



# Przeglądy gospodarcze OECD

## POLSKA

MARZEC 2014





# Przeglądy gospodarcze OECD: Polska 2014

*Wylączną odpowiedzialność za jakość tłumaczenia oraz jego zgodność z oryginałem ponoszą autorzy niniejszego tłumaczenia. W przypadku wystąpienia jakiegokolwiek rozbieżności pomiędzy oryginalnym tekstem a tłumaczeniem wyłącznie treść tego pierwszego może być traktowana jako obowiązująca.*

*Niniejszy dokument i wszelkie zamieszczone w nim mapy pozostają bez uszczerbku dla statusu oraz suwerenności każdego terytorium, przebiegu granic międzynarodowych oraz nazwy każdego terytorium, miasta lub obszaru.*

Pierwotnie opublikowano przez OECD w języku angielskim i francuskim pod tytułami:

OECD Economic Surveys: Poland 2014

Études économiques de l'OCDE: Pologne 2014

© 2014 OECD

Wszystkie prawa zastrzeżone.

© 2014 Ministerstwo Gospodarki dla polskiej edycji

Zdjęcie na okładce: © Mateusz Pieniążek

ISBN 978-83-7789-274-9

*Dane statystyczne dot. Izraela są dostarczane przez odpowiednie władze izraelskie oraz na ich odpowiedzialność. Wykorzystywanie tych danych przez OECD odbywa się bez jakiegokolwiek przesądzenia prawnomiędzynarodowego statusu Wzgórz Golan, Wschodniej Jerozolimy oraz izraelskich osiedli na Zachodnim Brzegu Jordanu.*

Współpraca Wydawnicza: Instytut Technologii Eksploatacji – PIB w Radomiu

## *Spis treści*

<b>Podstawowe dane statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej (2012)</b> .....	7
<b>Streszczenie</b> .....	9
Najważniejsze spostrzeżenia .....	10
Główne zalecenia .....	11
<b>Ocena i zalecenia</b> .....	13
Prognozowany jest powrót wskaźników makroekonomicznych do wartości potencjalnych .....	15
Polityka pieniężna i finansowa .....	21
<i>Zalecenia w zakresie polityki pieniężnej i finansowej</i> .....	26
Polityka fiskalna .....	26
<i>Zalecenia w zakresie polityki fiskalnej</i> .....	31
Osiągnięcie zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego .....	32
<i>Zalecenia zorientowane na wzrost zatrudnienia</i> .....	41
<i>Zalecenia dotyczące wzmocnienia konkurencji na rynku produktowym</i> .....	47
Bibliografia .....	47
<b>Załącznik: Postępy w realizacji reform strukturalnych</b> .....	51

### **Rozdziały tematyczne**

<b>Rozdział 1. Usprawnienie rynku pracy</b> .....	61
Poprawa wyników w sferze zatrudnienia to klucz do lepszych perspektyw gospodarczych Polski .....	62
Wspieranie lepszej alokacji zasobów .....	66
Polityki rynku pracy na rzecz poprawy ogólnego zatrudnienia .....	71
Polityki skierowane do konkretnych grup pracowników .....	85
<i>Zalecenia zorientowane na wzrost zatrudnienia</i> .....	106
Bibliografia .....	108
<b>Rozdział 2. Wzmacnianie konkurencji</b> .....	111
Wzmacnianie konkurencji w celu stymulacji długoterminowego wzrostu ....	112
Polityka mająca na celu udoskonalenie ram regulacyjnych i zwiększenie konkurencyjności na rynku produktowym .....	117
Zróżnicowany postęp w różnych sektorach .....	132
<i>Zalecenia dotyczące zwiększenia konkurencji na rynku produktowym</i> .....	149
Bibliografia .....	150

**Ramki**

1. Zmiany w systemie emerytalnym w 2014 roku .....	28
1.1. Wpływ poziomu wykształcenia na wskaźniki zatrudnienia.....	93

**Tabele**

1. Wskaźniki makroekonomiczne – stan aktualny i prognoza .....	16
2. Zakładane wartości deficytu i wzrostu gospodarczego zawarte w programach konwergencji .....	28
3. Wpływ zmian w systemie emerytalnym na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych .....	29
1.1. Nakłady na polityki rynku pracy .....	83
1.2. Tablica wyników dla starszych pracowników (2002, 2007 i 2012) .....	101
1.3. Emerytury przyznane w 2011 r. – Zakład Ubezpieczeń Społecznych .....	102
2.1. Sprzedaż, zyski, aktywa i wartość rynkowa przedsiębiorstw państwowych jako % DNB, Forbes Global 2000.....	120
2.2. Państwo zamierza utrzymać kontrolę nad wybranymi przedsiębiorstwami państwowymi nawet w perspektywie długoterminowej.....	121
2.3. Rating urzędów ochrony konkurencji.....	125

**Wykresy**

1. Polska wyprzedziła inne kraje OECD pod względem wzrostu PKB.....	14
2. Prognozy demograficzne są niekorzystne.....	15
3. Prognozy przewidują ożywienie aktywności gospodarczej.....	17
4. Gwałtowna poprawa bilansu handlowego .....	17
5. Polska czerpie korzyści z konkurencyjnych kursów walut i umiarkowanych kosztów pracy .....	18
6. Rentowność obligacji skarbowych i udział posiadaczy zagranicznych.....	19
7. Rynek mieszkaniowy i zadłużenie prywatne.....	20
8. Rynek pracy niewiele skorzystał na niedawnym ożywieniu gospodarczym ...	21
9. Inflacja i polityka pieniężna.....	22
10. Sytuacja w sektorze bankowym.....	24
11. Uzależnienie od zagranicznych źródeł finansowania wciąż jest znaczące.....	25
12. Po poprawie w latach 2011–2012 stan finansów publicznych uległ pogorszeniu w 2013 roku .....	27
13. Wskaźniki społeczne .....	33
14. Wskaźniki środowiskowe.....	34
15. Wskaźniki rynku pracy (2012).....	35
16. Rynek pracy odznacza się silną segmentacją (2012) .....	37
17. Wskaźnik zatrudnienia kobiet jest niski, a motywacja do podjęcia pracy słaba.....	39
18. Wskaźniki zatrudnienia są szczególnie niskie w skrajnych grupach wiekowych.....	40
19. Renty ekonomiczne są znacznie wyższe niż w większości pozostałych krajów OECD .....	43
20. Udział państwa w gospodarce (2003 i 2013) .....	44
21. Procedury związane z rejestracją i niewypłacalnością firmy są kosztowne i czasochłonne .....	45
1.1. Wskaźniki rynku pracy (2012).....	63

1.2. Perspektywy demograficzne są niekorzystne .....	63
1.3. Ostatni wzrost miał niewielki wpływ na zatrudnienie.....	64
1.4. Wskaźniki zatrudnienia są szczególnie niskie na obu krańcach spektrum wiekowego (2012).....	65
1.5. Wskaźniki udziału starszych pracowników są niskie, szczególnie tych z niskim wykształceniem, mieszkających na oddalonych obszarach.....	66
1.6. Gospodarka nieformalna .....	70
1.7. Ochrona zatrudnienia (2013) .....	71
1.8. Rynek pracy jest mocno podzielony (2012) .....	72
1.9. Udział pracy i różnice w dochodach .....	75
1.10. Płaca minimalna .....	76
1.11. Zasiłek dla bezrobotnych nie jest wysoki .....	78
1.12. Ogólne stopy kompensacji netto są wysokie tylko dla osób uzyskujących w przeszłości niskie zarobki .....	79
1.13. Średni poziom klina podatkowego jest nieco powyżej średniej w OECD, natomiast krańcowy klin podatkowy znajduje się nieco poniżej tego poziomu (2011) .....	80
1.14. Publiczne nakłady na polityki rynku pracy są niskie (2011) .....	82
1.15. Wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet jest niski (2012) .....	85
1.16. System emerytalny jest szczodry dla kobiet.....	86
1.17. Polityki rodzinne mają negatywny wpływ na zatrudnienie wśród kobiet ....	88
1.18. Wskaźniki migracji.....	89
1.19. Bezrobocie wśród młodych ludzi .....	92
1.20. Poziom wykształcenia kształtuje perspektywy zatrudnienia w relatywnie istotny sposób.....	93
1.21. Młodzi ludzie są pesymistyczni co do swojej przyszłości .....	94
1.22. Stopa bezrobocia wśród młodych ludzi w dużym stopniu podlega wpływowi cyklicznych zmian .....	95
1.23. Udział w kształceniu pozaformalnym jest minimalny.....	97
1.24. Wskaźnik uczestnictwa w edukacji przedszkolnej rośnie, ale nadal jest niski .....	98
1.25. Wskaźniki zatrudnienia i współczynniki aktywności zawodowej wśród osób starszych wzrosły z niskich poziomów .....	100
1.26. Renty inwalidzkie .....	103
2.1. Średnia roczna dynamika PKP per capita w państwach OECD (2000–2011) .....	112
2.2. Regulacje rynku produktowego w krajach OECD (2003–2013) .....	114
2.3. Poziom siły rynkowej przedsiębiorstwa (PCM) w całej gospodarce w okresie 1996–2011.....	115
2.4. Poziom siły rynkowej przedsiębiorstwa (PCM) w Polsce i krajach referencyjnych w latach 2008–2011.....	116
2.5. Relacja skumulowanych przychodów z prywatyzacji do PKB .....	119
2.6. Własność publiczna w gospodarce, wskaźniki PMR (2003 i 2013).....	119
2.7. Pomoc państwa w sytuacjach niekryzysowych jest wysoka jak na standardy europejskie i ukierunkowana na rolnictwo i zatrudnienie..	123
2.8. Procedura rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz postępowania upadłościowego pozostaje długa i kosztowna .....	129

2.9. Udział zamówień publicznych w PKB w krajach OECD (2011) .....	131
2.10. Telefonnia stacjonarna jest niewystarczająco rozwinięta .....	137
2.11. Dostęp do Internetu jest wciąż niski według standardów międzynarodowych .....	138
2.12. Wskaźnik OECD restrykcyjności przepisów regulacyjnych w zakresie wolnych zawodów (2013) .....	143
2.13. Regulacje w usługach dystrybucji detalicznej.....	144
2.14. Sektory sprzedaży hurtowej i detalicznej.....	145
2.15. Zakłócenia konkurencji przyczyniają się do silnego rozdrobnienia sektora rolnego.....	146
2.16. Opłaty za korzystanie z kart są wysokie jak na standardy europejskie (2012) .....	148

*Niniejszy Przegląd został opracowany przez Komitet Przeglądów Gospodarki i Rozwoju OECD odpowiedzialny za analizę sytuacji gospodarczej państw członkowskich.*

*Przegląd sytuacji i polityki gospodarczej Polski odbył się na forum Komitetu 6 lutego 2014 r. Wstępny projekt raportu został zrewidowany w oparciu o prowadzone wówczas dyskusje, a jego ostateczne przyjęcie, w wersji uzgodnionej przez wszystkich członków Komitetu, nastąpiło 21 lutego 2014 r.*

*Wstępny projekt raportu Sekretariatu OECD przygotowali dla Komitetu Hervé Boulhol, Antonie Goujard i Balázs Égert pod nadzorem Petera Jarretta. Pomocy badawczej udzielał Patrizio Sicari.*

*Poprzedni Przegląd Gospodarczy Polski ukazał się w marcu 2012 r.*

## Follow OECD Publications on:



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

## This book has...

**StatLinks** 

A service that delivers Excel® files from the printed page!

Look for the StatLinks  at the bottom of the tables or graphs in this book. To download the matching Excel® spreadsheet, just type the link into your Internet browser, starting with the <http://dx.doi.org> prefix, or click on the link from the e-book edition.



## Podstawowe dane statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej (2012)

(Liczby w nawiasach dotyczą średniej dla krajów OECD)<sup>a</sup>

TERYTORIUM, LUDNOŚĆ I CYKL WYBORCZY			
Liczba ludności (w milionach)	38,5		Gęstość zaludnienia na km <sup>2</sup> 123,2 (34,5)
Poniżej 15 (%)	15,1	(18,1)	Przeciętne trwanie życia (w latach) <sup>b</sup> 76,9 (80,0)
Powyżej 65 (%)	14,0	(15,3)	Mężczyźni 72,7 (77,3)
Urodzeni za granicą (% 2011)	1,8		Kobiety 81,1 (82,8)
Poprzedni średni wzrost w okresie 5 lat (%)	0,2	(0,5)	Termin ostatnich wyborów parlamentarnych Październik 2011
GOSPODARKA			
Produkt Krajowy Brutto (PKB)			Udział wartości dodanej (%) <sup>b</sup>
W cenach bieżących (mld USD)	490,5		Pierwotna 3,9 (2,5)
W cenach bieżących (mld PLN)	1 594,4		Przemysł (w tym budownictwo) 32,5 (27,4)
Poprzedni średni wzrost realny w okresie 5 lat (%)	3,4	(0,6)	Usługi 63,6 (70,1)
PKB per capita wg PPP (tysiące USD)	22,2	(37,1)	
INSTYTUCJE RZĄDOWE I SAMORZĄDOWE <sup>b</sup>			
			Procent PKB
Wydatki	42,3	(42,8)	Dług publiczny brutto 62,4 (102,4)
Dochody	38,4	(36,4)	Dług publiczny netto 33,6 (64,0)
WSKAŹNIKI ZEWNĘTRZNE			
Kurs wymiany (PLN za USD)	3,251		Główne gałęzie eksportu (% całości eksportu towarów)
Kurs wymiany PPP (USA = 1)	1,868		Maszyneria i sprzęt transportowy 37,8
W procentach PKB			Dobra przetworzone 21,0
Eksport towarów i usług	46,7	(53,8)	Pozostałe wyprodukowane artykuły 12,4
Import towarów i usług	46,3	(50,4)	Główne gałęzie importu (% całości eksportu towarów)
Saldo na rachunku obrotów bieżących	-3,7	(-0,5)	Maszyneria i sprzęt transportowy 32,0
Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto	-66,6		Dobra przetworzone 17,2
			Chemikalia i materiały pochodne, n.e.s. 13,8
RYNEK PRACY, UMIEJĘTNOŚCI I INNOWACYJNOŚĆ			
Wskaźnik zatrudnienia (%) osób w wieku 15–64 lat	59,7	(65,0)	Stopa bezrobocia, wg BAEL (15 lat i więcej) (%) 10,1 (7,9)
Mężczyźni	66,3	(73,1)	Młodzież (wiek 15–24 lata) (%) 26,5 (16,2)
Kobiety	53,1	(57,0)	Długotrwale bezrobotni (powyżej 1 roku) (%) 3,5 (2,7)
Współczynnik aktywności zawodowej (%) osób w wieku 15–64 lat	66,5	(72,6)	Odsetek osób z wykształceniem wyższym w wieku 25–64 lat (%) <sup>b</sup> 24,5 (31,5)
Średnia liczba godzin pracowanych rocznie	1 929	(1 769)	Wydatki krajowe brutto na badania i rozwój (2011) (w% PKB) 0,8 (2,4)
ŚRODOWISKO			
Całkowite zużycie energii pierwotnej na mieszkańca (toe)	2,5	(4,2)	Emisja CO <sub>2</sub> ze spalania paliw na mieszkańca (w tonach, 2011) 7,8 (10,2)
Udział krajowego zużycia energii brutto ze źródeł odnawialnych w całkowitym krajowym zużyciu energii brutto (%)	8,8	(8,5)	Pobór wody na mieszkańca (1000 m <sup>3</sup> , 2011) 0,3
stężenie pyłu zawieszonego (warunki miejskie, PM10, µg/m <sup>3</sup> , 2010)	32,9	(20,1)	Odpady komunalne na mieszkańca (w tonach, 2011) 0,3 (0,5)
SPOŁECZEŃSTWO			
Nierówność dochodów (współczynnik Giniego, 2010)	0,305	(0,304)	Wyniki kształcenia (ranking PISA, 2012)
Wskaźnik ubóstwa relatywnego (% 2010)	11,0	(10,9)	Czytanie 518 (496)
Wydatki publiczne i prywatne (% PKB)			Matematyka 518 (494)
Opieka zdrowotna (2011)	6,9	(9,5)	Nauki przyrodnicze 526 (501)
Emerytury (2009)	11,8	(8,7)	Udział kobiet w Parlamencie (% 2013) 21,8 (26,2)
Wykształcenie (podstawowe, średnie, policealne, 2010)	3,7	(4,0)	Oficjalna pomoc rozwojowa netto (% DNB) 0,1 (0,4)

Indeks lepszego życia: [www.oecd.betterlifeindex.org](http://www.oecd.betterlifeindex.org)

- a. W przypadku gdy w źródłowej bazie danych nie podano zagregowanej wartości dla OECD, w obliczeniach uwzględniono zwykłą średnią OECD w oparciu o najnowsze dostępne dane, w przypadku gdy dostępne są dane dla przynajmniej 29 państw członkowskich.
- b. 2011 dotyczy OECD.

Źródło: obliczenia w oparciu o dane uzyskane z baz danych następujących organizacji: OECD, Międzynarodowa Agencja Energii, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Unia Międzyparlamentarna i Narodowy Bank Polski.



## Streszczenie

- *Najważniejsze spostrzeżenia*
- *Główne zalecenia*

## Najważniejsze spostrzeżenia

Ogólne wyniki gospodarcze Polski w ostatniej dekadzie były imponujące, dzięki czemu poziom życia społeczeństwa zbliża się stale do średniej UE. W latach 2012–2013 nastąpiło jednak nagłe spowolnienie gospodarcze. Niniejszy raport skupia się na kwestiach dotyczących usprawnienia funkcjonowania rynku pracy i wzmocnienia konkurencji na rynku produktowym jako sposobach na podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw, przewyciężenie poważnych problemów demograficznych oraz poprawę krótko- i długoterminowych perspektyw gospodarczych. Choć od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku odnotowano znaczne postępy w tych obszarach, nadal mamy do czynienia z różnymi istotnymi brakami ograniczającymi potencjał gospodarczy kraju.

**Stymulacja wzrostu zatrudnienia.** Pomimo długiego czasu pracy stopień wykorzystania siły roboczej jest zaledwie przeciętny ze względu na strukturalnie niski wskaźnik zatrudnienia. Niedostateczna konkurencja na rynku produktowym i bariery utrudniające mobilność wewnętrzną skutkują wysoce nieadekwatnym rozlokowaniem siły roboczej. Ochrona zatrudnienia nie jest zbyt rygorystyczna, ale rynek pracy jest mocno podzielony. Może to zaważyć na wynikach gospodarczych za sprawą ograniczenia inwestycji w kapitał ludzki i obciążenia pewnych grup społecznych znaczną częścią kosztów dostosowawczych. Publiczne służby zatrudnienia cierpią na brak środków i są nieefektywne. Lokalne urzędy pracy mają niewielką motywację do wprowadzania najlepszych praktyk; rząd dopiero planuje objąć je systemem ocen porównawczych. Pozostaje jeszcze wiele do zrobienia, jeśli chodzi o zaostrzenie obowiązków osób poszukujących pracy oraz reformę polityki społecznej i podatkowej, tak aby praca zaczęła się opłacać. Szczególnie niski jest wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet, co po części wynika z niewłaściwie zaprojektowanej polityki rodzinnej i emerytalnej.

**Wzmocnienie konkurencji na rynku produktowym.** Choć w tym obszarze nastąpiły wyraźne postępy, restrykcyjne regulacje, jakim podlega rynek produktowy, nadal znacznie utrudniają działalność przedsiębiorstw. Przejawiają się one w postaci wysokich barier dla przedsiębiorczości i silnego zaangażowania państwa nawet w potencjalnie konkurencyjnych sektorach. Procedury rejestracji działalności gospodarczej są uciążliwe, a procedury upadłościowe czasochłonne i kosztowne. Zamówienia publiczne odgrywają w Polsce kluczową rolę, ale obecność własności publicznej w gospodarce może prowadzić do braku bezstronności w procedurach przetargowych, a przy udzielaniu zamówień zbyt dużą wagę przywiązuje się do kryterium najniższej ceny. Konkurencja w branżach sieciowych, nie licząc telekomunikacji, jest słaba. Prezesi większości urzędów regulacyjnych mają umowy na czas nieokreślony i mogą w każdej chwili zostać odwołani przez ministra sprawującego nad nimi nadzór.

**Polityka makroekonomiczna.** Presja kosztów pracy była umiarkowana, a inflacja znacznie spadła. Biorąc pod uwagę akomodacyjną politykę pieniężną i umiarkowany wpływ zaostrzenia polityki fiskalnej na aktywność gospodarczą, oczekuje się, że wzrost gospodarczy przyspieszy i do połowy 2014 r. przekroczy wzrost potencjalny. Inflacja może powracać w kierunku celu inflacyjnego, a zgodnie z przewidywaniami luka produktowa zostanie zamknięta mniej więcej na początku 2016 roku. Mimo że jakość kredytów w pewnym stopniu się pogorszyła, polityka ostrożnościowa okazała się skuteczna i wartość kredytów denominowanych w walutach obcych uległa zmniejszeniu. Zadłużenie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw jest stosunkowo niskie, a system bankowy jest dobrze wyposażony w kapitał. Jednak system finansowy wciąż charakteryzuje się istotną wartością finansowania pozyskanego ze źródeł zagranicznych. Ramy polityki makroostrożnościowej ulegną zmianie w związku z utworzeniem Rady ds. Ryzyka Systemowego.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł niespodziewanie w 2013 roku na skutek cyklicznego spadku dochodów podatkowych oraz wzrostu wydatków socjalnych i konsumpcji publicznej. Od momentu przystąpienia do UE cele fiskalne określone w programach konwergencji często pozostawały niezrealizowane, wskazując na potrzebę wzmocnienia ram fiskalnych. Działania konsolidacyjne w latach 2014–2015 obejmą głównie zmianę w drugim filarze systemu emerytalnego. Biorąc pod uwagę dynamikę wzrostu realnego PKB, utrzymanie deficytu budżetowego w 2015 roku na założonym poziomie 3% PKB – co jest niezbędne do zapewnienia trwałego spadku wskaźnika relacji długu publicznego do PKB – wymagałoby dodatkowego zaostrzenia polityki fiskalnej.

## Główne zalecenia

### Stymulacja wzrostu zatrudnienia

- Ograniczyć dualizm rynku pracy poprzez: objęcie wszystkich umów o świadczenie pracy takimi samymi zasadami opodatkowania i opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, jakim podlegają umowy o pracę, wydłużenie maksymalnego czasu trwania okresu próbnego, uproszczenie prawnych procedur zwalniania pracowników oraz ustalenie maksymalnego łącznego okresu zatrudnienia na podstawie umów tymczasowych w jednej firmie.
- Zwiększyć nakłady na publiczne służby zatrudnienia w celu pozyskania lepiej wykwalifikowanych pracowników oraz zapewnić lepsze zagospodarowanie środków przeznaczonych na realizację podstawowych zadań w zakresie pośrednictwa pracy. Zachęcać urzędy pracy do wdrażania najlepszych praktyk poprzez zarządzanie zadaniowe i system ocen porównawczych.
- Zaostrzyć wymogi dotyczące aktywnego poszukiwania pracy i korzystania z dostępnych ofert dla osób poszukujących pracy. Ograniczyć pasywną pomoc socjalną poprzez częściowe uzależnienie większej liczby świadczeń od posiadania lub poszukiwania pracy.
- Zwiększyć wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet poprzez rozwój sieci placówek opieki nad dziećmi, edukacji przedszkolnej i opieki długoterminowej, jak również podniesienie wieku emerytalnego kobiet w tempie szybszym od planowanego. Ściśle monitorować wpływ długiego urlopu macierzyńskiego na zatrudnienie matek.

### Wzmocnienie konkurencji na rynku produktowym

- Nadal obniżać koszty wejścia i wyjścia z rynku, takie jak uciążliwe procedury rejestracji działalności gospodarczej. Ograniczyć koszty i czas trwania postępowania upadłościowego.
- Kontynuować prywatyzację i znacznie zmniejszyć zaangażowanie skarbu państwa w konkurencyjnych sektorach gospodarki przy jednoczesnym zapewnieniu należytego nadzoru nad pozostałymi przedsiębiorstwami publicznymi.
- Zmodyfikować praktykę udzielania zamówień publicznych tak, by o wyborze dostawcy decydowała najlepsza relacja jakości do ceny, a nie najniższa cena. Oprzeć decyzje związane z udzielaniem zamówień na połączeniu ceny i szczegółów technicznych oferty, w tym na ocenie oddziaływania na środowisko. Wiąże się to z koniecznością podniesienia kwalifikacji odpowiedzialnych urzędników w odniesieniu do złożonych kryteriów oceny ofert.
- Wprowadzić stałe i nieodnawialne kadencje na stanowiskach prezesów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz branżowych urzędów regulacyjnych bez możliwości ich wcześniejszego odwołania z przyczyn niezawinionych. Utworzyć niezależny organ regulacyjny dla rynku usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

**Polityka makroekonomiczna**

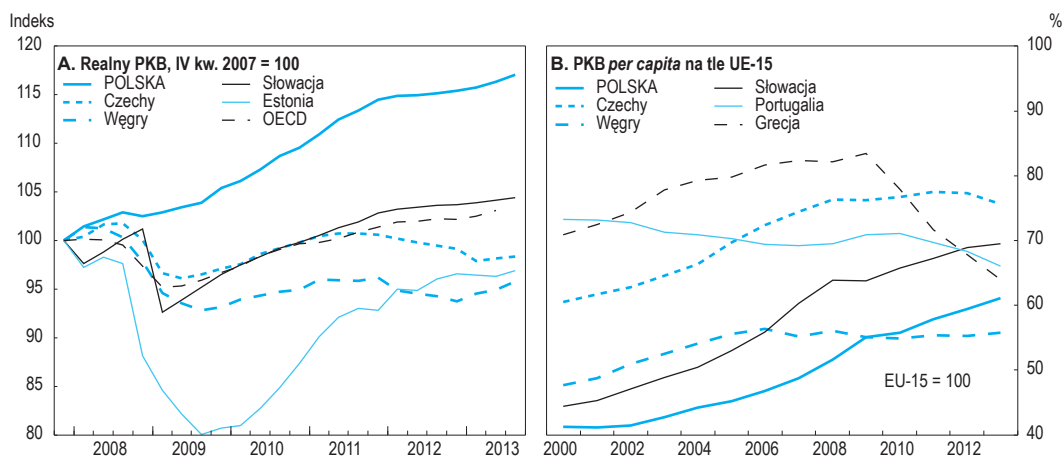
- Jeżeli aktywność gospodarcza i inflacja przyspieszą zgodnie z projekcją OECD, należy stopniowo podnosić podstawową stopę procentową NBP.
- Zapewnić Radzie ds. Ryzyka Systemowego (RRS) niezależność i uprawnienia do wydawania rekomendacji opartych na zasadzie „wykonaj lub wyjaśnij”. Zapewnić jasny podział ról między RRS a istniejącymi urzędami regulacyjnymi, a w szczególności zachować możliwość wydawania przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) rekomendacji ostrożnościowych.
- Zapewnić większą niż obecnie planowana konsolidację fiskalną w 2015 roku, co umożliwi obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% PKB.
- Utworzyć niezależną instytucję zajmującą się monitorowaniem podstawowych założeń budżetowych i realizacji celów fiskalnych. Wzmocnić ramy fiskalne poprzez wdrożenie szczegółowego i wieloletniego systemu budżetowego, konstruowanie budżetów na podstawie realnych założeń i uspołnienie krajowej definicji długu publicznego z definicją wynikającą z traktatu z Maastricht.

## Ocena i zalecenia

- *Prognozowany jest powrót wskaźników makroekonomicznych do wartości potencjalnych*
- *Polityka pieniężna i finansowa*
- *Polityka fiskalna*
- *Osiągnięcie zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego*

W następstwie gruntownych reform, które radykalnie zmieniły strukturę gospodarki, począwszy od 2000 roku Polska zaczęła osiągać imponujące wyniki gospodarcze, dzięki czemu stopniowo dorównywała krajom UE-15 pod względem wartości PKB *per capita* (wykres 1). W ciągu kilkunastu lat wspięła się na niespotykany wcześniej poziom, jeśli chodzi o dochody i jakość życia ludności (Piątkowski 2013). Jednakże w latach 2012–2013 gospodarka gwałtownie zwolniła, a przed krajem nadal stoją poważne wyzwania. Kluczowe znaczenie ma poprawa perspektyw zatrudnienia (zob. rozdział 1), ponieważ wskaźniki zatrudnienia są niskie, prognozy demograficzne bardzo niekorzystne (wykres 2) i stale występuje wysokie ryzyko emigracji. W obliczu szybkiego starzenia się społeczeństwa priorytetem pozostaje poprawa systemu opieki zdrowotnej, o czym była mowa w poprzednim raporcie (OECD 2012, Boulhol i in., 2012). Stworzenie lepszych warunków prowadzenia działalności gospodarczej i wzmocnienie konkurencji na rynku produktowym (zob. rozdział 2) to działania niezbędne do utrzymania wysokiego poziomu konkurencyjności gospodarki i poprawy średnioterminowych perspektyw gospodarczych. Bez przeprowadzenia strukturalnych reform w tych obszarach nie może być mowy o ciągłym podnoszeniu poziomu technologicznego, rozwijaniu kapitału opartego na wiedzy i budowaniu bardziej innowacyjnej gospodarki. Na chwilę obecną zaburzenia równowagi makroekonomicznej nie są zbyt znaczące, a założenia polityki państwa wydają się być właściwe, ale żeby zrealizować średniookresowy cel budżetowy polegający na obniżeniu deficytu strukturalnego do 1% PKB, należy położyć silny nacisk na konsolidację fiskalną.

Wykres 1. Polska wyprzedziła inne kraje OECD pod względem wzrostu PKB



Źródło: baza danych OECD *Economic Outlook 94* uzupełniona o aktualne statystyki.

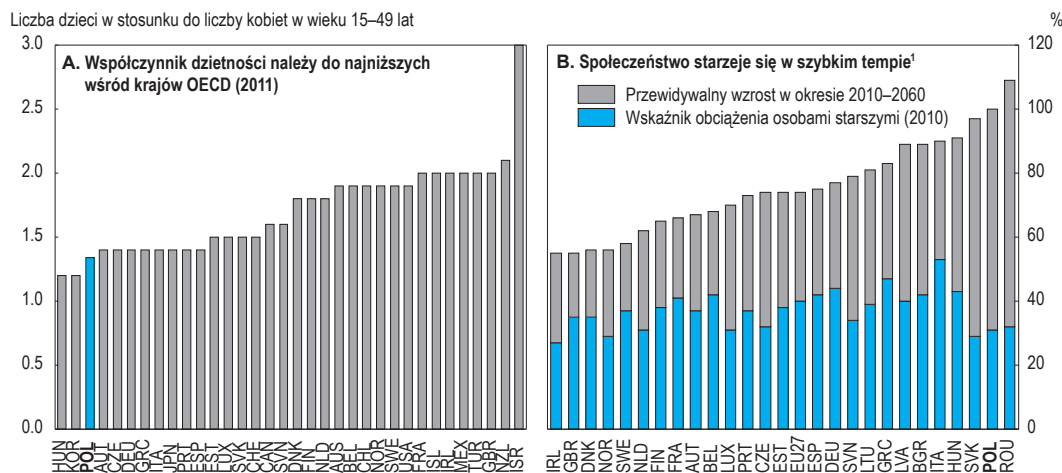
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999241>



## Prognozowany jest powrót wskaźników makroekonomicznych do wartości potencjalnych

W okresie 2012–2013 aktywność gospodarcza gwałtownie osłabła, a tempo wzrostu realnego PKB w ujęciu rok do roku spadło z 4,8% w połowie 2011 roku do 0,8% na początku roku 2013 (tabl. 1, wykres 3 – panel A). Wartość inwestycji publicznych znacznie się zmniejszyła po boomie budowlanym, jaki nastąpił w 2012 roku w związku z realizacją ogromnych inwestycji drogowych, finansowanych głównie ze środków UE, oraz organizacją mistrzostw Europy w piłce nożnej (wykres 3 – panel B). Choć dopływ funduszy unijnych nadal stanowi istotny czynnik kształtujący polski cykl koniunkturalny w wymiarze idiosynkratycznym, ograniczenie inwestycji publicznych wynikało również z presji fiskalnej odczuwanej przez samorządy. Tak duże wahania w tym obszarze przyczyniły się do silnego wzrostu w latach 2010–2011 i gwałtownego spowolnienia w latach 2012–2013. Ponadto słaby popyt zewnętrzny wynikający z zawirowań w strefie euro mocno odbił się na eksporcie i inwestycjach prywatnych, a rosnące bezrobocie i konsolidacja fiskalna przyczyniły się do ograniczenia konsumpcji gospodarstw domowych. Zgodnie z zaleceniami sformułowanymi w raporcie OECD za 2010 rok polityka makroekonomiczna powinna należycie uwzględniać pełne skutki dopływu funduszy unijnych, jak również zaburzenia równowagi, które mogą się z nimi wiązać. W szczególności należy zabezpieczyć środki na współfinansowanie planowanych przedsięwzięć poprzez zmniejszenie wydatków budżetowych w innych kategoriach. Ponadto bardziej efektywne otoczenie fiskalne (zob. niżej) ułatwiłoby planowanie i wdrażanie stosownych działań fiskalnych.

Wykres 2. Prognozy demograficzne są niekorzystne



1. Efektywny wskaźnik obciążenia ekonomicznego osobami starszymi liczony jako stosunek liczby osób niepracujących w wieku co najmniej 65 lat do liczby pracujących w wieku 20–64 lat.

Źródło: statystyki demograficzne OECD; Komisja Europejska, *The 2012 Ageing Report*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999260>

Perspektywy ekonomiczne strefy euro uległy ostatnio poprawie, a polska gospodarka znowu weszła na ścieżkę wzrostu. Biorąc pod uwagę aktualny, akomodacyjny charakter polityki pieniężnej i zaledwie umiarkowany wpływ zaostrzenia polityki fiskalnej na aktywność gospodarczą, kwartalne tempo wzrostu powinno pójść w górę i przekroczyć potencjalną wartość 3% (w ujęciu rocznym) w połowie 2014 roku. Sytuacja na rynku budowlanym powinna się polepszyć dzięki napływowi nowych transz funduszy unijnych, ale nadal pozostaje

niepewna ze względu na znaczny wzrost liczby upadających firm budowlanych. Mimo że zastój na rynku pracy nadal negatywnie odbija się na konsumpcji prywatnej, bezrobocie powinno systematycznie, choć powoli spadać.

Tabela 1. Wskaźniki makroekonomiczne – stan aktualny i prognoza

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	w cenach bieżących mld PLN	Zmiana procentowa (w cenach z roku 2005)				
PKB	1414,7	4,5	2,0	1,4	2,7	3,3
Spożycie prywatne	868,5	2,6	1,2	0,7	2,2	3,1
Spożycie publiczne	266,9	-1,3	0,1	2,3	1,0	1,0
Nakłady brutto na środki trwałe	278,2	8,2	-1,9	-1,7	4,4	5,7
w tym mieszkalnictwo	37,5	4,4	9,4	-4,9	5,6	5,2
Krajowy popyt końcowy	1413,5	3,0	0,4	0,5	2,4	3,2
Przyrost rzeczowych środków obrotowych <sup>1</sup>	19,5	0,5	-0,5	-0,7	0,2	0,2
Popyt krajowy ogółem	1433,0	3,4	-0,2	-0,2	2,6	3,4
Eksport towarów i usług	596,7	8,4	3,3	4,7	5,0	6,3
Import towarów i usług	615,0	5,8	-1,7	1,1	4,2	6,4
Eksport netto <sup>1</sup>	-18,3	1,0	2,3	1,7	0,4	0,0
<b>Pozostałe wskaźniki (zmiana %, o ile nie zaznaczono inaczej):</b>						
Potencjalny PKB	–	3,1	3,1	2,9	2,9	3,0
Luka PKB <sup>2</sup>	–	1,8	0,8	-0,7	-0,8	-0,5
Pracujący <sup>3</sup>	–	0,6	0,2	-0,4	0,2	0,5
Stopa bezrobocia <sup>4</sup>	–	9,6	10,1	10,4	10,4	10,1
Deflator PKB	–	3,1	2,5	0,8	1,4	2,1
Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych	–	4,2	3,6	1,1	1,9	2,2
Stopa oszczędzania gospodarstw domowych netto <sup>5</sup>	–	-0,2	2,6	1,0	-1,5	-3,3
Bilans handlowy <sup>6</sup>	–	-1,2	0,3	1,7	1,4	1,2
Bilans obrotów bieżących <sup>6</sup>	–	-5,0	-3,7	-2,6	-2,7	-2,7
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych, ESA-1995 <sup>6</sup>	–	-5,0	-3,9	-4,8	4,6	-3,1
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych, ESA-2010 <sup>6,7</sup>	–	–	–	-4,8	-4,1	-3,8
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych <sup>2</sup>	–	-6,6	-4,7	-5,0	-4,1	-3,9
Strukturalny wynik pierwotny sektora instytucji rządowych i samorządowych <sup>2</sup>	–	-4,4	-2,4	-2,7	-1,8	-1,8
Dług publiczny, wg OECD <sup>6</sup>	–	63,1	62,4	66,0	58,7	58,9
Dług publiczny, wg traktatu z Maastricht <sup>6</sup>	–	56,2	55,6	59,2	52,0	52,1
Dług publiczny netto, wg OECD <sup>6</sup>	–	32,5	33,5	37,6	31,5	33,0
Średnia trzymiesięczna stawka rynku pieniężnego	–	4,6	4,9	3,0	2,9	3,8
Średnia rentowność 10-letnich obligacji rządowych	–	6,0	5,0	4,0	4,3	4,6

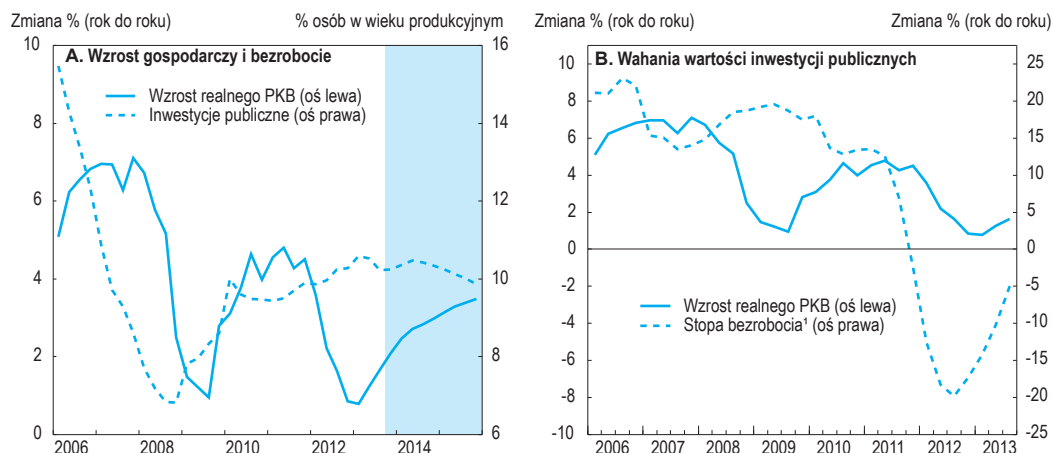
1. Udział w zmianach realnego PKB, faktyczna wartość w pierwszej kolumnie.
2. Jako procent potencjalnego PKB.
3. Na podstawie danych LFS.
4. Jako odsetek aktywnych zawodowo w wieku 15 lat i więcej.
5. Jako odsetek dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego.
6. Jako procent PKB.
7. Zgodnie z zasadami ESA-2010, które mają wejść w życie we wrześniu 2014 roku, transfer aktywów nie będzie już obniżał deficytu.

Źródło: baza danych OECD *Economic Outlook 94* uzupełniona o aktualne statystyki.

Zagrożenia rzutujące na polski wzrost gospodarczy są obecnie zasadniczo zrównoważone. Zmniejszyły się najpoważniejsze zagrożenia dla strefy euro, co oznacza lepsze perspektywy w zakresie popytu zewnętrznego, jednakże pewne poważne ryzyka pozostają wciąż aktualne. Poza tym, tak jak to miało miejsce w minionych latach, inwestycje i konsumpcja prywatna mogą gwałtownie zareagować na szybką poprawę nastrojów, chociaż niezwykle niska stopa

oszczędzania gospodarstw domowych może osłabić tendencje wzrostowe. Polskie banki charakteryzują się istotną wartością finansowania pozyskanego ze źródeł zagranicznych (zob. niżej), w związku z czym mogą odczuć skutki opóźnień w przewyżnianiu problemów nękających europejski system bankowy. Niemniej dzięki silnej pozycji kapitałowej są częściowo zabezpieczone przed różnymi niekorzystnymi zdarzeniami. Choć zmniejszenie deficytu obrotów bieżących przyczyniło się do ograniczenia ryzyka efektu zarażenia, Polska może być narażona na typowe dla rynków wschodzących wahania koniunktury zależne od napływu inwestycji zagranicznych.

Wykres 3. Prognozy przewidują ożywienie aktywności gospodarczej

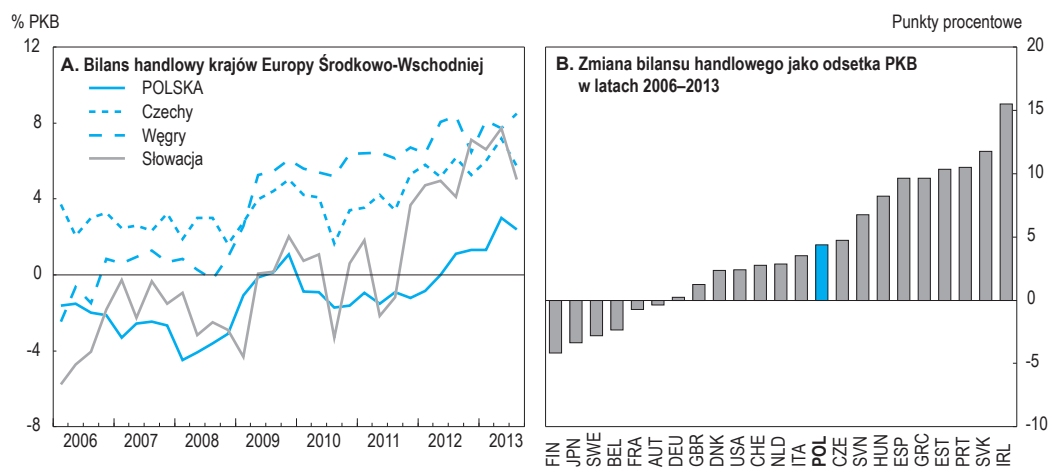


1. Urealniono deflatorem nakładów brutto na środki trwałe.

Źródło: baza danych OECD Economic Outlook 94 uzupełniona o aktualne dane.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932999279>

Wykres 4. Gwałtowna poprawa bilansu handlowego<sup>1</sup>



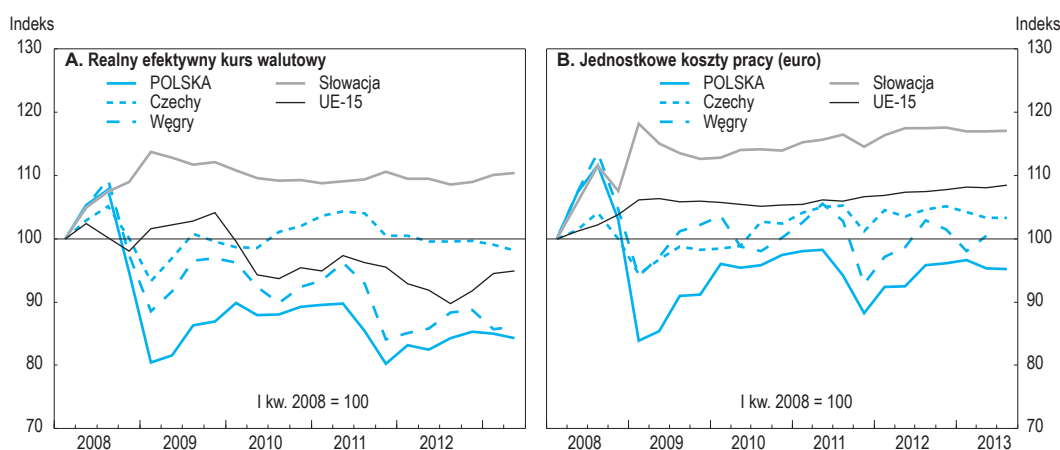
1. Wartość, wg systemu rachunków narodowych.

Źródło: baza danych OECD Economic Outlook 94 uzupełniona o aktualne statystyki.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932999298>

Korzystna pozycja konkurencyjna i słaby popyt krajowy przyczyniły się do gwałtownej poprawy bilansu handlowego, który wykazuje nadwyżkę od połowy 2012 roku (wykres 4). Przedsiębiorstwa nadal czerpią korzyści z konkurencyjnych kursów walut, jakie utrzymują się od czasu silnego osłabienia złotego w 2009 roku. Nie odczuwają przy tym zbyt mocno presji kosztów pracy (wykres 5), jako że wzrost wydajności pracy liczony od 2002 roku przewyższył o 20% wzrost płac realnych (wykres 8 – panel B). W związku z tym po pewnym spowolnieniu w latach 2010–2012 tempo wzrostu eksportu wyraźnie przewyższyło tempo wzrostu rynków eksportowych. Z drugiej strony import rozwijał się bardzo niemrawo ze względu na kulejący popyt krajowy. W rezultacie deficyt obrotów bieżących zmniejszył się istotnie: z 6,5% PKB w roku 2008 do mniej niż 1% w ostatnich kwartałach, osiągając najniższy poziom od 1995 roku. To z kolei sprawiło, że Polska tylko w ograniczonym stopniu odczuła skutki zamieszania, jakie na rynkach wschodzących wywołała zapowiedź stopniowego zawężania polityki monetarnej przez Stany Zjednoczone.

Wykres 5. Polska czerpie korzyści z konkurencyjnych kursów walut i umiarkowanych kosztów pracy



Źródło: baza danych OECD *Economic Outlook 94* uzupełniona o aktualne statystyki.

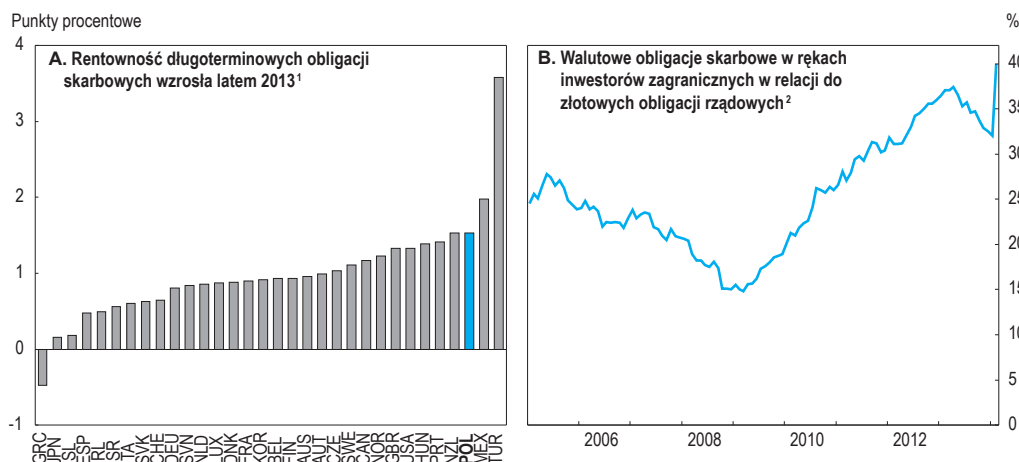
**Jak interpretować ten wykres:** Realny efektywny kurs walutowy (REERs) – przedstawiony na panelu A – to średni kurs waluty krajowej wobec walut obcych ważony udziałem poszczególnych walut w obrocie zagranicznym i skorygowany o różnice we współczynnikach inflacji występujące między krajami. Spadek REER oznacza wzrost konkurencyjności, ponieważ względna wartość waluty obniża się w ujęciu realnym – i odwrotnie. Jednostkowe koszty pracy – przedstawione na panelu B – to koszty pracy przypadające na jednostkę produkcji, przeliczone na euro. Z wykresu wynika na przykład, że tuż po nadejściu kryzysu (pomiędzy 3 kw. 2008 a 1 kw. 2009) jednostkowe koszty pracy w Polsce spadły o ponad 25%, czyli bardziej niż w innych krajach.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999317>

Niemniej jednak rentowność długoterminowych obligacji skarbowych wzrosła w Polsce bardziej niż w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej w następstwie ich silnej wyprzedaży przez inwestorów zagranicznych w czerwcu i sierpniu 2013 roku (wykres 6 – panel A). W latach 2008–2012 Polska przyciągnęła ogromną kwotę inwestycji portfelowych – skumulowana wartość przypadających na nie zobowiązań wynosi około 15% PKB, czyli dwa razy więcej niż w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Citibank 2013). W efekcie udział inwestorów zagranicznych w krajowym dźwigu publicznym wzrósł gwałtownie do 37% w kwietniu 2013 roku (panel B), co wiąże się z istotnym ryzykiem, jako że kierunek przepływu

kapitału może nagle się odwrócić. Pomimo kolejnych zawirowań na rynkach wschodzących, do jakich doszło na początku 2014 roku, rentowność polskich długoterminowych obligacji skarbowych wzrosła w niewielkim stopniu, a złoty uległ tylko nieznacznemu osłabieniu. Elastyczna linia kredytowa MFW w wysokości 34 mld dolarów (możliwość skorzystania z niej przez Polskę została potwierdzona w 2014 roku), odpowiedni ogólny poziom rezerw walutowych (MFW 2013a) i umowa swapowa z Narodowym Bankiem Szwajcarii ograniczają ryzyko efektu zarażenia.

Wykres 6. Rentowność obligacji skarbowych i udział posiadaczy zagranicznych



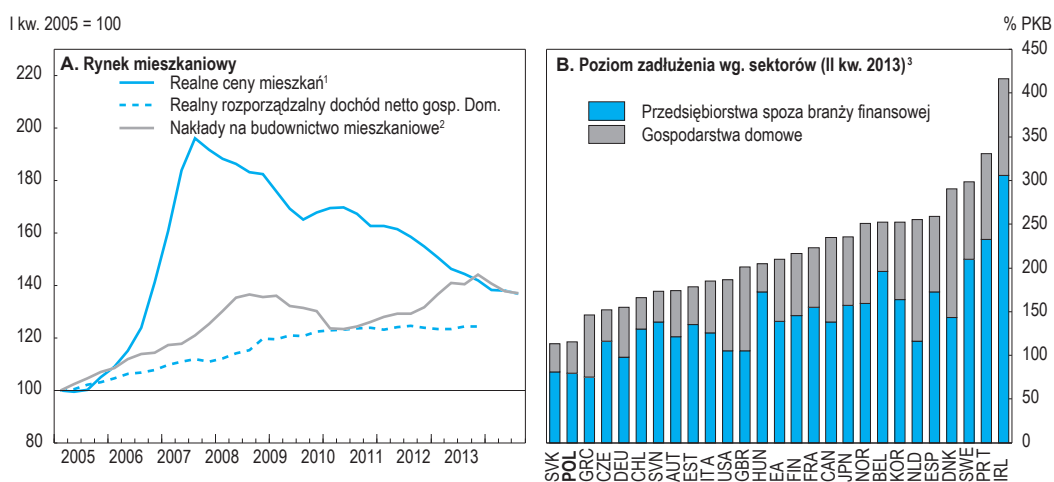
1. Zmiana w punktach procentowych między 1 maja a 5 września. W tych dniach zanotowano, odpowiednio, minimum i maksimum średniej rentowności długoterminowych obligacji skarbowych w krajach OECD z wyjątkiem Grecji. Greckie obligacje wyłączono z obliczania średnich ze względu na skrajną zmienność ich rentowności: spadła ona z 13,08% w dniu 27 marca 2013 roku do 8,12% w dniu 20 maja 2013 roku, po czym znów wzrosła do 11,71% w dniu 24 czerwca 2013 roku.
2. Gwałtowny wzrost odnotowany w lutym 2014 roku jest efektem zmian w systemie emerytalnym, opisanych w Ramce nr 2.

Źródło: baza danych OECD *Economic Outlook 94*, Ministerstwo Finansów.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999336>

Monitorowanie rynku mieszkaniowego, a tym samym prowadzenie polityki makroekonomicznej pozostaje skomplikowaną sprawą, ponieważ brakuje zadowalających ogólnych wskaźników cen nieruchomości mieszkaniowych (OECD 2008a). Najlepszy wskaźnik, czyli średnia cena mieszkania w 16 największych miastach, po osiągnięciu rekordowej wartości w 1 kw. 2007 roku stracił ok. 30% (w ujęciu realnym) i od połowy 2013 roku utrzymuje się na względnie stałym poziomie. Częściowo dzięki zaostrzeniu regulacji ostrożnościowych dotyczących kredytów hipotecznych (OECD 2012) pęknięcie bańki mieszkaniowej doprowadziło do zniwelowania około dwóch trzecich wzrostu cen, jaki nastąpił w okresie boomu przypadającego na lata 2005–2007 (wykres 7 – panel A). Skutki spadku cen nieruchomości okazały się jednak nieznaczne ze względu na umiarkowany efekt majątkowy, obniżki stóp procentowych i ograniczenia w udzielaniu kredytów gospodarstwom domowym o niskich dochodach. W rezultacie chociaż odsetek zagrożonych kredytów hipotecznych stopniowo wzrastał, nadal nie jest zbyt wysoki (zob. niżej).

Wykres 7. Rynek mieszkaniowy i zadłużenie prywatne



- Średnia cena nieruchomości dla istniejących zasobów mieszkaniowych w 16 największych miastach Polski urealniona wskaźnikiem CPI. Dane dla okresów poprzedzających 3 kw. 2006 roku pochodzą z publikacji NBP o cenach mieszkań w Polsce w 1 kw. 2013 roku.
- Roczna średnia krocząca.
- Korea – 1 kw. 2013 roku, Niemcy, Irlandia i Holandia – rok 2012. Zadłużenie w podziale na sektory wyliczono poprzez odjęcie wartości akcji i innych udziałów własnościowych oraz instrumentów pochodnych od kwoty zobowiązań ogółem.

Źródło: GUS, NBP, baza danych OECD *Economic Outlook 94* (wraz z aktualizacjami) oraz zestawienia kwartalnych rachunków narodowych.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999355>

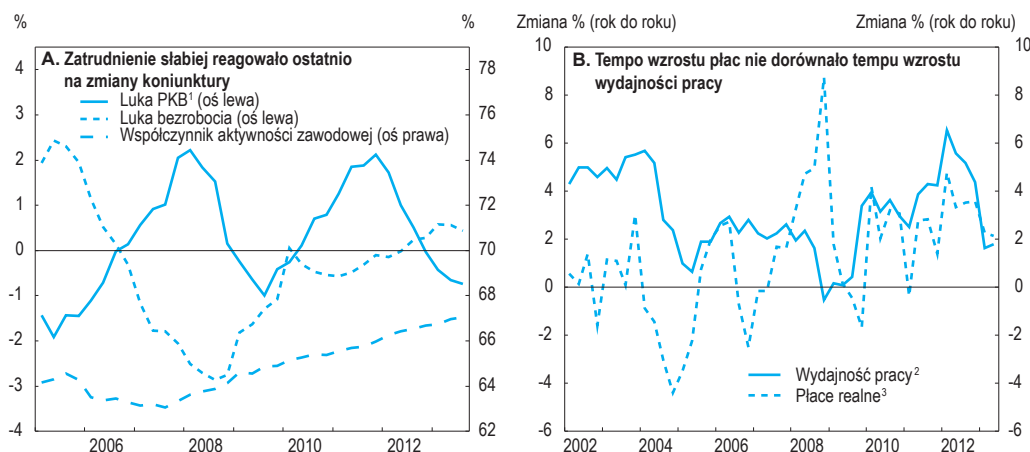
Ekspansja kredytowa wyhamowała ze względu na słaby popyt na kredyty, jak również zastrzeżone kryteria ich udzielania. Pomimo niskiej stopy oszczędzania gospodarstw domowych nie występuje problem dźwigni finansowej, ponieważ poziom zadłużenia zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw jest umiarkowany (wykres 7 – panel B). W marcu 2013 roku rząd uruchomił program gwarancji kredytowych w celu ułatwienia dostępu do kredytów mikroprzedsiębiorstwom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom. Maksymalna kwota kredytu obrotowego (3,5 mln zł, czyli około 0,8 mln euro) i okres spłaty (27 miesięcy) są na tyle nieduże, że przepisy UE o pomocy publicznej nie mają w tym wypadku zastosowania. Od listopada 2013 roku program gwarancji obejmuje także kredyty inwestycyjne o okresie spłaty do 99 miesięcy. W 2013 roku nastąpiło również złagodzenie przepisów ograniczających udzielanie kredytów konsumenckich (rekomendacja T).

Spowolnienie gospodarcze, do którego doszło w latach 2012–2013, odcisnęło silne piętno na rynku pracy. Stopa bezrobocia wzrosła w I kw. 2013 roku do 10,6%, co stanowi znaczny skok w stosunku do IV kw. 2008 roku, kiedy to wraz z przegrzaniem gospodarki osiągnęła rekordowo niski poziom 6,8%. Pomimo silnego wzrostu gospodarczego w latach 2010–2011 stopa bezrobocia nie obniżyła się, po części ze względu na poprawę współczynnika aktywności zawodowej (wykres 8 – panel A). Aktualny poziom bezrobocia (10,2%) jest zbliżony do oszacowanej przez OECD stopy bezrobocia równowagi (NAIRU), która wynosi 10% i należy do najwyższych wśród krajów OECD. Stąd wynikałoby, że wysokie bezrobocie ma w dużej mierze charakter strukturalny. Jednak obecna niska inflacja może oznaczać, że wartość wyliczona przez OECD jest zawyżona, a więc na rynku pracy występują pewne rezerwy. Tempo wzrostu płac było rzeczywiście stale niższe od tempa wzrostu wydajności pracy (panel B).



W związku z tym, że w grudniu 2011 roku wyczerpała się możliwość stosowania dotychczasowych środków (OECD 2012), w listopadzie roku 2013 rząd uruchomił program bezpośredniego wsparcia finansowego (tzw. pomoc *de minimis*) dla pracodawców borykających się ze spadkiem obrotów.

Wykres 8. Rynek pracy niewiele skorzystał na niedawnym ożywieniu gospodarczym



1. Jako odsetek potencjalnego PKB.
2. Wydajność pracy wyliczono jako realny PKB przypadający na pracownika.
3. Zatrudnienie na umowę.

Źródło: baza danych OECD *Economic Outlook 94*.

**Jak interpretować ten wykres:** Luka PKB oznacza różnicę między realnym a potencjalnym PKB. Luka dodatnia występuje, gdy realna wartość PKB przewyższa wartość potencjalną, co grozi nasileniem presji inflacyjnej. Dla odmiany luka ujemna powinna przyczynić się do obniżenia inflacji. Luka bezrobocia oznacza różnicę między rzeczywistą stopą bezrobocia a szacunkową stopą bezrobocia równowagi (NAIRU). Luka bezrobocia ma istotny wpływ na lukę PKB. Dodatnia luka bezrobocia jest przeważnie kojarzona z ujemną luką PKB – i odwrotnie. Jednak nie zawsze się to sprawdza, ponieważ na lukę PKB mają wpływ także inne składniki, w tym odchylenia od tendencji cechujących ogólną wydajność czynników produkcji i współczynnik aktywności zawodowej. Z wykresu wynika, że podczas boomu w latach 2007–2008 zatrudnienie podążało ściśle za cyklem koniunkturalnym i stopa bezrobocia spadła poniżej poziomu równowagi, a jednocześnie realna wartość PKB coraz bardziej przewyższała wartość potencjalną. Natomiast w 2011 roku wskaźnik zatrudnienia zareagował stosunkowo słabo na ożywienie gospodarcze, po części ze względu na wzrost podaży pracy znajdujący odzwierciedlenie w podwyższonym współczynniku aktywności zawodowej.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999374>

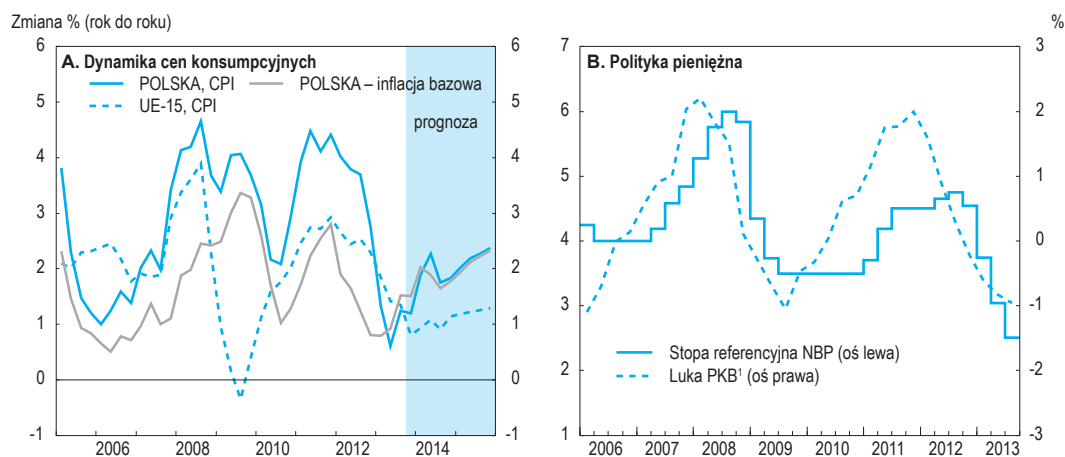
## Polityka pieniężna i finansowa

### **Krótkoterminowe stopy procentowe mogą wymagać podwyższenia, gdy inflacja będzie się zbliżać do celu**

W 2013 roku inflacja konsumencka spadła znacznie poniżej celu inflacyjnego NBP (wykres 9 – panel A), do czego przyczynił się wzrost bezrobocia, słaba presja płacowa oraz spadek cen żywności i energii związany po części z obniżeniem cen administrowanych (NBP 2013a). Inflacja bazowa również spadła poniżej 1%. W odpowiedzi na pogorszenie perspektyw gospodarczych Rada Polityki Pieniężnej (RPP) stopniowo obniżyła stopę referencyjną z 4,75% w maju 2012 roku do 2,50% w lipcu roku 2013 (panel B). Na tym poziomie cykl powinien się

zakończyć. I rzeczywiście: prognozowane przez OECD ożywienie gospodarcze prawdopodobnie doprowadzi do powrotu inflacji do celu inflacyjnego 2,5%. W listopadzie 2013 roku RPP przedłużyła deklarowany okres utrzymania stóp procentowych na dotychczasowym poziomie (tzw. *forward guidance*) co najmniej do końca czerwca 2014 roku.

Wykres 9. Inflacja i polityka pieniężna



1. Jako odsetek potencjalnego PKB.

Źródło: baza danych OECD *Economic Outlook 94*, NBP.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999393>

Podsumowując, nierównowagi w gospodarce są nieduże i maleją, a inflacja, choć obecnie historycznie niska, powinna powrócić do celu. Dotychczas tzw. *policy-mix* był prawidłowy, ale biorąc pod uwagę, że zapowiadana konsolidacja fiskalna prawdopodobnie będzie miała tylko nieznacznie negatywny wpływ na wzrost gospodarczy (zob. niżej), po upływie obecnego okresu *forward guidance* polityka pieniężna powinna być mniej akomodacyjna. Dokładne terminy i skala normalizacji stóp procentowych powinny jednak zależeć od napływających danych makroekonomicznych i wynikającego z nich ryzyka dla realizacji celu inflacyjnego w średnim okresie. Prognozy OECD zakładają stabilne nominalne kursy walutowe. W związku z tym skala zaostrzenia polityki pieniężnej powinna być uzależniona od rozwoju sytuacji na rynku walutowym. Przykładowo, jeśli podwyższenie krótkoterminowych stóp procentowych w warunkach utrzymującej się luźnej polityki pieniężnej na świecie miałyby spowodować nadmierny napływ kapitału, umocnienie złotego i zwiększenie wrażliwości systemu finansowego, zaostrzenie polityki pieniężnej zgodne z realizacją celu inflacyjnego powinno być – *ceteris paribus* – mniejsze. Ponadto, jak wykazano poniżej, aby zrealizować cele dotyczące deficytu w latach 2014–2015, skala dostosowań fiskalnych powinna być większa niż się obecnie planuje. Wobec tego, jeśli zostaną wprowadzone dodatkowe dostosowania fiskalne, zaostrzenie polityki pieniężnej może być także bardziej stopniowe.

Jak zaznaczono w poprzednich raportach, podniesienie skuteczności polityki pieniężnej wymagałoby zapewnienia większej ciągłości w jej prowadzeniu. Ciągłość w prowadzeniu polityki pieniężnej jest ograniczana ze względu na to, że cały skład RPP (z wyjątkiem przewodniczącego) zmienia się właściwie w tym samym momencie (raz na sześć lat). Oznacza



to, że okresowo dochodzi do poważnej utraty kapitału ludzkiego, doświadczenia i pamięci instytucjonalnej. Obecnie rząd pracuje nad projektem ustawy, która powinna rozwiązać ten problem.

Wszystkie kolejne rządy opowiadały się za przyjęciem euro, choć trudności gospodarcze, jakie dotknęły strefę euro, ostudziły zapał polityków w tej kwestii. W raporcie OECD z 2010 roku omówiono warunki, które należałoby spełnić, aby bezpiecznie przyjąć wspólną walutę. Odnośnie do terminów kluczowym aspektem jest, aby nie podejmować żadnych wstępnych zobowiązań dopóki gospodarka nie będzie gotowa do przyjęcia euro, ponieważ może to skutkować destabilizacją oczekiwań. Zwiększenie elastyczności rynku produktowego i pracy wzmocniłoby odporność gospodarki na szoki asymetryczne. Dotychczasowe doświadczenia pokazują bowiem zagrożenia dla gospodarek konwergujących wynikające z boomów, których po przyjęciu wspólnej waluty nie będzie można kontrolować, używając instrumentów polityki pieniężnej. Aby unikać narastania nierównowag, kluczowe jest w tym kontekście prowadzenie odpowiedniej polityki fiskalnej i silnego nadzoru makroostrożnościowego.

### ***System finansowy jest w dobrej kondycji pomimo pogorszenia jakości kredytów***

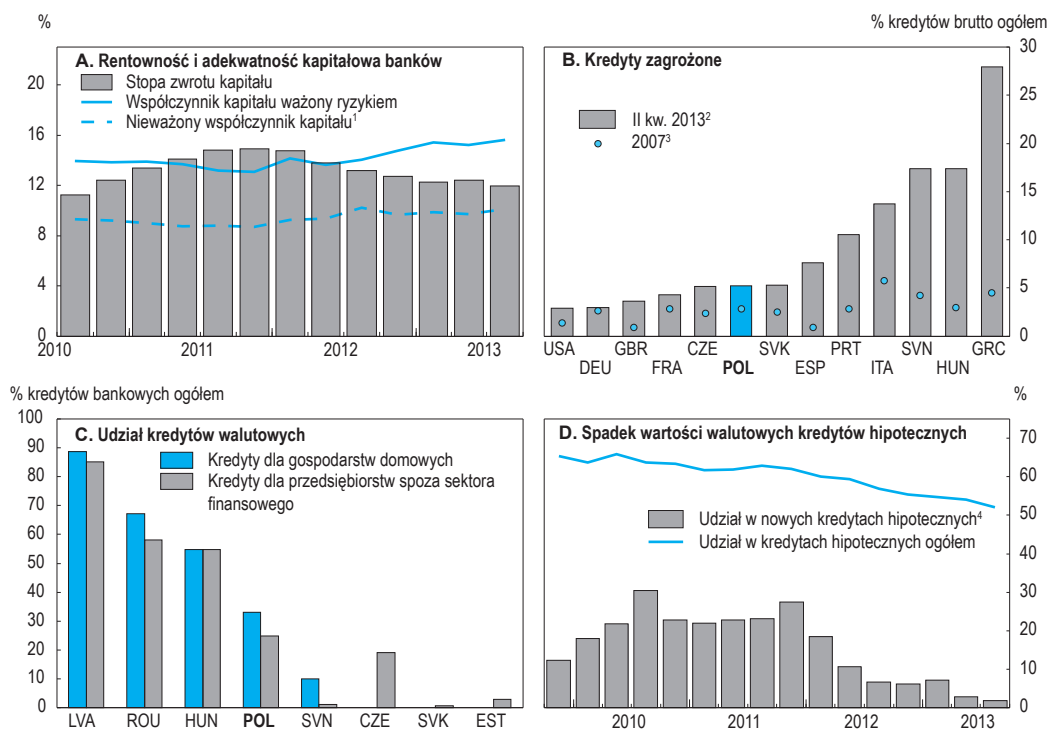
Spowolnienie gospodarcze i zawirowania w strefie euro nie wpłynęły znacząco na odporność sektora finansowego. Polskie banki, należące w dużej części do zagranicznych właścicieli, utrzymały rentowność, płynność i odpowiedni poziom kapitału (wykres 10 – panel A). Przebiegający stosunek kapitału do aktywów ważonych ryzykiem wzrósł na koniec listopada 2013 roku do 15,8%, przy współczynniku adekwatności kapitałów podstawowych (Core Tier 1) 14,3%, więc wymogi określone w ramach standardów Bazylea III były spełnione ze znacznym zapasem. Relacja kapitału do aktywów nieważonych ryzykiem również wzrosła i należy do najwyższych w UE.

