liczba specjalistów ds. bhp – docelowa liczba specjalistów ds. bhp*) x średni koszt szkolenia x 2/5 * docelowa liczba specjalistów – 1 pracownik BHP na 600 pracowników – § 1 ust. 4 rozporządzenia RM z dnia 02.09.1997 w sprawie służby BHP (Dz. U. Nr 109 poz. 704, z późn. zm.); 2/5 – wartość liczona dla 2 lat, poprzez ustalenie średniej wartości szkoleń w 1 roku przy założeniu, że w okresie 5 lat przeszkoleni zostaną wszyscy specjaliści ds. bhp – wyeliminowanie kosztów usług bhp firm zewnętrznych 0,0338 mln zł wg poniższej metodologii: korzyść liczona w 2 kolejnych latach x łączna kwota wydatkowana na usługi zewnętrzne BHP w 2013 r. – zmniejszenie kosztów szkoleń dla inspektorów ds. ochrony ppoż. 0,050 mln zł wg poniższej metodologii: (aktualna liczba inspektorów ds. ochrony ppoż – docelowa liczba inspektorów ds. ochrony ppoż.) x średni koszt szkolenia x 2/5 2/5 – wartość liczona dla 2 lat, poprzez ustalenie średniej wartości szkoleń w 1 roku przy założeniu, że w okresie 5 lat przeszkoleni zostaną wszyscy inspektorzy ds. ppoż. – zmniejszenie kosztów szkoleń dla pełnomocników ochrony informacji niejawnej 0,040 mln zł wg poniższej metodologii: aktualna liczba pełnomocników ochrony informacji niejawnej w US w województwie x średni koszt szkolenia x 2/5 2/5 – wartość liczona dla 2 lat, poprzez ustalenie średniej wartości szkoleń w 1 roku przy założeniu, że w okresie 5 lat przeszkoleni zostaną wszyscy pełnomocnicy
--	--

	– zmniejszenie kosztów szkoleń dla ABI 0,108 mln zł wg poniższej metodologii: średni koszt szkolenia dla ABI x liczba dotychczasowych ABI w US x 2 lata – zmniejszenie kosztów szkoleń dla osób odpowiedzialnych za OC 0,014 mln zł wg poniższej metodologii: średni koszt szkolenia dla pracownika odpowiedzialnego za OC x liczba dotychczasowych pracowników odpowiedzialnych za OC w US x 2 lata Korzyści z ww. tytułów wyniosą 0,3628 mln zł. Razem korzyści = 4,7368 mln zł. Powyższe korzyści wystąpią w kolejnych, następujących po sobie latach. II. Koszty: 1. Wypłata odpraw pieniężnych. Koszty wystąpią w 2015 r. Do założenia przyjęto: <table> <tr> <td>liczba pracowników konsolidowanych komórek pomocniczych w US</td><td>4197 os.</td></tr> <tr> <td>średnie miesięczne wynagrodzenie pracownika w urzędzie skarbowym</td><td>4620 zł</td></tr> <tr> <td>odsetek osób nieprzyjmujących zaproponowanych warunków pracy</td><td>5%</td></tr> <tr> <td>okres wypowiedzenia</td><td>3 m-ce</td></tr> </table> łączny koszt = 2,908 mln zł. 2. Wstępne badania lekarskie pracowników konsolidowanych komórek pomocniczych w urzędach skarbowych. Do założenia przyjęto: <table> <tr> <td>liczba pracowników konsolidowanych komórek pomocniczych w US</td><td>4197 os.</td></tr> <tr> <td>koszt jednostkowego wstępnego badania lekarskiego</td><td>100 zł</td></tr> </table> odsetek pracowników konsolidowanych komórek pomocniczych, którzy zmieniają miejsce i/lub warunki świadczonej pracy 30% łączny koszt = 0,126 mln zł. 3. Wystawienie legitymacji służbowych pracownikom US w związku ze zmianą pracodawcy. Do założenia przyjęto: <table> <tr> <td>koszt wystawienia legitymacji służbowej</td><td>5 zł</td></tr> </table> ogólna liczba zatrudnionych pracowników w urzędach skarbowych 41 171 os. koszt = 0,206 mln zł. 4. Przygotowanie nowej dokumentacji pracowniczej (zakresy obowiązków, pisma informujące o zmianie pracodawcy, opisy stanowisk pracy, arkusze ocen okresowych, IPRZ ok. 20 kartek papieru na jednego pracownika) oraz dokumentów prawa wewnętrznego (zarządzenia, instrukcje). Koszty wystąpią w 2015 r. Do założenia przyjęto:	liczba pracowników konsolidowanych komórek pomocniczych w US	4197 os.	średnie miesięczne wynagrodzenie pracownika w urzędzie skarbowym	4620 zł	odsetek osób nieprzyjmujących zaproponowanych warunków pracy	5%	okres wypowiedzenia	3 m-ce	liczba pracowników konsolidowanych komórek pomocniczych w US	4197 os.	koszt jednostkowego wstępnego badania lekarskiego	100 zł	koszt wystawienia legitymacji służbowej	5 zł
liczba pracowników konsolidowanych komórek pomocniczych w US	4197 os.														
średnie miesięczne wynagrodzenie pracownika w urzędzie skarbowym	4620 zł														
odsetek osób nieprzyjmujących zaproponowanych warunków pracy	5%														
okres wypowiedzenia	3 m-ce														
liczba pracowników konsolidowanych komórek pomocniczych w US	4197 os.														
koszt jednostkowego wstępnego badania lekarskiego	100 zł														
koszt wystawienia legitymacji służbowej	5 zł														

	cena 1 ryzy papieru (500 szt. kartek)	9,60 zł
	ogólna liczba zatrudnionych pracowników w urzędach skarbowych	41 171 os.
	liczba kartek papieru na 1 pracownika zatrudnionego w urzędzie skarbowym	20 szt.
	łączny koszt = 0,016 mln zł.	
	5. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, urzędy wojewódzkie w 2013 r. na obsługę spraw dotyczących mandatów karnych, w tym na: - przyjęcie i rejestrację nałożonych mandatów, - obsługę płatności wnoszonych z tego tytułu, obsługę tytułów wykonawczych, - udzielanie ulg w spłacie mandatów, przedawnienia, - obsługę windykacji, - obsługę zapytań osób, na które nałożono mandaty i innych instytucji, - obsługę druków ścisłego zarachowania, - czynności zarządcze, - archiwizację dokumentów, - uzgadnianie analityki z systemu mandatowego do syntetyki w systemie finansowo-księgowym, - sprawozdawczość, wydatkowały łącznie 18 296 tys. zł, z czego 3 437 tys. zł stanowiły wydatki rzeczowe, a 14 859 tys. zł wydatki osobowe. Źródłem finansowania wskazanych wydatków na wykonanie zadania związanego z obsługą mandatów karnych, w wysokości ok. 18,3 mln zł rocznie, będzie jak dotychczas budżet państwa, z zastrzeżeniem, iż środki będą planowane w innej niż dotychczas podziałce klasyfikacji budżetowej. Obecnie środki te są planowane w części 85 – Województwa, natomiast po wejściu w życie projektowanych zmian, przeniesione będą do części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, w której planowane są środki dla urzędów i izb skarbowych. Mając na względzie wysokość środków przeznaczonych w 2013 r. przez urzędy wojewódzkie na obsługę spraw związanych z mandatami karnymi, należy przyjąć, iż z ww. kwoty 18,3 mln zł, ok. 3,4 mln zł przeznaczone będzie na wydatki rzeczowe, a 14,9 mln zł na wydatki osobowe.	
	<u>Razem koszt = 21,556 mln zł.</u>	
	Dla grupy pracowników komórek obsługowych objętych konsolidacją, którzy zostaną przesunięci do komórek realizujących zadania organu podatkowego, resort finansów utworzył rezerwę w planie szkoleń administracji podatkowej na rok 2014 – 2249 os/dni dla 12 obszarów szkoleń i 793 osób. Planuje się również kontynuację szkoleń dla tej grupy pracowników w roku 2015.	
	III. Korzyści pozafinansowe:	
	Szacuje się, że uzyskane korzyści będące wynikiem wdrożenia projektowanej ustawy wpłyną na wzmocnienie realizacji zadań statutowych jednostek Administracji Podatkowej oraz wzmocnienie systemu wsparcia podatnika m.in.	

	poprzez: - wzmocnienie systemu obsługi i wsparcia podatników polegającego w szczególności na: a) zapewnieniu jednolitej i powszechnie dostępnej informacji podatkowej; b) zapewnieniu obsługi podatnika w centrum obsługi oraz za pomocą środków komunikacji elektronicznej; c) zapewnieniu asystenta podatnika dla przedsiębiorców będących mikroprzedsiębiorcami. - wyodrębnienie z izb skarbowych organu wyspecjalizowanego w wydawaniu indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego, tj. dyrektora Biura Krajowej Informacji Podatkowej, - stworzenie prawnych warunków umożliwiających wymianę informacji bezpośrednio pomiędzy jednostkami administracji publicznej poprzez stworzenie Centralnego Rejestru Danych Podatkowych, - modyfikacja zasad postępowania konkursowego na stanowiska kierownicze, tj. przewiduje się, że stanowiska dyrektorów izb skarbowych, dyrektora Biura Krajowej Informacji Podatkowej i ich zastępców będą wyższymi stanowiskami w służbie cywilnej, co zapewni pozyskiwanie profesjonalnej kadry kierowniczej w Administracji Podatkowej, - likwidację zagrożeń mających wpływ na spójność systemu podatkowego oraz na zapewnienie należnych wpływów do budżetu państwa z tytułu zobowiązań podatkowych, - usprawnienie organizacji i jakości pracy, - zwiększenie efektu skali oraz poprawa efektywności kosztowej, - specjalizacja personelu oraz standaryzacja procedur w jednostkach administracji podatkowej, - poprawa koordynacji wykorzystania posiadanego potencjału i zdolności oraz zharmonizowanie działań w celu wyeliminowania dublowania zadań i kompetencji w obszarach pomocniczych, Reasumując należy podkreślić, że wejście w życie projektowanych regulacji w znacznym stopniu przyczyni się do poprawy funkcjonowania Administracji Podatkowej, jej wizerunku, wzrostu świadomości społecznej w zakresie dobrowolnego wykonywania obowiązków podatkowych, co w dłuższym horyzoncie czasowym wpłynie na poprawę skuteczności poboru podatków. Projektowane zmiany nie będą miały wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Źródło danych: opracowania własne Ministerstwa Finansów.
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodziny, obywateli i gospodarstwa domowe	
Skutki	

Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Korzyści, które osiągną mikroprzedsiębiorcy to w szczególności możliwość obsługi i wsparcia realizowanego przez asystenta podatkownika w zakresie: - uzyskania informacji o sposobie wypełniania zeznań i deklaracji podatkowych; - pomocy w indywidualnych sprawach, w tym dotyczących wyboru formy opodatkowania, informowania o terminach wynikających z przepisów prawa podatkowego oraz zasadach korzystania z ulg w spłacie zobowiązań podatkowych; - pozyskania informacji o rodzajach spraw załatwianych przez inne organy podatkowe i Zakład Ubezpieczeń Społecznych.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niemierzalne								
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu								
☐ nie dotyczy								
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).					☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy			
X zmniejszenie liczby dokumentów					☐ zwiększenie liczby dokumentów			

☒ zmniejszenie liczby procedur ☒ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:		☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.		☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy	
9. Wpływ na rynek pracy			
Ustawa nie będzie miała wpływu na rynek pracy.			
10. Wpływ na pozostałe obszary			
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne:		☐ demografia ☒ mienie państwowe ☒ informatyzacja ☐ zdrowie	
Omówienie wpływu		Wejście w życie projektowanej ustawy będzie miało wpływ na zmianę podmiotów zarządzających mieniem państwowym. Z dniem 1 stycznia 2015 r. mienie znajdujące się w dyspozycji lub trwałym zarządzie urzędów skarbowych stanie się mieniem w dyspozycji lub trwałym zarządzie właściwej miejscowo izby skarbowej. Administracja Podatkowa stoi przed wyzwaniem sprostania oczekiwaniom podatników w zakresie ułatwień wykonywanych przez nich obowiązków podatkowych. Oczekiwania te wymuszają przygotowanie narzędzi, które umożliwią załatwianie spraw przez podatnika w dowolnej jednostce Administracji Podatkowej oraz zapewnią wdrożenie rozwiązań pozwalających na elektroniczną komunikację podatnika z Administracją Podatkową. Rozwiązaniem, które leży u podstaw skutecznego wdrożenia rozwiązań elektronicznych w komunikacji Administracji Podatkowej z podatnikiem, jak również z innymi jednostkami administracji jest utworzenie Centralnego Rejestru Danych Podatkowych. Szacuje się, że w 2018 r. łączne korzyści po stronie interesariuszy i Administracji Podatkowej, wynikające z realizacji Programu e-Podatki, wyniosą prawie 3,4 mld zł. Suma utraconych korzyści społecznych wynikająca z braku możliwości składania deklaracji podatkowych drogą elektroniczną, szacowana jest na 1 mld zł rocznie w skali kraju. Osiągnięcie zatem wskaźnika 50% udziału deklaracji podatkowych składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej przyniesie oszczędności dla gospodarki narodowej liczone w setkach milionów złotych rocznie. Przykładowo, z Action Planu na lata 2014-2017 wynika, że: - zostanie zmniejszona ilość dokumentów składanych na papierze z 54 mln	

	(2009) do 39 mln (2014). - zostanie skrócony, o około 17 dni, czas oczekiwania przez podmiot na możliwość rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej. - nastąpi eliminacja zbędnych procedur administracyjnych.
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego	
Do dnia 30 czerwca 2015 r. (termin uchwalenia ustawy)	
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?	
Ewaluacja efektów projektu nastąpi najwcześniej po upływie roku od wejścia w życie przepisów, poprzez dokonanie: - badania poziomu satysfakcji podatników z jakości świadczonych przez organy podatkowe usług, w szczególności z usług świadczonych przy wykorzystaniu elektronicznych środków komunikacji; - porównanie liczby podatników, którzy korzystają z pomocy asystenta podatnika w stosunku do liczby podatników (mikroprzedsiębiorców) rejestrujących w danym roku działalność gospodarczą, badanie poziomu satysfakcji, stopnia dobrowolnego i prawidłowego wywiązywania się z obowiązków podatkowych. Dodatkowo, ocena efektów wejścia w życie projektowanej ustawy będzie następowała na bieżąco wraz z realizacją przepisów i monitorowaniem ich wykonania, zwłaszcza w ramach analizowanej sprawozdawczości i sprawowanego nadzoru, norm z nich wynikających.	
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)	
Zał. Nr 1. Wybrane elementy systemów wsparcia podatnika w zakresie udzielania informacji podatkowych w innych krajach Załącznik nr III do Koncepcji rozwoju zadań Krajowej Informacji Podatkowej Warszawa, 22 września 2014 r., Zał. Nr 2. Wyciąg z Zaleceń Rady z dnia 2 czerwca 2014 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r. oraz zawierających opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r. [COM(2014)422], Zał. Nr 3. Wyciąg z Dokumentu roboczego służb Komisji dnia 2 czerwca 2014 r. Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji na 2014 r. dla Polski.	



**Wybrane elementy systemów wsparcia
podatnika w zakresie udzielania
informacji podatkowych w innych
krajach**

Kanały: Contact Center i informacja na piśmie

*Załącznik nr III do koncepcji rozwoju zadań
Krajowej Informacji Podatkowej*

Warszawa, 22 września 2014 r.

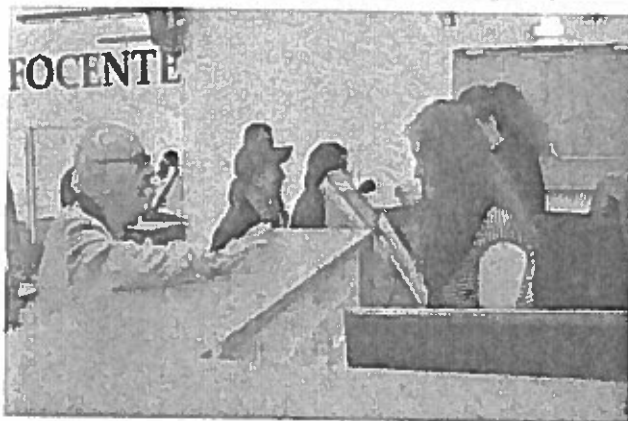
SPIS TREŚCI

I. CONTACT CENTER.....	3
1. PREZENTACJE KRAJÓW	3
Austria.....	3
Azerbejdżan	4
Estonia.....	4
Finlandia	5
Holandia.....	6
Litwa	6
Portugalia	7
Szwecja	7
2. ZESTAWIENIA ZBIORCZE.....	11
Wielkość zatrudnienia w Contact Center latach 2009-2013	11
Ilość połączeń przychodzących w Contact Center w latach 2009-2013	12
Ilość udzielonych odpowiedzi e-mail w Contact Center w latach 2009-2013.....	13
3. PODSUMOWANIE WARSZTATÓW	14
W kierunku multikanałowego Contact Center.....	14
Integracja systemów CRM z działalnością Contact Center.....	14
Zarządzanie – równowaga – pomiędzy kontaktami przychodzącymi i wychodzącymi..	15
Rozwiązania optymalizacyjne w zakresie organizacji pracy.....	15
II. INTERPRETACJE PODATKOWE	16
1. PREZENTACJE KRAJÓW	16
Holandia.....	16
Turcja	16
Szwecja	16
Belgia	17
Luksemburg	17
2. ZESTAWIENIA ZBIORCZE.....	18
Ilość rozstrzygnięć w latach 2010 i 2011.....	18
Czas na wydanie rozstrzygnięcia (w dniach kalendarzowych).....	19
Opłaty.....	20
3. PODSUMOWANIE WARSZTATÓW	22

I. CONTACT CENTER

1. PREZENTACJE KRAJÓW

Austria



Austria dokonała transformacji administracji podatkowej w 2004 roku, zredukowano liczbę lokalnych urzędów skarbowych jak również ilość urzędów regionalnych. W tym samym roku powstało również CC działające w skali ogólnokrajowej. Docelowo 80% kontaktów realizowanych przez klientów z administracją podatkową powinno być dokonywanych za pośrednictwem CC. Austriackie CC obsługuje klientów również w kontaktach bezpośrednich, dlatego do

nowoczesnych rozwiązań stosowanych przez austriackie CC należy również elektroniczny system kolejkowy, przy czym „bilety” wydawane są przez pracowników punktu informacji ogólnej (pozostawienie tej czynności klientom uniemożliwiałoby zarządzanie ruchem – wiele osób drukowało po kilka biletów). Około 3 mln użytkowników rocznie ma uruchomiona w 2003 r. strona FinanzOnline¹ (identyfikacja: *a* – karta z podpisem elektronicznym² – chip w dokumencie tożsamości, niezbędne są: dokument tożsamości, czytnik oraz oprogramowanie podpisu elektronicznego; *b* – mobilny podpis elektroniczny – aplikacja smartfonowa, niezbędne są: uprzednia rejestracja mobilnego podpisu elektronicznego, sam smartfon – od TAN użytkownik otrzymuje SMSem) – wirtualny urząd skarbowy dla wszystkich grup podatników, pracowników, przedsiębiorstw, pośredników podatkowych i samorządów. Stronę wspomaga specjalna hot-linia ułatwiająca klientom korzystanie z jej funkcjonalności. Strona umożliwia dostęp do indywidualnych danych klienta. Złożenie e-deklaracji jest premiowane – w przypadku 80% złożonych w ten sposób deklaracji podatek jest zwracany do tygodnia czasu. Austriacka administracja podatkowa szacuje, że dzięki FinanzOnline redukcja kosztów wynosi około 22 mln euro w skali roku.

2 linia nie tylko udziela wsparcia 1 linii, lecz również rozmawia z klientami, którzy mogą dzwonić bezpośrednio do tej grupy pracowników – numery telefonów do 2 linii znajdują się np. na materiałach informacyjnych dotyczących określonych, specyficznych zagadnień podatkowych). 70% odpowiedzi jest udzielanych podczas pierwszego kontaktu.

Jako dobrą praktykę wskazano nagranie treści najbardziej popularnych pytań i odtwarzanie ich treści w IVR (np. „Kiedy otrzymam zwrot podatku?” – opcja wybierana przez 30% klientów, przy czym 90% z nich nie zadaje dodatkowych pytań). Oddzwania się do klientów, którzy kilkakrotnie bezskutecznie próbowali się dodzwonić.

Wydawane dotychczas wyłącznie w formie papierowej komentarze podatkowe (ok. 150 stronicowe) obecnie publikuje się subsydiarnie w formie elektronicznej (dostosowane do tabletów) – cieszą się bardzo dużą popularnością (200 000 wydrukowanych egzemplarzy; 1,4 mln pobrań wersji w PDF; dodatkowo wprowadzono wersję w formie aplikacji smartfonowej, obecnie nie jest ona jednak reklamowana).