Jakość kredytów pogorszyła się na skutek spowolnienia gospodarczego w 2012 roku, które zaowocowało wzrostem liczby upadłości i liczby zagrożonych kredytów hipotecznych. Jednak udział zagrożonych kredytów ustabilizował się na poziomie 5%, co jest wartością umiarkowaną, chociaż o wiele wyższą niż w USA czy Niemczech (wykres 10 – panel B). W 2012 roku Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) w reakcji na obciążające sektor bankowy ryzyko wynikające z wysokiego udziału w portfelu kredytowym kredytów denominowanych w walutach obcych (panel C) podwyższyła wagę ryzyka dla tych kredytów z 75 na 100%, podczas gdy waga obowiązująca dla kredytów złotych jest znacznie niższa i wynosi 35%. W rezultacie udział kredytów walutowych wśród nowych kredytów hipotecznych spadł z 27% na koniec 2011 roku do mniej niż 2% (panel D). Zgodnie z wytycznymi KNF od lipca 2014 roku banki mogą udzielać kredytów hipotecznych w walutach obcych tylko tym gospodarstwom domowym, które osiągają stałe dochody w danej walucie.

Mimo że stabilność systemu finansowego nie jest zagrożona, część kredytów hipotecznych nadal wydaje się obciążona nadmiernym ryzykiem. W II kw. 2013 roku 47% nowo udzielanych kredytów hipotecznych odznaczało się wskaźnikiem LTV (stosunek wartości kredytu do wartości zabezpieczenia) przekraczającym 80% (AMRON-SARFiN 2013). Zgodnie z zaleceniami sformułowanym w raporcie OECD za 2012 rok, w czerwcu 2013 roku KNF postanowiła stopniowo obniżać maksymalną dopuszczalną wartość wskaźnika LTV z 95% w roku 2014 do 80% w roku 2017. Z drugiej strony jednak w lutym 2013 roku KNF zlikwidowała już i tak wysokie maksymalne progi dla wskaźnika DTI (stosunek kosztów obsługi długu do dochodów), które wynosiły od 50% do 65%, w zależności od poziomu dochodów. Oznacza to, że banki powinny teraz we własnym zakresie ustalać limity dla tego wskaźnika, a KNF ma prawo

do kwestionowania ich decyzji w ramach sprawowania normalnego nadzoru. Z danych opublikowanych przez NBP wynika, że około 20% kredytów zaciągniętych w 2011 i 2012 roku odznaczało się wskaźnikiem DTI powyżej 50% (NBP 2013c). Jeśli zadłużenie gospodarstw domowych nadmiernie wzrośnie, KNF nie powinna zwlekać z wprowadzeniem surowych limitów DTI – dużo niższych niż 50%.

Wykres 10. Sytuacja w sektorze bankowym



1. Mediana współczynnika kapitału (stosunku kapitałów podstawowych do nieważonych aktywów).
2. Lub najnowsza dostępna wartość.
3. Lub pierwsza dostępna wartość z kolejnych okresów.
4. Struktura walutowa nowych kredytów hipotecznych dla gospodarstw domowych.

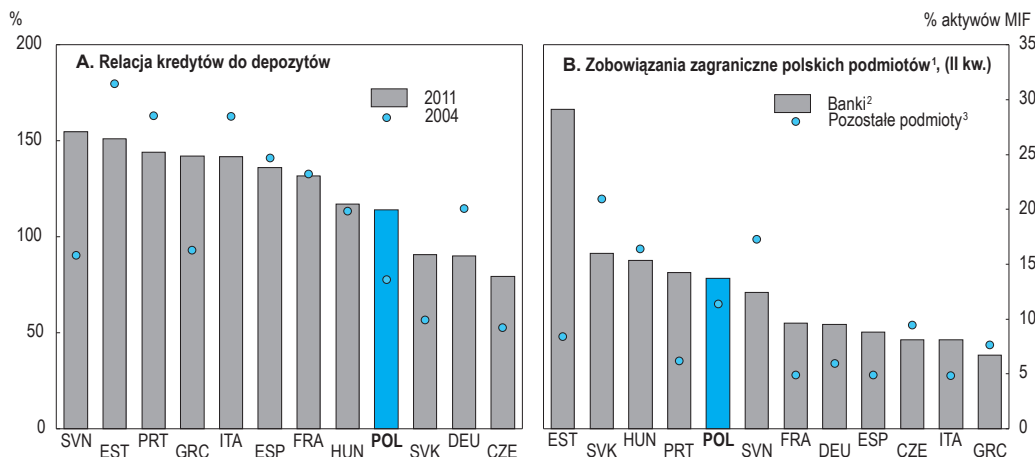
Źródło: Narodowy Bank Polski, KNF, EBC, MFW, *Financial Soundness Indicators (FSI)*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999412>

System bankowy jest silnie zintegrowany z bankami zagranicznymi (zwłaszcza ze strefy euro) i charakteryzuje się istotną wartością finansowania pozyskanego ze źródeł zagranicznych (wykres 11). Wskaźnik relacji kredytów do depozytów jest znacznie wyższy niż przed boomem gospodarczym (panel A), choć obniżył się w porównaniu z 2009 rokiem (NBP 2013b) na skutek coraz ostrzejszej rywalizacji o depozyty między bankami krajowymi. Wskaźnik relacji polskich zobowiązań wobec banków zagranicznych do łącznych aktywów krajowego sektora bankowego pozostaje stosunkowo wysoki w porównaniu z innymi krajami (panel B). Wstrząsy zewnętrzne, takie jak radykalne zdelewarowanie banków ze strefy euro, mogą prowadzić do ograniczenia podaży kredytów i problemów z płynnością, ponieważ refinansowanie zobowiązań zagranicznych może okazać się trudne do zrealizowania. Dzięki spadkowi liczby kredytów hipotecznych w walutach obcych zmniejszy się uzależnienie od zagranicznych źródeł finansowania, a rozwój krajowego rynku obligacji zabezpieczonych

przyczyni się do wzmocnienia struktury finansowania banków. Ponadto silna pozycja kapitałowa polskich banków stanowi bufor chroniący je w pewnym stopniu przed następstwami niekorzystnych wydarzeń.

Wykres 11. Uzależnienie od zagranicznych źródeł finansowania wciąż jest znaczące



1. Zobowiązania zagraniczne podzielono przez łączne aktywa monetarnych instytucji finansowych, z wyłączeniem aktywów banków centralnych
2. Zobowiązania banków wobec banków składających sprawozdania w BIS w podziale geograficznym.
3. Zobowiązania pozostałych podmiotów wobec banków składających sprawozdania w BIS w podziale geograficznym. Do pozostałych podmiotów należą inne instytucje finansowe, administracja publiczna i sektor prywatny z wyłączeniem usług finansowych.

Źródło: Bank Światowy, baza danych *Financial Development and Structure* (listopad 2013) i MFW (panel A); BIS i EBC (panel B).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999431>

### Wzmocnienie mechanizmów makroostrożnościowych i nadzorczych

Polska zmienia ramy polityki makroostrożnościowej z zamiarem ustanowienia Rady ds. Ryzyka Systemowego (RRS). Projekt ustawy przewiduje, że przewodniczącym RRS z głosem rozstrzygającym będzie prezes NBP. Pozostałymi członkami z prawem głosu będą minister finansów (wiceprzewodniczący), przewodniczący KNF i prezes Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Zgodnie z projektem RRS będzie mogła wydawać rekomendacje (podając je do wiadomości publicznej, jeżeli uzna to za stosowne) oparte na zasadzie „wykonaj lub wyjaśnij”, jak również ostrzeżenia i opinie. Obecność ministra finansów zapewni lepszy przepływ informacji i większe zaangażowanie po stronie politycznej. Może jednak również ze względów politycznych osłabić rolę RRS w działaniach antycyklicznych i stanowić źródło konfliktu interesów, zważywszy że skarż państwa sprawuje kontrolę nad trzema bankami komercyjnymi (w tym największym w Polsce), na które przypada około jednej piątej aktywów sektora bankowego (nie licząc BGK zajmującego się obsługą inwestycji publicznych). Pełna prywatyzacja banków komercyjnych kontrolowanych przez skarż państwa pozwoliłaby ograniczyć ryzyko konfliktu interesów.

Wspomniana reforma powinna zapewnić jasny podział ról między RRS i innymi organami nadzoru finansowego. W szczególności KNF, która jest ceniona za niezależność i politykę ostrożnościową (OECD 2012), powinna zachować możliwość skutecznego reagowania na

niebezpieczeństwa występujące w sektorze bankowym przez wydawanie niewiążących prawnie regulacji (rekomendacji). Poza tym KNF powinna dodatkowo uzyskać prawo do wydawania rekomendacji dotyczących rynku ubezpieczeń i papierów wartościowych. Najlepiej, gdyby te rekomendacje były prawnie wiążące (MFW 2013b), ale to może być niezgodne z polską konstytucją. Należy także zwiększyć niezależność Bankowego Funduszu Gwarancyjnego od sektora bankowego, ponieważ w jego radzie zasiada obecnie dwóch przedstawicieli Związku Banków Polskich, co stwarza ryzyko konfliktu interesów.

### Zalecenia w zakresie polityki pieniężnej i finansowej

#### Podstawowe zalecenia

- Jeżeli aktywność gospodarcza i inflacja przyspieszą zgodnie z projekcją OECD, należy stopniowo podnieść podstawowe stopy procentowe NBP.
- Zapewnić Radzie ds. Ryzyka Systemowego (RRS) niezależność i uprawnienia do wydawania rekomendacji opartych na zasadzie „wykonaj lub wyjaśnij”. Zapewnić jasny podział ról między RRS a istniejącymi organami regulacyjnymi, a w szczególności zachować możliwość wydawania przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) rekomendacji ostrożnościowych.

#### Pozostałe zalecenia

- Monitorować dokładnie wskaźniki relacji kosztu obsługi długu do dochodu i objąć je wiążącymi limitami, jeśli poziom zadłużenia sektora gospodarstw domowych nadmiernie wzrośnie. Ograniczyć wrażliwość banków na problemy zagranicznych rynków finansowych przez rozwój krajowego rynku obligacji zabezpieczonych.
- Wprowadzić częściowo pokrywające się i nieodnawialne kadencje członków RPP w celu wzmocnienia ciągłości polityki pieniężnej.

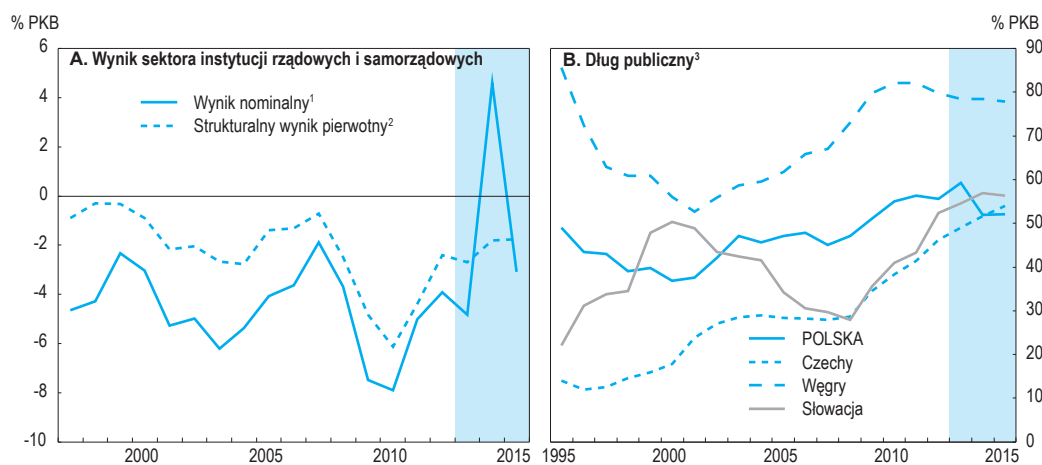
## Polityka fiskalna

### *Cele odnośnie do deficytu nie zostały osiągnięte*

W latach 2010–2012 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszył się o połowę – do 3,9% PKB. Jednak w 2013 roku nastąpił jego wzrost do 4,8% PKB, podczas gdy w Programie konwergencji z kwietnia 2013 roku prognozowano deficyt na poziomie 3,5% PKB (wykres 12). Obserwowany w 2013 roku wzrost deficytu nastąpił pomimo zamrożenia wynagrodzeń w sektorze publicznym i progów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Pogorszenie się sytuacji fiskalnej wynikało z gwałtownego spowolnienia gospodarczego, skutkującego niższymi od planowanych wpływami z podatków oraz wyższymi wydatkami socjalnymi i konsumpcją publiczną. Obecna ustawa o finansach publicznych określa dwa progi zadłużenia publicznego (50% i 55% PKB, według krajowej definicji długu), których przekroczenie wiąże się z uruchomieniem działań naprawczych eliminujących ryzyko osiągnięcia limitu zapisanego w konstytucji (60% PKB). Aby umożliwić działanie automatycznych mechanizmów stabilizujących, rząd zawiesił pierwszy próg ostrożnościowy (50%) na lata 2013–2014. Gdyby nie to, w 2013 roku konieczne byłyby dodatkowe działania konsolidacyjne, odpowiadające około 1,2% PKB. Dodatkowa reguła wydatkowa, bazująca na średniej kroczącej realnego tempa wzrostu PKB, została wdrożona w grudniu 2013 roku (patrz niżej).

Przedstawiane w programach konwergencji i ustawach budżetowych założenia konsolidacji fiskalnej często nie były osiągnięte. Częściowo wynikało to z tego, że prognozy wzrostu gospodarczego były zbyt optymistyczne (tab. 2). To jednak w pełni nie wyjaśnia występujących ostatnio problemów z osiągnięciem celów. Zmiany oficjalnych celów fiskalnych i zwolnienie tempa dochodzenia do średniookresowego celu budżetowego dla deficytu strukturalnego (1% PKB) może osłabić wiarygodność wieloletniego planowania budżetowego i ogólnie całej polityki fiskalnej. Aby odbudować tę wiarygodność, przy konstruowaniu przyszłych budżetów rząd powinien opierać się na bardziej realistycznych założeniach, tak jak w przypadku budżetu na rok 2014.

Wykres 12. Po poprawie w latach 2011–2012 stan finansów publicznych uległ pogorszeniu w 2013 roku



1. Według ESA-95. Zgodnie z zasadami ESA-2010, które mają wejść w życie we wrześniu 2014 roku, transfery aktywów nie będą obniżać deficytu, więc nominalny wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosiłby -4,1% PKB w 2014 roku i -3,8% PKB w 2015 roku.
2. Jako procent potencjalnego PKB.
3. Wg traktatu z Maastricht.

Źródło: baza danych OECD *Economic Outlook 94*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999450>

Działania konsolidacyjne w latach 2014–2015 obejmują głównie zmianę w drugim filarze systemu emerytalnego (zob. ramka 1 i wykres 12), która będzie miała ograniczony krótko-okresowy wpływ na aktywność gospodarczą. Przyczyni się ona łącznie do zmniejszenia deficytu w 2015 roku o 1,4% zgodnie z aktualnymi zasadami rachunków narodowych (ESA-95), ale zgodnie z nowymi zasadami (ESA 2010), które wejdą w życie we wrześniu 2014 roku, tylko o 0,8% PKB. Pozostałe skromne działania (na poziomie około 0,3% PKB), w tym podwyżka akcyzy oraz dalsze zamrożenie wynagrodzeń w sektorze publicznym i progów podatkowych dla osób fizycznych, powinny przynieść obniżenie deficytu nominalnego (ESA-2010) z 4,8% PKB w 2013 roku do 3,8% PKB w roku 2015 i sprowadzić dług publiczny (wg definicji określonej w traktacie z Maastricht) do poziomu 52% PKB w 2015 roku. Strukturalny deficyt pierwotny (po wyłączeniu spłaty odsetek i zdarzeń jednorazowych) spadnie z 2,7% potencjalnego PKB w roku 2013 do 1,8% w 2015 roku.

Tabela 2. Zakładane wartości deficytu i wzrostu gospodarczego zawarte w programach konwergencji

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Program konwergencji	<b>A. Wzrost realnego PKB (%)</b>										
grudzień 2004	5,0	4,8	5,6								
styczeń 2006		4,3	4,6	5,0							
listopad 2006			5,1	5,1	5,6						
marzec 2008				5,5	5,0	5,0					
grudzień 2008					3,7	4,0	4,5				
luty 2010						3,0	4,5	4,2			
kwiecień 2011							4,0	4,0	3,7	3,9	
kwiecień 2012								2,5	2,9	3,2	3,8
kwiecień 2013									1,5	2,5	3,8
Wzrost PKB <sup>1</sup>	3,6	6,2	6,8	5,0	1,6	3,9	4,5	2,1	1,4		
Program konwergencji	<b>B. Wynik nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)</b>										
grudzień 2004	-3,9	-3,2	-2,2								
styczeń 2006		-4,6	-4,1	-3,7							
listopad 2006			-3,4	-3,1	-2,9						
marzec 2008				-2,5	-2,0	-1,5					
grudzień 2008					-2,5	-2,3	-1,9				
luty 2010						-6,9	-5,9	-2,9			
kwiecień 2011							-5,6	-2,9	-2,5	-2,0	
kwiecień 2012								-2,9	-2,2	-1,6	-0,9
kwiecień 2013									-3,5	-3,3	-2,7
Wynik nominalny sektora <sup>1</sup>	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,5	-7,9	-5,0	-3,9	-4,8		

1. Prognozy OECD na 2013 rok.

Źródło: dane OECD bazujące na kolejnych programach konwergencji, baza danych OECD *Economic Outlook* 94.

### Ramka 1. Zmiany w systemie emerytalnym w 2014 roku

Zmiany w systemie emerytalnym z 2014 roku odwracają częściowo reformę przeprowadzoną w 1999 roku, która w wyniku przeniesienia części składek emerytalnych do obowiązkowego drugiego filaru przyczyniła się do wzrostu długu publicznego w relacji do PKB (w ujęciu narastającym) łącznie o około 17,5 punktu procentowego na koniec 2012 roku (Ministerstwo Pracy 2013, MFW 2011). W wyniku tych zmian nastąpi obniżenie długu publicznego i deficytu (tabela 3), ale jednocześnie wzrosną ukryte zobowiązania emerytalne państwa. 3 lutego 2014 roku nastąpiło przekazanie 51,5% aktywów netto otwartych funduszy emerytalnych (OFE) do ZUS. Skarbowe papiery wartościowe, które stanowiły większość przekazanych aktywów, zostały umorzone. Dzięki tej operacji dług publiczny brutto zmniejszył się o około 9,3% PKB. W świetle zasad ESA-95 w 2014 roku wystąpi duża nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych, po czym ponownie pojawi się deficyt. To krótkotrwale wahnięcie nie wystąpi natomiast po zastosowaniu zasad ESA-2010, które mają wejść w życie we wrześniu 2014 roku i pozwalają lepiej uchwycić dynamikę deficytu strukturalnego. W roku 2015 deficyt nominalny i strukturalny obniżą się o 1,4% PKB według zasad ESA-95 i 0,8% według zasad ESA-2010.



Tabela 3. Wpływ zmian w systemie emerytalnym na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(% PKB)

	2014		2015	
	ESA-95	ESA-2010	ESA-95	ESA-2010
Umorzenie skarbowych papierów wartościowych przekazanych przez OFE	8,5	0	0	0
Przekazanie aktywów ubezpieczonych z OFE do ZUS na 10 lat przed emeryturą	0,3	0	0,7	0
Oszczędności na kosztach obsługi zadłużenia	0,3	0,3	0,3	0,3
Dodatkowe składki na ubezpieczenia społeczne	0,2	0,2	0,4	0,4
Łącznie – z wyłączeniem transferu aktywów excluding asset transfers	0,5	0,5	0,8	0,8
<b>Razem</b>	<b>9,3</b>	<b>0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>0,8</b>

Źródło: Komisja Europejska 2013a, *Analysis of the budgetary situation of Poland*, Komisja Europejska „Staff Working Document”, nr 605, listopad.

Podczas gdy opcja domyślna przewiduje odprowadzenie całości składki do publicznego systemu emerytalnego, pracujący będą mieli możliwość przekazania 2,92% wynagrodzenia brutto (15% składki emerytalnej) do funduszy zarządzanych prywatnie. Rząd zakłada, że zdecyduje się na to połowa ubezpieczonych. Te dodatkowe składki na ubezpieczenie społeczne zmniejszą deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB o 0,2 p.p. w 2014 i 0,4 p.p. w 2015 roku. Ponadto gdy ubezpieczonemu pozostanie 10 lat do osiągnięcia wieku emerytalnego, zacznie się przenoszenie jego aktywów z OFE do publicznego systemu emerytalnego, co przyniesie dodatkowe wpływy na poziomie 0,3% w PKB 2014 roku i 0,7% PKB w roku 2015 roku.

Częściowe odwrócenie reformy emerytalnej z 1999 r. może nadszarpnąć zaufanie społeczeństwa do systemu emerytalnego, a w dalszej perspektywie osłabić wiarygodność przyszyłych reform strukturalnych. Poza tym wskutek powyższych zmian zmniejsza się ogólna suma funduszy inwestowanych w aktywa finansowe, co może prowadzić do obniżenia już i tak niskich przyszłych stóp zastąpienia w związku z ograniczeniem możliwości lokowania zgromadzonych środków. W świetle szybkiego starzenia się społeczeństwa zwiększenie roli publicznego systemu repartycyjnego może spowodować dodatkowe obniżenie przyszłych stóp zastąpienia. Innym efektem tych reform będzie nieco niższa płynność krajowego rynku obligacji skarbowych, który pełni funkcję ważnego punktu odniesienia w regionie. Ponadto umorzenie obligacji skarbowych przekazanych do OFE zwiększyło udział inwestorów zagranicznych w długu publicznym denominowanym w złotych (z ok. 32% w styczniu 2014 roku do 41% w lutym 2014 roku) i ograniczyło udział inwestorów krajowych o długim horyzoncie inwestycyjnym. Do korzyści płynących z ostatnich zmian należy zmniejszenie kosztów obsługi zadłużenia i wysokich kosztów operacyjnych OFE, choć w tym drugim wypadku przypuszczalnie można by osiągnąć ten sam efekt przez lepsze uregulowanie działalności OFE (Egert 2012a).

### **Potrzeba większej konsolidacji w średnim okresie**

Ostatnio Polska uzgodniła z Komisją Europejską redukcję nadmiernego deficytu do 2015 roku (Komisja Europejska 2013a). Cel ten wydaje się właściwy, ponieważ przewidywane na rok 2015 tempo wzrostu gospodarczego jest wyższe od potencjalnego. Działania w tym

kierunku są niewątpliwie konieczne dla osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego i sprowadzenia długu publicznego na trwałą ścieżkę spadkową. Pomogą także w odtworzeniu przestrzeni fiskalnej, szczególnie ważnej, gdyż poziom długu publicznego nadal będzie blisko progów ostrożnościowych (nawet po uwzględnieniu efektów zmian w systemie emerytalnym), a ponadto w średnim okresie wzrośnie presja na zwiększenie wydatków na opiekę zdrowotną i świadczenia emerytalne. W stosunku do raportu przedstawionego Komisji Europejskiej w październiku 2013 roku, w roku 2015 konieczne będzie dalsze zacieśnienie fiskalne o około 0,8% PKB.

Konsolidacja fiskalna powinna być realizowana w sposób minimalizujący ewentualny negatywny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego w krótkim i długim okresie, jak również na poziom sprawiedliwości społecznej (Cournède i in. 2013). Istnieje wiele sposobów na przeprowadzenie konsolidacji, o czym była mowa w poprzednim raporcie (OECD 2012). Oszczędności można osiągnąć poprzez: i) zwiększenie efektywności kosztowej administracji publicznej, ii) reformę systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych, iii) zniesienie przywilejów emerytalnych różnych grup zawodowych, obniżenie rent rodzinnych i szybsze podniesienie wieku emerytalnego kobiet (zob. niżej), iv) zmianę formuły stosowanej do obliczenia rent inwalidzkich w celu ograniczenia ich atrakcyjności (zob. niżej). Poza tym należy także zreformować system podatkowy, by wyeliminować nieprawidłowości, usprawnić administrację podatkową, poprawić ściągalność podatków i pozyskać dodatkowe wpływy stosownie do potrzeb (OECD 2012, Bank Światowy 2013). W 2015 roku rząd zamierza przedstawić nową, uproszczoną ordynację podatkową i opracować ulepszone systemy informacji podatkowej. Dodatkowe dochody można uzyskać poprzez: i) cięcia zwolnień i ulg podatkowych, a w szczególności wyeliminowanie obniżonych stawek podatku VAT (Komisja Europejska 2013b) i likwidację ulgi na dzieci w przypadku gospodarstw domowych o wysokich dochodach, ii) powiązanie składek na ubezpieczenie społeczne osób samozatrudnionych z rzeczywistymi zarobkami, iii) podniesienie podatków ekologicznych (Polska jest jednym z kilku krajów europejskich, który nie wprowadził wyraźnego podatku od środków transportu uzależnionego od poziomu zużycia paliwa (OECD 2012)), iv) zwiększenie podatków od nieruchomości poprzez wprowadzenie podatków opartych o wartość rynkową nieruchomości i opodatkowanie zysków kapitałowych z tytułu najmu nieruchomości, v) kontynuacja prywatyzacji w konkurencyjnych sektorach gospodarki. Potencjalne konflikty między działaniami konsolidacyjnymi a dążeniem do łagodzenia nierówności dochodowych powinny zostać zminimalizowane na przykład przez ukierunkowane transfery funduszy, które mogłyby złagodzić wszelkie negatywne skutki cięcia wydatków podatkowych i podwyższenia podatków ekologicznych.

### ***Dalsze wzmocnienie ram fiskalnych***

Obecny proces konstruowania budżetu ma pewne pozytywne aspekty: RPP wydaje oficjalną opinię na temat podstawowych założeń makroekonomicznych i oprócz tego przeprowadza się konsultacje z partnerami społecznymi. Jednak utworzenie niezależnej instytucji złożonej z wysokiej rangi krajowych i zagranicznych ekspertów w dziedzinie polityki fiskalnej, co przewiduje dyrektywa UE z 8 listopada 2011 roku, pomogłoby w dalszej poprawie wiarygodności wieloletniego planowania budżetowego. Instytucja ta mogłaby kontrolować plany budżetowe, w tym podstawowe założenia dotyczące wzrostu gospodarczego i poziomu długu publicznego oraz cele w zakresie deficytu i wydatków. Ponadto mogłaby być upoważniona



do przedstawiania niezależnej analizy aktualnej i planowanej polityki fiskalnej pod kątem długookresowej stabilności długu publicznego. OECD opracowała niedawno zasady funkcjonowania takich instytucji (OECD 2013a).

Należałoby także wzmocnić progi ostrożnościowe dla długu, określone w krajowych przepisach o finansach publicznych. W odniesieniu do tych progów stosuje się krajową definicję długu, stwarza to pole do manipulacji (OECD 2012). Zastąpienie jej definicją określoną w traktacie z Maastricht przyczyniłoby się do zwiększenia przejrzystości progów, a w efekcie do wzrostu zaufania ze strony rynku finansowego.

Niedawno Polska wprowadziła bardzo pożądaną nową regułę wydatkową obejmującą 90% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wzrost wydatków będzie ograniczony nominalnymi limitami opartymi na średniej kroczącej tempa wzrostu PKB, co zwiększy przejrzystość i wiarygodność. Jest ona także oparta na dwóch korekcyjnych progach oszczędnościowych w wysokości 50% i 55% PKB. Nowa reguła wydatkowa może pomóc w złagodzeniu efektów transferów UE i związanego z nimi cyklu inwestycji publicznych. W wyniku zmian w systemie emerytalnym (patrz ramka nr 1) progi ostrożnościowe dla długu publicznego zostaną prawdopodobnie obniżone o 7 punktów procentowych. Reguły fiskalne (obecne reguły plus nowa reguła wydatkowa) będą więc uwzględniały cztery progi ostrożnościowe: dwa progi reguły wydatkowej w wysokości 43% i 48% PKB, prewencyjny próg ostrożnościowy w wysokości 55% PKB oraz konstytucyjny próg ostrożnościowy w wysokości 60% PKB, podczas gdy obowiązujący zgodnie z obecną regułą próg ostrożnościowy w wysokości 50% PKB zostanie zniesiony. Poczyniono również postępy, jeśli chodzi o objęcie dyscypliną budżetową samorządów terytorialnych. W 2011 roku wprowadzono przepisy dotyczące deficytu jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z zaleceniami określonymi w raporcie OECD za 2012 rok indywidualne limity kosztów obsługi długu będą zapobiegać nadmiernemu wzrostowi poziomu zadłużenia. Niemniej w budżecie centralnym i tak należałoby wprowadzić bufory bezpieczeństwa chroniące przed skutkami zwiększonych wydatków lub gorszych dochodów w jednostkach samorządu terytorialnego.

### Zalecenia w zakresie polityki fiskalnej

#### Podstawowe zalecenia

- Zapewnić większą niż obecnie planowana, konsolidację fiskalną w 2015 roku, co umożliwi obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% PKB.
- Utworzyć niezależną instytucję zajmującą się monitorowaniem podstawowych założeń budżetowych i realizacji celów fiskalnych. Wzmocnić ramy fiskalne poprzez wdrożenie szczegółowego i wieloletniego systemu budżetowego, konstruowanie budżetów na podstawie realnych założeń i uspołnienie krajowej definicji długu publicznego z definicją wynikającą z traktatu z Maastricht.

#### Pozostałe zalecenia

- Ograniczyć wydatki budżetowe stosownie do potrzeb poprzez: poprawę efektywności kosztowej administracji publicznej, istotne zmniejszenie, w porównaniu z obecnym poziomem, dotacji do systemu ubezpieczeń społecznych rolników i zlikwidowanie przywilejów emerytalnych dostępnych dla innych grup zawodowych, obniżenie rent rodzinnych, szybsze podnoszenie wieku emerytalnego kobiet oraz zmniejszenie atrakcyjności rent inwalidzkich w stosunku do emerytur.

- Pozyskać dodatkowe wpływy do budżetu stosownie do potrzeb poprzez: ograniczenie preferencji podatkowych, powiązanie składek na ubezpieczenie społeczne osób pracujących na własny rachunek z faktycznymi zarobkami, podniesienie podatków ekologicznych, zwiększenie podatków od nieruchomości poprzez wprowadzenie podatków opartych o wartość rynkową nieruchomości i opodatkowanie zysków kapitałowych z tytułu najmu nieruchomości, dalszą prywatyzację w konkurencyjnych sektorach gospodarki i poprawę ściągальności podatków.

## Osiągnięcie zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego

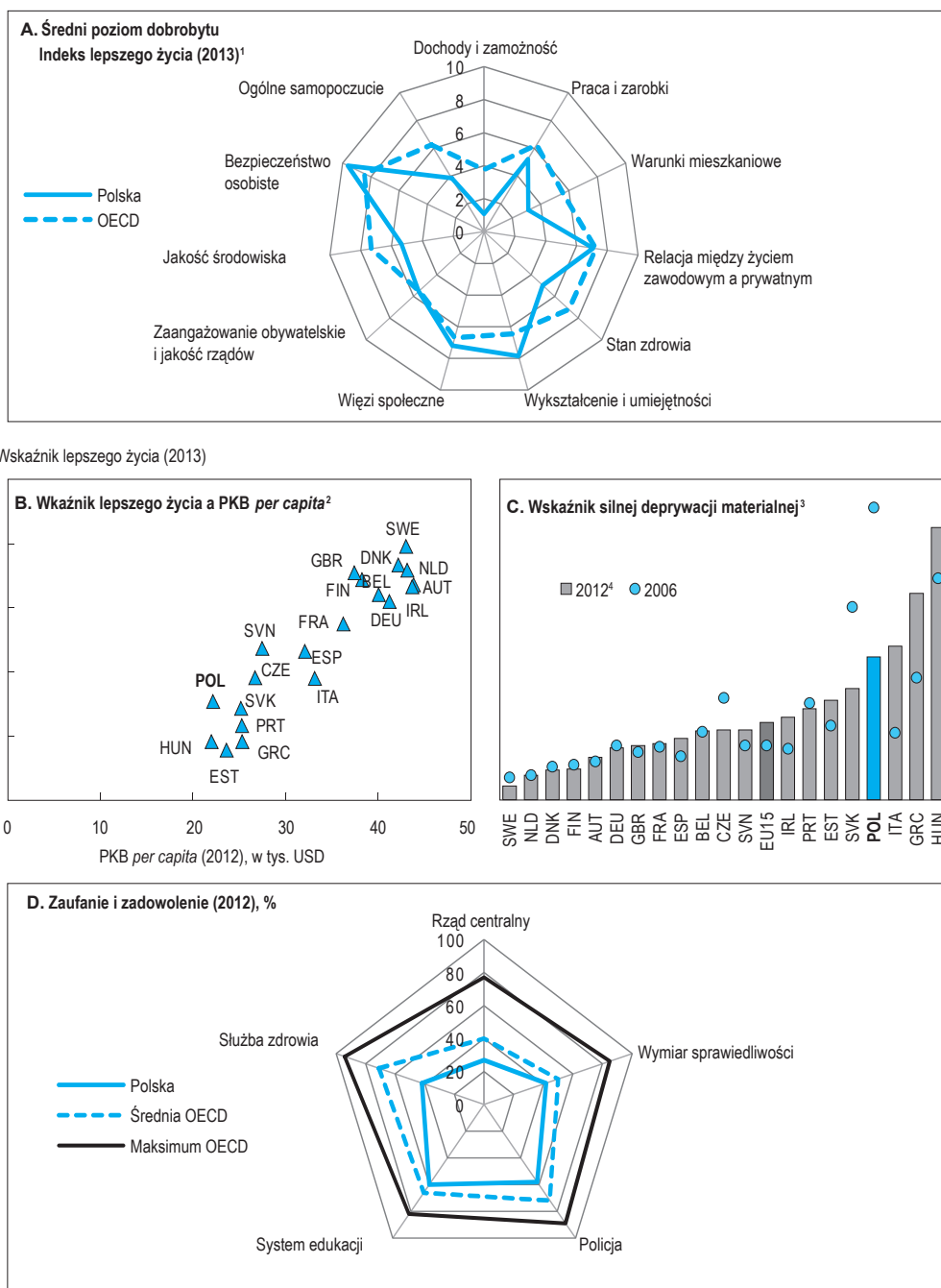
Nadanie wzrostowi gospodarczemu bardziej zrównoważonego charakteru ma dla Polski kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o nadrobienie dystansu do krajów o najwyższym poziomie dobrobytu (wykres 13 – panele A i B). Luka w poziomie dobrobytu jest związana z wciąż stosunkowo wysokim wskaźnikiem występowania deprywacji materialnej – choć i tak odnotowano znaczny postęp w tym obszarze (panel C). Niniejszy raport skupia się na poprawie funkcjonowania rynku pracy i wzmocnieniu konkurencji na rynku produktowym jako sposobach na podniesienie dobrobytu. Przy powolnym wdrażaniu reform zawsze istnieje ryzyko, że nie uda się w pełni wykorzystać potencjału gospodarki, a w przypadku Polski ryzyko to jest spotęgowane przez ogólny brak zaufania do najważniejszych instytucji publicznych (panel D). Do najbardziej palących problemów należą również: brak tanich mieszkań o rozsądnym standardzie, niska samoocena zdrowia i wysoka emisja niektórych rodzajów zanieczyszczeń do atmosfery (OECD 2013b) (wykres 14 – panel A).

### *Dbłość o stan środowiska*

Informacje zawarte w rozdziale na temat polityki przeciwdziałania zmianom klimatycznym zamieszczonym w poprzednim raporcie (OECD 2012; Egert 2012b) wskazują, że Polska poczyniła w minionej dekadzie postępy w zakresie zmniejszenia energochłonności oraz emisji gazów cieplarnianych (wykres 14 – panel B). Niemniej jednak nadal istnieją spore możliwości dotyczące redukcji emisji, które należy wykorzystać przy jak najmniejszych kosztach. Kluczem do minimalizacji kosztów redukcji emisji jest wprowadzenie jednolitej ceny emisji CO<sub>2</sub> dla całej gospodarki – tymczasem obecnie jawne i ukryte ceny emisji różnią się zasadniczo między sektorami.

Średni poziom zanieczyszczenia powietrza jest wysoki, zwłaszcza w miastach (WHO 2011), częściowo ze względu na dominację produkcji energii opartej na paliwach kopalnych, przestarzałe systemy ogrzewania i emisję generowaną przez transport. Zanieczyszczenia emitowane przez pojazdy prywatne należy ograniczyć poprzez większe uzależnienie stawek podatku od środków transportu od ich szkodliwości dla środowiska oraz rozwój sieci kolejowej (panel C). Ponadto eksploatacja polskich złóż gazu łupkowego – przypuszczalnie największych w Europie – powinna być prowadzona bardzo ostrożnie, by uniknąć lokalnego zanieczyszczenia środowiska, w tym zwłaszcza skażenia wód gruntowych i wycieków metanu. Poprawa jakości wody i gospodarki odpadami to kolejne ważne wyzwania w dziedzinie ochrony środowiska: zużycie nawozów i pestycydów wzrosło, gospodarka odpadami w Polsce nadal sprowadza się głównie do ich składowania na wysypiskach, a system oczyszczania ścieków wymaga dalszej rozbudowy. W 2011 roku jedna trzecia gospodarstw domowych nadal nie była podłączona do sieci kanalizacyjnej, choć i tak sytuacja w tym zakresie znacznie się poprawiła.

Wykres 13. Wskaźniki społeczne



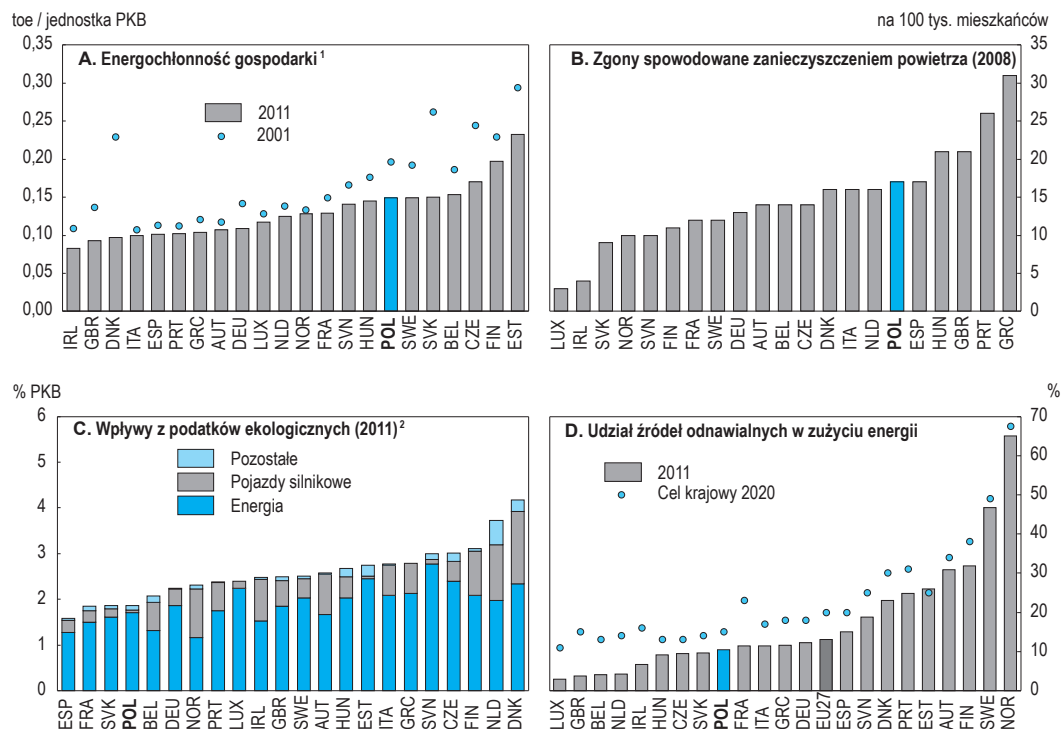
1. Każdy z aspektów dobrobytu jest mierzony z użyciem od jednego do trzech wskaźników określonych w wykazie *OECD Better Life*. Znormalizowane wskaźniki są uśredniane przy równych wagach, więc ich wartość waha się od 10 (najlepszy kraj OECD) do 0 (najgorszy kraj OECD).
2. Do celów demonstracyjnych indeks *Better Life* jest tutaj wyliczony z użyciem równych wag przypisanych do wszystkich 11 aspektów (szczegóły dostępne na [www.oecdbetterlifeindex.org](http://www.oecdbetterlifeindex.org)). PKB *per capita* podano w dolarach amerykańskich w cenach bieżących z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej; w przypadku Grecji dane dotyczą roku 2011.

3. Silna deprywacja materialna oznacza niezdolność do pokrycia kosztów co najmniej czterech z dziewięciu rodzajów wydatków (np. wynajmu mieszkania, raty kredytu hipotecznego, opłat mieszkaniowych, zakupu pralki lub samochodu).
4. W przypadku Irlandii i Wielkiej Brytanii dane dotyczą roku 2011.

Źródło: OECD 2013, baza danych OECD *National Accounts Statistics* (wg stanu na czerwiec 2013 roku) i OECD *Better Life Index*; OECD *Government at a Glance 2013; Income and Living Conditions*, baza danych Eurostat 2013, (wg stanu na czerwiec 2013 roku).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999469>

Wykres 14. Wskaźniki środowiskowe



1. Łączne zużycie energii pierwotnej (wartości szacunkowe za rok 2012) w tonach oleju ekwiwalentnego (toe) w przeliczeniu na tysiąc dolarów USD. PKB wyliczono w cenach stałych z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej.
2. Dane dla Polski odnoszą się do roku 2010.

Źródło: baza danych OECD/EEA *Instruments used for Environmental Policy*; WHO 2013, *Global Health Observatory Data Repository*; IEA (2013), *Energy Balances of OECD Countries 2013*. International Energy Agency.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999488>

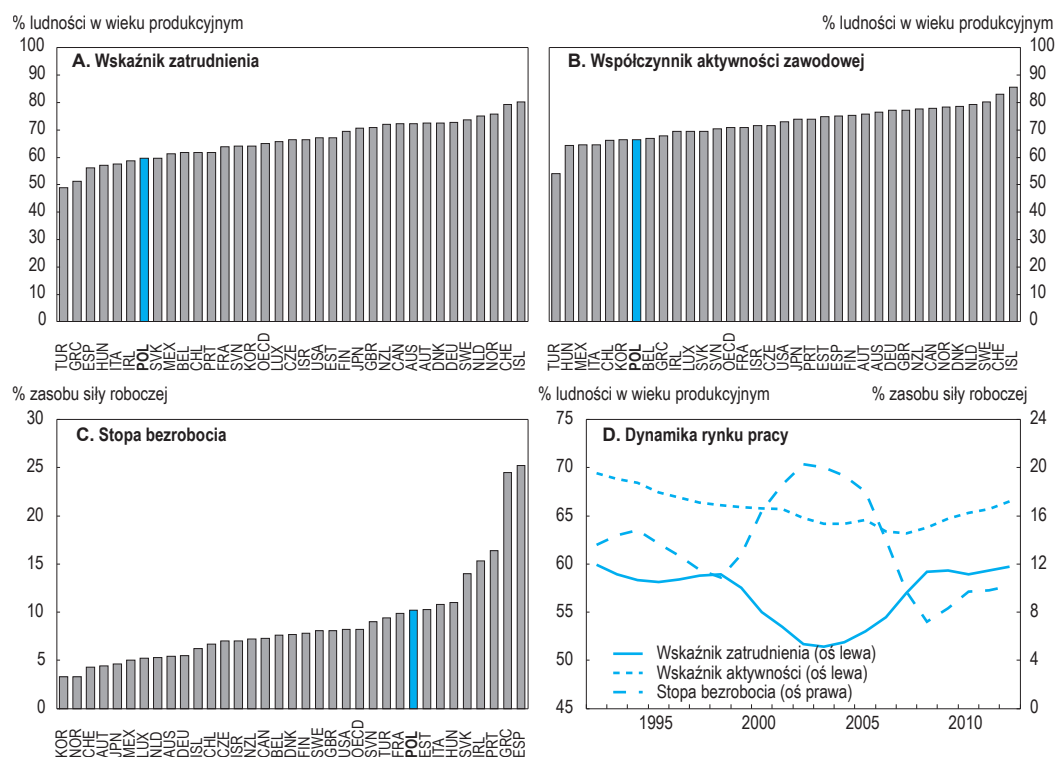
Stopień wykorzystania odnawialnych źródeł energii elektrycznej wciąż jest niedostateczny (wykres 14 – panel D). *Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych* zakłada zwiększenie udziału energii z tych źródeł do 15% w 2020 roku. Wprowadzenie w 2005 roku obowiązkowych kontyngentów dla przedsiębiorstw energetycznych oraz rynek zielonych certyfikatów skłoniło wiele państwowych elektrowni węglowych do łączenia węgla z biomasą, ale rozwój innych technologii został ograniczony. Lepsza wycena kosztów efektów zewnętrznych mogłaby przyczynić się do wzrostu konkurencyjności innych odnawialnych źródeł energii. Ponadto konieczna jest również poprawa wydajności sieci energetycznej oraz

zarządzania nią. Rozbudowa połączeń z sieciami sąsiednich krajów zwiększy konkurencję na rynku energetycznym i ułatwi zrównoważenie podaży i popytu, co jest istotne w świetle rosnącego znaczenia elektrowni wiatrowych i słonecznych, które z reguły wytwarzają energię w sposób nieregularny (OECD 2012a).

### Poprawa funkcjonowania rynku pracy

Choć od połowy pierwszej dekady XXI wieku nastąpiła znaczna poprawa, poziom zatrudnienia pozostaje jedną z głównych słabości strukturalnych polskiej gospodarki, ograniczając konkurencyjność przedsiębiorstw i potencjał gospodarczy kraju. Wskaźnik zatrudnienia, który w 2012 roku wyniósł 59,7%, należy do najniższych wśród krajów OECD (wykres 15). Bezrobocie utrzymuje się na wysokim poziomie i przypuszczalnie w głównej mierze ma charakter strukturalny. Współczynnik aktywności zawodowej wzrósł po 2007 roku, przełamując trend spadkowy dzięki stosunkowo silnemu wzrostowi gospodarczemu, ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, zaostrzeniu kryteriów przyznawania rent inwalidzkich, efektowi kohorty związanemu z wyżym demograficznym lat 80. ubiegłego wieku i zmniejszeniu płacowego klina podatkowego.

Wykres 15. Wskaźniki rynku pracy (2012)



Źródło: baza danych OECD Labour Force Statistics 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999507>

Słabej sytuacji na rynku pracy nie można w żadnym wypadku wiązać jedynie z dotychczasową polityką rynku pracy. Liczne anomalie powodują problemy z właściwą alokacją i wykorzystaniem zasobów siły roboczej. Istnieją znaczne rezerwy, jeśli chodzi o zwiększanie

konkurencji na rynku produktowym, co mogłoby zaowocować powstaniem wielu nowych miejsc pracy (zob. rozdział 2). Co więcej, istnieją istotne przeszkody dla wewnętrznej mobilności siły roboczej. Jakość infrastruktury transportowej, którą omówiono w raporcie za 2008 rok (OECD 2008a, Kierzenkowski 2008), poprawiła się w ostatnich latach – po części dzięki funduszom unijnym – ale nadal jest niedostateczna, zwłaszcza w przypadku sieci kolejowej. Koszty zamieszkania w mieście są bardzo wysokie ze względu na brak prywatnych mieszkań na wynajem. Zgodnie z zaleceniami określonymi w publikacji pt. *Going for Growth* z 2013 roku (OECD 2013c) gminy powinny mieć obowiązek uchwalenia planów zagospodarowania przestrzennego, a podatek od transakcji sprzedaży nieruchomości mieszkaniowych należy zastąpić podatkiem od wartości nieruchomości. Z drugiej strony w 2012 roku wprowadzono – zgodnie z zaleceniami OECD – obowiązek prowadzenia przez deweloperów rachunków powierniczych służących zabezpieczeniu zaliczek wpłacanych przez nabywców. Pozostałe bariery osłabiające mobilność siły roboczej wynikają z dysproporcji płacowych oraz założeń polityki pomocy społecznej, w tym w zakresie zwalczania bezrobocia (zob. rozdział 1). W szczególności korzyści związane z przynależnością do systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych skłaniają ludzi do utrzymywania niewielkich obszarów gruntów rolnych, nawet jeśli nie są już uprawiane.

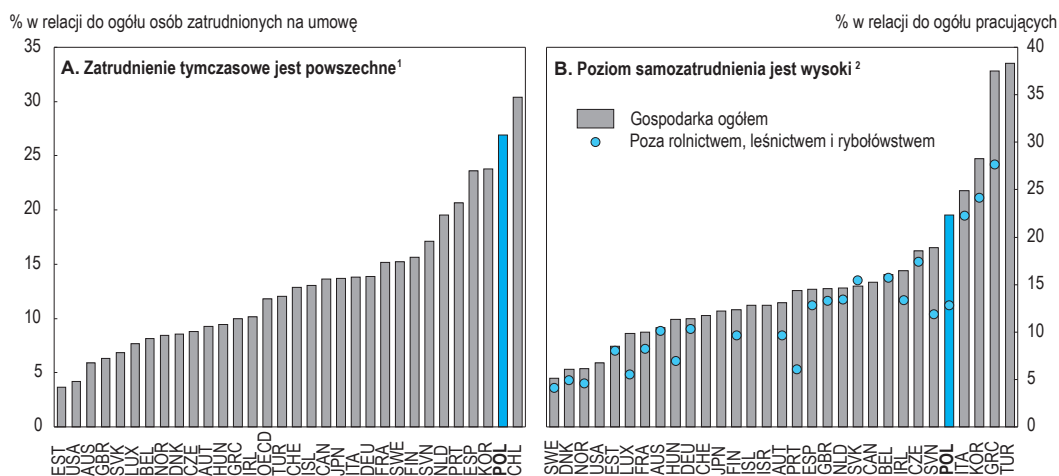
### **Ograniczenie segmentacji rynku pracy**

Ochrona zatrudnienia nie jest zbyt rygorystyczna. Długość okresu wypowiedzenia plasuje się na przeciętnym poziomie, odprawy są niskie, a definicja bezprawnego zwolnienia z pracy jest najmniej rygorystyczna wśród krajów OECD. Z drugiej strony jednak mamy do czynienia z długotrwałymi i nieprzewidywalnymi procedurami rozstrzygania sporów dotyczących zwolnień, uciążliwymi wymogami w zakresie przywracania do pracy i stosunkowo krótkim okresem próbnym, który można stosować zarówno przy umowach zawartych na czas określony, jak i nieokreślony. W 2013 roku weszła w życie nowelizacja kodeksu pracy, która uelastyczyła regulacje czasu pracy, umożliwiając wydłużenie okresu rozliczeniowego z czterech do dwunastu miesięcy na mocy porozumienia zawartego z pracownikami na szczeblu branży lub przedsiębiorstwa.

Nie zmienia to faktu, że rynek pracy odznacza się bardzo silną i dość złożoną segmentacją. Wskaźniki zatrudnienia na umowy okresowe i samozatrudnienia należą do najwyższych wśród krajów OECD, choć w tym drugim wypadku wynika to głównie z dużego udziału rolnictwa w gospodarce (wykres 16). Wprawdzie pracodawca może podpisać z pracownikiem co najwyżej dwie kolejne umowy na czas określony, ale nie ma żadnych ograniczeń co do czasu ich trwania. Około 7% wszystkich zatrudnionych nie podlega kodeksowi pracy, lecz przepisom prawa cywilnego, co jest tańsze dla pracodawców, bo osoby zatrudnione na umowy cywilnoprawne mają zapewnione jedynie minimalne zabezpieczenie społeczne i nie są objęte przepisami o płacy minimalnej. Polska jest również jednym z krajów OECD, w których bardzo poważny problem stanowi zatrudnienie nieoficjalne (OECD 2008b). Uproszczenie i sprawniejsze egzekwowanie przepisów podatkowych powinno zmniejszyć zakres występowania tego zjawiska, podobnie jak likwidacja różnych korzyści związanych z samozatrudnieniem (zob. rozdział 1). Ten głęboki dualizm może prowadzić do wzrostu ubóstwa pracujących, ograniczenia inwestycji w kapitał ludzki, wydłużenia okresu przechodzenia od nauki do stałej pracy i obciążenia pewnych grup społecznych, w szczególności ludzi młodych i nisko wykwalifikowanych nieproporcjonalnie dużą częścią kosztów absorpcji wstrząsów gospodarczych (Lepage-Saucier i in. 2013).



Wykres 16. Rynek pracy odznacza się silną segmentacją (2012)



1. Korea – 2011, Szwecja – 2009, Stany Zjednoczone – 2005.

2. Australia – 2011.

Źródło: baza danych OECD *Labour Force Statistics*; bazy danych OECD: *Economic Outlook 94* i *National Accounts*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999526>

### Lepsza aktywizacja osób bezrobotnych

System zasiłków dla bezrobotnych opiera się na rygorystycznych kryteriach ich przyznawania – w 2012 roku tylko 20% osób zarejestrowanych w urzędach pracy miało prawo do zasiłku. Kwota zasiłku jest stała i dosyć niska, a po trzech miesiącach zmniejsza się o 20%. Rejestracja zapewnia za to inną istotną korzyść, jaką jest prawo do bezpłatnego ubezpieczenia zdrowotnego. W efekcie mamy do czynienia z sytuacją, w której wielu bezrobotnych nie szuka zatrudnienia, a do urzędu pracy zgłasza się tylko po to, by mieć ubezpieczenie zdrowotne. Oznacza to również, że działania ułatwiające ludziom znalezienie pracy są częściowo skazane na niepowodzenie, co zniechęca publiczne służby zatrudnienia i pracodawców zgłaszających oferty pracy. Ponadto zasadniczo sześciomiesięczny okres pobierania zasiłku jest dwa razy dłuższy w przypadku starszych wiekiem pracowników, co osłabia motywację do poszukiwania pracy w tej grupie, a także w regionach wysokiego bezrobocia. Choć zasiłek pomaga utrzymać minimalny standard życia w trakcie poszukiwania pracy, to jednak hamuje również migrację z zacofanych gospodarczo obszarów.

Panuje powszechna zgoda co do tego, że publiczne służby zatrudnienia w Polsce działają niewydolnie (Kałużna 2009). Do podstawowych słabości należą brak odpowiednio wykwalifikowanych kadr, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, nieefektywne wykorzystanie posiadanego personelu, niedostateczny dostęp do użytecznych informacji na szczeblu lokalnym i poważne trudności z koordynacją działań. Połączenie pośrednictwa pracy z obsługą zasiłków dla bezrobotnych i administracją pomocy społecznej w ramach jednej instytucji w celu ułatwienia życia interesantom, a przede wszystkim wspólnego zarządzania tymi trzema funkcjami pomogłoby w przezwycięzeniu tych słabości. Należy wprowadzić lepszą metodę profilowania osób bezrobotnych, tak jak chce tego rząd i poszerzyć zakres działania prywatnych agencji pośrednictwa pracy. Należałoby także wzmocnić funkcję koordynacyjną Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które na przykład wzorem Australii lub

Szwajcarii (OECD 2013d) powinno zachęcać urzędy pracy do wdrażania systemu uczenia się od najlepszych poprzez zarządzanie zadaniami i system ocen porównawczych. Rząd planuje wprowadzić taki system już niedługo.

Aktywizację osób bezrobotnych również można usprawnić. Informacje na temat ofert pracy i wymagań dotyczących poszukiwanej pracy zawarte w systemach obsługi zasiłków dla bezrobotnych i pomocy społecznej są bardzo ograniczone (Venna 2012). Zwiększenie obowiązków i lepsze nadzorowanie osób bezrobotnych wzmocniłoby motywację do powrotu do pracy. Ponadto przepis, według którego oferta pracy nie musi być zgodna z wcześniej wykonywanym zawodem, żeby uznać ją za odpowiednią, nie jest ściśle przestrzegany. Wprawdzie stopy zastąpienia oparte wyłącznie na zasiłku dla bezrobotnych są niskie, ale w połączeniu z innymi świadczeniami i stosunkowo wysokimi klinami podatkowymi w przypadku osób o niskich dochodach tak naprawdę okazują się bardzo wysokie. Gdyby zaoferować większe wsparcie osobom pracującym, praca stałaby się bardziej opłacalna. Mogłoby to polegać na wprowadzeniu dodatkowych świadczeń (np. zasiłku na opiekę zewnętrzną nad dzieckiem) uzależnionych od posiadania lub poszukiwania pracy.

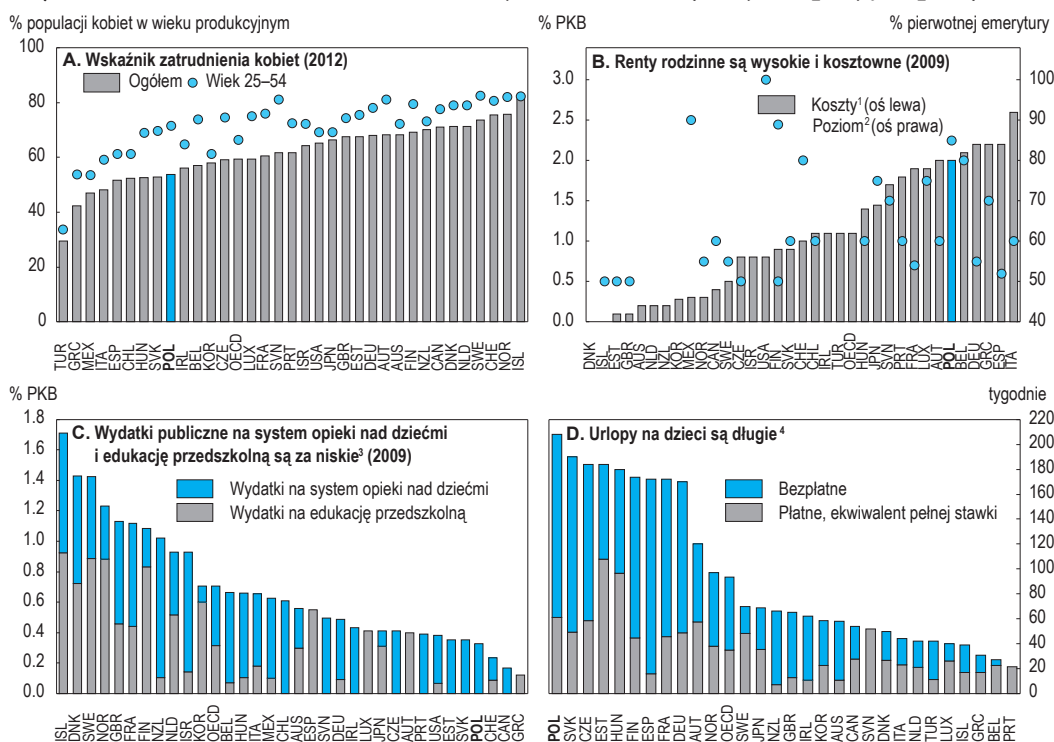
### ***Poprawa rozwiązań przeznaczonych dla konkretnych grup społecznych***

Wskaźnik zatrudnienia kobiet jest wyjątkowo niski (wykres 17 – panel A). Zmiany w przepisach emerytalnych wprowadzone w 2012 roku polegające na podwyższeniu ustawowego wieku emerytalnego do 67 lat przed upływem roku 2020 w przypadku mężczyzn (obecnie 65 lat) i roku 2040 w przypadku kobiet (obecnie 60 lat) – to ruch w dobrym kierunku, ale w odniesieniu do kobiet należy go przyspieszyć. System rent rodzinnych, którego beneficjentami w 90% są kobiety, jest kosztowny, a w niektórych przypadkach może osłabiać motywację do podjęcia pracy (panel B). Nie ma w tym nic dziwnego, skoro członkowie rodziny dziedziczą po zmarłym 85% emerytury. Jest to jeden z najwyższych współczynników wśród krajów OECD, a jego wartość przekracza stan uznawany za niezbędny do utrzymania dotychczasowego poziomu życia przez współmałżonka zmarłej osoby. Poza tym wysokość renty rodzinnej ulega obniżeniu, jeśli pobierająca ją osoba osiąga jakieś dochody, co zmniejsza jej motywację do podjęcia pracy. Taki system oznacza redystrybucję dochodów od kobiet pracujących do niepracujących oraz od osób samotnych i pracujących małżeństw do małżeństw, w których pracuje tylko jedna osoba (James 2009). Ograniczenie poziomu rent rodzinnych i obniżenie krańcowej efektywnej stawki opodatkowania związanej z tym świadczeniem przyczyni się do wzrostu zatrudnienia i zmniejszenia ogólnego obciążenia podatkowego.

Słabo rozwinięty system opieki nad dziećmi i edukacji przedszkolnej w Polsce stanowi poważną słabość strukturalną (wykres 17 – panel C, OECD 2013c). W ostatnich latach dokonał się jednak istotny postęp w tym zakresie. W 2011 roku wprowadzono obowiązek przedszkolny dla dzieci od piątego roku życia, a od 2014 roku wszystkie dzieci będą rozpoczynały naukę w szkole w wieku sześciu lat. W czerwcu 2013 roku rząd obniżył koszty opieki przedszkolnej ponoszone bezpośrednio przez rodziców. Według rozporządzenia z lipca 2013 roku każdy czterolatek będzie miał prawo do edukacji przedszkolnej od września roku 2015, a każdy trzylatek od roku 2017. Płatny urlop macierzyński był od 2006 roku kilkakrotnie wydłużany (w tym ostatnio w 2013 roku) w celu podniesienia wskaźnika dzietności i obecnie wynosi 52 tygodnie, co jest rekordem w skali OECD (panel D). Pierwsze sześć miesięcy urlopu macierzyńskiego jest płatne w wysokości 100%, a drugie sześć miesięcy w wysokości 60% ostatniego wynagrodzenia, przy czym ten drugi okres może być podzielony między matkę i ojca. Do tego dochodzi jeszcze urlop wychowawczy, który również jest najdłuższy



## Wykres 17. Wskaźnik zatrudnienia kobiet jest niski, a motywacja do podjęcia pracy słaba



1. Wydatki publiczne na renty rodzinne.
2. Wysokość renty rodzinnej jako odsetek emerytury, która przysługiwała zmarłemu.
3. Dla Hiszpanii brak zdezagregowanych danych o wydatkach.
4. Urlopy na dziecko według długości urlopu bezpłatnego i ekwiwalentnego urlopu pełnopłatnego (100% ostatniego wynagrodzenia); urlop na dziecko obejmuje urlop macierzyński i wychowawczy. Dane dla Polski uwzględniają wydłużenie urlopu macierzyńskiego w 2013 roku.

Źródło: baza danych OECD *Labour Force Statistics 2013*; dla panelu B: Whitehouse E.R. *Adequacy and sustainability of pension systems: evidence from Europe*, „OECD Social, Employment and Migration Working Paper”, OECD 2013, publikacja w przygotowaniu; James E., *Rethinking Survivor Benefits*, „Social Protection and Labor Discussion Paper” nr 928 Bank Światowy 2009.

**Jak interpretować panel D:** Panel skonstruowano poprzez zsumowanie płatnych i niepłatnych okresów urlopu macierzyńskiego i urlopu wychowawczego. W Polsce na przykład urlop macierzyński liczy 26 tygodni płatnych w 100% i 26 tygodni płatnych w 60%, w sumie 52 tygodnie. Na bazie ekwiwalentu od pełnej stawki (FRE) oznacza to, że  $26 * 100\% + 26 * 60\% = 41,6$  tygodni płatnych i 10,4 tygodni niepłatnych. Oprócz tego na maksymalnie 156 tygodni jest przyznawany urlop wychowawczy, z czego dwie trzecie są częściowo płatne w formie miesięcznego zasiłku w wys. 400 zł. Urlop wychowawczy dzieli się na 19,4 tygodni płatnych na bazie FRE i 136,6 tygodni niepłatnych: 19,4 tygodni płatnego urlopu otrzymuje się poprzez obliczenie stopy zastąpienia dla pracownika ze średnią płacą jako stosunek miesięcznego zasiłku (400 zł) do przeciętnego wynagrodzenia (2144 zł), dostosowanego do długości płatnego okresu (dwóch trzecich), tj.  $400/2144 * 2/3 * 156 = 19,4$  tygodni. Połączenie urlopu macierzyńskiego i wychowawczego daje 61,0 tygodni płatnych na bazie FRE i 147,0 tygodni niepłatnych.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932999545>

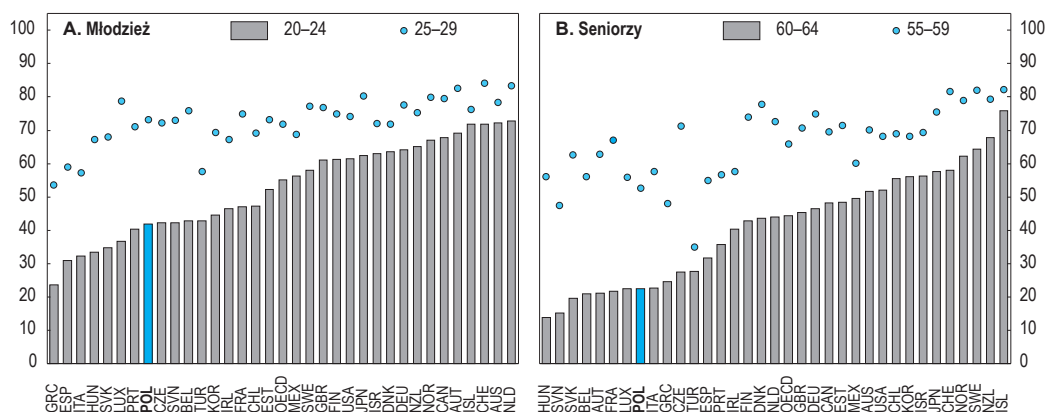
wśród krajów OECD, bo trwa 156 tygodni. Takie długie urlopy stanowią obciążenie dla finansów publicznych i mogą skutkować tym, że matki nie będą wracać do pracy, co nie przynosi dzieciom żadnych widocznych korzyści (zob. np. Dahl i in. 2013). W celu zwiększenia liczby małżeństw, w których pracują obie osoby, rząd powinien wprowadzić zindywidualizowany system opodatkowania, rozwijać sieć placówek opieki nad dziećmi, edukacji przedszkolnej i opieki

długotrwałej oraz zachęcać pracodawców do wprowadzania rozwiązań opartych na elastycznym czasie pracy. Rząd zamierza dalej rozwijać różnorodne rozwiązania w zakresie instytucjonalnej opieki nad dziećmi. Oprócz tego należy ściśle monitorować wpływ długiego urlopu związanego z posiadaniem dziecka na poziom zatrudnienia matek.

Poza tym złą sytuację na polskim rynku pracy najbardziej odczuwają obie skrajne grupy wiekowe (wykres 18). W przypadku młodych ludzi najniższe wskaźniki zatrudnienia występują w grupie wiekowej 20–24 lat, co w dużej mierze wiąże się z gwałtownym wzrostem liczby osób podejmujących studia, jaki nastąpił po 2005 roku, i ograniczoną liczbą osób łączących naukę z pracą. Wzrost poziomu wykształcenia wśród młodych ludzi jest wielkim osiągnięciem, ale wymagania pracodawców dotyczące kwalifikacji rosły jeszcze szybciej (zob. rozdział 1). W szczególności słabiej wykształcona młodzież musi z reguły przechodzić uciążliwy okres pracy na umowach tymczasowych, które są bardzo rozpowszechnione i przeważnie nie stanowią wstępu do stałego zatrudnienia (OECD 2009a), ale raczej narzędzie selekcji (Baranowska i in. 2011). Poczucie niepewności zatrudnienia jest zatem wśród młodzieży bardzo powszechne.

### Wykres 18. Wskaźniki zatrudnienia są szczególnie niskie w skrajnych grupach wiekowych

Jako procent w ludności wg wieku (2012)



Źródło: baza danych OECD Labour Force Statistics 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999564>

Dzięki przeprowadzonym wcześniej reformom w ciągu ostatnich 20 lat nastąpiła imponująca poprawa, jeśli chodzi o poziom wykształcenia młodych ludzi. Niemniej perspektywy zatrudnienia dla młodzieży można by poprawić poprzez dalsze rozwijanie systemu praktyk w ramach programów kształcenia i doskonalenia zawodowego, zwiększenie zaangażowania partnerów społecznych, w tym zwłaszcza w radach szkół, oraz podniesienie jakości nauczania. Zgodnie z zaleceniami OECD sprzed kilku lat (OECD 2007) rząd chce wprowadzić wyraźniejszy podział na uczelnie zawodowe i akademickie. Ponieważ pracodawcy nie są zbyt zainteresowani zatrudnianiem uczniów w celu nauki zawodu (Komisja Europejska 2013b), należy zwiększyć dotacje na pokrycie ponoszonych przez pracodawców kosztów kształcenia i szkolenia zawodowego uczniów. Warto byłoby rozwinąć system finansowania szkół wyższych uzależniony od poziomu nauczania, a poza tym należy dalej zachęcać władze uczelni do wprowadzania w programach studiów modułów praktycznych i umacniać ich kontakty z przedsiębiorstwami.

Wskaźniki zatrudnienia i aktywności zawodowej osób starszych bardzo wyraźnie wzrosły od połowy pierwszej dekady XXI wieku. Mimo to ich obecne wartości są i tak znacznie niższe od średniej dla krajów OECD. Chociaż wprowadzone w ostatnich latach rozwiązania przynoszą efekty, należy stopniowo ograniczać przywileje emerytalne różnych grup zawodowych (rolników, górników, służb mundurowych oraz prokuratorów i sędziów) i zlikwidować wszelkie pozostałe formy wcześniejszej emerytury. Od połowy pierwszej dekady XXI wieku osiągnięto istotny postęp, jeśli chodzi o zaostrzenie kryteriów przyznawania rent inwalidzkich. Ponieważ jednak wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych jest dosyć niski, należy dążyć do jego zwiększenia poprzez: obniżenie wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynoszącego 6% przy jednoczesnym podwyższeniu kar dla pracodawców, którzy nie osiągnęli wymaganego poziomu oraz poprawę systemu szkolenia i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych (OECD 2006). Co więcej, ponieważ reforma emerytalna przeprowadzona w 1999 roku oznacza obniżenie stopy zastąpienia w związku z automatycznym zmniejszaniem początkowej wartości emerytury przy wzroście średniej długości życia, wysokość średniej renty inwalidzkiej w stosunku do średniej emerytury znacznie wzrosła. W efekcie może się pojawić duże zainteresowanie przejściem na wcześniejszą emeryturę na zasadach przewidzianych dla osób niepełnosprawnych (MFW 2013a). Dlatego formuła stosowana do wyliczania renty inwalidzkiej powinna być zmodyfikowana na wzór tej dla emerytury lub emerytury minimalnej. Ostatnia kwestia to zakaz zwalniania pracowników, którym pozostało do emerytury mniej niż cztery lata. Zakaz ten powinien być zniesiony, gdyż zniechęca pracodawców do zatrudniania osób starszych.

### Zalecenia zorientowane na wzrost zatrudnienia

#### Podstawowe zalecenia

- Ograniczyć dualizm rynku pracy poprzez: objęcie wszystkich umów o świadczenie pracy takimi samymi zasadami opodatkowania i naliczania składek na ubezpieczenie społeczne, jakim podlegają umowy o pracę; wydłużenie maksymalnego czasu trwania okresu próbnego; uproszczenie procedur prawnych zwalniania pracowników oraz ustalenie maksymalnego łącznego okresu zatrudnienia na podstawie umów tymczasowych w jednej firmie.
- Zwiększyć nakłady na publiczne służby zatrudnienia w celu pozyskania lepiej wykwalifikowanych pracowników i zadbać o lepsze zagospodarowanie środków pod kątem podstawowych zadań w zakresie pośrednictwa pracy. Zachęcać urzędy pracy do wdrażania najlepszych praktyk poprzez zarządzanie zadaniowe i system ocen porównawczych.
- Zaostrzyć wymogi dotyczące aktywnego poszukiwania pracy i korzystania z dostępnych ofert dla osób poszukujących pracy. Ograniczyć pasywną pomoc socjalną poprzez częściowe uzależnienie większej liczby świadczeń od posiadania lub poszukiwania pracy.
- Zwiększyć wskaźnik zatrudnienia kobiet poprzez rozwój sieci placówek opieki nad dziećmi, edukacji przedszkolnej i opieki długoterminowej, jak również podniesienie wieku emerytalnego kobiet w tempie szybszym od planowanego. Ścisłe monitorować wpływ długiego urlopu macierzyńskiego na zatrudnienie matek.

**Pozostałe zalecenia**

- Ograniczyć bariery osłabiające wewnętrzną mobilność siły roboczej poprzez: kontynuowanie rozwoju infrastruktury transportowej, w szczególności poprzez modernizację sieci kolejowej i reformę polityki mieszkaniowej przez nałożenie na gminy obowiązku uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego oraz zastąpienie podatków od obrotu nieruchomościami rocznym podatkiem *ad valorem*.
- Zrezygnować z automatycznego przyznawania ubezpieczenia zdrowotnego osobom rejestrującym się jako bezrobotne. Wylimitować różnicowanie długości maksymalnego okresu przysługiwania zasiłku dla bezrobotnych ze względu na wiek i region zamieszkania.
- Przyspieszyć ograniczanie dotacji budżetowych do systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych. Znieść stopniowo wszelkie przywileje różnych grup zawodowych w zakresie ubezpieczeń społecznych, zlikwidować programy wcześniejszych emerytur i zapobiec wzrostowi atrakcyjności renty inwalidzkiej w stosunku do emerytury. Znieść zakaz zwalniania pracowników, którym pozostało mniej niż cztery lata do emerytury.

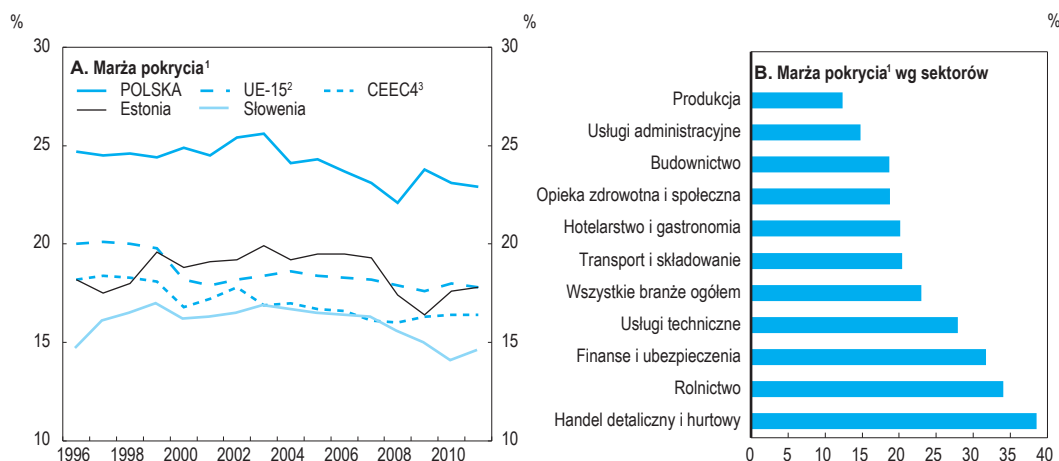
***Wzmocnienie konkurencji na rynku produktowym***

Biorąc pod uwagę istniejące znaczne luki wydajności, zwiększenie konkurencji na rynku produktowym ma kluczowe znaczenie dla przyspieszania tempa nadrobienia dystansu dzielącego Polskę od strefy euro pod względem poziomu dochodów. Poziom kosztów ekonomicznych wydaje się być wyższy niż w większości krajów OECD (wykres 19). Mimo że odnotowano ogromny postęp w tym obszarze, restrykcyjne regulacje, którym podlega rynek produktowy, nadal stanowią poważną barierę dla aktywności gospodarczej. Spośród państw OECD Polska ma największy potencjał zwiększania wydajności przez dostosowanie regulacji do najlepszych praktyk, zwłaszcza w sektorach sieciowych (Bouis, Duval 2011). Choć nastąpiła znaczna poprawa w ramach polityki konkurencji, niewiele się zmieniło pod względem barier dla przedsiębiorczości i kontroli państwa nad gospodarką.

***Ograniczenie zaburzającego konkurencję udziału własności publicznej w gospodarce***

Udział własności państwowej w gospodarce w Polsce należy do najwyższych wśród krajów OECD (wykres 20): państwo jest zaangażowane kapitałowo w wiele potencjalnie konkurencyjnych sektorów, takich jak górnictwo, bankowość, rynek nieruchomości i przemysł chemiczny. Rząd uruchomił ambitne plany prywatyzacyjne na lata 2008–2011 (w czasie światowego kryzysu gospodarczego) i 2012–2013, których realizacja trwa nadal. W przypadku wielu przedsiębiorstw publicznych wybrano opcję częściowej prywatyzacji z zachowaniem przez Skarb Państwa pakietu kontrolnego, co nie pozwala w pełni wykorzystać zalet własności prywatnej. Dotyczy to głównie branży usług finansowych, energetyki i górnictwa, które najczęściej uważa się za sektory strategiczne. W 2013 roku rząd utworzył fundusz inwestycyjny, który ma być zasilany zyskami z prywatyzacji i aktywami w celu wspierania rozwoju infrastruktury i przedsięwzięć inwestycyjnych, głównie w przemyśle chemicznym, energetycznym i wydobywczym. Dzięki temu powinna się poprawić dostępność długoterminowych źródeł finansowania (których może brakować na rynku prywatnym), co sprzyja pobudzeniu wzrostu gospodarczego, ale jednocześnie oznacza to dalsze zaangażowanie państwa w niektórych konkurencyjnych sektorach gospodarki.

Wykres 19. Renty ekonomiczne są znacznie wyższe niż w większości pozostałych krajów OECD



1. Skorygowana względem samozatrudnienia: przyjęto, że zarobki osób samozatrudnionych są równe przeciętnej płacy w sektorze, z wyjątkiem rolnictwa. Dane na panelu B obejmują okres 2008–2011, przy czym pominięto sektory, na które przypada mniej niż 2% ogółu pracujących – w większości są to branże budżetowe (oświata, administracja publiczna i obronność).
2. Z wyłączeniem Irlandii ze względu na brak danych.
3. Z wyłączeniem Polski.

Źródło: zestawienia rachunków narodowych prowadzone przez Eurostat i wyliczenia własne OECD.

**Jak interpretować ten wykres:** marża to różnica między przychodami ze sprzedaży a kosztami zmiennymi – obejmującymi nakłady pośrednie i koszty wynagrodzeń – podzielona przez przychody ze sprzedaży. Wyższa marża oznacza słabszą presję konkurencyjną i wyższe koszty ekonomiczne.

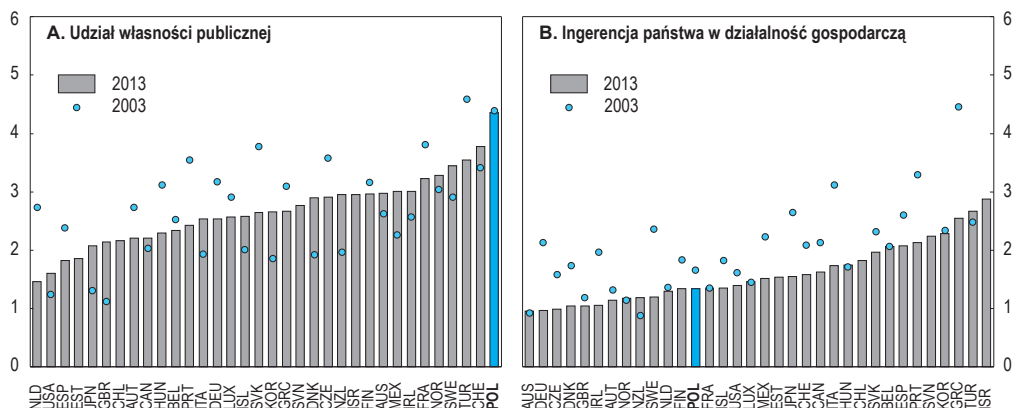
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999583>

### Wzmocnienie ochrony konkurencji

Polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydaje się działać skutecznie, jednak możliwe jest jego dalsze wzmocnienie. Jego zasoby i budżet są stosunkowo nieduże: ochroną konkurencji zajmuje się 132 pracowników. Jeśli odnieść tę liczbę do liczby osób zatrudnionych w całej gospodarce, to w porównaniu z wieloma innym krajami okazuje się raczej skromna. Prezes UOKiK jest powoływany na czas nieokreślony i może być w każdej chwili odwołany przez premiera, który skorzystał z tego prawa w lutym 2014 roku. Poza tym UOKiK nie ma uprawnień do dzielenia firm zajmujących dominującą pozycję ani wymuszania podziału przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo. Oczekiwany projekt ustawy wyposaża Urząd w kompetencje w tym obszarze oraz zwiększa bodźce do ujawniania zmów rynkowych i zgłaszania nieprawidłowości poprzez wprowadzenie systemu łagodzenia kar wzorowanego na amerykańskim „leniency plus”. Jednak na skutek niewydolności wymiaru sprawiedliwości sprawy sądowe, które mogłyby się przyczynić do ukrócenia zmów rynkowych, są zbyt długotrwałe; wsparciem byłoby szersze wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (Palumbo i in. 2013). Ponadto rzadkością pozostaje w Polsce egzekwowanie prawa konkurencji na drodze prywatnoprawnej. Instytucja pozwu zbiorowego została wprowadzona do polskiego prawa dopiero w 2010 roku, ale niewielu konsumentów występuje do sądów z roszczeniami dotyczącymi naruszenia przepisów o ochronie konkurencji i praktyk antykonkurencyjnych, częściowo ze względu na niewydolność wymiaru sprawiedliwości.

Wykres 20. **Udział państwa w gospodarce (2003 i 2013<sup>1</sup>)**

w skali od 0 do 6, gdzie 0 oznacza najniższy stopień upaństwowienia



1. Dane za 2008 r. dla Stanów Zjednoczonych.

Źródło: wstępne zestawienie *Product Market Regulation*, OECD 2014.

**Jak interpretować ten wykres:** opracowany przez OECD wskaźnik udziału własności publicznej w gospodarce – przedstawiony na panelu A – odzwierciedla obecność własności publicznej w 30 sektorach, stopień upaństwowienia branż sieciowych i zakres kontroli publicznej nad przedsiębiorstwami, których udziałowcem jest Skarb Państwa. Wskaźnik ten opiera się na danych jakościowych, na przykład na informacjach o obecności lub nieobecności przedsiębiorstw państwowych w danym sektorze. Uwzględnia zatem rozpowszechnienie własności publicznej w różnych sektorach, a nie ilościowy udział własności publicznej w gospodarce. Dane na temat rozmiarów prywatyzacji w okresie 2003–2013 omówiono w rozdziale 2. Opracowany przez OECD wskaźnik ingerencji państwa w działalność gospodarczą – przedstawiony na panelu B – odzwierciedla zakres stosowania cen administrowanych i innych form regulacji rynku. Wskaźniki dla Meksyku, Polski i Turcji opierają się na wstępnych szacunkach, ponieważ część danych bazowych nie została zweryfikowana przez władze krajowe. Z chwilą ich zweryfikowania wartość wskaźników dla tych krajów może ulec zmianie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999602>

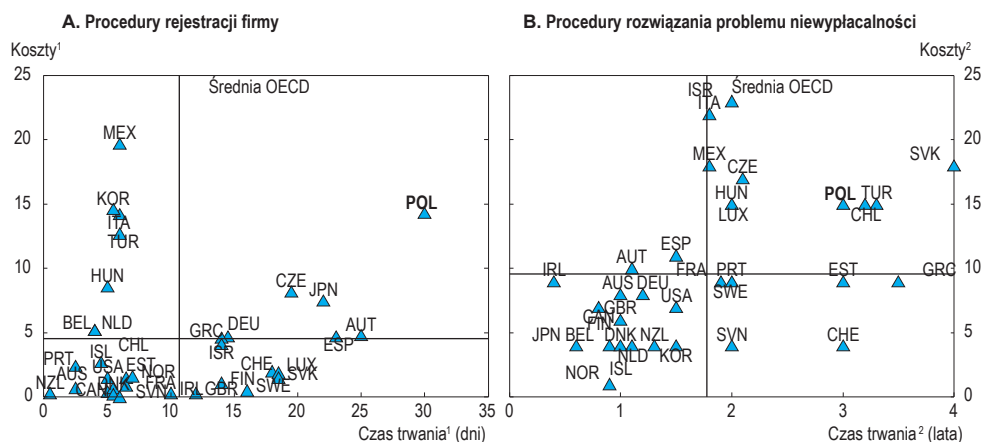
Istotne bariery wejścia i wyjścia z rynku osłabiają konkurencję i przedsiębiorczość. Transpozycja przepisów UE dotyczących jednolitego rynku jest według Komisji Europejskiej (2012) niezadowolająca. Obciążenia biurokratyczne uległy znacznemu ograniczeniu w ostatnich latach, a w 2013 roku ponad 20% spółek z ograniczoną odpowiedzialnością zostało zarejestrowanych przez Internet. Choć założenie firmy nadal pochłania sporo czasu i kosztów (wykres 21 – panel A, Bank Światowy 2013), projekt reformy procedury rejestracji przyjęty przez rząd na początku 2014 roku powinien skrócić jej okres z ponad 20 do 7 dni (Ministerstwo Sprawiedliwości 2014 r.). W czerwcu 2013 roku rząd ograniczył formalności związane z odprowadzaniem zaliczek na podatek dochodowy i składek na ubezpieczenie społeczne i dostrzega potrzebę dalszego zmniejszania obciążeń biurokratycznych przez wprowadzanie nowych, uproszczonych rozwiązań administracyjnych.

Procedury upadłościowe są czasochłonne i kosztowne (wykres 21 – panel B), co ogranicza możliwości ratowania firm zdolnych do przetrwania i hamuje przedsiębiorczość. Ponadto polskie prawo upadłościowe ogranicza się do osób prawnych, narażając drobnych nie-skorporatyzowanych przedsiębiorców na ryzyko ewentualnej odpowiedzialności osobistej. Ponieważ postępowanie trwa, dopóki nie zostaną zaspokojone wszystkie ważne roszczenia



wierzycieli, procedura jest długotrwała i w praktyce rzadko dochodzi do upadłości, co utrudnia realokację zasobów. Rząd planuje reformę prawa upadłościowego w 2014 roku i pracuje nad rozwiązaniami dającymi przedsiębiorcom drugą szansę.

Wykres 21. **Procedury związane z rejestracją i niewypłacalnością firmy są kosztowne i czasochłonne**



1. Koszty założenia firmy podano jako odsetek rocznego PKB *per capita*. Obejmują wszystkie opłaty urzędowe oraz opłaty za usługi prawne i inne usługi, wymagane przez prawo. Czas rejestracji firmy podano jako medianę liczby dni, która w opinii prawników korporacyjnych jest w praktyce potrzebna na realizację procedury bez dodatkowych kontaktów z administracją i dodatkowych opłat.
2. Koszty procedur związanych z niewypłacalnością podano jako odsetek wartości zobowiązań dłużnika. Czas trwania procedur związanych z niewypłacalnością oznacza czas oczekiwania przez wierzycieli na odzyskanie należności liczony w latach kalendarzowych od momentu ogłoszenia niewypłacalności do momentu spłaty części lub całości zadłużenia – wg danych zebranych przez *Doing Business*.

Źródło: Bank Światowy 2013, *Doing Business* 2014.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999621>

### Usprawnienie systemu zamówień publicznych

Zamówienia publiczne sięgają około 20% polskiego PKB, co stanowi jeden z najwyższych wyników wśród krajów OECD. Zapewnienie uczciwej konkurencji i wyboru najlepszych dostawców ma zatem zasadnicze znaczenie. Obecność przedsiębiorstw publicznych, zwłaszcza w sektorach zdominowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, może negatywnie wpływać na bezstronność procedur przetargowych. Ustawa o gospodarce odpadami wprowadzona w czerwcu 2013 roku nałożyła na samorządy lokalne nowe obowiązki w tym zakresie związane z koniecznością ogłoszenia przetargów publicznych. Jednak w Polsce władze samorządowe często próbowały chronić lokalne przedsiębiorstwa publiczne przed konkurencją, na przykład w takich dziedzinach jak wywóz odpadów, zaopatrzenie w wodę i transport publiczny (OECD 2009b). Ponadto udzielanie zamówień publicznych opiera się głównie na kryterium najniższej ceny, a nie na gwarancji skutecznej realizacji złożonych przedsięwzięć czy ocenie oddziaływania na środowisko. Doprowadziło to do poważnych problemów, które rząd zamierza rozwiązać. Proponowane przepisy przewidują wprowadzenie dokładniejszej oceny prawdopodobieństwa pomyślnej realizacji zamówienia jako kryterium wyboru wykonawcy, jak również sankcje za oferowanie rażąco niskich cen. Korzystanie z bardziej złożonych kryteriów oceny będzie wymagać zwiększenia potencjału aparatu administracyjnego.



### **Zwiększenie konkurencji w branżach sieciowych**

Konkurencja w branżach sieciowych, nie licząc telekomunikacji, jest słaba. Jej zwiększenie w potencjalnie konkurencyjnych branżach związanych z produkcją i dystrybucją paliw płynnych i energii elektrycznej powinno być połączone z zapewnieniem równego dostępu podmiotów trzecich do segmentów rynku cechujących się monopolem naturalnym. Pomijając rynek telekomunikacyjny, niezależność sektorowych urzędów regulacyjnych należy wzmocnić przez wprowadzenie stałych i nieodnawialnych kadencji na stanowiskach prezesów bez możliwości ich wcześniejszego odwołania z przyczyn niezawinionych oraz wyeliminowanie zjawiska tzw. obrotowych drzwi, czyli rotacji menedżerów między sektorem publicznym a prywatnym.

Produkcja, przesył i dystrybucja energii elektrycznej oraz gazu są w dużej mierze zdominowane przez przedsiębiorstwa publiczne. Na przykład mimo prawnego rozdziału usług przesyłowych od obrotu gazem dotychczasowy monopolista (PGNiG) w 2012 roku kontrolował 95% rynku. Niemniej liberalizacja rynku energetycznego stopniowo posuwa się do przodu. Pod koniec 2012 r. uruchomiono giełdę gazu i przyznano 97 koncesji na handel tym paliwem. Na uznanie zasługują rządowe plany, by w 2015 roku PGNiG było zobowiązane do sprzedaży 55% wyprodukowanego gazu na giełdzie. Jednak dla dalszej poprawy dostępu podmiotów trzecich potrzebny byłby rozdział przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo. Oprócz tego lepsza wycena kosztów efektów zewnętrznych mogłaby przyczynić się do rozwoju produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Ostatnia kwestia to poprawa wydajności i zarządzania siecią energetyczną, zwłaszcza przez rozbudowę połączeń transgranicznych, co pomogłoby obniżyć koszty i lepiej zabezpieczyć ciągłość dostaw (OECD 2012).

Sektor zaopatrzenia w wodę jest bardzo rozdrobniony i zdominowany przez gminne zakłady wodociągowe, które w większości nie są skomercjalizowane. Ich słabość polega na przeroście zatrudnienia, braku automatyzacji i niskich płacach (OECD 2011). Dla tej branży nie istnieje urząd regulacyjny: działalność zakładów wodociągowych i ich cenniki podlegają nadzorowi władz gminnych. Niezależny urząd regulacyjny sektora zaopatrzenia w wodę i usług sanitarnych mógłby doprowadzić do podniesienia efektywności tych przedsiębiorstw przez wytyczanie celów opartych na porównaniach z innymi krajami. Mogłoby to skłonić część z 1600 krajowych przedsiębiorstw wodociągowych do łączenia się w większe podmioty w celu wykorzystania ekonomii skali i łatwiejszego dostępu funduszy na bardzo potrzebne inwestycje.

Branża kolejowa boryka się z niską efektywnością wynikającą z niedostatecznej konkurencji (OECD 2008a, World Economic Forum 2013). Transport pasażerski jest w 90% kontrolowany przez przedsiębiorstwa należące do skarbu państwa lub samorządów lokalnych. Jedyna do niedawna firma w tym sektorze została podzielona na różne spółki odpowiedzialne za: przewozy towarowe (PKP Cargo), długodystansowe przewozy pasażerskie (PKP Intercity) i zarządzanie infrastrukturą (PKP PLK SA) działające w ramach jednego holdingu (Grupa PKP), a samorzady przejęły część związaną z przewozami regionalnymi. Grupa PKP odgrywa kluczową rolę na rynku przewozów i dominuje w obszarze zarządzania infrastrukturą. Znaczny postęp dokonał się w przypadku przewozów towarowych, gdzie udział PKP Cargo w rynku spadł z 80% w roku 2006 do około 60% w 2012 roku. Jednak kwestia dostępu niezależnych przewoźników do infrastruktury wciąż sprawia problemy. Główny publiczny operator sieci kolejowej (PKP PLK SA) powinien być całkowicie niezależny od Grupy PKP.

### **Zwiększenie konkurencji w niektórych zawodach**

Niedawno rząd uruchomił imponujący program ułatwienia dostępu do wykonywania różnych zawodów. Jest to obszar, w którym według wskaźników OECD bariery dostępu były znacznie wyższe niż w najlepiej ocenianych krajach, natomiast nadzór nad wykonywaniem usług zazwyczaj bardzo słaby. Z łącznej liczby 350 zawodów regulowanych około 70% ma być poddane pełnej lub częściowej deregulacji, która zostanie przeprowadzona w trzech transzach. Pierwsza z nich, która objęła 51 zawodów, w tym przede wszystkim zawody prawnicze, została zrealizowana na początku 2013 roku. Ważne jest, by pozostałe dwie transze zostały w pełni zrealizowane.

#### **Zalecenia dotyczące wzmocnienia konkurencji na rynku produktowym**

##### **Podstawowe zalecenia**

- Dalej ograniczać koszty wejścia i wyjścia z rynku, takie jak uciążliwe procedury rejestracji działalności gospodarczej. Ograniczyć koszty i czas trwania procedur upadłościowych.
- Kontynuować prywatyzację i znacząco zmniejszyć udział państwa w konkurencyjnych sektorach gospodarki przy jednoczesnym zapewnieniu należytego nadzoru nad pozostałymi przedsiębiorstwami publicznymi.
- Zmodyfikować praktyki udzielania zamówień publicznych tak, by o wyborze wykonawcy decydował najlepszy stosunek jakości do ceny, a nie najniższa cena. Decyzje o udzieleniu zamówień powinny być oparte na ocenie ofert pod względem cenowym i technicznym, w tym na ocenie oddziaływania na środowisko. Wprowadzenie bardziej złożonych kryteriów oceny będzie wymagać podniesienia kwalifikacji odpowiedzialnych urzędników.
- Wprowadzić stałe i nieodnawialne kadencje na stanowiskach prezesów UOKiK i sektorowych urzędów regulacyjnych bez możliwości ich wcześniejszego odwołania z przyczyn niezawinionych. Utworzyć niezależny urząd regulacyjny dla sektora zaopatrzenia w wodę i usług sanitarnych.

##### **Pozostałe zalecenia**

- Przyznać UOKiK uprawnienia do dzielenia firm zajmujących dominującą pozycję na rynku i podziału przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo.
- Zwiększyć konkurencję na rynku przewozów kolejowych. Zapewnić całkowitą niezależność głównego publicznego operatora infrastruktury od przewoźników.

### **Bibliografia**

- AMRON-SARFiN (2013), „AMRON-SARFiN Report 2/2013”, nr 2/2013.
- Bank Światowy (2013), *Doing Business 2014, Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*.
- Baranowska A., Gebel M., Kotowska I.E. (2011), „The role of fixed-term contracts at labour market entry in Poland: stepping stones, screening devices, traps or search subsidies?”, *Work, employment and Society*, t. 25, nr 4.
- Bouis R., Duval R. (2011), „Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 835, OECD Publishing.
- Boulhol, H., Sowa, A., Galinowska S., Sicari P. (2012), „Improving the Health-Care System in Poland”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 957, OECD Publishing.
- Citibank (2013), „CEE vulnerability: Now on safer ground?”, *Central Europe Macro View*, Citi Research.

- Cournède, B., Goujard, A., Pina A., de Serres A. (2013), „Choosing Fiscal Consolidation Instruments Compatible with Growth and Equity”, *OECD Economic Policy Papers*, nr. 7, OECD Publishing.
- Dahl G.B., Leken K.V., Mogstad M., Veia Salvanes K. (2013), „What is the Case for Paid Maternity Leave?”, *NBER Working Papers*, nr. 19595.
- Égert B., (2012a), „The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 942, OECD Publishing.
- Égert B. (2012b), „Climate Change Policies in Poland: Minimising Abatement Costs”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 953, OECD Publishing.
- James E. (2009), „Rethinking Survivor Benefits”, *Social Protection and Labor Discussion Paper*, nr 928, Bank Światowy.
- Kaluzna D. (2009), „Main Features of the Public Employment Service in Poland”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nr 80, OECD Publishing.
- Kierzenkowski R. (2008), „Bridging the Housing Gap in Poland”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 639, OECD Publishing.
- Komisja Europejska (2012), „Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2012 r.”, *Dokument roboczy służb Komisji*, nr 323, maj.
- Komisja Europejska (2013a), „Analiza sytuacji budżetowej w Polsce”, *Dokument roboczy służb Komisji*, nr 605, listopad.
- Komisja Europejska (2013b), „Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2013 r.”, *Dokument roboczy służb Komisji*, nr 371, maj.
- Lepage-Saucier N., Schleich J., Wasmer, E. (2013), „Moving Towards a Single Labour Contract: Pros, Cons and Mixed Feelings”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 953, OECD Publishing.
- MFW (2011), „Republic of Poland: Selected Issues”, *IMF Country Report*, nr 11/167, lipiec.
- MFW (2013a), „Republic of Poland: 2012 Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, nr 13/219, lipiec.
- MFW (2013b), „Republic of Poland: Financial System Stability Assessment”, *IMF Country Report*, nr 13/221, lipiec.
- Ministerstwo Sprawiedliwości (2014), „Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw” [online], dostępny w Internecie: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2094>
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2013), „Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego – infografiki” [online], dostępny w Internecie: <http://www.mpips.gov.pl/przegladfunkcjonowaniasystemuemerytalnego/infografiki/>
- NBP (2013a), *Raport o inflacji*, lipiec.
- NBP (2013b), *Raport o stabilności systemu finansowego*, lipiec.
- NBP (2013c), *Raport o stabilności systemu finansowego*, grudzień.
- OECD (2006), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, Norway, Poland and Switzerland*, t. 1, OECD Publishing.
- OECD (2007), *OECD Reviews of Tertiary Education: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2008a), *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2008b), „Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries”, *Employment Outlook*, rozdz. 2, OECD Publishing.
- OECD (2009a), *Jobs for Youth: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2009b), *State owned enterprises and the principle of competitive neutrality*, Competition Law & Policy OECD, OECD Publishing.
- OECD (2010), *Economic Surveys Poland 2010*, OECD Publishing.
- OECD (2011), *Ten years of water sector reform in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, OECD Publishing.
- OECD (2012), *Economic Surveys Poland 2012*, OECD Publishing.

- OECD (2013a), „OECD Principles for Independent Fiscal Institutions”, OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions.
- OECD (2013b), *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), *Going for Growth*, OECD Publishing.
- OECD (2013d), *Employment Outlook*, OECD Publishing.
- Palumbo G., Giupponi G., Nunziata I., Mora-Sanguinetti J. (2013), „Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective”, *OECD Economic Policy Papers*, nr 5, OECD Publishing.
- Piatkowski M. (2013), „Poland's New Golden Age: Shifting from Europe's Periphery to Its Center”, *World Bank Policy Research Working Paper*, nr 6639, Bank Światowy.
- Venn D. (2012), „Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nr 131, OECD Publishing.
- WHO (2011), *Urban Outdoor Air Pollution Database*, Światowa Organizacja Zdrowia, sierpień.
- World Economic Forum (2013), „Global Competitiveness Report 2013-14 – Data Appendix”, dostępny w Internecie: <http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>



## ZAŁĄCZNIK

### **Postęp w realizacji reform strukturalnych**

*W niniejszym załączniku podsumowano działania podjęte w celu realizacji zaleceń z poprzednich Przeглядów. Zalecenia, które po raz pierwszy ujęto w tegorocznym Przeглядzie, zostały przedstawione w odpowiednich rozdziałach.*

Informacje zawarte w tym załączniku przedstawiono według następującego schematu:

- Poprzednie rekomendacje
  - ▶ **Podjęte działania i aktualna ocena**

## Konkurencja na rynku produktowym i konkurencyjność (zob. też rozdział 2)

- Kontynuować działania w celu dalszego ograniczenia obciążeń administracyjnych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.
  - ▶ **Uproszczono obowiązki informacyjne związane z rejestracją firmy, wprowadzono system rejestracji online i skrócono procedury rejestracji w urzędzie skarbowym, ale trudności biurokratyczne nadal są znaczące. W 2014 roku rząd planuje dalsze usprawnienie procedury zakładania firmy i reformę procedur dotyczących niewypłacalności.**
- Kontynuować prywatyzację przedsiębiorstw publicznych w sektorze finansowym, górnictwym i chemicznym.
  - ▶ **Plan prywatyzacji na lata 2012–2013 został zrealizowany. Program „Inwestycje Polskie” będzie wykorzystywał przyszłe zyski z prywatyzacji w celu ułatwienia dostępu do długoterminowych źródeł finansowania na potrzeby projektów infrastrukturalnych, ale może również prowadzić do dalszego zaangażowania państwa w przemyśle chemicznym i ciężkim.**
- Złagodzić regulacje ograniczające konkurencję przez ograniczenie udziału własności publicznej w potencjalnie konkurencyjnych branżach sieciowych.
  - ▶ **Podjęte działania ograniczyły się do sprzedaży akcji w trzech spółkach energetycznych w latach 2012–2013.**
- Kontynuować liberalizację rynku gazu i energii elektrycznej przez pełne dostosowanie do przepisów UE i ewentualnie przez wprowadzenie rozdziału własnościowego w tych branżach.
  - ▶ **Rynek energetyczny podlega stopniowej liberalizacji. W 2012 roku uruchomiono giełdę gazu i wprowadzono obowiązek sprzedaży za jej pośrednictwem co najmniej 30% gazu wprowadzonego do sieci przesyłowej w 2012 roku, 40% w 2014 roku i 55% w 2015 roku. Jednak efekty są niezbyt wyraźne, ponieważ większość producentów i dystrybutorów jest ze sobą silnie powiązana wertykalnie przez wspólnego udziałowca, którym jest Skarb Państwa, a dotychczasowy monopolista w 2012 roku nadal kontrolował 95% rynku gazowego.**
- Pogłębić rozwój systemu finansowego przez konsolidację banków spółdzielczych i poprawę ram prawnych dotyczących zabezpieczeń.
  - ▶ **Rząd przygotowuje nowelizację ustawy o bankowości spółdzielczej.**
- Ograniczyć regulacje obejmujące niektóre zawody, dotyczące wymaganego wykształcenia i wydawania licencji.
  - ▶ **Następuje znaczący postęp – w 2013 roku objęto deregulacją 51 zawodów. Trwają prace nad przepisami przewidującymi dwuetapową deregulację kolejnych 195 zawodów.**



## Polityka pieniężna, ostrożnościowa i walutowa

- Wprowadzić częściowo pokrywające się kadencje członków Rady Polityki Pieniężnej, by zapewnić ciągłość polityki pieniężnej.
  - ▶ **Oczekiwany projekt zmiany przepisów przewiduje, że jedna trzecia składu RPP będzie wymieniana co dwa lata w celu zapewnienia ciągłości działania.**
- Zmniejszyć niedopasowanie walutowe występujące w bilansach banków przez odpowiednie określenie wymogów płynnościowych, aby wzmocnić strukturę finansowania banków i zmniejszyć ich zależność od zagranicznych źródeł finansowania.
  - ▶ **Nastąpił znaczny spadek wartości udzielanych kredytów walutowych (zob. „Ocena i zalecenia”). Obniżyły się wskaźniki relacji kredytów do depozytów. Sektor bankowy wciąż jednak charakteryzuje się znaczną wartością finansowania pozyskanego ze źródeł zagranicznych.**

## Polityka fiskalna i ramy budżetowe

- Utrzymać działanie automatycznych stabilizatorów w ramach progów ostrożnościowych długu publicznego, jeśli spowolnienie gospodarcze będzie większe od prognoz.

### Rząd pozwolił działać automatycznym stabilizatorom w czasie niedawnego spowolnienia gospodarczego.

- Ograniczyć ulgi i zwolnienia podatkowe. Rozszerzyć bazę podatkową przez objęcie podatkiem dochodowym dochodów z działalności rolniczej, objęcie wszystkich wolnych zawodów obowiązkiem posiadania kasy fiskalnej w celu poprawy ściągalności podatku VAT, znaczne zawężenie możliwości wyboru opodatkowania w formie ryczaftu i powiązanie składek na ubezpieczenie społeczne osób samozatrudnionych z rzeczywistymi zarobkami.
  - ▶ **Niewielki postęp dotyczy ograniczenia ulg i zwolnień podatkowych. Obniżono limit kosztów uzyskania przychodów dla umów autorskich, zawężono możliwość korzystania z ulgi na Internet i odebrano możliwość odliczenia ulgi na dziecko rodzinom o wysokich dochodach posiadających jedno dziecko, ale zwiększono ulgę na trzecie i każde kolejne dziecko. W 2013 roku obniżono o połowę poziom przychodów, poniżej którego kasy fiskalne nie są obowiązkowe, w wyniku czego zwiększyła się liczba firm zobowiązanych do ich stosowania.**
- Zmienić i podwyższyć najmniej zniekształcające podatki przez ustanowienie podatku od nieruchomości opartego na wartości rynkowej, opodatkowanie zysków kapitałowych na wynajmowanych nieruchomościach, zniesienie różnicy w stawce akcyzy nakładanej na olej napędowy i olej opałowy oraz wprowadzenie ekonomicznie znaczącego podatku węglowego.
  - ▶ **Brak działań.**
- Zaostrzyć jeszcze bardziej kryteria przyznawania rent inwalidzkich. Zreformować system rolniczych ubezpieczeń społecznych, zlikwidować przywileje emerytalne różnych grup zawodowych i zrównać wiek emerytalny kobiet i mężczyzn na poziomie 67 lat.
  - ▶ **W 2012 roku rząd podjął decyzję o podwyższeniu wieku emerytalnego do 67 lat dla obu płci. Reforma zakłada, że poziom ten zostanie osiągnięty stopniowo: w przypadku mężczyzn w 2020 roku, a w przypadku kobiet w roku 2040. Przewidziano także ograniczenie przywilejów emerytalnych służb mundurowych.**

- Podnieść efektywność administracji publicznej.
  - ▶ W latach 2012–2013 wprowadzono system planowania budżetowego w układzie zadaniowym, dzięki któremu zwiększy się efektywność alokacyjna i operacyjna. Rząd podjął kroki zmierzające do reformy służby cywilnej i istotnego rozwoju administracji elektronicznej do 2020 r.
- Wzmocnić ramy fiskalne przez: wprowadzenie reguły deficytu, wprowadzenie szczegółowego wieloletniego planowania budżetowego i limitów wydatkowych, utworzenie niezależnej rady fiskalnej oraz dostosowanie krajowej definicji długu publicznego do określonej w traktacie z Maastricht.
  - ▶ Określony w przepisach budżetowych próg ostrożnościowy długu publicznego równy 50% PKB został zawieszony w sierpniu 2013 roku. Dodatkowe progi ostrożnościowe wynoszące 50% i 55% PKB zostały wprowadzone w grudniu 2013 roku nową regułą wydatkową. Po przeprowadzeniu zmian w systemie emerytalnym (zob. ramka nr 1) progi te mają być zmniejszone, odpowiednio, do 43% i 48%, podczas gdy prewencyjny próg ostrożnościowy w wys. 50% PKB, funkcjonujący w obecnych przepisach, zostanie zniesiony. Nowa reguła wydatkowa obejmuje większą część sektora instytucji rządowych i samorządowych i ma na celu ustabilizowanie deficytu tego sektora na poziomie średniookresowego celu budżetowego (1% PKB). Znowelizowane przepisy wprowadzają obowiązek publikacji szczegółowych wieloletnich planów budżetowych wraz z limitami wydatków.
- Stosować kursy średnioroczne do wyceny długu publicznego denominowanego w walutach obcych zamiast kursów walut z ostatniego dnia roku.
  - ▶ Obecnie w kalkulacji długu publicznego rząd stosuje kurs z ostatniego dnia roku lub kurs średnioroczny – w zależności od tego, który z nich jest korzystniejszy. Wobec tego istnieje pokusa wpływania na kurs końcoworoczny, jeśli jego poziom jest słabszy od średniorocznego.

## Rynek pracy (zob. też rozdział 1)

- Powstrzymać się od podwyższania płacy minimalnej w relacji do średniej płacy. Rozważyć zróżnicowanie płacy minimalnej między regionami w zależności od sytuacji na lokalnym rynku pracy.
  - ▶ Stosunek płacy minimalnej do średniej płacy wzrósł z 0,36 w 2011 roku do 0,39 w roku 2013, ale i tak, według standardów OECD, jest dość niski.
- Rozważyć wprowadzenie negatywnego podatku dochodowego w celu zachęcenia członków zmarginalizowanych grup społecznych do poszukiwania pracy.
  - ▶ **Brak działań.**
- Ułatwić dostęp do rynku pracy pracownikom zagranicznym w celu zaspokojenia potrzeb kadrowych związanych z konkretnymi przedsięwzięciami. Ułatwić zatrudnianie pracowników z innych krajów niż położone za wschodnią granicą.
  - ▶ W 2014 roku zostaną wprowadzone ułatwienia w zatrudnianiu pracowników tymczasowych z Armenii.

## Edukacja

- Zmniejszyć stopień niedopasowania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy przez: udoskonalenie systemu szkoleń, wprowadzenie elastycznego systemu kształcenia ustawicznego i dążenie do powstania zupełnie odrębnego systemu wyższych szkół zawodowych.
  - ▶ W 2013 roku wprowadzono nową, opracowaną w porozumieniu z pracodawcami podstawę programową kształcenia w zawodach, przewidującą przeznaczenie co najmniej 50% godzin na praktyki zawodowe. Uruchomiono nowy, oparty na zasadzie dotacji program, który ma celu zwiększenie dostępności staży dla studentów szkół wyższych. Ponadto zgodnie z projektem nowej ustawy o szkolnictwie wyższym z 2013 roku nastąpić ma podział na uczelnie specjalizujące się w kształceniu akademickim i zawodowym (zorientowanym na wiedzę praktyczną). Przewidziano w niej także obowiązkowe trzymiesięczne staże w przypadku kształcenia zawodowego i możliwość potwierdzenia kompetencji nabytych przez studentów we własnym zakresie. We wrześniu 2013 roku Rada Ministrów przyjęła również dokument strategiczny „Perspektywa uczenia się przez całe życie”.
- Usprawnić system szkolnictwa wyższego przez zezwolenie uczelniom publicznym na wprowadzenie adekwatnych do kosztów opłat za studia dla wszystkich słuchaczy, rozwój oferty kredytów studenckich i wzmocnienie systemu oceny uczelni.
  - ▶ W następstwie reformy z 2011 roku zmodyfikowano system oceny uczelni i wprowadzono subwencje uzależnione od wyników tej oceny, na które przypada około 2% łącznych wydatków na szkolnictwo wyższe. W październiku 2012 roku wprowadzono na uczelniach publicznych obowiązkowe opłaty za studia na drugim i kolejnych kierunkach.
- Zwiększyć dostępność bezpłatnej edukacji przedszkolnej dla dzieci w wieku 3–5 lat, zwłaszcza na obszarach wiejskich i w biedniejszych regionach.
  - ▶ W następstwie reformy z 2011 roku liczba żłobków wzrosła w okresie 2010–2012 niemal dwukrotnie, ale w sumie nadal oferują one bardzo mało miejsc. Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do przedszkola wzrósł z 47% w 2007 roku do 70% w roku 2012. W czerwcu 2013 roku wprowadzono maksymalną opłatę za pobyt w dziecka w przedszkolu wynoszącą 1 zł za każdą dodatkową godzinę powyżej pięciu godzin dziennie.

## Opieka zdrowotna

- Zwiększyć dostępność opieki zdrowotnej i ograniczyć nierówności przez: przeznaczenie dodatkowych środków na skrócenie kolejek pacjentów, poszerzenie zakresu usług stomatologicznych objętych powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym, wprowadzenie częściowej odpłatności za usługi medyczne przy jednoczesnym ustanowieniu dla takich wydatków górnego limitu uzależnionego od poziomu dochodów oraz zwiększenie przejrzystości statusu lekarzy zatrudnionych jednocześnie w publicznej i prywatnej służbie zdrowia.
  - ▶ W listopadzie 2013 roku poszerzono zakres usług stomatologicznych objętych powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym, a ponadto do koszyka świadczeń gwarantowanych włączono kolejne badania radiologiczne.
- Poprawić alokację i wykorzystanie bieżących środków poprzez: przeniesienie środków z opieki szpitalnej na podstawową opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową, na przykład w ramach modelu zintegrowanej opieki zdrowotnej, wzmocnienie roli lekarzy pierwszego

kontaktu w sprawowaniu kontroli nad dostępem do świadczeń specjalistycznych, wprowadzenie silniejszych bodźców zachęcających szpitale do bardziej racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami, zachęcanie do podnoszenia kwalifikacji w zakresie zarządzania szpitalami i wyraźniejszy podział obowiązków między NFZ a instytucje administracji centralnej i samorządowej.

- ▶ **W 2013 roku NFZ zwiększył kompetencje lekarzy ambulatoryjnych w zakresie pewnych drobnych zabiegów chirurgicznych. W 2014 roku planowane jest uruchomienie projektów pilotażowych mających na celu przetestowanie różnych form skoordynowanej opieki zdrowotnej. Rząd zapowiada decentralizację NFZ w latach 2014–2015. Umożliwiłoby to jasny podział obowiązków, w ramach którego niezależne ośrodki regionalne byłyby odpowiedzialne za ocenę potrzeb zdrowotnych i planowanie inwestycji, a centrala krajowa za ustalanie cen, kontrolę jakości i kwestie technologiczne.**
- Zapobiegać powstawaniu braków kadrowych w służbie zdrowia poprzez: szkolenie nowych pracowników, zatrzymywanie personelu (w szczególności przez lepszą politykę zarządzania i opóźnianie przejść na emeryturę), ułatwianie integracji osób powracających do pracy, zwiększenie kompetencji pielęgniarek i asystentów lekarzy, powiązanie płac z efektywnością i rozwój ukierunkowanej polityki imigracyjnej.
  - ▶ **Zgodnie z planowanymi zmianami czas potrzebny na zdobycie przez lekarza specjalizacji ulegnie skróceniu o 2–3 lata.**
- Opracować kompleksową strategię związaną z rosnącym zapotrzebowaniem na opiekę długoterminową, mając na uwadze możliwość zwiększenia wskaźnika aktywności zawodowej kobiet.
  - ▶ **Ministerstwo Zdrowia przygotowuje dokument strategiczny zawierający analizę presji demograficznych, wykorzystania zasobów służby zdrowia i zachowań pacjentów, która ma ułatwić planowanie polityki zdrowotnej.**

## Mieszkalnictwo

- Znieść zachęty podatkowe wspierające budownictwo mieszkaniowe.
  - ▶ **W 2014 roku przestanie obowiązywać możliwość uzyskania zwrotu podatku VAT od zakupionych materiałów budowlanych.**
- Wprowadzić obowiązek uchwalania przez gminy planów zagospodarowania przestrzennego.
  - ▶ **Brak działań.**
- Rozpocząć publikację oficjalnych zbiorczych wskaźników zmian cen nieruchomości mieszkalnych dla kraju ogółem oraz dla poszczególnych segmentów rynku.
  - ▶ **Brak działań. Główny Urząd Statystyczny opracował wskaźnik zmian cen dla nieruchomości mieszkalnych, ale nie jest on jeszcze publicznie dostępny.**
- Dążyć do dalszego ułatwienia kontroli podwyżek czynszów.
  - ▶ **Przepisy o najmie okazjonalnym umożliwiające podnajem części lub całości mieszkania z pominięciem ograniczeń dotyczących podwyżek czynszów zostały rozszerzone na osoby prowadzące działalność w zakresie wynajmu lokali.**

## Transport

- Opracować i opublikować szczegółową i kompleksową ogólną strategię dla sektora transportu, uwzględniającą perspektywy długoterminowe i relacje między projektami, opartą na porównaniu kosztów i korzyści.
  - ▶ **Opublikowano strategię rozwoju całego sektora transportu do 2020 roku. Nie przedstawiono jednak żadnych konkretnych projektów ani harmonogramu ich realizacji.**
- Wprowadzić konkurencyjne procedury przetargowe na usługi regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich i rozważyć utworzenie niezależnych operatorów odpowiedzialnych za planowanie ruchu i siatki połączeń kolejowych.
  - ▶ **Brak działań.**
- Podzielić Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze (PPL) na kilka podmiotów, rozważyć ich prywatyzację i wprowadzić przejrzystą formułę obliczania górnych limitów opłat za start i lądowanie.
  - ▶ **PPL nadal jest przedsiębiorstwem państwowym, ale rozpoczął się proces jego komercjalizacji.**

## Polityka przeciwdziałania zmianom klimatycznym

- Zrównać jawne i ukryte ceny emisji dwutlenku węgla we wszystkich sektorach poza systemem EU-ETS i dostosować je do cen obowiązujących w tym systemie – w pierwszej kolejności przez zniesienie zwolnienia z akcyzy węgla i gazu dla gospodarstw domowych. Zapewnić zryczałtowaną rekompensatę pieniężną dla osób o niskich dochodach i doprowadzić do pełnego uwzględnienia kosztów wszystkich negatywnych, globalnych i lokalnych efektów zewnętrznych w akcyzie na benzynę, olej napędowy i inne paliwa kopalne.
  - ▶ **Brak działań. W lipcu 2013 roku wprowadzono przepisy o zryczałtowanym dodatku energetycznym dla osób o niskich dochodach.**
- Wzmocnić bodziec cenowy do inwestycji poprzez pogłębienie hurtowego rynku energii elektrycznej, poprawę połączeń transgranicznych i realizację długoterminowego programu rozbudowy sieci energetycznej.
  - ▶ **Na rok 2015 zaplanowano budowę nowego połączenia z siecią energetyczną Litwy, a kilka innych połączeń transgranicznych wpisano na listę „Projektów wspólnego interesu” UE na lata 2014–2020.**
- Zachować korzyści związane z efektywnością kosztową systemu jednolitego wsparcia dla odnawialnych źródeł energii opartego na zielonych certyfikatach.
  - ▶ **System wsparcia odnawialnych źródeł energii nie uległ zmianie.**
- Stworzyć trwałe ramy regulacyjne obejmujące: i) uproszczenie formalności związanych z podłączaniem nowych źródeł mocy do sieci energetycznej, ii) uniezależnienie od nacisków politycznych decyzji o zatwierdzeniu oceny kosztów przyszłej likwidacji i długoterminowego zagospodarowania odpadów oraz zwiększenie niezależności urzędu regulacyjnego odpowiedzialnego za energetykę jądrową przez wprowadzenie stałej, nieodnawialnej kadencji na stanowisku prezesa bez możliwości jego odwołania, iii) określenie i egzekwowanie surowych norm bezpieczeństwa i ochrony środowiska w celu minimalizacji ryzyka skrajnych scenariuszy w sferze energetyki jądrowej, iv) skuteczne monitorowanie zagrożeń dla środowiska związanych z wydobyciem gazu łupkowego.

- ▶ **Postępy są niewielkie. W lipcu 2013 roku mikroinstalacje zostały zwolnione z opłaty za przyłączenie do sieci. Od 2012 r. wnioski o koncesję na poszukiwania i wydobywanie gazu łupkowego muszą zawierać dodatkowe informacje na temat technologii wiercenia i właściwości geologicznych. W toku jest projekt dotyczący monitorowania wpływu wydobywania gazu łupkowego na środowisko w celu określenia obowiązkowych wymogów i wskazania najlepszych praktyk.**
- ▶ **W ramach nowelizacji ustawy Prawo atomowe dokonanej w latach 2012–2013 wprowadzono rygorystyczne normy bezpieczeństwa i ochrony środowiska, co jest zgodne z zaleceniami określonymi w Przeglądzie OECD z 2012 r.**

## **Rozdziały tematyczne**





## Rozdział 1

### Usprawnienie rynku pracy

*Słabe wyniki rynku pracy to nadal jedna z największych strukturalnych słabości Polski, które negatywnie wpływają na konkurencyjność firm i potencjał gospodarczy kraju. Poprawa perspektyw zatrudnienia ma także krytyczne znaczenie w świetle czekającego Polskę procesu szybkiego starzenia się społeczeństwa. Mimo długich godzin pracy poziom wykorzystania pracy jest zaledwie przeciętny z powodu strukturalnie niskich wskaźników zatrudnienia, szczególnie na obu krańcach spektrum wiekowego, z pewnymi wyraźnymi różnicami regionalnymi. Wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet jest szczególnie niski, częściowo z powodu słabo zaprojektowanej polityki rodzinnej i emerytalnej. Niedostateczna konkurencja na rynku produktowym oraz utrudnienia dla wewnętrznej mobilności prowadzą do niewłaściwej alokacji zasobów. Ochrona zatrudnienia nie jest szczególnie restrykcyjna, a pomimo to rynek pracy jest mocno podzielny. Może to odbijać się na wynikach gospodarczych poprzez ograniczenie inwestycji w kapitał ludzki i obciążenie określonych grup dużą częścią kosztów dostosowania do tych warunków. Publiczne służby zatrudnienia cierpią na brak zasobów, a ich działania nie są skuteczne. Lokalne urzędy pracy są niedostatecznie motywowane do wdrażania najlepszych praktyk; rząd planuje zacząć je sprawdzać i porównywać ich wyniki. Istnieje dość szerokie pole do podwyższenia obowiązków osób poszukujących pracy i do zreformowania polityki socjalnej i podatkowej, tak by opłacało się pracować*

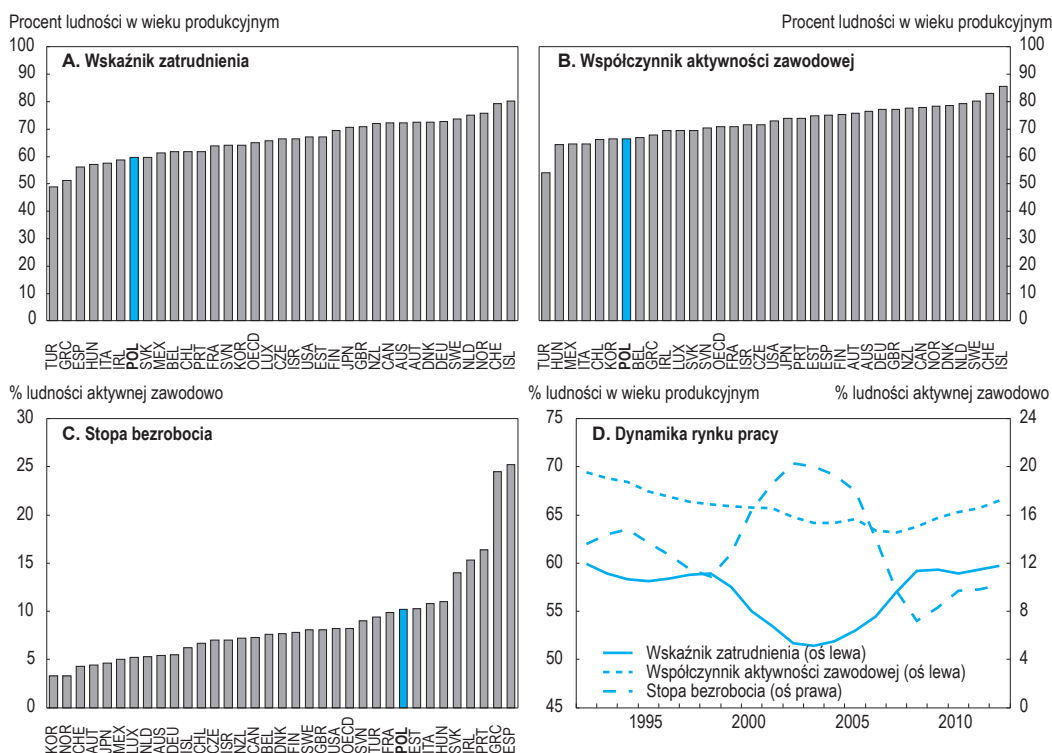
## Poprawa wyników w sferze zatrudnienia to klucz do lepszych perspektyw gospodarczych Polski

Sfera zatrudnienia pozostaje jedną z największych strukturalnych słabości Polski, która negatywnie wpływa na konkurencyjność firm i potencjał gospodarczy kraju. Całkowity wskaźnik zatrudnienia, wynoszący 59,7% w 2012 roku, jest jednym z najniższych wśród krajów OECD, co wynika zarówno z niskiego współczynnika aktywności zawodowej, jak i z wysokiej stopy bezrobocia (wykres 1.1). Polska wypada lepiej w przypadku poziomu wykorzystania pracy mierzonego jako suma przepracowanych godzin na mieszkańca i plasuje się blisko średniej dla tej połowy krajów OECD osiągającej wyższy poziom PKB na mieszkańca (wskaźnik używany w publikacji *Going for Growth*) dzięki temu, że średnia liczba godzin pracy przypadająca na jednego pracownika jest o 23% wyższa niż średnia notowana w tej grupie państw OECD. Wszystkie główne priorytety reform strukturalnych wskazane przez OECD w raporcie *Going for Growth* (konkurencja na rynku produktowym, struktura podatkowa i siatka bezpieczeństwa socjalnego, infrastruktura, edukacja i mieszkalnictwo) są istotne dla poprawy efektywności rynku pracy. Poprawa wyników w sferze zatrudnienia ma także krytyczne znaczenie, ponieważ Polska będzie musiała zmierzyć się z kurczeniem się populacji, spowodowanym niskimi współczynnikami dzietności i szybkim starzeniem się populacji (wykres 1.2). Główny Urząd Statystyczny przewiduje, że między 2010 a 2035 rokiem ogół ludności oraz liczba ludności w wieku produkcyjnym spadną odpowiednio o 6% i 16%.

Choć współczynnik aktywności zawodowej spadał systematycznie między początkiem okresu przejściowego i 2007 rokiem, od tamtej pory zwiększył się o 3,5 punkta procentowego (wykres 1.1, Panel D). Poza korzystnym wpływem relatywnie silnego wzrostu ostatnią poprawę aktywności zawodowej spowodował zmniejszony dostęp do wcześniejszych emerytur i rent, efekty kohortowe związane z wyżem demograficznym lat 80. oraz zmniejszenie klina podatkowego w kierunku średniego poziomu OECD (OECD, 2012a).

Spowolnienie odnotowane w latach 2012–2013 odcisnęło swoje piętno na rynku pracy. Standaryzowana stopa bezrobocia wzrosła aż do 10,6% w marcu 2013 r. z rekordowo niskiego poziomu 7,1% w 2008 roku, gdy gospodarka przeżywała dynamiczny wzrost (wykres 1.3). Silny wzrost w latach 2010–2011 był niewystarczający, by wchłonąć zwiększoną aktywność zawodową, a stopa bezrobocia nadal rosła. Podczas gdy liczba ludności w wieku produkcyjnym wzrosła w latach 2008–2012 o 202 000 osób (0,7%), liczba ludności aktywnej zawodowo gwałtownie wzrosła o 846 000 (+5,1%), obejmując wzrost w wysokości 273 000 w przypadku całkowitego zatrudnienia (+1,8%) i 573 000 w sferze bezrobocia. Ostatnia stopa bezrobocia (10,2%) jest zbliżona do szacowanego przez OECD poziomu NAIRU (stopa bezrobocia niepowodująca przyspieszenia inflacji) (10,0%) i nadal jest jednym z najwyższych wyników w ramach OECD. Sugeruje to, że wysoki poziom bezrobocia ma zasadniczo charakter strukturalny, chociaż aktualna niska inflacja mogłaby oznaczać, że stopa NAIRU jest zawyżona, implikując pewne spowolnienie na rynku pracy.

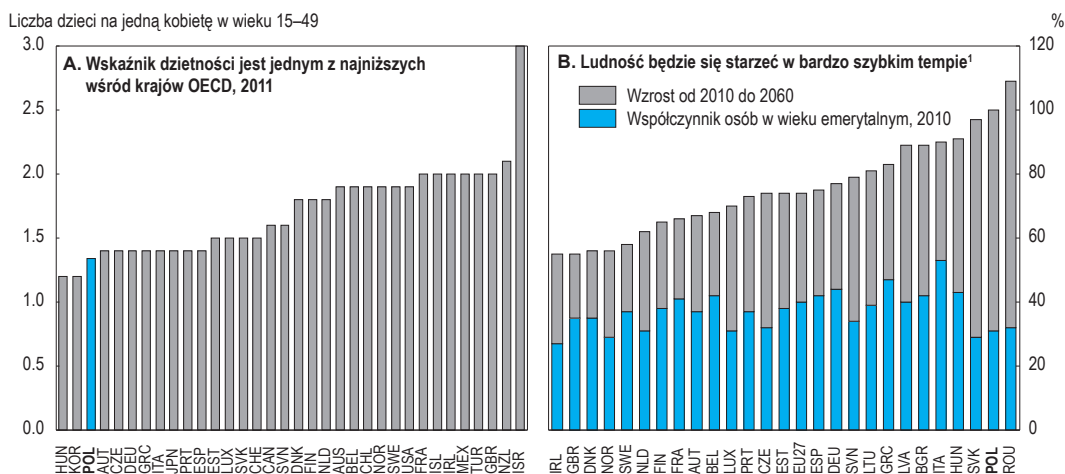
Wykres 1.1. Wskaźniki rynku pracy (2012)



Źródło: OECD, Labour Force Statistics 2013 – baza danych.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932999507>

Wykres 1.2. Perspektywy demograficzne są niekorzystne

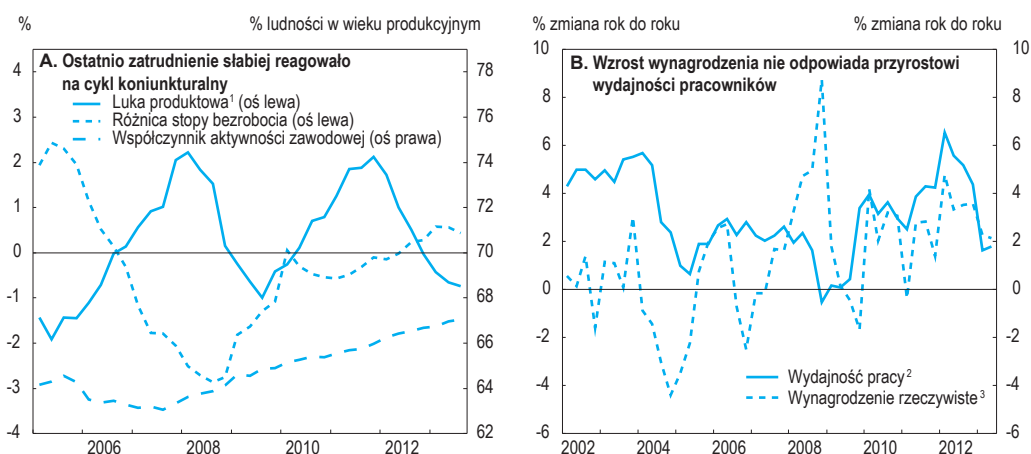


1. Rzeczywisty ekonomiczny odsetek osób w wieku emerytalnym, mierzony jako współczynnik osób biernych zawodowo w wieku 65+ w stosunku do osób pracujących w wieku 20–64 lat.

Źródło: OECD, Population Statistics and OECD Health indicators; Komisja Europejska (2012), *The 2012 Ageing Report*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932999260>

Wykres 1.3. Ostatni wzrost miał niewielki wpływ na zatrudnienie



1. Jako procent potencjalnego PKB.
2. Wydajność pracy jest mierzona jako realny PKB na pracownika.
3. Uwarunkowane zatrudnienie.

Źródło: OECD, Economic Outlook 94, baza danych.

**Jak należy interpretować ten wykres:** Patrz wykres 8 w części Ocena i rekomendacje.

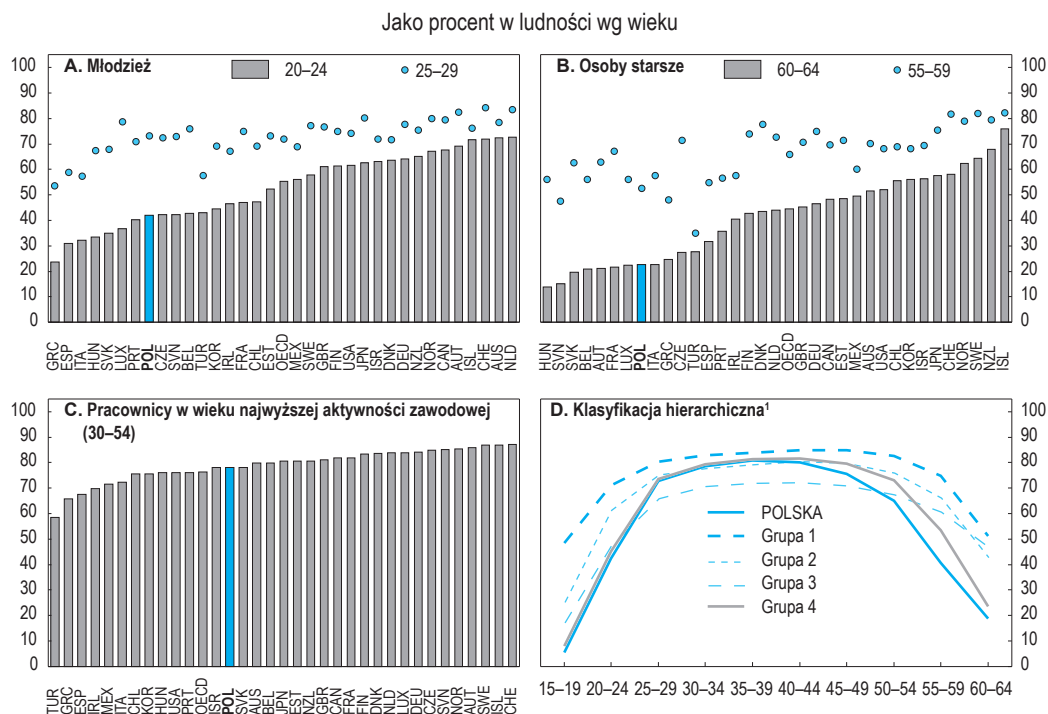
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999374>

Słabe wyniki polskiego rynku pracy wynikają ze szczególnie niskich wskaźników zatrudnienia na obu krańcach spektrum wiekowego (wykres 1.4), z pewnymi wyraźnymi różnicami regionalnymi. Choć struktura wiekowa krajowych wskaźników zatrudnienia ma zazwyczaj kształt łuku, z wyższymi wskaźnikami zatrudnienia dla osób w wieku najwyższej aktywności zawodowej, Polska ma szczególnie wyraźnie zarysowany łuk (Panel D), obrazujący wysokie zróżnicowanie wskaźników zatrudnienia w grupach wiekowych (Boulhol i Sicari, 2013a). Ograniczona podaż pracy jest odzwierciedlona w obniżonych współczynnikach aktywności zawodowej osób w wieku 55–64 lat (pomiędzy 35% i 50% w 2012 r., w zależności od regionu). Ponadto wskaźnik zatrudnienia osób starszych jest szczególnie niski dla osób gorzej wykształconych i nie przekracza 20% na niektórych obszarach (wykres 1.5). Ogólnie mówiąc, wskaźnik zatrudnienia osób z niskim wykształceniem jest w sumie niski i bardzo niski w niektórych częściach kraju. Na przykład dla osób w wieku 25–34 lat posiadających wykształcenie na poziomie maksymalnie ponadgimnazjalnym w 2012 r., przedział wynosił od 37,5% w województwie kujawsko-pomorskim do 57% w województwie lubuskim (graniczącym z Niemcami) i małopolskim (graniczącym ze Słowacją).

Celem prowadzonej w okresie od sierpnia 2009 r. do grudnia 2011 r. konkretnej reakcji na kryzys w ramach polityki rynku pracy było głównie ograniczenie jego wpływu na zwolnienia pracowników. Uregulowania dotyczące umów na czas określony zostały zmodyfikowane, uelastyczniono również te dotyczące czasu pracy. Po pierwsze, zawieszono klauzulę w kodeksie pracy stanowiącą, że dozwolone są wyłącznie dwie kolejne umowy na czas określony i implikującą, że następna umowa była uznawana za umowę na czas nieokreślony. Ponadto po dziesięcioletniej debacie (niezwiązanej więc ze spowolnieniem gospodarczym) wprowadzono 24-miesięczne ograniczenie dla czasu trwania umowy na czas określony. Po drugie, okres odniesienia dla obliczania czasu pracy został wydłużony z 4 do 12 miesięcy, tworząc sytuację, w której pracownicy mogą pracować tygodniowo krócej lub dłużej (bez wynagrodzenia

za nadgodziny, o ile suma godzin nie przekracza określonego progu). Ten zabieg umożliwił skuteczniejsze złagodzenie wpływu wahań gospodarczych. Po trzecie, w obrębie dnia pracy uelastyczniono także czas rozpoczęcia i zakończenia pracy. Po czwarte, pracodawcy borykający się z przejściowymi trudnościami finansowymi otrzymali dostęp do instrumentów finansowania oraz zezwolono im na skrócenie czasu pracy o maks. 50% przez nie więcej niż sześć miesięcy i zostali zakwalifikowani do otrzymania pomocy państwowej w celu częściowej rekompensaty pracowników z tytułu utraty dochodów i kosztów szkoleń. Jednakże ten krótkoterminowy schemat pracy był wykorzystany w niewielkim stopniu, ponieważ trudności ekonomiczne okazały się *ex post* stosunkowo łagodne, a także dlatego, że kryterium określenia kwalifikujących się firm (mianowicie 25-procentowy spadek rocznego obrotu) było zbyt restrykcyjne. Na koniec nakłady na aktywne polityki rynku pracy (ang. *active labour market policy* – *ALMP*) zostały podwyższone w latach 2009–2010 do 0,45% PKB rocznie, czyli dwa razy więcej niż w 2008 r. Z uwagi na ostatnie spowolnienie wzrostu rząd wdrożył w maju 2013 r. nowe środki, zapewniające bezpośrednie wsparcie finansowe (pomoc *de minimis*) pracodawcom borykającym się ze spadkami obrotów.

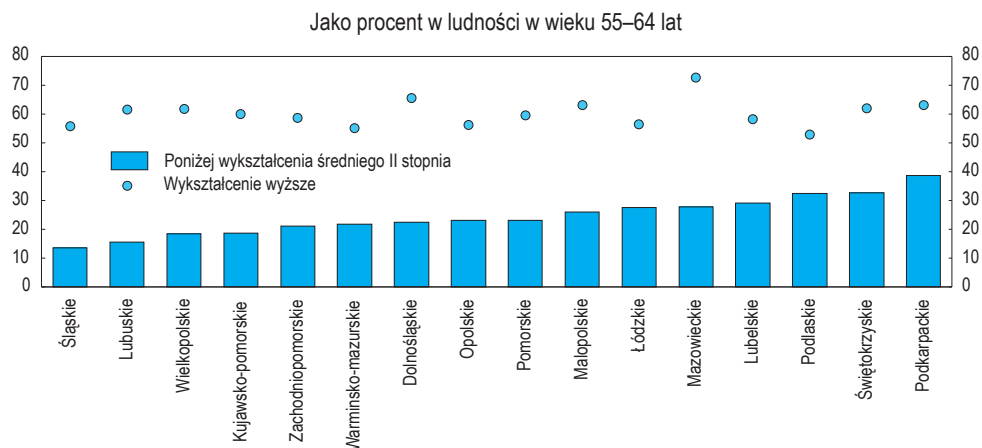
Wykres 1.4. Wskaźniki zatrudnienia są szczególnie niskie na obu krańcach spektrum wiekowego (2012)



1. Uszeregowana klasyfikacja została wykorzystana do wskazania grup krajów OECD wg struktury wskaźników zatrudnienia wg kohorty; średnia z okresu 2005–2011. Grupa 1: AUS, CAN, GBR, DNK, NLD, ISL, NZL, NOR, CHE; grupa 2: AUT, FIN, DEU, JPN, SWE, IRL, USA, MEX; grupa 3: CHL, ISR, KOR; grupa 4: BEL, LUX, POL, SVN, GRC, ESP, HUN, ITA, SVK, CZE, FRA, EST i PRT.