¹ <https://finanzonline.bmf.gv.at/fon/>

² <http://www.buergerkarte.at/en/index.html>

W 2012 roku rozpoczęto działania na Facebooku³. Do maja 2014 r. strona zanotowała 24 307 lajków. Informacje zamieszczane na Facebooku nie są prawnie wiążące. Departament *public relations* jest odpowiedzialny za umieszczenie dwóch wpisów tygodniowo.

W Austrii stosuje się coaching umiejętności IT – przełożony siada wraz z pracownikiem i obserwuje, w jaki sposób pracownik porusza się w systemie IT. W ten sposób można obiektywnie określić potrzeby szkoleniowe.

Azerbejdżan

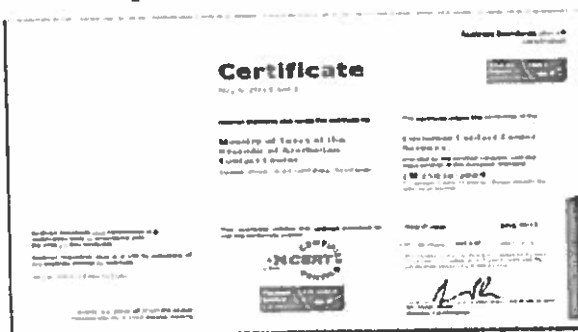


CC zostało utworzone w 2003 roku. Należy nadal do grupy małych CC, jednak szybko implementuje najlepsze wzorce z innych krajów i intensywnie się rozwija. Podziw uczestników spotkania wzbudziły warunki lokalowe (socjalne) azerskiego CC.

Oddzwania się do klientów, którzy próbowali się połączyć z CC poza godzinami pracy oraz tych, którzy się rozłączyli sami po 10 sekundach oczekiwania (w Azerbejdżanie jest przyjęte rozłączać się po tym czasie, jeśli numer nie odpowiada). Celem CC jest odbieranie co najmniej 80% połączeń w czasie nie dłuższym niż 30 sekund. Praktykuje się wysyłanie podatnikom SMSów lub informowanie ich przez dzwoniący automat głosowy o istotnych terminach podatkowych. Nagrania rozmów są przechowywane przez 3 lata – jeśli udzielona odpowiedź była nieprawidłowa, podatek nie płaci podatku.

Informacje udzielane są w języku azerskim, angielskim i rosyjskim. Ilość wizyt klientów na stronie www. (również trójjęzycznej⁴) wzrosła 21 krotnie od 2004 roku, ilość zapytań e-mailowych w analogicznym okresie czasu wzrosła 4,3 razy. Obecnie trwają prace nad umożliwieniem zarejestrowania przedsiębiorstwa w sposób telefoniczny oraz składaniem deklaracji w analogiczny sposób (klient dzwoni do CC, konsultant wypełnia deklarację na podstawie rozmowy, klient ją akceptuje, i uiszcza podatek – niezbędny podpis elektroniczny). Azerskie CC posiada certyfikat EN 15838⁵.

Osoby zaangażowane w tworzenie CC obecnie projektują nowy model obsługi klientów w punktach kontaktu urzędów skarbowych.



Estonia

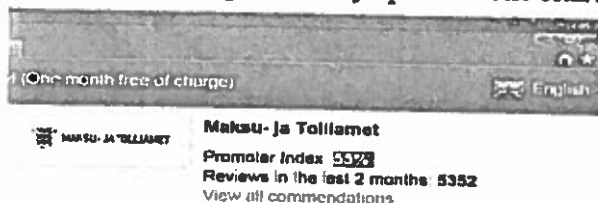
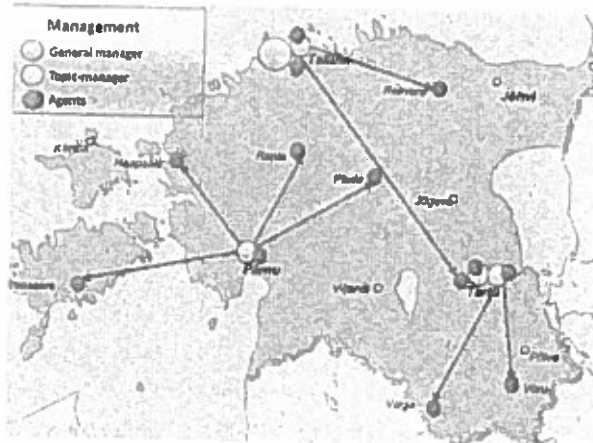
Estońskie CC działa w 7 lokalizacjach, stosowana jest specjalizacja terytorialna, w 4 lokalizacjach znajdują się liderzy zagadnień. Przyjęto rozwiązanie fińskie, zgodnie

³ <https://www.facebook.com/finanzministerium>

⁴ <http://www.taxes.gov.az/index.php>

⁵ EN 15838 – międzynarodowy standard w sprawie wymagań jakościowych dla centrów obsługi klienta.

z którym każde z 7 zagadnień podatkowych – informacje ogólne i informacje o zaległościach podatkowych, PIT, CIT, VAT, cła, e-podatki oraz podatek od nieruchomości wraz z podatkiem tonażowym – ma odrębny numer telefonu oraz odrębny nr e-mail. Pierwszy numer uruchomiono w lutym 2005 r. Pełne uruchomienie nastąpiło w lipcu 2005 r. Obecnie CC realizuje trzema kanałami (telefonicznym, poprzez e-mail oraz za pośrednictwem Skype'a) obsługę ww. zagadnień. Stosuje się rozwiązanie wirtualnego CC (Elion/TeliaSonera), co umożliwia włączanie do systemu dowolnego urządzenia telefonicznego, niezależnie od jego lokalizacji. System umożliwia elastyczne konfigurowanie czasu pracy, dodawanie i usuwanie agentów, ustawianie długości kolejki (ilości osób oczekujących) i czasu oczekiwania, dodawanie i usuwanie informacji głosowych; uzyskiwanie danych statystycznych dla zagadnień i poszczególnych agentów w zadanym okresie czasu; słuchanie rozmów przez osoby upoważnione oraz monitoring on-line.



Konsultant pracuje 4 godziny na infolinii, pozostały czas pracy poświęca innym obowiązkom. Uwagę zwraca stosowanie przez estońską administrację podatkową narzędzia oceny satysfakcji NPS i udostępnianie wyników on-line.⁶

Finlandia

Fińskie Contact Center jest zbliżone skalą do Infolinii Krajowej Informacji Podatkowej: na koniec 2013 roku zatrudniało 220 osób w kilku lokalizacjach, odnotowało 1 191 000 połączeń przychodzących i 16 450 e-maili. Dodatkowo 2 700 pracowników administracji podatkowej włącza się tymczasowo w system obsługi CC. Obsługa e-mail jest w pełni realizowana przez formularz kontaktowy na stronie www. Spersonalizowany portal podatkowy jest w fazie realizacji. W obsłudze klientów dużą wagę zwraca na dokonanie ich właściwej segmentacji. Jako odrębną, istotną grupę postrzega się pośredników podatkowych (doradców podatkowych, księgowych...). Fińskie CC przeprowadziło już również analizę SWOT swojej organizacji. W ciekawy sposób zapewnia się pracownikom lepsze warunki pracy – przykładowo w lipcu praca trwa tylko 6 godzin (od 9⁰⁰ do 15⁰⁰). Z drugiej strony jednym z KPI (Key Performance Indicators) są absencje pracownicze. Podczas rekrutacji poszukuje się osób z doświadczeniem zawodowym wyniesionym z komercyjnych CC. Oceny rozmów konsultantów są przeprowadzane przez dwie osoby – specjalistę podatkowego i specjalistę z zakresu obsługi klienta. Fińskie CC jako jedyny kraj europejski stosuje większość z zasad określonych w standardzie EN 15838.

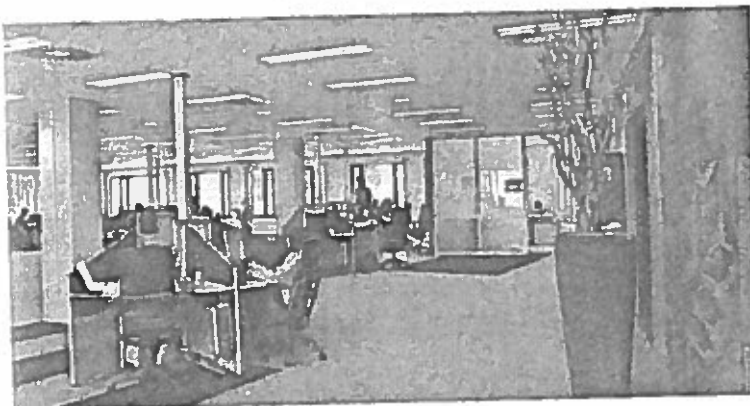
Fińska administracja podatkowa jest w trakcie zakupu komponentów GenTax⁷, a w rezultacie fińskie CC zamierza przeprojektować swoje usługi i stworzyć nowy system CRM (Customer Relationship Management) z wykorzystaniem GenTax.

⁶ <http://www.recommmy.com/>

⁷ The GenTax software delivered by the U.S. company Fast Enterprises is among the most widely used IT technologies for taxation. Nortal, an Estonian-Finnish corporation, is one of our current software providers. The new IT solution is expected to bring some 15 million euros in annual savings to the Tax Administration as

Holandia

Motto: Nie możemy uprościć przepisów, ale możemy ułatwić ich przestrzeganie



Holenderskie CC funkcjonuje od 1985 r., działa w siedmiu lokalizacjach, stosowana jest specjalizacja terytorialna. W 2005 roku nastąpiła integracja wszystkich jednostek w jedną jednostkę organizacyjną holenderskiej administracji podatkowej, tego samego roku rozpoczęto wiele procesów modernizacyjnych, do dzisiaj

kontynuowanych. Konsultanci 1 linii korzystają ze wsparcia specjalistów 2 linii, tych natomiast wspierają pracownicy *back-office* regionalnych urzędów skarbowych.

Obecnie IVR zawiera trzy główne opcje, i kolejne trzy w każdej z nich. 16 kwietnia br. zaczęto wprowadzać nowe IVR – stosując je do co do 50-ego połączenia przychodzącego. Nowe IVR zawiera tylko dwie główne opcje, wymaga podania odpowiednika nr NIP. Konsultanci mają dostęp do historii relacji z klientem (w tym bezpośrednich – kontakty bezpośrednie są odnotowywane). Holenderska

administracja podatkowa na dzień dzisiejszy posiada cztery aplikacje smartfonowe – informację o produktach podlegających ocenie, aplikację umożliwiającą zgłaszanie przypadków nadużyć w zakresie podatku akcyzowego, informacje o zasiłkach (adresat – młodzi beneficjenci) oraz aplikację w zakresie podatku PIT.

Planuje się zrezygnować z możliwości zamawiania broszur u konsultantów, a przeniesienie tej usługi wyłącznie na stronę internetową. Obsługa e-mail nie występuje. Ponadto w Holandii nie jest możliwe złożenie wizyty w urzędzie skarbowym bez jej wcześniejszego umówienia przez CC. Holenderska administracja podatkowa posiada Departament Badań [Analiz] i Marketingu (*Research & Marketing*).

Na zakończenie co 50-ej rozmowy przeprowadza się krótką ankietę satysfakcji klienta (5 pytań). Natomiast raz w miesiącu dokonuje się analizy czterech rozmów każdego konsultanta.



Litwa

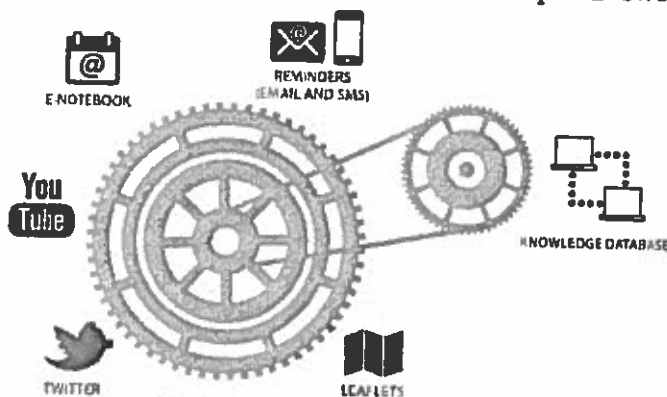
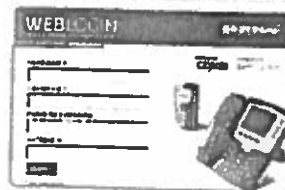
Podczas prac koncepcyjnych towarzyszących tworzeniu polskiemu CC korzystano m.in. z doświadczeń litewskich. Prawdopodobnie dlatego zarówno struktura (1 linia, 2 linia...) jak i sposób działania litewskiego CC (kryteria oceny pracowniczej...) są dosyć zbliżone

maintenance expenses and license fees go down. It makes the work of tax office employees easier: the current IT environment consists of 60 to 70 different applications. The COTS solution merges them into one.
[http://www.tax.fi/en-US/Tax-Administration/News/News/Market Court rejects IBM claim on the se%2832205%29](http://www.tax.fi/en-US/Tax-Administration/News/News/Market-Court-rejects-IBM-claim-on-the-se%2832205%29), data odczytu 20 maja 2014 r.

do polskich rozwiązań. Litewskie CC udziela również informacji w formie pisemnej (zapytania tradycyjną pocztą i drogą elektroniczną – formularz na stronie internetowej), przy czym aż 20% z nich jest załatwiane poprzez kontakt telefoniczny (usługa hybrydowa). Odpowiedzi na proste pytania pisemne są udzielane w 5 dni, na bardziej skomplikowane – do 20 dni. Zdaniem litewskiego CC należy doceniać wagę aplikacji smartfonowych i ich rosnącą popularność w społeczeństwie. Tak jak w krajach skandynawskich, identyfikacja podatników następuje z wykorzystaniem systemu bankowego.

Portugalia

Portugalska administracja podatkowa jest świadoma hierarchii kanałów komunikacji i ich kosztów (od kontaktów face-to face, poprzez listy, e-maile, telefon, stronę internetową aż do braku kontaktu). Portugalskie CC ma zdecentralizowaną strukturę: 1 osoba na poziomie centralnym, 14 – regionalnym i 75 – lokalnym. Ponadto 117 osób to pracownicy tymczasowi (wirtualne CC), posiadający możliwość włączenia się do obsługi telefonicznej poprzez specjalną aplikację (bezkosztowo) w okresach szczytu. Dostęp do PBX Call Center poprzez aplikację WEBLOGIN jest możliwy z dowolnego miejsca, w którym znajduje się dostęp do Internetu i telefon. Powyższe rozwiązanie stanowi element koncepcji multimedialnego CC, w którym komunikacja głosowa może realizowana przez swobodnie kształtowaną liczbę agentów



w różnych lokalizacjach – w zależności od bieżących (w skali dnia, miesiąca) obciążeń. W kwietniu i w maju br. powyższe rozwiązanie pozwoliło podnieść liczbę dostępnych pracowników ze 134 do 254. W 2011 r. rozpoczęto kampanie informacyjne (połączenia wychodzące).

W ramach zarządzania relacjami z klientami (CRM) w 2010 r. wprowadzono e-notebook – usługi

spersonalizowane – na podstawie przeprowadzonej segmentacji klientów. Dla każdego segmentu opracowuje się odrębne komunikaty (w tym przypomnienia). Ponadto klient ma dostęp do korespondencji kierowanej do niego przez administrację podatkową, archiwum pism i deklaracji przez siebie stworzonych, historii dokonywanych płatności i otrzymywanych zwrotów z tytułu rozliczeń podatkowych. Portugalska administracja podatkowa posiada konto na Twitterze (561 tweetów i 6510 śledzących). Portugalska administracja podatkowa jako niezbędne na drodze do celu, jakim jest zapewnienie podatnikom usług najwyższej jakości, widzi następujące kroki: stworzenie CRM obejmującego wszystkie kanały obsługi podatników; dematerializację papierowych dokumentów, procesów i komunikacji; świadczenie usług drogą elektroniczną; dbałość o użyteczność i dostępność oferowanych usług.

Szwecja⁸

Skatteupplysningen łącznie zatrudnia około 580 osób: Dyrektora Contact Center, Dyrektorów 4 biur, szefów 31 sekcji, 8 osób z „Sekretariatu”, 19 osób z centrali telefonicznej⁹ oraz około

⁸ Informacje ze Szwecji zostały zebrane podczas dwóch wizyt indywidualnych, nie podczas warsztatów IOTA, jak pozostałe informacje zawarte w niniejszym rozdziale.

510 konsultantów I i II linii. „Sekretariat” realizuje zadania (ok. 75% czasu pracy) w zakresie zarządzania analitycznego (analiza i kontrola pracy w biurach: planowanie pracy, analizy i podejmowanie w czasie rzeczywistym decyzji takich jak np. przesunięcie konsultantów z obsługi e-mail do obsługi połączeń telefonicznych). Około 25% czasu pracy komórka ta poświęca na opracowywanie usprawnień pracy. Ponadto w Centrali znajduje się komórka koordynująca działanie II linii konsultantów (jej praca również podlega analizom „Sekretariatu”). Kierownik „Sekretariatu” jest w codziennym kontakcie z Dyrektorem Skatteupplysningen (nawet ich gabinety znajdują się bezpośrednio obok siebie). Kierownik odpowiada za obsadę i planowanie kadrowe w ujęciu miesięcznym, analizę pracy w ujęciu dziennym. Zadania te wykonuje wykorzystując specjalistyczne narzędzia teleinformatyczne (np. Contact Center Coach). Kierownik jest w stałym kontakcie z szefami 31 sekcji rozsiadanych po całym terytorium Szwecji (m.in. poprzez e-maile imienne i informacje wysyłane do wszystkich pracowników Skatteupplysningen). Rozproszenie terytorialne jest słabością Skatteupplysningen – pozostałością po dawnej strukturze organizacyjnej. Zamierzeniem jest dokonanie zmian zmierzających do redukcji liczby lokalizacji. Contact Center Skatteupplysningen tworzą 4 biura, posiadające łącznie oddziały w 17 różnych lokalizacjach. Dyrektor Skatteupplysningen spotyka się z Dyrektorami biur regularnie co miesiąc, Dyrektorzy z taką samą częstotliwością spotykają się z osobami kierującymi oddziałami. Oddziały liczą od 1 do 3 sekcji. Przykładowo Oddział w Linköping posiada dwie sekcje (łącznie 42 osoby). Szefowie 31 sekcji są w codziennym kontakcie z pracownikami „Sekretariatu”, który realizuje zadania w zakresie zarządzania pracą. powszechne jest korzystanie z pomocy kolegów i koleżanek z I linii, znajdujących się obok, natomiast dopiero w dalszej kolejności podejmuje się kontakt z konsultantami II linii. Zatrudnienie w poszczególnych biurach wynosi od 115 do 150 osób. Ponad 500 osób to konsultanci telefoniczni i e-mail. 70 z nich to konsultanci II linii. Jednak wymagana dzienna obsada konsultantów II linii (we wszystkich „skillach”) to razem tylko 40 osób. „Nadwyżka” konsultantów II linii jest utrzymywana w celu zapewnienia odpowiedniej obsady podczas wakacji, zwolnień chorobowych i innych nieobecności pracowniczych. Kiedy konsultanci II linii nie wykonują zadań wsparcia, pracują jako konsultanci I linii. Liczba konsultantów wystarczająca do zapewnienia odpowiedniego poziomu obsługi e-mail to 60 osób. Jednak sposobność pracy z e-mailami ma większość konsultantów (tzn. 60 hybrydowych stanowisk pracy łączących obsługę e-mail z obsługą telefoniczną jest obsadzane rotacyjnie przez większość pracowników).¹⁰ W efekcie praca z e-mailami przydarza się konsultantom w sposób dość przypadkowy i nieczęsto. Trwają prace nad zmianą systemu, w rezultacie której e-maile nie będą przydzielane „od czasu do czasu” prawie wszystkim konsultantom, lecz mniejszej ilości osób (może około 120). Planuje się

⁹ Oddział w Mariestad – wyłącznie obsługa centrali, tj. przeprowadzanie rozmów ustalających z kim połączyć klienta (stosowany do czerwca 2013 IVR posiadał opcję łączenia z centralą w przypadku niedokonania wyboru przez klienta w określonym czasie, rocznie łączono w ten sposób około 2 000 000 rozmów – na 4 500 000 rozmów w ciągu roku). Jest to wyraz postawy przyjaznej dla klienta, który ma prawo nie wiedzieć, jak zakwalifikować swoje pytanie, ale również efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi – konsultanci merytoryczni nie tracą czasu na przełączanie klientów. Takie podejście jest rozpowszechnione w Skatteverket, podczas wizyty Centrali Skatteverket w Sztokholmie w maju 2013 r. pokazano uczestnikom przestronne pomieszczenie, gdzie przy stołach ułożonych w literę U (na których nie było żadnych urządzeń elektronicznych, a wyłącznie nożyczki, zszywacze i stosy dokumentów) siedzieli młodzi ludzie, którzy w swobodnej atmosferze zajmowali się wyłącznie otwieraniem kopert i przypinaniem ich do treści korespondencji. Dopiero w takiej formie korespondencja była przekazywana do pracowników, którzy pracowali przy komputerach w innej części budynku. Zdaniem Skatteverket jest to z jednej strony szansa na zdobycie pierwszego doświadczenia zawodowego dla młodych osób, a z drugiej rozsądna polityka gospodarowania zasobami rzeczowymi i osobowymi.

¹⁰ Tylko nieliczni konsultanci zajmują się wyłącznie obsługą e-mail – czasowo lub z przyczyn zdrowotnych, nastawienia do pracy.

dokonać wyboru osób z najwyższymi kwalifikacjami w zakresie formułowania wypowiedzi pisemnych. Osoby te nadal będą odbierać połączenia telefoniczne (a na pewno w okresach zwiększenia ilości połączeń), nie można bowiem zdecydować się na przypisanie konsultantów wyłącznie do e-maili lub wyłącznie do połączeń telefonicznych, gdyż uniemożliwiło by to dokonywania przesunięć pracowników w okresach zwiększonych obciążeń. 5 osób zajmuje się obsługą Facebooka. Obsługa Facebooka wymaga najwyższych umiejętności, ponieważ odpowiedzi pozostają w przestrzeni publicznej. Obsługa Facebooka to najlepsi pracownicy piszący e-maile.

Około 150 osób zajmuje się obsługą w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Jest to ilość niewystarczająca i ulegnie zwiększeniu. Tyle samo zajmuje się podatkiem dochodowym od osób prawnych. 110 osób obsługuje klientów w zakresie ewidencji ludności (odpowiednik polskiego PESEL) i zapewniania dostępu dla zainteresowanych (informacja publiczna). Są to trzy główne skille zapytań. Każdy konsultant ma więcej niż jeden skill (jest ich około 20). Konsultanci I linii stanowią II linię (wsparcie) dla pracowników urzędów wspólnie prowadzonych przez różne organy administracji państwowej.

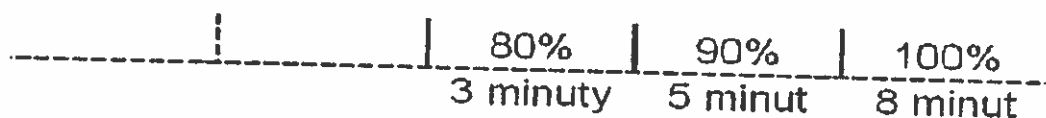
Cele operacyjne Skatteupplysningen – efektywność:

- ✓ 75% rzeczywistej „dostępności” konsultanta w stosunku do „czasu dla klienta” wg grafiku (łącznie 6 godzin),
- ✓ 70% pokrycia rzeczywistych zajęć konsultanta z grafikiem,
- ✓ najwyżej 1% utraconych połączeń (po 40 sekundach połączenie nie odebrane przez dostępnego konsultanta przechodzi na kolejnego, a dla pierwszego konsultanta staje się połączeniem utraconym).

Cele operacyjne Skatteupplysningen – satysfakcja klienta:

- ✓ 90% odpowiedzi udzielonych w założonym czasie,
- ✓ 90% klientów usatysfakcjonowanych jakością obsługi
- ✓ 90% klientów usatysfakcjonowanych treścią odpowiedzi.

Celem wewnętrznym Skatteupplysningen jest udzielanie odpowiedzi w czasie nie dłuższym niż 8 minut:



Większość klientów akceptuje czas oczekiwania nie przekraczający 8 minut. Jeśli czas oczekiwania na połączenie wydłuży się do 10-20 minut, bardzo spada ocena kryterium „jakości obsługi”. A zatem ustanowienie wewnętrznego celu 8 minut i dążenie do niego jest zarazem środkiem do realizacji drugiego z oficjalnych celów operacyjnych dotyczących satysfakcji klienta. Czas oczekiwania na połączenie dłuższy niż 10 minut to sygnał do przesunięcia konsultantów zajmujących się obsługą e-mail do obsługi telefonicznej, oraz do uruchomienia opcji oddzwaniania.

Odpowiedzi na e-maile udzielane są do 5 dni roboczych (termin wewnętrzny, nie komunikowany zewnętrznie), w praktyce dąży się do udzielenia odpowiedzi w ciągu 2-3 dni.

Od 2003 roku klient szwedzkiej administracji podatkowej może posłużyć się specjalną kartą e-tożsamości (eID)¹¹, a od 2012 roku również Mobile eID (BankID) w celu potwierdzenia swojej tożsamości przy posługiwaniu się elektronicznymi kanałami komunikacji.

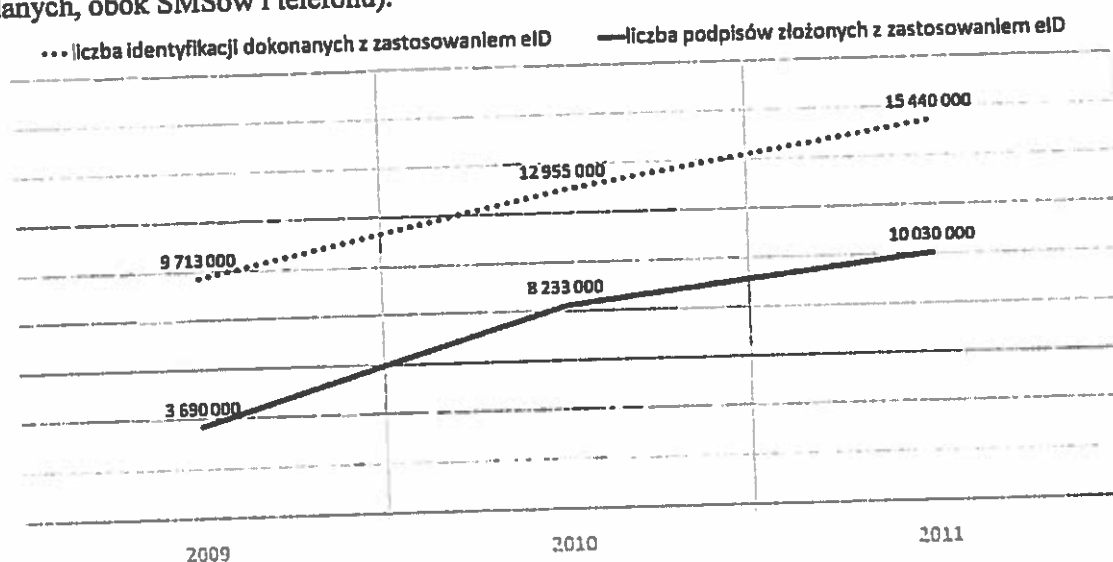
¹¹ <http://www.skatteverket.se/download/18.76a43bc412206334b89800039762/1257345640196/1598B.pdf>

Karta e-tożsamości (eID) może być wykorzystywana przez posiadacza w wielu sytuacjach – jako potwierdzenie wieku, dowód tożsamości (np. przy realizacji recept w aptekach), podczas dokonywania płatności kartami płatniczymi w sklepach. Do użycia eID wymagany jest kod PIN, który otrzymuje się za pośrednictwem tradycyjnej poczty. Sama karta wydawana jest najczęściej w bankach. Do użycia eID niezbędny jest komputer, czytnik kart czipowych i program, który można pobrać z Internetu. Posiadacz eID musi mieć ukończone 13 lat, do ukończenia 18 roku życia niezbędne jest uzyskanie zgody rodziców na posiadanie karty. Mobile eID (BankID) to obecnie najbezpieczniejszy ze stosowanych przez Skatteverket system elektronicznej identyfikacji użytkowników. Aplikacja smartfonowa Skatteverket jest udostępniona do pobrania na stronie Skatteverket.¹²

Każda z ww. dwóch metod identyfikuje użytkownika w Internecie, umożliwia też opatrzenie dokumentów elektronicznych podpisem elektronicznym. Obie są akceptowane w każdej agencji rządowej i przez wiele podmiotów prywatnych, w tym banki (dzięki porozumieniom zawartym pomiędzy Skatteverket a bankami działającymi w Szwecji, służą również do obsługi rachunków bankowych przez Internet) i operatorów telekomunikacyjnych. Zmiany dokonywane on-line bezpośrednio w jednej instytucji skutkują zapisem zmian we wszystkich pozostałych (np. zmiana adresu).

Funkcjonujące w Szwecji metody e-identyfikacji pozostają w zgodności z założeniami projektu STORK¹³ którego celem jest osiągnięcie interoperacyjności systemów elektronicznej tożsamości (eID) które funkcjonują lub mają zostać wdrożone w krajach UE, w tym umożliwienia korzystania z zagranicznych stron rządowych za pomocą krajowej eID oraz umożliwienie bezpiecznego przesyłania i doręczania dokumentów pomiędzy granicami państw członkowskich UE.

Inne mechanizmy e-identyfikacji to: 2001 rok – certyfikaty wydawane przez Poczcie Szwedzką; rok 2002 – stosowanie kodu PIN (tylko akceptacja wstępnie wypełnionych danych, obok SMSów i telefonu).



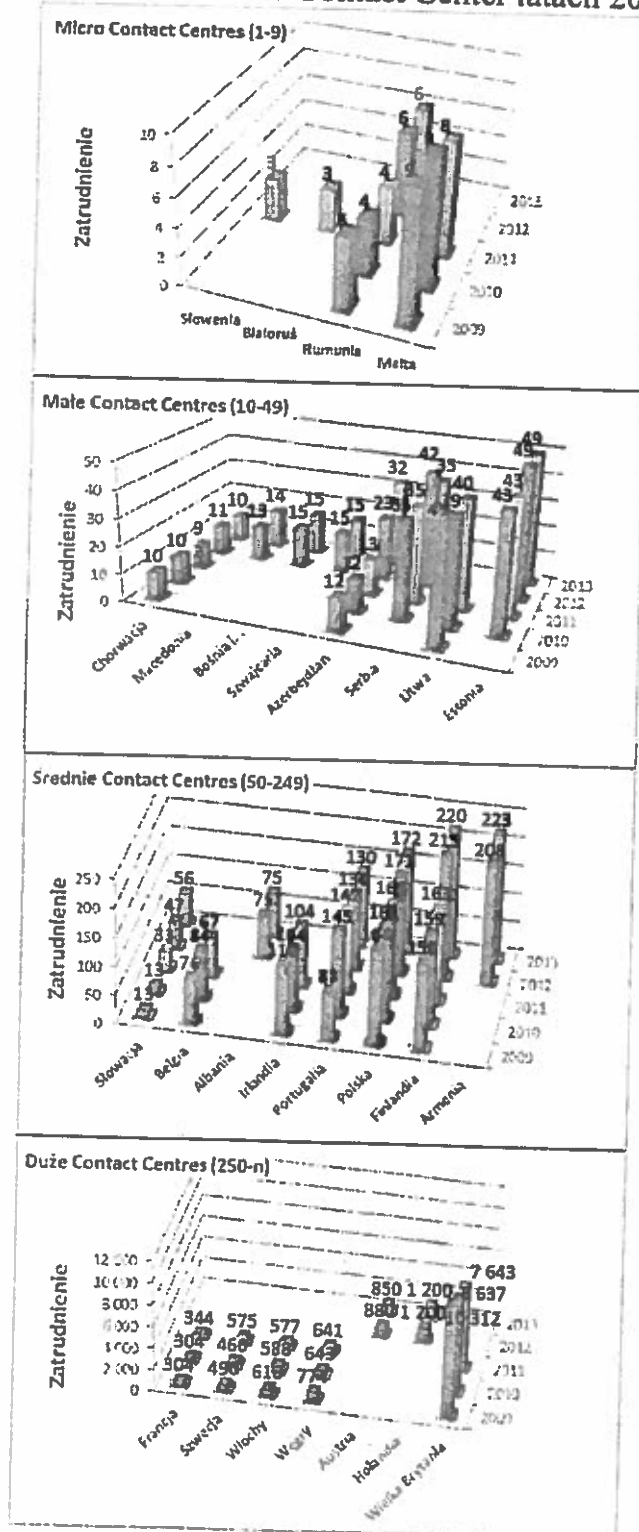
¹² <http://www.skatteverket.se/mobil>

¹³ Secure identity across borders linKed, pol. „bocian” – najbardziej popularny z ptaków migrujących. STORK jest platformą, dzięki której posiadacze narodowych e-tożsamości mogą używać ich w kontaktach z portalami rządowymi innych krajów. Na dzień dzisiejszy ta paneuropejska inicjatywa służąca ułatwieniu firmom i obywatelom korzystania z systemów identyfikacji elektronicznej obejmuje (jako uczestników lub obserwatorów) następujące kraje: Austrię, Belgię, Estonię, Finlandię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Holandię, Islandię, Litwę, Luksemburg, Niemcy, Norwegię, Portugalię, Słowację, Słowenię, Szwecję i Wielką Brytanię. Więcej informacji na <https://www.eid-stork.eu/pilots/index.htm>

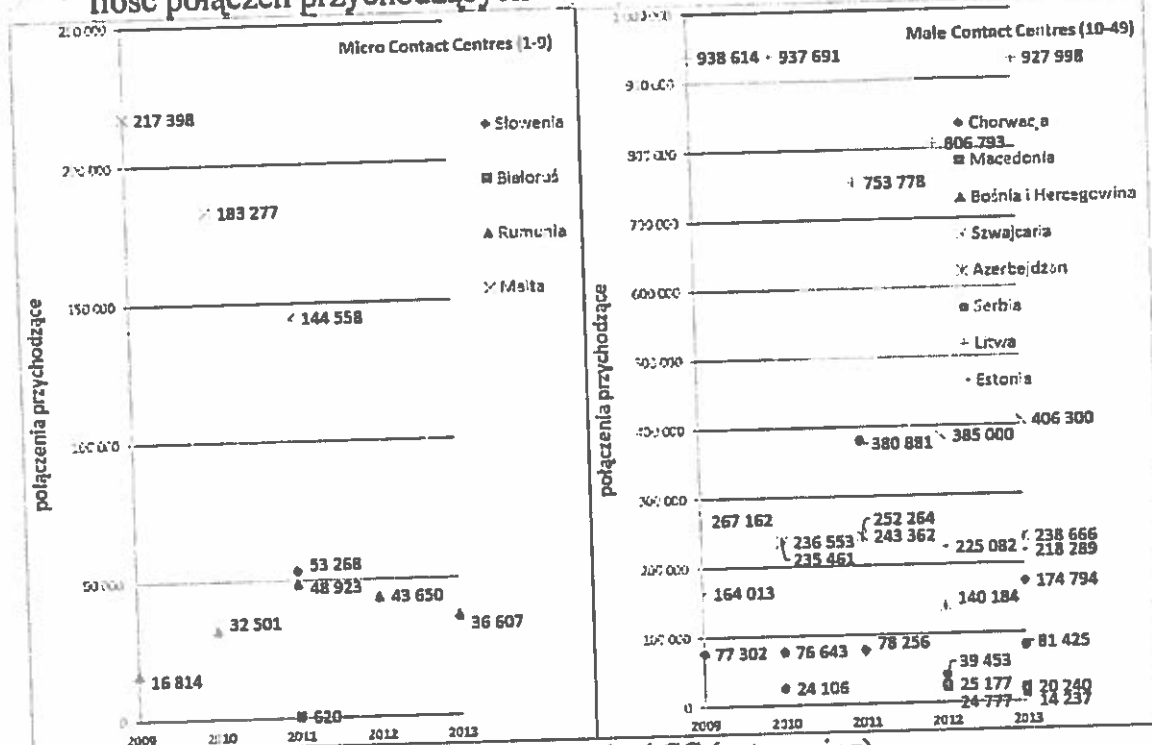
2. ZESTAWIENIA ZBIORCZE

Część CC przedstawiła dane wyłącznie za lata 2009-2011 lub 2012-2013. Brak danych za określony rok nie przesądza o tym, że badane wartości były równe zero. W Szwajcarii każdy kanton posiada odrębne CC.

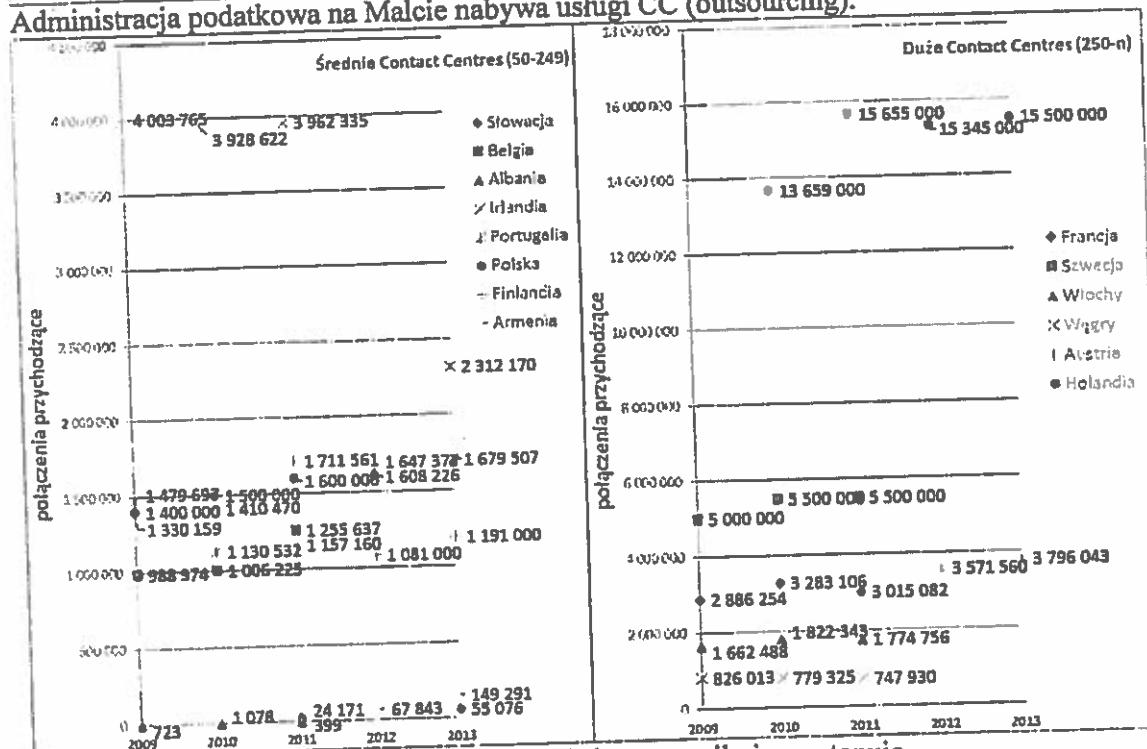
Wielkość zatrudnienia w Contact Center latach 2009-2013



Ilość połączeń przychodzących w Contact Center w latach 2009-2013

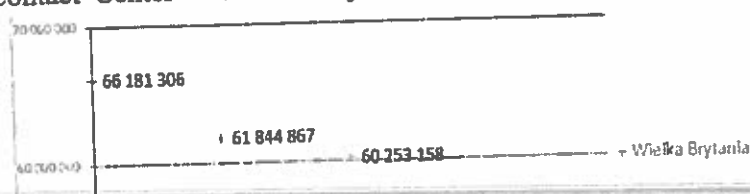


Administracja podatkowa na Malcie nabywa usługi CC (outsourcing).