Źródło: OECD, Labour Force Statistics 2013 – baza danych i obliczenia OECD.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999640>

Wykres 1.5. **Wskaźniki udziału starszych pracowników są niskie, szczególnie tych z niskim wykształceniem, mieszkających na oddalonych obszarach**

Źródło: GUS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999659>

W niniejszym rozdziale najpierw omówione zostaną bariery dla zatrudnienia, które wykraczają poza ramy polityk rynku pracy. Faktem jest, że istnieją pewne niewydajne aspekty powodujące znaczne nieprawidłowości w alokacji zasobów pracy oraz ich marnotrawienie. W dalszej kolejności omówione zostały polityki rynku pracy mające na celu poprawę ogólnych perspektyw zatrudnienia. Końcowa część została poświęcona środkom skierowanym do konkretnych grup pracowników.

## Wspieranie lepszej alokacji zasobów

### Zwiększanie konkurencji

Nadmierne uregulowanie rynku produktowego utrudnia czerpanie korzyści z produktywności oraz nie sprzyja skutecznej alokacji zasobów zarówno w firmach w obrębie poszczególnych sektorów, jak i pomiędzy sektorami. Ma także negatywny wpływ na wyniki rynku pracy. Poprzez rozszerzenie efektów deregulacja rynku produktowym przeważnie napędza całkowity popyt na pracę, przynajmniej w perspektywie średnioterminowej, nawet mimo iż zatrudnienie w ramach zderegulowanych sektorów może spadać w zależności od cenowej elastyczności popytu sektorowego (i stąd w zależności od efektów substytucyjnych w ramach używanych towarów) (Fiori i in., 2012; Griffith i in.; 2007). Najbardziej oczywisty wyniszczający wpływ regulacji rynku produktowego na zatrudnienie jest generowany przez przeszkody dla przedsiębiorczości oraz obciążenia administracyjne. Stąd prawdopodobnie szeroka reforma podjęta przez polski rząd w celu zliberalizowania dużej liczby zawodów zwiększy zatrudnienie, pole do działania na rzecz poprawy konkurencji pozostaje jednak wciąż bardzo szerokie: reformy rynku produktowego nadal powinny skupiać się głównie na programie zwiększania zatrudnienia w Polsce (rozdział 2).



### ***Eliminowanie przeszkód dla wewnętrznej mobilności pracowników***

Regionalne różnice w poziomie zatrudnienia utrzymują się z powodu braku elastyczności wynagrodzeń i barier dla mobilności pracowników. System zasiłków dla bezrobotnych jest bardziej hojny w powiatach o wysokiej stopie bezrobocia, przez co potencjalnie ogranicza wewnętrzne przepływy ludności do bardziej dynamicznych obszarów, natomiast płaca minimalna nie jest zróżnicowana pomiędzy regionami, pomimo istniejących różnic w perspektywach zatrudnienia, kosztach utrzymania i produktywności. Ponadto w niektórych przypadkach pomoc społeczna zapewnia wysokie stopy kompensacji dochodów (podniesienie wynagrodzenia progowego), które często nie są uwarunkowane aktywnymi działaniami w celu znalezienia pracy (patrz poniżej).

Dodatkowo niedostateczna, choć i tak poprawiająca się, jakość infrastruktury transportowej utrudnia pracownikom łatwy dojazd do pracy i reagowanie na korzystniejsze warunki rynku pracy w innych obszarach. Faktem jest, iż pomimo pewnego zauważalnego ostatnio postępu w rozwoju infrastruktury drogowej, finansowanego głównie ze środków EU, wewnętrzna mobilność pracowników jest nadal szeroko postrzegana jako niedostateczna, w dużej mierze z powodu słabo rozwiniętego systemu transportu kolejowego. Zaledwie 36% eksploatowanych linii kolejowych jest w dobrym stanie technicznym (Komisja Europejska, 2013). Absorpcja funduszy UE przeznaczonych na modernizację infrastruktury kolejowej okazała się trudna z powodu poważnych niedostatków zarządzania w przypadku państwowe- go operatora zasiedziałego (PKP SA) (patrz rozdział 2). Rząd zbadał możliwość przesunięcia jednej czwartej dedykowanych środków na budowę dróg, nawet mimo że początkowo na koleje przydzielono zaledwie 25% powiązanych programów w okresie 2007–2013 (w porównaniu z 57% na drogi), jednak Komisja Europejska na to nie zezwoliła. Priorytet na okres 2014–2020 musi być zdecydowany ukierunkowany na modernizację infrastruktury kolejowej, a dodatkowo inwestycje w tym obszarze przyniosą wymierne wyniki wykraczające poza samo ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.

Funkcjonowanie rynku mieszkaniowego zostało dogłębnie przeanalizowane w Przeglądzie z 2008 r. (OECD, 2008a; Kierzenkowski, 2008). Drogie mieszkania w obszarach miejskich w powiązaniu ze słabą polityką mieszkaniową stanowią poważną przeszkodę dla zmiany miejsca zamieszkania, a tym samym dla bardziej zintegrowanego krajowego rynku pracy. Polska jest jednym z państw OECD o najniższym wskaźniku powierzchni mieszkaniowej na mieszkańca (Andrews i in., 2011a). Ponadto wysoki udział zajmowania budynków przez ich właścicieli na ogół ogranicza mobilność. W 2013 roku rząd złożył w parlamencie propozycje zmian, które wprowadziłyby bon dla osób poniżej 30 roku życia na pokrycie kosztów mieszkaniowych po przyjęciu oferty pracy wymagającej zmiany miejsca zamieszkania. Jednakże nie odnotowano żadnego wyraźnego postępu w zwalczaniu braku podaży na rynku prywatnego wynajmu mieszkań w miastach. W 2010 roku rząd zniósł niektóre ograniczenia w zakresie podnajmu i ujedynolcił niższą stawkę podatkową 8,5% od dochodu z tytułu wynajmu w celu ograniczenia nieoficjalnego rynku wynajmu mieszkań. Wysiłki powinny skupiać się na następujących działaniach, wskazanych w raporcie *Going for Growth* (OECD, 2013a). Wydawanie planów zagospodarowania przestrzennego przez władze samorządowe powinno być obowiązkowe, ponieważ ich brak generuje zbyt długie procedury administracyjne i sprzyja lokalnej korupcji. Podatki od zakupu mieszkań powinny zostać zastąpione podatkami od majątku *ad valorem* (tzw. podatkiem katastralnym). Z drugiej strony, zgodnie z zaleceniami

OECD, w 2012 roku wprowadzono obowiązkowe rachunki powiernicze w celu ochrony zaliczek wpłaconych przez nabywców na wypadek upadłości dewelopera. Na koniec kontrole czynszów oraz ochrona najemców powinny ulegać dalszemu złagodzeniu.

### ***Ograniczenie zakłóceń generowanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS)***

System KRUS został ustanowiony w 1991 roku, aby zapewnić rolnikom o niskich dochodach taki sam poziom emerytur i świadczeń socjalnych, jak osobom podlegającym ogólnemu systemowi ubezpieczeń społecznych (ZUS), lecz w zamian za o wiele niższą składkę. System ten stał się stałym źródłem dochodu dla rolników i ich rodzin z powodu możliwości wspólnego korzystania ze świadczeń, jak również stał się ukrytą subwencją na rolnictwo, spowalniając tym samym konsolidację w tym sektorze. W 2007 roku średnie gospodarstwo rolne w Polsce odpowiadało mniej więcej połowie wielkości gospodarstw w Unii Europejskiej, a zaledwie 1% gospodarstw przekraczało 50 ha w porównaniu z 5% w UE27 i 11% w UE15. Jednakże od tego czasu sytuacja uległa poprawie i liczba gospodarstw rolnych w Polsce obniżyła się o 16% w okresie 2007–2010. Mimo to rolnictwo wciąż ma 12,5% udziału w całkowitym zatrudnieniu. W sumie KRUS umożliwia pracownikom o niskiej produktywności pozostawanie na obszarach wiejskich. Ponadto, przy wydajności pracy na poziomie zaledwie 16% poziomu UE15, polski sektor rolny jest najmniej wydajny spośród wszystkich europejskich członków OECD.

Dwie ustawy, które weszły w życie w styczniu 2013 roku, spowodują ograniczone zmiany. Stawki składek z tytułu opieki zdrowotnej dla tak zwanych specjalnych działalności w zakresie produkcji rolnej zostały podniesione, jednak nadal pozostają niskie; możliwość skorzystania z wcześniejszej emerytury (kobiety w wieku 55 lat, mężczyźni – 60) będzie stopniowo eliminowana oraz ograniczane będą te mechanizmy, które zniechęcają rolników pobierających renty inwalidzkie do podejmowania pracy w sektorach spoza rolnictwa. Z drugiej strony wprowadzono nowe świadczenie przedemerytalne dla kobiet i mężczyzn w wieku odpowiednio 62 i 65 lat wynoszące połowę normalnej emerytury rolników. Oczywiście jest potrzeba wprowadzenia bardziej daleko idących zmian. Przystąpienie do UE w 2004 roku, a tym samym włączenie we Wspólną Politykę Rolną (WPR) oraz fundusze strukturalne i spójności stwarzało dogodną możliwość stopniowej likwidacji KRUS. Rzeczywiście, wyłączając wydatki w ramach KRUS, lecz uwzględniając transfery w ramach WPR, udział rolnictwa w wydatkach budżetu państwa wzrósł ze średniego poziomu 2,2% w okresie 1997–2003 do 7,4% w latach 2008–2010, przy czym samo zastosowanie instrumentów WPR podwoiło realne dochody rolników (Nurzyńska, 2012). Specjalne zasady dotyczące uprawnień do korzystania z systemu KRUS na podstawie własności gruntów oraz charakteru działalności rolniczej powinny zostać zniesione, a zasady działania systemu KRUS i ZUS powinny systematycznie upodabniać się do siebie.

### ***Ograniczanie gospodarki nieformalnej***

Polska została wskazana jako jeden z krajów OECD, w którym nieformalne zatrudnienie stanowi najpoważniejsze wyzwanie (OECD, 2008b). Według najszerszego badania (Bühn i in., 2010, zaktualizowane przez Schneider, 2013) szara strefa gospodarki odpowiada ok. 24% polskiego PKB, co wśród krajów OECD jest wynikiem gorszym tylko od Estonii, Turcji i Meksyku. Jednakże metodologia zastosowana w tych szeroko cytowanych raportach podlega poważnym ograniczeniom i może prowadzić do zawyżania wartości (Andrews i in.,

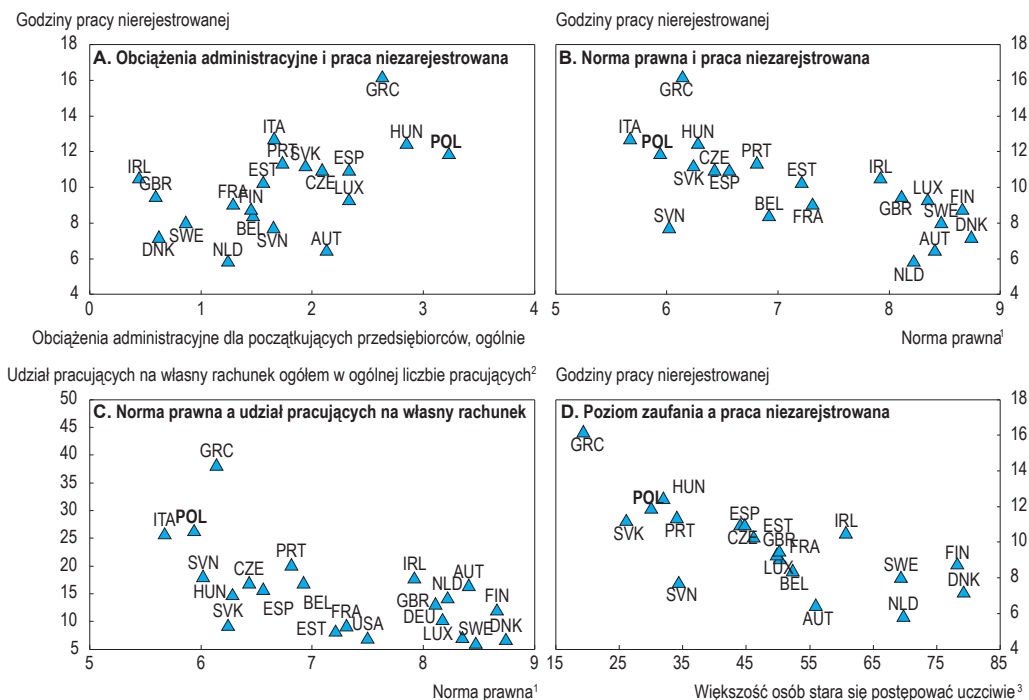
2011b). Natomiast według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) szara strefa gospodarki wyniosła ok. 13% PKB w 2010 r., choć liczba osób przyjętych do nieoficjalnej pracy zmniejszyła się z 9,6% całkowitego zatrudnienia w 2004 roku do 4,6% w 2010 r. Mimo to według Andrews i in. (2011b) na podstawie różnych zmiennych i wskaźników wielkość gospodarki nieformalnej jest prawdopodobnie duża na tle innych krajów OECD.

Nieformalne zatrudnienie to istotny problem rynku pracy z wielu różnych powodów (bardziej szczegółowy opis dostępny np. w OECD (2008b) i Andrews i in. (2011b)). Ludzie pracujący w szarej strefie przeważnie mają ograniczoną ochronę socjalną i borykają się z poważnym problemem niepewnych dochodów; stąd też są bardziej narażeni na ryzyko ubóstwa. Szara strefa gospodarki oznacza utratę części dochodów podatkowych, ograniczając jakość usług publicznych i nakładając większe obciążenia podatkowe na sektor formalny. Dlatego też powoduje to pewne zakłócenia, ponieważ firmy działające nieformalnie czerpią korzyści z nieuczciwej przewagi nad konkurencją.

Deklarowanie zbyt niskich dochodów to powszechna praktyka w Polsce (choć przestrzeganie przepisów prawa podatkowego uległo poprawie), a duża liczba pracowników zatrudnionych w małych firmach nie posiada pisemnych umów o pracę (OECD, 2008b). Nieformalne zatrudnienie wydaje się być spowodowane brakiem perspektyw zawodowych w sektorze formalnym, lecz także możliwością uzyskania wyższego dochodu netto (Mroz, 2010; Walewski, 2011) poprzez ominięcie podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne, a także dostępnością bezwarunkowej pomocy społecznej i przychylnym traktowaniem osób pracujących na własny rachunek.

Instytucje i prowadzone przez nie działania mogą kształtować częstość występowania i zakres nieformalnego zatrudnienia, a władze mogą działać na następujących polach w celu ograniczenia kosztów tego zjawiska. Po pierwsze, przepisy podatkowe powinny zostać uproszczone, ponieważ zawilość polskiego systemu podatkowego jest regularnie wskazywana jako główna przeszkoda dla prowadzenia działalności gospodarczej (OECD, 2010a; World Bank, 2013; World Economic Forum, 2013). Skomplikowane systemy podatkowe zwiększają koszty przestrzegania przepisów, stwarzają okazje do wykorzystywania luk prawnych oraz zwiększają koszty monitorowania i zbierania podatków. Ponadto monitorowanie i egzekwowanie systemu podatkowego powinno być udoskonalone tak, by ograniczać możliwość unikania i uchylania się od podatku: jak można się spodziewać, częstość występowania nieformalnych relacji wydaje się wyższa w krajach, w których prawdopodobna kara przewidziana za niezadeklarowanie uzyskanego przychodu władzom skarbowym lub instytucjom ubezpieczenia społecznego jest mniej surowa (OECD, 2008b). Nawet w porównaniu z krajami Europy Środkowo-Wschodniej aktywność i kadra audytowa są niedostatecznie rozwinięte w Polsce, a niewystarczająca jest koordynacja pomiędzy instytucjami podatkowymi, ubezpieczenia społecznego i inspekcji pracy, która jest kluczowym mechanizmem egzekwowania przepisów (OECD, 2008b). Po drugie, przywileje przyznane osobom pracującym na własny rachunek powinny zostać ograniczone, ponieważ praca na własny rachunek sprzyja unikaniu i uchylaniu się od opodatkowania. Poza licznymi zwolnieniami i odliczeniami od podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, wobec osób pracujących na własny rachunek funkcjonują cztery różne preferencyjne systemy podatkowe i ubezpieczenia społecznego, co prawdopodobnie sprzyja nadużyciom i manipulacjom (OECD, 2008b). Po trzecie, znaczne utrudnienia w wejściu na rynek oraz kosztowne procedury administracyjne (patrz rozdział 2) muszą zostać usunięte, ponieważ sprzyjają nierejestrowanej pracy oraz deklarowaniu zbyt niskich dochodów (wykres 1.6, Panel A).

Wykres 1.6. Gospodarka nieformalna



1. Rządy prawa dotyczą Obszaru 2 (Struktura systemu legislacyjnego i zabezpieczenie prawa do własności) wskaźnika Wolności gospodarczej świata. Wskaźnik ten bazuje na siedmiu komponentach: niezależność sądownictwa, obiektywne sądy, ochrona prawa własności, militarna ingerencja w rządy prawa i proces polityczny, integralność systemu prawnego, prawne egzekwowanie umów i regulacyjne ograniczenia sprzedaży nieruchomości.
2. Średnia za okres od 1995 do najnowszych obserwacji.
3. Oś pozioma pokazuje proporcję respondentów, którzy odpowiedzieli, że oczekują, iż większość osób stara się postępować uczciwie.

Źródło: Andrews i in. (2011b), „Towards a better understanding of the informal economy”, *OECD Economics Department Working Papers*, Nr 873.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999678>

Po czwarte, składki na wypadek bezrobocia powinny zostać ograniczone, a część wydatków, które obecnie finansują, pokryta z innych źródeł. Faktem jest, że świadczenia dla bezrobotnych są bardzo luźno powiązane ze składkami (patrz poniżej), co nie sprzyja formalnemu zatrudnieniu. Ponadto wydatki na zasiłki dla bezrobotnych odpowiadają zaledwie około jednej czwartej składek z powodu ich niskiego poziomu i restrykcyjnych warunków dostępności; składki są także wykorzystywane do finansowania programów aktywnego rynku pracy i systemów wcześniejszych emerytur. Po piąte, jak już wspomniano, należy przeprowadzić reformę systemu KRUS, ponieważ zachęca ona ludzi do utrzymywania niewielkich fragmentów gruntów, nawet jeśli nie prowadzą aktywnej działalności rolnej, sprzyjając tym samym zatrudnieniu „na czarno”. W końcu konieczne jest wzmocnienie rządów prawa. Andrews i in. (2011b) podkreślają istotną, wspólną dla różnych krajów, korelację pomiędzy wielkością sektora nieformalnego a skutecznością instytucji chroniących prawa własności tworzących obiektywne sądownictwo i ograniczających korupcję (wykres 1.6, Panele B i C). Ponadto liczba godzin niezadeklarowanej pracy przeważnie jest wyższa w krajach, w których istnieje przekonanie, że niewielka liczba obywateli postępuje uczciwie i ta wartość obrazuje stopień zaufania obywateli do władz publicznych (Panel D). Poprawa skuteczności państwa

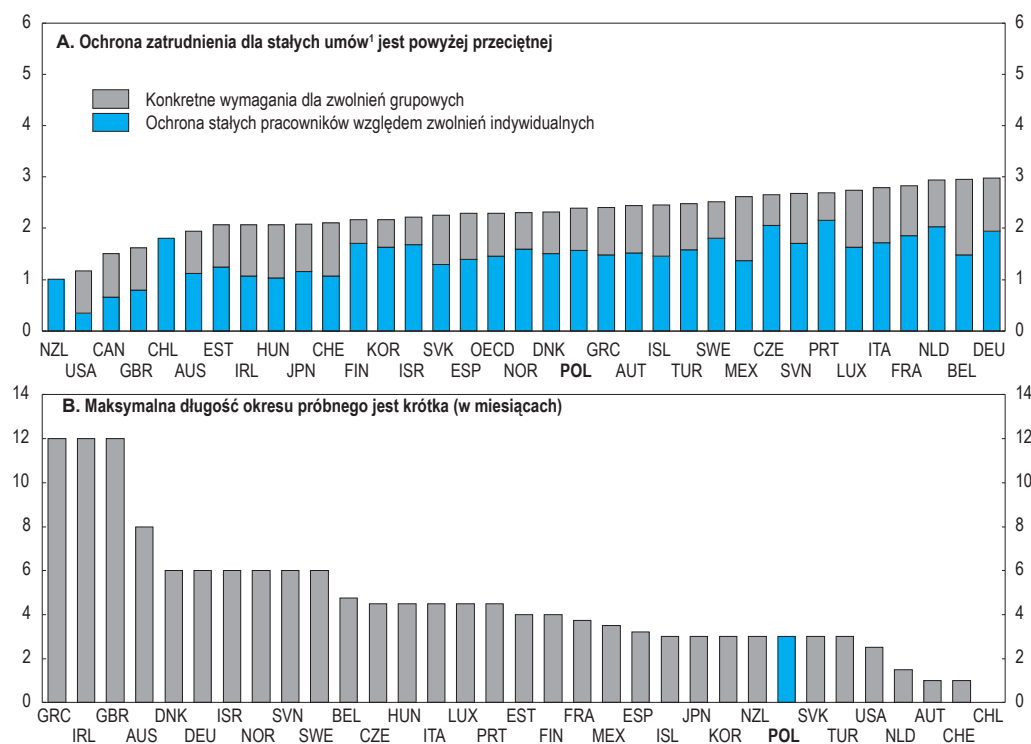
i zwalczanie korupcji poprzez zwiększenie zaufania do administracji państwowej może przyczynić się do zwiększenia chęci do płacenia podatków i generalnie przyczynić się w istotny sposób do zmniejszenia nieformalnej gospodarki.

## Polityki rynku pracy na rzecz poprawy ogólnego zatrudnienia

### Ochrona zatrudnienia jest głęboko podzielona

Legislacja w zakresie ochrony zatrudnienia jest ważnym czynnikiem wpływającym na wyniki rynku pracy. Polska plasuje się blisko średniej pod względem restrykcyjności legislacji w zakresie ochrony zatrudnienia dla umów stałych (wykres 1.7, Panel A). W przypadku zwolnienia konieczne jest powiadomienie przedstawiciela związku zawodowego, maksymalna długość okresu wypowiedzenia jest przeciętna, a odprawa niska. Uregulowanie definicji niesprawiedliwego zwolnienia jest również jednym z najmniej restrykcyjnych wśród krajów OECD (OECD, 2013b), ale procedury prawne w przypadku spornego wypowiedzenia są długotrwałe, a ich wyniki wysoce nieprzewidywalne. Zobowiązania do ponownego zatrudnienia w przypadku niesprawiedliwego zwolnienia są surowe, choć przywrócenie na stanowisko często nie jest nakazywane przez sąd. Ograniczenie umów na okres próbny do 3 miesięcy, które mogą zostać wykorzystane przed zaoferowaniem umowy na czas nieokreślony lub określony, jest jednym z najkrótszych, co ogranicza potencjalnie zarówno zatrudnienie, jak i jakość dopasowania do stanowiska (Panel B).

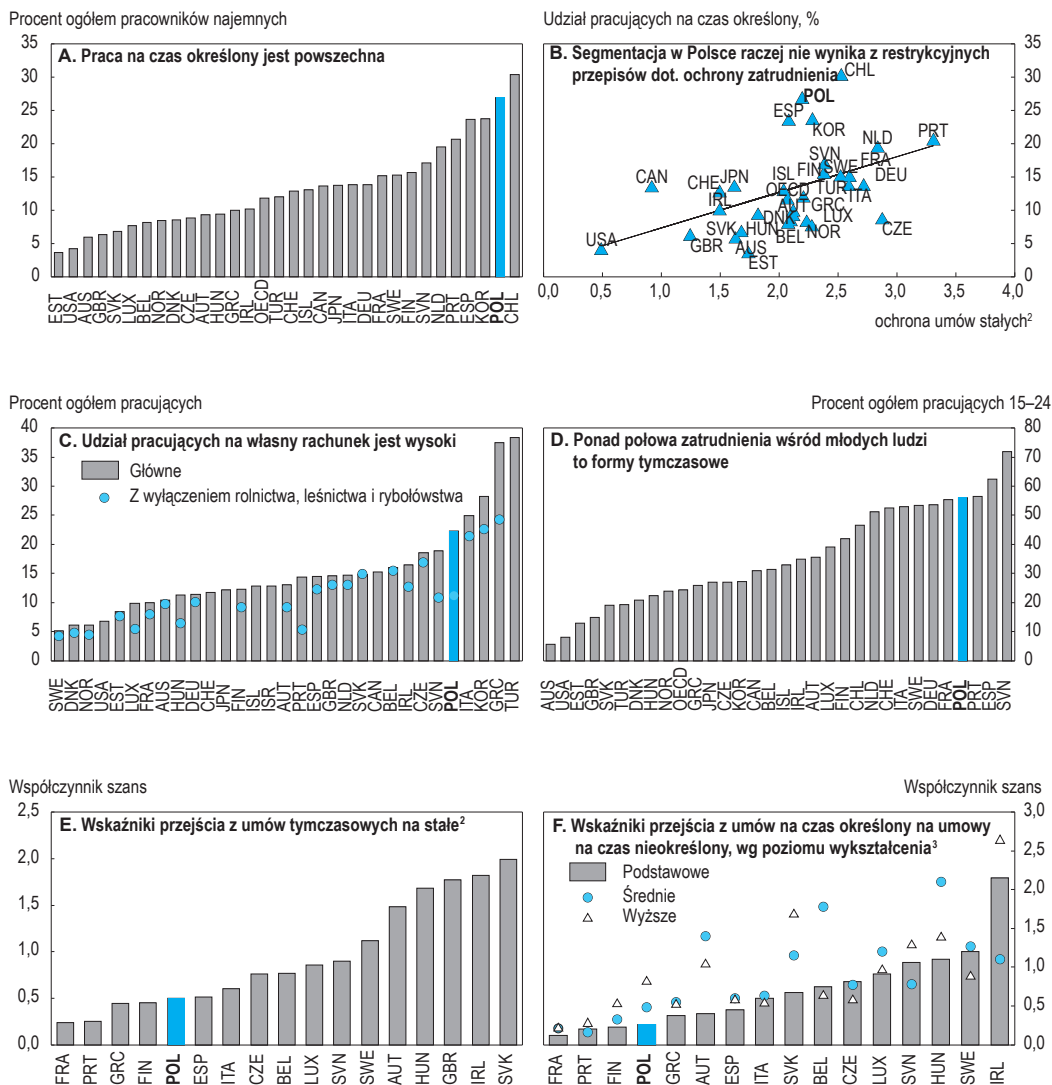
Wykres 1.7. Ochrona zatrudnienia (2013)



1. Skala wskaźnika od 0 do 6, od najmniej do najbardziej restrykcyjnych; wskaźniki są przedstawione w swojej ważonej wersji.

Źródło: OECD, Employment Protection Legislation Indicators – baza danych.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999697>

Wykres 1.8. Rynek pracy jest mocno podzielony (2012<sup>1</sup>)

1. Dla Panelu A, C i D: 2011 dla Korei; 2009 dla Szwecji i 2005 dla USA (w przypadku tego ostatniego ograniczenie do serii tymczasowego zatrudnienia).
2. Względem zwolnień indywidualnych.
3. Współczynnik szans przejścia na umowę na czas nieokreślony w stosunku do pozostania na umowie na czas określony; średnia dla okresu 2005–2007.

Źródło: OECD, Labour Force Statistics – baza danych i OECD Economic Outlook 94 – baza danych; Eurostat (2010), *Employment in Europe 2010* (dla Panelu D i E).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999716>

Rynek pracy jest mocno podzielony i to w dość złożony sposób. Udział pracujących na czas określony w całkowitym zatrudnieniu zależnym wynosi powyżej 25% – wyższy poziom odnotowuje się wyłącznie w Chile (wykres 1.8, Panel A). Regulacje dotyczące umów na czas określony są pobłażliwe od czasu reform przeprowadzonych w okresie 2001–2003. W szczególności od końca 2011 r. nie obowiązują żadne ograniczenie czasu trwania dla konkretnej umowy na czas określony ani dla maksymalnego łącznego czasu trwania takich umów. Te



łagodne przepisy przyczyniły się do gwałtownego wzrostu zawieranych umów na czas określony z ok. 10% ogólnego zatrudnienia zależnego w 2001 r. do ponad 25% od 2005 r. Po wielu zmianach, jakie zaszły od końca lat 90., trzecia kolejna umowa na czas określony obecnie zostaje automatycznie przekształcona na umowę na czas nieokreślony, pod warunkiem że odstępek pomiędzy umowami nie jest dłuższy niż jeden miesiąc – co jest raczej krótkim okresem.

Powód, dla którego umowy na czas określony są tak powszechnie stosowane, nie jest do końca jasny. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że restrykcyjność przepisów dotyczących stałego zatrudnienia nie jest przekonującym wyjaśnieniem tego zjawiska (Panel B). To raczej stale wysokie bezrobocie strukturalne prawdopodobnie przyczyniło się do tej sytuacji poprzez osłabienie mocy przetargowej pracowników i skłanianie ich do przyjmowania ofert względnie niestabilnego zatrudnienia.

Ponadto 22% osób pracujących to pracujący na własny rachunek, co również stanowi jeden z najwyższych wyników w OECD, choć i tak obniżył się on od połowy lat 90. z poziomu 30% (wykres 1.8, Panel C). W okresie przejściowym praca na własny rachunek była napędzana politykami restrukturyzacyjnymi, lecz powszechne stosowanie tej formy pracy odzwierciedla zarówno wysoki udział indywidualnych rolników, jak również dążenie do unikania kosztów ubezpieczenia społecznego i wymogów związanych z wygaśnięciem umowy (Trappmann, 2011). Rzeczywiście, oprócz umów na czas nieokreślony i określony podlegających Kodeksowi Pracy, relacje zatrudnienia mogą przybierać formę umowy w pewnym stopniu regulowanej przepisami prawa cywilnego. Zatrudnienie podlegające prawu cywilnemu jest mniej kosztowne dla pracodawców i w perspektywie krótkoterminowej może być bardziej opłacalne dla „samozatrudnionych” pracowników najemnych, ponieważ podlega ono ograniczonym wymaganiom w zakresie ochrony socjalnej, w tym dotyczącym składek na ubezpieczenie społeczne. Nie jest ono również objęte wymogami w zakresie płacy minimalnej. Wśród pracodawców panuje pewna tendencja, by „nakłaniać” pracowników do wykonywania tej samej pracy w roli samozatrudnionego usługodawcy na podstawie umów cywilnoprawnych (Zientara, 2008), co jest naruszeniem Kodeksu Pracy i teoretycznie może spowodować nałożenie sankcji przez inspektorów pracy. Kwiatkiewicz (2008) wspomina o fikcyjnym samozatrudnieniu. Według definicji autorki osoba samozatrudniona to ktoś, kto świadczy usługi na rzecz swoich klientów na podstawie umowy handlowej, o fikcyjnym samozatrudnieniu mówimy natomiast wówczas, gdy ta relacja jest *de facto* relacją podległości (zatrudnienie zależne). Osoby pracujące w ramach tego typu umów (nazywanymi w Polsce umowami „śmieciowymi”) stanowiły w 2012 r. 30% wszystkich osób pracujących na własny rachunek (tj. ok. 7% całkowitego zatrudnienia). Wśród pracowników spoza sektora rolniczego deklarujących przychody wyłącznie z jednego źródła ok. 11% to wykonawcy pracujący na mocy umów cywilnoprawnych. Rząd planuje objąć wszystkie umowy cywilnoprawne obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenie społeczne do równowartości wynagrodzenia dla minimalnej pensji za pełny etat. Byłby to pierwszy krok we właściwym kierunku.

Choć większa elastyczność rynku pracy mogła się przyczynić do wzrostu zatrudnienia w okresie 2003–2007 (Ingham i Ingham, 2011), tak głęboki dualizm ma też swoją drugą stronę i może negatywnie odbić się na innych aspektach efektywności gospodarczej. Powszechne stosowanie umów tymczasowych może być szkodliwe dla inwestycji w rozwój kapitału ludzkiego zarówno przez pracodawców, jak i pracowników najemnych. Praca na czas określony jest szczególnie powszechna w przypadku młodych pracowników (wykres 1.8, Panel D), a taki wysoki odsetek wydaje się wydłużać drogę od zakończenia szkoły do stabilnej pracy i sprawia, że jest ona bardziej niepewna (OECD, 2009). Wydaje się, że umowy na czas



określony są traktowane bardziej jako narzędzie do testowania pracowników, niż jako jeden z etapów na drodze do pracy na czas nieokreślony (Baranowska i in. 2011; wykres 1.8., Panel E i F). Ogólniej rzecz ujmując, dualizm rynku pracy może sprawić, że pewne konkretne grupy, w szczególności młodzi i nisko wykwalifikowani pracownicy będą ponosić nieproporcjonalnie wysokie koszty dostosowania do radykalnych i nieoczekiwanych zdarzeń gospodarczych. Może on również przyczyniać się do ubóstwa pracujących, które jest zjawiskiem szeroko rozpowszechnionym w Polsce (Komisja Europejska, 2012b). Podwyższenie składek na ubezpieczenie społeczne dla umów na czas określony i obniżenie ich dla umów stałych (w taki sposób, by łączne opodatkowanie pracy pozostało bez zmian) pozwoliłoby na przyswojenie pewnych społecznych kosztów spowodowanych nieproporcjonalnym stosowaniem umów na czas określony, przy jednoczesnym zneutralizowaniu całkowitego wpływu na klin podatkowy.

Jedną z form zatrudnienia tymczasowego jest praca przez agencję pracy tymczasowej, jest przedmiotem istotnych restrykcji, które należy złagodzić: może dotyczyć tylko tych zadań, które nie mogą być wykonane terminowo przez samych tylko stałych pracowników firmy. Pracownicy agencji pracy tymczasowej mogą wykonywać wyłącznie prace sezonowe, zlecenia *ad hoc*, zadania, które nie mogą zostać terminowo wykonane przez stały personel firmy oraz w ramach zastępstwa za pracowników firmy, którzy są nieobecni przez długi okres (OECD, 2013c). Założenie agencji pracy tymczasowej wymaga specjalnego pozwolenia administracyjnego i wiąże się z obowiązkiem okresowej sprawozdawczości; a pracownicy agencji pracy tymczasowej nie mogą być traktowani w sposób mniej uprzywilejowany niż stali pracownicy, również jeśli chodzi o wynagrodzenia (OECD, 2013b). W rezultacie oraz biorąc pod uwagę elastyczność umów na czas określony, zatrudnienie w ramach agencji pracy tymczasowej nie jest dość dobrze rozwinięte i obejmuje mniej niż 2% całkowitego zatrudnienia (Trappmann, 2011).

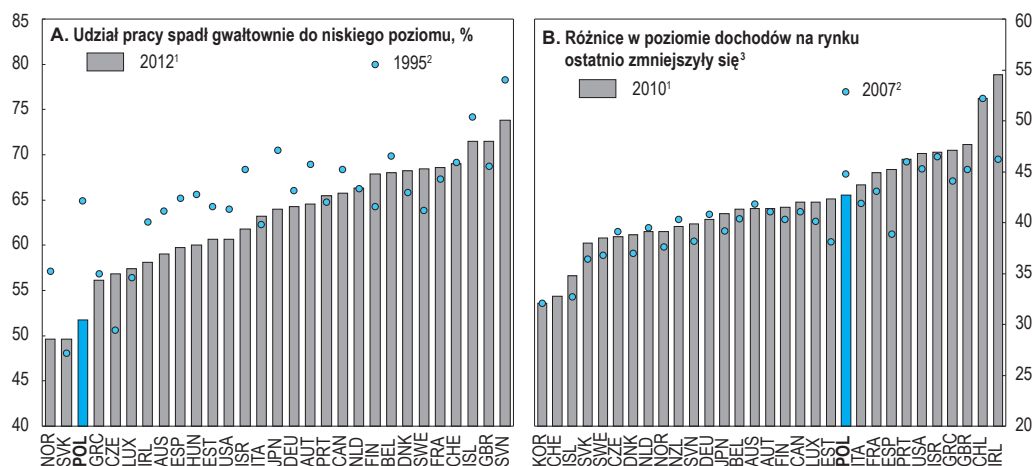
Na koniec należy wspomnieć, że do niedawna zasady dotyczące maksymalnej liczby godzin pracy były względnie rygorystyczne. Podstawowy czas pracy jest ograniczony do średniej liczby 40 godzin w ciągu pięciodniowego tygodnia pracy w trzymiesięcznym okresie odniesienia. Pracownik pracujący w nadgodzinach ma prawo do dodatku w wysokości 50% (lub 100% w zależności od pory i dnia). W zamian za pracę w nadgodzinach możliwe jest przyznanie pracownikowi wyrównawczego czasu wolnego od pracy. Praca w niedziele i święta jest ograniczona. Przepisy z września 2013 r. na stałe zmieniające treść rozdziału „Czas pracy” w Kodeksie pracy zwiększają elastyczność czasu pracy, dzięki czemu firmy mogą lepiej dostosować się do wahań popytu. Główna zmiana dotyczy wydłużenia okresu odniesienia stosowanego do obliczania limitów czasu pracy z trzech do dwunastu miesięcy, w zależności od porozumienia uwzględniającego związku zawodowe lub przedstawicieli pracowników na szczeblu firmy lub oddziału.

### ***Minimalizowanie zniekształceń dotyczących wynagrodzeń, które wpływają na poziom wykorzystania pracy***

Od 2002 roku podwyżki wynagrodzeń pozostawały co roku w tyle za tempem wzrostu wydajności pracy, poza 2008 r., przyczyniając się tym samym do zwiększenia konkurencyjności kosztów (wykres 1.3). Dlatego też udział pracy w dochodzie narodowym systematycznie spadał, by osiągnąć jeden z najniższych poziomów w OECD (choć należy ostrożnie interpretować porównania poszczególnych poziomów) (wykres 1.9, Panel A). Wysokie bezrobocie, większa otwartość handlowa, prywatyzacja i spadek poziomu uzwiązkowienia z 36%

w 1990 r. do 15% w 2010 r. obniżyły siłę przetargową związków zawodowych i mogą być pewnym wytłumaczeniem, dlaczego pracownicy nie skorzystali w pełni z szybszego wzrostu gospodarczego. Ponadto nierówności gospodarcze uległy znacznemu zwiększeniu od końca lat 90., co pokazuje szeroka grupa mierników nierówności (Brzezinski i Kostro, 2010), mimo że Polska jest jednym z niewielu krajów OECD, które odnotowały zmniejszenie nierówności w dochodach rynkowych od 2007 r. (Panel B).

Wykres 1.9. Udział pracy i różnice w dochodach



1. Lub ostatni dostępny rok.
2. Lub najbliższy dostępny rok.
3. Współczynnik Giniego przed opodatkowaniem i transferami, ludność w wieku produkcyjnym.

Źródło: OECD Economic Outlook 94, OECD Income Distribution and Poverty – bazy danych.

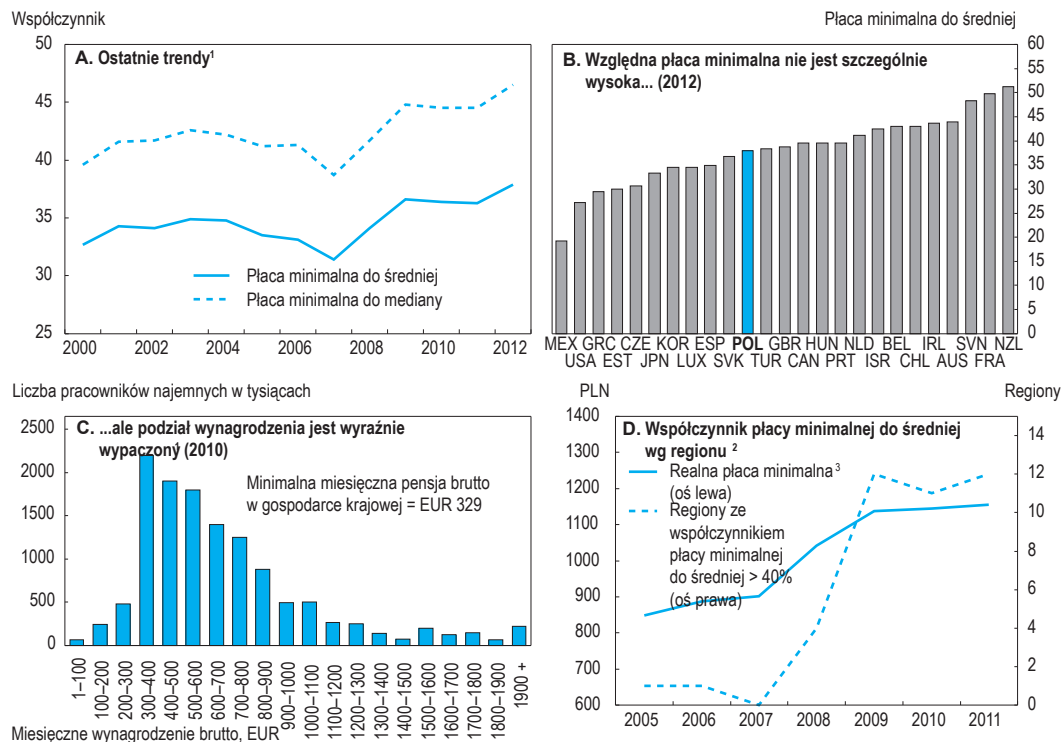
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999735>

Rozkład wynagrodzeń jest o wiele bardziej skondensowany w sektorze publicznym niż prywatnym, nawet w przypadku analizy pod kątem poziomu wykształcenia. Sektor prywatny oferuje średnio wyższe wynagrodzenie dla większości wykwalifikowanych pracowników, natomiast w sektorze publicznym relatywnie wyższe pensje wypłacane są osobom nisko wykwalifikowanym (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2008). Na przykład miesięczne dochody pracowników zajmujących się sprzątnięciem w administracji publicznej są średnio o 40% wyższe niż w sektorze przemysłowym. Dozorcy, woźni i portierzy zarabiają odpowiednio ok. 15%, 30% i 60% więcej w administracji publicznej. Średnio, mimo ograniczenia nałożonego na koszty wynagrodzeń w sektorze publicznym w 2009 r., średnia stawka wynagrodzenia pracowników publicznych pozostaje relatywnie wysoka i wynosi ok. 150% średniego wynagrodzenia w sektorze prywatnym w porównaniu ze 100% na koniec lat 90. Ponadto płaca na ogół rośnie szybciej wraz ze stażem pracy w sektorze publicznym, co odzwierciedla mniej elastyczne plany wynagrodzenia, które mogą nie uwzględniać indywidualnej wydajności. Te aspekty mogą powodować nieefektywne alokowanie zasobów pracy.

Sektor prywatny jest relatywnie w niewielkim stopniu objęty układami zbiorowymi pracy, na poziomie ok. 40% przy średniej w OECD wynoszącej 53%, a negocjowanie pensji jest w dużej mierze zdecentralizowane do poziomu firmy, co przypomina sytuację na Węgrzech, w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych (Du Caju i in., 2008). Głównym źródłem sztywnych wynagrodzeń w sektorze prywatnym jest pensja minimalna. Jest ona negocjowana

najpierw w ramach Komisji Trójstronnej, a następnie pomiędzy Komisją i Radą Ministrów, która podejmuje ostateczną decyzję. Zgodnie z prawem płaca minimalna jest waloryzowana o wskaźnik inflacji, powiększony o przynajmniej dwie trzecie wzrostu realnego PKB, o ile współczynnik płacy minimalnej do średniej jest niższy niż 50%. Związki zawodowe mają jasno określoną docelową wartość tego współczynnika na poziomie 50% i nawet mimo że ich pozycja jest względnie słaba, wyłączając takie zawody jak górnicy czy nauczyciele, mają dość dużą ogólnokrajową siłę polityczną i wywierają presję na rząd w procesie ustalania pensji minimalnej.

Wykres 1.10. Płaca minimalna



1. Dane dotyczące rozkładu wynagrodzeń należy interpretować ostrożnie, ponieważ bazowe badanie obejmuje tylko firmy zatrudniające przynajmniej 10 pracowników.
2. Wykres pokazuje rosnącą liczbę regionów, w których współczynnik płacy minimalnej do średniej przekracza 40%.
3. Obniżone przez wskaźnik CPI.

Źródło: OECD. Minimum wage – baza danych; Ministerstwo Pracy.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999754>

Z jednej strony współczynnik płacy minimalnej do średniej wynoszący 38% dla pracowników pełnoetatowych w 2012 r. nie jest wysoki na tle standardów międzynarodowych (wykres 1.10, Panel A i B). Z drugiej strony podział wynagrodzeń jest wyraźnie zniekształcony, co sugeruje, że płaca minimalna może być istotnym ograniczeniem (Panel C). Choć poziom płacy minimalnej raczej nie ma znaczącego wpływu na popyt na pracę, na przykład w relatywnie zamożnym województwie mazowieckim, może on jednak mieć niekorzystny wpływ na perspektywy zatrudnienia dla młodych ludzi oraz osób o niskich kwalifikacjach w bardziej peryferyjnych regionach o wysokiej stopie bezrobocia (Panel D). Jednakowa płaca

minimalna klóci się z faktem, iż wydajność danej osoby może różnić się pod względem geograficznym z powodu efektów aglomeracyjnych, obszernie udokumentowanych w literaturze dotyczącej geografii ekonomicznej (Fujita i in., 1999; Melo i in., 2009). Koszty utrzymania także w ogromnym stopniu różnią się od siebie w obrębie kraju, co ukazuje ogromne różnice regionalne w mocy nabywczej, jaką ma pensja minimalna. Dlatego też, jak sugerowały poprzednie Przeglądy Gospodarcze Polski (np. OECD, 2010a), efektywność może zostać zwiększona poprzez zdecentralizowanie ustalania pensji minimalnej do poziomu regionalnego, szczególnie w obliczu utrzymującej się na stałym niskim poziomie mobilności wewnętrznej. Jednakże, biorąc pod uwagę, iż heterogeniczność efektywności zatrudnienia jest także znaczna w obrębie poszczególnych regionów, zregionalizowana pensja minimalna może pomóc tylko częściowo.

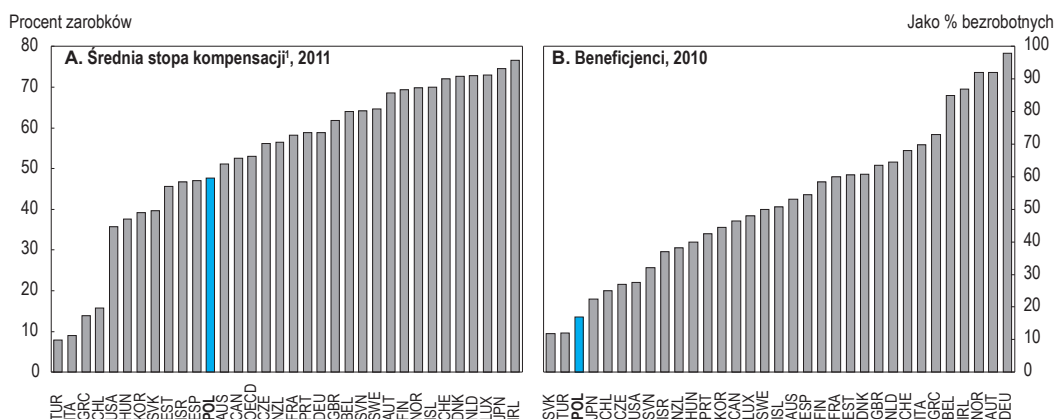
### ***Skuteczniejsze mobilizowanie bezrobotnych***

#### ***System zasiłków dla bezrobotnych cechuje się restrykcyjnymi zasadami dotyczącymi nabywania uprawnień, jednak niektóre jego aspekty należy modyfikować***

Zasady nabywania uprawnień do korzystania z systemu świadczeń dla bezrobotnych są restrykcyjne, a stopy kompensacji są przeważnie niskie (wykres 1.11, Panel A). Aby zakwalifikować się do systemu, osoba bezrobotna musi zarejestrować się w lokalnym urzędzie pracy i posiadać roczną historię zatrudnienia w okresie 18 miesięcy poprzedzających rejestrację i otrzymywać przynajmniej minimalne wynagrodzenie za pracę w pełnym wymiarze godzin, co wyklucza większość pracowników niepełnoetatowych. Podsumowując, w 2012 roku mniej niż 20% zarejestrowanych osób bezrobotnych było uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych, co daje o wiele niższą liczbę niż w większości państw OECD (Panel B). Stąd mało prawdopodobne jest, by zasiłek dla bezrobotnych w istotnym stopniu ograniczał zachęty do podjęcia zatrudnienia, z wyjątkiem pewnych określonych grup (patrz poniżej). Zasiłek jest zryczałtowaną wypłatą, tzn. nie jest związany z indywidualnym poprzednim wynagrodzeniem i płaconymi składkami, które wynoszą 2,45% wynagrodzenia brutto. W 2012 r. zasiłek dla bezrobotnych wynosił nieco ponad połowę pensji minimalnej przez pierwsze trzy miesiące i po tym okresie był obniżany o 20%. Zasiłek ten jest obniżany (podwyższany) o 20% dla osób, których staż pracy wynosi mniej niż pięć lat (więcej niż 20 lat). W przypadku osób, które otrzymywały wynagrodzenie zbliżone do średniej pensji lub wyższe jest to bardzo niska stopa kompensacji. Okres trwania uprawnień do zasiłku wynosi sześć miesięcy, ale w trzech przypadkach jest on wydłużony do 12 miesięcy: w powiatach, w których stopa bezrobocia przekracza 150% stopy krajowej; jeżeli bezrobotny ma powyżej 50 lat i przynajmniej 20 lat stażu pracy lub jeżeli utrzymuje dziecko poniżej 15 roku życia i małżonek/-ka jest również osobą bezrobotną, ale już nieuprawnioną do pobierania zasiłku dla bezrobotnych.

Uprawnienie do dłuższego pobierania zasiłku dla bezrobotnych przysługujące starszym pracownikom oraz w powiatach z wyższym bezrobociem może obniżyć podaż pracy, szczególnie z uwagi na jednolity poziom płacy minimalnej. Ponadto na podstawie międzynarodowych danych (RWI, 2005) geograficzne zróżnicowanie długości okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych niekorzystnie wpływa na wewnętrzną migrację z obszarów dotkniętych wysokim bezrobociem, choć nie jest dostępne żadne konkretne badanie skupiające się na Polsce.

Wykres 1.11. Zasiłek dla bezrobotnych nie jest wysoki



- Średnia stopa kompensacji netto w ciągu pierwszych pięciu lat bezrobocia dla czterech różnych typów rodziny (osoba samotna i para, w której tylko jedna osoba pracuje, rodzina z dziećmi i bez dzieci) oraz dwa poziomy zarabiania (67% i 100% średniego wynagrodzenia przy pracy pełnoetatowej). Zasiłki dla bezrobotnych plus pomoc społeczna.

Źródło: OECD, Benefits and Wages – baza danych; ILO.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999773>

Istnieją czynniki silnie motywujące do zarejestrowania się jako osoba bezrobotna mimo skromnego zasiłku dla bezrobotnych, nawet jeśli dana osoba nie szuka zatrudnienia. Chociaż zasada powszechnej opieki zdrowotnej jest zapisana w konstytucji, osoba bezrobotna musi zarejestrować się w lokalnym urzędzie pracy w celu uzyskania uprawnienia do opieki zdrowotnej dla siebie i swojej rodziny. Rejestracja zapewnia także łatwiejszy dostęp do pomocy społecznej. Stwarza to sytuację, w której niektóre osoby, które nie szukają pracy i nie chcą pracować (lub nawet mogą pracować nieoficjalnie), rejestrują się wyłącznie po to, by uzyskać ubezpieczenie. Według Ministerstwa Pracy w takiej sytuacji znajdować może się ponad 25% zarejestrowanych osób bezrobotnych (PNB, 2013). Tłumaczy to w dużej mierze 3-procentową lukę pomiędzy wskaźnikami w badaniu ankietowym siły roboczej (LFS) a wskaźnikiem zarejestrowanych osób bezrobotnych. Sugeruje również, że niektóre działania na rzecz wsparcia w znalezieniu zatrudnienia są skazane na porażkę (ponieważ niektórzy zarejestrowani bezrobotni nie chcą znaleźć pracy), działając tym samym demotywująco na pracowników publicznych służb zatrudnienia i pracodawców publikujących oferty pracy. Dlatego też rozdzielenie uprawnienia do ubezpieczenia zdrowotnego od rejestracji w rejestrze osób bezrobotnych mogłoby pomóc.

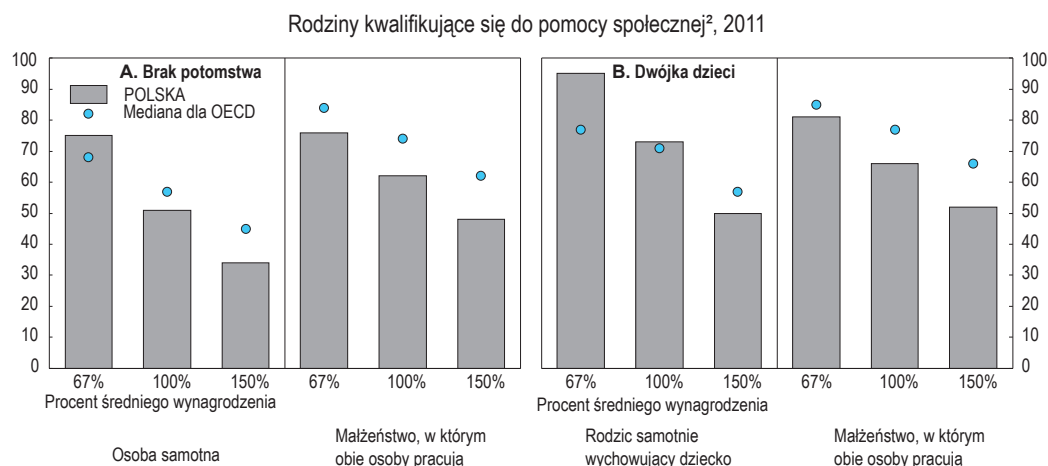
Teoretycznie wymaga się, by osoby bezrobotne przyjmowały każdą odpowiednią ofertę pracy – czyli taką, w przypadku której dzienny czas dojazdu do pracy nie przekracza trzech godzin – i nie mogą ograniczać poszukiwań zatrudnienia do swojej dziedziny zawodowej lub poziomu swoich kwalifikacji zawodowych. Jednakże w praktyce publiczne służby zatrudnienia nie kierują osób bezrobotnych do pracy ewidentnie poniżej kwalifikacji danej osoby. Ponadto w minimalnym stopniu monitoruje się, czy i jak osoba bezrobotna samodzielnie poszukuje pracy. Choć bezrobotni muszą być gotowi do podjęcia pełnoetatowej pracy, a sankcje w przypadku odmowy przyjęcia pracy lub udziału w aktywnych politykach rynku pracy są względnie surowe, ogólnie brak jest jakichkolwiek formalnych wymagań dotyczących poszukiwania pracy, poza koniecznością zarejestrowania się w rejestrze osób bezrobotnych,

zgłaszania się do urzędu pracy w wyznaczonych terminach celem potwierdzenia dyspozycyjności i otrzymania informacji o możliwościach zatrudnienia i szkolenia oraz przyjmowaniem ofert pracy, szkolenia lub innych form wsparcia (Venn, 2012). Przeglądy Gospodarcze Polski (np. OECD, 2008a) już wcześniej zalecały zaostreżenie wymagań dotyczących dostępności pracy i poszukiwania zatrudnienia, ale nie podjęto żadnych działań w tym względzie.

### By opłacało się pracować

Dodatki mieszkaniowe, świadczenia rodzinne i innego rodzaju świadczenia w ramach pomocy społecznej (oprócz KRUS i emerytur, rent inwalidzkich i rodzinnych, omówionych w innej części tego rozdziału) są stosunkowo dobrze ukierunkowane. Jak wyjaśniono powyżej, stopy kompensacji w przypadku samych zasiłków dla bezrobotnych są niskie, szczególnie dla osób, które wcześniej dość dobrze zarabiały. Jednakże, jeśli połączymy zasiłki dla bezrobotnych z innymi świadczeniami, powstaje sytuacja, w której stopy kompensacji stają się bardzo wysokie. Tak dzieje się w przypadku osób o niskich zarobkach, a szczególnie osób samotnie wychowujących dzieci (wykres 1.12). Stąd takie zależności mogą znacznie zniechęcać do podjęcia pracy.

Wykres 1.12. **Ogólne stopy kompensacji netto są wysokie tylko dla osób uzyskujących w przeszłości niskie zarobki<sup>1</sup>**



1. Początkowy etap bezrobocia, ale po dowolnym okresie oczekiwania. Wszystkie podatki dochodowe płatne od świadczeń są ustalane w odniesieniu do wartości świadczeń obliczanych w stosunku rocznym, nawet jeśli maksymalny okres pobierania świadczenia jest krótszy niż 12 miesięcy. W przypadku małżeństw procent średniego wynagrodzenia (AW) dotyczy wyłącznie wcześniejszych zarobków bezrobotnego małżonka/ bezrobotnej małżonki; w przypadku drugiej osoby zakłada się, że uzyskiwała ona wynagrodzenie za pełnoetatową pracę wynoszące 67% średniego wynagrodzenia w parze, w której obie osoby uzyskują dochody. W przypadku, gdy otrzymywanie świadczeń w ramach pomocy społecznej lub innych świadczeń z tytułu minimalnego dochodu podlega testom aktywności (np. aktywnego poszukiwania pracy lub dyspozycyjności do pracy), zakłada się, że te wymagania są spełnione. Dzieci w wieku czterech i sześciu lat, bez uwzględnienia świadczeń ani kosztów z tytułu opieki nad dzieckiem.
2. Po opodatkowaniu i z uwzględnieniem dodatków rodzinnych i zasiłków dla bezrobotnych. Zakłada się, że pomoc społeczna oraz inne przysługujące świadczenia są dostępne po spełnieniu odpowiednich warunków dotyczących uzyskiwanych dochodów. Zakłada się, że koszty mieszkaniowe wynoszą 20% średniego wynagrodzenia.

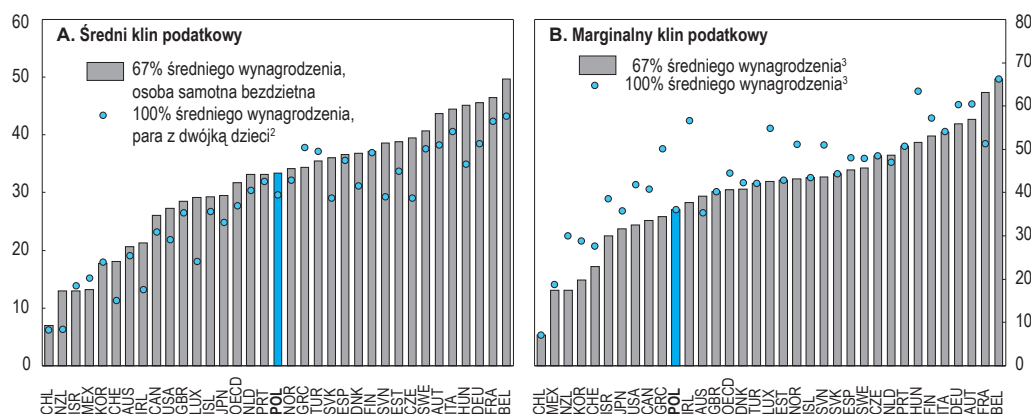
Źródło: OECD Tax-Benefit Models.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999792>



Klin podatkowy został obniżony (poprzez niższy podatek dochodowy od osób fizycznych w 2009 r.) w kierunku średniego poziomu w OECD, choć podwyższenie składek rentowych z 6% z powrotem do 8% w 2012 r. (po 13% w 2007 r.) było ruchem w przeciwnym kierunku. Mówiąc dokładniej, średni klin podatkowy jest nieco powyżej średniej w OECD, natomiast krańcowy klin podatkowy znajduje się nieco poniżej tego poziomu (wykres 1.13). Mimo to, biorąc pod uwagę fakt, iż opodatkowanie pracy jest jednym z najmniej progresywnych w OECD, takie poziomy klina podatkowego przeważnie mają zastosowanie także do niskich pensji, penalizując w ten sposób znacznie osoby nisko wykwalifikowane, szczególnie w regionach, w których płaca minimalna działa jako wiążące ograniczenie. Podsumowując, uzależnienie niektórych świadczeń w zakresie pomocy społecznej (np. dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem) od pracy lub poszukiwania pracy i wprowadzenie ukierunkowanej ulgi podatkowej od uzyskanego przychodu przyczyniłoby się do poprawy efektywności środków mobilizujących do podjęcia zatrudnienia.

Wykres 1.13. Średni poziom klina podatkowego jest nieco powyżej średniej w OECD, natomiast krańcowy klin podatkowy znajduje się nieco poniżej tego poziomu<sup>1</sup>, 2011



1. Średni klin podatkowy jest mierzony jako różnica między całkowitym wynagrodzeniem zapłaconym przez pracodawcę i wynagrodzeniem netto faktycznie otrzymanym przez pracownika jako współczynnik całkowitego wynagrodzenia za pracę. Uwzględnia on składki na ubezpieczenie społeczne pracownika i pracodawcy. Krańcowy klin podatkowy jest mierzony jako różnica między zmianami w całkowitym wypłaconym wynagrodzeniu za pracę i wynagrodzeniu netto faktycznie otrzymanym przez pracownika w wyniku dodatkowej jednostki dochodu z tytułu pracy. Różnica ta jest wyrażana jako procent zmiany w całkowitym wynagrodzeniu za pracę.
2. Para z dwójką dzieci, przy 100% średnich zarobków w przypadku pierwszej osoby uzyskującej dochody. Średni poziom w trzech przypadkach dotyczących pensji drugiej osoby uzyskującej dochody (0%, 33% i 67% średniego wynagrodzenia za pracę).
3. Osoba samotna bez dzieci.

Źródło: OECD (2012), Taxing Wages – baza danych.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999811>

### **Poprawa funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i doskonalenie aktywnych polityk rynku pracy**

System publicznych służb zatrudnienia jest przynajmniej z zasady w dużym stopniu zdecentralizowany. Jest on prowadzony przez 340 urzędów pracy obsługiwanych przez 16 wojewódzkich i 380 powiatowych jednostek administracyjnych. Ministerstwo Pracy i Polityki



Spółecznej ustala regulacje i koordynuje publiczne służby zatrudnienia w różnych jednostkach, lecz urzędy pracy są autonomiczne i definiują programy w swoich obszarach działania. Około 80% środków publicznych służb zatrudnienia pochodzi z Funduszu Pracy, który jest zarządzany przez ministerstwo i finansowany ze składek na wypadek bezrobocia oraz w niewielkim stopniu (ok. 6%) z funduszy UE, a pozostałe kwoty są uzupełniane przez władze samorządowe. Ministerstwo przydziela środki Funduszu Pracy regionom w zależności od danych na temat lokalnego bezrobocia, a każdy region z kolei przydziela środki urzędowi pracy, które ustalają szczegółowe kryteria kwalifikowalności oraz obsługują wypłaty świadczeń.

Funkcjonuje powszechna opinia, że publiczne służby zatrudnienia w Polsce są mało efektywne (Kaluzna, 2009). Po pierwsze, brakuje im zasobów, w szczególności jeśli chodzi o kadry. Choć sytuacja uległa poprawie, wskaźniki obciążenia pracą nie są zbyt optymistyczne. W 2012 r. każdy urzędnik do spraw pośrednictwa pracy nadzorował średnio aż 595 zarejestrowanych bezrobotnych (w porównaniu z 1132 w 2006 r. i 1637 w 2000 r.). Po drugie, choć w niewystarczającej liczbie, personel urzędów pracy nie działa w sposób efektywny: wielu pracowników zajmuje się zadaniami administracyjnymi i technicznymi, a nawet ci zajmujący stanowiska związane z obsługą interesantów są obciążeni nadmierną biurokracją (Kaluzna, 2009). Ponadto wysoka rotacja pracowników związana z nieatrakcyjnym wynagrodzeniem i niestabilnością programów rynku pracy powoduje poważne straty w kapitale ludzkim w publicznych urzędach pracy. Po trzecie, wydaje się, że większość personelu nie posiada umiejętności wymaganych do skutecznego wspierania w poszukiwaniu pracy (Grotkowska i Sztanderska, 2008; Trappmann, 2011), częściowo z powodu tzw. kumoterstwa w procesie rekrutacyjnym (OECD, 2009). Ta sytuacja mogła ostatnio ulec poprawie, jednakże głównie dzięki większej liczbie pracowników z wyższym wykształceniem. Niemniej jednak samorządowe urzędy pracy i ośrodki pomocy społecznej nie dość dobrze rozumieją ogólną sytuację na rynku pracy, częściowo z powodu braku odpowiednich informacji i nieadekwatnych umiejętności analitycznych swojego personelu (Kaluzna, 2009). Jest to niekorzystna sytuacja, gdyż – jak pokazują doświadczenia międzynarodowe – wysoki standard obsługi przez publiczne służby zatrudnienia jest kluczowym elementem skutecznej aktywizacji bezrobotnych.

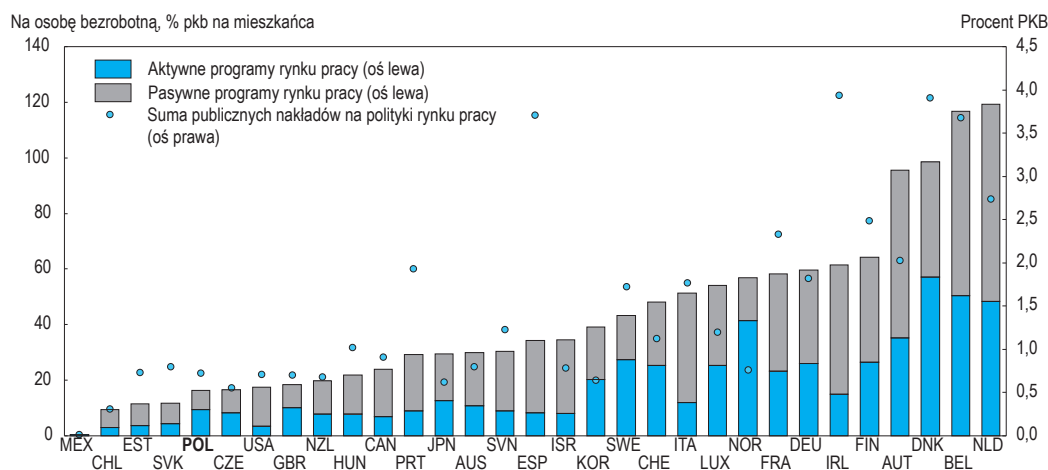
W efekcie monitorowanie działań na rzecz znalezienia pracy jest niedostateczne (Venn, 2012), a usługi w zakresie doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy nie cieszą się dobrą opinią zarówno wśród pracodawców, jak i osób poszukujących pracy (Trappmann, 2011). Zaledwie połowa wszystkich firm kontaktuje się z lokalnymi urzędami pracy w przypadku rozpoczęcia rekrutacji, co skutkuje wysokimi kosztami dopasowania. Wydaje się również, iż istnieją duże i pogłębiające się różnice w poziomie świadczenia usług między różnymi urzędami pracy. Choć to zjawisko może być powiązane ze zdecentralizowaną organizacją publicznych służb zatrudnienia w sposób, który niekoniecznie odzwierciedla braki efektywności, brak koordynacji i automatycznej wymiany informacji, może również przyczyniać się do trwałej i symptomatycznej heterogeniczności w jakości usług.

Na jakość publicznych służb zatrudnienia niekorzystnie wpływają również poważne problemy koordynacyjne. Grotkowska i Sztanderska (2008) zwracają uwagę na potrzebę zapewnienia lepszej koordynacji między publicznymi służbami zatrudnienia a firmami, władzami samorządowymi, szczególnie ich ośrodkami pomocy społecznej i placówkami edukacyjnymi, zwłaszcza tymi zaangażowanymi w edukację zawodową. Sankcje nakładane na bezrobotnych są często uchylane przez ministerstwo, co osłabia autorytet urzędów pracy. Na słabym poziomie jest również koordynacja między publicznymi służbami zatrudnienia i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w odniesieniu do ofert pracy odrzucanych z przyczyn medycznych.

Kaluzna (2009) informuje, że gdy urzędy pracy proszą o dalszą weryfikację „podejrzanych” oświadczeń medycznych, ZUS przeważnie odmawia, argumentując, że osoba bezrobotna nie podlega ich kompetencji.

W ostatnich latach budżet przydzielony na polityki rynku pracy wynosił ok. 0,6–0,9% PKB, czyli znacznie poniżej średniej w OECD wynoszącej ok. 1,5% (wykres 1.14). W przypadku obliczania wydatków według badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) na osoby bezrobotne i wyrażonych jako procent PKB na mieszkańca Polska osiąga niski wskaźnik na poziomie 16%. Wskaźnik ten wzrastał do 2010 r. z powodu zwiększania środków na cele aktywnych polityk rynku pracy w kontekście spadającego bezrobocia, ale nakłady na te polityki zostały obcięte po tym okresie w ramach ogólnie restrykcyjnej polityki fiskalnej. Niezależnie od kwestii ich efektywności procykliczność aktywnych polityk rynku pracy jest niekorzystnym zjawiskiem.

Wykres 1.14. **Publiczne nakłady na polityki rynku pracy są niskie (2011<sup>1</sup>)**



2010 dla Irlandii; 2009 dla Zjednoczonego Królestwa i 2007 dla Norwegii.