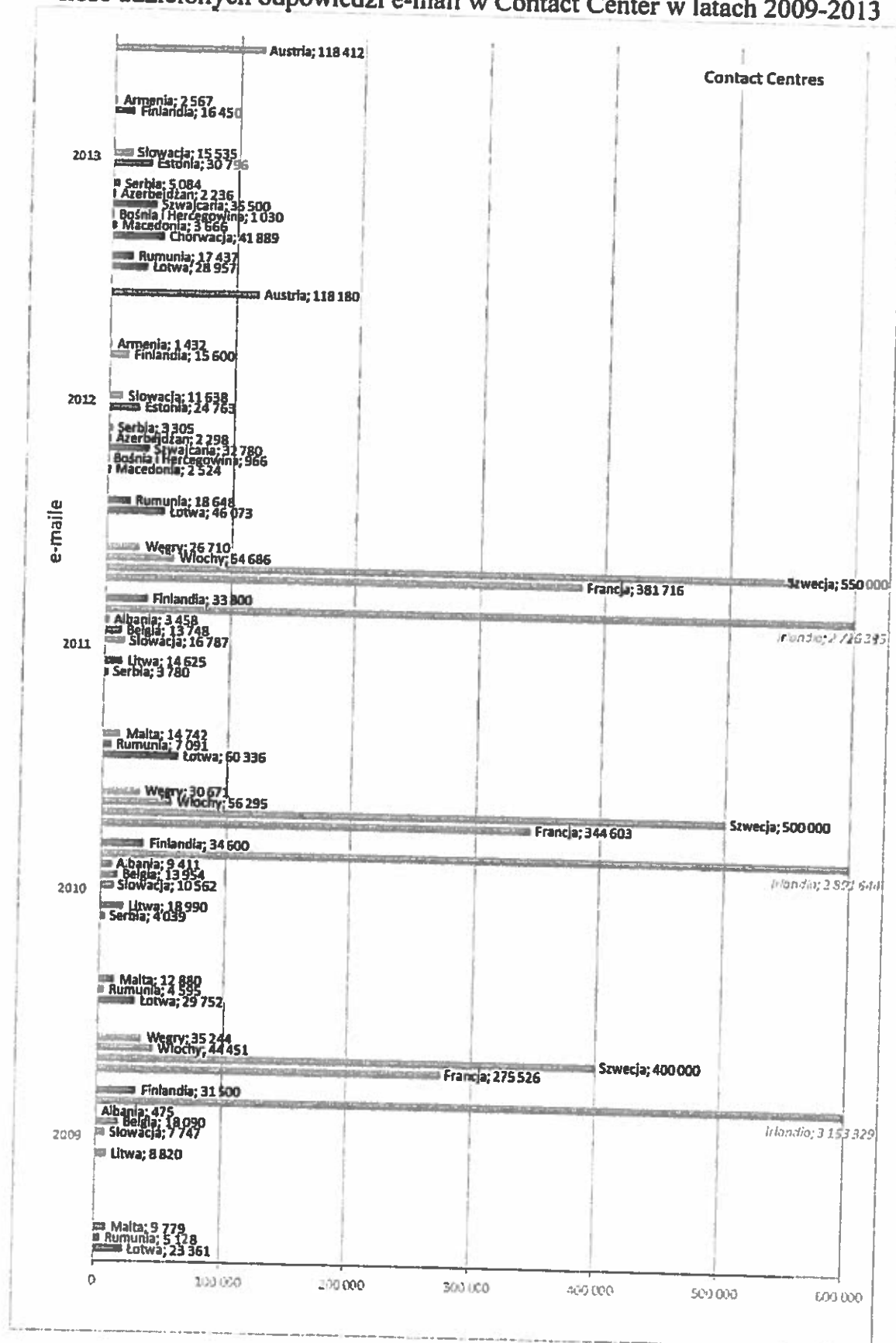


W holenderskiej administracji podatkowej obsługa e-mail nie występuje.

Największe Contact Center – Wielka Brytania – ilość połączeń przychodzących w latach 2009-2011



Ilość udzielonych odpowiedzi e-mail w Contact Center w latach 2009-2013



3. PODSUMOWANIE WARSZTATÓW

Zasadniczym ograniczeniem spotkania było zawężenie jego zakresu – wyłącznie usługi wykonywane przez *Contact Center*. Zakreślone w ten sposób ramy utrudniały nieraz dokonanie pełnego wglądu w strategię komunikacji z podatnikami – przykładowo w niektórych krajach funkcjonują typowe Call Center (tzn. wyłącznie infolinia) podczas kiedy realizacja usług innymi kanałami komunikacji (np. poprzez e-mail) należy do zadań innych, odrębnych jednostek administracji podatkowej.

W kierunku multikanalowego *Contact Center*.

W założeniu delegaci mieli przedstawić ścieżki rozwoju swoich organizacji – poprzez Call Center do multikanalowego *Contact Center*. Pomóc temu miało udzielenie m.in. odpowiedzi na pytanie, czy tradycyjne kanały komunikacji takie jak rozmowa telefoniczna i e-mail są nadal preferowanymi kanałami obsługi w oczach klientów? Wymiana doświadczeń wykazała, że kanały te cieszą się niestabnącą popularnością, jednak w zdecydowanej większości przypadków administracje nie posiadają informacji, czy rzeczywiście są to kanały preferowane przez klientów, czy jedynie najczęściej wybierane ponieważ inne kanały są np. jeszcze niewystarczająco intuicyjne w obsłudze, lub mają inne wady. W większości krajów brak jest badań popytu klientów w tym zakresie, nie zna się naprawdę ich preferencji. W niektórych krajach projektuje się i „kalibruje” e-usługi z wykorzystaniem grup fokusowych. Z nieoficjalnych informacji (doświadczeń w obsłudze, rozmów z klientami) wynika, że preferowaną formą kontaktu są połączenia telefoniczne (jest to jednak obraz preferencji klientów w oczach administracji).

Dyskusja przyniosła wiele kolejnych pytań: czy administracje posiadają zasoby aby np. w efektywny sposób zarządzać profilem na Facebooku (szybkość i trafność reagowania!) – w przypadku niezachowania należytej ostrożności nieumiejętnie zarządzany wizerunek może przynieść większe szkody niż jego brak. Ewentualne dodatkowe kanały komunikacji muszą same zachęcać do korzystania z nich przez prostotę obsługi, administracja musi jednak wspierać prekursorów – np. klientów rozpoczynających korzystanie z auto-usług na portalach podatkowych. Jak jednak zapewniać to wsparcie? Czy *Contact Center* powinno angażować swoich wysokokwalifikowanych specjalistów podatkowych w hot-line dotyczące obsługi nowych kanałów komunikacji? Czy część usług powinna być realizowana poprzez outsourcing? Jednak granica pomiędzy wsparciem technicznym a podatkowym jest bardzo płynna. Elektroniczne kanały komunikacji stają tańsze dla administracji podatkowej dopiero po pewnym czasie – kiedy istnieje już infrastruktura, a klienci są już w większości samodzielni.

Integracja systemów CRM z działalnością *Contact Center*.

Początkowo ustalenia wymagało ustalenie znaczenia omawianego pojęcia. Przyjęto definicję, zgodnie z którą – dla potrzeb CC – CRM (Customer Relationship Management – zarządzanie relacjami z klientem) to wszystkie dane (podatkowe, osobowe, kontaktowe oraz historia kontaktów, w tym osobistych, z administracją podatkową), które dotyczą określonego podatnika oraz które mogą być widziane i zarządzane przez konsultanta podczas obsługi tego klienta. Ponadto CRM powinno opierać się na jednej aplikacji, nie powinno czerpać danych z kilkunastu różnych baz danych.

Tak określonych warunków do zarządzania relacjami z klientami (a tym samym źródła informacji o klientach jak i o pracy pracowników CC) większość CC nie posiada, choć panuje pełna zgodność, że CRM przynosi korzyści zarówno po stronie administracji jak i klienta.

Kontrowersje budziła również kwestia czasu obsługi – czy ulega on skróceniu (pewnych informacji klient już nie musi podawać), czy wręcz przeciwnie (konieczność identyfikacji

oraz wprowadzania danych o kontakcie do systemu)? Jak zapewnić jednolite stosowanie CRM przez pracowników – z jednej strony kładzie się nacisk na limitowanie czasu trwania połączenia, z drugiej wymagać się będzie wykonywania dodatkowych czynności. Jak rozsądnie określić zakres niezbędnych informacji – zbyt wąski sprawi, że niemożliwe będzie czerpanie korzyści z zarządzania relacjami, zbyt szeroki – w części zbędny?

Zasadniczą trudnością we wdrażaniu CRM do działalności CC jest konieczność zapewnienia identyfikacji klientów oraz występowanie zbyt wielu rozproszonych baz danych – eliminacja tych trudności pociąga wysokie koszty wdrożenia.

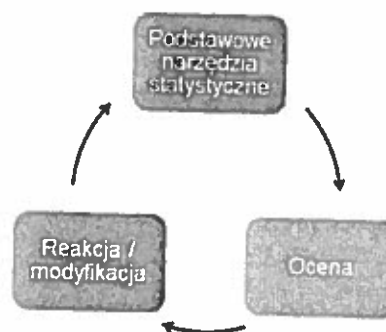
Zarządzanie – równowaga – pomiędzy kontaktami przychodzącymi i wychodzącymi.

Połączenia wychodzące – inaczej kontakty inicjowane przez CC. Na ogół dotyczą kwestii takich, jak promocje nowych kanałów obsługi, przypomnienia o istotnych terminach, zmianach legislacyjnych lub monitów o płatność. Przeważnie tego typu zadania są realizowane przez tych samych pracowników, którzy obsługują połączenia przychodzące. W niektórych krajach pracownik otrzymuje na początku miesiąca listę klientów, z którymi ma nawiązać kontakt, dopiero po uporaniu się z tym zadaniem przełącza się na obsługę połączeń przychodzących, w innych pracownicy zajmują się takim zadaniem przez określony okres czasu. Stosuje się również nawiązywanie połączeń przez automat głosowy odtwarzający treść informacji, SMSy i e-maile.

Rozwiązania optymalizacyjne w zakresie organizacji pracy.

Analizie poddano: statystyki, zarządzanie pracownikami, kontrolę jakości, nagrywanie rozmów, systemy rozpoznawania mowy, systemy rozpoznawania tekstu, prognozowanie długoterminowe, karty wyników, e-learning i coaching. Uczestnicy sesji dzielili się swoimi doświadczeniami w zakresie korzystania z ww. rozwiązań, oceniali efektywność z jaką są one wykorzystywane w ich CC, omawiali również rozwiązania, które dopiero zamierzają wdrożyć. Wspólnie zastanawiano się nad kwestią przydatności poszczególnych rozwiązań.

Uczestnicy zgodzili się, że w pewnej mierze zarządzanie jakością usług może być realizowane za pomocą stosunkowo prostych narzędzi statystycznych, pod warunkiem, że ocena będzie dokonywana systematycznie, a na jej podstawie będą dokonywane zmiany w funkcjonowaniu organizacji, w tym również muszą być dokonywane zmiany w samym procesie oceny.



Od wyrafinowania samego narzędzia ważniejsze jest podejście jego użytkowników do jego stosowania.

II. INTERPRETACJE PODATKOWE

1. PREZENTACJE KRAJÓW

W poszczególnych krajach europejskich obowiązują różne systemy podatkowe, a także odmienne zasady realizowanej w tym zakresie polityki informacyjnej. W niektórych krajach nie istnieją w tym zakresie sformalizowane systemy określone przepisami prawa, inne kraje oferują zaś w sposób sformalizowany jedynie bardzo wąski – w porównaniu z polskim systemem – zakres usług (np. wyłącznie porozumienia w sprawie cen transakcyjnych), lecz w zamian oferują szerokie spektrum różnorodnych niesformalizowanych kanałów udzielania informacji.

W większości krajów pisemne informacje podatkowe, udzielane są przez administrację podatkową – czasem przez jej organy lokalne, czasem wyłącznie przez organy centralne, np. odpowiednie departamenty w ministerstwach, jest też jednak sporo systemów mieszanych, kiedy część spraw jest załatwiana lokalnie, a część centralnie. Ponadto w pewnych krajach zadania zbliżone do zadań Krajowej Informacji Podatkowej (w zakresie interpretacji indywidualnych) wykonują organy znajdujące się poza strukturami administracji podatkowej.

Holandia

Przykładowo podział ról w Holandii jest następujący:

na szczeblu centralnym: wyłącznie zdarzenia przyszłe:

- 1) zwolnienia kapitałowe dla pośredniczących spółek holdingowych
- 2) struktury międzynarodowe z finansowaniem hybrydowym lub podmiotami hybrydowymi,
- 3) określanie stałej siedziby w Holandii,

natomiast organy lokalne, w kwestiach innych niż centralne: stany faktyczne i zdarzenia przyszłe, ale tylko w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych i podatku VAT.

Turcja

W Turcji do 2010 roku, każdy urząd skarbowy wydawał interpretacje indywidualne, zaś Ministerstwo *ex post* badało, czy jednolitość została zachowana. W 2010 roku przeprowadzono reformę dotychczasowego systemu i obecnie za wyjątkiem spraw nie budzących żadnych wątpliwości, lub tożsamyh do poprzednio wydanych rozstrzygnięć znajdujących się w bazie (analogicznej do polskiego Systemu Informacji Podatkowej), urzędy skarbowe są upoważnione jedynie do przygotowywania projektów rozstrzygnięć, które następnie w formie elektronicznej są wysyłane do Ministerstwa. Tam dopiero następuje akceptacja niezbędna do wydania rozstrzygnięcia.

Szwecja

W Szwecji istnieje od 1951 r. specjalny organ centralny, Komisja ds. Prawa Podatkowego (Skatterättsnämnden), składający się z dwóch sekcji – ds. podatków pośrednich i bezpośrednich. Komisja liczy 36 osób, spośród których znajdują się reprezentanci organizacji handlowych, uniwersytetów, sądownictwa, administracji podatkowej oraz innych zainteresowanych podmiotów.

Rząd wyznacza członków Komisji na maksymalnie 4 lata, przy czym jedynie dwóch przewodniczących sekcji jest zaangażowanych na pełny etat, pozostałe zaś osoby łączą swoje funkcje z podstawowymi pełnoetatowymi zajęciami – są to sędziowie, urzędnicy i osoby z sektora prywatnego.

Przewodniczącymi Komisji i sprawozdawcami mogą być wyłącznie sędziowie. Postępowanie przed Skatterättsnämnden jest postępowaniem szczególnym. W sytuacji gdy podatnik występuje z wnioskiem do Skatterättsnämnden, szwedzki organ podatkowy (Skatteverket) ma możliwość przedstawienia uwag dotyczących opodatkowania danej transakcji. Skatterättsnämnden wydaje następnie interpretację dotyczącą sposobu, w jaki przedstawiona mu kwestia powinna zostać rozstrzygnięta w chwili opodatkowywania tej transakcji. Interpretacja ta może być zaskarżona do Sądu Wyższej Instancji (Regeringsrätten) przez wnioskodawcę lub Skatteverket. Natomiast sądy pierwszej instancji są związane interpretacjami Komisji.

Ta szczególna szwedzka struktura była przedmiotem rozważań opinii Rzecznika Generalnego przedstawionej w dniu 18 czerwca 1998 r. do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-134/97, czy też w dniu 3 kwietnia 2008 r. do wyroku w sprawie C-458/06.

Pozostając jeszcze przez chwilę przy szwedzkim systemie, warto zwrócić uwagę, że szwedzka administracja podatkowa wyróżnia się na tle pozostałych szczególną koncentracją na budowaniu właściwych relacji pomiędzy podatnikami, a administracją podatkową. Szwedzka administracja podatkowa dokonała następującego samookreślenia:

„Jesteśmy po to, żeby tworzyć podatnikom przyjazne warunki dla spełniania ich obowiązków podatkowych.

Przeciwdziałać niewłaściwemu wykonywaniu tych obowiązków.

Jednym słowem – mamy wskazywać właściwą drogę...”

Szwedzi posługiwali się też pojęciem „wewnętrznej motywacji podatnika”:

„Zdaliśmy sobie sprawę, że w przeszłości nie docenialiśmy tego, jaką wagę mają zasady fair play i zaufanie kiedy mówimy o moralności podatkowej, czy też wewnętrznej motywacji do realizacji obowiązków podatkowych. Byliśmy zbyt skoncentrowani na tym CO robimy, a nie zastanawialiśmy się wystarczająco nad tym, JAK nasze działania realizujemy, ani nad tym, JAK nasze działania są postrzegane przez podatników.”

Do zasad strategii szwedzkiej administracji podatkowej należą efektywne kosztowo: budowa rozwiązań i prowadzenie działalności, jak również oparcie relacji pomiędzy podatnikiem a administracją podatkową na pełnym zaufaniu.

Belgia

W Belgii organem uprawnionym do wydawania interpretacji indywidualnych jest odrębne od administracji podatkowej – lecz działające w ramach Ministerstwa Finansów – Biuro, na czele którego stoi czteroosobowa Rada wybrana spośród pracowników administracji podatkowej na 5-letnie kadencje. Rada koordynuje prace ok. 150 „asystentów” również wybranych ze skarbowych zasobów kadrowych. W Belgii, jak również w Holandii, opracowanie rozstrzygnięć polega na *prowadzeniu negocjacji*.

Luksemburg¹⁴

Jako ciekawe rozwiązanie – przydatne przy współpracy z pośrednikami podatkowymi – należy wskazać praktykę wysyłania dodatkowego egzemplarza korespondencji do wiadomości podatnika – w przypadku korespondencji kierowanej do jego reprezentanta prawnego. Wydaje się, że takie rozwiązanie można zaimplementować w Wydziałach Interpretacji Krajowej Informacji Podatkowej. Może zostać zrealizowane w obecnym stanie prawnym (nie wymaga zmian legislacyjnych), a może przyczynić się do pozyskania przez

¹⁴ Informacja uzyskana podczas warsztatów IOTA.

podatników pełniejszej wiedzy na temat czynności podejmowanych przez ich reprezentantów prawnych. W wielu przypadkach podatnicy bowiem nie wiedzą, że to Krajowa Informacja Podatkowa pomogła rozwiązać ich skomplikowany problem podatkowy.

2. ZESTAWIENIA ZBIORCZE

Oprócz zastrzeżeń wskazanych we wcześniejszej części niniejszego opracowania, należy podkreślić, że poszczególne kraje w niejednorodny sposób zaprezentowały dane, przykładowo, nie zawsze było możliwe wyodrębnienie ilości porozumień w sprawie cen transakcyjnych w ogólnej liczbie rozstrzygnięć.

Jednak niezależnie od tego, w sposób bardzo wyraźny zwraca uwagę, że Krajowa Informacja Podatkowa na tle innych państw europejskich wydaje nie tylko najwięcej rozstrzygnięć, lecz dystansuje aż o 65% drugą – pod względem ilości wydawanych odpowiedników interpretacji indywidualnych – francuską administrację podatkową.

Ilość rozstrzygnięć w latach 2010 i 2011

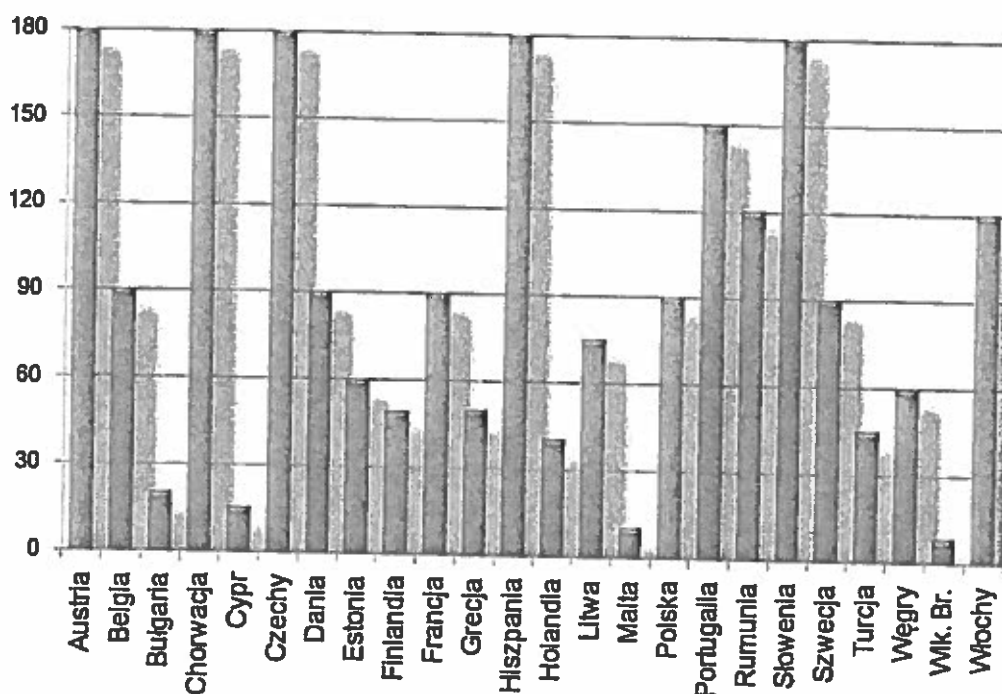
kraj	Ilość wydanych dokumentów w roku 2010	Ilość wydanych dokumentów w roku 2011
Austria		37
Belgia	576	592
Bułgaria	9 + 2.869 „odpowiedzi”	6 + 2.931 „odpowiedzi” + 11 okólników
Chorwacja	b.d.	b.d.
Cypr	720	840
Czechy	66	93
Dania	4.157 + 358 Rada	4.084 + 364 Rada
Estonia	15	16
Finlandia	3.290 - w tym Rada 88	3.662 w tym Rada 107
Francja	20.544-	21.818
Grecja	4.261	5.161
Hiszpania	2.829	b.d.
Holandia	na szczeblu centralnym 900-1.000, lokalnie – b.d.	na szczeblu centralnym 900-1.000, lokalnie – b.d.
Irlandia	b.d.	b.d.
Litwa	b.d.	b.d.
Luxemburg	b.d.	b.d.
Malta	3	1
Polska	30.918	35.909
Portugalia	1.313, przyspieszone 14	1.436, przyspieszone 23
Rumunia	29	13
Słowenia	2	0
Szwecja	Rada 206 + ok. 10.000 organy lokalne	Rada 200 + ok. 10.000 organy lokalne
Turcja	3.149	9.075
Węgry	79	80
Wielka Brytania	ok. 5.000-6.000	ok. 5.000-6.000
Włochy	6.666	6.039

Czas na wydanie rozstrzygnięcia (w dniach kalendarzowych)

Również w przypadku porównywania informacji o terminach, w których poszczególne kraje wydają interpretacje indywidualne, należy pamiętać o istotnych różnicach pomiędzy systemami funkcjonującymi w poszczególnych krajach.

Istniejące w Polsce rozwiązanie polegające na określeniu ustawą terminu na wydanie interpretacji indywidualnej nie jest powszechne. Przykładowo pewne kraje zdecydowały się na określenie terminu ustawowego na wydanie interpretacji indywidualnej, lecz z drugiej strony może on zostać przekroczony bez żadnych konsekwencji, gdyż nie funkcjonuje równolegle instytucja *milczącej interpretacji*, a np. w Grecji wnioskodawca może ubiegać się o odszkodowanie w przypadku przekroczenia terminu na wydanie rozstrzygnięcia.

Poniższy wykres prezentuje obowiązujące w poszczególnych krajach terminy ustawowe (w dniach kalendarzowych) na wydanie rozstrzygnięcia, lub średnie czasy wydania – jeśli określony kraj podał obie te wartości, do wykresu wykorzystano drugą z nich, jako trafniej ilustrującą rzeczywiste funkcjonowanie danego systemu.



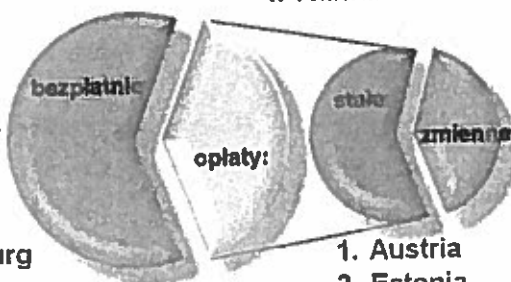
kraj	uwagi
Austria	brak określonego terminu, w przypadku niewydania interpretacji w ciągu 6 miesięcy, interpretacja musi zostać wydana przez organ wyższej instancji,
Belgia	co do zasady do 3 miesięcy,
Bułgaria	20 dni, w przypadku spraw skomplikowanych – 45 dni,
Chorwacja	brak limitu, „jak najszybciej”, w przypadku trudnych spraw oczekiwanie może przekroczyć 6 miesięcy,
Cypr	30 dni, a kiedy trzeba uzupełnić – 30 dni od uzupełnienia wniosku. Nie istnieje instytucja „milczącej interpretacji”. Średnio czas wydania to 15-20 dni,
Czechy	6 miesięcy, a w trudnych sprawach – rok,
Dania	brak określonego terminu, ale 92% rozstrzygnięć jest wydawanych do trzech miesięcy, a w przypadku konsultacji z Radą Podatkową – średni czas wydania 178 dni (lecz w niektórych przypadkach nawet rok),

Estonia	30 dni, 60 w uzasadnionych przypadkach,
Finlandia	brak limitu, celem jest wydawanie rozstrzygnięć w 6 tygodni, w rzeczywistości w ciągu 7 tygodni, lub 4 od uzupełnienia wniosku,
Francja	3 miesiące,
Grecja	50 dni, + 10 dni kiedy jest zaangażowany więcej niż jeden departament. W przypadku przekroczenia terminu, na wniosek wnioskodawcy przysługuje rekompensata,
Hiszpania	6 miesięcy,
Holandia	Rotterdam – celem jest 8 tygodni, średni czas wydania 40 dni, organy lokalne – brak określonych ram czasowych,
Litwa	90 dni kalendarzowych (do 1 lipca 2013r. – wnioski otrzymane po tej dacie już tylko 60 dni). Możliwość przedłużenia o kolejne 60 dni w przypadku konieczności dodatkowych wyjaśnień. Średni czas wydania 75 dni,
Malta	średni czas wydania 10-60 dni roboczych. Organ ma 30 dni od wpływu wniosku na wezwanie do uzupełnienia lub na wydanie rozstrzygnięcia, lub 30 dni na wydanie licząc od wpływu uzupełnienia. Nie istnieje instytucja milczącej interpretacji,
Portugalia	150 dni zwykle interpretacje (nie istnieje instytucja milczącej interpretacji, ale przysługuje wtedy ochrona – brak odsetek karnych itp.), 120 dni „rozstrzygnięcia przyspieszone” (istnieje instytucja milczącej interpretacji). W przypadku „rozstrzygnięć przyspieszonych” administracja podatkowa musi przed upływem 30 dni potwierdzić, że uznaje je za „przyspieszone” i określić wysokość należnej opłaty, którą wnioskodawca musi uiścić do 5 dni,
Rumunia	90 dni, lub dłużej w przypadku wezwań. Średni czas wydania 120 dni (4 miesiące),
Słowenia	do 6 miesięcy,
Szwecja	brak limitu, średni czas wydania 3 miesiące,
Turcja	do 45 dni, czasem dłużej, nie istnieje instytucja milczącej interpretacji,
Węgry	pierwszy etap 60 dni od wpływu wniosku lub jego uzupełnienia + czasami kolejne 60 dni. W przypadku „procedury przyspieszonej” zamiast 60, 30 dni,
Wielka Brytania	28 dni, ale średni czas wydania w 8 dni,
Włochy	120 dni od wpływu wniosku lub jego uzupełnienia, istnieje instytucja milczącej interpretacji.

Opłaty

1. Belgia
2. Bułgaria
3. Chorwacja
4. Cypr
5. Francja
6. Grecja
7. Hiszpania
8. Holandia
9. Irlandia
10. Litwa
11. Luxemburg
12. Malta
13. Słowenia
14. Turcja
15. Wielka Brytania
16. Włochy

1. Czechy - 400 euro
2. Dania - 40 euro
3. Polska - 10 euro
4. Rumunia - 1.000 euro



1. Austria
2. Estonia
3. Finlandia
4. Portugalia
5. Szwecja
6. Węgry

Polska jest jedynym krajem, który pobiera opłatę za rozstrzygnięcia, które nie są wiążące. Ponadto obecny polski model plasuje nas w grupie nielicznych krajów, które zdecydowały się pobierać opłatę za wydawanie interpretacji indywidualnej w stałej wysokości.

Spośród metod ustalania opłat zmiennych trudno wyróżnić dominującą koncepcję. Często kryterium „wyceny” stanowi rodzaj podatku, w zakresie którego ma zostać wydane rozstrzygnięcie, lecz również w roli kryterium pojawiają się: rodzaj wnioskującego podmiotu, wartość obrotów wnioskodawcy, rodzaj organu, do którego kierowany jest wniosek, czasochłonność rozpatrzenia wniosku, rodzaj lub wartość transakcji będącej przedmiotem wniosku czy też czas oczekiwania na wydanie rozstrzygnięcia.

Na uwagę zasługuje fakt, iż opłaty bywają również pobierane w przypadkach, kiedy wydawane jest rozstrzygnięcie inne, niż merytoryczne.

kraj	widelki opłat (w euro) ¹⁵	metoda określenia opłaty zmiennej (w euro)
Austria	1.500-20.000	1.500 podstawowa stawka, 3.000 kiedy obrót wnioskodawcy 400.000-699.999, 5.000-> 700.000-9.679.999, 10.000-> 9.680.000-38.499.999, 20.000-> 38.500.000 lub kiedy wnioskodawca jest członkiem grupy przedsiębiorstw, z których jedno jest zobowiązane do sporządzania rocznych skonsolidowanych sprawozdań finansowych. 500 kiedy interpretacja nie zostaje wydana z powodów braków formalnych lub z powodu wycofania wniosku przez wnioskodawcę.
Estonia	192-767	767 osoby prawne, 192 osoby fizyczne.
Finlandia	175-3.000	Wydawane przez Radę: 1.800 dla firm lub w zakresie CIT i VAT, 700 za inne, zaś 3.000 kiedy sprawa wymaga więcej niż 30 godzin pracy, administracja podatkowa: 900 dla firm lub za CIT, 300 inne dochodowe, 1.800 kiedy sprawa wymaga więcej niż 30 godzin pracy, 175 za VAT, 300 za podatek od spadków i darowizn. Oba organy: 80 w przypadku nie wydania (odmowy).
Portugalia	0-25.500	Zwykle bezpłatnie, „przyspieszone” płatne: od 2.550 do 25.500
Szwecja	0-2.320	Podatki pośrednie – bezpłatnie, podatki bezpośrednie 116-2.320 w zależności od złożoności sprawy.
Węgry	do 105.000	- Pojedynczy kontrakt pomiędzy dwoma określonymi podmiotami 1 % wartości transakcji w widelkach pomiędzy 3.500 a 28.000 (rozszerzona ochrona / procedura przyspieszona: x 3), - Zespół transakcji pomiędzy wieloma podmiotami lub jeden „rodzaj” kontraktu pomiędzy wnioskodawcą a anonimowymi kontrahentami 35.000 (rozszerzona ochrona / procedura przyspieszona: x 3).

¹⁵ Informacje zostały pierwotnie przedstawione w euro, w innych przypadkach dokonano przeliczeń według kursów średnich zgodnie z tabelą NBP z dnia 23 października 2012 r.

3. PODSUMOWANIE WARSZTATÓW

Oprócz powyżej przedstawionych informacji dotyczących już funkcjonujących granicą rozwiązań, warto również poświęcić chwilę uwagi na poznanie opinii pracowników zagranicznych administracji podatkowych w zakresie oceny istniejących rozwiązań jak również oczekiwań co do możliwych zmian czy nawet tylko wyobrażeń optymalnego modelu. Podczas warsztatów towarzyszących konferencji „Advance rulings” jedną z kontrowersyjnych kwestii była odpłatność za udzielenie interpretacji indywidualnych. W większości krajów tego rodzaju opłaty nie są pobierane, dlatego na uwagę zasługuje przedstawiana przez reprezentantów tych krajów argumentacja (bez polemiki). Pierwszy powód można określić w pewnym sensie jako „ideowy”, najczęściej powtarzającą się opinią była bowiem ta, iż administracja podatkowa jest służbą publiczną i właśnie bezpłatność usług odróżnia ją od sektora prywatnego. Po za tym podnoszono, iż nie jest właściwe, aby podatnik ponosił dodatkowe koszty kiedy zwraca się o wskazówki, w jaki sposób ma uregulować swoje zobowiązania na rzecz państwa.

Z punktu widzenia zarządzania na uwagę zasługuje argument, iż odpłatność nie jest precyzyjnym narzędziem kształtowania popytu – lepszą formą kształtowania popytu jest zarządzanie listą tematów na które udzielane są odpowiedzi (lub wykluczeń).

Na marginesie, w ramach anegdoty, warto również wspomnieć podniesione wątpliwości, czy w przypadku opłaty symbolicznej, czyli takiej jaką mamy w Polsce, koszty poboru, czy weryfikacji tej opłaty nie są wyższe od niej samej.

Większa zgodność panuje co do wyobrażeń pracowników administracji podatkowych na temat idealnego modelu systemu wspomagania podatników w realizacji ich zobowiązań podatkowych.

Powszechnie, za optymalne rozwiązanie uznano taką sytuację, w której klienci mogą korzystać ze wsparcia administracji podatkowej w zakresie wyjaśniania powstających wątpliwości podatkowych za pośrednictwem co najmniej trzech kanałów:

1. po pierwsze telefonicznie,
2. po drugie bezpłatne informacje udzielane w formie pisemnej, czy e-mailowej, ale dotyczące prostszych zagadnień, czy też nie oferujące ochrony prawnej (zasada „proste pytania bezpłatnie”),
3. oraz trzeci, odrębny produkt – właśnie interpretacje, które mogą być odpłatne (ale z pewnością nie powinna to być opłata o stałej wysokości), ponieważ po pierwsze związane są określonymi skutkami prawnymi – (tzn. w zależności od przyjętych w określonym kraju rozwiązań są bądź wiążące, bądź pełnią funkcję ochronną) i które wszystkim powinny dotyczyć kwestii naprawdę budzących wątpliwości.

Model oferujący wiele kanałów komunikacji powinien na poziomie podstawowym oferować opracowania jak najprostsze w odbiorze, np. jasno i przystępnie napisane broszurki, informacje na stronach www. Katalog w ten sposób udostępnianych informacji powinien rozwiewać większość najczęściej pojawiających się wątpliwości z zakresu prawa podatkowego.

Kolejnym „poziomem” powinny być kanały informacyjne dedykowane *zindywidualizowanym* wątpliwościom klientów – rozmowy telefoniczne, zapytania e-mailowe oraz chaty, a nawet Twitter.

Te dwie pierwsze grupy informacji (ogólne i zindywidualizowane) powinny być dostępne bezpłatnie w zakresie prostych zagadnień. Ich funkcją powinno być także *zmniejszanie* liczby klientów, którzy zdecydują się podjąć decyzję o złożeniu wniosku o interpretację indywidualną.

Zastanawiano się również nad kwestią publikacji interpretacji – niektóre kraje podnosiły, że specyfika działalności pewnych podmiotów i tak pozwala na ich identyfikację po usunięciu danych osobowych. Jeśli administracja podatkowa uznaje, iż określona sprawa zasługuje na publikację, właściwsze byłoby, kiedy by w takich przypadkach zostały opracowane materiały informacyjne, zapewniające innym klientom większy komfort lektury i przejrzystość niż wprost przytoczona sytuacja innego podmiotu (jak to ma miejsce np. Polsce).

Raczej skłaniano się ku centralizacji, ze względu na kwestię zachowania jednolitości. Ponadto raczej jednogłośnie zgadzano się, że interpretacje powinny być wiążące dla administracji podatkowej. Z prawem zaskarżenia jeśli interpretacja jest jednostronnym aktem, natomiast bez prawa zaskarżenia, jeśli ma formę porozumienia, czy została opracowana w toku negocjacji, jak to jest przyjęte w niektórych krajach.

Końcowo zauważyć należy, że opracowywanie rozstrzygnięć polegające na *prowadzeniu negocjacji* w tej chwili jest jeszcze rozwiązaniem funkcjonującym w mniejszości krajów, lecz jest kwestią czasu, kiedy aby uzyskały one większą popularność. Takie szczególne relacje pomiędzy administracją podatkową a podmiotami takimi jak doradcy podatkowi i „duzi podatnicy”, będą się rozwijać bowiem pod podwójnym naciskiem – po pierwsze samych klientów, lecz również ze względu na okoliczność, iż tego rodzaju ścisła współpraca generuje określone korzyści po stronie administracji podatkowej, w tym w szczególności w zakresie zarządzania ryzykiem.

Forum on Tax Administration, specjalistyczna komórka funkcjonująca przy OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development* – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), w której skład wchodzi eksperci podatkowi z krajów członkowskich OECD, rekomenduje administracjom podatkowym kształtowanie takich systemów podatkowych, w których zaufanie i współpraca pomiędzy administracją podatkową podatnikami pozwoli na budowanie zaawansowanych związków.¹⁶ W podobnym duchu wypowiada się Komisja Europejska.

Tego rodzaju zmiany wymagają jednak w pierwszej kolejności zmiany mentalności – zarówno administracji podatkowej jak i części samych podatników. Holendrzy zauważyli, że takim porozumieniom towarzyszyć musi świadomość „*obopólnej rezygnacji z pewnych praw – administracji podatkowej i wnioskodawcy – w zamian za uzyskanie większej pewności*”. Jednocześnie takie negocjacje budzą również wiele wątpliwości natury prawnej: „*Jest to narzędzie zapewniające pewność stosowania prawa, które jednocześnie stwarza niepewność co do ograniczeń prawnych, kwalifikacji prawnej i prawnych konsekwencji*” (Belgia).

Źródło: kwerenda własna na temat systemów wydawania interpretacji podatkowych: dane nadesłane przez uczestników konferencji Fiscalis pt. „Advance rulings” Kraków 2-4 października 2012 r., opracowania powstałe podczas towarzyszących konferencji warsztatów oraz dane pozyskiwane samodzielnie po zakończeniu ww. konferencji (październik i listopad 2012 r.), wizyta w centrali szwedzkiej administracji podatkowej (Skatteverket) w Sztokholmie, 13-15 maja 2013 r., wizyta w centrali szwedzkiej informacji podatkowej (Skatteupplysningen) w Linköping, 4-6 listopada 2013 r. oraz kwerenda własna na temat systemów funkcjonowania Contact Centres: dane nadesłane przez uczestników warsztatów IOTA pt. „Contact Centres”, Wilno, 14-16 maja 2014 r. oraz opracowania powstałe podczas towarzyszących konferencji warsztatów (maj 2014 r.). Materiały zostały wykorzystane uprzednio w materiale szkoleniowym dla pracowników Biura Krajowej Informacji Podatkowej w Bielsku-Białej (2012 r.), w sprawozdaniach (dostępnych na Intranecie AP) „E-usługi w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych – strategie portali internetowych oraz doświadczenia praktyczne” (czerwiec 2013 r.), „Zarządzanie informacją podatkową – obsługa e-mail” (grudzień 2013 r.) oraz „Contact Centres – warsztaty” (czerwiec 2014 r.). Opracowanie Patrycja Hasse-gren

¹⁶ por. „*Study into the Role of Tax Intermediaries*”, ISBN-978-92-64-04179-0 © OECD 2008



KOMISJA
EUROPEJSKA

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

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r.

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu
konwergencji na 2014 r.**

{SWD(2014) 422 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski na 2014 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2014 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej²,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego³,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² COM(2014) 422 final.

³ P7_TA(2014)0128 i P7_TA(2014)0129.

- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzję co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Polskę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2012-2016.
- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego⁴, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Tego samego dnia Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania⁵, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) W dniu 24 kwietnia 2014 r. Polska przedłożyła krajowy program reform na 2014 r., a w dniu 30 kwietnia 2014 r. – program konwergencji na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (8) Celem strategii budżetowej nakreślonej w programie konwergencji na 2014 r. jest zmniejszenie deficytu do poziomu niższego niż określona w Traktacie wartość odniesienia 3 % PKB w terminie do 2015 r. oraz osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2018 r. Średniookresowy cel budżetowy (-1 % PKB w kategoriach strukturalnych) jest bardziej rygorystyczny od wymogów paktu stabilności i wzrostu. Przedstawione w programie konwergencji na 2014 r. cele dotyczące deficytu nominalnego są spójne z terminową korektą nadmiernego deficytu. Ponadto, chociaż (ponownie obliczona) korekta strukturalna w 2014 r. jest zgodna z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, jest ona niższa od poziomu wymaganego w 2015 r. W latach następujących po planowanej korekcie nadmiernego deficytu planowana (ponownie obliczona) roczna korekta zmierzająca do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego jest niższa od poziomu wymaganego w pakcie stabilności i wzrostu. Cele programu są zatem częściowo zgodne z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie objętym programem nie przekroczy 60 % PKB. Polskie władze przewidują ostry spadek długu z 57,1 % PKB w 2013 r. do 49,5 % PKB w 2014 r., głównie dzięki znacznemu jednorazowemu transferowi aktywów funduszy emerytalnych, oraz utrzymanie go na tym poziomie w 2015 r. Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w

⁴ COM(2013) 800 final.

⁵ COM(2013) 790 final.

programie jest realistyczny w odniesieniu do 2014 r., lecz optymistyczny na 2015 r., w którym przewiduje się szybsze tempo wzrostu realnego PKB (3,8 %), niż to przewidziano w prognozie Komisji z wiosny 2014 r. (3,4 %). Rada – na podstawie własnej oceny programu i prognozy Komisji oraz zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 – jest zdania, że chociaż oczekuje się, iż Polska nie przekroczy pułapu deficytu nominalnego zaleconego przez Radę na 2014 r., to trwała korekta nadmiernego deficytu w 2015 r., a następnie odpowiednia ścieżka korekty zmierzająca do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego są obarczone ryzykiem.