Źródło: OECD, Labour Market Programmes – dane statystyczne.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999830>

Tabela 1.1 przedstawia podział nakładów w zakresie rynku pracy w Polsce od 2007 r. W ciągu ostatnich kilku lat pasywne polityki rynku pracy stanowiły ok. 0,4% PKB, z tego dwie trzecie w formie zasiłków dla bezrobotnych i jedna trzecia w formie świadczeń przedemerytalnych, obejmujących ok. 1% pracowników w 2012 r., co stanowiło spadek z ok. 3% w 2002 r. Na aktywne polityki rynku pracy składają się następujące elementy: szkolenia, subsydiowane zatrudnienie skierowane do centralnie określonych grup nieuprzywilejowanych (tzw. „prace interwencyjne” oraz „roboty publiczne” i „prace społecznie użyteczne” w sektorze publicznym i organizacjach pozarządowych), dotacje na rozpoczęcie działalności oraz specjalna pozycja „staże i kursy specjalizacyjne dla lekarzy”.

W krajach, w których system świadczeń dla bezrobotnych jest hojny, wydajne aktywne polityki rynku pracy mogą pomóc w ograniczaniu jego aspektów demotywujących do podjęcia pracy. Jednakże, w Polsce niskie są zarówno świadczenia dla bezrobotnych, jak i nakłady na aktywne polityki rynku pracy, podobnie jak w krajach anglojęzycznych, które osiągają wysokie wskaźniki zatrudnienia. Australia jest przykładem kraju, w którym nakłady na aktywne

polityki rynku pracy są niskie, ale bardzo skuteczne (OECD, 2012b). Podsumowując, zwiększenie nakładów na aktywne polityki rynku pracy może mieć pewne uzasadnienie w Polsce w ograniczaniu rozbieżności między umiejętnościami pracowników a potrzebami rynku pracy, jednak priorytetem powinno być zwiększenie ich skuteczności, szczególnie w kontekście napiętego budżetu.

Tabela 1.1. Nakłady na polityki rynku pracy

	Mln PLN					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wydatki ogółem	5 353	5 756	11 245	12 234	8 744	9 351
Procent PKB	0,46	0,45	0,84	0,86	0,57	0,59
Zasiłki dla bezrobotnych (w tym składki na ubezpieczenie społeczne)	2 207	1 833	2 851	3 274	3 047	3 403
Świadczenia i dodatki przedemerytalne <sup>1</sup>	0,4	0,1	1 555	1 618	1 625	1 788
Aktywne polityki rynku pracy (ALMP)	2 725	3 363	6 205	6 627	3 340	3 875
Szkolenia	27	279	377	897	134	184
Prace interwencyjne	213	195	179	215	185	139
Roboty publiczne	178	249	330	477	155	165
Przyuczenie do zawodu	691	917	1 350	1 466	836	855
Szkolenia zawodowe	379	535	323	242	299	226
Współfinansowanie kosztów pracodawców na szkolenie młodzieży	–	–	254	331	290	303
Refundowanie kosztów wyposażenia miejsca pracy	365	385	514	807	181	381
Dotacje na rozpoczęcie działalności	536	701	1 092	1 387	442	708
Staże i kursy specjalizacyjne dla lekarzy	–	–	568	670	718	755
Inne	421	560	634	715	732	285

1. W latach 2004–2008 finansowanie dodatków i świadczeń przedemerytalnych było realizowane z budżetu państwa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Od początku 2009 r. za te wydatki odpowiedzialny jest znowu Fundusz Pracy. Systemy przedemerytalne uwzględniają świadczenia i dodatki przedemerytalne, które są przyznawane bezrobotnym spełniającym określone warunki dotyczące stażu pracy (25–30 lat w przypadku kobiet, 30–35 dla mężczyzn) lub wieku (55–56 lat dla kobiet, 60–61 dla mężczyzn) w celu wypełnienia luki czasu do emerytury.
2. Ten program przyuczenia do zawodu różni się od tych opracowanych w ramach systemu Kształcenia i szkolenia zawodowego. Dotyczy on konkretnych umów, które nie przekraczają 12 miesięcy i są nadzorowane przez lokalne urzędy pracy i wynagradzane na poziomie 120% standardowego zasiłku dla bezrobotnych.

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Wsparcie w poszukiwaniu pracy i doradztwo zawodowe powinny pozostać na pierwszej linii frontu, szczególnie dla tych bezrobotnych, którzy są gotowi do podjęcia pracy (OECD, 2013d). Choć wyniki programów szkolenia i kształcenia mogą nie być wysokie, w czasach pogorszenia sytuacji gospodarczej mogą one przygotować osoby długoterminowo bezrobotne do wykorzystywania nowych szans zawodowych, gdy sytuacja na rynku pracy ulegnie poprawie. Ponadto choć dotacje do niekomercyjnego zatrudnienia mogą zapewnić błyskawiczną antycykliczną odpowiedź, ogólnie ich wpływ na przejście od kształcenia do zatrudnienia nie jest trwały (ramka 4.1 w OECD, 2008c). Ponadto połączenie pracy z istotnym szkoleniem wspiera integrację rynku pracy, szczególnie w przypadku przyuczenia do zawodu (OECD, 2013d). Na koniec wydaje się, że dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej mają dość niską skuteczność (Dar i Tzannatos, 2009). Przedstawione argumenty pokazują, że aktywne polityki rynku pracy w Polsce powinny w większym stopniu skupiać się na poprawie wsparcia w poszukiwaniu pracy i na przyuczaniu do zawodu.

Raport OECD (2013b) zawiera dodatkowe wnioski wysnute na podstawie dogłębnych przeglądów polityk aktywizacji w siedmiu krajach OECD. Po pierwsze, reformy, które miały krytyczne znaczenie dla poprawy strategii aktywizacji, często uwzględniały połączenie lub kolokację trzech głównych usług: pośrednictwo pracy, kierowanie do aktywnych instrumentów rynku pracy i obsługa świadczeń (zasiłki dla bezrobotnych i pomoc społeczna). Celem jest nie tylko stworzenie jednego punktu dostępu do wszystkich tych usług, ale przede wszystkim zintegrowanie ich zarządzania. W Wielkiej Brytanii, połączenie publicznych służb zatrudnienia i agencji do spraw świadczeń przyczyniło się do poprawy świadczenia usług dzięki lepszej koordynacji i wynikom zatrudnienia. W Australii Centrelink jest jedynym punktem dostępu do usług i świadczeń z zakresu opieki zdrowotnej i socjalnej. Główne korzyści tego rodzaju integracji mają promować spójność szerokiego spektrum usług socjalnych i sprzyjać egzekwowaniu sankcji. Także w Niemczech wydaje się, że sukces reformy Hartz IV wynikał z lepszej koordynacji, niższego obciążenia pracą pracowników publicznych służb zatrudnienia i rozwoju środków motywacyjnych dla lokalnych agencji zatrudnienia (Jacobi i Kluve, 2007).

Po drugie, efektywność publicznych służb zatrudnienia i prywatnych odpowiedników może poprawić poprzez zarządzanie wynikami pracy mierzonymi pod względem pośrednictwa pracy i długoterminowych efektów, szczególnie w przypadku grup, którym trudniej pomóc (OECD, 2012b; OECD, 2013b). Australia i Szwajcaria, które mogą być traktowane jako punkty odniesienia w tym obszarze, opracowały zaawansowane metody pomiaru wydajności lokalnych urzędów pracy pod względem wyników brutto (liczby zrealizowanych planów działania, obsadzonych zarejestrowanych stanowisk, wskaźniki pośrednictwa pracy itp.) dostosowanych z wykorzystaniem wyników regresji odzwierciedlających rozbieżności między cechami charakterystycznymi indywidualnych osób poszukujących pracy i lokalnego rynku pracy. Warto rozważyć wzmocnienie funkcji parasolowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod względem: rozwoju zdolności oceny lokalnych publicznych służb zatrudnienia w celu identyfikowania najlepszych praktyk; efektywnego stosowania krajowego systemu informacji łączącego wolne miejsca pracy z zarejestrowanymi bezrobotnymi i użytkownikami aktywnych polityk rynku pracy oraz ustanawiania standardów świadczenia kluczowych usług (profilowanie, wsparcie w poszukiwaniu pracy, przydział do aktywnych polityk rynku pracy, sankcje) (OECD, 2009). Rząd planuje zacząć porównywać wyniki urzędów pracy w 2014 r. Po trzecie, jak pokazuje przykład Australii, quasi-rynek dla służb zatrudnienia może funkcjonować, ale wymaga aktywnych ram zarządzania, co zasadniczo zależy od nagradzania wyników dostawców usług w celu zapewnienia, że tylko najbardziej efektywne jednostki pozostają na rynku (OECD, 2013b).

Zlecenie zewnętrznym podmiotom działań w zakresie publicznych służb zatrudnienia jest dozwolone w Polsce od 2004 r., ale obecnie istnieje zaledwie kilka prywatnych agencji pracy. Rząd planuje zlecać zewnętrznym jednostkom obsługę wyłącznie najtrudniejszych przypadków. Ostatnie działania obejmowały wdrożenie pilotażowego projektu „Partnerstwo dla pracy” dotyczącego zlecenia usług zatrudnienia prywatnym agencjom w trzech regionach oraz projekt ustawy wprowadzający monitorowanie aktywnych polityk rynku pracy i nagradzanie urzędów pracy o najlepszych wynikach (Komisja Europejska, 2013). Ponadto rząd zamierza poprawić sposób opracowywania profili osób poszukujących pracy, co jest kluczowe, by skuteczniej dopasować wsparcie do indywidualnych potrzeb, szczególnie w przypadku tych osób, które mają najmniejsze szanse na zatrudnienie. Każdy bezrobotny miałby urzędnika przypisanego do jego przypadku i byłby sklasyfikowany jako aktywny, wymagający wsparcia lub oddalony od rynku pracy i otrzymywałby wsparcie odpowiednio do tej klasyfikacji (PNB, 2013). Aktywizacja mogłaby również opierać się na regularnym osobistym zgłaszaniu statusu

bezrobocia. W Australii wymagania dotyczące poszukiwania pracy narzucają konieczność zgłoszenia od 8 do 20 działań w zakresie poszukiwania pracy przez osobę bezrobotną co dwa tygodnie (OECD, 2013b).

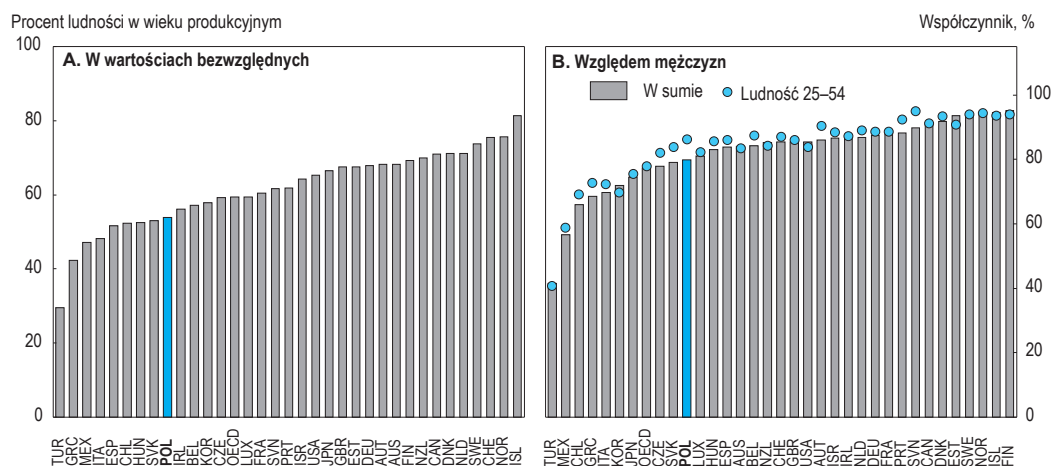
## Polityki skierowane do konkretnych grup pracowników

### Zwiększenie aktywności zawodowej kobiet

Wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet jest niski (wykres 1.15). Nawet jeśli zostanie obliczony względem jego odpowiednika wśród mężczyzn, Polska plasuje się nieco powyżej średniej w OECD, ale w dolnej grupie krajów, częściowo z powodu niskiej aktywności osób w starszym wieku. Przeszkody dla zatrudnienia wśród kobiet wynikają zarówno z polityk, jak i norm społecznych, które same w sobie również podlegają wpływowi polityk.

Po pierwsze, zasady dotyczące emerytur są dość hojne dla kobiet. Ustawowy wiek emerytalny dla kobiet wynoszący 60 lat jest niższy niż dla mężczyzn – 65 lat – i jest to zjawisko występujące wyłącznie w niewielkiej i wciąż malejącej liczbie krajów OECD (OECD, 2012a). Chociaż instrumenty motywacyjne wpisane w system emerytalny zakładają wyłącznie niski ukryty podatek od dalszej pracy w starszym wieku (OECD, 2013a), aktywność zawodowa wśród kobiet może wciąż podlegać prawnie obowiązującemu wiekowi emerytalnemu wynoszącemu 60 lat, co przeważnie kształtuje normy społeczne. Po reformie w 2012 roku wiek emerytalny zostanie podniesiony do 67 lat dla przedstawicieli obu płci, przy stopniowym wprowadzaniu tej zmiany do 2020 roku dla mężczyzn i 2040 roku dla kobiet. Jest to korzystna zmiana, ale tempo jej wprowadzania dla kobiet powinno zostać przyspieszone w celu znacznie wcześniejszego ujednoczenia sytuacji, na przykład do 2030 r. System emerytalny jest pod każdym względem bardziej korzystny dla kobiet: różnica między średnią pozostałą długością życia mężczyzn i kobiet w wieku 65 lat wynosiła 4,3 roku w 2012 r. i była znacznie wyższa niż średnia w OECD (wykres 1.16, Panel A). Choć emerytura jest odwrotnie proporcjonalna do pozostałej długości życia w wieku emerytalnym, stosowane są tabele umieralności bez różnicowania ze względu na płeć, zaniżając w ten sposób prawdziwą średnią długość życia kobiet.

Wykres 1.15. Wskaźnik zatrudnienia wśród kobiet jest niski (2012)



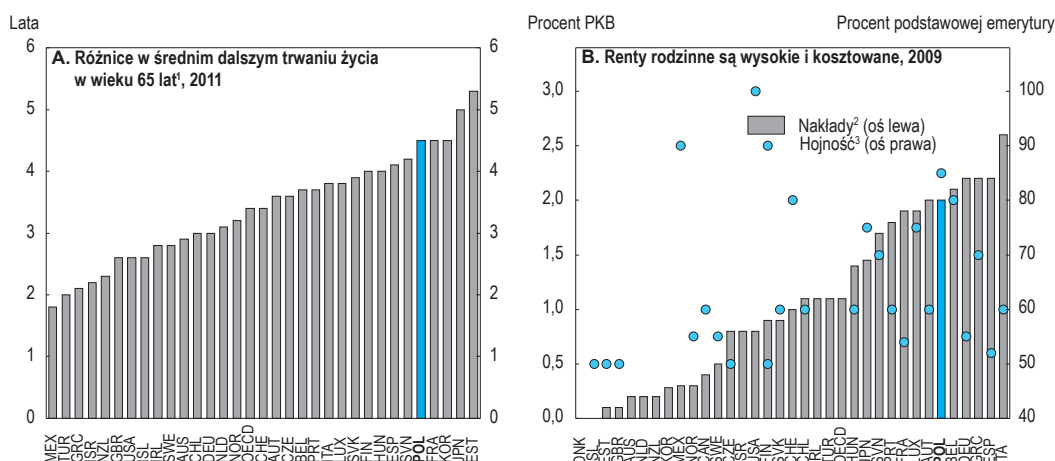
Źródło: OECD, Labour Force Statistics 2013 – baza danych.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999849>



Po drugie, system rent rodzinnych jest kosztowny i osłabia instrumenty motywujące do podjęcia pracy. Wydatki na ten system, którego ok. 90% beneficjentów stanowią kobiety (Whitehouse, 2013), jest stosunkowo wysoki jako udział w PKB (wykres 1.16, Panel B). Choć głównym celem takich emerytur jest utrzymanie lub ochrona standardu życia członka rodziny po śmierci żywiciela rodziny, 85% emerytury zmarłego partnera jest przyznawane żyjącemu partnerowi i taka proporcja znacznie podwyższa standard życia żyjącego partnera i jest jedną z najwyższych wśród krajów OECD. W Polsce wdowa/wdowiec może otrzymać rentę rodzinną już w wieku 45 lat. Ponadto świadczenie to nie przysługuje, jeśli żyjący partner uzyskuje dochody, co ogranicza chęć do podejmowania zatrudnienia. Taki system oznacza redystrybucję od kobiet, które podejmują płatną pracę, do tych, które tego nie robią, oraz od osób samotnych i par, w których oboje partnerzy pracują do par, w których pracuje tylko jedna osoba (James, 2009). Dzieje się tak, ponieważ kwota świadczenia nie uwzględnia kosztów tego typu ubezpieczenia na życie na poziomie indywidualnym. Ograniczenie tego programu i związanego z nim marginalnego podatku ukrytego zwiększyłoby zatrudnienie i zmniejszyło ogólne obciążenie podatkowe.

Wykres 1.16. System emerytalny jest szczodry dla kobiet



1. Różnica między kobietami i mężczyznami.
2. Publiczne wydatki na renty rodzinne.
3. Renty rodzinne jako procent głównych uprawnień emerytalnych.

Źródło: OECD, Social Expenditure (SOCX) – baza danych; dla Panelu B: E.R. Whitehouse (2013), „Adequacy and sustainability of pension systems: evidence from Europe,” *mimeo* i E. James (2009), „Rethinking Survivor Benefits”, World Bank, *Social Protection and Labor Discussion Paper*, Nr 928.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999868>

Po trzecie, system podatkowy przewiduje wspólne opodatkowanie małżonków, co stymuluje marginalne stawki podatkowe dla drugiego żywiciela rodziny, jeśli między dochodami małżonków istnieje duża różnica. Mimo to wąska podstawa podatku dochodowego od osób fizycznych i jej względnie niski poziom progresywności ograniczają negatywny wpływ w Polsce. Niemniej jednak rząd powinien rozważyć przyjęcie indywidualnego systemu podatkowego, podobnie jak uczyniono w wielu innych krajach OECD (OECD, 2006a), w celu stymulowania aktywności zawodowej kobiet, zwłaszcza tych z niskim wykształceniem.

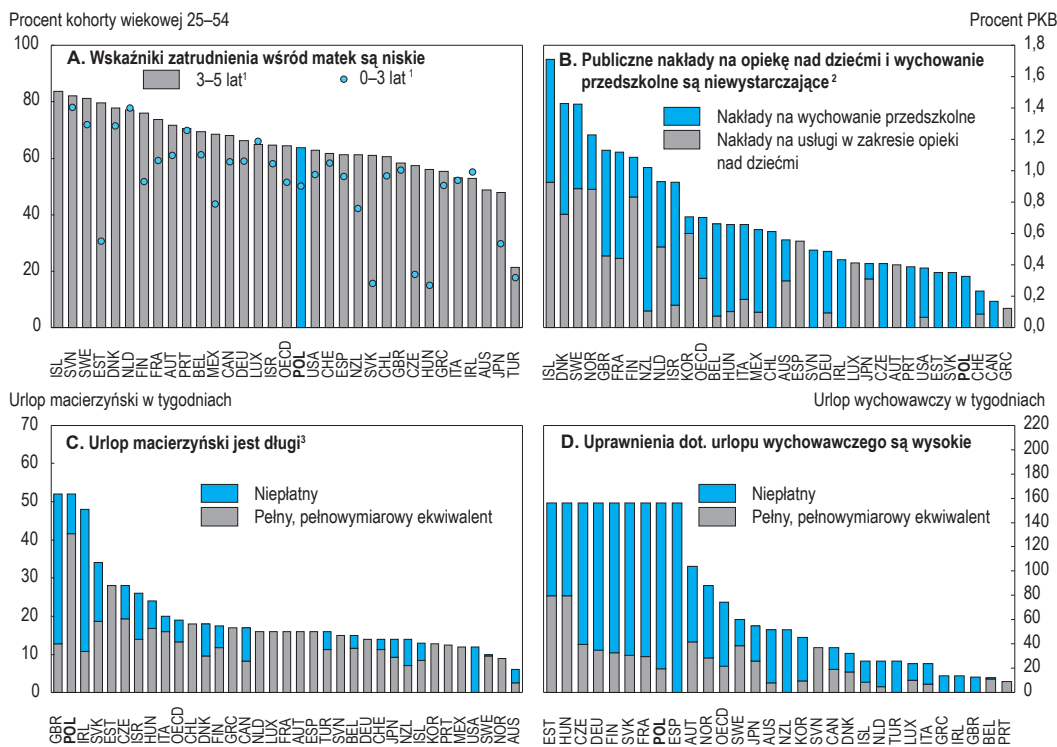
Po czwarte, głęboko zakorzeniony „tradycyjny” model rodziny powoduje społeczne ograniczenia aktywności zawodowej wśród kobiet. Instytucje opieki długoterminowej są w Polsce niedostatecznie rozwinięte (OECD, 2012e), a opieką nad osobami starszymi zajmują się głównie ich rodziny – przeważnie małżonkowie i dzieci (głównie córki) (Golinowska and Sowa, 2010). Ta trudność jest dodatkowo spotęgowana przez słabą dostępność elastycznych zasad czasu pracy z uwzględnieniem pracy w niepełnym wymiarze. Wśród młodych matek i samotnych rodziców również notuje się niskie wskaźniki zatrudnienia w Polsce, choć w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej są one jeszcze niższe (wykres 1.17, Panel A). Chociaż koszty opieki nad dziećmi nie są raczej wygórowane (OECD, 2011a), niedostatecznie rozwinięte instytucje opieki na dziećmi i edukacji przedszkolnej (Panel B) są stale wskazywane jako główna słabość strukturalna (patrz OECD, 2013a). Liczba miejsc w przedszkolach prawie podwoiła się w latach 2010–2012, ale całkowita liczba miejsc w tych placówkach jest nadal bardzo niska (ok. 50 000 miejsc w porównaniu z ok. 390 000 dzieci przychodzącymi na świat w Polsce każdego roku). Mimo to ostatnio odnotowano ważną poprawę w tym obszarze. Edukacja przedszkolna stała się obowiązkowa dla dzieci od piątego roku życia w 2011 roku, a w 2014 r. dzieci będą rozpoczynać naukę w szkole podstawowej w wieku sześciu lat (a nie siedmiu, jak dotychczas). W czerwcu 2013 r. rząd drastycznie obniżył bezpośrednie koszty ponoszone przez rodziców w celu uzyskania dostępu do przedszkola. Według rozporządzenia z lipca 2013 r. każde czteroletnie dziecko będzie miało prawo uczestniczyć w edukacji przedszkolnej od września 2015 r., a każde trzyletnie dziecko – od września 2017 r. Rząd zamierza również opracować i rozwinąć wiele różnych procedur i instrumentów w zakresie opieki nad dziećmi. Przepisy z lipca 2013 r. rozszerzyły listę instytucji, które będą mogły wnioskować o finansowanie z budżetu państwa kosztów założenia i funkcjonowania instytucji opieki nad dziećmi dla dzieci poniżej trzeciego roku, dodając do niej oprócz jednostek samorządowych m.in. podmioty niepubliczne i osoby prywatne.

Przepisy dotyczące urlopu związanego z opieką nad dzieckiem są bardzo korzystne. W pełni płatny urlop macierzyński został wydłużony z 16 do 18 tygodni w 2006 roku oraz do 26 tygodni w 2012 r., z uwzględnieniem dodatkowych 6 tygodni. W czerwcu 2013 r. został on wydłużony o dodatkowe i opcjonalne 26 tygodni płatne w wysokości 60% wynagrodzenia (wykres 1.17, Panel C), przy czym ojcowie mają prawo do skorzystania z niewykorzystanego okresu tego urlopu (dodatkowo do przysługującego im, w pełni płatnego, 2-tygodniowego urlopu ojcowskiego). Te dodatkowe nakłady mogłyby zostać lepiej wydane na placówki opieki nad dziećmi (Komisja Europejska, 2013). Co więcej, urlop wychowawczy wynoszący 36 miesięcy (przysługujący do czasu skończenia przez dziecko pięciu lat) jest również najdłuższy wśród krajów OECD (Panel D). Przewiduje on miesięczny zasiłek przyznawany na podstawie sytuacji materialnej w wysokości 400 zł (95 euro), który jest niski, aczkolwiek składki emerytalne beneficjentów są opłacane przez państwo. Choć zbyt krótki urlop rodzicielski może zmniejszyć zatrudnienie, skłaniając młode matki do całkowitej rezygnacji z uczestnictwa w rynku pracy, długie okresy urlopu mogą osłabić ich związek z rynkiem pracy, generować straty w kapitale ludzkim i osłabiać środki motywujące pracodawców do inwestowania w kobiety jako pracowników (OECD, 2012c). Około połowa uprawnionych kobiet przebywała na urlopie związanym z opieką nad dzieckiem w połowie okresu 2000–2010, ale system ten był w jeszcze większym stopniu wykorzystywany przez matki o niskim poziomie wykształcenia ze względu na niski poziom świadczenia i kryterium dochodowe (BERR, 2012). Według



BERR (2012) wysoki poziom wykorzystania systemu wynika z niedostatecznie dobrze rozwiniętych usług w zakresie opieki nad dziećmi, ograniczonej dostępności form zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz nieelastycznych godzin i form pracy.

Wykres 1.17. **Polityki rodzinne mają negatywny wpływ na zatrudnienie wśród kobiet**



1. Wiek najmłodszego dziecka.
2. Zdezagregowane dane dotyczące nakładów nie są dostępne dla Hiszpanii.
3. Okresy urlopu związanego z opieką nad dzieckiem wg czasu trwania urlopu bezpłatnego i czasu trwania pełnowymiarowego odpowiednika okresu urlopu; należy pamiętać, że w przypadku Polski 52 tygodnie wynikają z reformy w 2013 r., na mocy której urlop macierzyński w Polsce został w znacznym stopniu wydłużony.

Źródło: OECD Family – baza danych.

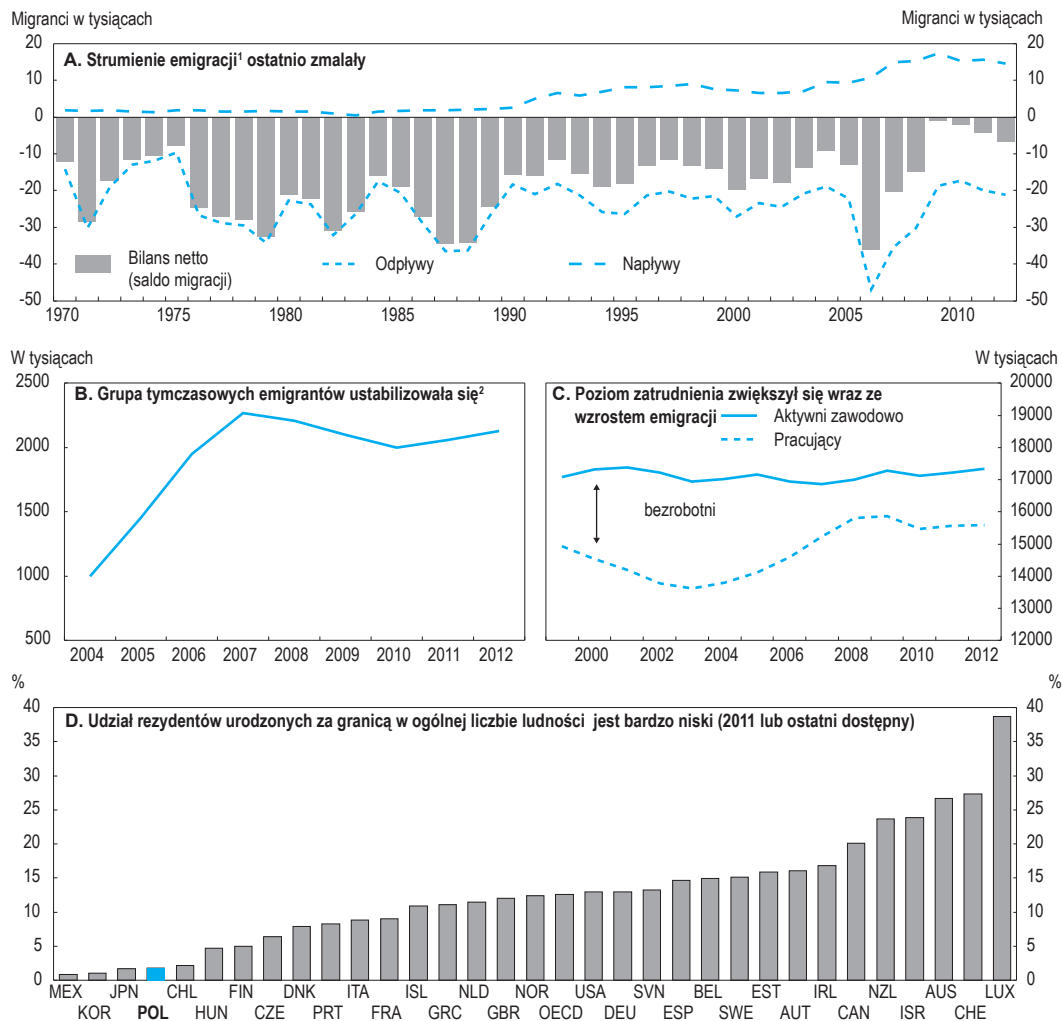
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932999887>

### **Kwestie związane z migracją**

Poziom emigracji podniósł się bardzo szybko po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. oraz po otwarciu większości rynków pracy UE na pracowników z nowych państw członkowskich. Mając na uwadze fakt, iż liczba migracji nie jest dobrze zmierzona, szacuje się, że w 2007 roku ok. 2,3 mln Polaków lub 6% całkowitej ludności przebywało tymczasowo za granicą, w porównaniu z 1 mln w 2004 r. (Kaczmarczyk, 2012), gdy wielkość rocznych odpływów netto była zbliżona do tej w latach 80. (wykres 1.18, Panel A). Ogólnie wzrost liczby emigrantów od 2004 r. odpowiada ok. 4,1% ludności w wieku produkcyjnym. Przy globalnym kryzysie gospodarczym i względnie dobrych wynikach Polski trend ten częściowo się odwrócił (Panel B). Silniejsza skłonność do wyjazdu za granicą jest obserwowana

wśród młodych ludzi, pochodzących z obszarów zacofanych gospodarczo, co w pewnym stopniu potwierdza tezę, iż emigracja była odpowiedzią na nadmierną podaż pracy. Mimo to od 2004 r. emigracja przyczyniła się do niedoboru pracowników w konkretnych sektorach, takich jak budownictwo, handel detaliczny i opieka zdrowotna. W latach 2004–2009 5,8% lekarzy, 2,6% stomatologów i 3,4% pielęgniarek i pielęgniarzy otrzymało europejski certyfikat kwalifikacji zawodowych, co dobrze ilustruje ich skłonności do emigracji (Okolski i Topinska, 2012). Najbardziej ekstremalnym przypadkiem byli anestezjologzy – ok. 19% z nich wnioskowało o przyznanie takiego certyfikatu.

Wykres 1.18. Wskaźniki migracji



1. Dla pobytu stałego.
2. Szacunki liczby Polaków przebywających zagranicą przez okres dłuższy niż trzy miesiące (dwa miesiące w latach przez 2007 r.).

Źródło: GUS; OECD International Migration Outlook 2013.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999906>

Ten wzrost w emigracji, choć istotny, miał łagodny (od krótko- do średnioterminowego) wpływ na rynek pracy w Polsce (patrz m.in. Budnik, 2008, Ingham i Ingham, 2011, Kaczmarczyk i Okolski, 2008 i Kaczmarczyk, 2012). Prawdą jest, że w latach 2004–2008 stopa bezrobocia gwałtownie spadła (wykres 1.1, Panel D). Jednakże początek tego spadku poprzedzał falę emigracji. Ponadto w dużym stopniu to wyższe zatrudnienie, a nie spadek liczby pracowników stoi za spadkiem liczby bezrobotnych od 2004 r. (wykres 1.18, Panel C). Prawdopodobne jest, że odpływy pracowników mogły generować naciski w zakresie wynagrodzeń, jednak wydaje się, że są one ograniczone (Budnik, 2008; Kaczmarczyk, 2012). Jak przedstawiono powyżej, na zagregowanym poziomie rzeczywiste kwoty wynagrodzeń nie nadążały za wzrostami wydajności pracowników.

W perspektywie długoterminowej emigracja może nieść ze sobą dwa poważne negatywne skutki: tzw. drenaż mózgow (odpływ osób inteligentnych i wykształconych z kraju) oraz wzmocnienie negatywnych zjawisk demograficznych. Zakres pierwszego problemu można ograniczyć. Zaledwie 20% emigrantów, którzy wyjechali po przystąpieniu do UE posiada wyższe wykształcenie w porównaniu z 15% ogólnej populacji (oraz 15% w okresie przed przystąpieniem do UE) (Kaczmarczyk, 2012). Stąd, choć emigracja może wzmacniać niedopasowanie umiejętności, zagregowany wpływ ilościowy jest prawdopodobnie niewielki. Bardziej poważnym problemem jest negatywny wpływ na długoterminowy PKB i PKB na mieszkańca z powodu spadku ludności w wieku produkcyjnym, szczególnie w kraju emigracji takim jak Polska, w którym populacja będzie niebawem szybko się starzeć oraz w którym – pomimo ostatnich wzrostów – imigracja pozostaje na niskim poziomie. Udział imigrantów w całkowitym zatrudnieniu jest najniższy wśród krajów OECD i wynosi 0,2%, w porównaniu ze średnią wynoszącą 12,0% w krajach OECD w 2012 r. Ten wskaźnik jest również niski w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, ale w następujących krajach jest wyższy niż w Polsce: 2,9% w Czechach, 2,2% na Węgrzech i 0,5% na Słowacji (patrz również wykres 1.18, Panel D).

Perspektywy szybkiego starzenia się populacji oraz niedobór wykwalifikowanej siły roboczej, a także prawdopodobnie dalej utrzymująca się na wysokim poziomie emigracja skierowały uwagę polityków na wyrównawczą rolę dobrze zaprojektowanych polityk migracyjnych. Aby ułatwić powrót emigrantom, podjęto kilka działań, w tym przeprowadzono kampanie informacyjne na temat procedur administracyjnych i lokalnych rynków pracy, ale odniosły one tylko umiarkowany sukces. Jednakże biorąc pod uwagę nadal wysoką stopę bezrobocia strukturalnego, przyciąganie imigrantów nie było postrzegane jako najistotniejsza kwestia. Poza tym z czasem okazuje się, że najskuteczniejszym działaniem politycznym w celu ograniczenia emigracji jest wprowadzanie programów, które poprawiają perspektywy pracy w kraju oraz zwiększają konkurencyjność firm i przyspieszają ujednoczenie standardów życia względem krajów najlepiej rozwiniętych, tym samym ograniczając siły przyciągania i odpychania emigracji. W tym aspekcie uwzględnione jest eliminowanie powyższych przeszkód dla migracji wewnętrznych, ponieważ migracje wewnętrzne i zewnętrzne to często działania zastępcze. Na przykład drogie mieszkania w miastach ograniczyły mobilność pracowników wewnątrz kraju i są często uznawane za ważny czynnik stymulujący silną falę emigracji po 2004 r. ukierunkowaną na perspektywy uzyskania wyższych dochodów.

Choć stymulowanie imigracji mogłoby być częściowo zasadne dla Polski, jej wpływ na strukturę populacji może być głównie tymczasowy (nawet mimo iż może on wykraczać poza jedno pokolenie), ponieważ same osoby migrujące również się starzeją. Ponadto, ponieważ prognozuje się, że liczba ludności w wieku od 15 do 64 lat spadnie o 27% w latach 2010–2050, sama tylko imigracja, choć pomocna, może złagodzić ten proces tylko w ograniczonym zakresie i niezbędne będą inne programy zwiększające poziom wykorzystania pracy populacji w wieku produkcyjnym.

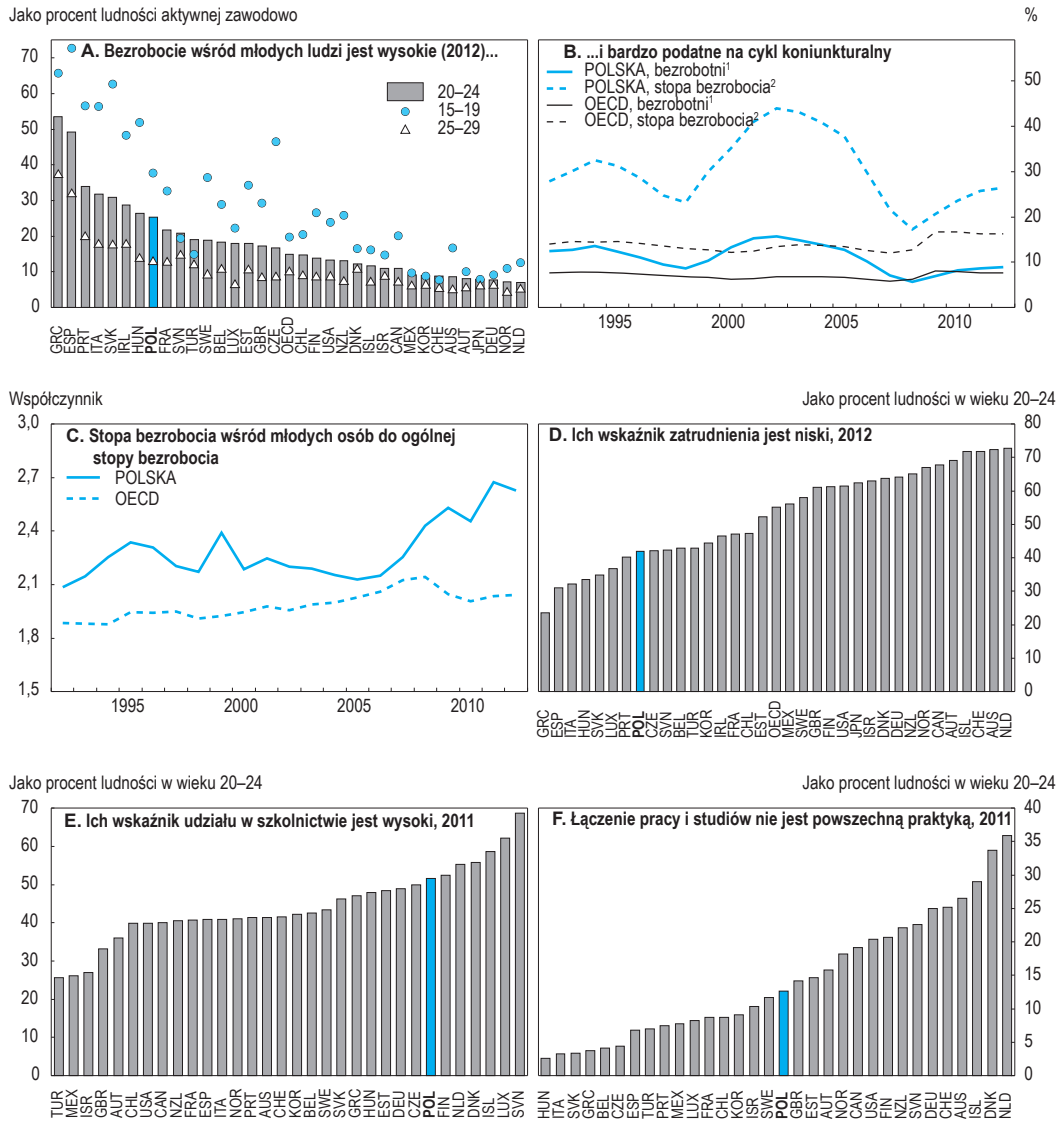
Aby przeciwdziałać krótkoterminowym niedoborom pracowników, w 2006 roku pracownicy z Ukrainy, Białorusi i Rosji uzyskali prawo do podejmowania pracy w Polsce bez zezwolenia przez trzy miesiące w dowolnym sześciomiesięcznym okresie. W 2008 r. schemat ten został wydłużony do sześciu miesięcy w 12-miesięcznym okresie i udostępniony krajom Europy Wschodniej (Mołdawia, Gruzja i ostatnio Armenia), które uzyskały również dostęp do pozwoleń na pracę. Procedura obowiązująca pracodawców została uproszczona w 2009 r. Jednakże długoterminowa imigracja jest ograniczona: zezwolenie na pobyt można uzyskać tylko po pięciu latach nieprzerwanego legalnego pobytu w Polsce lub po dwóch latach w przypadku przynajmniej trzyletniego małżeństwa z obywatelem lub obywatelką Polski (Iglicka i Ziolk-Skrzypczak, 2010). Po konsultacjach publicznych w lipcu 2012 r. rząd przyjął dokument zatytułowany „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. Podsumowując, Polska nadal pozostaje w tyle za innymi krajami UE we wdrażaniu nadrzędnej polityki integracyjnej oraz w rozwijaniu usług dla imigrantów (Iglicka i Ziolk-Skrzypczak, 2010). Niektórzy eksperci sądzą, że jedna kompleksowa strategia obejmująca kwestie związane z migracją nie została jeszcze wypracowana, pomimo często zgłaszanego zapotrzebowania na wdrożenie takiego instrumentu (Okolski and Topinka, 2012).

### ***Poprawa perspektyw zatrudnienia dla młodych ludzi***

#### ***Stopa bezrobocia wśród młodych ludzi uporczywie utrzymuje się na wysokim poziomie***

Pomimo dobrych ogólnych wyników gospodarczych Polski w ciągu ostatnich lat, bezrobocie wśród młodych ludzi uporczywie utrzymuje się na wysokim poziomie (wykres 1.19, Panele A–C). Poprzez obniżenie uczestnictwa w rynku pracy osób z wysokimi kwalifikacjami (efekt strukturalny) uczestnictwo w szkolnictwie wyższym w połączeniu z ograniczonym udziałem pracy w niepełnym wymiarze podczas studiów przyczynia się do tej wysokiej stopy bezrobocia (Panele D–F). Choć wzrost poziomu wykształcenia (OECD, 2013e) był jednym z ważniejszych osiągnięć, wzrostowi podaży pracowników z wysokimi kwalifikacjami nie towarzyszy zmiana w popycie w kierunku osób z lepszymi kompetencjami. Analizując dane pod kątem wpływu na wiek i płeć, wpływ wyższego wykształcenia na wskaźniki zatrudnienia jest jednym z największych wśród krajów OECD (ramka 1.1). Ponadto wyższe zarobki z tytułu wyższego wykształcenia utrzymują się mniej więcej na stabilnym wysokim poziomie – pomiędzy 65% i 80% – od początku 2000 r. względem średniej w OECD wynoszącej 45–60% (OECD, 2013f).

Wykres 1.19. Bezrobocie wśród młodych ludzi



1. Jako procent populacji w wieku 15–24 lat.
2. Jako procent pracowników w wieku 15–24 lat.

Źródło: OECD, Labour Force Statistics (2013) and Education (2013) – bazy danych.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932999925>

### Ramka 1.1. Wpływ poziomu wykształcenia na wskaźniki zatrudnienia

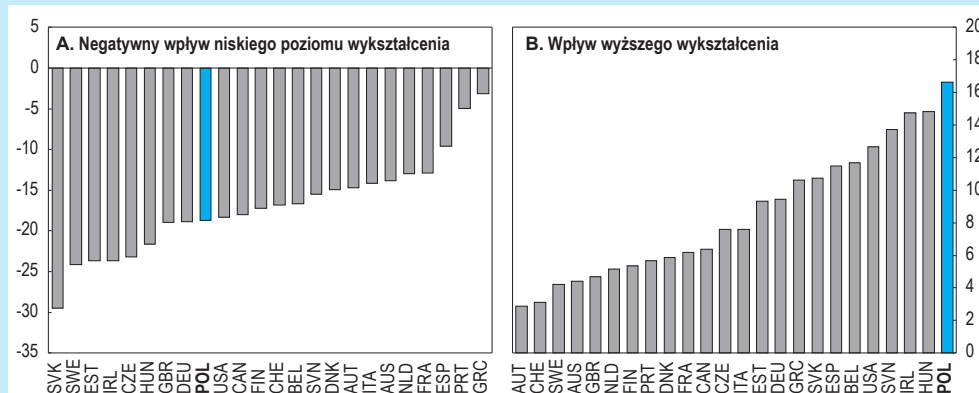
Aby uzyskać ten wynik, dla każdego kraju oszacowano następujące dane za 2011 r.:

$$ER(i, j, k) = e(i) + f(j) + g(k) + u(i, j, k),$$

gdzie  $ER(i, j, k)$  to wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej  $i$ , płci  $j$  i poziomu wykształcenia  $k$ ,  $e$ ,  $f$  oraz  $g$  to stałe efekty kontrolujące te wymiary, odpowiednio, oraz  $u$  to pozostała wartość. Uwzględniono trzy poziomy wykształcenia: poniżej ponadgimnazjalnego (podstawowy i gimnazjalny), ponadgimnazjalny i wyższy, przy czym poziom ponadgimnazjalny został użyty jako poziom odniesienia, tj.  $g(k = \text{ponadgimnazjalny}) = 0$ . W porównaniu z surowymi wskaźnikami zatrudnienia wg poziomu wykształcenia szacowane stałe efekty  $g(k)$  umożliwiają dostosowanie do efektów strukturalnych ze względu na wiek i płeć. Wykres 1.20 przedstawia szacowane stałe efekty odpowiadające poziomowi poniżej ponadgimnazjalnego (Panel A) i poziomowi wyższemu (Panel B). Na przykład dla Polski w przypadku *kontrolowania wieku i płci* wyższe wykształcenie zwiększa wskaźnik zatrudnienia o ponad 16 punktów procentowych, co jest najwyższą różnicą w obrębie OECD, natomiast nieuzyskanie wykształcenia na poziomie ponadgimnazjalnym zmniejsza wskaźnik zatrudnienia o ok. 19 punktów procentowych, co także jest dość wysokim wynikiem.

### Wykres 1.20. Poziom wykształcenia kształtuje perspektywy zatrudnienia w relatywnie istotny sposób

Dane szacunkowe dotyczące współczynników



1. Wykształcenie na poziomie podstawowym i gimnazjalnym.

Źródło: obliczenia OECD.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999944>

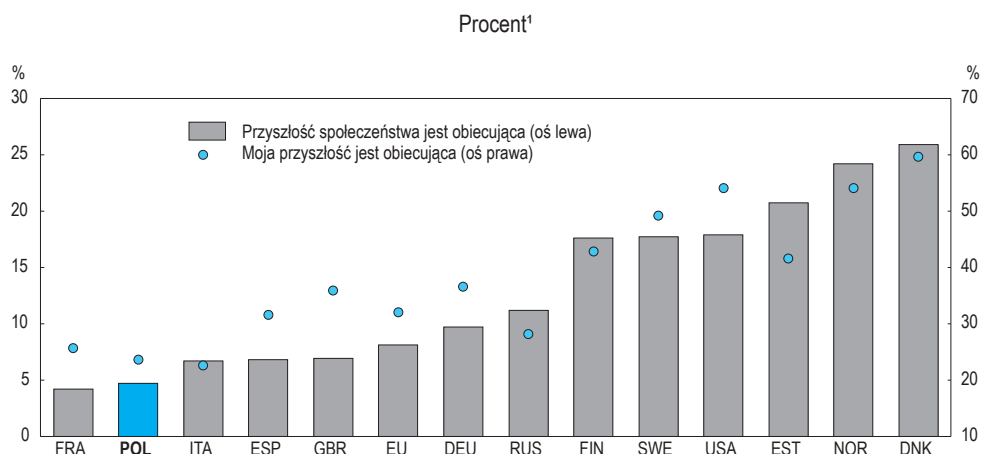
Przejsie od ksztalcenia do zatrudnienia jest powolne. W wielu krajach pierwszy kontakt z rynkiem pracy pojawia sie, gdy studenci podejmuja prace, lecz w przypadku Polski jest inaczej (OECD, 2009). W 2011 r. zaledwie 24% polskich studentow w wieku 20–24 lat posiadalo prace, w porownaniu z ok. 65% w Holandii i Australii. Stanowiska dla osob wchodzacych na rynek pracy przewaznie nie sa oferowane w niepeelnym wymiarze czasu pracy, co moze komplikowac przejście od ksztalcenia do zatrudnienia (OECD, 2009). Proces ten jest przewaznie szczegolnie mozolny i uciagly w przypadku pracownikow o nizszym ksztalceniu.

### Należy ograniczyć niepewne formy zatrudnienia

Umowy tymczasowe są szeroko rozpowszechnione, a wśród młodych ludzi dominują niestabilne formy zatrudnienia. Biorąc pod uwagę, iż dwie trzecie młodych pracowników nie ma stałej umowy, praca tymczasowa jest bardziej rozpowszechniona wśród młodych ludzi w Polsce niż w większości krajów OECD (wykres 1.8, Panel C). Według Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (2011) ponad 50% pracowników w wieku 18–32 lat jest zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej. Nie jest to świadomy wybór, lecz raczej tolerowanie takiej sytuacji: częstotliwość występowania wymuszonej pracy tymczasowej osiągnęła poziom 39% pracujących młodych ludzi w 2011 r., co jest trzecim najwyższym wynikiem wśród krajów OECD po Hiszpanii i Portugalii (OECD, 2013g). Może to tłumaczyć, dlaczego kilka lat temu młodzi ludzie w Polsce wydawali się szczególnie pesymistyczni co do przyszłości swojego społeczeństwa i swojej własnej (wykres 1.21), co mogło z kolei stymulować emigrację.

Choć możliwość zawierania umów cywilnoprawnych, słaba ochrona zapewniana przez umowy na czas określony i niskie koszty zwalniania pracowników zatrudnionych na czas określony mogły promować zatrudnianie osób wchodzących na rynek pracy, młodzi pracownicy w Polsce, zwłaszcza ci niewykwalifikowani, ponoszą nieproporcjonalnie dużą część kosztów socjalnych generowanych przez głęboką segmentację rynku pracy (wykres 1.8). Polska jest krajem OECD, w którym bezrobocie wśród młodych ludzi jest najbardziej podatne na cykl koniunkturalny (wykres 1.22). Taka dwoistość rynku pracy może być szkodliwa dla wyników ekonomicznych, ponieważ generuje niestabilne procesy przejścia w kierunku stałego zatrudnienia i może prowadzić do deficytów inwestycji w kapitał ludzki. Wydaje się, że umowy tymczasowe nie są traktowane jak punkt wyjścia do stabilnej pracy w Polsce (OECD, 2009; Polakowski, 2012), lecz bardziej jak narzędzie testowania i kontroli (Baranowska i in., 2011).

Wykres 1.21. Młodzi ludzie są pesymistyczni co do swojej przyszłości<sup>1</sup>



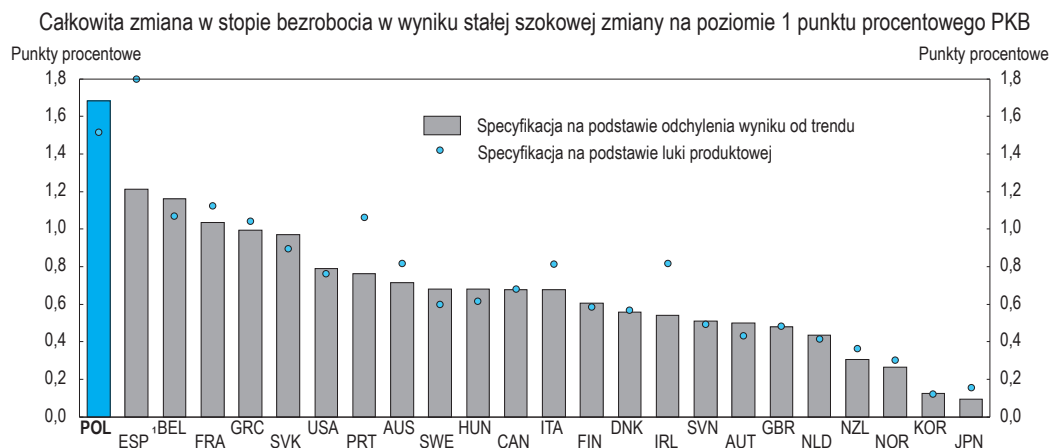
1. Procent osób zgadzających się z każdym stwierdzeniem.

Źródło: *Les jeunes face à leur avenir: une enquête internationale*, Fondation pour l'Innovation Politique, 2008.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999963>



Wykres 1.22. Stopa bezrobocia wśród młodych ludzi w dużym stopniu podlega wpływowi cyklicznych zmian



1. Przedstawione szacunkowe zmiany w stopie bezrobocia wśród młodych ludzi zostały ograniczone do 1,8 punktów w celu zapewnienia lepszej czytelności wykresu, rzeczywista wartość dla Hiszpanii to 2,4 (na podstawie luki produktowej).

Źródło: Boulhol i Sicari (2013a), „Labour market performance by age groups: a focus on France”, *OECD Economics Department Working Papers*, Nr 1027.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999982>

Pracownik podejmujący swoją pierwszą pracę może przez pierwszy rok otrzymywać 80% minimalnego wynagrodzenia. Choć ten przepis nie podlega żadnemu ograniczeniu wiekowemu, skutecznie zwiększa on popyt na młodszych pracowników. Taki system jest użyteczny. Jednakże potencjalna podwyżka wynagrodzenia o 25% po pierwszym roku może być zbyt gwałtowna, wywołując efekty substytucji, które mogą przyczynić się do niestabilności zatrudnienia. Stąd warto rozważyć złagodzenie tego procesu przejścia poprzez umożliwienie wprowadzenia limitu wynagrodzenia na poziomie np. 90% pensji minimalnej przez drugi rok pracy. Ponadto system ten można także rozszerzyć, by objął osoby długotrwale bezrobotne.

### **Ułatwianie lepszego przejścia od kształcenia do zatrudnienia**

Chociaż młodzi ludzie są przeważnie, de facto, wykluczeni z zasiłku dla bezrobotnych z uwagi na restrykcyjne zasady dotyczące nabywania uprawnień do tego systemu, istnieją dla nich pewne środki motywujące do zarejestrowania się w publicznych służbach zatrudnienia. Faktem jest, że rejestracja ta umożliwia im skorzystanie ze stypendium wynoszącego 50% podstawowego poziomu zasiłku dla bezrobotnych (dla młodych ludzi poniżej 26 roku życia bez kwalifikacji, na podstawie kryterium dochodowego) oraz publicznej opieki zdrowotnej, oprócz typowych usług oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia (informacje na temat wolnych miejsc pracy, staże, szkolenie w miejscu pracy, dotacje do stanowisk pracy) (OECD, 2009). Pod względem aktywnych polityk rynku pracy największym programem dla młodych ludzi (choć od 2009 r. obejmuje on wszystkie osoby bezrobotne bez względu na wiek) jest system przyuczenia do zawodu (inny od tego opracowanego w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego). Są to specjalne umowy, które nie przekraczają 12 miesięcy, są nadzorowane przez lokalne urzędy pracy i wynagradzane na poziomie 120% standardowego

zasiłku dla bezrobotnych. Inny program – Prace Interwencyjne – bazujący na dotacjach do wynagrodzeń dla prywatnych przedsiębiorców wydaje się na pierwszy rzut oka przynosić pozytywne rezultaty pod względem zatrudnienia po zakończeniu programu, ale należy ostrożnie podchodzić do rozszerzania takich systemów, ponieważ podlegają one ogromnym zbędnym stratom społecznym, jeśli nie są dobrze ukierunkowane (Martin i Grubb, 2001). Z uwagi na swoje krótkie doświadczenie na rynku pracy młodzi bezrobotni muszą mieć dostęp do skutecznych publicznych służb zatrudnienia (patrz powyżej). OECD (2009) podkreśla, że zbyt mała liczba tych osób korzysta z aktywnych polityk rynku pracy w Polsce.

Integrowanie młodych ludzi rezygnujących z kształcenia bez otrzymania świadectwa ukończenia szkoły oraz, ogólniej ujmując, osób z niższymi kwalifikacjami to trudne zadanie. Interweniowanie po tym, jak uczeń opuścił już szkołę jest bardzo kosztowne, a wyniki takich działań są często rozczarowujące, dlatego ważne jest, aby wdrożyć takie działania wcześniej, na etapie placówki edukacyjnej (patrz poniżej). W przypadku osób przedwcześnie kończących naukę ważne jest podejmowanie działań na wczesnych etapach i strategię dotyczące poszukiwania pracy bazujące na wzajemnych zobowiązaniach okazują się często najbardziej racjonalnymi rozwiązaniami pod względem kosztów (Quintini i in., 2007). Jednym z wyzwań jest wykrywanie wczesnych oznak utraty kontaktu ze środowiskiem pracy i natychmiastowe interweniowanie, zanim jeszcze młoda osoba zostanie społecznie zmarginalizowana. Szkolenie, które jest ogólnie mniej skuteczne w przypadku osób przedwcześnie kończących naukę, musi zostać w możliwie największym zakresie dopasowane do potrzeb rynku pracy. W tym obszarze korzystne może okazać się zaangażowanie partnera społecznego (Quintini i in., 2007). Koordynacja między publicznymi służbami zatrudnienia i władzami związanymi ze szkolnictwem ma kluczowe znaczenie dla natychmiastowego podjęcia interwencji wobec młodych osób zagrożonych porzuceniem swojej ścieżki nauki. Ostatnio w Holandii, Norwegii i Wielkiej Brytanii zwiększono tę koordynację w celu szybszego identyfikowania młodych ludzi przedwcześnie kończących naukę i oferowania im odpowiednich rozwiązań (OECD, 2011b).

### ***Mimo intensyfikacji kapitału ludzkiego wciąż występują przypadki istotnego niedopasowania***

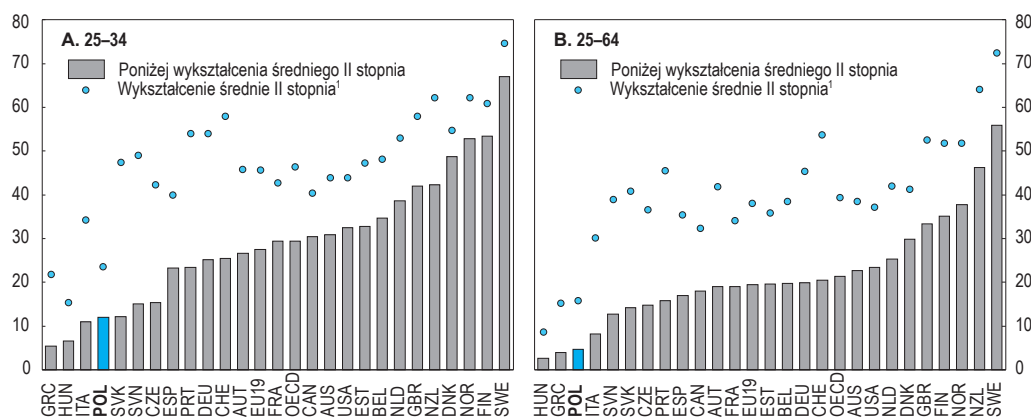
Istnieje powszechna opinia, że w Polsce nadal występuje duża przepaść między umiejętnościami nabywanymi w trakcie edukacji a tymi, które są faktycznie wymagane przez firmy. Poza ostatnim cyklicznym zmniejszeniem się popytu na pracę brak umiejętności jest rzeczywiście często postrzegany przez polskich pracodawców jako najważniejszy czynnik ograniczający działalność firm. Rutkowski (2011) dokumentuje przesunięcie po transformacji gospodarczej popytu na pracę z mniej wykwalifikowanych pracowników fizycznych w kierunku bardziej wykwalifikowanych pracowników umysłowych. Obecny niedobór wykwalifikowanej siły roboczej i wynikający z tego konieczny proces ponownej alokacji pracy dotyczy zarówno „twardych” kompetencji, takich jak umiejętności i kwalifikacje techniczne oraz „miękkich” kompetencji, takich jak umiejętność pracy w zespole, nastawienie do pracy i odpowiednie zachowania. Ponadto niedobory wykwalifikowanej siły roboczej przeważnie najbardziej dotyczą firmy innowacyjne. Choć niedobory i trudności z zatrudnieniem wysoko wykwalifikowanych pracowników umysłowych są oczywiste pomimo intensyfikacji kapitału ludzkiego, pracodawcy mają również trudności z zatrudnieniem wykwalifikowanych pracowników fizycznych, niezależnie od ogólnej nadpodaży (i wysokiego bezrobocia) wśród tej grupy (Rutkowski, 2011). Słabe perspektywy w zakresie zatrudnienia dla pracowników o wykształceniu

średnim ogólnym wskazują na niewielki popyt na ogólne umiejętności, którym nie towarzyszą umiejętności techniczne ani zawodowe. Edukacja była niestety bardziej zorientowana na teorię niż praktykę, a połączenie tych dwóch dziedzin w programach nauczania było na bardzo niskim poziomie (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2011).

Rozwiązanie problemów związanych z niedopasowaniem wymaga zastosowania szerokiego wachlarza działań w ramach polityki. Najdalej idąca reforma wymagałaby większej elastyczności i lepszego reagowania systemu szkolnictwa na potrzeby rynku pracy. Szkolenia w miejscu pracy i kształcenie ustawiczne mogą również odgrywać ważną rolę w dostosowywaniu umiejętności pracowników do gwałtownie zmieniającego się środowiska technicznego, a tym samym w zapobieganiu konsolidacji niedopasowanych umiejętności. Na przykład udział nisko wykwalifikowanych młodych ludzi w kształceniu pozaformalnym jest bardzo mały (wykres 1.23). W takim samym zakresie, w jakim niedobory wykwalifikowanych pracowników mogły być zintensyfikowane przez emigrację, promocja dobrze ukierunkowanej imigracji mogłaby pomóc w wypełnieniu tych luk i niedoborów. Udoskonalenie usług w zakresie pośrednictwa pracy, w tym poprzez lepsze informacje o rynku pracy oraz wspieranie mobilności pracowników również pomogłoby w ograniczeniu niedopasowania. Dodatkowo powszechne występowanie umów na czas określony wśród młodych ludzi prawdopodobnie utrudnia rozwijanie takich „miękkich” kompetencji jak zaangażowanie, niezawodność, odpowiedzialność i motywacja.

Wykres 1.23. **Udział w kształceniu pozaformalnym jest minimalny**

Wskaźnik udziału grup wiekowych 25–34 i 25–64, w 2008 r. lub ostatnim dostępnym roku



1. Z uwzględnieniem edukacji policealnej (innej niż szkolnictwo wyższe).

Źródło: OECD, Education at a Glance 2012 – baza danych.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000001>

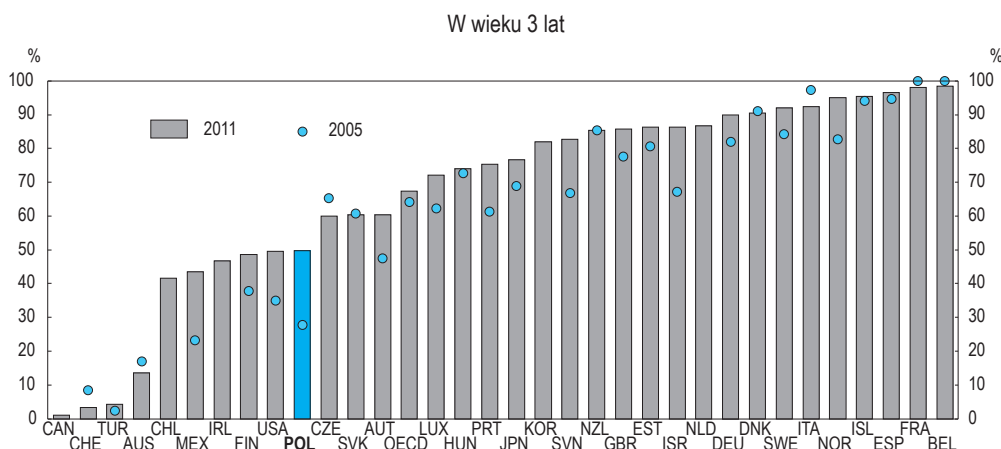
### **Dalsza poprawa wyników kształcenia**

Po reformach podjętych po transformacji poprawa w zakresie wyników kształcenia była imponująca. Średnie wyniki badań PISA wzrosły w okresie 2000–2012, w którym Polska plasowała się nieco powyżej średniej w OECD. Ten sukces wynikał przede wszystkim z postępu odnotowanego wśród uczniów z najsłabszymi wynikami, co w znaczny sposób ograniczyło

różnice w poziomach kształcenia (Boulhol i Sicari, 2013b). W latach 1989–2011 liczba studentów (szkolnictwo wyższe) zwiększyła się pięciokrotnie. Pomimo tych imponujących postępów niektóre ważne wyzwania pozostają nierozwiązane.

Po pierwsze, mimo że wskaźniki uczestnictwa w edukacji przedszkolnej ostatnio znacznie wzrosły, nadal pozostają niskie (wykres 1.24 i OECD, 2013d), szczególnie na obszarach wiejskich. Pomimo to, inwestycje na wczesnym etapie przynoszą najlepsze wyniki, szczególnie w przypadku dzieci z obszarów w niekorzystnym położeniu, w których niewiele uwagi poświęca się rozwojowi umiejętności interpersonalnych i dyscypliny (Heckman, 2008). Dzieje się tak, ponieważ uczenie się jest procesem narastającym: działania podejmowane we wczesnym dzieciństwie przynoszą długotrwałe efekty, które mogą wpływać na poprawę kompetencji społecznych i zdolności do nauki (Heckman and Carneiro, 2003). Dlatego też rozwój placówek edukacji przedszkolnej pozostaje najważniejszym priorytetem. Jak omówiono powyżej, wyraźnie widać, że ostatnio wprowadzone zmiany idą w dobrym kierunku.

Wykres 1.24. Wskaźnik uczestnictwa w edukacji przedszkolnej rośnie, ale nadal jest niski



Źródło: OECD, Education at a Glance 2013 – baza danych.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000020>

Po drugie, system kształcenia i szkolenia zawodowego, który obejmuje około jedną trzecią uczniów na poziomie ponadgimnazjalnym, wymaga poprawy. Od połowy lat 90. nastąpił duży odpływ ze szkół zawodowych w kierunku edukacji ogólnokształcącej (Polakowski, 2012). Mimo to, choć Polska nadal ma jeden z najniższych wskaźników liczby osób przedwcześnie kończących naukę w OECD, absolwenci, którzy ukończyli edukację tylko na poziomie wykształcenia średniego ogólnokształcącego lub zasadniczego zawodowego są często nieodpowiednio przygotowani do wejścia na rynek pracy z powodu braku przygotowania praktycznego (OECD, 2008a). System kształcenia i szkolenia zawodowego stracił nieco ze swojej atrakcyjności z powodu nieudolnego i niedostatecznie szybkiego przeprowadzenia przez większość szkół modernizacji swoich programów i sprzętu. Ponadto, jak pokazał przykład Niemiec, jedno z kluczowych aspektów to zaangażowanie partnerów społecznych w politykę i realizację systemu kształcenia i szkolenia zawodowego oraz jakość dialogu społecznego (Quintini i in., 2007). Krytyczne znaczenie ma to, by programy kształcenia i szkolenia zawodowego zachowały silne elementy uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy (OECD, 2013f), ale polski system kształcenia i szkolenia zawodowego opiera się głównie na

programach bazujących na nauce w szkole, przy czym niewielki odsetek uczniów uczestniczących w systemie kształcenia i szkolenia zawodowego (ok. 17%) łączy naukę w szkole z pracą (OECD, 2010b).

Rząd dostrzega potrzebę udoskonalenia systemu kształcenia i szkolenia zawodowego i w 2012 r. wprowadził w tym celu zmiany. Ich celem jest ułatwienie zaangażowania pracodawców w program nauczania oraz prowadzenie kursów i egzaminów, a także stworzenie bardziej elastycznej oferty zajęć. Jest zbyt wcześnie, by oceniać zakres i wpływ wprowadzonych zmian. Jednakże w tym obszarze można zrobić więcej. Na przykład menedżerowie firm mogliby być mianowani na członków rady szkoły. Również Komisja Europejska (2013) wskazała, że konieczne są bardziej intensywne działania uwzględniające większe środki publiczne na rzecz zapewnienia pracodawcom zwrotu kosztów szkolenia, zwiększenia poziomu rekrutacji w placówkach systemu kształcenia i szkolenia zawodowego oraz podnoszenia jakości nauczania.

Po trzecie, raport OECD na temat stanu szkolnictwa wyższego w Polsce (*OECD Review of Polish Tertiary Education*, OECD, 2007) wskazał zawodowe szkolnictwo wyższe jako obszar stanowiący poważną słabość. Chociaż system szkolnictwa wyższego obejmuje zawodowe instytucje szkolnictwa wyższego, ich konkretna rola w zaspokajaniu popytu na pracę nie jest w pełni wykorzystywana, mimo iż reforma szkolnictwa wyższego z 2011 r. przyniosła istotną poprawę. Nałożyła ona na instytucje szkolnictwa wyższego obowiązek dokonania wyboru pomiędzy programami akademickimi, które kładą nacisk na moduły teoretyczne a programami zorientowanymi na praktykę na podstawie modułów praktycznych oraz wzmocniła uczestnictwo przedstawicieli pracodawców. Instytucje szkolnictwa wyższego uzyskały większą autonomię i teraz mają prawo tworzyć własne programy studiów na podstawie krajowych ram kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego. Te krajowe ramy kwalifikacji przyczyniają się do poprawy procesu oceny instytucji szkolnictwa wyższego przez Państwową Komisję Akredytacyjną.