- (9) Aby zapewnić powodzenie strategii konsolidacji budżetowej, ważne jest jej poparcie kompleksowymi reformami strukturalnymi. Niewielki udział wydatków pobudzających wzrost (na edukację, badania i innowacje) hamuje długoterminowe perspektywy wzrostu. Z powodu starzenia się społeczeństwa spodziewane jest znaczne zwiększenie wydatków na opiekę zdrowotną w perspektywie średnio- i długoterminowej. Wynikające z tego obciążenie dla finansów publicznych można byłoby zmniejszyć, a przy tym poprawić dostęp do opieki zdrowotnej przez wzmocnienie opieki podstawowej i systemów skierowań oraz wykorzystanie możliwości wzrostu oszczędności w opiece szpitalnej. Problemem jest wciąż niski poziom przestrzegania przepisów prawa podatkowego, zwłaszcza jeśli chodzi o skuteczność administracji podatkowej oraz poziom obciążenia administracyjnego podatników. W Polsce funkcjonuje rozbudowany system obniżonych stawek VAT, co przyczynia się do największej w UE luki w polityce dotyczącej podatku VAT. Konsekwencją tej sytuacji są straty dochodów i zwiększone koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Stosunkowo niski jest poziom opodatkowania energii. W ostatnim czasie podjęto działania służące usprawnieniu polskich ram budżetowych. Niemniej jednak korzystne dla tych ram byłoby ustanowienie w pełni niezależnej rady budżetowej, odpowiedzialnej za przeprowadzanie w trybie *ex-ante* kontroli zgodności z regułami fiskalnymi, oceny prognoz makroekonomicznych i budżetowych oraz analizy długoterminowej stabilności finansów publicznych, a także dokonywanie *ex-post* oceny zgodności z regułami fiskalnymi.
- (10) W ostatnim roku stopniowo wzrastała stopa bezrobocia osób młodych, co po części wynika z utrzymującego się niedopasowania wyników kształcenia do potrzeb rynku pracy, a także z rosnącego odsetka młodych ludzi, którzy nie uczą się, nie pracują ani nie szkolą. Pomimo trwającej reformy systemu kształcenia i szkolenia zawodowego zachodzi potrzeba dalszego ułatwienia dostępu do dobrej jakości programów przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, a także zacieśniania współpracy między szkołami a pracodawcami oraz dotarcia z pomocą do młodych ludzi, którzy nie są nigdzie zarejestrowani, zgodnie z celami gwarancji dla młodzieży. Dostosowanie umiejętności do wymogów rynku pracy jest również szczególnie ważne w kontekście uczenia się przez całe życie, bowiem uczestnictwo w takich programach jest wciąż bardzo niskie, zwłaszcza w przypadku pracowników w starszym wieku, których kompetencje są często nieaktualne. Utrzymuje się segmentacja rynku pracy, którą charakteryzuje rozpowszechnione korzystanie z zatrudnienia na czas określony, w tym z umów cywilnoprawnych. Zatrudnienie na czas określony jest szczególnie powszechne wśród młodych ludzi. Choć często twierdzi się, że zatrudnienie na czas określony umożliwia bezrobotnym wejście na rynek pracy z perspektywą otrzymania stałej umowy, to jednak w przypadku większości pracowników w Polsce tak się nie dzieje, bowiem odsetek takich osób przechodzących do zatrudnienia na czas nieokreślony jest wciąż niski, co negatywnie wpływa na wydajność i jakość kapitału ludzkiego.

- (11) Nadal niski jest współczynnik aktywności zawodowej kobiet. Polska przedsięwzięła różne środki w celu zwiększenia zatrudnienia kobiet, polegające m.in. na poprawie dostępności usług opieki nad małymi dziećmi (żłobków) oraz zwiększeniu finansowania przedszkoli ze środków publicznych, aby zachęcić rodziców do objęcia dzieci edukacją przedszkolną. Niemniej jednak dostępność usług opieki nad małymi dziećmi jest wciąż niewielka, zwłaszcza na obszarach wiejskich, a ponadto utrzymują się różnice w dostępie do edukacji przedszkolnej. Niski jest też wciąż współczynnik aktywności zawodowej osób starszych w Polsce. Znacznie ograniczono możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, ale niezbędne są dalsze wysiłki, aby zwiększyć szanse zatrudnienia pracowników w starszym wieku oraz przedłużyć faktyczny okres aktywności zawodowej. Nierozwiązana pozostaje wciąż kwestia reformy specjalnych programów emerytalnych dla górników i rolników. System rolniczych ubezpieczeń społecznych (KRUS) tworzy zachęty dla drobnych producentów rolnych do pozostania w tym sektorze, co skutkuje ukrytym bezrobociem na obszarach wiejskich oraz pobudza gospodarkę nieformalną. Górnicy nadal korzystają z przywilejów pod względem uprawnień emerytalnych oraz minimalnego wymaganego okresu zatrudnienia. Oba te systemy emerytalne są przeszkodą dla sektorowej i terytorialnej mobilności zawodowej.
- (12) Polska należy do państw UE o najniższym poziomie wydatków na badania i rozwój oraz jest jednym z państw uzyskujących najgorsze wyniki pod względem wskaźników szerzej pojętej innowacyjności. Szczególnie niskie są nakłady na badania i rozwój ze środków prywatnych. Do niskich wydatków na badania i rozwój dochodzi słaba aktywność przedsiębiorstw w dziedzinie badań i innowacji, a także otoczenie biznesu, które niedostatecznie sprzyja innowacjom. System wspierania innowacji w Polsce jest nastawiony na unikanie ryzyka i opiera się głównie na dotacjach, które wspierają transfer i absorpcję technologii, lecz nie wywierają istotnego wpływu na prawdziwie nowatorskie innowacje. Istniejące bodźce podatkowe dla badań i rozwoju są nieskuteczne w promowaniu wewnętrznych prac badawczo-rozwojowych w sektorze prywatnym i są wykorzystywane tylko przez duże przedsiębiorstwa. Polskie przedsiębiorstwa polegają w dużej mierze na absorpcji technologii. Choć był to dotąd skuteczny sposób zapewnienia większej wydajności i wzrostu gospodarczego, Polsce potrzebne jest teraz przedstawienie się na model w większym stopniu oparty na rodzimych innowacjach. Podniesienie zdolności innowacyjnych polskich przedsiębiorstw, lepsze powiązania między nauką a przemysłem oraz opracowanie ukierunkowanych narzędzi dostosowanych do całego cyklu innowacji nadal stanowią wyzwanie.
- (13) Poprawa efektywności energetycznej we wszystkich sektorach polskiej gospodarki mogłaby przynieść bardzo duże zyski, które przyczyniłyby się do pobudzenia wzrostu gospodarczego, poprawy konkurencyjności i ograniczenia zależności energetycznej Polski. Krajowe moce wytwórcze w sektorze energetycznym są przestarzałe, a sieć elektroenergetyczna jest nadal przeciążona, ale realizacja projektów służących zwiększeniu przepustowości połączeń wzajemnych z sąsiednimi państwami członkowskimi postępuje. Głównym problemem na rynku gazu ziemnego pozostaje brak dywersyfikacji i konkurencji.
- (14) Słabo rozwinięta infrastruktura transportu i szerokopasmowego internetu w Polsce w dalszym ciągu stanowi istotną przeszkodę dla wzrostu gospodarczego. Konieczne są zwłaszcza znaczące inwestycje w podupadającą sieć kolejową, aby poprawić konkurencyjność sektora kolejowego i uzyskać lepszą równowagę pomiędzy transportem drogowym a kolejowym. Obecnie tylko jedna trzecia z 20 000 km

użytkowanych linii kolejowych jest w dobrym stanie technicznym. Utrzymują się problemy z terminową realizacją projektów w dziedzinie kolejnictwa. Usprawnienie gospodarowania odpadami pozwoliłoby zwiększyć zasobooszczędność.

- (15) Egzekwowanie umów w Polsce jest czasochłonne, a procedura uzyskania pozwolenia na budowę – długotrwała i uciążliwa. Wysokie są koszty przestrzegania przepisów prawa podatkowego, co jest dużym problemem w zakresie otoczenia biznesu. Polska poczyniła znaczne postępy w realizacji ambitnej reformy ułatwiającej dostęp do zawodów regulowanych.
- (16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polskiej polityki gospodarczej. Komisja dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Polsce, ale także stopień przestrzegania przepisów i wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–6.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Polski, a jej opinia⁶ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2014-2015 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie strategii budżetowej, aby zapewnić trwałą korektę nadmiernego deficytu do 2015 r., przez osiągnięcie korekty strukturalnej określonej w zaleceniu Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Po skorygowaniu nadmiernego deficytu i do czasu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego – dążenie do rocznej korekty strukturalnej w wysokości 0,5 % PKB jako wartości odniesienia. Trwała korekta nierównowagi budżetowej wymaga wiarygodnego wdrażania ambitnych reform strukturalnych w celu zwiększenia zdolności dostosowawczej gospodarki oraz pobudzenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W związku z tym – zminimalizowanie cięć w inwestycjach pobudzających wzrost gospodarczy, lepsze ukierunkowanie polityki społecznej oraz poprawę opłacalności wydatków i ogólnej efektywności sektora opieki zdrowotnej, zwiększenie bazy podatkowej przez rozwiązanie problemu rozbudowanego systemu obniżonych stawek VAT, a także poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego, zwłaszcza przez usprawnienie skuteczności administracji podatkowej. Ustanowienie niezależnej rady budżetowej.
2. Zwiększenie wysiłków na rzecz zmniejszenia bezrobocia osób młodych, w szczególności przez lepsze dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy, zwiększenie dostępności programów przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, usprawnienie pomocy dla niezarejestrowanych osób młodych oraz zacieśnianie współpracy między szkołami a pracodawcami, zgodnie z celami gwarancji dla młodzieży. Zwiększenie uczestnictwa osób dorosłych w uczeniu się przez całe życie w celu dostosowania podaży umiejętności do popytu na nie. Zwalczanie segmentacji rynku pracy przez zwiększenie wysiłków na rzecz zapewnienia łatwiejszego przechodzenia z zatrudnienia na czas określony do stałego

⁶ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

zatrudnienia oraz przez ograniczenie nadmiernego wykorzystywania umów cywilnoprawnych.

3. Kontynuowanie starań w celu podniesienia współczynnika aktywności zawodowej kobiet, w szczególności przez dążenie do zwiększenia dostępności wysokiej jakości, przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i edukacji przedszkolnej oraz zapewnienie stabilnego finansowania. Włączenie rolników do powszechnego systemu emerytalnego, poczynając od przyspieszenia tworzenia systemu szacowania i rejestracji dochodów rolników. Stopniowe wycofanie specjalnego systemu emerytalnego dla górników w celu włączenia ich do powszechnego systemu emerytalnego. Poparcie ogólnej reformy emerytalnej nasileniem działań na rzecz zwiększenia szans starszych pracowników na zatrudnienie, tak aby podnieść wiek dezaktywizacji zawodowej.
4. Poprawę skuteczności bodźców podatkowych we wspieraniu badań i rozwoju w sektorze prywatnym w ramach dążenia do zacieśnienia powiązań między polityką w obszarach badań, innowacji i przemysłu, a także lepsze dostosowanie istniejących instrumentów do poszczególnych etapów cyklu innowacji.
5. Odnowienie i rozbudowę mocy wytwórczych oraz poprawę efektywności w całym łańcuchu energetycznym. Przyspieszenie i rozszerzenie rozbudowy sieci elektroenergetycznej, w tym transgranicznych połączeń międzysystemowych z sąsiednimi państwami członkowskimi, oraz rozbudowy gazociągu międzysystemowego z Litwą. Zapewnienie skutecznej realizacji projektów inwestycyjnych w dziedzinie kolejnictwa bez dalszych opóźnień i poprawa zdolności administracyjnych w tym sektorze. Przyspieszenie starań na rzecz zwiększenia zasięgu łączności szerokopasmowej. Poprawę gospodarowania odpadami.
6. Podjęcie dalszych działań w celu poprawy otoczenia biznesu przez uproszczenie egzekwowania umów i wymogów dotyczących pozwoleń na budowę. Zwiększenie wysiłków na rzecz ograniczenia kosztów i czasu związanych z przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego przez przedsiębiorstwa. Dokończenie będącej w toku reformy, której celem jest ułatwienie dostępu do zawodów regulowanych.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*



KOMISJA
EUROPEJSKA

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

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

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

Towarzyszący dokumentowi:

Zalecenie ZALECENIE RADY

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

{COM(2014) 422 final}

SPIS TREŚCI

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

STRESZCZENIE

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

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

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

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

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

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

1. WSTĘP

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

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

W kontekście zaleceń z 2013 r., rocznej analizie wzrostu gospodarczego oraz sprawozdania przedkładanego w ramach mechanizmu ostrzegania Polska przedstawiła w dniu 24 kwietnia 2014 r. aktualizację krajowego programu reform i programu konwergencji. Programy te zawierają szczegółowe informacje na temat postępów poczynionych od lipca 2013 r. oraz na temat planów rządu. Informacje przedstawione w tych programach stanowią podstawę oceny zawartej w niniejszym dokumencie roboczym służb Komisji. Krajowy program reform był przedmiotem szeroko zakrojonego procesu konsultacji z udziałem różnych zainteresowanych stron, w tym m.in. przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Jeśli chodzi o program konwergencji, przeprowadzono jedynie konsultacje w ograniczonym zakresie, z udziałem ekspertów.

2. SYTUACJA I PERSPEKTYWY GOSPODARCZE

Sytuacja gospodarcza

¹ COM(2013) 800 final.

² COM(2013) 790 final.

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

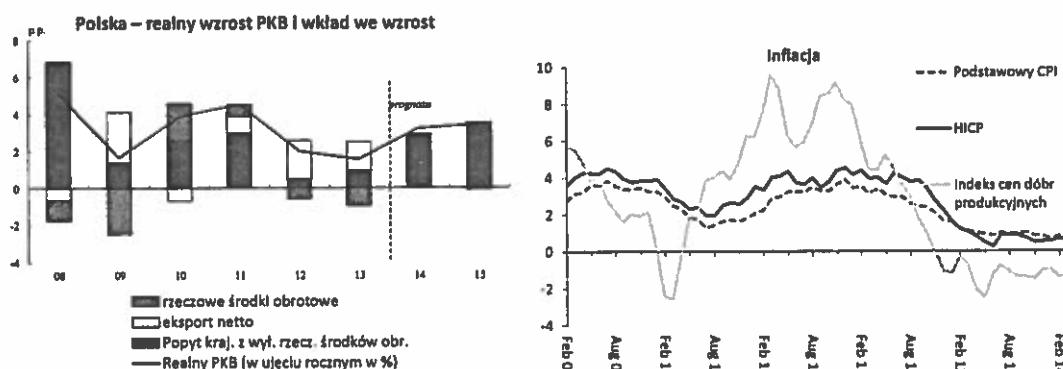
Pod koniec 2013 r. odnotowano ponowny wzrost aktywności gospodarczej, któremu sprzyjało ogólne ożywienie globalnej koniunktury. Po słabej pierwszej połowie roku w drugiej połowie 2013 r. zaobserwowano poprawę aktywności gospodarczej, co zaowocowało wzrostem realnego PKB o 1,6 % w skali roku. Wynik ten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

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

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

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

Wykres 1: Główne wskaźniki makroekonomiczne



Prognoza gospodarcza

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

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

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

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

3. WYZWANIA I OCENA AGENDY POLITYCZNEJ

3.1. Polityka budżetowa i opodatkowanie

Rozwój sytuacji budżetowej oraz dynamika zadłużenia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rubryka 1. Główne środki budżetowe

Dochody	Wydatki
2014 r.	
• Zmiana systemowej reformy emerytalnej: transfer aktywów z prywatnych funduszy emerytalnych (+9 %) (jednorazowy)* • Zmiana systemowej reformy emerytalnej: „suwak” (+0,3 %)* • Zmiana systemowej reformy emerytalnej: wyższe składki na ubezpieczenia społeczne (+0,2 %) • Środki służące poprawie przestrzegania przepisów prawa podatkowego oraz skuteczności administracji podatkowej (0,1 %)	• Ograniczenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę (-0,2 %) • Stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego (-0,1 %) • Zmiana systemowej reformy emerytalnej: niższe koszty finansowania dłużnego z powodu transferu aktywów emerytalnych (-0,4 %) • Częściowe zamrożenie wynagrodzeń w sektorze publicznym (-0,1 %)
2015 r.	
• Zmiana systemowej reformy emerytalnej: „suwak” (+0,2 %)* • Zmiana systemowej reformy emerytalnej: wyższe składki na ubezpieczenia społeczne (+0,5 %) • Środki służące poprawie przestrzegania przepisów prawa podatkowego oraz skuteczności administracji podatkowej (0,1 %)	• Ograniczenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę (-0,2 %) • Stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego (-0,2 %) • Częściowe zamrożenie wynagrodzeń w sektorze publicznym (-0,1 %)
Uwaga: Przedstawiony w tabeli wpływ na budżet jest wpływem zgłoszonym w programie, tj. przez władze krajowe. Wartość dodatnia oznacza, że w wyniku danego środka dochody/wydatki rosną. W tabeli ujęto środki, których wpływ wyniesie co najmniej 0,1 % PKB. * Środki te mają wpływ na dochody według reguł ESA 95, lecz nie będą traktowane w ten sposób na mocy przepisów ESA 2010.	

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

Ramka 2. Procedura nadmiernego deficytu w odniesieniu do Polski

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

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

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

Zwrócono się też do władz Polski o:

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

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

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

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

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

Ramy budżetowe

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

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

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

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

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

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

Długoterminowa stabilność finansów publicznych

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

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

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

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

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

System podatkowy

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

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

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

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

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

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

Ramka 3. Dochody z VAT w Polsce w ostatnich latach

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

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

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

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

¹² Prognozy służb Komisji.

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

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

3.2. Sektor finansowy

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

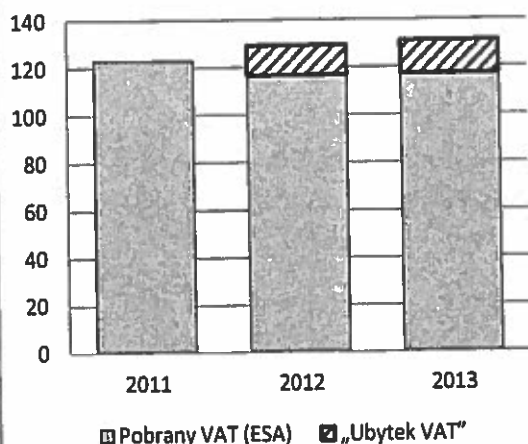
Polska wprowadziła środki, aby zaradzić ryzyku kredytowemu w sektorze bankowym, zgodnie z zaleceniami wydanymi przez polską Komisję Nadzoru Kredytowego. Kredyty mieszkaniowe mogą być udzielane wyłącznie w walucie, w której dłużnik uzyskuje swoje dochody. Ograniczono także termin spłaty kredytów hipotecznych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

Polska poczyniła dalsze postępy w rozwiązaniu problemu niedopasowania poziomu płynności w sektorze bankowym. Średnie niedopasowanie poziomu płynności w sektorze bankowym (różnica między kredytami udzielonymi krajowym sektorom niefinansowym a depozytami) spadło z 15,4 % w grudniu 2012 r. do 12,6 % we wrześniu 2013 r., po tym jak stopniowe ograniczanie zadłużenia przez zagraniczne banki macierzyste skłoniło ostatecznie banki krajowe do konkurencji o depozyty. Aby przeciwdziałać pozostałej zależności od kapitału zagranicznego i finansowania krótkoterminowego, zarówno polski bank centralny (NBP), jak i organ nadzoru finansowego aktywnie monitorują sytuację finansową banków i podejmują kroki mające na celu ożywienie rynku długoterminowych- papierów wartościowych emitowanych przez banki.

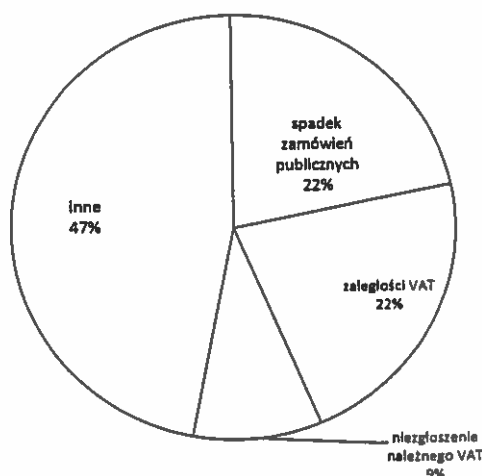
Polska poczyniła pewne postępy w zakresie ułatwienia dostępu do kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw. W 2013 r. Polska wprowadziła program gwarancji *de minimis* dla MŚP na zabezpieczenie spłaty kredytu obrotowego. Program ten został bardzo dobrze przyjęty i w drugiej połowie roku został rozszerzony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

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

Dochody z VAT w latach 2011–2013



„Ubytek VAT” w 2012 r. – przyczyny



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

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

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

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

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

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

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

3.3. Rynek pracy¹⁶, edukacja i polityka społeczna

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

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

Polityka rynku pracy

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

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

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

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

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

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

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

Ramka 4. Realizacja programu gwarancji dla młodzieży w Polsce

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Polityka edukacyjna

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

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

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

Polityka społeczna

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

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

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

3.4. Środki strukturalne sprzyjające trwałemu wzrostowi i konkurencyjności

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

Ramka 5. Wyniki polskiego eksportu

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

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

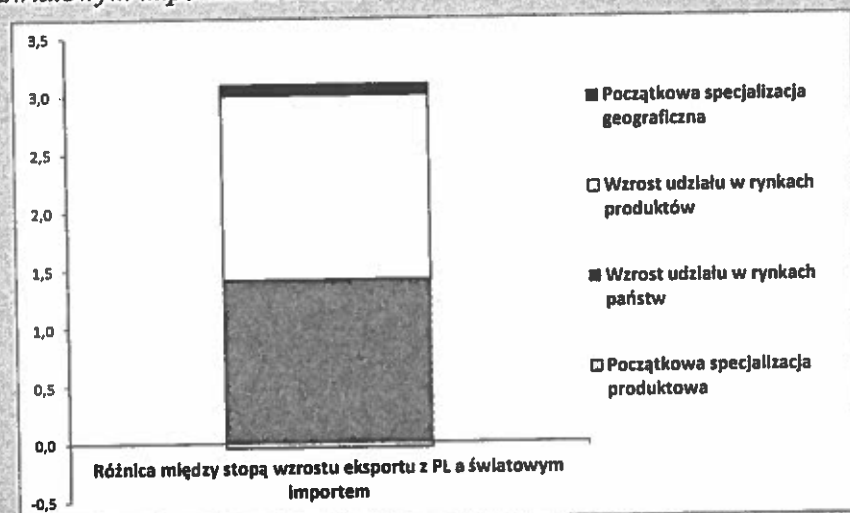
Początkowa specjalizacja produktowa nie była korzystna (wykres 5.1). Polski eksport koncentrował się głównie na produktach charakteryzujących się niskim wzrostem światowego

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

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

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

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



Źródło: ONZ Comtrade

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

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

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

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

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

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

Infrastruktura transportowa

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

Badania i rozwój oraz innowacje

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

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

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

Ramka 6. Luka innowacyjna w polskiej gospodarce

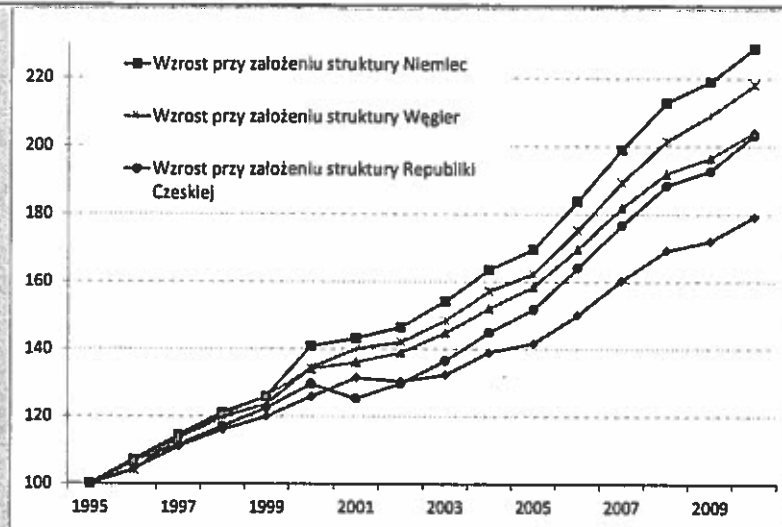
Polska jest jedynym państwem UE, które przetrwało kryzys bez skurczenia gospodarki w ujęciu zagregowanym. Jednym z głównych wyzwań na przyszłość jest przejście z modelu wzrostu opartego na korzystnej konkurencyjności kosztowej w sektorach o niskim lub średnim poziomie zaawansowania technologii do sektorów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

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

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

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

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

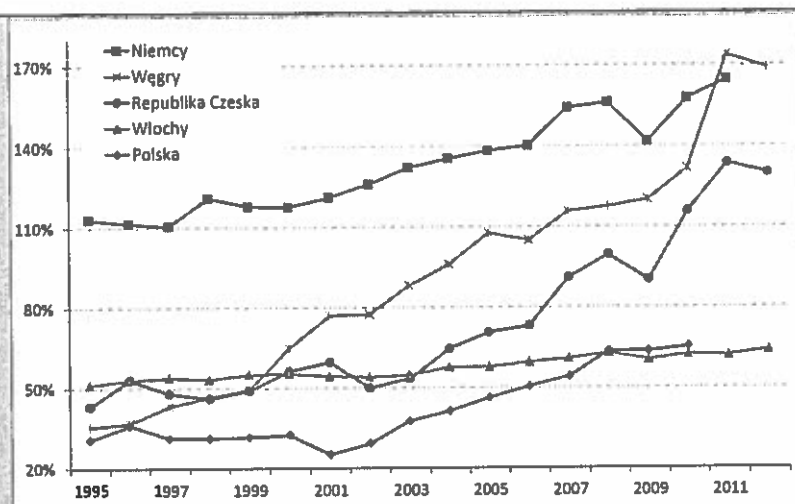


Źródło: Służby Komisji

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

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

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



Źródło: Służby Komisji

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

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

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

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

Technologie informacyjno-komunikacyjne

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

Środowisko i energia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁷ Miliony ton oleju ekwiwalentnego.

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

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

Usługi świadczone w ramach wolnych zawodów i konkurencja

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

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

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

Tabela: Wskaźniki strukturalne, cele i potencjalny wpływ na PKB³⁸

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

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

3.5. Modernizacja administracji publicznej

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Wnioski

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

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

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

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

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

TABELA PRZEGLĄDOWA⁴³

Zobowiązania z 2013 r.	Streszczenie oceny
Zalecenia dla poszczególnych krajów	
Zalecenie 1: Wzmocnienie i wdrożenie strategii budżetowej na rok 2013 i kolejne lata, wspieranej odpowiednimi konkretnymi działaniami w roku 2013 i 2014, w celu zapewnienia trwałej i terminowej korekty nadmiernego deficytu do 2014 r. oraz osiągnięcia wysiłku fiskalnego określonego w zaleceniach Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Trwała korekta nierównowagi budżetowej wymaga wiarygodnego wdrożenia ambitnych reform strukturalnych, które zwiększyłyby zdolności dostosowawcze oraz pobudziłyby wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Po skorygowaniu nadmiernego deficytu – kontynuowanie konsolidacji strukturalnej, która umożliwi Polsce osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2016 r. Zminimalizowanie – w celu poprawy jakości finansów publicznych – cięć w inwestycjach pobudzających wzrost gospodarczy, dokonanie przeglądu wydatków w celu lepszego ukierunkowania polityki społecznej oraz zwiększenie oszczędności kosztowej i efektywności wydatków na opiekę zdrowotną. Poprawa przestrzegania przepisów podatkowych, w szczególności przez zwiększenie skuteczności administracji podatkowej.	Polska poczyniła pewne postępy w realizacji zalecenia 1: • Do jesieni 2013 r. postęp w zakresie terminowej korekty nadmiernego deficytu był ograniczony. Od tego czasu, a także w następstwie nowego zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, sytuacja w zakresie finansów publicznych poprawiła się dzięki wyższemu od oczekiwanego wzrostowi gospodarczemu oraz pewnym dodatkowym środkom z zakresu polityki. Według prognozy Komisji z wiosny 2014 r. saldo nominalne i poprawa salda strukturalnego w 2014 r. mają być zgodne z nowym zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Aby zapewnić trwałą korektę nadmiernego deficytu w 2015 r., konieczne są dalsze działania konsolidacyjne. • Ograniczony postęp w zakresie lepszego ukierunkowania polityki społecznej. Zapowiedziano pewne środki służące reformie systemu zabezpieczenia społecznego, ale brak dalszych działań. • Ograniczony postęp w zakresie poprawy opłacalności i efektywności wydatków w sektorze ochrony zdrowia. Wprowadzono pewne środki dotyczące oceny kwalifikowalności pacjentów do objęcia systemem refundacji leków. • Pewien postęp w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego oraz zwiększenia skuteczności administracji podatkowej. Organom podatkowym udostępniono więcej informacji pochodzących z ksiąg wieczystych oraz wprowadzono odwrotne obciążenie w zakresie VAT w przypadku niektórych produktów. Wprowadzono jedną bazę danych zawierającą identyfikacyjne numery podatkowe oraz zapowiedziano zmiany w strukturze organizacyjnej

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

	administracji podatkowej.
Zalecenie 2: Zapewnienie wdrożenia w 2013 r. trwale obowiązującej reguły wydatkowej zgodnej z zasadami europejskiego systemu rachunków. Przyjęcie środków służących wzmocnieniu mechanizmów rocznej i średniookresowej koordynacji budżetowej na różnych poziomach administracji.	Polska poczyniła znaczne postępy w realizacji zalecenia 2: • Znaczny postęp we wdrożeniu stabilizującej (trwalej) reguły wydatkowej. Reguła została przyjęta. • Znaczny postęp we wprowadzaniu środków wzmacniających koordynację między różnymi szczeblami instytucji rządowych i samorządowych. Przy ustalaniu poziomu wydatków nowa stabilizująca reguła wydatkowa uwzględnia wydatki instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym; dotychczasowe jednolite limity obowiązujące samorządy lokalne zostały zastąpione indywidualnymi progami zadłużenia; przyjęto przepisy dotyczące programów naprawczych dla samorządów lokalnych w przypadku przekroczenia indywidualnych progów zadłużenia; przyjęto jednolity rodzaj długoterminowej prognozy finansowej dla instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym.
Zalecenie 3: Zwiększenie wysiłków na rzecz obniżenia bezrobocia osób młodych, na przykład poprzez gwarancję dla młodzieży, zwiększenie dostępności przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, zacieśnienie współpracy szkół i pracodawców oraz poprawę jakości nauczania. Przyjęcie projektu strategii na rzecz uczenia się przez całe życie. Zwalczanie ubóstwa pracujących oraz segmentacji rynku pracy przez lepsze przechodzenie z zatrudnienia na czas określony do stałego zatrudnienia oraz ograniczenie nadmiernego wykorzystania umów cywilnoprawnych.	Polska poczyniła pewne postępy w realizacji zalecenia 3: • Pewien postęp w działaniach na rzecz redukcji bezrobocia osób młodych. W grudniu 2013 r. przedstawiono plan wdrożenia gwarancji dla młodzieży, a w kwietniu 2014 r. – jego zaktualizowaną wersję. • Pewien postęp w zwiększaniu dostępności przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy. Realizacja reformy systemu kształcenia i szkolenia zawodowego jest w toku. • Pewien postęp w zacieśnianiu współpracy między szkołami a pracodawcami. Trwa modernizacja podstawowych programów nauczania w celu dostosowania ich do potrzeb pracodawców. • Znaczny postęp w poprawie jakości nauczania. W planach jest system monitorowania karier zawodowych absolwentów uczelni krajowych i przewiduje się szybsze ścieżki umożliwiające osobom dorosłym ukończenie studiów wyższych. • Znaczny postęp w zakresie strategii na rzecz uczenia się przez całe życie. We wrześniu 2013 r. przyjęto strategię na rzecz uczenia się przez całe życie, lecz jej wdrożenie jeszcze nie nastąpiło. • Ograniczony postęp w zwalczaniu ubóstwa pracujących. Wprowadzono podwyżkę ustawowej płacy minimalnej. • Żadnych postępów w zwalczaniu

Zalecenie 4: Kontynuowanie wysiłków na rzecz zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy, szczególnie przez inwestowanie w wysokiej jakości, przystępną cenowo opiekę nad dziećmi i nauczanie przedszkolne, oraz przez zapewnienie stabilnego finansowania i wykwalifikowanego personelu. Podjęcie regularnych działań na rzecz zreformowania systemu zabezpieczenia społecznego rolników, KRUS, w celu poprawy międzysektorowej mobilności pracowników. Stopniowa rezygnacja ze specjalnego systemu emerytalnego górników w celu jego zintegrowania z powszechnym systemem emerytalnym. Wsparcie ogólnej reformy emerytalnej za pomocą środków zwiększających szanse starszych pracowników na zatrudnienie, tak aby podnieść wiek dezaktywizacji zawodowej.	segmentacji rynku pracy. Polska poczyniła pewne postępy w realizacji zalecenia 4: • Pewien postęp w zwiększeniu współczynnika aktywności zawodowej kobiet. Polska zamierza do 2017 r. zapewnić każdemu kwalifikującemu się do tego dziecku miejsce w placówce wychowania przedszkolnego i zaplanowała zwiększenie finansowania na ten cel. Liczba miejsc w placówkach opieki nad małymi dziećmi jest wciąż niewystarczająca w stosunku do potrzeb. • Nie odnotowano żadnych postępów w zakresie stopniowego wycofywania specjalnego systemu emerytalnego dla rolników i górników. • Pewien postęp w promowaniu szans na zatrudnienie pracowników w starszym wieku. Przyjęto strategię na rzecz uczenia się przez całe życie i zapowiedziano wdrożenie konkretnych środków w projekcie programu: „Solidarność pokoleń 50+”.
Zalecenie 5: Przedsięwzięcie dodatkowych środków w celu stworzenia otoczenia biznesu sprzyjającego innowacjom poprzez skoordynowanie polityki w obszarach badań, innowacji i przemysłu, dalszy rozwój instrumentów rewolwingowych i zachęt podatkowych, a także lepsze dostosowanie istniejących instrumentów do poszczególnych etapów cyklu innowacji.	Polska poczyniła ograniczone postępy w realizacji zalecenia 5: • Pewien postęp w zacieśnianiu powiązań między polityką w dziedzinach nauki, innowacji i przemysłu. Przyjęto Program Rozwoju Przedsiębiorstw, Program Operacyjny Inteligentny Rozwój na lata 2014-2020 oraz Krajową strategię inteligentnej specjalizacji. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) wdraża i koordynuje wiele projektów współpracy i instrumentów finansowych angażujących środowisko akademickie i biznesowe. • Ograniczony postęp w dalszym rozwijaniu instrumentów rewolwingowych. W Programie Rozwoju Przedsiębiorstw proponuje się nowy system wsparcia instrumentów finansowych dla badań i rozwoju. • Ograniczony postęp w reformowaniu bodźców podatkowych w dziedzinie badań i rozwoju. W Programie Rozwoju Przedsiębiorstw zapowiedziano wprowadzenie ulg podatkowych dla innowacyjnych projektów. • Ograniczony postęp w lepszym ukierunkowaniu istniejących instrumentów. Aby wypełnić wskazane luki, wprowadzono nowe instrumenty wsparcia, takie jak wsparcie dla innowacyjnego kapitału (NCBR oraz Krajowy Fundusz Kapitałowy). Program Rozwoju Przedsiębiorstw oraz programy

	objęte nowymi wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014-2020 zawierają szereg środków usprawniających wsparcie dla całego cyklu innowacji.
Zalecenie 6: Odnowienie i rozbudowa mocy wytwórczych oraz poprawa efektywności w całym łańcuchu energii. Przyspieszenie i rozszerzenie rozbudowy sieci energetycznej, w tym transgranicznych połączeń międzysystemowych, oraz wyeliminowanie przeszkód dla transgranicznego handlu energią elektryczną. Wzmocnienie konkurencji w sektorze gazu przez wycofanie cen regulowanych. Wzmocnienie roli i zasobów urzędu sprawującego nadzór nad rynkiem kolejowym oraz zapewnienie skutecznego i bezzwłocznego wdrożenia projektów inwestycyjnych w kolejnictwie. Przyspieszenie starań na rzecz zwiększenia zasięgu łączności szerokopasmowej. Poprawa gospodarki odpadami i gospodarki wodnej.	Polska poczyniła ograniczone postępy w realizacji zalecenia 6: • Ograniczony postęp w zakresie produkcji energii i efektywności energetycznej. Zapoczątkowano system białych certyfikatów, ale ogólnie poziom efektywności energetycznej jest niski. • Pewien postęp w rozbudowie sieci elektroenergetycznej. Osiągnięto postęp w umożliwieniu przepływów wstecznych. Przyjęto- krótkoterminowe rozwiązania dotyczące nieplanowych przepływów kołowych przez polską sieć elektroenergetyczną, a transgraniczne połączenia międzysystemowe energii elektrycznej są w trakcie rozbudowy. • Ograniczony postęp w zakresie stopniowego znoszenia cen regulowanych. Regulacja cen jest kontynuowana na detalicznym rynku gazu oraz utrzymywana wobec większości odbiorców przemysłowych. • Ograniczony postęp w zakresie inwestycji i infrastruktury w kolejnictwie. W przypadku wielu projektów postęp jest wciąż powolny i źle planowany. Budżet urzędu sprawującego nadzór nad rynkiem kolejowym został jednak zwiększony w 2013 r. i wprowadzono pewne zmiany przepisów prawnych. • Ograniczony postęp dotyczący zasięgu łączności szerokopasmowej. Nadal niski jest poziom absorpcji funduszy z programu rozwoju obszarów wiejskich, a przydzielanie zakresów częstotliwości operatorom sieci telefonii komórkowej zostało opóźnione. • Pewien postęp w zakresie poprawy gospodarowania odpadami i gospodarki wodnej. Wdrożono ustawę o odpadach, pojawiają się jednak dalsze ograniczenia spowodowane niedostatecznym selektywnym gromadzeniem odpadów i infrastrukturą niedostosowaną do ich alternatywnego przetwarzania.
Zalecenie 7: Dalsze działanie na rzecz poprawy otoczenia biznesu przez uproszczenie egzekwowania umów i wymogów dotyczących pozwoleń na budowę oraz przez obniżenie kosztów przestrzegania przepisów podatkowych. Przyjęcie i wdrożenie planowanej liberalizacji dostępu do usług świadczonych w ramach wolnych zawodów.	Polska poczyniła pewne postępy w realizacji zalecenia 7: • Pewien postęp w uproszczeniu egzekwowania umów. Wprowadzono niektóre procedury elektroniczne, przyspieszono procedury dochodzenia roszczeń i częściej korzysta się z procedury mediacji. Wskaźnik

	zakończonych spraw dotyczących egzekwowania umów wzrósł do 99 %. • Ograniczony postęp w upraszczaniu warunków ubiegania się o pozwolenia na budowę: Zaproponowano nowelizację Prawa budowlanego dotyczącą głównie pozwoleń na budowę domów mieszkalnych. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego ma przedstawić propozycje kompleksowej reformy pod koniec 2014 r. • Ograniczony postęp w redukcji kosztów przestrzegania przepisów podatkowych. Wprowadzono zmiany w strukturze organizacyjnej administracji podatkowej, które mają doprowadzić do reformy zwanej „e-Podatkami”, oraz ogłoszono ramy prawne stworzenia portalu podatkowego. • Znaczny postęp w ułatwieniu dostępu do zawodów regulowanych. W pełni wdrożono pierwszą z trzech planowanych transz reformy, a kolejne mają być realizowane w ciągu 2014 r.
--	--

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

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

ZALĄCZNIK

Standardowe tabele

Tabela I. Wskaźniki makroekonomiczne

	1996– 2000	2001– 2005	2006– 2010	2011	2012	2013	2014	2015
Podstawowe wskaźniki								
Stopa wzrostu PKB	5,4	3,1	4,7	4,5	2,0	1,6	3,2	3,4
Luka produktowa ¹	1,7	-3,3	2,1	1,9	0,4	-1,2	-1,2	-1,2
HICP (roczna zmiana w %)	11,0	2,7	2,9	3,9	3,7	0,8	1,1	1,9
Popyt krajowy (roczna zmiana w %) ²	6,7	2,2	5,0	3,6	-0,1	0,0	3,3	3,6
Stopa bezrobocia (% siły roboczej) ³	12,5	19,0	9,7	9,7	10,1	10,3	9,9	9,5
Nakłady brutto na środki trwałe (w % PKB)	22,9	18,8	20,9	20,2	19,2	18,4	18,7	19,5
Oszczędności narodowe brutto	20,1	16,8	17,5	17,6	17,1	17,1	17,6	17,8
Sektor instytucji rządowych i samorządowych								
Wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-)	-3,8	-5,2	-4,9	-5,1	-3,9	-4,3	5,7	-2,9
Zadłużenie brutto	40,3	43,9	49,1	56,2	55,6	57,0	49,2	50,0
Aktywa finansowe netto	-6,0	-22,5	-20,9	-32,5	-33,6	nd.	nd.	nd.
Dochody ogółem	41,3	38,6	39,0	38,4	38,3	37,5	47,0	38,3
Wydatki ogółem	45,1	43,8	43,9	43,4	42,2	41,9	41,3	41,2
z czego: odsetki	3,8	2,9	2,5	2,7	2,8	2,6	2,1	2,2
Przedsiębiorstwa (w % PKB)								
Wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-)	-5,4	-0,2	1,3	5,1	4,3	5,2	3,8	3,7
Aktywa finansowe netto; przedsiębiorstwa niefinansowe	-72,6	-75,6	-85,3	-78,6	-78,4	nd.	nd.	nd.
Aktywa finansowe netto; przedsiębiorstwa finansowe	10,8	5,8	-6,8	1,5	-5,7	nd.	nd.	nd.
Akumulacja brutto	15,9	11,1	12,4	11,7	10,8	10,4	10,9	11,4
Nadwyżka operacyjna brutto	15,3	18,9	22,7	24,1	24,3	24,2	24,4	24,1
Gospodarstwa domowe oraz instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych (w % PKB)								
Wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-)	5,5	2,7	0,1	-2,9	-1,6	-0,1	-8,7	-0,9
Aktywa finansowe netto	39,1	51,6	53,5	45,3	50,6	nd.	nd.	nd.
Płace i uposażenia brutto	35,3	33,6	32,6	31,9	31,5	31,6	31,5	31,4
Dochody z tytułu własności netto	5,5	5,1	3,3	2,8	2,9	2,7	2,9	2,9
Otrzymane transfery bieżące	20,3	20,6	19,4	18,7	18,6	19,1	19,4	19,8
Oszczędności brutto	9,9	7,5	4,7	1,3	3,1	4,0	4,0	3,4
Zagranica (w % PKB)								
Wierzytelności netto (+) lub zadłużenie netto (-)	-3,7	-2,6	-3,5	-2,7	-1,6	0,8	0,8	-0,1
Aktywa finansowe netto	29,1	41,2	60,4	65,9	68,6	nd.	nd.	nd.
Eksport towarów i usług netto	-4,5	-2,6	-2,0	-1,2	0,3	2,4	2,3	1,8
Dochody pierwotne z zagranicy netto	-0,6	-1,3	-3,1	-4,1	-4,3	-4,7	-4,7	-4,8
Transakcje kapitałowe netto	0,0	0,1	1,1	1,8	1,7	2,4	2,5	2,2
Sektor towarów i usług podlegających wymianie handlowej	52,3	51,5	50,8	51,0	52,0	52,6	nd.	nd.
Sektor towarów i usług niepodlegających wymianie	36,2	37,1	37,1	36,8	36,5	36,2	nd.	nd.
z czego: budownictwo i branża budowlana	7,3	5,7	6,7	7,2	6,6	5,8	nd.	nd.
Realny efektywny kurs walutowy (indeks, 2000=100)	102,9	103,4	105,0	101,0	97,3	98,0	99,2	99,5
Terms of trade – towary i usługi (indeks, 2000=100)	101,7	97,5	101,3	100,0	98,7	100,1	100,1	99,3
Wyniki eksportu (indeks, 2000=100)	79,0	92,4	112,1	121,6	125,7	130,3	130,8	131,3
Uwagi:								
¹ Luka produktowa stanowi odchylenie faktycznej wielkości produkcji krajowej brutto od wielkości produkcji potencjalnej.								
² Wskaźnik dotyczący popytu krajowego obejmuje zapasy.								
³ Osoby bezrobotne to osoby, które nie były zatrudnione, aktywnie poszukiwały pracy i były gotowe do jej podjęcia natychmiast lub w ciągu dwóch tygodni. Siła robocza to łączna liczba osób zatrudnionych i bezrobotnych. Stopa bezrobocia dotyczy grupy wiekowej od 15 do 74 lat.								
Źródła:								
wiosenna prognoza Komisji z 2014 r. (COA0); program konwergencji (CP).								