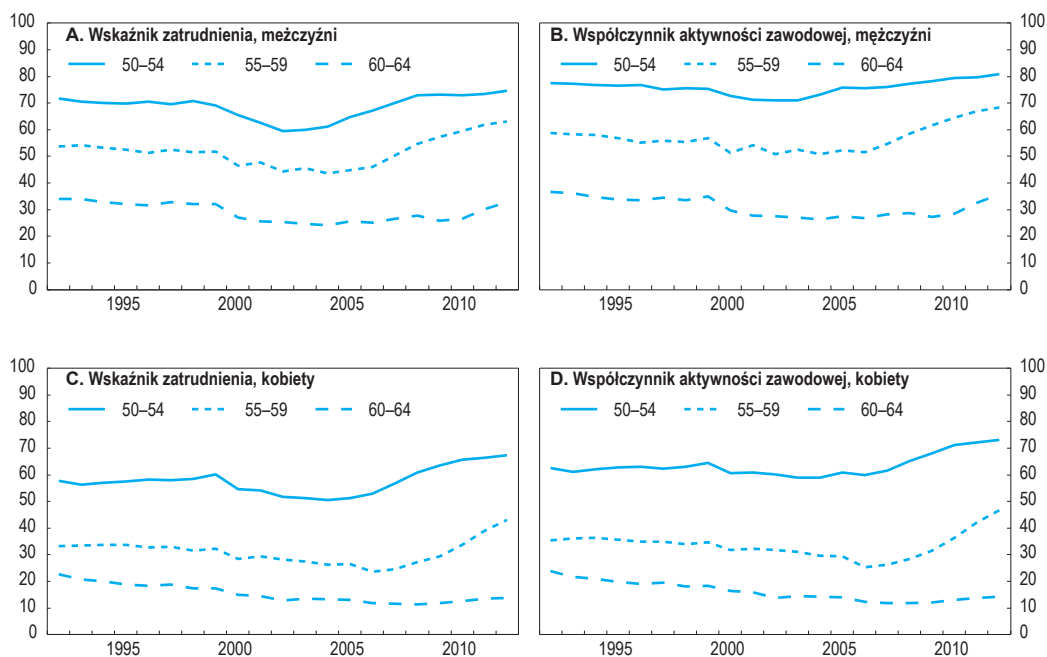
Ponadto pierwsze etapy kariery zawodowej absolwentów muszą być monitorowane przez instytucje szkolnictwa wyższego. Wprowadzono także system finansowania oparty na jakości, stanowiący ok. 2% nakładów na szkolnictwo wyższe, a instytucje szkolnictwa wyższego muszą obsadzać wolne stanowiska dydaktyczne i badawcze w drodze konkursów. Reforma ta uwzględnia również działania na rzecz wzmocnienia powiązań między instytucjami szkolnictwa wyższego a przedsiębiorstwami. W ramach tej reformy uruchomiono program, którego celem jest przyciąganie studentów do obszarów istotnych dla gospodarki, w tym technologii informacyjnej, matematyki, budownictwa i biotechnologii, zważywszy na fakt, iż studenci często wybierają zajęcia w dziedzinie socjologii, nauk humanistycznych, prawa i ekonomii niezależnie od nierzadko słabych perspektyw na znalezienie pracy. Projekt zmiany Ustawy o szkolnictwie wyższym z 2013 r., jeśli zostałby zrealizowany, przyczyniłby się do poprawy zaangażowania pracodawców zarówno w opracowywanie programów nauczania, jak i w proces kształcenia, wprowadziłby obowiązkowy trzymiesięczny staż dla studentów wybierających programy praktyczne, stworzyłby centralny system monitorowania efektów pracy absolwentów oraz umożliwiłby weryfikację efektów uczenia się uzyskiwanych poza systemem formalnym. Korzystając z przydatnych przykładów dobrze funkcjonującego systemu szkolnictwa wyższego, jakich dostarczają Niemcy i Finlandia (OECD, 2007), władze powinny podejmować dalsze działania na rzecz promocji odrębnego sektora zawodowego, co jest zgodne z ideą projektu zmiany z 2013 r., na mocy której wprowadzone zostałyby jasne rozróżnienie między akademickimi i zawodowymi instytucjami szkolnictwa wyższego.

Po czwarte, przy ok. 440 instytucjach szkolnictwa wyższego obszar ten jest bardzo rozczłonkowany. Podział na płatne uczelnie niepubliczne (obejmujące około jedną trzecią studentów) i uczelnie publiczne nienaliczające żadnych opłat za studiowanie jest niesprawiedliwy i zaburza konkurencję. Poza przewagą w zakresie finansowania publiczne uczelnie cieszą się o wiele lepszą opinią, jak również większym kapitałem fizycznym i lepszymi zasobami ludzkimi przejętymi na podstawie przeszłych doświadczeń. Dlatego też mogą wybierać najlepszych studentów. Ponadto oferują one również płatne programy, które nie są nazywane studiami stacjonarnymi (dziennymi), które zgodnie z konstytucją muszą być bezpłatne. Przeprowadzone w przeszłości badania Polski z cyklu *Surveys* (OECD, 2006b; O'Brien i Paczynski, 2006; OECD, 2008a) zalecały, by władze: wyrównały poziom finansowania publicznych i niepublicznych instytucji szkolnictwa wyższego; wprowadziły czesne bazujące na kosztach w sektorze publicznym; ułatwiły dostęp do zaburzonego systemu pożyczek studenckich, których spłata powinna być uzależniona od dochodów; przydzielały stanowiska akademickie na podstawie transparentnych procedur i konkursów oraz systematycznie oceniały jakość instytucji szkolnictwa wyższego. W październiku 2012 r. zostały wprowadzone w publicznych instytucjach szkolnictwa wyższego obowiązkowe płatności za drugi oraz kolejne kierunki studiów.

### **Dalsza poprawa podaży starszych pracowników**

Zarówno wskaźnik zatrudnienia, jak i współczynnik aktywności zawodowej wśród osób starszych odnotował silny wzrost od połowy okresu 2000–2010 (wykres 1.25). W przypadku grup wiekowych 50–54 i 55–59 wskaźniki zatrudnienia wzrosły o 13–19 punktów procentowych

Wykres 1.25. Wskaźniki zatrudnienia i współczynniki aktywności zawodowej wśród osób starszych wzrosły z niskich poziomów



Źródło: OECD, Labour Force Statistics 2013 – baza danych.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000039>



między 2004 a 2012 rokiem dla mężczyzn i kobiet. W przypadku 60–64-latków i w przypadku mężczyzn poprawa wskaźników była o połowę niższa, natomiast wzrost w przypadku kobiet, które nadal cieszą się atrakcyjnymi publicznymi świadczeniami emerytalnymi, był praktycznie zerowy. Mimo to aktualne poziomy tych wskaźników są nadal znacznie poniżej średniej dla państw OECD (tabela 1.2). Wykres 1.4 (Panel D) pokazuje, że nawet w grupie krajów o słabych wynikach i podobnej strukturze wiekowej wskaźników zatrudnienia spadek w przypadku Polski zaczyna się od grupy wiekowej 45–49 lat i jest znacznie bardziej stromy. OECD prowadzi nowy przegląd polskich polityk w celu stymulowania większej aktywności zawodowej wśród osób starszych poprzez poprawę ich zdolności do zatrudnienia, mobilności pracowników i popytu na pracę; publikacja wyników tego przeglądu jest przewidziana na koniec 2014 r. (OECD, 2014).

Tabela 1.2. Tablica wyników dla starszych pracowników (2002, 2007 i 2012)

	Polska			OECD <sup>1</sup>		
	2002	2007	2012	2002	2007	2012
<b>Zatrudnienie</b>						
Wskaźnik zatrudnienia, 50–64 lat (% grupy wiekowej)	40,3	43,4	49,4	56,3	60,2	62,0
w tym: 55–69 lat	22,4	24,1	32,2	37,1	41,4	43,7
60–64 lat	18,6	18,4	22,6	33,5	37,8	41,0
Różnica w zatrudnieniu między kobietami i mężczyznami, 55–64 lat (współczynnik mężczyźni/kobiety)	1,7	2,1	1,7	1,8	1,6	1,4
Wskaźnik zatrudnienia, 65–69 lat (% grupy wiekowej)	10,8	8,5	9,5	15,6	17,2	19,3
<b>Jakość pracy</b>						
Częstość występowania pracy niepełnym wymiarze, 55–64 lat (% ogółem pracujących)	22,1	18,5	11,6	17,1	17,7	18,4
Częstość występowania pracy na czas określony, 55–64 lat (% pracowników najemnych)	11,6	19,9	21,8	9,3	9,4	8,9
Częstość występowania pracy na własny rachunek, 55–64 lat (% ogółem pracujących)	42,0	36,4	30,1	30,2	27,1	26,1
Wynagrodzenia <sup>2</sup> pełnozatrudnionych w wieku, 55–59 lat względem 25–29 lat (współczynnik)	1,39	1,61	–	1,32	1,34	1,34
<b>Rzeczywisty wiek wyjścia z rynku pracy<sup>3</sup> (w latach)</b>						
Mężczyźni	61,1	61,4	62,3	63,3	63,7	64,2
Kobiety	59,0	57,7	60,2	61,3	62,3	63,1
<b>Bezrobotni</b>						
Stopa bezrobocia, 55–64 lat (% aktywnych zawodowo)	10,5	6,8	7,4	4,7	4,0	6,0
Częstość występowania długotrwale bezrobotnych, 55+ lat (% bezrobotnych ogółem)	57,7	57,0	43,9	43,6	45,9	46,9
<b>Zdolność do zatrudnienia</b>						
Udział osób w wieku 55–64 lat z wyższym wykształceniem <sup>5</sup> (% grupy wiekowej)	12,7	12,3	12,8	20,0	21,1	23,8
Udział w szkoleniach <sup>6</sup> , 55–64 lat						
Wartość bezwzględna (% wszystkich osób zatrudnionych w grupie wiekowej)	1,5	2,1	1,8	6,3	8,1	9,4
Względem osób zatrudnionych w wieku 25–54 lat (współczynnik)	0,23	0,31	0,31	0,43	0,54	0,57

1. Średnie nieważone dla 34 krajów OECD.

2. Średnie stawki godzinowe brutto, 1998 i 2004.

3. Rzeczywisty wiek wyjścia z rynku pracy w okresach pięcioletnich 1997–2002, 2002–2007 i 2007–2012.

4. Bezrobotni przez okres dłuższy niż rok.

5. 2005, 2007, 2011.

6. Szkolenie zawodowe w ciągu ostatniego miesiąca w 2001, 2007, 2011.

Źródło: dane szacunkowe OECD z krajowych przeglądów siły roboczej, EU-LFS i OECD Education – baza danych.



### ***Eliminowanie specjalnych przywilejów emerytalnych***

Wyraźne zaostrzenie warunków przejścia na wcześniejszą emeryturę w 2008 roku zintensyfikowało podaż pracy ze strony starszych pracowników (OECD, 2010a). W efekcie średni rzeczywisty wiek emerytalny wzrósł z 57,1 lat w 2007 r. do 59,8 w 2011 r. Niemniej jednak jest on nadal zbyt niski z powodu niskiego poziomu ustawowego wieku emerytalnego dla kobiet, wynikającego z powolnego wprowadzania reformy z 2008 r. dotyczącej wcześniejszych emerytur i specjalnych przywilejów. W 2011 r. prawie 80% emerytur było obsługiwanych przez ZUS, 17% przez KRUS, a pozostała część przez Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Obrony Narodowej i Sprawiedliwości (Martinez-Fernandez i in., 2013). Wśród osób, które zaczęły otrzymywać emeryturę z ZUS w 2011 r., średni rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę wynosił 60,1 lat dla mężczyzn (wobec ustawowego wieku 65 lat) oraz 59,5 dla kobiet (wobec 60 lat) (tabela 1.3). Wynika to z faktu, iż ok. 12% mężczyzn odchodzących na emeryturę stanowili górnicy, których rzeczywisty wiek emerytalny to 47,9 lat. Ponadto osoby, które przed 1999 r. przepracowały 20–25 lat w określonych warunkach pracy zachowały uprawnienie do wcześniejszej emerytury. Ten system będzie stopniowo zanikać, jednak podlega pod niego ogromna część ok. 60% nowych emerytów w ZUS, pomijając górników. W efekcie w 2011 r. mężczyźni przechodzący na emeryturę w wieku przynajmniej 65 lat, czyli w ustawowym wieku emerytalnym, stanowili zaledwie jedną czwartą nowych emerytów.

Najważniejsze specjalne przywileje emerytalne obejmują rolników, górników, pracowników kolei, służby mundurowe i sędziów. Górnicy mogą przejść na emeryturę po 25 latach pracy. Do czasu wprowadzenia reformy z 2012 r. żołnierze i policjanci mogli przechodzić na emeryturę po 15 latach pracy, ale obecnie pracownicy tych służb będą mogli przejść na emeryturę dopiero w wieku 55 lat i tylko pod warunkiem, że przepracowali co najmniej 25 lat. Ponadto wysokość ich emerytury będzie zależeć od dochodów uzyskanych w ciągu 10 kolejnych lat, a nie – jak obecnie – od wysokości ostatniej pensji. Reforma ta obejmie tych pracowników, którzy rozpoczęli służbę po 1 stycznia 2013 r., co oznacza bardzo długi okres jej wprowadzania. Jak omówiono powyżej, zmiany w przywilejach emerytalnych rolników były bardzo ograniczone.

Tabela 1.3. Emerytury przyznane w 2011 r. – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

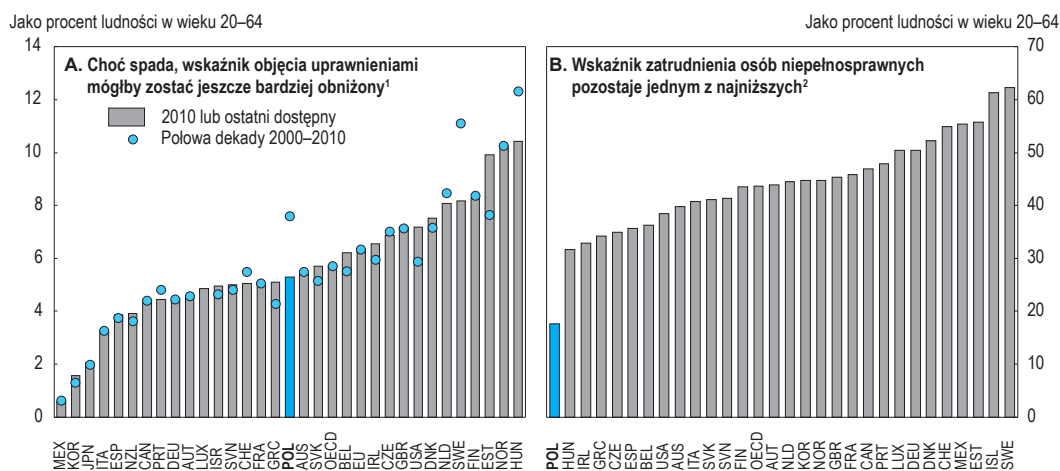
Wiek	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
Ogółem	102 466	56 653	45 813
49 lat i mniej	5 296	5 175	121
50 lat	2 024	1 938	86
51 lat	432	285	147
52 lata	375	161	214
53 lata	407	122	285
54 lata	479	128	351
55 lat	8 052	475	7 577
56 lat	1 642	205	1 437
57 lat	1 501	152	1 349
58 lat	956	116	840
59 lat	1 152	106	1 046
60 lat	53 344	25 746	27 598
61 lat	5 152	2 952	2 200
62 lata	3 144	1 990	1 154
63 lata	1 657	1 219	438
64 lata	1 621	1 325	296
65 lat i więcej	15 232	14 558	674
Średni wiek w latach	59,8	60,1	59,5

Źródło: baza danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

### *Dalsze ograniczanie systemu rent inwalidzkich i lepsza aktywizacja niepełnosprawnych*

Od wczesnych lat okresu 2000–2010 liczba osób otrzymujących renty inwalidzkie, wśród których starsi pracownicy są nadreprezentowani, spadła o jedną trzecią z bardzo wysokiego poziomu (wykres 1.26, Panel A). Drugą nadreprezentowaną grupą są rolnicy, stanowiący ok. 30% beneficjentów. Kryteria nabywania uprawnień do tego systemu były regularnie zastrzane, poprawiono tryb weryfikacji stanu zdrowia beneficjentów, a renta przyznawana jest teraz tymczasowo, maksymalnie na trzy lata. Zmiany te są również znaczące z tego względu, że w tym samym okresie zastrzono zasady dotyczące wcześniejszych emerytur, co mogło spowodować wzrost wsparcia z tytułu niepełnosprawności, jak zaobserwowano w innych krajach. Mogą jednak okazać się krótkotrwałe, ponieważ renty inwalidzkie staną się bardziej atrakcyjne. Faktem jest, że na mocy reformy emerytalnej z 1999 r. stopy kompensacji zostaną obniżone, gdyż dla danego wieku emerytalnego emerytura będzie automatycznie obniżana stosownie do wydłużenia trwania życia. W konsekwencji stosunek średniej renty inwalidzkiej do emerytury znacznie wzrośnie, co będzie bardzo zachęcać ludzi do wcześniejszego przejścia na emeryturę na podstawie poprzedniego systemu tak długo, jak będzie to możliwe (IMF, 2013). Dlatego też wzór stosowany do obliczenia rent inwalidzkich powinien zostać skorygowany na wzór tych stosowanych dla emerytur lub świadczeń minimalnych w celu uwzględnienia wydłużania się trwania życia. Z drugiej strony wysokość świadczeń jest nieco poniżej średniej: Polska wydaje ok. 1,1% PKB na publiczne renty inwalidzkie (w porównaniu z ogromną liczbą wynoszącą 4,2% w połowie lat 90.), średnia w OECD jest na poziomie 1,2%.

Wykres 1.26. Renty inwalidzkie



1. 2010 lub ostatni dostępny. Punkt danych dla Polski dotyczy 2012 r. i został opracowany przy założeniu, że liczba osób otrzymujących rentę inwalidzką w systemie KRUS zmieniła się w takiej samej proporcji, co całkowita liczba beneficjentów w systemie ZUS od 2007 r. – ostatnim roku, dla którego dostępne są dane dla systemu KRUS.
2. Późne lata dekad 2000–2010.

Źródło: OECD, *Going for Growth 2013*; OECD SOCX database and OECD (2010), *Sickness, Disability and Work, Breaking the Barriers*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000058>

Polska ma najniższy w OECD wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (wykres 1.26, Panel B). Ponadto ok. jedna trzecia tych zatrudnionych pracuje w niepełnym wymiarze, co jest jednym z najwyższych wyników w OECD (patrz wykres 2.3 w OECD, 2010c), nawet mimo iż ogólny poziom zatrudnienia w niepełnym wymiarze w Polsce jest niski. Pracodawcy często wolą nie wypełniać 6-procentowego subsydiowanego progu zatrudnienia dla osób otrzymujących rentę inwalidzką i płacą karę finansową (ok. 40% średniej pensji za każdego pracownika poniżej tego progu). Sugeruje to, iż choć wysokość tego progu mogłaby zostać obniżona, istnieje możliwość podniesienia tej kary (w sposób neutralny dla budżetu), która również powinna zostać zróżnicowana pod względem stopnia niepełnosprawności zatrudnionych pracowników. Przy niewielkim stopniu szkolenia i rehabilitacji zawodowej oraz nacisku na zatrudnienie przez Zakłady Pracy Chronionej, na które przypada ok. dwie trzecie subsydiowanego zatrudnienia osób niepełnosprawnych, wykorzystywaniu zbyt hojnych ulg podatkowych oraz wsparcia, które utrwalają izolację niepełnosprawnych pracowników – Polska polityka pozostaje tradycyjnie pasywna (OECD, 2006c). Lepsza aktywizacja osób niepełnosprawnych jest w pełni uzasadnionym priorytetem, co potwierdza także rząd.

Niewielki lub żaden postęp odnotowano w zakresie wdrażania rekomendacji zaproponowanych przez OECD w wyniku przeprowadzonego w 2006 r. dogłębnego przeglądu barier w zakresie zatrudnienia, jakie napotykają osoby niepełnosprawne w Polsce (OECD, 2006c). Po pierwsze, należy zwiększyć dostępność dobrze ukierunkowanych i zindywidualizowanych usług kształcenia i rehabilitacji zawodowej o wysokiej jakości, a lokalne urzędy pracy powinny kłaść większy nacisk na wczesną interwencję. Po drugie, struktura wsparcia zatrudnienia powinna zostać przeprojektowana poprzez zoptymalizowanie zadań i struktur administracyjnych tak, aby zapewnić osobom niepełnosprawnym terminowe i adekwatne wsparcie. W tym obszarze zaangażowanych jest zbyt wiele podmiotów (ZUS, publiczne służby zatrudnienia, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, czyli PFRON oraz samorządy), a każdemu z nich przypisano niejasny zakres obowiązków. PFRON oraz publiczne służby zatrudnienia mają opinię instytucji raczej biernych, jeśli chodzi o obsługę osób niepełnosprawnych i przełamanie wysokiego poziomu braku ich aktywności zawodowej (OECD, 2006c). W przeglądzie z 2006 r. zalecano poprawę koordynacji między ZUS i publicznymi służbami zatrudnienia w zakresie kształcenia zawodowego i programów przekwalifikowania, przekazanie samorządom zarządzania PFRON oraz przyznanie ZUS odpowiedzialności za cały proces oceny niepełnosprawności. Obecnie podmioty te realizują te zadania wyłącznie w celach wsparcia dochodów, a w przypadku samorządów – na potrzeby rynku pracy. Po trzecie zasady w ramach systemu KRUS powinny zostać wyrównane względem tych obowiązujących w ogólnym systemie ubezpieczeń społecznych: należy zrezygnować z wąskiej definicji niepełnosprawności w systemie KRUS, która odnosi się do niezdolności do dalszej pracy w swoim gospodarstwie rolnym. Nawet w systemie ZUS definicja częściowej niepełnosprawności jest powiązana z niezdolnością do dalszej pracy w zawodzie danej osoby i również powinna zostać wycofana. Po czwarte bodźce finansowe do podejmowania pracy powinny zostać zwiększone przez usprawnienie procesu zastępowania rent inwalidzkich wyższymi zarobkami. Na koniec specjalne warunki zatrudnienia dla niepełnosprawnych pracowników, takie jak krótsze godziny pracy i dłuższe urlopy wypoczynkowe, powinny zostać wyeliminowane, ponieważ są one przeszkodą do zatrudniania tych osób, nieskutecznie wpływają na zwiększenie podaży pracy oraz umacniają stereotypy i uprzedzenia (OECD, 2006c).

### ***Eliminowanie niektórych szczególnych ograniczeń dla popytu i podaży starszych pracowników***

W przypadku popytu pracodawcy ogólnie wskazują na rozbieżność między wyższymi wynagrodzeniami dla osób starszych i niską wydajnością spowodowaną chorobami, trudnościami w dostosowaniu się do zmian technologicznych (zwłaszcza związanych z technologiami informacyjnymi) oraz niedostatecznym wykształceniem. W 2011 r. koszty pracy zostały obniżone, np. liczba dni wypłacania świadczeń z tytułu zwolnienia chorobowego przez pracodawców została obniżona z 33 do 14 (od 15. dnia świadczenie to jest wypłacane przez ZUS). Ponadto starsi pracownicy posiadający umowy na czas nieokreślony podlegają bardziej restrykcyjnej ochronie zatrudnienia, gdyż nie mogą zostać zwolnieni na mniej niż cztery lata przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Ten aspekt jest źródłem niepewności i kosztów dla firm i doprowadza do ograniczenia rekrutacji starszych pracowników. We Francji na przykład obowiązywały podobne, choć mniej rygorystyczne przepisy, ale zostały one sprawnie wyeliminowane w 2008 r.

W przypadku podaży należy wyeliminować omówione wcześniej dłuższe uprawnienie do pobierania zasiłku dla bezrobotnych przysługujące pracownikom powyżej 50. roku życia. Poza kwestiami związanymi z wcześniejszą emeryturą i niepełnosprawnością rząd uruchomił w 2008 r. program „Solidarność pokoleniowa 50+”, aby podnieść wskaźnik aktywności zawodowej osób starszych. Celem tego programu jest poprawa warunków pracy, podnoszenie umiejętności i kwalifikacji, wzmocnienie polityk aktywizacji skierowanych do osób niepełnosprawnych i bezrobotnych oraz obniżenie kosztów pracy kobiet w wieku powyżej 55 lat i mężczyzn powyżej 60 lat poprzez zwolnienia od płacenia składek z tytułu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia (dotyczy to również zatrudniania wszystkich bezrobotnych powyżej 50. roku życia przez pierwsze 12 miesięcy). Wyniki tego programu były nieco rozczarowujące, częściowo z powodu cięć budżetu na aktywne polityki rynku pracy od 2011 r. (IMF, 2012; Martinez-Fernandez i in., 2013).

### ***Wdrożenie szerokiego i elastycznego systemu kształcenia ustawicznego***

Kształcenie zawodowe i ustawiczne ma krytyczne znaczenie dla dostosowania umiejętności do postępu technicznego oraz szybkiego tempa globalizacji oraz dla zapewnienia ogólnych kompetencji, które mogą być potrzebne w toku kariery zawodowej. Jednak pomimo wysokich nakładów UE mniej niż 5% Polaków w wieku 25–64 lat uczestniczyło w kształceniu i edukacji pozaformalnej w 2011 r., co daje jeden z najniższych wyników w Europie, przy jeszcze gorszym wyniku dla osób starszych i gorzej wykształconych (wykres 1.23, Panel B). Z raportu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że większość pracodawców nie inwestuje w szkolenia swoich pracowników: w 2010 r. plan szkoleń przygotowało ok. 90% dużych firm i jedna trzecia mikro- i małych przedsiębiorstw (EWCO, 2010). Może to wynikać z braku zasobów w małych i średnich przedsiębiorstwach oraz ograniczeń czasowych i kredytowych, z którymi borykają się pracodawcy, a także z niechęci małych i średnich przedsiębiorstw do inwestowania w niestały kapitał ludzki. Wszystkie te argumenty sygnalizowałyby poziom szkoleń poniżej optymalnego, co wymagałoby interwencji rządu. Jednakże nawet mimo że polityki szkoleniowe znacznie różnią się między poszczególnymi krajami OECD, nie osiągnięto jeszcze żadnego konsensusu co do najlepszych praktyk w tym obszarze.

Obecnie funkcjonuje kilka środków, które pomagają nisko wykwalifikowanym i starszym pracownikom w podnoszeniu ich kwalifikacji lub zmianie zawodu. Pracodawcy mogą otrzymać od państwa zwrot maksymalnie 50% kosztów szkolenia a w przypadku pracowników powyżej 45. roku życia – 80%. Rząd rozważa również stworzenie państwowego funduszu szkoleniowego w celu pokrywania większej części kosztów szkoleń. Ponadto zmiana Ustawy o szkolnictwie wyższym wprowadzona w 2011 r. pozwala na zintegrowanie szkół zawodowych z systemem kształcenia ustawicznego, co ułatwi uzyskanie kwalifikacji poza systemem szkolnym. Nowa podstawa programowa w szkołach kładzie nacisk na rozwój kluczowych kompetencji, z uwzględnieniem matematyki, nauk przyrodniczych, technologii i stosowania technologii teleinformatycznych. Zgodnie z projektem ustawy z 2013 r. uniwersytety mogłyby weryfikować efekty uczenia się osiągnięte w wyniku uczenia się pozaformalnego, ułatwiając tym samym dostęp do szkolnictwa wyższego dla osób posiadających co najmniej pięcioletnie doświadczenie zawodowe. Jednakże nadal nie opracowano szerokiego i elastycznego systemu kształcenia ustawicznego, co OECD zalecała w poprzednich Przeglądach (np. OECD, 2010a i 2012a), jako elementu całościowej strategii na rzecz bardziej konkurencyjnej gospodarki. Strategiczny dokument dotyczący „Perspektyw w zakresie kształcenia ustawicznego” został opublikowany w marcu 2011 r., ale według Komisji Europejskiej (2013) odpowiedzialność za strategię jest stale przerzucana między ministerstwami. We wrześniu 2013 r. dokument strategiczny został przyjęty przez Radę Ministrów.

### Zalecenia zorientowane na wzrost zatrudnienia

#### Polityka w dziedzinach innych niż rynek pracy

- Kontynuować rozwój infrastruktury transportowej, w szczególności poprzez modernizację sieci kolejowej. Zreformować politykę mieszkaniową poprzez: nałożenie na gminy obowiązku uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego i zastąpienie podatku od sprzedaży podatkiem od wartości nieruchomości.
- Przyspieszyć ograniczanie dotacji budżetowych do systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych.
- Ograniczyć szarą strefę poprzez: uproszczenie przepisów podatkowych, uszczelnienie monitorowania i egzekwowania systemu podatkowego i zniesienie preferencyjnych zasad opodatkowania osób samozatrudnionych.
- Zwiększenie konkurencji na rynku produktowym (zob. rozdział 2).

#### Polityka rynku pracy

- Ograniczyć dualizm rynku pracy poprzez: objęcie wszystkich umów o świadczenie pracy takimi samymi zasadami opodatkowania i naliczania składek na ubezpieczenie społeczne, jakim podlegają umowy o pracę; wydłużenie maksymalnego czasu trwania okresu próbnego; uproszczenie procedur prawnych zwalniania pracowników; ustalenie maksymalnego łącznego okresu zatrudnienia na umowę tymczasową w jednej firmie; złagodzenie regulacji obowiązujących agencje pracy tymczasowej.
- Obniżyć poziom rent rodzinnych w celu zmniejszenia płacowego klina podatkowego. Zmniejszyć sztywność płac poprzez zbliżenie zależności między wiekiem i wykształceniem a wysokością wynagrodzenia w sektorze publicznym do standardów obowiązujących w sektorze prywatnym.



- Wyeliminować zróżnicowanie długości okresu przysługiwania zasiłku dla bezrobotnych ze względu na wiek i region zamieszkania. Zrezygnować z automatycznego przyznawania ubezpieczenia zdrowotnego osobom rejestrującym się jako bezrobotne. Zaostrzyć wymogi dotyczące poszukiwania pracy. Zapewnić egzekwowanie przepisu, zgodnie z którym odpowiednia oferta pracy nie musi być zgodna z zawodem wcześniej wykonywanym przez osobę bezrobotną. Złagodzić tempo wzrostu płac poprzez wprowadzenie dla osób podejmujących pierwszą pracę progu płacy minimalnej do 90% w drugim roku zatrudnienia.
- Rozważyć połączenie pośrednictwa pracy z obsługą zasiłków dla bezrobotnych i administracją pomocy społecznej w ramach jednej instytucji obsługującej interesantów, a przede wszystkim w celu wspólnego zarządzania tymi trzema funkcjami. Wzmocnić koordynację i automatyczną wymianę informacji pomiędzy lokalnymi urzędami pracy, przedsiębiorstwami, centrami doradztwa i instytucjami edukacyjnymi. Zwiększyć nakłady na publiczne służby zatrudnienia w celu pozyskania lepiej wykwalifikowanych pracowników i zadbać o lepsze zagospodarowanie środków pod kątem podstawowych zadań w zakresie pośrednictwa pracy. Wzmocnić funkcję koordynacyjną Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, tak by obejmowała promowanie stosowania najlepszych praktyk przez wprowadzenie zarządzania zadaniowego i systemu ocen porównawczych.
- Zracjonalizować aktywne polityki rynku pracy poprzez położenie większego nacisku na pomoc w poszukiwaniu pracy, doradztwo zawodowe i formy zatrudnienia z dużym udziałem szkoleń. Poprawić sposób opracowywania profili osób poszukujących pracy. Ograniczyć pasywną pomoc socjalną poprzez częściowe uzależnienie większej liczby świadczeń (np. dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem) od posiadania lub poszukiwania pracy. Poszerzyć zakres działania prywatnych agencji pośrednictwa pracy.

#### **Polityka względem konkretnych segmentów rynku pracy**

- Rozwijać sieć placówek opieki nad dziećmi, edukacji przedszkolnej i opieki długoterminowej. Ścisłe monitorować wpływ długiego urlopu macierzyńskiego na poziom zatrudnienia matek. Wprowadzić zindywidualizowany system opodatkowania. Przyspieszyć tempo podnoszenia wieku emerytalnego kobiet, np. osiągnąć poziom 67 lat w 2030 r. zamiast w 2040 roku.
- Zwiększyć udział praktyk zawodowych w programach kształcenia zawodowego i zwiększyć zaangażowanie partnerów społecznych. Zwiększyć dotacje dla pracodawców na pokrycie kosztów kształcenia i szkolenia zawodowego. Opracować rozległy i elastyczny system kształcenia ustawicznego.
- Zlikwidować stopniowo wszystkie przywileje różnych grup zawodowych, wyeliminować wszelkie formy wcześniejszej emerytury i zapobiec zwiększeniu atrakcyjności rent inwalidzkich względem emerytur. Stymulować zatrudnienie osób niepełnosprawnych poprzez obniżenie wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynoszącego 6% przy jednoczesnym podwyższeniu kar dla pracodawców, którzy nie osiągnęły wymaganego poziomu oraz poprawę systemu szkolenia i aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.
- Znieść zakaz zwalniania pracowników, którym pozostało do emerytury mniej niż cztery lata.

## **Bibliografia**

- Andrews D., Caldera Sánchez A., Johansson Å. (2011a), „Housing Markets and Structural Policies in OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 836, OECD Publishing.
- Andrews D., Caldera Sánchez A., Johansson Å. (2011b), „Towards a Better Understanding of the Informal Economy”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 873, OECD Publishing.
- Baranowska A., Gebel M., Kotowska I.E. (2011), „The role of fixed-term contracts at labour market entry in Poland: stepping stones, screening devices, traps or search subsidies?”, *Work, Employment and Society*, wyd. 25, nr 4.
- BERR (2012), *International Review of Leave Policies and Related Research*, P. Moss (ed.), Institute of Education University of London, Department for Business Enterprise & Regulatory Reform.
- Boulhol H., Sicari P. (2013a), „Labour market performance by age groups: a focus on France”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 1027, OECD Publishing.
- Boulhol H., Sicari P. (2013b), „Do the average level and dispersion of socio-economic background measures explain France's gap in PISA scores?”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 1028, OECD Publishing.
- Bzresinski M., Kostro K. (2010), „Income and consumption inequality in Poland, 1998–2008”, *Bank i Kredyt*, wyd. 41, nr 4.
- Budnik K.B. (2008), „Search Equilibrium with Migration: The Case of Poland”, *National Bank of Poland Working Paper*, nr 45.
- Bühn A., Montenegro C., Schneider F. (2010), „New estimates for the shadow economies all over the world”, *International Economic Journal*, wyd. 24, nr 4, s. 443–61.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011), *Młodzi 2011, Polska*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, październik.
- Dar A., Tzannatos Z. (1999), „Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations”, *Social Protection Discussion Paper*, nr 9901, The World Bank, Washington, D.C.
- Du Caju P., Gautier E., Momferatou D., Ward-Warmedinger M. (2008), „Institutional Features of Wage Bargaining in 23 European Countries, the US and Japan”, *ECB Working Papers*, nr 974, grudzień.
- Komisja Europejska (2012a), *Rural Development in the EU*, Statistical and Economic Information Report 2012, grudzień.
- Komisja Europejska (2012b), *Assessment of the 2012 national reform programme and convergence programme for Poland*, dokument roboczy służb Komisji, COM(2012)323.
- Komisja Europejska (2013), *Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Poland*, dokument roboczy służb Komisji, COM(2013)371.
- EWCO (2010), *Lack of eagerness among employers to train employees*, Europejskie Obserwatorium Warunków Pracy (European Working Conditions Observatory – EWCO), kwiecień.
- Fiori G., Nicoletti G., Scarpetta S., Schiantarelli F. (2012), „Employment Effects of Product and Labour Market Reforms: Are There Synergies?”, *Economic Journal*, wyd. 122, nr 558.
- Fujita M., Krugman P., Venables A.J. (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge: MIT Press.
- Golinowska S., Sowa A. (2010), „Development of the long term care in post-socialist countries, *International conference of evidence based policy in long term care*”, London School of Economics, 8–11 września, Londyn.
- Griffith R., Harrison R., Macartney G. (2007), „Product Market Reforms, Labour Market Institutions and Unemployment”, *Economic Journal*, wyd. 117, nr 519.
- Grotkowska G., Sztanderska U. (2008), „Labour market problems and public employment services capabilities – institutional aspects”, Frankfurt (nad Odrą), 18–19 kwietnia.
- Heckman J.J. (2008), „Schools, Skills, and Synapses”, *NBER Working Papers*, nr 14064.
- Heckman J.J., Carneiro P. (2003), „Human Capital Policy”, w *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy?*, J. Heckman i A. Krueger (red.), MIT Press, Cambridge, Mass.



- Iglicka K., Ziolk-Skrzypczak M. (2010), „EU Membership Highlights Poland's Migration Challenges”, *Migration Information Source*, wrzesień.
- IMF (2012), „Republic of Poland: 2012 Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, nr 12/162, lipiec.
- IMF (2013), „Republic of Poland: 2012 Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, nr 13/219, lipiec.
- Ingham H., Ingham M. (2011), „Job creation and labour market flexibility: miracle or mirage on the Polish labour market?”, *Industrial Relations Journal*, wyd. 42, nr 4.
- Jacobi L., Kluge J. (2007), „Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany”, *Journal for Labour Market Research*, wyd. 40, nr 1.
- James E. (2009), „Rethinking Survivor Benefits”, World Bank, *Social Protection and Labor Discussion Paper*, nr 928.
- Kaczmarczyk P. (2012), „Labour market impacts of post-accession migration from Poland”, *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD countries and the European Union*, Rozdział 7, OECD Publishing.
- Kaczmarczyk P., Okolski M. (2008), „Demographic and labour-market impacts of migration on Poland”, *Oxford Review of Economic Policy*, wyd. 24, nr 3.
- Kaluzna D. (2009), „Main Features of the Public Employment Service in Poland”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nr 80, OECD Publishing.
- Kierzenkowski R. (2008), „Bridging the housing gap in Poland”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 639, OECD Publishing.
- Kwiatkiewicz A. (2008), „Self-employment and bogus self-employment in the construction industry in Poland”, *Expert Report*, Projekt przeprowadzony przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej.
- Martin J.P., Grubb D. (2001), „What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies”, IFAU-Office of Labour Market Policy Evaluation, *Working Paper*, nr 14.
- Martinez-Fernandez C., Weyman T., Perek-Bialas J., Sagan I., Szukalski P., Stronkowski P. (2013), „Demographic Transition and an Aging Society: Implications for Local Labour Markets in Poland”, *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, nr 2013/08. OECD Publishing.
- Melo P.C., Graham D.J., Nolan R.B. (2009), „A Meta-Analysis of Estimates of Urban Agglomeration Economies”, *Regional Science and Urban Economics*, nr 39.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2008), *Employment in Poland, Security on a flexible labour market*, M. Bukowski (red.), Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz.
- Mroz B. (2010), „Migration into the Shadow: Unregistered Work in Poland”, mimeo, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Nurzynska I. (2012), „The rural development policy in Poland, synthetic picture of the new policy implementation results”, *Agricultural Economics and Rural Development, New Series*, rocznik IX, nr 2.
- O'Brien P., Paczynski W. (2006), „Poland's education and training: boosting and adapting human capital”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 495, OECD Publishing.
- OECD (2006a), *Fundamental Reform of Personal Income Tax*, OECD Tax Policy Studies, OECD Publishing.
- OECD (2006b), *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2006c), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, Norway, Poland and Switzerland*, wyd. 1, OECD Publishing.
- OECD (2007), *OECD Reviews of Tertiary Education: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2008a), *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2008b), „Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries”, *Employment Outlook*, Rozdział 2, OECD Publishing.
- OECD (2008c), *Jobs for Youth: United Kingdom*, OECD Publishing.
- OECD (2009), *Jobs for Youth: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2010a), *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD Publishing.

- OECD (2010b), *Learning for Jobs, Synthesis Report of the OECD Reviews of Vocational Education and Training*, OECD Publishing.
- OECD (2010c), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*, OECD Publishing.
- OECD (2011a), „Reducing barriers to parental employment”, *Doing Better for Families*, Chapter 4, OECD Publishing.
- OECD (2011b), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD Publishing.
- OECD (2012b), *Activating Jobseekers, How Australia Does It*, OECD Publishing.
- OECD (2012c), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing.
- OECD (2013a), *Going for Growth*, OECD Publishing.
- OECD (2013b), *Employment Outlook*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), „Detailed description of employment protection legislation, 2012–2013”, *Employment Protection Database*, <http://www.oecd.org/els/emp/All.pdf>.
- OECD (2013d), *It's All About People: Jobs, equality and trust*, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 29–30 maja, OECD Publishing.
- OECD (2013e), „Country Note: Poland”, *Education at a glance*, OECD Publishing, Paryż.
- OECD (2013f), *Education at a glance*, OECD Publishing, Paryż.
- OECD (2013g), „Giving Youth a Better Start: An Action Plan”, C(2013)49/REV1.
- OECD (2014), *Ageing and Employment Policies. Poland 2014. Working Better with Age*, OECD Publishing, w przygotowaniu.
- Okolski M., Topinska I. (2012), „Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe”, *Final Country Report, Poland*, w imieniu Komisji Europejskiej, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, kwiecień.
- PNB (2013), „Męcina: Time to Give Jobless a Real Chance”, wywiad z Wiceministrem Pracy, Jackiem Męcina, *Polish News Bulletin, Economic Review*, 29 marca.
- Polakowski M. (2012), *Youth Unemployment in Poland*, Friedrich Ebert Stiftung Study, listopad.
- Quintini G., Martin J.P., Martin S. (2007), „The Changing Nature of the School-to-Work Transition Process in OECD Countries”, *IZA Discussion Paper*, nr 2582.
- Rutkowski J. (2011), „Skills for Productivity and Competitiveness: The Employers' Perspective”, *Europe 2020 Poland: Fueling Growth and Competitiveness in Poland Through Employment, Skills and Innovation*, Rozdział 3, Technical Report, Bank Światowy.
- RWI (2005), „Study on the effectiveness of ALMPs”, Projekt badawczy dla Komisji Europejskiej, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, *Sprawozdanie końcowe*, 22 grudnia.
- Schneider F. (2013), „Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline”, mimeo.
- Trappmann V. (2011), „Precarious employment in Poland – a legacy of transition or an effect of European integration?”, *Emecon*, wyd. 1/2011.
- Venn D. (2012), „Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nr 131, OECD Publishing.
- Walewski M. (2011), „An Attempt to Measure the Trends in Shadow Employment in Poland”, *World Bank Policy Research Paper*, nr 5910.
- World Bank (2013), *Doing Business 2014, Economy Profile: Poland*, World Bank Group, Washington, D.C.
- World Economic Forum (2013), *Global Competitiveness Report 2013–2014*, World Economic Forum, Genewa.
- Zientara P. (2008), „A Report on the Polish Labor Market: An Insider-Outsider System”, *Industrial Relations*, wyd. 47, nr 3.

## Rozdział 2

### Wzmacnianie konkurencji

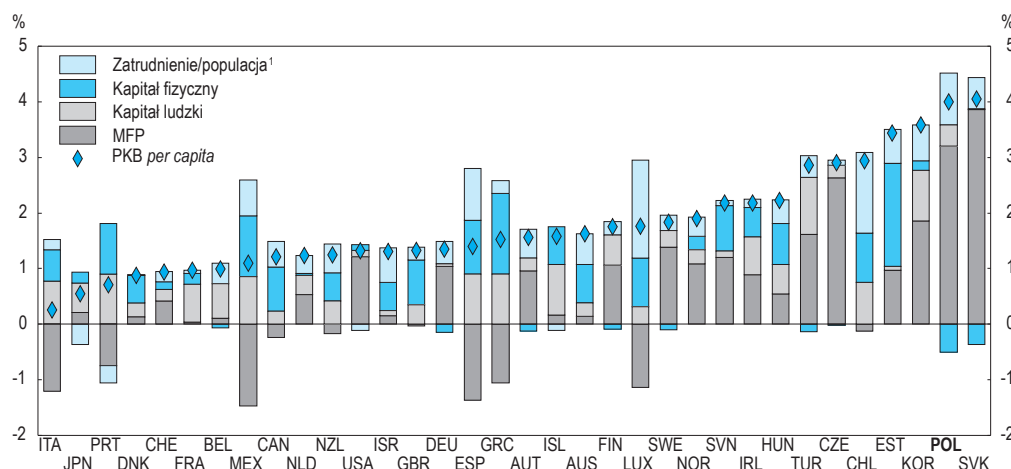
*W ciągu ostatniego dziesięciolecia produktywność gospodarki polskiej znacznie wzrosła, podjęto też wzmożone wysiłki na rzecz zmniejszenia ograniczeń regulacyjnych. Pomimo naprawde imponujących postępów skuteczna regulacja rynku produktowego jest wciąż trudniejsza niż w przypadku większości krajów OECD, po części ze względu na dość rozbudowaną biurokrację i stopień zaangażowania państwa w gospodarkę. Dalsza redukcja obciążeń biurokratycznych i wspieranie procesów prywatyzacyjnych na rynkach konkurencyjnych zwiększy konkurencyjność i będzie gwarantem neutralności, w szczególności w procesie udzielania zamówień publicznych. Poziom renty ekonomicznej w wielu sektorach wydaje się wysoki, a to ze względu na fakt, że rygorystyczne przepisy dotyczące wejścia na rynek, bariery regulacyjne i nieefektywne procedury upadłościowe powodują dość znaczącą skalę złej alokacji zasobów. Obecnie trwa proces deregulacji wybranych zawodów i usług, a rząd planuje dalsze ułatwienia w zakresie rejestracji firm i reformy procedur upadłościowych. Istnieje potrzeba dalszego wzmacniania niezależności regulatorów sektorowych w przemyśle sieciowych i kompetencji właściwego urzędu, ponieważ wysiłki na rzecz reform podejmowane w tych sektorach pozostają dość niejednolite. Kolejnym poważnym problemem jest dominująca rola firm o ugruntowanej pozycji oraz niezdolność regulatorów sektorów sieciowych do wprowadzenia równych warunków konkurencji w celu zapewnienia dostępu stron trzecich do infrastruktury sektorowej oraz umożliwienia wejścia na rynek nowym graczom w segmentach konkurencyjnych. Korzyści związane z posiadaniem statusu rolnika także spowalniają proces konsolidacji w sektorze rolnym.*

## Wzmacnianie konkurencji w celu stymulacji długoterminowego wzrostu

### Wyniki gospodarcze Polski w ostatnich latach są imponujące

Wzrost gospodarczy w Polsce charakteryzował się wysoką dynamiką już od początku procesu transformacji. Polska gospodarka jako jedyna w krajach OECD nie skurczyła się w czasie światowego kryzysu gospodarczego w latach 2007–2009. Realny wzrost PKB na mieszkańca w latach 2000–2012 wynosił średnio około 3,8% w stosunku do średniej OECD na poziomie 1,6%. Wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej (kraje CEECs) tylko Słowacja i Estonia osiągnęły podobny wynik.

Wykres 2.1. Średnia roczna dynamika PKP *per capita* w państwach OECD (2000–2011)



1. Aby mieć pewność, że luka procentowa składników PKB sumuje się do PKB na mieszkańca, dekompozycja dokonano w oparciu o różnice logarytmiczne, ponieważ dekompozycja jest mnożnikowa. PKB na jednego mieszkańca jest równy iloczynowi składników MFP, kapitału ludzkiego,  $(\text{kapitał fizyczny}/\text{PKB})^{1/2}$  i zatrudnienia / populacji.

Źródło: Johansson et al. (2013), "Long-Term Growth Scenarios", *OECD Economics Department Working Paper*, Nr 1000.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000077>

Tempo wzrostu obserwowane w ostatnim okresie jest w znacznym stopniu wynikiem wzrostu wydajności produkcji (wykres 2.1). Wzrost dochodów *per capita* można podzielić na skutki wykorzystania pracy czynnika (łącznie liczba przepracowanych godzin na osobę), intensywność wykorzystania kapitału fizycznego i kapitału ludzkiego oraz postępu technologicznego, czyli tak zwany *wzrost produktywności wieloczynnikowej* (MFP) (Johansson i in., 2013). Podczas gdy poprawa jakości kapitału ludzkiego i lepsze wykorzystanie nakładów pracy przyczyniły się do wzrostu dochodu na mieszkańca, to o poprawie standardu (poziomu) życia w dużej mierze decydował postęp w obszarze MFP. Spośród krajów OECD tylko Republika Słowacji odnotowała wyraźniejszy wzrost wydajności produkcji w tym okresie. Trwały wzrost produktywności w Polsce jest efektem przejścia z systemu centralnego planowania do gospodarki rynkowej i transferu technologii z zagranicy, związanego po części z rosnącą otwartością kraju na wymianę międzynarodową i jego obecnością w globalnych łańcuchach wartości (OECD, 2010a; IMF, 2013a). Jednocześnie niska kapitałochłonność działa wyraźnie hamująco na poziom dochodów *per capita*. Natomiast kilka innych krajów CEECs skorzystało

na wroście kapitałochłonności. Ujemny wkład intensywności wykorzystania kapitału fizycznego we wzrost MFP wynika częściowo z umiarkowanego poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) oraz ogólnie wysokiego poziomu obciążeń regulacyjnych wobec przedsiębiorstw i inwestycji (Égert i Kierzenkowski, 2013).

Niemniej jednak w roku 2012 dochód na jednego mieszkańca był nadal prawie 40% niższy niż średnia OECD, a to głównie z powodu obniżonej wydajności pracy, która była w ujęciu parytetu siły nabywczej o 39% mniejsza niż średnia dla krajów OECD (OECD, 2013a). Ponadto w perspektywie średnioterminowej proces wyrównywania różnicy w wydajności produkcji może zostać mechanicznie spowolniony za sprawą szybkiego starzenia się społeczeństwa, wynikającego z niskich wskaźników dzietności i systematycznego wydłużania oczekiwanej długości trwania życia.

### **Reformy strukturalne stymulujące wzrost konkurencyjności mogą podnieść tempo wzrostu i konkurencyjność w perspektywie długoterminowej**

Przyspieszenie sprzyjających wzrostowi konkurencyjności reform strukturalnych może mieć znaczące, długoterminowe pozytywne skutki dla wzrostu i konkurencyjności jako takiej. Polska zbliża się do granicy wydajności produkcji w wielu sektorach, a zwiększenie poziomu konkurencyjności może w takim kontekście okazać się szczególnie korzystne (Acemoglu i in., 2006). Rzeczywiście zdecydowane działania w zakresie tworzenia polityki prokonkurencyjnej oraz odpowiednie instytucje działające w tym obszarze mogą przyczynić się do wzrostu produktywności i konkurencyjności poprzez trzy główne kanały.

Po pierwsze, silniejsza presja konkurencyjna będzie zachęcać firmy do ciągłej poprawy ich wyników i sprawi, że najmniej efektywne firmy znikną z rynku. Wykazano na przykład, że silniejsza konkurencja firm importowych przyczynia się do wzrostu produktywności polskich firm w wyniku efektu realokacji (Goh i Javorcik, 2007). Niebezpieczeństwo utraty udziału w rynku na rzecz konkurentów może także zadziałać motywująco na wysiłki menedżerów (i pracowników) i skłonić firmy do przyjęcia lepszych praktyk zarządzania, umożliwiając jednocześnie ich właścicielom lepsze porównywanie i monitorowanie wyników pracy menedżerów (Nickell, 1996; Bloom i in. 2013).

Po drugie, silniejsze naciski ze strony konkurencji mogą zwiększyć innowacyjność, ponieważ konkurencja w większości sektorów wydaje się dość słaba (patrz poniżej). Wzrost konkurencji – z początkowo relatywnie dość niskiego poziomu – niejako wymusza na poszczególnych firmach modernizację swoich technologii i wprowadzenie innowacji (Aghion i in. 2005; Hashmi, 2013). Nowi gracze mogą konkurować z podmiotami okrzepłymi na danym rynku poprzez wprowadzenie najnowszych technologii i zmuszenie tych drugich do inwestowania w kapitał ludzki i fizyczny, przy czym samo ryzyko wejścia na rynek nowych firm może stanowić zachętę do zbliżenia się do granicy technologicznej (Alesina i in., 2005). Otwartość na konkurencję zagraniczną poprzez wymianę handlową i bezpośrednie inwestycje zagraniczne również zwiększa skalę transferu technologii w ramach przedsiębiorstw wielonarodowych, jak i umożliwia „rozlewanie” się tych technologii wśród lokalnych firm (Nicoletti i Scarpetta, 2005).

Po trzecie wreszcie, wydajność produkcji w Polsce może wzrosnąć dzięki występowaniu efektów rozlewania (ang. *spill-over effects*) pomiędzy poszczególnymi sektorami. Reformy rynku produktowego w przemyśle wydobywczym/wiertniczym nie tylko przyczynią się do podniesienia wydajności całego sektora, ale również wydajności w branżach korzystających z osiągnięć tego sektora (Javorcik, 2004; Goldberg i in., 2010). W najnowszych

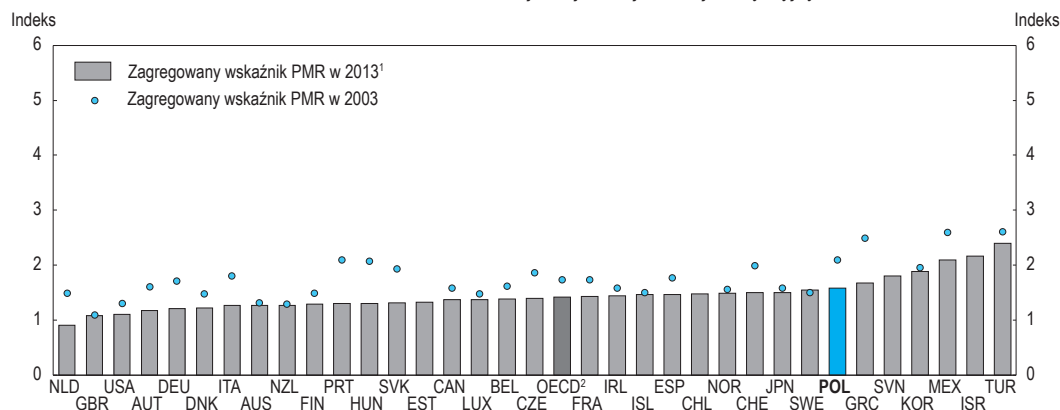
opracowaniach OECD wykazano, że Polska ma największy potencjał wśród krajów OECD, aby zwiększyć wydajność poprzez dostosowanie regulacji rynku produktowego w przemyśle sieciowych, dystrybucji detalicznej i usługach profesjonalnych do średniej trzech krajów OECD o najwyższym wskaźniku produktywności (Bourlès i in., 2010; Bouis i Duval, 2011). Choć powyższe dane szacunkowe należy interpretować z ostrożnością (OECD, 2013b), reformy prokonkurencyjne, zakładając ich szybkie wprowadzenie w życie, mogą przyczynić się do wzrostu wydajności produkcji w Polsce o 14% w perspektywie 10 lat.

### **Wskaźniki dotyczące rynku produktowego potwierdzają istotne możliwości poprawy**

W latach 2003–2013 Polska znacząco zmniejszyła obciążenia wynikające dla gospodarki z tytułu regulacji rynku produktowego (PMR), co potwierdza zagregowany wskaźnik PMR OECD (Koske i in., 2014). Jednak regulacje rynku produktowego nadal są o wiele bardziej uciążliwe niż średnio w krajach OECD, a w 2013 r. Grecja i Słowenia były jedynymi krajami UE, które miały bardziej rygorystyczny wskaźnik PMR (wykres 2.2).

Wykres 2.2. Regulacje rynku produktowego w krajach OECD (2003–2013)

Skala wskaźnika od 0 do 6, od najmniej do najbardziej restrykcyjnych



1. 2008 dla USA.

2. W średniej OECD nie uwzględniono Chile, Estonii, Izraela i Słowenii, dla których brakuje danych za rok 2003.

Źródło: OECD (2014), baza danych Przepisów Rynku Produktowego.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000096>

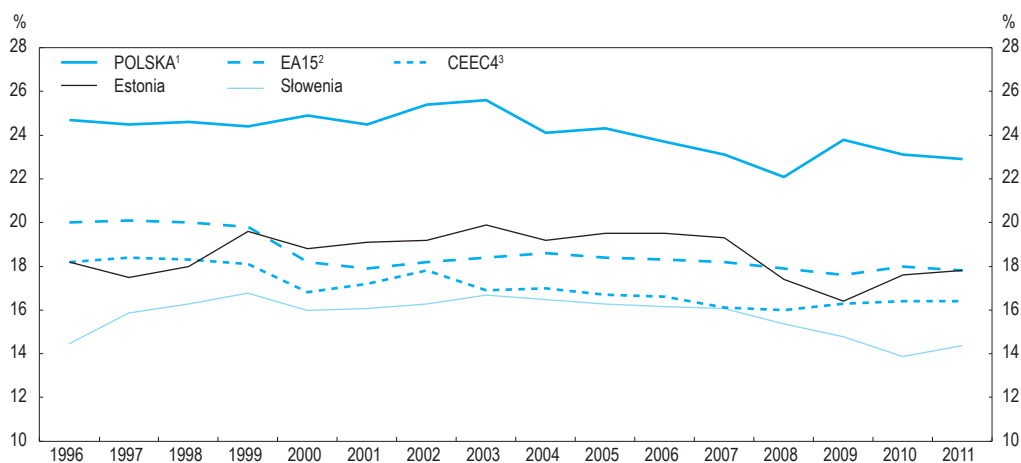
Postęp był znaczący, lecz dość nierównomiernie rozłożony w poszczególnych obszarach. Według wskaźników cząstkowych PMR polityka konkurencyjności w Polsce (bariery prawne, wyłączenia w prawie antymonopolowym, bariery dla konkurencji w sektorach sieciowych i w usługach) była drugim najmniej sprzyjającym rozwojowi konkurencji czynnikiem w 2003 roku, za to w roku 2013 wypadła lepiej od średniej dla krajów OECD. Podobnie zaangażowanie rządu w działalność gospodarczą, między innymi poprzez system sterowania i kontroli, znacznie spadło w latach 2003–2013. Równie imponująco zmniejszyły się jawne i ukryte bariery dla handlu i inwestycji, choć niemniej jednak pozostały one jednymi z największych w krajach OECD w 2013 roku. Z drugiej strony, postęp w zakresie redukcji barier dla przedsiębiorczości był dość umiarkowany, a Polska nadal plasuje się wśród najgorszych krajów OECD, jeśli chodzi o wszechobecność biurokracji, mierzoną wielkością obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność oraz skomplikowaniem procedur



regulacyjnych i administracyjnych. Co więcej, kontrola rządu nad gospodarką pozostaje jedną z najściślejszych wśród krajów OECD. Wskaźnik cząstkowy własności publicznej był najwyższy w OECD w 2013 r., mimo że program prywatyzacji uruchomiony w 2008 r. systematycznie obniża udział własności publicznej w gospodarce (patrz poniżej).

Inne wskaźniki koniunktury również wskazują, że obciążenia regulacyjne są nadal dość poważne i to pomimo znaczącej poprawy. Według badania Banku Światowego „Doing Business” w 2012 r. największy postęp osiągnięto w Polsce w zakresie ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej przez realizację czterech reform ułatwiających: zarejestrowanie samej firmy, płacenie podatków, egzekwowanie zapisów umów i ogłaszanie upadłości (Bank Światowy, 2012). Jednakże badanie to potwierdza też, że koszty administracyjne wynikające z obowiązujących przepisów nadal stanowią znaczny ciężar dla przedsiębiorstw: tylko dziewięć krajów OECD wypadło pod tym kątem gorzej od Polski w 2013 r. (Bank Światowy, 2013). Szczególnie przeciąga się sam proces rejestracji firmy i rozpoczęcia działalności gospodarczej. W badaniu zidentyfikowano cztery procedury, które trzeba w tym celu przejść, a cały proces trwa prawie miesiąc. Reforma tejże procedury zaakceptowana przez rząd na początku 2014 r. powinna skrócić czas rejestracji do siedmiu dni (Ministerstwo Sprawiedliwości, 2014). Dla porównania – procedura rejestracji firmy w Nowej Zelandii trwa zaledwie jeden dzień. Ponadto Polska nadal pozostaje w tyle za większością krajów OECD pod względem złożoności systemu podatkowego, trudności w ogłaszaniu upadłości lub uzyskaniu podłączenia energii elektrycznej do nowej firmy (Bank Światowy, 2013).

Wykres 2.3. Poziom siły rynkowej przedsiębiorstwa (PCM) w całej gospodarce w okresie 1996–2011



1. Indeks Lerner'a uwzględniający formy samozatrudnienia: zakłada się, że osoby samozatrudnione zarabiają – z wyjątkiem sektora rolniczego – średnią krajową dla danego sektora. Dla każdego kraju zastosowano następujący wzór:  $PCM = [VA - \sum_i (LABR_i - LABR_i / EMP_i \times SELF_i) - LABR_a] / OUTPUT$ , gdzie  $i$  oznacza sektor (z wyjątkiem rolnictwa),  $VA$  to wartość dodana,  $LABR$  to koszty pracy,  $LABR_a$  to koszty pracy w rolnictwie,  $EMP$  to zatrudnienie,  $SELF$  to samozatrudnienie, a  $OUTPUT$  to wysokość produkcji. Koszty pracy nie są przypisane do znacznego udziału pracujących na własny rachunek (samozatrudnionych) w rolnictwie (ponad 90% w Polsce), co sugeruje, że średnie koszty pracy na podstawie umowy byłyby słabym wyznacznikiem kosztów samozatrudnienia.
2. EA15 nie obejmuje Irlandii, dla której brak danych.
3. CEEC4 nie obejmuje Polski.

Źródło: baza danych Eurostatu – rachunki narodowe i obliczenia OECD.

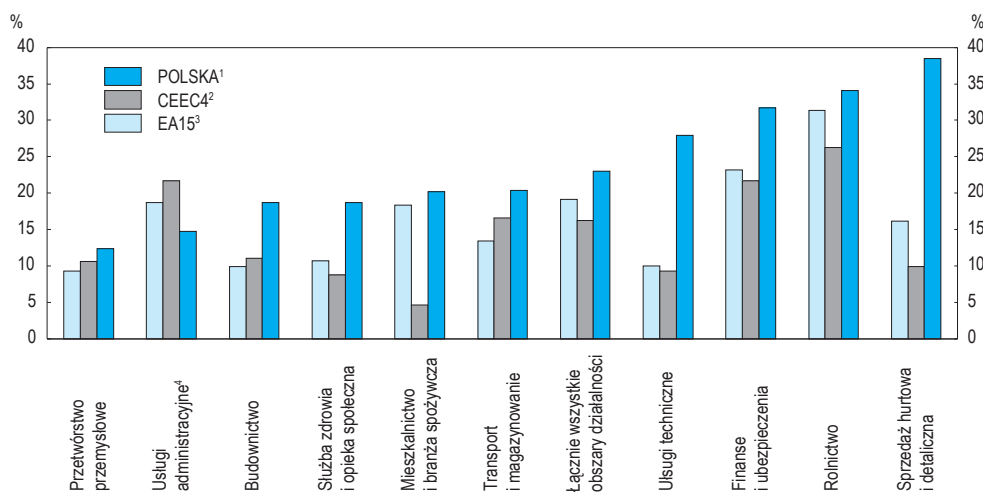
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000115>



Wyniki rynkowe wskazują zarówno na istnienie poważnych przeszkód dla swobodnego rozwoju konkurencji, jak i na potencjał poprawy wyników gospodarczych poprzez wprowadzenie silniejszej dyscypliny rynkowej. Poziom siły rynkowej przedsiębiorstwa (PCM lub indeks Lerner), będący przybliżeniem narzutu na koszty krańcowe i stopnia konkurencji na rynku produktowym (Nickell 1996; Aghion i in., 2005 i 2012; Boulhol 2010), uwypukla jeszcze bardziej znaczenie przepisów ograniczających konkurencję w Polsce. Faktycznie, średnia PCM na poziomie 23 punktów procentowych jest od 5 do 7 punktów procentowych wyższa w Polsce niż w innych krajach regionu (wykres 2.3). Wskaźniki PCM w Polsce spadły nieznacznie od 2003 roku, ale ich średni poziom w 2011 r. pozostał i tak o 5 punktów procentowych wyższy niż średnia dla 15 krajów „założycieli” strefy euro (EA15).

Struktura międzysektorowa wskaźników PCM w Polsce jest podobna do występującej w innych krajach CEE (Węgier, Czech i Słowacji) oraz krajach EA15, ale ich poziom jest wyższy we wszystkich sektorach, z wyjątkiem usług administracyjnych (wykres 2.4). Stosunek ceny do kosztów przeciętnych zależy od poziomu konkurencji i technologii produkcji właściwych dla danego sektora, jak opisano to na przykładzie korzyści skali i kosztów stałych. Zgodnie z oczekiwaniami wskaźniki PCM są niskie w sektorze przetwórstwa przemysłowego, ponieważ konkurencja zagraniczna przyczynia się do zmniejszenia marż. Marże są natomiast szczególnie wysokie w sektorach zorientowanych na rynek wewnętrzny i podlegających ochronie.

Wykres 2.4. Poziom siły rynkowej przedsiębiorstwa (PCM) w Polsce i krajach referencyjnych w latach 2008–2011



1. Zakłada się, że osoby samozatrudniające się uzyskują – z wyjątkiem sektora rolniczego – średnie wynagrodzenia dla danego sektora. Sektory, których udział w zatrudnieniu w Polsce jest niższy niż 2% zatrudnienia – głównie działalność publiczna (edukacja, administracja publiczna i obrona) – nie zostały uwzględnione.
2. CEEC4 nie obejmuje Polski.
3. EA15 nie obejmuje Irlandii, dla której brak danych.
4. Obejmuje: działania w sferze zasobów ludzkich, administrację biurową, działania w zakresie ochrony, obsługi budynków, usługi biur podróży, usługi wynajmu i leasingu pojazdów samochodowych, artykuły użytku osobistego i domowego, maszyny i urządzenia, a także własność intelektualną.

Źródło: baza danych krajowych Eurostat i wyliczenia OECD.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000134>

Niedawno w Polsce wdrożono szeroką deregulację usług profesjonalnych, która powinna przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności w tym sektorze (patrz poniżej). Jednak wpływ presji konkurencyjnej w pozostałych sektorach chronionych pozostanie najprawdopodobniej dość niski. W szczególności, średni poziom narzutu w dystrybucji hurtowej i detalicznej jest o 29 punktów procentowych wyższy od średniej dla innych krajach CEEC4 i 22 punktów procentowych wyższy od poziomu obserwowanego w grupie państw EA15. Oznacza to, że pomimo rosnącej penetracji sieci handlowych oraz e-handlu konkurencja w branży hurtowej i detalicznej pozostaje niska. Faktycznie przepisy dotyczące handlu detalicznego są równie restrykcyjne, jak w Danii i Francji. Najbardziej rygorystyczne obostrzenia dotyczą wydawania pozwoleń na tworzenie nowych punktów handlowych, co sugeruje, że obecnie obowiązujące regulacje mają na celu ochronę firm już działających na rynku.

## Polityka mająca na celu udoskonalenie ram regulacyjnych i zwiększenie konkurencyjności na rynku produktowym

Biorąc pod uwagę wysoki poziom regulacji i niski poziom konkurencji mierzone wskaźnikami polityki i indeksem Lerner'a, dalsze zwiększanie dyscypliny rynkowej może przynieść duże długoterminowe korzyści dla ogólnego wzrostu produktywności. Podczas gdy własność publiczna wciąż jest bardzo powszechna, na zwiększenie konkurencyjności może wpłynąć pozytywnie uproszczenie i racjonalizacja pomocy publicznej oraz wzmocnienie kompetencji i niezależności urzędu ds. konkurencji. Wzmocnienie pozycji konsumentów w ramach egzekwowania przepisów w zakresie konkurencji, ograniczenie biurokracji, reforma nieefektywnych procedur upadłościowych, a także zwiększenie przejrzystości i potencjału w zakresie procedur zamówień publicznych również mogą zwiększyć presję konkurencyjną i w konsekwencji usprawnić alokację zasobów.

### *Szeroka własność państwowa przeszkodą dla konkurencyjności*

Wśród ekonomistów panuje dość powszechna zgoda, że przejście od własności państwowej do własności prywatnej przyczynia się zwykle do poprawy efektywności i rentowności, zwłaszcza w obszarach, w których presja konkurencyjna może być silna (Megginson i Netter, 2001). Prywatyzacja może przyczynić się do poprawy wydajności produkcji i alokacji zasobów w całej gospodarce. Po pierwsze, własność prywatna ułatwia i zwiększa motywację do monitorowania wydajności kadr kierowniczych, w oparciu na przykład o ceny akcji i obligacji, ponieważ właściciele mogą wykorzystać zysk do osiągnięcia poprawy wyników, podczas gdy w przedsiębiorstwach państwowych (SOE's) wyższe zyski należą do podatników, którzy nie mają bezpośredniej kontroli nad takimi przedsiębiorstwami. Niebezpieczeństwo wrogiego przejęcia, ogłaszanie upadłości i konkurencyjny rynek dla menadżerów w sektorze prywatnym może jeszcze bardziej motywować managerów firm do osiągnięcia celów w zakresie maksymalizacji zysku wyznaczonych przez właścicieli sprywatyzowanych firm, a nie do zawyżania kosztów poprzez tak zwaną „nieefektywność typu X”. Natomiast firma będąca własnością państwową może uzyskać domniemane gwarancje państwowe wpływające na pewne złagodzenie ograniczeń budżetowych.

Po drugie, własność prywatna ogranicza politykom i grupom nacisku możliwość wypaczenia alokacji zasobów. Polskie związki zawodowe mają wielkie wpływy polityczne w górniczych i transportowych przedsiębiorstwach państwowych, co stwarza ryzyko potencjalnego „kolesiostwa” (Capobianco i Christiansen, 2011). W przypadku niektórych przedsiębiorstw

państwowych również wykazano, że ich przewaga konkurencyjna wynika tylko z racji bliskich związków z lokalnymi władzami (OECD, 2009a). Mogą one otrzymywać dotacje, bezpośrednio lub ukryte, w oparciu o określone zapisy prawne i zawarte w procedurach administracyjnych lub też w procesie zamówień publicznych (patrz poniżej). Dotacje te mogą mieć całkiem realny wpływ na koszt kapitału firm prywatnych, ewentualnych przejęć i prawdopodobieństwo bankructwa, a w konsekwencji mogą wpływać na całościowe obciążenie podatkowe.