Tabela II. Porównanie sytuacji makroekonomicznej i prognoz

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

Tabela III. Struktura korekty budżetowej

(w % PKB)	2013	2014		2015		2016	2017	Zmiana: 2013–2017
	COM	COM	CP	COM ¹	CP	CP	CP	CP
Dochody	37,5	47,0	46,9	38,3	37,9	37,5	37,5	0,0
z czego:								
- podatki związane z produkcją i importem	12,6	12,6	12,6	12,6	12,4	12,1	11,7	-0,9
- podatki bieżące od dochodów, majątku	7,0	7,1	7,1	7,2	7,2	7,4	7,6	0,6
- składki na ubezpieczenia społeczne	12,2	12,4	12,4	12,7	12,6	12,6	12,5	0,3
- pozostałe (rezydualne)	5,7	14,8	14,8	5,8	5,7	5,4	5,7	0,0
Wydatki	41,9	41,3	41,1	41,2	40,4	39,3	38,7	-3,2
z czego:								
- wydatki pierwotne	39,2	39,2	39,0	39,0	38,2	37,2	36,6	-2,6
z czego:								
wynagrodzenie pracowników	9,3	9,2	9,2	9,2	9,0	8,8	8,6	-0,7
zużycie pośrednie	5,8	5,9	5,8	5,9	5,6	5,4	5,3	-0,5
transfery socjalne	16,9	17,1	16,9	16,9	16,5	16,3	16,2	-0,7
dotacje	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1
nakłady brutto na środki trwałe	3,9	3,8	3,9	3,9	3,9	3,6	3,5	-0,4
pozostałe (rezydualne)	2,9	2,8	2,9	2,7	2,9	2,9	2,7	-0,2
- wydatki z tytułu odsetek	2,6	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1	-0,5
Saldo sektora instytucji rządowych i	-4,3	5,7	5,8	-2,9	-2,5	-1,8	-1,2	3,1
Saldo pierwotne	-1,7	7,8	7,9	-0,7	-0,3	0,4	0,9	2,6
Działania jednorazowe oraz inne działania	0,0	9,0	9,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GGB z wyl. działań jednorazowych	-4,3	-3,3	-3,2	-2,9	-2,5	-1,8	-1,2	3,1
Luka produktowa ²	-1,2	-1,2	-1,4	-1,2	-1,2	-0,5	0,3	1,5
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany	-3,8	6,2	6,4	-2,4	-2,0	-1,6	-1,3	2,5
Saldo strukturalne (SB)³	-3,8	-2,8	-2,6	-2,4	-2,0	-1,6	-1,3	2,5
Zmiana salda strukturalnego	0,3	1,0	1,2	0,4	0,6	0,4	0,3	-
Średnia zmiana SB w okresie dwuletnim	1,0	0,6	0,8	0,7	0,9	0,5	0,3	-
Saldo strukturalne pierwotne³	-1,2	-0,7	-0,5	-0,2	0,2	0,5	0,8	1,9
Zmiana pierwotnego salda		0,5	0,6	0,5	0,7	0,3	0,3	-
Wartość odniesienia dotycząca								
Właściwa stopa referencyjna ⁴	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	-
Odchylenie ⁵ (w % PKB)	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	-
Średnie odchylenie w okresie dwuletnim (w	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	-
Uwagi: ¹ Przy założeniu niezmienniej polityki. ² Luka produktowa (w % potencjalnego PKB) i saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zgodnie z programem, przeliczone przez służby Komisji na podstawie zawartego w programie scenariusza i w oparciu o powszechnie przyjętą metodykę. ³ Saldo strukturalne (pierwotne) = saldo (pierwotne) w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne z wyłączeniem działań jednorazowych oraz innych działań tymczasowych. ⁴ Referencyjna średniookresowa stopa potencjalnego wzrostu PKB (Standardowa) stopa referencyjna stosowana jest od roku t+1, o ile dane państwo osiągnęło swój MTO w roku t. Nizsza stopa jest stosowana w okresie dokonywania przez to państwo korekty w celu osiągnięcia MTO, również w roku t. Stopy referencyjne właściwe począwszy od roku 2014 zostały zaktualizowane w roku 2013. ⁵ Odchylenie – od właściwej stopy referencyjnej – stopy wzrostu wydatków publicznych po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów i prawnie przewidziany wzrost dochodów. Sumę wydatków uwzględnioną w wartości odniesienia dotyczącej wydatków obliczono zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką. Znak minus oznacza, że wzrost wydatków przekracza właściwą stopę referencyjną. Źródło: program konwergencji (CP); włosenna prognoza Komisji z 2014 r. (COM); wyliczenia Komisji.								

Tabela IV. Dynamika zadłużenia

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

Tabela V. Wskaźniki dotyczące stabilności

	Polska			Unia Europejska		
	Scenariusz na 2013 r.	Scenariusz zakładający niezmienioną politykę	Scenariusz zawarty w programie konwergencji	Scenariusz na 2013 r.	Scenariusz zakładający niezmienioną politykę	Scenariusz zawarty w programie konwergencji
S2*	3,3	2,5	1,4	2,4	2,4	0,7
z czego:						
wyjściowa sytuacja budżetowa (IBP)	2,4	1,4	0,1	0,5	0,4	-1,3
dlugoterminowe koszty starzenia się społeczeństwa	0,9	1,1	1,3	1,9	2,0	2,0
z czego:						
emerytury	-0,9	-0,8	-0,5	0,7	0,8	0,9
opieka zdrowotna	1,5	1,5	1,4	0,9	0,9	0,8
opieka długoterminowa	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
inne	-0,3	-0,2	-0,1	-0,4	-0,4	-0,3
S1**	1,1	0,2	-1,3	1,5	1,7	-0,2
z czego:						
wyjściowa sytuacja budżetowa (IBP)	1,3	0,6	-0,7	-0,2	-0,4	-2,0
wymóg dotyczący zadłużenia (DR)	-0,2	-0,6	-1,1	1,5	1,8	1,5
dlugoterminowe koszty starzenia się społeczeństwa	0,0	0,2	0,4	0,2	0,3	0,3
S0 (zagrożenie napięciem budżetowym)***	0,27					
Zadłużenie w % PKB (2013)	57,0			88,9		
Wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa jako odsetek PKB (2013)	20,3			25,8		

Źródło: Komisja Europejska, prognoza konwergencji na 2014 r.

Uwaga: Scenariusz na 2013 r. odzwierciedla łuk w długookresowej stabilności finansów publicznych przy założeniu, że sytuacja budżetowa będzie się zmieniać do 2013 r. zgodnie z wiosenną prognozą Komisji z 2014 r. Scenariusz zakładający niezmienioną politykę odzwierciedla łuk w długookresowej stabilności finansów publicznych przy założeniu, że sytuacja budżetowa będzie się zmieniać do 2015 r. zgodnie z wiosenną prognozą Komisji z 2014 r. Scenariusz zawarty w programie stabilności odzwierciedla łuk w długookresowej stabilności finansów publicznych przy założeniu, że plany budżetowe zawarte w programie zostaną w pełni zrealizowane. Dane dotyczące wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa pochodzą ze sprawozdań na temat starzenia się społeczeństwa z 2012 r.

* Wskaźnik łuku w długookresowej stabilności finansów publicznych (S2) pokazuje natychmiastową i stałą korektę wymaganą do przestrzegania międzyokresowego ograniczenia budżetowego, w tym koszty starzenia się społeczeństwa. Wskaźnik S2 składa się z dwóch komponentów: i) wyjściowej sytuacji budżetowej (IBP), która pokazuje łuk w saldzie pierwotnym stabilizującym dług oraz ii) dodatkowej korekty wymaganej z powodu kosztów starzenia się społeczeństwa. Głównym założeniem przyjętym przy obliczaniu S2 jest to, że w nieskończonej perspektywie wzrost wskaźnika zadłużenia jest związany różnicą stóp procentowych (tzn. różnicą między nominalnymi a realnymi stopami wzrostu), z czego niekiedy wynika, że wskaźnik zadłużenia spadnie poniżej określonego w Traktacie UE kryterium długu na poziomie 60 %. Dla celów wskaźnika S2 zastosowano następujące progi: i) jeśli S2 wynosi mniej niż 2, ryzyko dotyczące danego państwa uważa się za niskie; ii) jeśli S2 wynosi między 2 a 6, ryzyko dotyczące danego państwa uważa się za średnie oraz iii) jeśli S2 wynosi więcej niż 6, ryzyko dotyczące tego państwa uważa się za wysokie.

** Wskaźnik łuku w średniookresowej stabilności finansów publicznych (S1) pokazuje, jaka korekta z góry jest wymagana w okresie do 2020 r. pod względem trwałej poprawy strukturalnego salda pierwotnego, a następnie utrzymania przez następne dziesięciolecie, aby wskaźnik zadłużenia wrócił do poziomu 60 % PKB w 2030 r., w tym finansowanie do wyznaczonej daty docelowej wszelkich dodatkowych wydatków wynikających ze starzenia się społeczeństwa. Do oceny stały wyzwania w zakresie stabilności finansów publicznych użyto następujących progów: i) jeśli S1 wynosi mniej niż zero, ryzyko dotyczące danego państwa uważa się za niskie; ii) jeśli wymagana jest strukturalna korekta salda pierwotnego wynosząca do 0,5 p.p. PKB rocznie do 2020 r. po ostatnim roku objętym wiosenną prognozą z 2014 r. (czyli po 2015 r.), co wskazywałoby na skumulowaną korektę w wysokości 2,5 p.p., ryzyko dotyczące tego państwa uważa się za średnie oraz iii) jeśli S1 wynosi więcej niż 2,5 (tj. konieczna jest korekta strukturalna przekraczająca 0,5 p.p. PKB rocznie), ryzyko dotyczące tego państwa uważa się za wysokie.

*** Wskaźnik S0 odzwierciedla aktualne dane dotyczące młk, jaką odgrywają zmienne konkurencyjności fakalnej i finansowej w stwarzaniu potencjalnych zagrożeń budżetowych. Metodyka dotycząca wskaźnika S0 diametralnie różni się od tej stosowanej do wskaźników S1 i S2. Inaczej niż w przypadku tych dwóch wskaźników, wskaźnik S0 nie jest wynikiem obliczenia wymaganej korekty budżetowej, lecz złożonym wskaźnikiem służącym określeniu ewentualnego napięcia budżetowego w perspektywie krótkoterminowej. Progowa wartość krytyczną w przypadku wskaźnika S0 jest 0,43.

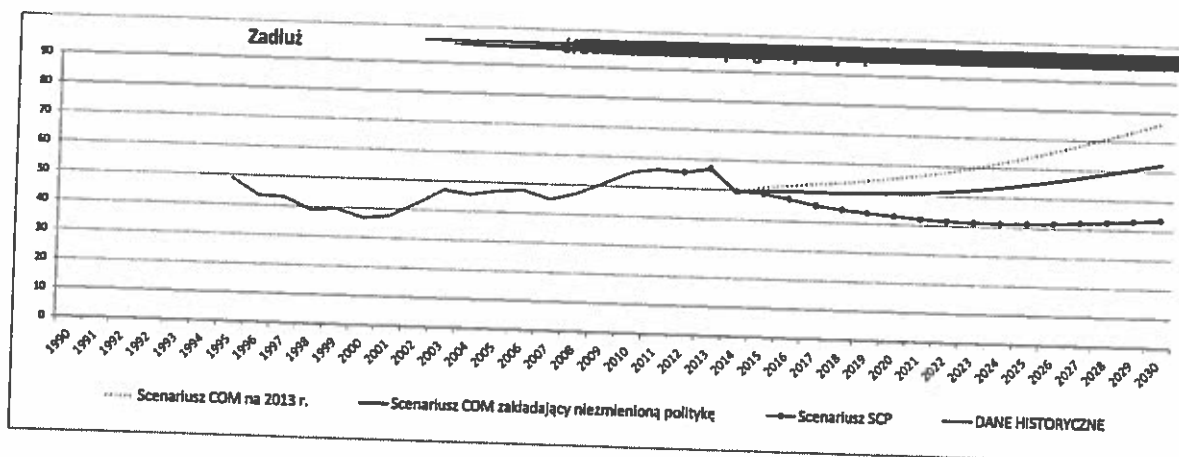


Tabela VI. Wskaźniki dotyczące opodatkowania

	2002	2006	2008	2010	2011	2012
Łączne dochody podatkowe (w tym faktyczne składki na ubezpieczenia społeczne, w % PKB)	32,7	33,8	34,3	31,8	32,3	32,5
Podział według funkcji gospodarczej (w % PKB)¹						
Spożycie	11,9	12,7	13,0	12,5	12,6	11,8
z czego:						
- VAT	7,2	8,1	8,0	7,8	8,0	7,3
- akcyza na wyroby tytoniowe i alkoholowe	1,9	1,9	2,2	2,0	1,9	1,8
- energia	2,0	2,3	2,2	2,2	2,1	2,2
- pozostałe (rezidualne)	0,8	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5
- zatrudniona siła robocza	12,7	12,6	11,9	11,2	11,6	12,3
- niezatrudniona siła robocza	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
- dochody kapitałowe i dochody z działalności gospodarczej	5,8	6,2	6,9	5,8	5,8	6,1
Zapasy kapitału/majątku	1,9	1,9	1,7	1,6	1,6	1,6
p.m. Podatki środowiskowe ²	2,4	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5
Skuteczność VAT³						
Rzeczywiste dochody z VAT w % teoretycznych dochodów według stawki podstawowej	42,1	50,9	50,6	48,7	49,2	44,2
Uwaga: 1. Dochody podatkowe podzielono według funkcji gospodarczej, tj. w zależności od tego, czy opodatkowane jest spożycie, płace czy kapitał. Bardziej szczegółowe wyjaśnienia zawarto w publikacji Komisji Europejskiej z 2014 r. pt. „Taxation trends in the European Union”. 2. Do tej kategorii należą podatki od energii, transportu i zanieczyszczeń oraz zasoby zawarte w podatkach od spożycia i kapitału. 3. Skuteczność VAT mierzona jest za pomocą wskaźnika dochodów z VAT. Jest to stosunek rzeczywistych dochodów z VAT do dochodów, które uzyskano by w przypadku stosowania VAT według stawki podstawowej do wszystkich (krajowych) wydatków na spożycie, będących niedoskonałą miarą teoretycznej bazy „czystego” VAT. Niski wskaźnik może oznaczać zmniejszenie bazy podatkowej z powodu dużych zwolnień podatkowych, stosowania obniżonych stawek do szerokiego zakresu towarów i usług („luki w polityce dotyczącej VAT”), lub braku poboru całości należnego podatku z powodu np. oszustw podatkowych („luki w poborze podatku”). Należy zauważyć, że względna wielkość zakupów transgranicznych w porównaniu ze spożyciem krajowym również wpływa na wartość wskaźnika, zwłaszcza w państwach o mniejszej gospodarce. Zob. publikacja Komisji Europejskiej z 2012 r. pt. „Tax Reforms in EU Member States and OECD (2012), Consumption tax trends for a more detailed discussion”.						
Źródło: Komisja						

Tabela VII. Wskaźniki dotyczące rynku finansowego

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

Tabela VIII. Rynek pracy i wskaźniki społeczne

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

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

Tabela IX. Wyniki rynku produktowego i wskaźniki dotyczące polityki

Wskaźniki wyników	2004–2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wydajność pracy ¹ w gospodarce ogółem (roczny wzrost w %)	1,8	1,5	6,6	3,9	1,9	nd.
Wydajność pracy ¹ w przemyśle wytwórczym (roczny wzrost w %)	5,2	9,5	14,4	7,8	2,9	nd.
Wydajność pracy ¹ w sektorze sieci elektroenergetycznych, gazowych i wodociągowych (roczny wzrost w %)	-1,1	-9,7	23,8	14,2	9,7	nd.
Wydajność pracy ¹ w budownictwie (roczny wzrost w %)	-2,3	5,6	11,6	9,5	-0,3	nd.
Wskaźnik udzielanych patentów w przemyśle wytwórczym ² (liczba patentów EPO dzielona przez wartość dodaną brutto tego przemysłu)	9,8	16,5	18,9	21,2	nd.	nd.
Wskaźniki dotyczące polityki	2004–2008	2009	2010	2011	2012	2013
Egzekwowanie umów ³ (w dniach)	924,0	830	830	830	685	685
Czas potrzebny na rozpoczęcie działalności gospodarczej ³ (w dniach)	31,0	32	32	32	32	30
Wydatki na badania i rozwój (w % PKB)	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	nd.
Osoby z wyższym wykształceniem (% ludności w wieku od 30 do 34 lat)	24,9	32,8	34,8	36,5	39,1	40,5
Całkowite wydatki publiczne na edukację (w % PKB)	5,2	5,1	5,2	4,9	nd.	nd.
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Poziom regulacji rynku produktowego ⁴ , ogółem (wskaźnik: 0=brak regulacji; 6=najwyższy poziom regulacji)	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Poziom regulacji rynku produktowego ⁴ , sprzedaż detaliczna (wskaźnik: 0=brak regulacji; 6=najwyższy poziom regulacji)	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Poziom regulacji rynku produktowego ⁴ , sektory sieciowe ⁵ (wskaźnik: 0=brak regulacji; 6=najwyższy poziom regulacji)	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Uwagi: ¹ Wydajność pracy definiuje się jako wartość dodaną brutto (w cenach stałych) dzieloną przez liczbę zatrudnionych. ² Dane dotyczące patentów odnoszą się do zgłoszeń patentowych otrzymywanych przez Europejski Urząd Patentowy (EPO). Są one sumowane według roku ich otrzymania przez EPO i klasyfikowane według miejsca zamieszkania wynalazcy, z użyciem wartości ułamkowych, jeśli jest wielu wynalazców, lub międzynarodowej klasyfikacji patentowej, aby zapobiec podwójnemu przyporządkowaniu tego samego patentu. ³ Metodę wraz z jej założeniami dotyczące tego wskaźnika przedstawiono szczegółowo na stronie internetowej http://www.doingbusiness.org/methodology. ⁴ Metodę dotyczącą poziomu regulacji rynku produktowego przedstawiono szczegółowo na stronie internetowej http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_34321_2367297_1_1_1_1,00.html. ⁵ Zagregowane dane dotyczące regulacji w sektorze sieci energetycznych, transportowych i komunikacyjnych. Źródło: Komisja, Bank Światowy – <i>Doing Business</i> (egzekwowanie umów i czas potrzebny na rozpoczęcie działalności gospodarczej) i OECD (wskaźniki regulacji rynku produktowego).						

Tabela X. Ekologiczny wzrost gospodarczy

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Źródło: OECD, Benefits and Wages Statistics.

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