Jednak prywatyzacja nie zawsze stanowi skuteczną odpowiedź. Przykładowo przemysł sieciowy charakteryzuje się pewnymi istotnymi elementami monopolu naturalnego; a próby regulacji potężnych sprywatyzowanych monopolii stanowią poważne wyzwanie związane z niebezpieczeństwem „przechwycenia” regulacji. Wpływ polityczny może również być odczuwalny w sytuacji, jeśli regulator danego sektora nie jest niezależny od rządu. Co więcej, pionowe oddzielenie potencjalnie konkurencyjnych elementów i segmentu monopolu naturalnego, a następnie prywatyzacja elementów konkurencyjnych może doprowadzić do wystąpienia problemu agencji. Z jednej strony regulator sektora może ustalić ceny dostępu na poziomie niepokrywającym kosztów sieciowych, a tym samym zniechęcić do podejmowania inwestycji; z drugiej strony ceny mogą być ustalone na zbyt wysokim poziomie i doprowadzić do powstania nadwyżki zdolności produkcyjnych. Wzmocnienie niezależności i potencjału regulatora sektorowego może zmniejszyć ryzyko pojawienia się przechwycenia regulacyjnego, nacisków politycznych i problemów agencji (Nicoletti i Scarpetta, 2003 i 2005).

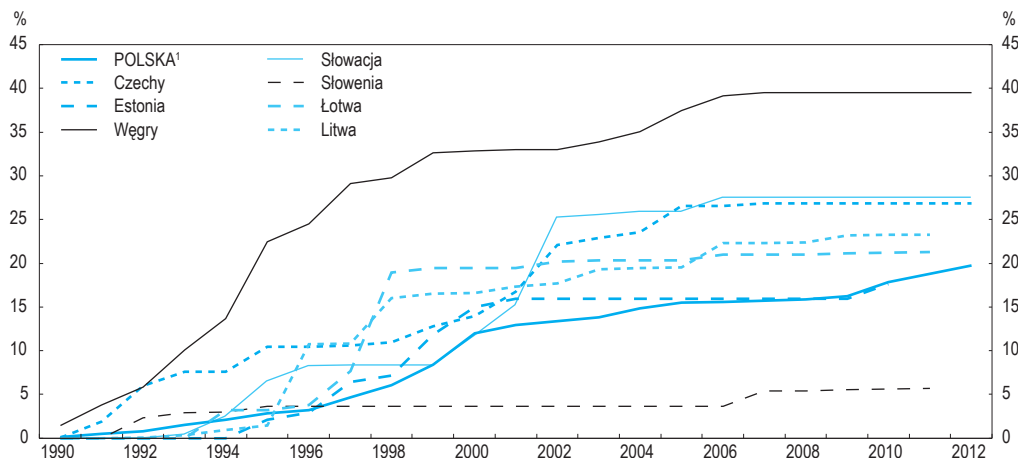
### ***Własność państwowa nadal jest dość powszechna***

Od chwili rozpoczęcia procesu transformacji Polska pozostaje w tyle za innymi krajami CEE pod względem „skumulowanej” prywatyzacji (wykres 2.5). W rezultacie, własność publiczna należy Polsce do najbardziej rozpowszechnionej spośród krajów OECD według wskaźnika PMR OECD (wykres 2.6). Warunkiem wstępnym dla stworzenia równości szans konkurencyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami państwowymi i firmami prywatnymi jest przynajmniej komercjalizacja tych pierwszych tak, aby przepisy dotyczące konkurencji, zamówień i procedur upadłościowych miały zastosowanie w równym stopniu do firm państwowych i prywatnych (OECD, 2009a i 2012a). Restrukturyzacja sektora korporacyjnego i proces prywatyzacji miały skromne początki po 1992 roku, aby nabrać tempa pod koniec lat 1990., m.in. dzięki uruchomieniu programu powszechnej prywatyzacji pod koniec 1994 roku (OECD, 2010a). W roku 1990 na rynku istniało około 8 500 przedsiębiorstw państwowych. Do roku 2012 sprywatyzowano 2300, zlikwidowano 1900, a około 1800 skorporatyzowano i skomercjalizowano, podczas gdy mniej niż 400 aktywnych przedsiębiorstw pozostaje w rękach państwa (Ministerstwo Skarbu Państwa, 2013a; OECD, 2013c).

Polski rząd odgrywa ważną rolę w wielu potencjalnie konkurencyjnych sektorach gospodarki. Faktycznie Polska zajęła 6. miejsce wśród krajów OECD pod względem udziału pracowników przedsiębiorstw państwowych w zatrudnieniu ogółem w 2008 r. (Christiansen, 2011). Największe polskie przedsiębiorstwa państwowe, które znalazły się w rankingu Forbes Global, generują sprzedaż na poziomie odpowiadającym ponad 12% dochodu narodowego brutto, ich zyski osiągają 1,3% dochodu narodowego brutto (DNB), a ich wartość rynkowa wynosi około 15% dochodu narodowego brutto (Kowalski et al., 2013). Norwegia jest jedynym krajem OECD, który osiągnął wyższe wyniki, a to ze względu na duży sektor naftowy (tabela 2.1). Co więcej, własność publiczna występuje nie tylko w specyficznych branżach, głównie w sektorach sieciowych – jak ma to miejsce w wielu innych krajach OECD. W 2008 r.

w przetwórstwie przemysłowym działało bowiem ponad 200 przedsiębiorstw państwowych zatrudniających łącznie około 80 000 osób, ponad 100 państwowych firm wydobywczych i prawie 30 państwowych spółek działających na rynku nieruchomości (Christiansen, 2011).

Wykres 2.5. Relacja skumulowanych przychodów z prywatyzacji do PKB



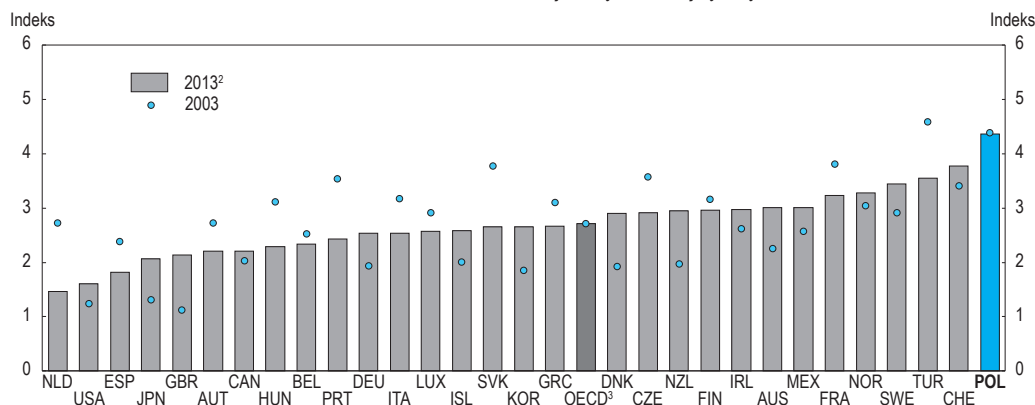
1. Przychody z prywatyzacji są obliczane jako procent PKB w danym roku, a następnie przedstawiane jako wartość skumulowana dla poszczególnych lat.

Źródło: baza danych prywatyzacyjnych Banku Światowego 1990–2008, Wskaźniki Światowego Rozwoju, raporty MFW Artykuł IV i baza CESIFO DICE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000153>

Wykres 2.6. Własność publiczna w gospodarce, wskaźniki PMR (2003 i 2013)

Skala wskaźnika od 0 do 6, od najniższych do najwyższych<sup>1</sup>



1. Wskaźnik własności publicznej OECD mierzy wielkość własności publicznej w 30 sektorach, zakres własności państwowej w sektorach sieciowych oraz poziom kontroli publicznej w przedsiębiorstwach, w których państwo posiada swoje udziały. Wskaźnik bazuje na danych jakościowych, na przykład takich jak obecność lub nieobecność firmy państwowej w danym sektorze. Mierzy wielkość własności publicznej w różnych sektorach, a nie w skali ilościowej udziału własności publicznej w gospodarce.
2. 2008 dla USA.
3. W średniej OECD nie uwzględniono Chile, Estonii, Izraela i Słowenii, dla których brakuje danych za rok 2003.

Źródło: OECD (2014), baza danych Regulacji Rynku Produktowego.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000172>

Tabela 2.1. Sprzedaż, zyski, aktywa i wartość rynkowa przedsiębiorstw państwowych jako % DNB, Forbes Global 2000

	Sprzedaż	Zyski	Wartość rynkowa
Norwegia	25,0	2,1	25,9
Polska	12,4	1,3	14,8
Francja	7,9	0,4	7,1
Korea	6,8	0,2	4,0
Irlandia	6,5	-1,9	0,3
Grecja	5,8	0,4	3,8
Czechy	5,6	1,3	13,1
Szwecja	3,4	0,7	8,1
Finlandia	3,3	0,7	10,6
Szwajcaria	3,1	0,6	7,1
Wielka Brytania	2,8	-0,1	3,2
Stany Zjednoczone	2,7	-0,1	0,4
Belgia	2,6	0,9	2,9
Austria	1,1	0,1	3,1
Turcja	0,7	0,1	0,4
Japonia	0,5	0,0	0,8
Włochy	0,4	0,0	0,2
Niemcy	0,1	0,0	0,2

Źródło: Kowalski i in. (2013), „Przedsiębiorstwa państwowe: Konsekwencje handlowe i polityczne”, *OECD Trade Policy Papers*, nr 147.

Częściowa prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych stawia kolejne wyzwania przed konkurencją w Polsce, gdzie rząd często decydował się wprowadzać je na giełdę papierów wartościowych przy jednoczesnej sprzedaży udziałów mniejszościowych i większościowych w dość rozproszony sposób. Sam sposób prywatyzacji ma dość znaczące implikacje dla poprawy efektywności, ponieważ na wiele sposobów motywuje on managerów do restrukturyzacji przedsiębiorstwa (Djankov, 1999). Podczas gdy w Europie Środkowo-Wschodniej ogólny wpływ prywatyzacji na wydajność produkcji jest ogólnie uznawany za pozytywny, to skoncentrowana struktura własności prywatnej zdaje się przynosić lepsze wyniki gospodarcze w porównaniu z rozproszoną własnością prywatną, prawdopodobnie dlatego, że zapobiega zachowaniu przez państwo ścisłej kontroli nad danym przedsiębiorstwem, nawet jeśli pozostaje ono właścicielem mniejszościowym (Estrin i in., 2009). W Polsce instytucja „złotej akcji” z roku 2005, dzięki któremu Skarb Państwa mógł utrzymywać ze względu na interes publiczny uprzywilejowaną pozycję w strategicznych przedsiębiorstwach kontrolowanych przez państwo, została uchylona w 2010 roku, gdyż Komisja Europejska uznała ją za sprzeczną z prawem UE (OECD, 2010a). Państwo utrzymało jednak w Polsce pakiet kontrolny w wielu przedsiębiorstwach dzięki zachowaniu pozycji właściciela większościowego lub dużego właściciela mniejszościowego. Taka forma kontrolowanej przez państwo prywatyzacji może przyczynić się do poprawy produktywności w znacznie mniejszym zakresie niż pełna prywatyzacja. W istocie firmy kontrolowane przez państwo mogą skorzystać z tych samych zakłóceń konkurencji w stosunku do firm prywatnych co przedsiębiorstwa państwowe wobec firm prywatnych.

#### **Zaangażowanie rządu w gospodarkę prawdopodobnie pozostanie wysokie**

Rząd wprowadził w życie ambitne plany prywatyzacyjne w latach 2008–2011 zakładające sprzedaż około 800 firm, a także w latach 2012–2013 i proces ten nadal trwa. Proces prywatyzacji znacząco przyspieszył w latach 2010–2011, przyczyniając się do zwiększenia przychodów

prywatyzacyjnych z 0,2% PKB w 2008 r. do 1,0% w 2011 r. Oczekiwane są dodatkowe przychody w latach 2013–2014 w wysokości ok. 0,2% PKB rocznie. Rząd uznał jednak prawie 50 przedsiębiorstw państwowych za strategicznie ważne i zamierza utrzymać w nich przewagę własności państwowej lub sprzedać transze w taki sposób, aby móc zachować kontrolę przy rozproszonej strukturze własności (Ministerstwo Skarbu Państwa, 2013b). Przedsiębiorstwa państwowe należące do tej grupy działają głównie w sektorze energetycznym, finansowym i wydobywczym (górnictwem). W tabeli 2.2 poniżej przedstawiono wybraną listę. Rząd chce utrzymać kontrolę również nad tymi firmami w przemyśle chemicznym i górnictwem, które nie są uznane za strategicznie ważne dla interesu państwa.

Tabela 2.2. Państwo zamierza utrzymać kontrolę nad wybranymi przedsiębiorstwami państwowymi nawet w perspektywie długoterminowej

Lista wybranych przedsiębiorstw będących własnością państwa, w których państwo zamierza zachować pakiet kontrolny

Firma	Sektor	Własność państwowa	Docelowa własność
		w roku 2013	państwowa
		Procent	
<b>Firmy strategiczne</b>			
PGE	Energetyka	62	50
Tauron	Energetyka	30	25
PKO BP	Bankowość	31	25
PZU	Ubezpieczenia	35	25
KGHM	Wydobycie metali	32	32
PGNiG	Ropa naftowa i gaz	72	72
PKN Orlen	Ropa naftowa i gaz	28	28
Grupa Lotos	Ropa naftowa i gaz	53	53
<b>Zachowanie kontroli nad firmami niestrategicznymi</b>			
Grupa Azoty	Przemysł chemiczny	33	33
JSW	Górnictwo – węgiel	56	34
Kompania Węglowa – NL	Górnictwo – węgiel	100	50
Katowicki Holding Węglowy – NL	Górnictwo – węgiel	100	50
<b>Wycofanie się z firm niestrategicznych</b>			
Ciech	Przemysł chemiczny	39	0
ENEA	Energetyka	52	0
WSE	Sektor finansowy	35	0
PHN S.A.	Nieruchomości	75	0
Energa – NL	Energetyka	84	0
Weglokoks – NL	Handel – węgiel	100	0

Źródło: Ministerstwo Skarbu Państwa (2013b), Polska: Pan prywatyzacji i potencjał inwestycyjny, czerwiec.

Pod koniec 2012 roku premier zapowiedział utworzenie Programu „Inwestycje Polskie”, którego celem jest wykorzystanie przyszłych przychodów z prywatyzacji (a także aktywów rządowych, w tym holdingów przedsiębiorstw państwowych) do współfinansowania inwestycji w infrastrukturę, szacowanych na około 30% PKB, a także w sektory: chemiczny, energetyczny, transportowy i telekomunikacyjny (Ministerstwo Skarbu Państwa, 2013). O ile program taki może być uzasadniony potrzebą wyjścia naprzeciw niedoskonałościom rynku, w znaczeniu słabej dostępności rynkowej długoterminowych ram finansowania dla projektów infrastrukturalnych, co mogłoby przełożyć się na stymulowanie wzrostu gospodarczego, może to również oznaczać dalsze zaangażowanie państwa w wybranych konkurencyjnych sektorach gospodarki.

Utrzymanie większościowego pakietu własności państwowej w niektórych firmach działających w konkurencyjnych segmentach gospodarki może ograniczyć potencjalne korzyści wynikające z planów prywatyzacyjnych przewidzianych na lata 2008–2011 oraz 2012–2013. W sytuacji, kiedy rząd zamierza poprawić efektywność tych firm bardziej poprzez



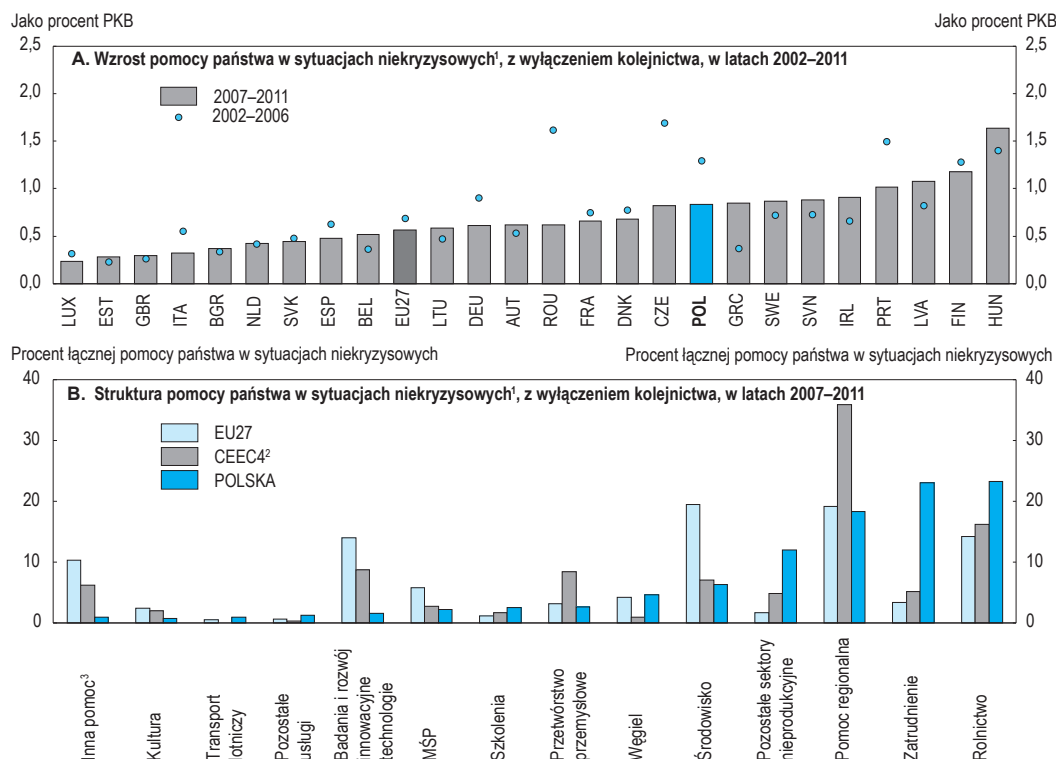
zwiększenie obowiązujących standardów ładu korporacyjnego niż poprzez prywatyzację, to wprowadzenie zmian na liście priorytetów rządu może w dość prosty sposób doprowadzić do odwrócenia tych pozytywnych trendów i może wpłynąć na niezależność zarządów firm. Przykładowo, zupełnie niedawno Skarb Państwa wyraził wolę zacieśnienia kontroli nad wieloma przedsiębiorstwami państwowymi poprzez ich rady nadzorcze (Polish News Bulletin, 2013b). Podsumowując, rząd powinien znacznie zmniejszyć zaangażowanie własności państwowej na rynkach konkurencyjnych, takich jak instytucje finansowe, firmy wydobywcze/górnictwo i chemiczne, przy jednoczesnym zapewnieniu należytych standardów zarządzania i ładu korporacyjnego w pozostałych przedsiębiorstwach państwowych.

### ***Pomoc publiczna powinna być lepiej ukierunkowana i poddawana systematycznej ocenie***

Pomoc publiczna, w tym różne formy dotacji i preferencji podatkowych skierowane do konkretnych sektorów i firm, może również przyczynić się do zakłócenia swobodnego rozwoju konkurencji. Do najczęściej wykorzystywanych form pomocy państwa należą ulgi podatkowe i dotacje, które w roku 2011 stanowiły około 97% pomocy (UOKiK, 2012). Pomoc publiczna odnotowana przez Komisję Europejską wydaje się dość wysoka jak na standardy europejskie, choć jej udział w PKB zmniejszył się w latach 2002–2011 (wykres 2.7, panel A). Przepisy w zakresie udzielania pomocy publicznej w Polsce są spójne z prawodawstwem UE. Zakazana jest pomoc zakłócająca konkurencję, natomiast dozwolone są pewne wyjątki – dotyczy to ratowania upadających przedsiębiorstw, restrukturyzacji zagrożonych sektorów i regionów, wspierania rozwoju MŚP oraz wspierania zatrudnienia i kształcenia przez całe życie (kształcenia ustawicznego). W celu zapewnienia równej konkurencji o planowanych programach pomocy publicznej lub zmianach warunków jej wykorzystania należy powiadomić Komisję Europejską. Jedyne wyjątki to pomoc przyznawana w ramach tak zwanych wyłączeń blokowych i pomocy *de minimis*. Wyłączenia blokowe mają na celu wspieranie tworzenia miejsc pracy, rozwój konkurencyjności i MŚP, które są uważane za zgodne z zasadami pomocy publicznej, bez konieczności uprzedniej każdorazowej notyfikacji (powiadomienia). Łączna wartość pomocy *de minimis* dla jednego beneficjenta nie może przekroczyć równowartości 200 tys. euro brutto (w sektorze transportu drogowego – 100 tys. euro) w okresie 3 lat kalendarzowych.

Pomoc publiczna może przyczynić się do korekty zakłóceń rynkowych oraz zwiększenia wzrostu gospodarczego i wydajności, ale może także ulegać presji grup nacisku i prowadzić do błędnej alokacji zasobów (OECD, 2010b; Aghion i in., 2012). Na poziomie zagregowanym pomoc ta zdaje się mieć na celu utrzymanie sektora rolnego i zachowanie poziomu zatrudnienia, zwłaszcza w przypadku osób niepełnosprawnych, natomiast wsparcie dla badań i rozwoju oraz innowacji, a także pomoc w zakresie ochrony środowiska odgrywa mniejszą rolę niż w krajach UE-27 i pozostałych krajach CEEC4s (wykres 2.7, panel B). Na poziomie mikroekonomicznym pomoc publiczna zdaje się również nieco rozproszona wśród instytucji przyznających granty i beneficjentów tychże grantów. Faktycznie za „alokowanie” pomocy publicznej odpowiedzialnych jest wiele organizacji. W 2011 r. 831 organizacji, w tym ministerstw, instytucji publicznych i samorządów lokalnych (389) przyznało pomoc publiczną około 81 000 beneficjentom (UOKiK, 2012). Choć Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów skrupulatnie rejestruje przyznawaną pomoc, jej rozproszenie wskazuje, że zmniejszenie liczby instytucji jej udzielających może zwiększyć efektywność kosztową i ułatwić monitoring oraz ocenę ekonomiczną przedmiotowej pomocy.

Wykres 2.7. **Pomoc publiczna w sytuacjach niekryzysowych jest wysoka jak na standardy europejskie i ukierunkowana na rolnictwo i zatrudnienie**



1. Pomoc publiczna w sytuacjach niekryzysowych nie obejmuje kryzysu finansowego i tymczasowej pomocy ramowej przyznanych w latach 2008–2011. Dotyczy to działań zatwierdzonych na mocy decyzji Komisji Europejskiej lub działań realizowanych przez państwa członkowskie w ramach wyłączenia blokowego. Nie obejmuje działań, które nie faworyzują określonych przedsiębiorstw lub sektorów, a także dotacji publicznych, które nie wpływają na wymianę handlową lub/i nie zakłócają konkurencji.
2. CEEC4 to nieważona średnia dla Węgier oraz Czech i Słowacji.
3. Inna pomoc zawiera w sobie pozostałe formy pomocy stanowiące mniej niż 1% wartości pomocy udzielonej w Polsce.

Źródło: Komisja Europejska (2012c), "Facts and figures on State aid in the EU Member States", *dokument roboczy służb Komisji*, Nr 778.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000191>

Kolejnym dość ważkim problemem związanym z pomocą publiczną w Polsce jest brak oceny jej skutków ekonomicznych, które mogą obejmować także zakłócenia konkurencji. Wpływ istniejącej pomocy publicznej winien być dokładnie przeanalizowany, a wszelkie dodatkowe formy pomocy powinny być przeznaczane na likwidację konkretnych zakłóceń w funkcjonowaniu rynku, minimalizowanie ryzyka moralnego i zagrożenia związanego z negatywną selekcją, a także zapobieganie zakłóceniom konkurencji lub wypieraniu finansowania prywatnego. Jednym z ważnych tego przykładów jest program Specjalnych Stref Ekonomicznych (SSE). W Polsce od 1994 roku inwestorzy korzystają z licznych ulg w zamian za zlokalizowanie swojej działalności w 14 SSE w ramach polityki regionalnej mającej na celu przeciwdziałanie wysokiej stopie bezrobocia strukturalnego w wybranych obszarach peryferyjnych. Korzyści obejmują ulgi podatkowe, pomoc w załatwianiu niezbędnych formalności, dostępność gruntów w cenie niższej od rynkowej oraz zwolnienia z podatku od nieruchomości (OECD, 2010a). Zakończenie realizacji programu SSE zostało niedawno przesunięte

z roku 2020 na rok 2026. Jednakże skutki ekonomiczne działania stref nie zostały jeszcze ocenione, a sam program był krytykowany przez Ministerstwo Finansów za nieskuteczność w stymulowaniu wzrostu gospodarczego w regionach (Ministerstwo Finansów, 2013). Choć sam program mógł okazać się częściowo skuteczny w przyciągnięciu inwestycji zagranicznych i wiązać się z konkurencją podatkową ze strony Węgier, Czech i Słowacji, to może on generować wysoki efekt jałowej straty poprzez zakłócenia konkurencji (OECD, 2010a). Faktycznie dowody empiryczne dotyczące wpływu takich stref ekonomicznych we Francji i Wielkiej Brytanii są niejednoznaczne. To sugeruje, że mogą one w niektórych przypadkach być opłacalne, natomiast w innych prowadzić do powstania znaczących efektów przeniesienia – bez korzyści ekonomicznych – w wyniku zakłócenia konkurencji dla firm krajowych zlokalizowanych w ich pobliżu (Criscuolo i in., 2012; Mayneris i in., 2012).

### ***Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów potrzebuje większej niezależności i dalszego wzmocnienia swej roli***

Polska przeszła długą drogę w zakresie tworzenia skutecznej polityki konkurencji i plasuje się pod tym względem powyżej średniej dla OECD, co potwierdzają wskaźniki OECD za rok 2013 w zakresie konkurencji, prawa i polityki (CLP). Po rozpoczęciu procesu transformacji polityka konkurencji skoncentrowana była na monitorowaniu poziomu dominacji na rynku tradycyjnych monopolów państwowych, w tym dostawców infrastruktury. Wraz z upływem kolejnych lat priorytetem stało się także monitorowanie pomocy publicznej zakłócającej konkurencję (Wise, 2003). Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r. stanowiła ważną aktualizację ram prawnych, ujednolicając zasady prawa konkurencji w zakresie działań antymonopolowych (pionowe i poziome porozumienia i nadużywanie pozycji dominującej) i fuzji. W rezultacie zakres działań podejmowanych w ramach prawa o ochronie konkurencji, prowadzenie postępowań w sprawie domniemanych praktyk antykonkurencyjnych, a także upowszechnianie wiedzy o uczciwej konkurencji na różnych szczeblach władzy przewyższają średnią OECD według wskaźników CLP za rok 2013. Niemniej jednak należałoby rozwinąć działalność informacyjną dotyczącą sposobu, w jaki domniemane praktyki antykonkurencyjne są monitorowane i oceniane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ponieważ nie istnieją oficjalne publikacje wyjaśniające zasady dokonywania oceny domniemanych praktyk antykonkurencyjnych, takich jak nadużywanie pozycji dominującej czy porozumienia poziome i pionowe (Alemani i al., 2013).

Ogólnie rzecz ujmując, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postrzegany jako skuteczny organ zwalczający praktyki antykonkurencyjne pomimo słabej presji konkurencyjnej w niektórych sektorach gospodarki (patrz wyżej) i jego ograniczonego budżetu. W Przeglądzie Realizacji (*Rating Enforcement*) wydanym przez Global Competition Review w roku 2013 (Global Competition Review, 2013), który powstaje na podstawie ankiet wysyłanych do prawników zajmujących się sprawami antymonopolowymi, naukowców i dziennikarzy, polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów otrzymał trzy gwiazdki (obecnie maksymalnie przyznawanych jest pięć). Wskaźnik realizacji polityki konkurencji w Polsce jest na poziomie zbliżonym do tegoż wskaźnika w Czechach, Finlandii lub Szwecji, ale już na znacznie niższym niż we Francji, Niemczech, Wielkiej Brytanii czy w Stanach Zjednoczonych (tabela 2.3). W Przeglądzie wskazano, że wielkość urzędu i jego budżet są skorelowane z jego oceną. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Polsce nie jest szczególnie liczną instytucją, a jego budżet nie jest duży: zatrudnia 130 osób zajmujących się kwestiami związanymi z ochroną konkurencji, a personel w wielkościach bezwzględnych jest niezbyt liczny

i stanowi mniejszą część ogółu zatrudnionych niż w wielu innych krajach. Biorąc powyższe pod uwagę, można uznać, że przydzielenie większej ilości zasobów na rzecz Urzędu może usprawnić egzekwowanie przepisów prawa o ochronie konkurencji w Polsce.

Tabela 2.3. Rating urzędów ochrony konkurencji

Elita (5 gwiazdek)		Bardzo dobry (4 gwiazdki)	
Komisja Europejska	Dyrektoriat Generalny ds. Konkurencji	Japonia	Komisja ds. Uczciwych Praktyk Handlowych (4½ gwiazdki)
Francja	Urząd ds. Konkurencji	Australia	Komisja ds. Konkurencji i Konsumenta
Niemcy	Federalne Biuro ds. Karteli	Brazylia	CADE
Wielka Brytania	Komisja ds. Konkurencji	Holandia	Urząd ds. Konkurencji
USA	Wydział Antymonopolowy Departamentu Sprawiedliwości	Hiszpania	Krajowa Komisja ds. Konkurencji
USA	Federalna Komisja Handlu	Wielka Brytania	Biuro ds. Uczciwych Praktyk Handlowych
Dobry (3 gwiazdki)		Dość dobry (2 gwiazdki)	
Kanada	Biuro ds. Ochrony Konkurencji (3½ gwiazdki)	Belgia	Urząd ds. Ochrony Konkurencji (2½ gwiazdki)
Włochy	Urząd ds. Ochrony Konkurencji (3½ gwiazdki)	Chile	Krajowa Prokuratura Gospodarcza (2½ gwiazdki)
Korea	Komisja ds. Uczciwych Praktyk Handlowych (3½ gwiazdki)	Dania	Urząd ds. Ochrony Konkurencji i Konsumentów (2½ gwiazdki)
Nowa Zelandia	Komisja Handlu (3½ gwiazdki)	Meksyk	Federalna Komisja ds. Ochrony Konkurencji (2½ gwiazdki)
Austria	Urząd ds. Ochrony Konkurencji (3½ gwiazdki)	Pakistan	Komisja ds. Ochrony Konkurencji (2½ gwiazdki)
Czechy	Urząd ds. Ochrony Konkurencji	Turcja	Urząd ds. Ochrony Konkurencji (nowy podmiot (2½ gwiazdki)
Finlandia	Urząd ds. Konkurencji	Litwa	Urząd ds. Ochrony Konkurencji
Grecja	Komisja ds. Konkurencji		
Węgry	Urząd ds. Ochrony Konkurencji		
Irlandia	Urząd ds. Ochrony Konkurencji		
Izrael	Urząd Antymonopolowy		
Norwegia	Urząd ds. Ochrony Konkurencji		
<b>Polska</b>	<b>Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów</b>		
Portugalia	Urząd ds. Ochrony Konkurencji		
Rosja	Federalna Służba Antymonopolowa		
Afryka Południowa	Komisja ds. Konkurencji		
Szwecja	Urząd ds. Ochrony Konkurencji		
Szwajcaria	Komisja ds. Konkurencji		

Źródło: Global Competition Review (2013), *Rating Enforcement 2013*.

Oprócz ograniczonych zasobów Urzędu egzekwowanie przepisów o ochronie konkurencji w Polsce napotyka na cztery poważne wyzwania. Pierwsze dotyczy obecnych ram prawnych, które dają Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów zbyt ograniczone kompetencje w zakresie skutecznego wykorzystywania środków zaradczych w zakresie podziału strukturalnego. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów może przeprowadzić badanie rynku i opublikować swoje wnioski, ale nie może już przykładowo dokonać podziału dominujących firm. Jest to naprawdę istotny problem w niektórych sektorach, takich jak telekomunikacja, energetyka, kolejnictwo, transport lotniczy i porty lotnicze, w których występuje wysoki stopień koncentracji rynku, a firmy stanowią w większości własność państwa. Przykładowo Urząd nie może wymusić podziału pionowego spółek, jeśli nadużywają swojej pozycji monopolisty w zakresie blokowania dostępu stron trzecich do ich infrastruktury

sieciowej (np. do sieci przesyłowych i dystrybucyjnych gazu i energii elektrycznej). Stanowi to przeciwieństwo sytuacji występującej w takich państwach, jak: Austria, Kanada, Niemcy, Irlandia, Japonia, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone, gdzie środki w zakresie rozdziału strukturalnego są dostępne w ramach krajowych przepisów o ochronie konkurencji (OECD, 2012b). Dzięki przyjęciu projektu nowelizacji ustawy antymonopolowej Urząd będzie dysponował większym arsenałem środków strukturalnych w zakresie ograniczania siły rynkowej i zmniejszenia opłat monopolistycznych wnoszonych na rzecz przedsiębiorstw państwowych.

Drugie wyzwanie dotyczy karteli i nieefektywności w systemie prawnym. Strony postępowania mogą odwołać się od decyzji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w pierwszej instancji do sądu specjalizującego się w kwestiach ochrony konkurencji, a następnie, w drugiej instancji, do sądu powszechnego. Z tego też powodu od chwili wydania pierwszej decyzji do prawomocnego wyroku/orzeczenia właściwego sądu może minąć bardzo dużo czasu. Choć z pewnością nie jest to poważny problem w przypadku fuzji, gdyż nie może do nich dochodzić przed wydaniem prawomocnego wyroku, to długie postępowania sądowe mogą mieć poważne skutki ekonomiczne w przypadku karteli, zważywszy na fakt, że kartele mogą kontynuować swą działalność przez okres aż do prawomocnego orzeczenia sądu. I tak na przykład do tej pory nie wydano prawomocnego wyroku w sprawie domniemanego kartelu w przemyśle cementowym z 2009 roku. Coraz powszechniejsze wykorzystywanie technologii informacyjnych i zaawansowanych narzędzi komunikacyjnych przyczyniłoby się z pewnością do skrócenia procedur sądowych (Palumbo i in., 2013).

Trzecim wyzwaniem jest brak pełnych gwarancji niezależności i niezawisłości politycznej Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, mimo istotnego postępu w tym zakresie. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wykazał znaczną niezależność w podejmowaniu decyzji w sprawach indywidualnych (Wise, 2003). Niemniej należy zauważyć, że zmiana ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r. zniosła pięcioletnią kadencję Prezesa UOKiK i obecnie powoływany jest na czas nieokreślony przez Prezesa Rady Ministrów. Obejmujący swój urząd w 2008 roku premier skorzystał z tej okazji i nominował nowego Prezesa Urzędu, który z kolei został zdymisjonowany w lutym 2014 roku. Brak kadencyjności oraz możliwość odwołania urzędującego Prezesa Urzędu bez podania przyczyn potencjalnie naraża Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na naciski polityczne. Wskazane byłoby, aby Prezes Urzędu obejmował stanowisko na czas rozciągniętej na cykle wyborcze kadencji pięcio- lub sześciolietniej bez możliwości ponownego kandydowania z gwarancją niemożności odwołania bez wyraźnej winy. Jednocześnie należy zaznaczyć, że ustawa gwarantuje otwarty i konkurencyjny nabór na stanowisko prezesa i wskazuje kryteria kwalifikowalności, takie jak doświadczenie zawodowe i wykształcenie, dla zapewnienia wysokiego poziomu kompetencji zawodowych i przejrzystości. Premier może wybrać tylko jednego z trzech/trojga kandydatów wyłonionych przez grupę ekspertów mianowanych na mocy jego/jej decyzji. Z przeprowadzonego naboru grupa ekspertów sporządza protokół. Wyniki naboru ogłasza się w Biuletynie Informacji Publicznej.

Ponadto pożądanym byłoby, aby program *leniency* funkcjonujący od 2004 roku stanowił większą zachętę dla przedsiębiorców do współpracy z organem ds. ochrony konkurencji. Program ten gwarantuje uniknięcie kary lub jej złagodzenie dla uczestników karteli w zamian za ujawnienie określonych informacji i stanowi ważne narzędzie w walce z kartelami. W latach 2004–2011 Urząd Ochrony Konkurencji otrzymał tylko 30 wniosków leniency; z kolei w roku 2012 aż 16 firm zgłosiło chęć udziału w programie (UOKiK, 2013). Projekt nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów opracowany niedawno przez Urząd powinien



usprawnić funkcjonowanie programu łagodzenia kar oraz zwiększyć jego atrakcyjność dla przedsiębiorców. Nowe rozwiązanie „*leniency plus*” wzorowane na ustawodawstwie amerykańskim umożliwi przedsiębiorcy, który złoży wniosek jako drugi lub kolejny, uzyskanie dodatkowego obniżenia kary, jeśli poinformuje Urząd o innej zмовie, której również był uczestnikiem. W tej drugiej sprawie będzie miał status pierwszego wnioskodawcy i uniknie w niej kary finansowej. Zmiana w przepisach powinna także zwiększyć motywację osób fizycznych, w tym menedżerów i przedstawicieli handlowych do dostarczania dowodów na istnienie karteli. Podczas gdy w obecnym prawodawstwie odpowiedzialność osób fizycznych, takich jak dyrektorzy i menedżerowie przedsiębiorstw – członków kartelu jest ograniczona do wykroczeń proceduralnych, projekt nowelizacji poszerza ich odpowiedzialność o działania antykonkurencyjne, tym samym umożliwiając urzędowi nałożenie na nich kar w wysokości do 2 mln PLN (około pół miliona euro), ale także wprowadza indywidualny program *leniency*.

Projekt nowelizacji obejmuje również inne ważne zmiany: uproszczenie i skrócenie procedur antymonopolowych oraz wprowadzenie środków zaradczych (w tym strukturalnych) celem likwidacji przeszkód dla rozwoju konkurencji. Ponadto zaproponowano uproszczenie i przyspieszenie postępowania w sprawie kontroli koncentracji, dzięki czemu Urząd będzie mógł skupić się na potencjalnie najbardziej szkodliwych transakcjach.

### ***Możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia prawa konkurencji jest nadal ograniczona***

Egzekwowanie prawa konkurencji na drodze prywatnoprawnej oznacza dochodzenie roszczeń przez osoby prywatne przed sądami powszechnymi za straty poniesione w wyniku naruszenia prawa antymonopolowego. W Polsce historycznie dominuje egzekwowanie prawa konkurencji na drodze publicznoprawnej, a konsumenci w dużym stopniu polegają na Urzędzie w zakresie kontroli zachowań antykonkurencyjnych. Od chwili powstania w 1990 roku głównym zadaniem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów było egzekwowanie prawa o ochronie konkurencji; organ ten stał się odpowiedzialny za ochronę interesów konsumentów dopiero w 1996 roku. Istnieje bardzo wiele dowodów potwierdzających tezę, że wzmocnienie praw konsumentów, ochrony i informacji sprzyja rozwojowi konkurencji (OECD, 2008a). Egzekwowanie zapisów obu polityk w ramach jednego organu zapewnia wysoki poziom koordynacji działań. Ustawa antymonopolowa, na mocy której Urząd działa od kwietnia 2007 roku przewiduje, między innymi, możliwość nakładania kar finansowych w wysokości do 10% przychodu osiągniętego w roku poprzedzającym na przedsiębiorstwa stosujące praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów.

Ze względu na trudność gromadzenia materiału dowodowego oraz wysoki koszt postępowań w sprawach o naruszenie konkurencji dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia prawa antymonopolowego na drodze powództwa prywatnego jest ograniczone w wielu krajach. Organizacje konsumenckie i możliwość wnoszenia pozwów zbiorowych mogą zachęcić osoby prywatne do podejmowania kroków prawnych (OECD, 2011a). Instytucja pozwu zbiorowego została wprowadzona do polskiego prawa w lipcu 2010 r., zgodnie z ustawą z grudnia 2009 r. w sprawie roszczeń zbiorowych (OECD, 2011b). Konsumenci i przedsiębiorcy mogą dochodzić takiego zadośćuczynienia w przypadku szkody wspólnej. Ustawa nie ogranicza roszczeń konsumentów co do ich przedmiotu, i mogą one wynikać z naruszenia prawa antymonopolowego. Przykładowo w lipcu 2013 roku sąd uznał, że BRE Bank bezprawnie pobrał część rat kredytowych od grupy 1 247 konsumentów i zasądził ich zwrot wraz z odsetkami



ustawowymi. Jest to jeden z pierwszych pozwów zbiorowych złożonych w Polsce i największy pod względem liczby wnioskodawców. Jednakże przypadki naruszenia prawa o ochronie konkurencji pozostają rzadkością; spośród ponad 40 pozwów zbiorowych wniesionych w latach 2010–2011 tylko jeden pozew zbiorowy dotyczył reklamy wprowadzającej w błąd (Piszc, 2012; Tulibacka i Góral, 2013). Niewielka liczba sędziów uprawnionych do zbadania spraw o naruszenie prawa o ochronie konkurencji, ograniczona znajomość odpowiednich procedur wśród potencjalnych powodów i brak odszkodowania za straty moralne częściowo wyjaśniają dość ograniczony wzrost liczby spraw z powództwa prywatnego (Komisja Europejska, 2008).

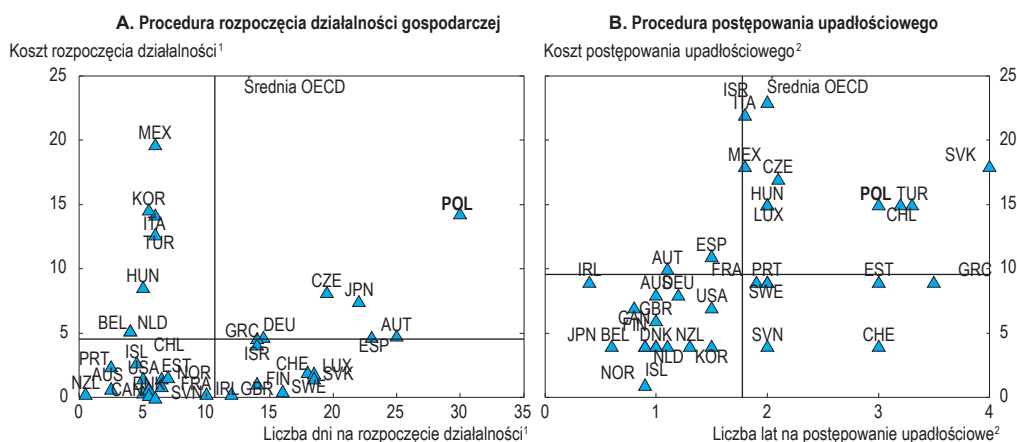
### ***Biurokracja i nieskuteczne procedury upadłościowe spowalniają rozwój przedsiębiorczości***

Konkurencja i przedsiębiorczość cierpią z powodu licznych barier utrudniających firmom wchodzenie na rynek i wychodzenie z niego. Rzeczywiście dowody empiryczne wskazują, że biurokracja działa jako bariera dla tworzenia przedsiębiorstw i miejsc pracy (Ciccone i Papaioannou, 2007 r.). Rząd szacuje, że obciążenia administracyjne nakładane na przedsiębiorstwa na mocy obowiązujących przepisów wynoszą ponad 5% PKB rocznie (OECD, 2012C). Biurokracja i uciążliwe procesy rejestracyjne mogą zaważyć szczególnie na penetracji zagranicznych firm przez zagraniczne inwestycje bezpośrednie lub w inny sposób. Przyciągnięcie inwestorów bardziej mobilnych w skali międzynarodowej wymagać będzie poprawy otoczenia biznesu. W szczególności dotyczy to niektórych przepisów mających zastosowanie do usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, które mogą utrudniać działanie konkurencji zagranicznej. Przykładowo Komisja Europejska (2012a) twierdzi, że słaba transpozycja przepisów dotyczących jednolitego rynku w Polsce negatywnie wpływa na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności w przypadku spółek zagranicznych. Mimo że Polska dokonała transpozycji Dyrektywy o Usługach, to wpływ stosownej ustawy horyzontalnej na liczbę aktów sektorowych pozostaje nadal niejasny, zwłaszcza w odniesieniu do transgranicznego świadczenia usług, takich jak edukacja i turystyka (np. powołanie spółki, wymogi rejestracyjne i obowiązek posiadania specjalnego dokumentu tożsamości).

Rząd wprowadził w życie program mający na celu zmniejszenie biurokracji (OECD, 2012C). W 2011 roku wprowadzono wiele istotnych zmian w zakresie prawa gospodarczego i procedur rejestracji działalności gospodarczej. Ich celem jest ograniczenie biurokratycznych procedur przy zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej poprzez zastąpienie około 200 zaświadczeń administracyjnych certyfikacją własną i poprzez ograniczenie liczby dokumentów niezbędnych do rozpoczęcia działalności gospodarczej. Złagodzone także obowiązek informacji wymagany do prowadzenia działalności gospodarczej. Jednak czas potrzebny na rejestrację spółki i uzyskanie pozwolenia na prowadzenie działalności jest wciąż znaczny. Podczas gdy nowe przedsiębiorstwa mogą rejestrować swoją działalność przez Internet już od połowy 2011 r., a czas potrzebny na rejestrację spółek z ograniczoną odpowiedzialnością wynosi jeden dzień, to standardowe koszty i czas potrzebny na rozpoczęcie działalności gospodarczej obliczone na podstawie kwestionariusza Banku Światowego *Doing Business* są nadal wysokie jak na standardy OECD (wykres 2.8, panel A). Rząd planuje dalsze zmniejszenie obciążeń administracyjnych poprzez wprowadzenie nowych usprawnień, zmniejszenie formalności związanych z odprowadzaniem podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Na przykład tak oczekiwane e-procedury umożliwiłyby nowym przedsiębiorcom składanie

jednego, zindywidualizowanego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, urzędu skarbowego, zakładu ubezpieczeń społecznych i urzędu statystycznego (Polish News Bulletin, 2014).

Wykres 2.8. Procedura rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz postępowania upadłościowego pozostaje długa i kosztowna



Uwaga: Linie pionowe i poziome przedstawiają odpowiednio średnią długość procesu i kosztów OECD.

1. Koszt rozpoczęcia działalności gospodarczej jest prezentowany jako procent rocznego dochodu gospodarczego na mieszkańca. Obejmuje on wszystkie opłaty urzędowe i opłaty za usługi prawne lub usługi świadczone w ramach wykonywania zawodu, jeśli usługi te są wymagane przez prawo. Czas na rozpoczęcie działalności gospodarczej stanowi medianę czasu wskazanego przez prawników zajmujących się procedurą rejestracji przedsiębiorstw jako czas niezbędny do zakończenia procedury przy minimalnej ocenie kontrolnej agend rządowych i bez dodatkowych opłat.
2. Koszt postępowania upadłościowego jest odnotowany jako wartość procentowa majątku dłużnika. Czas do ogłoszenia upadłości oznacza czas dla wierzycieli na odzyskanie swoich należności w latach kalendarzowych. Czas obliczony przez Doing Business trwa od chwili niewywiązania się spółki z należnych płatności do chwili spłaty części lub całości należnych zobowiązań finansowych.

Źródło: Bank Światowy (2013), *Doing Business*, 2014.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932999621>

Czasochłonne i kosztowne postępowanie upadłościowe również może spowalniać rozwój przedsiębiorczości i ograniczać możliwość ratowania rentownych przedsiębiorstw, szczególnie w okresie spowolnienia gospodarczego. Może ono również utrudnić wyjście nieefektywnych przedsiębiorstw z rynku, ograniczając tym samym realokację zasobów. Najważniejszą cechą dobrego mechanizmu upadłościowego jest możliwość rozwiązywania problemów w sposób przejrzysty, uczciwy i sprawny. Ważną cechą takiego mechanizmu jest także wyrozumiałość wobec zadłużonych firm, co ma określone zalety dla przedsiębiorczości, ponieważ zmniejsza koszty ewentualnego niepowodzenia, a tym samym ryzyko DOWNSIDE?, jednocześnie umożliwiając dłużnikom poprawę swej sytuacji i podjęcie nowych inicjatyw. Powyższe nie może jednak przesłaniać pewnych wad w zakresie dostępności kapitału z powodu osłabienia prawa wierzycieli (Bravo-Biosca i in., 2013). Polska na tym tle nie wypada najlepiej (wykres 2.8, panel B). Według badania Banku Światowego *Doing Business* postępowanie upadłościowe trwa około rok dłużej niż przeciętnie w krajach OECD, a jego koszt jest znacznie wyższy. Postępowanie upadłościowe pozostaje otwarte tak długo, jak długo niezaspokojone zostają zasadne roszczenia wierzycieli, a więc proces ten może być naprawdę długotrwały. Dopiero

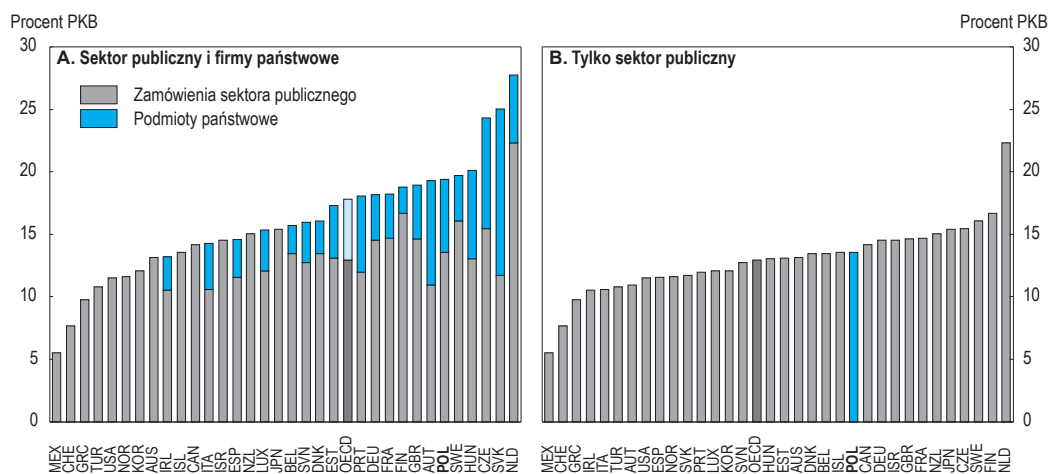
po całkowitym zakończeniu postępowania i przy założeniu, że nie ma problemów wynikłych ze złej woli, strona ogłaszająca upadłość może rozpocząć nową działalność. Z powodu takich, a nie innych przepisów do ogłoszenia bankructwa dochodzi stosunkowo rzadko. W 2012 roku, 4 313 przedsiębiorców złożyło wniosek o upadłość, ale tylko w 916 przypadkach faktycznie ją ogłoszono. Zachęcające jest to, że piętno upadłości wydaje się tracić na znaczeniu, a polskie społeczeństwo w coraz większym stopniu skłonne jest dać „drugą szansę” przedsiębiorcom, którzy wcześniej zbankrutowali (Komisja Europejska, 2012b). Ponadto w 2014 roku planowana reforma procedur upadłościowych pozwoli firmom na podjęcie wczesnych procedur restrukturyzacyjnych, na wprowadzenie uproszczonych rozwiązań i opracowanie założeń polityki drugiej szansy.

Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą mogą złożyć wniosek o upadłość tylko w ramach prawa handlowego, jako że osobiste prawo upadłościowe nie dotyczy przedsiębiorców (OECD, 2010b, Ministerstwo Gospodarki, 2012). Ponieważ kredytodawcy małych firm często wymagają, aby właściciel udzielił gwarancji osobistej tytułem kredytu, takich jak np. drugi kredyt hipoteczny na jego/jej nieruchomości, to konieczność osobistej gwarancji właściciela przedsiębiorstwa oraz poziom zadłużenia w razie upadłości firmy mogą skutecznie zniechęcić przedsiębiorcę do tworzenia nowej firmy i do wejścia firmy na rynek (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2011).

### ***Poprawa procedur w zakresie zamówień publicznych zwiększy konkurencję***

Tworzenie i wdrażanie polityki udzielania zamówień publicznych ma istotne znaczenie dla konkurencji na rynku produktowym, dla finansów publicznych i długoterminowego wzrostu. Szacuje się, że w Polsce zamówienia publiczne administracji rządowej stanowiły ponad 13% PKB w 2011 r.; jeśli pod uwagę weźmiemy także wielkość zamówień publicznych udzielanych przez przedsiębiorstwa publiczne, to wartość ta wyniosłaby około 19% PKB (wykres 2.9). Kwoty przeznaczane na umowy w ramach zamówień publicznych są znaczne: w roku 2011 wartość zamówień udzielonych zgodnie z polskim prawem zamówień publicznych wyniosła 9,5% PKB (Urząd Zamówień Publicznych, 2012). Jeśli procedura zamówień publicznych nie zapewnia neutralności konkurencyjnej, tj. nie gwarantuje wyboru dostawców oferujących najkorzystniejsze połączenie ceny i jakości, zniechęca to firmy do konkurowania ze sobą. Ponadto niekonkurencyjne procedury zamówień publicznych mają szkodliwy pośredni wpływ na długoterminowy wzrost, ponieważ często dotyczą one infrastruktury fizycznej, która ma ogromny wpływ na konkurencyjność międzynarodową (OECD, 2011c). Oprócz unormowania ogólnej ramowej polityki konkurencji, w tym przepisów prawa karnego, OECD rekomenduje zestaw zasad optymalnego projektowania zamówień publicznych w celu ograniczenia zachowań antykonkurencyjnych (zmowa) i korupcyjnych. Zasadniczo powyższym rekomendacjom powinno towarzyszyć otwarcie rynku krajowego dla międzynarodowej konkurencji, zwiększenie liczby e-zamówień, kompleksowe kształcenie urzędników państwowych, systematyczna analiza udzielania zamówień publicznych oraz audyt procedur zamówień publicznych (OECD, 2011c). W Polsce zamówienia publiczne są otwarte na konkurencję międzynarodową, a Urząd Zamówień Publicznych kontroluje procedury udzielania zamówień publicznych, ale niektóre wybrane czynniki osłabiają skuteczność działań w zakresie zamówień publicznych.

Wykres 2.9. Udział zamówień publicznych w PKB w krajach OECD (2011)



1. Dane dotyczące zamówień publicznych w przedsiębiorstwach państwowych odnoszą się do roku 2008. Dane szacunkowe o transakcjach w ramach zamówień publicznych w zakresie majątku państwowego są dostępne tylko w odniesieniu do niektórych krajów OECD, które są także członkami UE. Kraje niewymienione nie są wliczone w średnią OECD dla tego obliczenia.

Źródło: OECD (2011d i 2013d), *Government at a Glance*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000210>

Wysoki poziom własności państwowej w potencjalnie konkurencyjnych segmentach polskiej gospodarki zagraża neutralności konkurencyjnej między oferentami w zakresie zamówień publicznych. Mimo że przepisy dotyczące zamówień publicznych są takie same dla przedsiębiorstw prywatnych i publicznych (odrębne przepisy stosuje się do zamówień wewnętrznych w pewnych szczególnych okolicznościach określonych przez orzecznictwo Komisji Europejskiej (OECD, 2012a) oraz w sektorze gazowym, wodnym i energetycznym), to rządy mogą mieć pokusę, aby podczas procesów przetargowych faworyzować przedsiębiorstwa państwowe. Owe naciski antykonkurencyjne mogą być szczególnie intensywne w sektorach zdominowanych przez samorządy lokalne, gdzie ważniejszą rolę odgrywać mogą relacje osobiste. Choć zdecentralizowane władze lokalne mogą lepiej od władz centralnych znać potrzeby społeczności lokalnych i w konsekwencji świadczyć usługi bardziej dopasowane do potrzeb określonych populacji, to lokalne środki publiczne mogą być łatwo przechwycone przez lokalne elity i grupy nacisku politycznego. W Polsce władze lokalne dość często starają się chronić lokalne przedsiębiorstwa państwowe przed konkurencją. Gminy na przykład starały się uniemożliwić wejście firmom świadczącym usługi pogrzebowe na teren cmentarzy komunalnych, a w wielu przypadkach jest bardzo mała konkurencja w zakresie lokalnych usług wodno-kanalizacyjnych i transportu publicznego (OECD, 2009a). Podobnie gminy chronią lokalne monopole na rynkach odbioru i utylizacji odpadów, wymuszając korzystanie z gminnych składowisk odpadów, nawet jeśli w pobliżu istnieją tańsze składowiska alternatywne. Prawo, na mocy którego w czerwcu 2013 roku obowiązek zagospodarowania odpadów spoczął na barkach samorządów lokalnych, zobowiązując ich do ustanowienia procesów przetargów publicznych, pociąga za sobą także konieczność zapewnienia odpowiednich zdolności w zakresie przetargów publicznych na poziomie lokalnym. Alternatywnie samorządy

mogłyby powołać wspólną instytucję publiczną odpowiedzialną za umowy w sprawie gospodarowania odpadami w celu osiągnięcia korzyści skali w zakresie zasobów ludzkich i zapewnienia uczciwej konkurencji w procesach przetargowych.

W Polsce w ogromnej mierze o wyborze oferty decyduje cena: prawie zawsze wybrana zostaje najniższa stawka. W około 90% zamówień udzielonych w 2011 roku cena była jedynym kryterium udzielenia zamówienia (Urząd Zamówień Publicznych, 2012). Głównym powodem jest to, że urzędnicy boją się oskarżeń o korupcję. W przypadku prostych zleceń najważniejszym czynnikiem dla decydentów może być cena oferty. Natomiast w przypadku bardziej skomplikowanych projektów zarówno w specyfikacji zamówieniam, jak i w ocenie ofert pod uwagę powinny być brane także takie czynniki, jak: szczegóły techniczne i metodologia, terminowość, wykonanie, organizacja pracy, gwarancje i referencje. W szczególności powinien być wyraźnie uwzględniony wpływ na środowisko. Ponieważ sektor publiczny jest znaczącym nabywcą szerokiej gamy produktów, dokonywane przez niego zakupy mogą stymulować rozwój technologiczny, który z kolei zwiększa jakość końcową, zdrowie publiczne i ostatecznie dobrobyt obywateli (OECD, 2011c). Natomiast nadmierne poleganie na oferentach oferujących najniższe ceny może sprzyjać nieuczciwej konkurencji, gorszej jakości i zwiększać ryzyko niedokończenia zakontraktowanych prac w przypadku bankructwa wykonawcy. Dobrze znana jest sprawa firmy COVEC, chińskiej firmy, która miała wybudować odcinek autostrady A2, ale wycofała się z umowy, ponieważ ostateczne koszty dwukrotnie przekroczyłyby wartość początkowej oferty.

W ujęciu ogólnym instytucje zamawiające powinny dążyć do budowania zdolności umożliwiających lepszą ocenę technicznych aspektów ofert. W przypadku szczególnie złożonych projektów prowadzenie dialogów konkurencyjnych (metoda używana na przykład w Wielkiej Brytanii) może przyczynić się do lepszego zrozumienia znaczenia aspektów technicznych ofert przez urzędników. W przypadku takich procedur oferenci wchodzi we wzajemne interakcje w zakresie specyfikacji technicznej w sposób otwarty, a ceny ofertowe odnoszą się do bardzo podobnych specyfikacji. Bardziej stabilne ramy zamówień publicznych pomogłyby także ograniczyć niepewność i obniżyć koszty przetargu (OECD, 2013e). Lepszy obieg informacji podczas przetargów publicznych, oparcie specyfikacji na wydajności funkcjonalnej i odpowiednie sankcje za zachowania antykonkurencyjne mogą przyczynić się do zapewnienia większej uczciwości, przejrzystości i lepszego stosunku jakości do ceny w procesie zamówień publicznych (OECD, 2009b). Według zapisów znowelizowanej ustawy Prawo zamówień publicznych zaproponowanych przez Urząd Zamówień Publicznych w sierpniu 2013 r. oferenci w przetargach publicznych oferujący wyjątkowo niskie ceny będą proszeni o dostarczenie dowodu na poparcie możliwości pomyślnego wywiązania się z umowy w ramach określonego limitu kosztów (Polish News Bulletin, 2013c). Proponowana zmiana uwzględni także odstraszające sankcje w przypadku naruszenia prawa. Oferenci mogą zostać wykluczeni z przyszłych przetargów i ich gwarancje przetargowe mogą zostać zatrzymane przez zamawiającego w przypadku niedostarczenia satysfakcjonujących dowodów.

## Zróznicowany postęp w różnych sektorach

Obowiązująca w Polsce polityka regulacyjna dla sektora usług prywatnych ma różny zakres. Po pierwsze, przemysł sieciowy charakteryzuje się istnieniem segmentów monopoli naturalnych, w których konkurencja jest trudna (lub wręcz niemożliwa) do wprowadzenia. W takich przypadkach ramy prawne powinny mieć na celu zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu stron trzecich do sieci i otwarcie potencjalnie konkurencyjnych segmentów



na konkurencję. Po drugie, niektóre sektory, takie jak usługi świadczone w ramach wolnych zawodów, dystrybucja detaliczna, usługi finansowe i rolnictwo są z natury konkurencyjne, ale na intensywność konkurencji wydają się mieć wpływ regulacje wypaczające konkurencję, a także zakres własności państwa. Na przykład podejmowane próby samoregulacji przez stowarzyszenia wolnych zawodów zazwyczaj przyczyniają się do wzmocnienia pozycji firm zasiedziały na rynku. Niektóre przepisy faworyzują także lokalne monopole w sektorze detalicznym i ograniczają wchodzenie i wychodzenie firm z rolnictwa. Wreszcie, własność państwa w sektorze usług finansowych może również zmniejszyć presję konkurencyjną.

### ***Konkurencja pozostaje słaba w większości branż sieciowych***

W sektorach sieciowych takich jak energetyka i gazownictwo, jeśli firma posiadająca i zarządzająca segmentem monopolu naturalnego danego sektora (systemy przesyłowe i dystrybucyjne) jest również obecna w części potencjalnie konkurencyjnej (produkcja i dostawy), może odczuwać pokusę ukrycia swojej działalności w segmencie konkurencyjnym poprzez uniemożliwienie lub utrudnienie dostępu (potencjalnym) konkurentom do segmentu infrastruktury monopolu naturalnego. Dlatego też rozdzielanie pionowo zintegrowanych usług pomiędzy różne podmioty infrastruktury sieciowej i części konkurencyjnej może zwiększyć dostęp strony trzeciej. Taka separacja może mieć formę rozdzielności księgowej w ramach tej samej firmy, separacji prawnej i funkcjonalnej, gdy firma jest podzielona na dwa funkcjonalnie rozdzielne podmioty pozostające pod nadzorem tego samego właściciela lub separacji własności. Rozdzielenie własności zazwyczaj skutecznie eliminuje jakąkolwiek stronniczość właściciela i operatora infrastruktury w zakresie zagwarantowania dostępu stronom trzecim. Mimo dość częstych zarzutów, że separacja pionowa może spowodować niedoinwestowanie w infrastrukturę fizyczną pionowo zintegrowane przedsiębiorstwo może również zaangażować się w niedoinwestowanie podyktowane względami strategicznymi, aby utrzymać nowych graczy na rynku z dala od swoich konkurencyjnych segmentów. W związku z tym zwiększenie konkurencji w segmentach konkurencyjnych poprzez separację pionową może generować znaczące inwestycje dokonywane przez nowych graczy (OECD, 2012b). Rzeczywiście doświadczenie praktyczne krajów OECD wskazuje, że bodźce regulacyjne w segmencie monopolu naturalnego w połączeniu z niezależnym regulatorem sektora zwiększają napływ inwestycji (Égert, 2009).

### ***Własność państwa zakłóca konkurencję w sektorze energii elektrycznej i gazu***

Separacja pionowa w sektorach gazu i energii elektrycznej rozpoczęła się w Polsce w 2004 r. pod wpływem regulacji unijnych. W tymże roku podjęto pierwsze kroki na drodze do otwarcia hurtowego rynku gazu na konkurencję, gdy operator sieci przesyłowej gazu, Gaz System, został wydzielony z kontrolowanego przez państwo historycznego operatora PGNiG. Skarb Państwa posiada pakiet kontrolny w obu firmach, ale wprowadzono zasadę dostępu stron trzecich do sieci. Nowelizacja ustawy Prawo energetyczne z września 2013 zawiera dalsze zmiany. Operator systemu przesyłowego jest obecnie nadzorowany przez Ministerstwo Gospodarki, natomiast PGNiG pozostaje pod kontrolą Ministerstwa Skarbu. W ostatecznym rozrachunku oba te ministerstwa podlegają natomiast premierowi. Rozdział prawny i funkcjonalny dystrybutorów gazu nastąpił w 2007 roku, kiedy w grupie PGNiG powołano sześciu regionalnych operatorów systemu dystrybucji (OECD, 2012b). W 2013 r. tych sześciu operatorów systemów zostało skonsolidowanych w ramach jednego operatora sieci dystrybucyjnych, który pozostaje oddzielony od dostawcy gazu (PGNiG SA) w Grupie PGNiG.



Proces liberalizacji rynku gazu wciąż trwa. Jednak pomimo rozdziału prawnego i funkcjonalnego, poprawy dostępu osób trzecich oraz zwiększenia zdolności przesyłowych na rzecz krajów ościennych w 2012 r. PGNiG nadal kontrolowało 95% sektora gazowego, w tym produkcję, import, magazynowanie, sprzedaż hurtową i detaliczną oraz dystrybucję (URE, 2012). Pod koniec 2012 roku stworzono rynek giełdowy wymiany gazowej, na którym prawo do handlu gazem uzyskało 97 podmiotów. Rząd nałożył na PGNiG i inne znaczące firmy gazownicze obowiązek sprzedaży poprzez giełdę 30%, 40% i 55% gazu wprowadzanego do sieci na terenie Polski – odpowiednio w roku 2013, 2014 i 2015. W lipcu 2013 r. nowelizacja ustawy Prawo energetyczne złagodziła również wymagania dotyczące wejścia na rynek małych firm dystrybucyjnych, dając im prawo do nierozdzielania działalności w zakresie dostaw i dystrybucji, o ile nie zakłóca to konkurencji. Choć te nowo wprowadzone rozwiązania zmierzają w dobrym kierunku i powinny zapewnić bardziej przejrzyste reguły handlu gazem ziemnym, jest miejsce na dalsze zwiększanie konkurencji. Obecny niski udział alternatywnych dostawców gazu w rynku oznacza, że dostęp strony trzeciej nie jest bezproblemowy, a biorąc pod uwagę dominującą pozycję PGNiG nie jest jasne, w jakim stopniu stworzenie rynku giełdowego wymiany gazowej wpłynie na zwiększenie konkurencji. Faktycznie Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdził niedawno, że PGNiG stosuje warunki umowne, które są niekorzystne dla przedsiębiorców dokonujących hurtowych lub detalicznych zakupów gazu ziemnego (UOKiK, 2014). Rząd powinien rozważyć wprowadzenie dodatkowych zachęt do wchodzenia na rynek produkcji i dystrybucji gazu potencjalnie poprzez pełne oddzielenie własności: *i*) produkcji gazu od przesyłu, ponieważ tego typu działania są własnością przedsiębiorstw państwowych, *ii*) produkcji gazu i sprzedaży hurtowej od dystrybucji oraz *iii*) operatorów systemów dystrybucyjnych od dostawców gazu. Pełne oddzielenie własności, które wiązałoby się z prywatyzacją części PGNiG odpowiedzialnej za dostawy gazu, ułatwiłoby wejście nowych firm na rynek i ograniczyłoby ryzyko ingerencji politycznej za pośrednictwem sektorowego regulatora.

Produkcja energii elektrycznej jest również zdominowana przez kilka, głównie państwowych podmiotów. PGE jako największy producent energii elektrycznej pozostający w rękach państwa generuje prawie 40% energii elektrycznej w Polsce, a cztery największe podmioty generują łącznie prawie 70% (URE, 2013); trzy z nich są bezpośrednio kontrolowane przez rząd. Giełda energii elektrycznej dla producentów energii elektrycznej powstała w 2010 roku i wtedy to nałożono na producentów prawny obowiązek sprzedaży co najmniej 15% swojej produkcji na giełdzie. Jednocześnie producenci uprawnieni do otrzymania odszkodowania na pokrycie ich kosztów osieroconych w ramach długoterminowych umów na zakup energii zostali zobowiązani do sprzedaży na giełdzie całości wytworzonej przez siebie energii elektrycznej.

Operator systemu przesyłowego energii elektrycznej, PSE, jest oddzielony na mocy prawa od dużych producentów państwowych, ale jest również w 100% własnością państwa. Podobnie jak w sektorze gazowym, we wrześniu 2013 r. rząd przeniósł kontrolę nad PSE ze Skarbu Państwa do Ministerstwa Gospodarki, natomiast Skarb Państwa nadal pozostaje ciałem nadzorczym nad producentami energii. Choć brzmi to całkiem zachęcająco, pełne oddzielenie własności powinno pozostać głównym celem starań, a Urząd Ochrony Konkurencji powinien mieć prawo do zmniejszenia dominującej pozycji danego podmiotu na rynku w przypadku naruszenia przepisów o konkurencji. Skarb Państwa jest głównym udziałowcem w czterech z pięciu głównych dystrybutorów energii elektrycznej. Te cztery grupy kapitałowe stanowią pośrednio własność rządu i są pionowo zintegrowane własnościowo z głównymi producentami energii elektrycznej. Są one również mocno zaangażowane w dostarczanie energii firmom

i gospodarstwom domowym. Zdaniem regulatora jest to poważne wyzwanie regulacyjne (URE, 2012). Dostęp stron trzecich do sieci dystrybucyjnej, nadzorowany i egzekwowany przez Urząd Regulacji Energetyki (URE), został wzmocniony w roku 2013 po tym, jak okazało się, że choć w teorii zmiana dostawców była stosunkowo prostym zadaniem, niektórzy dystrybutorzy i dostawcy utrudniali ten proces, opóźniając wdrażanie procedury przełączania, dezinformując klientów i grożąc wstrzymaniem dostaw energii elektrycznej w przypadku, gdy nabywcy odmówią ponownej rejestracji w systemie (URE, 2012). Około 35% energii elektrycznej dostarczonej za pośrednictwem pięciu dużych sieci dystrybucyjnych w 2012 roku zostało dostarczone przez alternatywnych dostawców (głównie innych operatorów zasiedziałych). Niemniej jednak wśród operatorów systemów dystrybucyjnych panuje pewna naturalna tendencja do faworyzowania dostawców należących do tej samej grupy kapitałowej kosztem operatorów alternatywnych; tylko pełne rozdzielenie własności – co oznacza prywatyzację producentów państwowych – pozwoli w pełni wyeliminować ową potencjalną stronniczość.

Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych ustala na 2020 r. cel w postaci 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych. Jednak odnawialne formy pozyskiwania energii elektrycznej wciąż są dość słabo rozwinięte. Wprowadzenie od 2005 r. obowiązkowych kwot dla przedsiębiorstw energetycznych i powstanie rynku zielonych certyfikatów skłoniło wiele państwowych elektrowni węglowych do wykorzystania jako paliwa biomasy, jednakże rozwój innych technologii jest nadal ograniczony. Lepsza wycena efektów zewnętrznych mogłaby zwiększyć konkurencyjność pozostałych odnawialnych źródeł energii, jednak wtedy należałoby jeszcze usprawnić zarządzanie siecią oraz jej przepustowość.

Planowane rozszerzenie potencjału interkonektorów z krajami sąsiadującymi będzie sprzyjać rozwojowi konkurencji między producentami energii odnawialnej i ułatwi równowagę popytu i podaży, co jest szczególnie trudne w przypadku przerywanych dostaw energii elektrycznej, czyli właściwych dla farm wiatrowych i słonecznych (OECD, 2012C). Elementy monopolu naturalnego sektora (sieci przesyłowe i dystrybucyjne) muszą być nadzorowane przez niezależnego regulatora sektora, który symulowałby konkurencyjne środowisko poprzez przyjazne i zachęcające regulacje prawne w celu zmuszenia operatora zasiedziałego do zmniejszenia nieefektywności. W Polsce regulator sektorowy – URE – określa ramy prawne dla dystrybutorów i operatora systemu przesyłowego. Obejmuje to także formułę ustalania cen RPI-X dla tych spółek na okres czterech lat (2012–2015); jest to na tyle długi czas, żeby mogły one czerpać korzyści z poprawy efektywności. Niemniej jednak narzucenie wyśrubowanych celów w zakresie efektywności może okazać się dla regulatora zadaniem trudnym, ponieważ prawie wszystkie podmioty są kontrolowane przez rząd. Dlatego tak niezwykle ważne jest, wzmocnienie niezależności politycznej regulatora. We wrześniu 2013 r. umowa o pracę na czas nieokreślony zawierana z prezesem URE została przekształcona w pięcioletnią umowę zawieraną na czas określony, która może zostać przedłużona tylko jeden raz. Idealnie byłoby, gdyby umowa była również nieodnawialna, a jej zapisy uniemożliwiałyby prezesowi objęcie posady w sektorze energetycznym natychmiast po zakończeniu kadencji, aby wyeliminować efekt drzwi obrotowych.

### ***Liberalizacja rynku telekomunikacyjnego zwiększyła konkurencję***

Proces liberalizacji rynku telekomunikacyjnego jest dość zaawansowany. W rezultacie rynek jest coraz bardziej konkurencyjny, zwłaszcza w obszarze usług mobilnych. Ważną zmianą było wzmocnienie niezależności regulatora sektorowego (UKE), które weszło w życie

w 2009 r. po uruchomieniu postępowania Komisji Europejskiej przeciwko Polsce. Prezesa UKE obowiązuje obecnie pięcioletnia umowa na czas określony, a same warunki ewentualnego zwolnienia także zostały jasno określone, w przeciwieństwie do innych regulatorów sektorowych i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes nie może podjąć pracy w branży telekomunikacyjnej w ciągu roku po odejściu z UKE, jest to zabezpieczenie mające na celu minimalizację ewentualnego konfliktu interesów. UKE strzeże przestrzegania przepisów telekomunikacyjnych poprzez monitorowanie opłat za dostęp za pomocą testów cen drapieżnych (na podstawie przeanalizowanych kosztów) i sprawdza, jak szybko klienci mogą zmienić dostawcę. W latach 2006–2013, Prezes UKE podjął około 400 decyzji w sprawach dotyczących skarg stron trzecich na możliwość dostępu. Jednak decyzje UKE są często zaskarżane przed sądami administracyjnymi i powszechnymi, co dodatkowo przedłuża ich implementację, a głośna sprawa stawek MTR sprowokowała nadzwyczajne działania ze strony Komisji Europejskiej (Komisja Europejska, 2012C).

Sektor różni się od pozostałych sektorów sieciowych także pod względem stosunkowo niskiego udziału własności rządowej. Operator zasiedziały, Telekomunikacja Polska (TPSA), został w pełni sprywatyzowany w 2010 roku. Bariery zmiany operatora zostały w ostatnich latach znacznie zmniejszone, co widać na przykładzie skrócenia czasu potrzebnego na zmianę operatorów telefonów stacjonarnych przy zachowaniu tego samego numeru („przeniesienie numeru”) z 23 dni w 2009 r. do średnio 7 dni w 2013 r. (jeden dzień na wnioski składane bezpośrednio przez klientów i 14 dni na pozostałe). Jednak TPSA nadal dominuje zarówno na rynku telefonii stacjonarnej i w nieco mniejszym stopniu na rynku stacjonarnej łączności szerokopasmowej. Nowy operator na rynku telefonii komórkowej w ostatnim czasie pobudził konkurencyjność, powodując obniżenie cen do poziomu znacznie poniżej średniej unijnej, podczas gdy stawki za zakończenie połączenia telefonicznego w ruchomej sieci telefonicznej innego operatora ulegają obniżeniu (OECD, 2012d).

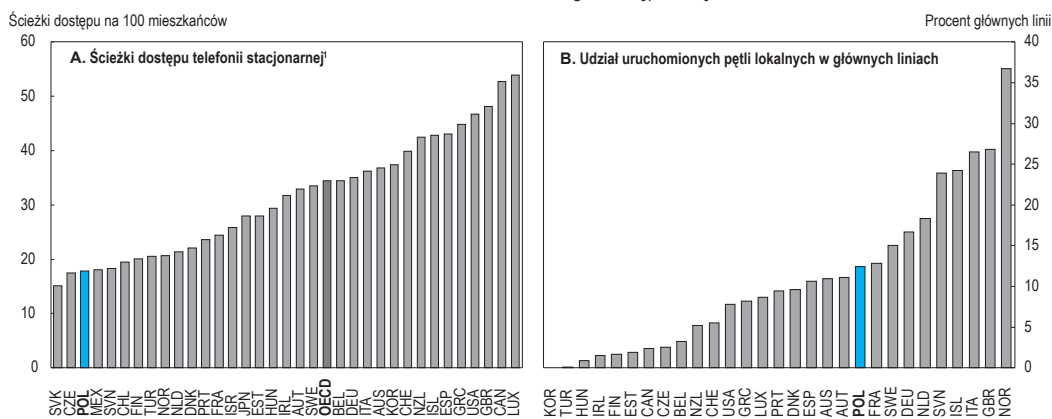
Pomimo opisanych powyżej presji konkurencyjnych sektor telekomunikacji nadal stoi przed ważnymi wyzwaniem. Po pierwsze, prywatyzacja TPSA spowodowała także wstrzymanie procesu rozdzielenia jej działalności hurtowej i detalicznej. Biorąc pod uwagę wcześniejsze praktyki TPSA w zakresie opóźniania dostępu stron trzecich, kwestia ta nadal wymaga szczególnej uwagi ze strony UKE. Niezależnie od postanowień umowy z 2009 r. między UKE i TPSA o dostępie stron trzecich do infrastruktury fizycznej w 2011 roku Komisja Europejska ukarała TPSA grzywną za nadużywanie dominującej pozycji na rynku usług szerokopasmowych. Rzeczywiście TPSA „zapropozowała nieracjonalne warunki, opóźniała procesy negocjacyjne, odrzucała zamówienia w sposób nieuzasadniony oraz odmówiła przedłożenia wiarygodnych i dokładnych informacji operatorom alternatywnym” (OECD, 2012b, s. 81).

Po drugie, sieć stacjonarna pozostaje nadal słabo rozwinięta i przestarzała. Telefonii stacjonarna jest dość ograniczona, a ceny – w przypadku większości pakietów – są wyższe od średniego poziomu w OECD (OECD, 2013f). W 2011 roku liczba linii telefonicznych w przeliczeniu na mieszkańca należała do najniższych wśród krajów OECD (wykres 2.10, panel A). Oprócz TPSA inne przedsiębiorstwa państwowe posiadają i obsługują infrastrukturę szkieletową (TK Telekom – własność kolei państwowych i energetycznych spółek publicznych – i Exatel kontrolowany przez państwowe przedsiębiorstwo gazowe). Korzystanie z usług mobilnych i z Internetu gwałtownie rośnie w ostatnich latach, ale jest ono uzależnione od zmodernizowanych sieci i łączy przesyłu wstecznego w zakresie świadczenia usług dostępu szerokopasmowego. Infrastruktura sieci szkieletowej jest niejednolita, a rozszerzanie sieci może okazać się kosztowne, zwłaszcza na obszarach wiejskich o niskiej gęstości zaludnienia.

Zapewnienie płynnego dostępu do usług szerokopasmowych z wykorzystaniem stacjonarnej lub mobilnej sieci bezprzewodowej wymaga jej rozprzestrzenienia na tych obszarach. Jeśli rozbudowa sieci stacjonarnych usług szerokopasmowych na ostatnim odcinku wydaje się kosztowna, zasadne może okazać się rozszerzenie sieci bezprzewodowych. Warunkiem tego jest jednakże doprowadzenie światłowodowej sieci szkieletowej do miejsc lokalizacji anten.

Wykres 2.10. **Telefonia stacjonarna jest niewystarczająco rozwinięta**

2011 lub ostatni rok, dla którego dostępne są dane



1. Linie stacjonarne obejmują linie analogowe i ISDN

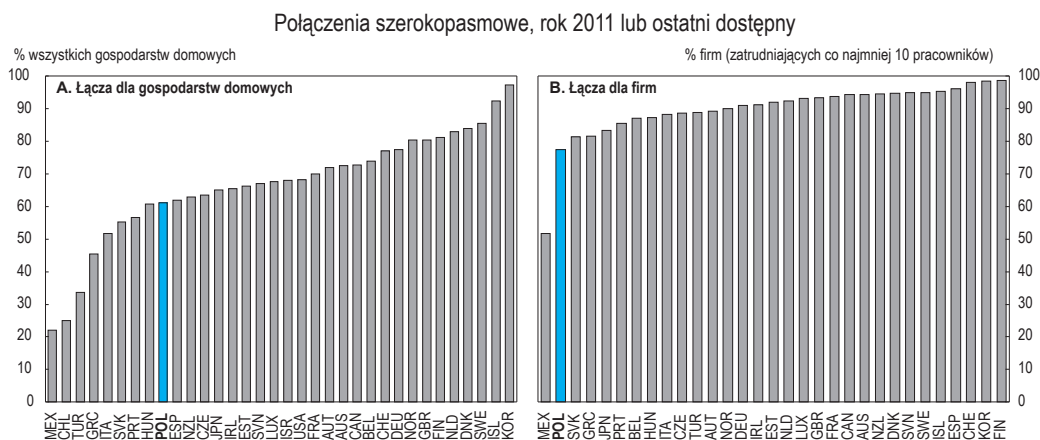
Źródło: OECD (2013f), *Communications Outlook 2013* (panel A) i OECD (2011d i 2013f) *Communications Outlooks 2011 and 2013* (panel B).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000229>

Po trzecie, słabo rozwinięta sieć telefonii stacjonarnej może stwarzać problemy w zakresie konkurencji na poziomie lokalnym dla dostawców usług internetowych w miejscach, gdzie klienci mogą mieć ograniczony wybór ofert i/lub operatorów. Uruchomienie lokalnej pętli abonenckiej (LLU) może nie przynieść oczekiwanych rezultatów, a to ze względu na obawy związane z dostępem stron trzecich zgłoszonych przez Komisję Europejską w 2011 roku (OECD, 2012b). Postęp w rozbudowie LLU był szybki, ale dokonał się z niskiego punktu wyjścia (wykres 2.10, panel B): udział uruchomionych pętli lokalnych w głównych liniach ogółem wzrósł z 5,3% w 2009 r. do 12,4% w 2011 r., a do dalszej modernizacji niezbędne będą znaczne nakłady inwestycyjne (OECD, 2011d i 2013f).

Wreszcie, niska skala penetracji kraju przez Internet i usługi szerokopasmowe może utrudniać szybką dystrybucję idei i informacji oraz działać jako czynnik hamujący wzrost konkurencji i wzrost gospodarczy (OECD, 2011e). Liczba gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu jest niska na tle międzynarodowym (na poziomie ok. 72% w 2013 r.) i stoi w ostrym kontraście z niemal 100% dostępem w Korei (wykres 2.11). Co więcej, Polska jest drugim od końca krajem OECD w zakresie dostępu przedsiębiorstw do łącz szerokopasmowych. W 2011 roku ponad 20% firm zatrudniających 10 lub więcej pracowników nadal nie miało szerokopasmowego połączenia z Internetem.

## Wykres 2.11. Dostęp do Internetu jest wciąż niski według standardów międzynarodowych



Źródło: Kluczowe wskaźniki OECD dla branży ICT, 2012.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000248>

### Postępuje liberalizacja rynku usług pocztowych

Krajowe usługi pocztowe ulegają stopniowej liberalizacji w Polsce od 2006 r. obserwowanej w zakresie przesyłek i częściowo listów. Operator zasiedziały, Poczta Polska, jest uważany za wysoce nieefektywny podmiot gospodarczy (Cieński, 2013 r.), co oznacza, że zwiększona konkurencja będzie generować duże zyski w związku ze wzrostem wydajności pracy i spowoduje spadek cen usług. W listopadzie 2012 r. nowe Prawo pocztowe wskazało Poczcie Polską jako dostawcę usług powszechnych w trzyletnim okresie przejściowym, tym samym spełniając wymogi Dyrektywy pocztowej UE z roku 2008, a w styczniu 2013 roku rynek listów o wadze poniżej 50 gramów otwarto dla alternatywnych dostawców usług. Po upływie trzyletniego okresu przejściowego zostanie wybrany nowy operator krajowy na okres 10 lat w drodze konkursu zorganizowanego przez regulatora sektorowego (UKE). Potencjalni oferenci w przetargu, który odbędzie się w 2016 roku narzekają, że wymóg posiadania krajowej infrastruktury pocztowej jest bardzo trudny do spełnienia w ciągu trzech lat i że operator zasiedziały od samego początku cieszy się znaczną przewagą w tym zakresie. Kolejnym źródłem nieuczciwej konkurencji jest fakt, że operator zasiedziały może być w stanie utrzymać swoją uprzywilejowaną pozycję w obszarze przekazów pocztowych i że definicja masowego nadawcy ujęta w ustawie przewiduje zwolnienie z VAT dla powszechnych usług pocztowych, które są obecnie świadczone przez Poczcie Polską. Wreszcie tylko dowód nadania listu poleconego w urzędzie pocztowym jest uznawany za ważny, a alternatywni dostawcy usług nie mają pełnego dostępu strony trzeciej do infrastruktury pocztowej operatora zasiedziałego (Integer, 2012; WIK Consult, 2013).

### Branża wodno-kanalizacyjna powinna być nadzorowana przez regulatora ogólnokrajowego

Branża wodno-kanalizacyjna jest zdominowana przez komunalne spółki będące własnością miast, które dodatkowo nie są w większości przypadków skorporatyzowane. Spośród 50 największych firm tylko jedna nie jest własnością większościową samorządów (Grupa Saur w Gdańsku, kontrolowana przez francuskie przedsiębiorstwo państwowe). Krajobraz branży



usług komunalnych jest bardzo rozproszony i niespójny: około 1600 spółek wodno-kanalizacyjnych przypada na nieco mniej niż 2500 miast. Nie ma krajowego regulatora sektorowego i to burmistrz każdej gminy jest odpowiedzialny za nadzór nad lokalną spółką wodno-kanalizacyjną. Spółki wodno-kanalizacyjne przedstawiają taryfy, które muszą zostać następnie zatwierdzone przez władze miasta. Ogólnie rzecz biorąc, nie są one zbyt efektywne, ponieważ cierpią na przerost zatrudnienia, brak automatyzacji i niskie płace (OECD, 2011e), a w 2008 r. opłaty za wodę i usuwanie nieczystości należały – mierząc ich udziałem w dochodach rozporządzalnych – do najwyższych wśród 22 ankietowanych krajów OECD (OECD, 2010c).

Powołanie niezależnego krajowego regulatora sektorowego może przyczynić się do zwiększenia wydajności. Zupełnie niedawno Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów musiał zbadać wiele przypadków nieuczciwych klauzul umownych, z jakimi borykały się małe firmy i konsumenci. Krajowy podmiot regulacyjny mógłby wyznaczyć pewne standardy dla całego sektora w zakresie fakturowania i innych procedur związanych z monopolistyczną pozycją dostawców. Podmiot ten mógłby wyznaczać – w oparciu o porównania międzynarodowe i zidentyfikowane „najlepsze praktyki” – dla każdej firmy z osobna cele w zakresie efektywności, które mogłyby symulować otoczenie konkurencyjne. Taka regulacja mogłaby zachęcić spółki wodno-kanalizacyjne do połączenia sił w celu czerpania korzyści z ekonomii skali.

W ramach zakresu odpowiedzialności tegoż krajowego regulatora ds. gospodarki wodno-kanalizacyjnej mogłyby znaleźć się także usługi w zakresie odprowadzania ścieków. Poprawa efektywności działania może przyczynić się do pełniejszego sfinansowania najpilniejszych inwestycji w infrastrukturę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Polska jest jednym z nielicznych krajów OECD, w których w 2009 roku dość pokaźny odsetek ludności, mianowicie 13%, nie był podłączony do sieci wodociągowej/kanalizacyjnej. Ponadto warunek zapewnienia zgodności z przepisami UE w zakresie gospodarki wodno-kanalizacyjnej narzuca niejako konieczność dokonania znacznych inwestycji.

### ***Konkurencja na kolei jest nadal ograniczona***

Rosnąca konkurencja w sektorze kolejowym spowoduje najprawdopodobniej ściślejsze powiązanie cen z jakością świadczonych usług, co może przyczynić się do zwiększenia konkurencji transportu intermodalnego, wzrostu udziału transportu kolejowego w ogólnym ruchu oraz do obniżenia emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczenia powietrza. Specjalny rozdział poświęcony tematyce transportu i infrastruktury w *Przeglądzie z 2008 r.* wskazywał, że polski sektor kolejowy był bardzo nieefektywny (OECD, 2008a; Kierzenkowski, 2008). Choć poczyniono pewne postępy, jakość infrastruktury kolejowej jest nadal postrzegana przez decydentów światowych jako najgorsza wśród krajów OECD (Światowe Forum Ekonomiczne, 2013). W celu poprawy efektywności spółki kolei państwowych (PKP) wdrożono wiele programów restrukturyzacyjnych. Spółka PKP została podzielona na spółkę holdingową, posiadającą przewozy towarowe, a także krajowy i regionalny transport pasażerski i na podmioty zarządzające infrastrukturą. W 2007 roku rząd wprowadził strategiczny plan o nazwie „Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013”. Głównym założeniem programu było przygotowanie do procesu prywatyzacji transportu towarowego oraz krajowych przewozów pasażerskich PKP. Chociaż część spółki kontrolująca transport towarowy (PKP Cargo) została sprywatyzowana w październiku 2013 roku, rząd nadal kontroluje większość jej udziałów, a prywatyzacja przewozów pasażerskich (PKP Intercity) jeszcze się nie rozpoczęła.



Przedsiębiorstwa państwowe zdominowały segment transportu pasażerskiego poprzez PKP Intercity oraz wielu operatorów regionalnych. Pięciu największych operatorów stanowiło ponad 90% rynku pod względem liczby pasażerów w 2011 roku (UTK, 2012). Tylko jedna firma nie jest kontrolowana ani przez państwo, ani przez władze lokalne – Arriva RP, należąca do Deutsche Bahn, która ma udział w rynku na poziomie 1%. Aby spowodować znaczną poprawę efektywności, należy zadbać o zwiększenie liczby podmiotów konkurencyjnych. W *Przeglądzie* z roku 2008 (OECD, 2008a) zasugerowano, że do rozwijania konkurencji może przyczyniać się ogłaszanie przetargów na świadczenie usług w poszczególnych regionach. Ważne jest jednak i to, że organizacja transportu pasażerskiego na poziomie regionalnym nie prowadzi do zachowań antykonkurencyjnych operatorów ograniczających ruch międzyregionalny.

Liberalizacja rynku kolejowego przewozu towarów rozpoczęła się w 2003 roku i już w niedługim czasie regulator sektora (UTK) wydał sporo pozwoleń zarówno w zakresie transportu towarowego, jak i leasingu taboru kolejowego. W związku z tym ceny usług transportu kolejowego gwałtownie spadły, wprowadzano ich nowe rodzaje, a udział od lat dominującego operatora (PKP Cargo) w rynku zmniejszył się. Jednak w 2012 roku PKP Cargo nadal dysponowało 60% udziałem w rynku (spadek z 80% w 2006 r.), a inne przedsiębiorstwa państwowe, w tym PKP LHS, specjalizujące się w obsłudze przemysłu ciężkiego i Lotos Kolej transportująca produkty państwowej spółki naftowej Lotos odgrywały ważną, choć malejącą rolę na rynku towarowym. Fakt, że zarządzanie infrastrukturą kolejową jest zdominowane przez przedsiębiorstwo państwowe PKP PLK SA, wchodzące w skład grupy PKP, stanowi poważną przeszkodę dla rozwoju konkurencji. Rzeczywiście spółka PKP Cargo cieszyła się uprzywilejowaną pozycją w zakresie przydziału tras przez PKP PLK SA (OECD, 2008a). Ponadto 6 z 28 działających terminali przeładunkowych (w tym najważniejszy – w Małaszewiczach na granicy wschodniej) jest własnością PKP Cargo lub spółki zależnej Cargosped Sp. z o.o. W *Przeglądzie* z 2008 roku zalecano wydzielenie pionowe, najlepiej oparte na własności, – a nie wydzielenie prawne lub księgowo – głównego państwowego zarządcy infrastruktury (PKP PLK SA) z Grupy PKP, co pomogłoby zwiększyć neutralność konkurencyjną między przewoźnikami publicznymi i alternatywnymi oraz poprawić przejrzystość wyceny dostępu poprzez eliminację możliwości subsydiowania skrótnego w ramach Grupy PKP.

Niezależność UTK powinna zostać zwiększona. Podobnie jak w przypadku innych sektorów sieciowych z silną pozycją własności publicznej Prezes UTK jest powoływany na czas nieokreślony i może być odwołany przez Prezesa Rady Ministrów według jego uznania (Król, 2010). Faktycznie, Premier wykorzystał swoje prerogatywy w 2012 roku i odwołał poprzedniego Prezesa UTK. Zwiększona niezależność polityczna może być zapewniona poprzez umowę na czas określony, nieodnawialną, w której sformułowano by przejrzyste warunki zwolnienia z zajmowanego stanowiska, w połączeniu z pionowym wydzieleniem zarządcy infrastruktury ze struktury państwowego przewoźnika. Przyczyniłoby się to do zagwarantowania dostępu do sieci stronom trzecim oraz do niedyskryminacyjnej polityki wyceny dostępu.

Istotnie UTK był skłonny zatwierdzać, bez zbytnich deliberacji, ceny przedstawiane przez zarządcę infrastruktury, PKP PLK SA (OECD, 2008a), co skutkowało zawyżaniem opłat prowadzącym z kolei do powstania poważnych roszczeń użytkowników sieci kolejowej. W maju 2013 r. Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że opłaty za dostęp do infrastruktury były zawyżone (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, 2013 r.). Ostatnio UTK wykazuje więcej troski o dokładne analizowanie proponowanych opłat za dostęp: w kwietniu 2013 r. odmówił zatwierdzenia – do chwili wprowadzenia wielu istotnych zmian – opłat za dostęp zaproponowanych wstępnie przez PKP PLK SA.

### ***Własność państwa odgrywa istotną rolę w branży lotniczej i portów morskich***

W Polsce działa 13 portów lotniczych. Interesariuszami w tym sektorze są Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze (PPL) (nadzorowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju), a także gminy i regiony. Lotniska w Warszawie i Zielonej Górze są zarządzane przez PPL, a pozostałe 11 lotnisk prowadzi działalność jako oddzielne spółki prawa handlowego, choć PPL nadal posiada znaczne udziały w wielu z nich. Ta struktura własności nie sprzyja rozwojowi konkurencji między portami lotniczymi. Rozwiązaniem mogłoby być zapewnienie zarządcy infrastruktury pełnej niezależności od operatorów portów lotniczych, aby umożliwić stworzenie bardziej konkurencyjnych i przejrzystych zasad ustalania cen. Właściciele portów lotniczych mogliby zawierać długoterminowe umowy koncesyjne dotyczące różnych lotnisk. Kwestią kluczową jest oczywiście to, by aukcje i koncesje były odpowiednio przygotowane i zrealizowane, aby zapobiec znowie i przyciągnąć nowych graczy, unikając jednocześnie oportunistycznych renegocjacji oraz zachęcając w odpowiedni sposób do inwestycji długoterminowych (OECD, 2007). W chwili obecnej rząd zamierza skomercjalizować PPL w celu zwiększenia jego efektywności i możliwości finansowych spółki. Może to być pierwszy krok w kierunku prywatyzacji zgodnie z zaleceniami ujętymi w *Przeglądzie za 2008 rok*.

Polskie porty lotnicze są w pewnym stopniu monopolistą w danym regionie, choć ich pokrywające się obszary ciężenia i znaczny udział tanich linii lotniczych, które z łatwością zmieniają lotniska, z których korzystają, wywierają presję na obniżenie opłat lotniskowych. Od stycznia 2014 r. Urząd Lotnictwa Cywilnego (ULC) monitoruje wysokość opłat lotniskowych na podstawie przewidywanych kosztów. ULC jest względnie niezależny, ponieważ prawa i obowiązki jego Prezesa są określone w ustawie Prawo lotnicze. Prezes ULC jest powoływany na stanowisko przez Premiera na czas nieokreślony. Mimo że proces rekrutacji jest otwarty i konkurencyjny, to gwarantem jeszcze większej niezależności byłoby zawarcie z Prezesem ULC umowy nieodnawialnej, na czas określony, z klauzulą, że Prezes nie może być odwołany/a bez wskazania konkretnego naruszenia. W przypadku lotnisk obsługujących ponad 5 mln pasażerów rocznie ULC może zatwierdzić lub odrzucić proponowane przez zarządzających lotniskami opłaty lotniskowe, natomiast w odniesieniu do mniejszych lotnisk może wymagać modyfikacji ustalonych opłat. Jednakże ULC może to uczynić, wyłącznie sprawdzając zgodność procedur z określonymi algorytmami regulacyjnymi naliczania opłat, nie mogąc natomiast sprawdzić z ekonomicznego punktu widzenia kosztów, na których opiera się proponowana wysokość opłat (Wolszczak, 2009). Umożliwienie regulatorowi ekonomicznej weryfikacji kosztów, w oparciu o które określone są opłaty lotniskowe prawdopodobnie przyczyniłoby się do zwiększenia presji konkurencyjnej.

Szybkie tempo rozwoju transportu lotniczego wynika w głównej mierze z liberalizacji rynku lotów krajowych i międzynarodowych po przystąpieniu Polski do UE i z wejścia na rynek wielu tanich przewoźników. Jednak Przedsiębiorstwo Państwowe Linie Lotnicze (LOT) ma 28% udziału w rynku pod względem przewiezionych pasażerów (podobnie jak Ryanair, ale więcej w porównaniu z 20% Wizz Air, według Warsaw Business Journal, 2013). Rząd dokonał kilku nieudanych prób prywatyzacji LOT. Spółka ta wymaga pilnej restrukturyzacji, przez wiele lat generowała straty i wymagała finansowania z budżetu państwa, co zresztą stało się przedmiotem dochodzenia prowadzonego przez Komisję Europejską. Duży, dotowany, państwowy przewoźnik, a także obecność lotnisk państwowych może negatywnie wpływać na

neutralność konkurencji. Choć polska ustawa Prawo lotnicze zapewnia pewną niezależność przydziału slotów od właścicieli lotnisk i linii lotniczych, to lotniska państwowe mogą odczuwać pokusę ochrony LOT przed konkurencją poprzez zawyżanie cen dostępu.

Według Światowego Forum Ekonomicznego (2013) jakość infrastruktury portów morskich w Polsce jest dość niska, a Polska w tym obszarze zajmuje 97 miejsce spośród 148 badanych krajów. Jednym z powodów jest fakt, że główne porty morskie stanowią własność państwa i są źle zarządzane. Jednak zgodnie z zaleceniami ujętymi w *Przeglądzie* za 2008 rok podjęto pewne prace w zakresie modernizacji przestarzałego wyposażenia kapitałowego.. Podczas gdy porty te nadal są w posiadaniu państwa, prywatni inwestorzy stworzyli wiele firm działających w istniejących portach, przyczyniając się do ich ożywienia. Jednocześnie porty bliskie geograficznie jak Gdańsk i Gdynia zaczęły konkurować ze sobą. Zakrojona na szerszą skalę prywatyzacja może jeszcze bardziej zwiększyć konkurencję i wydajność. Jednak porty korzystają z preferencyjnych stawek podatkowych, które mogą zakłócić konkurencję między poszczególnymi rodzajami transportu – tego typu ulgi podatkowe powinny być zlikwidowane (OECD, 2008a).

### ***Dostęp do usług profesjonalnych został częściowo zderegulowany***

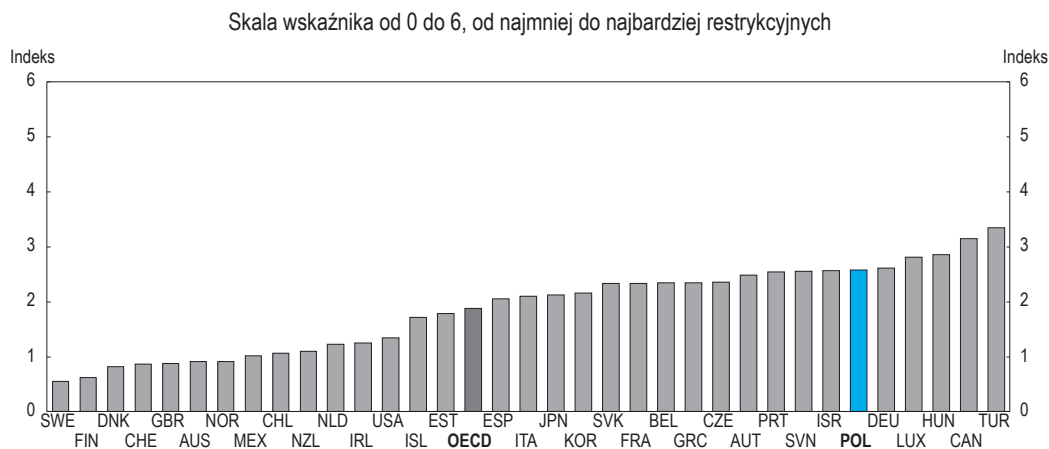
Zjawisko samoregulacji (lub podobne przepisy zawarte w statutach prawnych) w zakresie świadczenia usług związanych z wykonywaniem wolnego zawodu jest stosunkowo powszechne w krajach OECD, ale może niepotrzebnie ograniczać konkurencję. Faktycznie, w 2011 roku w Polsce istniało około 350 zawodów regulowanych (Rojek, 2013). W 2013 r. średni poziom stopnia regulacji zawodów prawniczych i finansowych oraz w przypadku architektów i inżynierów kształtował się powyżej średniej OECD i znacznie powyżej najniższych wartości obserwowanych w krajach takich jak Finlandia, Szwecja czy Wielka Brytania (wykres 2.12). Poszczególne elementy wskaźnika pokazują, że surowe regulacje przyjmowały najczęściej formę bardzo ścisłych barier wejścia na rynek (w zakresie wymogów licencyjnych i szkoleniowych), natomiast przepisy dotyczące prowadzenia działalności są dość luźne. Oznacza to, że lżejsze przepisy dotyczące wejścia na rynek prawdopodobnie sprzyjają konkurencji i to bez szkody dla jakości usług.

W związku z powyższym rząd rozpoczął niedawno realizację kompleksowego programu deregulacji. W 2011 roku około 70% obecnie regulowanych zawodów zakwalifikowano do całkowitej lub częściowej deregulacji. Chociaż przeprowadzenie owej deregulacji pozwoliłoby zaledwie na zbliżenie średniej wartości dla UE, to i tak stanowiłoby bardzo ważny krok w kierunku zmniejszenia barier wejścia i zwiększenia konkurencji w tych zawodach. Wpłynie to na obniżenie cen, a w rezultacie zmniejszenie renty monopolistycznej oraz stworzy dodatkowe miejsca pracy w gospodarce, zwłaszcza dla młodych ludzi. Produktywność w zderegulowanych zawodach prawdopodobnie wzrośnie, a ograniczone wymogi biurokratyczne i niższe koszty czynników produkcji również przyczynią się do wzrostu konkurencyjności w innych sektorach korzystających z usług świadczonych w ramach tych zawodów.

Program deregulacji odnosi się do około 250 zawodów, w których pracuje 6% siły roboczej (ok. 1 mln osób), w tym 3% siły roboczej w sektorach podlegających całkowitej deregulacji. Program realizowany będzie w trzech transzach. Pierwsza, przyjęta przez Parlament w czerwcu 2013 roku, obejmuje grupę 51 zawodów, zwłaszcza prawniczych. Jej celem jest przyspieszenie i uproszczenie egzaminów dopuszczających do wykonywania zawodu i rozszerzenie dostępności zawodu adwokata i komornika, zniesienie w stosunku do notariuszy wymogu posiadania polskiego obywatelstwa, zniesienie wymogu posiadania wykształcenia

wyższego dla pracowników sądu i prokuratury, pośredników i zarządców nieruchomości oraz instruktorów jazdy oraz skrócenie czasu obowiązkowego stażu dla wielu zawodów. Chociaż zawodowe grupy interesu są przeciwne liberalizacji i twierdzą, że reforma idzie prawdopodobnie za daleko i wpłynie na pogorszenie jakości usług, istnieje ogólne poparcie społeczne dla tej inicjatywy, co potwierdziły ostatnie sondaże oraz fakt przyjęcia pierwszego projektu ustawy zarówno przez posłów koalicji rządzącej, jak i opozycji (Rojek, 2013).

Wykres 2.12. Wskaźnik OECD restrykcyjności przepisów regulacyjnych w zakresie wolnych zawodów (2013<sup>1</sup>)



1. 2008 dla Stanów Zjednoczonych.

Źródło: OECD (2014), baza danych Przepisów Rynku Produktowego.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933000267>

Druga transza deregulacji, rozpoczęta w drugiej połowie 2013 r., obejmuje grupę 91 zawodów. Oczekuje się, że zostanie przyjęta przez Parlament w pierwszej połowie 2014 roku. Zawody te to m.in. inżynierowie w różnych sektorach, księgowi i doradcy podatkowi, pracownicy stacji diagnostycznych pojazdów, piloci komercyjni, kolejarze i brokerzy ubezpieczeniowi. Przykładowo znikną obowiązkowe egzaminy dla kandydatów na maklerów dla osób posiadających odpowiedni stopień i co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe w firmie maklerskiej (Polish News Bulletin, 2013a). Wylimitowane zostaną także niektóre podwójne egzaminy w wybranych zawodach. Wykształcenie wyższe będzie odtąd wystarczające do rozpoczęcia pracy w tych zawodach; likwidacji ulegną ponadto egzaminy specyficzne dla danej profesji, których zakres pokrywa się z materiałem nauczania realizowanym w systemie edukacyjnym.

Trzecia transza również została rozpoczęta w 2013 roku – latem przeprowadzono publiczne konsultacje międzyministerialne, a w grudniu 2013 roku projekt ustawy został przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów. Deregulacja będzie dotyczyć ponad 100 pozostałych zawodów, głównie z obszaru finansów, górnictwa i niektórych rzemiosł. Ewentualne wpisanie na listę kolejnych zawodów, w tym zawodów medycznych i związanych z BHP, może doprowadzić w przyszłości do wdrożenia czwartej transzy deregulacji.

Temu imponującemu programowi towarzyszyć będzie ocena *ex post* skutków procesu deregulacji w odniesieniu do najważniejszych przypadków, dzięki której zbadany zostanie wpływ tego procesu na ceny, dochody i poziom zatrudnienia. Wyniki mogą spowodować

konieczność podjęcia działań korygujących w odniesieniu do warunków dostępu. Faktycznie należy zadbać o delikatną równowagę między złagodzeniem wymagania dostępu do zawodu oraz utrzymaniem jakości – temu właśnie służyć ma ocena *ex post*. Z jednej strony istnieje ryzyko, że nadal obowiązywać będą zbędne przepisy; z drugiej strony niektóre przepisy mogą w istocie być gwarantem utrzymania wysokiej jakości usług.

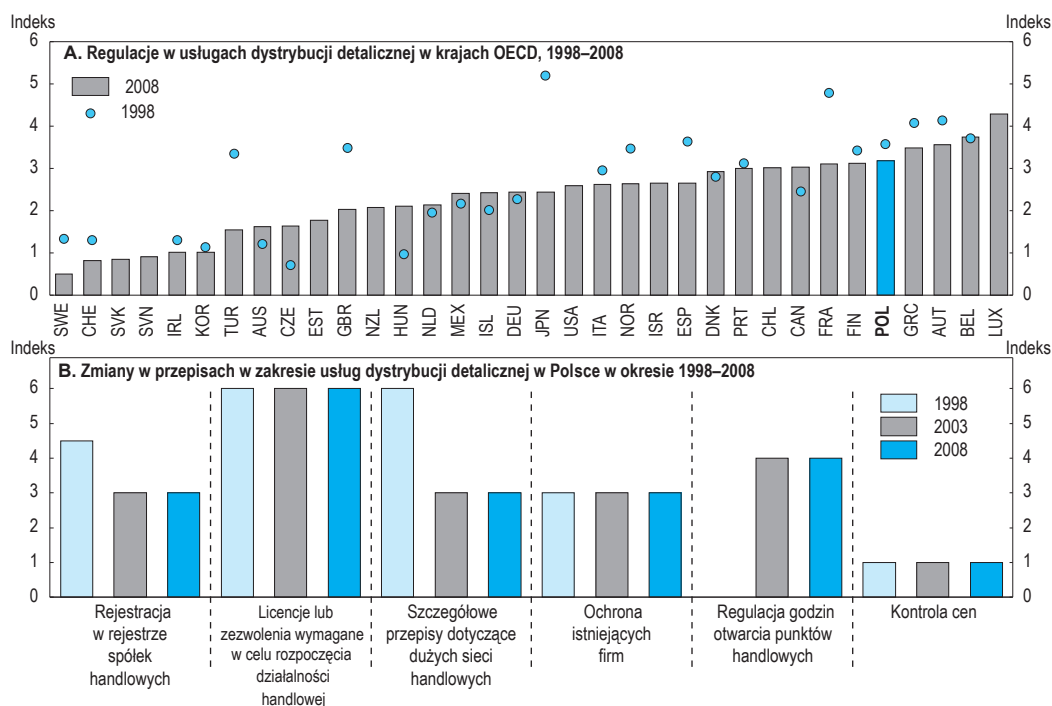
Rząd planuje ponadto dalsze zmniejszenie zakresu egzaminów podwójnych w niektórych zawodach, w zależności od postępów w prowadzonej obecnie restrukturyzacji szkolnictwa wyższego. Wraz z trwającą deregulacją zawodów rząd rozważa możliwość wprowadzenia dwóch kolejnych zmian. Po pierwsze, rząd chciałby, aby wdrażanie dyrektyw UE w Polsce nie wiązało się z dodatkowymi regulacjami na poziomie krajowym. Druga zmiana dotyczy weryfikacji ustawowej działalności samorządów zawodowych wymaganej przez prawo. Na przykład w wyniku weryfikacji obowiązkowej przynależności do krajowej izby urbanistów rząd zaproponował całkowitą likwidację tej izby w drugiej fazie deregulacji.

### **Presja konkurencyjna w handlu detalicznym jest nieduża**

Choć przepisy w zakresie dystrybucji detalicznej zostały do pewnego stopnia zredukowane w latach 1996–2008, Polska w 2008 roku znalazła się w grupie krajów OECD o najsurowszych przepisach w tym sektorze (wykres 2.13, panel A). Zdezagregowane wskaźniki

Wykres 2.13. **Regulacje w usługach dystrybucji detalicznej**

Skala wskaźnika od 0 do 6, od najmniej do najbardziej restrykcyjnych



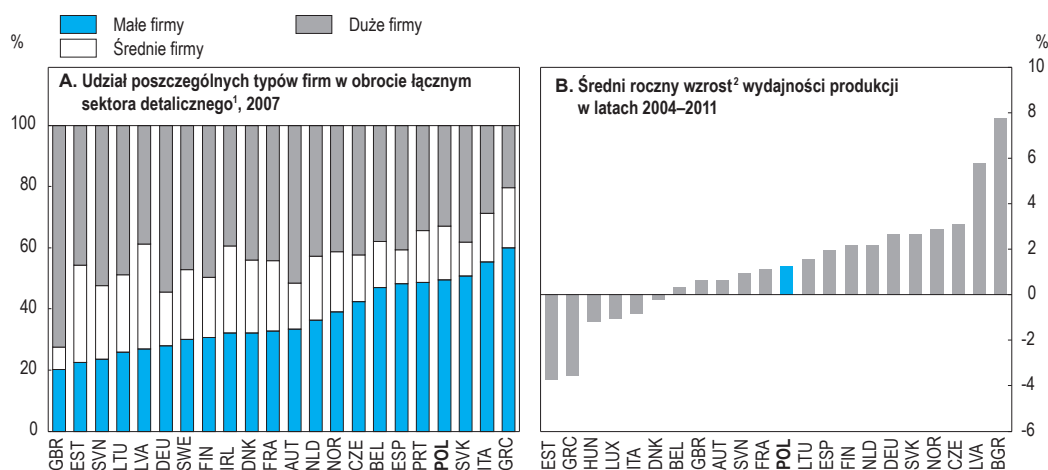
1. Dotyczy licencji i pozwoleń niezbędnych do prowadzenia punktów gastronomicznych.
2. Podwskaźnik regulacji godzin otwarcia sklepów w 1998 r. wyniósł 0.

Źródło: Aktualizacja Conway et al. (2006), „Regulation, Competition and Productivity Convergence”, *OECD Economics Department Working Papers*, nr 509, wydawnictwo OECD.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000286>



Wykres 2.14. Sektory sprzedaży hurtowej i detalicznej



1. Małe firmy to te zatrudniające od 1 do 19 pracowników, średnie przedsiębiorstwa – od 20 do 249 pracowników, a duże firmy zatrudniają 250 osób i więcej.
2. Wydajność pracy jest obliczana w następujący sposób: wartość dodana brutto w cenach stałych podzielona przez całkowite zatrudnienie w handlu hurtowym i detalicznym, branży naprawy pojazdów mechanicznych i motocykli. Dane pochodzą z dekompozycji 10 sektorów.

*Źródło:* Baza danych OECD dotycząca statystyki strukturalnej przedsiębiorstw dla panelu A; obliczenia OECD na podstawie danych z bazy danych informacji krajowych Eurostatu dla panelu B.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000305>

pokazują, że wymogi licencyjne są bardzo uciążliwe, a ich zmiany wraz z upływem czasu są niewielkie (panel B). Przepisy dotyczące dużych placówek handlowych zostały w pewnym stopniu złagodzone wraz z upływem czasu, a ochrona istniejących firm pozostaje stabilna na umiarkowanie wysokim poziomie. Z kolei początkowo łagodniejsze przepisy w zakresie godzin otwarcia sklepów zostały zastrzeżone w latach 1996–2003: gminy mają prawo do nakładania ograniczeń w odniesieniu do godzin pracy placówek handlu detalicznego, ale rzadko zdarza się, że dyktują konkretne godziny otwarcia. Sklepy mogą być otwarte w niedziele. Niemniej jednak od 2007 roku muszą być – z wyjątkiem stacji paliw i małych sklepików, w których klientów obsługuje właściciel – nieczynne w większości dni ustawowo wolnych od pracy. Duże sklepy mogą organizować trwającą miesiąc wyprzedaż, dwa razy w roku – na koniec sezonu letniego i zimowego. Jednak duże sieci detaliczne mogą obniżyć ceny, jeśli jest to ekonomicznie uzasadnione (np. z powodu sporych zapasów magazynowych) i nie wpłynie to negatywnie na ograniczenie dostępu do rynku małym detalistom. Nie istnieją żadne ograniczenia dotyczące skali obniżania cen.

Pomimo obserwowanej ostatnio ekspansji niektórych dużych międzynarodowych sieci sprzedaży detalicznej oraz rozpowszechnienia się e-zakupów w Polsce sprzedaż detaliczna jest w dużym stopniu zdominowana przez bardzo małe sklepy, które w 2007 r. wygenerowały prawie połowę całkowitych obrotów sektora – jest to trzeci największy udział po Włoszech i Grecji (wykres 2.14). Może to wskazywać na fakt, że obecne przepisy chronią zasiedziałe na rynku lokalnym podmioty przed nowymi graczami. Struktura tego sektora znajduje również odzwierciedlenie w wysokich marżach naliczanych w stosunku do kosztów (PCM) (wykres 2.4) i w dostrzegalnych ograniczeniach wzrostu wydajności: w latach 2004–2011 średni roczny wzrost wydajności pracy w sektorze wynosił nieco powyżej 1%, podczas gdy Bułgaria i Łotwa osiągnęły zyski na poziomie około 6% w skali roku. Zmiany te sugerują, że

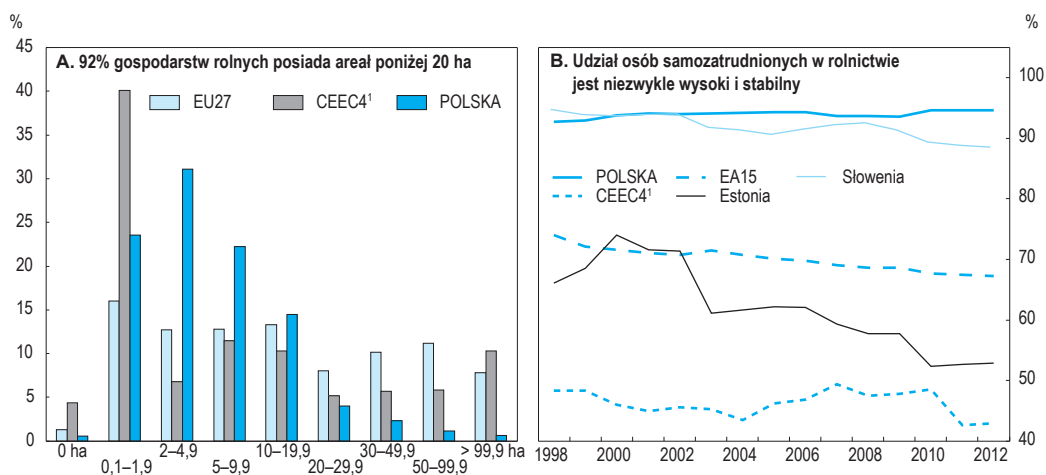


zmniejszenie barier zapobiegających wejściu na rynek nowych graczy mogłoby sprzyjać rozwojowi konkurencji w sektorze sprzedaży detalicznej, choć powyższą sytuację można tłumaczyć częściowo również przywiązaniem polskich konsumentów do małych, lokalnych sklepów.

### Sektor rolny jest bardzo rozdrobniony

Sektor rolny jest bardzo rozdrobniony i pozostawia niewielki margines dla zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. W 2010 roku średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego nadal wynosiła tylko połowę średniej EA15 (wykres 2.15, panel A). Gospodarstwa rolne o powierzchni mniej niż 20 hektarów stanowiły 92% gospodarstw i miały 85% udziału w zatrudnieniu w rolnictwie, ale dawały tylko 55% całkowitej produkcji rolnej (Eurostat, 2010). Jednocześnie udział pracowników rolnych w 2012 roku, którzy pracowali na zasadzie samozatrudnienia, tj. 95%, był znacznie wyższy niż w krajach EA15 lub pozostałych krajach CEEC4 i utrzymywał się na w miarę stabilnym poziomie od 1998 r. (wykres 2.15, panel B). Wśród porównywanych krajów tylko Słowenia odnotowała podobny udział samozatrudnionych pracowników rolnych, choć wartość ta spada.

Wykres 2.15. Zakłócenia konkurencji przyczyniają się do silnego rozdrobnienia sektora rolnego



1. W przypadku obu paneli CEEC4 jest ważoną średnią dla Węgier oraz Czech i Słowacji.

Źródło: Badanie struktury gospodarstw rolnych Eurostat 2010 (panel A) i roczniki statystyczne *Eurostat Agriculture Labour Input Statistics 2012* (panel B).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000324>

Niektóre subsydia kierowane do rolnictwa ograniczają efektywną konsolidację sektora i zakłócają konkurencję między rolnikami. Preferencyjny system ubezpieczenia społecznego KRUS i specyficzne obciążenia podatkowe wspierają rolników indywidualnych. Wysoki poziom dotacji dla rolników i ich rodzin w ramach KRUS osłabia motywację do opuszczenia sektora – jest to proces, który może być wzmocniony przez niektóre instrumenty wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (OECD, 2008c). Znacząca różnica w wysokości składek – tytułem emerytur i ubezpieczeń społecznych – w połączeniu z podobnymi świadczeniami zachęca poszczególnych rolników do utrzymywania niewielkich działek celem objęcia ubezpieczeniem w KRUS, pomimo ich bardzo niskiej wydajności (OECD, 2004 r. i 2006 r.; Tompson 2009). Natomiast rolnicy zatrudniający pracowników rolnych, spółdzielnie i wielkoobszarowe

gospodarstwa rolne muszą ubezpieczyć swoich pracowników w systemie opieki społecznej państwa, w ZUS i płacić składki emerytalne swoich pracowników, które są wyższe od składek rolników indywidualnych (Komisja Europejska, 2003). Ponadto od 2009 roku wysokość składek emerytalnych polskich rolników indywidualnych zgromadzonych w KRUS jest uzależniona od wielkości gospodarstwa, jednak wyższe składki nie przekładają się na wyższe świadczenia, przyczyniając się do powstawania dalszych dysproporcji między gospodarstwami o różnych wielkościach.

Specyficzne obciążenia podatkowe powodują także spowolnienie konsolidacji sektora rolnego i zmniejszenie konkurencji między indywidualnymi gospodarstwami rolnymi a przedsiębiorstwami rolnymi poprzez zwiększenie kosztów wejścia. Rolnicy indywidualni są zwolnieni z podatku dochodowego od osób fizycznych i podlegają przepisom o podatku rolnym. Wysokość tego podatku zależy od powierzchni gospodarstwa, rodzaju gruntów ornych, klasy i lokalizacji gospodarstwa. Jednocześnie udziałowcy przedsiębiorstw rolnych są opodatkowani identycznie jak firmy nierolnicze. Obecny rząd zaplanował zharmonizowanie systemu ubezpieczeń społecznych i podatkowego rolników z systemem ogólnym (Tusk, 2012). Jednak realizacja tego planu do tej pory nie doszła do skutku, choć w 2012 roku wprowadzono niewielkie składki zdrowotne dla beneficjentów KRUS. Faktycznie ubezpieczenie zdrowotne rolników indywidualnych posiadających mniej niż sześć hektarów ziemi (około 60% wszystkich gospodarstw rolnych) jest pokrywane w całości z budżetu państwa.

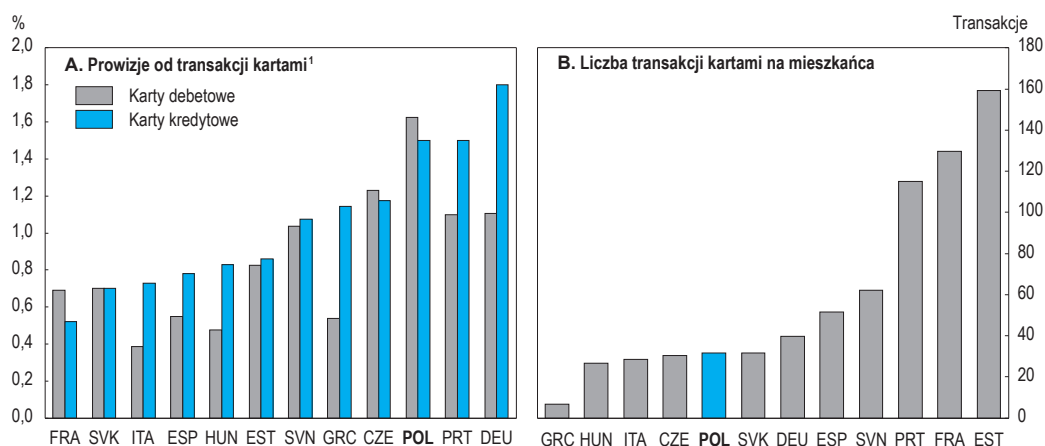
### ***Usługi finansowe są w zasadzie konkurencyjne***

Generalnie rzecz biorąc, usługi finansowe w Polsce wydają się dość konkurencyjne, a każdy wzrost konkurencji wśród instytucji finansowych powinien być rozpatrywany pod kątem podwyższonego stopnia ryzyka pojawienia się niestabilności finansowej i makroekonomicznej (OECD, 2011f; Ratnovski, 2013). Skarb Państwa nadal kontroluje największy bank komercyjny i dwa inne banki, co stanowi około jedną piątą wszystkich aktywów sektora bankowego, oprócz państwowego banku inwestycyjnego BGK. Zagraniczne instytucje finansowe były w posiadaniu 37 banków i 19 oddziałów instytucji kredytowych, co razem dawało 65% wszystkich aktywów tego sektora. Struktura własności zagranicznej z punktu widzenia kraju pochodzenia podstawowych podmiotów dominujących jest stosunkowo zróżnicowana: Włochy, Niemcy, Holandia i Hiszpania posiadają udziały na zbliżonym poziomie. Sześć banków prywatnych z przewagą polskiej własności stanowiło 6,7%, a 572 banków spółdzielczych stanowiło 6,1% aktywów ogółem sektora. Pozycja 10 największych banków ma decydujący wpływ na sektor jako całość – na koniec 2011 roku ich aktywa stanowiły 62,1% wszystkich aktywów bankowych, ale czynniki sektorowe warunków konkurencji, takie jak wskaźnik PCM, marże odsetkowe netto i wskaźniki koncentracji na ogół świadczyły o coraz bardziej konkurencyjnym środowisku (Pawłowska, 2012). Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) nadzoruje działania sektorów bankowości, ubezpieczeń, funduszy emerytalnych oraz sektor papierów wartościowych, a także instytucje płatnicze. Odpowiada ponadto za konkurencję (jako środek do osiągnięcia stabilności finansowej), prowadzenie spraw biznesowo-rozwojowych, natomiast Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zajmuje się ochroną konkurencji i konsumentów. KNF jest szanowana i doceniana za swój ład korporacyjny i niezależność (Kowalski i Rybiński, 2011).

Choć presja konkurencyjna wydaje się znacząca, własność państwowa może zagrozić neutralności konkurencyjnej wśród instytucji finansowych, a zważywszy na z natury konkurencyjny charakter bankowości detalicznej, rząd powinien rozważyć pełną prywatyzację

państwowych banków komercyjnych w perspektywie średnioterminowej. Ponadto, polskie banki spółdzielcze, które są szczególnie ważne dla sektora rolnego, są operacyjnie mniej wydajne niż banki komercyjne (MFW, 2013b). Może to wynikać z faktu, że zasady głosowania są niezależne od liczby akcji posiadanych przez poszczególnych członków zarządu, co zmniejsza ryzyko przejścia instytucji nieefektywnych. Banki spółdzielcze mogą także zmniejszyć lokalną presję konkurencyjną w bankowości detalicznej. W rzeczywistości trzy elementy mogą potencjalnie umocnić ich pozycję na rynku: *i*) przepisy mogą sprzyjać bankom spółdzielczym, *ii*) praktyki współpracy sieciowej mogą ograniczać konkurencję oraz *iii*) związki z lokalnymi politykami mogą stworzyć bariery wejścia (Komisja Europejska, 2007; Fonteyne, 2007). Jednak w perspektywie średnioterminowej konkurencja ze strony banków komercyjnych prawdopodobnie wzrośnie, ponieważ zaczynają one wkraczać na terytoria tradycyjnie zarezerwowane dla banków spółdzielczych, czyli do małych miejscowości i na obszary wiejskie.

Wykres 2.16. **Opłaty za korzystanie z kart są wysokie jak na standardy europejskie (2012)**



1. Średnie ważone krajowe prowizje od transakcji kartami Visa i MasterCard dla kart konsumenckich.

Źródło: Komisja Europejska (panel A) i Europejski Bank Centralny (panel B).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933000343>

Opłaty międzybankowe w Polsce z tytułu transakcji kartami są bardzo wysokie, co sugeruje problemy z konkurencją (wykres 2.16, panel A). Rzeczywiście, dwie główne firmy – Visa i MasterCard kontrolują 99% polskiego rynku, podobnie zresztą jak w wielu innych krajach europejskich (Komisja Europejska, 2013). Wysokie ceny spowodowane prowizjami od transakcji są szkodliwe dla konsumentów, którzy najwyraźniej nie zdają sobie sprawy z wysokości opłat ponoszonych przez kupców z tytułu wykorzystywania takich instrumentów płatniczych. Jednocześnie stosowanie przez dostawców różnego rodzaju praktyk zachęcających do zakupów (takich jak bony podróżne, premie, rabaty itp.) powoduje, że konsumenci są bardziej skłonni do korzystania z instrumentów płatniczych generujących wysokie opłaty. W związku z powyższym, w 2006 roku polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał decyzję, zgodnie z którą porozumienia między bankami na temat wysokości prowizji od transakcji odbywały się z naruszeniem prawa konkurencji. Sprawa ta nadal jednak toczy się w sądach. Niedawno Parlament zdecydował o ustaleniu wysokości prowizji od transakcji na poziomie 0,5% wartości transakcji od lipca 2014 roku. Polskie przepisy będą współbrzmieć z ostatnimi propozycjami europejskimi, które wprowadzają pułap 0,2% dla kart debetowych i 0,3% dla

kart kredytowych w zakresie wysokości prowizji od transakcji (Komisja Europejska, 2013). Takie obniżenie opłaty za używanie kart może przyczynić się do dalszego upowszechnienia i wzrostu wykorzystania kart w Polsce (panel B).

### **Zalecenia dotyczące zwiększenia konkurencji na rynku produktowym**

#### **Bariery dla przedsiębiorczości i udział własności publicznej w gospodarce**

- Jeszcze bardziej obniżyć bariery wejścia i wyjścia z rynku, w tym utrudnienia biurokratyczne. Ograniczyć koszty i czas trwania procedur upadłościowych.
- Kontynuować prywatyzację i znacząco zmniejszyć udział państwa w konkurencyjnych sektorach gospodarki przy jednoczesnym zapewnieniu należytego nadzoru nad pozostałymi przedsiębiorstwami publicznymi. Niezbędnym minimum powinno być wyeliminowanie przepisów i ukrytych dotacji zaburzających konkurencję między przedsiębiorstwami publicznymi a prywatnymi.

#### **Polityka i prawo konkurencji**

- Wprowadzić stałe i nieodnawialne kadencje na stanowiskach prezesa UOKiK i wszystkich sektorowych urzędów regulacyjnych bez możliwości ich odwołania z przyczyn niezawinionych oraz wyeliminować zjawisko tzw. drzwi obrotowych, czyli rotacji menedżerów między sektorem publicznym a prywatnym.
- Przyznać UOKiK większe uprawnienia, w tym do podziału firm dominujących w celu osłabienia ich pozycji rynkowej oraz podziału przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo w celu przezwyciężenia problemów z dostępem podmiotów trzecich w branżach sieciowych.
- Usprawnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, np. poprzez szersze wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, tak by skrócić odstęp czasu między wydaniem decyzji przez UOKiK a wydaniem przez sąd prawomocnego orzeczenia w sprawach dotyczących zmów rynkowych.
- Zmodyfikować praktyki udzielania zamówień publicznych tak, by o wyborze wykonawcy decydował stosunek jakości do ceny, a nie najniższa cena. Decyzje o udzieleniu zamówień powinny być oparte na ocenie ofert pod względem cenowym i technicznym. Wprowadzenie bardziej złożonych kryteriów będzie wymagać podniesienia kwalifikacji odpowiedzialnych urzędników.
- Ułatwić procedury składania i rozstrzygania pozwów zbiorowych w sprawach o naruszenie zasad konkurencji.

#### **Polityka regulacyjna w sektorach sieciowych**

- Jeszcze bardziej obniżyć udział własności publicznej w konkurencyjnych sektorach energetyki i zaopatrzenia w wodę.
- Utworzyć niezależny urząd regulacyjny dla sektora zaopatrzenia w wodę i usług sanitarnych.
- Zwiększyć konkurencję na rynku przewozów kolejowych. Zapewnić całkowitą niezależność głównego publicznego operatora infrastruktury od przewoźników. Ograniczyć zakłócenia konkurencji wynikające z posiadania przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (PPL) udziałów w wielu podmiotach zarządzających portami lotniczymi i rozważyć prywatyzację lub wprowadzenie długoterminowych umów koncesyjnych dla tych podmiotów. Sprywatyzować narodowego przewoźnika lotniczego (LOT).

**Polityka regulacyjna w sektorach konkurencyjnych**

- Zrealizować w pełni drugą i trzecią transzę liberalizacji dostępu do niektórych zawodów.
- Znacząco ograniczyć, w porównaniu z obecnym poziomem, dotacje budżetowe do indywidualnych gospodarstw rolnych w relacji do przedsiębiorstw rolnych. Dostosować stopniowo obejmujące rolników zasady opodatkowania osób fizycznych i ubezpieczenia społecznego do ogólnie obowiązujących zasad.
- Ustanowić zgodnie z propozycją UE z 2013 roku górny limit dla międzybankowych prowizji od transakcji kartami kredytowymi w celu osłabienia efektów koncentracji rynku.

**Bibliografia**

- Acemoglu D., Aghion P., Zilibotti F. (2006), „Distance to Frontier, Selection and Economic Growth”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 4 nr 5, s. 37–74.
- Aghion P., Bloom N., Blundell R., Griffith R., Howitt P. (2005), „Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120 nr 2, s. 701–728.
- Aghion P., Dewatripont M., Du L., Harrison A., Legros P. (2012), „Industrial Policy and Competition”, *NBER Working Papers* nr 18048.
- Aleman E., Klein C., Koske I., Vitale F., Wanner I. (2013), „New indicators of competition law and policy in 2013 for OECD and non-OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers* nr 1104, OECD Publishing.
- Alesina A., Ardagna S., Nicoletti G., Schiantarelli F. (2005), „Regulation and Investment”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 3 nr 4, s. 791–825.
- Bloom N., Propper C., Seiler S., Van Reenen J. (2013), „The Impact of Competition on Management Quality: Evidence from Public Hospitals”, *CEPR Discussion Papers* nr 9083.
- Bouis R., Duval R. (2011), „Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond”, *OECD Economics Department Working Papers* nr 835, OECD Publishing.
- Boulhol, H. (2010), „Pro-competitive effect of trade and non-decreasing price-cost margins”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 72 nr 3, s. 326–356.
- Bourlès R., Clette G., Lopez J., Mairesse J., Nicoletti G. (2010), „Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth?: Panel Data Evidence for OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers* nr 791, OECD Publishing.
- Bravo-Biosca A., Criscuolo C., Menon C. (2013), „What Drives the Dynamics of Business Growth?”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers* nr 1, OECD Publishing.
- Capobianco A., Christiansen H. (2011), „Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options”, *OECD Corporate Governance Working Papers* nr 1, OECD Publishing.
- Christiansen H. (2011), „The size and composition of the SOE sector in OECD countries”, *OECD Corporate Governance Working Papers* nr 5, OECD Publishing.
- Ciccone A., Papaioannou E. (2007), „Red Tape and Delayed Entry”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 5 nr 2–3, s. 444–58.
- Ciński J. (2013), „Polish post office set for a revival”, *Financial Times*, 11 Stycznia.
- Court of Justice of the European Union (2013), „Poland failed to fulfil some of its obligations under EU law in the area of rail transport”, *Press Release* nr 64/13.
- Criscuolo C., Martin R., Overman H., Van Reenen J. (2012), „The Causal Effects of an Industrial Policy”, *NBER Working Papers* nr 17842.
- Djankov S. (1999), „The restructuring of insider-dominated firms: A comparative analysis”, *Economics of Transition*, vol. 7, s. 467–479.



- Égert B. (2009), „Infrastructure Investment in Network industries: The Role of Incentive Regulation and Regulatory Independence”, *OECD Economics Department Working Papers* nr 688, OECD Publishing.
- Égert B., Kierzenkowski R. (2013), „Challenges to Sustain Poland's Growth Model”, *OECD Economics Department Working Papers* nr 1054, OECD Publishing.
- ERO (2012), *National Report 2012*, Energy Regulatory Office, lipiec.
- ERO (2013), „Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2012 r.” *Report of the Energy Regulatory Office*.
- Estrin S., Hanousek J., Evzen K., Svejnar J. (2009), „The effects of privatisation on ownership in transition economies”, *Journal of Economic Literature*, vol. 47 nr 3, s. 699–728.
- European Commission (2003), *Social Security Systems and Demographic Developments in Agriculture in the CEE Candidate Countries*, Directorate General for Agriculture.
- European Commission (2007), „Report on the Retail Banking Sector Enquiry”, *Commission Staff Working Document* nr 106.
- European Commission (2008), „Executive summary and overview of the national report for Poland”, [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/executive\\_summaries/poland\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/executive_summaries/poland_en.pdf)
- European Commission (2012a), *Assessment of the 2012 national reform programme and convergence programme for Poland*, COM(2012)323 final.
- European Commission (2012b), *Enterprise and Industry SBA Fact Sheet 2012 Poland*.
- European Commission (2012c), *Poland 2011: Telecommunication Market and Regulatory Developments*.
- European Commission (2013), *Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council on interchange fees for card-based payment transactions*, SWD(2013)288.
- Eurostat (2010), *Farm Structure Survey 2010*, [http://ess.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_SDDS/EN/ef\\_esms.htm](http://ess.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/ef_esms.htm)
- Fonteyne W. (2007), „Cooperative Banks in Europe, Policy Issues”, *IMF Working Paper* nr 07–159.
- Global Competition Review (2013), *Rating Enforcement 2013*, maj 2013.
- Goh C., Javorcik B. (2007), „Trade Protection and Industry Wage Structure in Poland” in *Globalization and Poverty*, NBER, Chapters, s. 337–372.
- Goldberg P.K., Khandelwal A.K., Pavcnik N., Topalova P. (2010), „Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 125 nr 4, s. 1727–1767.
- Hashmi A.R. (2013), „Competition and Innovation: The inverted-U Relationship Revisited”, *Review of Economic and Statistics*, vol. 95 nr 5, s. 1653–1668.
- IMF (2013a), „German-Central European Supply Chain Cluster Report”, *IMF Country Report*, 13/263.
- IMF (2013b), „Republic of Poland: Financial System Stability Assessment”, *IMF Country Report*, No. 13/221.
- Integer (2012), „The postal market battle continues escalating! Polish postal sector on the eve of market liberalization”, *Press News*, 10 October, [http://www1.integer.pl/biuroPrasowe/the\\_postal\\_market\\_battle\\_continues\\_escalating,478.html](http://www1.integer.pl/biuroPrasowe/the_postal_market_battle_continues_escalating,478.html)
- Javorcik B. (2004), „Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers Through Backward Linkages”, *American Economic Review*, vol. 94 nr 3, s. 605–627.
- Johansson A., Guillemette Y., Murtin F., Turner D., Nicoletti G., de la Maisonneuve C., Bagnoli P., Bousquet G., Spinelli F. (2013), „Long-term global growth scenarios”, *OECD Economics Department Working Papers* nr 1000, OECD Publishing.
- Kierzenkowski R. (2008), „The Challenge of Rapidly Improving Transport Infrastructure in Poland”, *OECD Economics Department Working Papers* nr 640, OECD Publishing.
- Koske I., Wanner I., Bitetti R., Barbiero O. (2014), „The 2013 Update of the OECD Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for OECD and non-OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing forthcoming.
- Kowalewski, O., Rybinski K. (2011), „The hidden transformation: the changing role of the state after the collapse of communism in Central and Eastern Europe”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 27 nr 4, s. 634–657.



- Kowalski P., Büge M., Sztajerowska M., Egeland M. (2013), „State-owned enterprises: trade effects and policy implications”, *OECD Trade Policy Papers* nr 147, OECD Publishing.
- Krol M. (2010), „Liberalization without a Regulator. The Rail Freight Transport Market in Poland in the Years 1996–2009”, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, vol. 3 nr 3, s. 165–178.
- Mayneris F., Mayer T., Py L. (2012), „The Impact of Urban Enterprise Zones on Establishments’ Location Decisions: Evidence from French ZFUs”, *CEPR Discussion Paper* nr 9074.
- Meggison W.L., Netter J.M. (2001), „From state to market: a survey of empirical studies on privatisation”, *Journal of Economic Literature*, vol. 39 nr 2, s. 321–389.
- Ministry of Economy (2012), Entrepreneurship in Poland, [http://www.mg.gov.pl/files/upload/9144/Entrepreneurship%20in%20Poland\\_2012.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/9144/Entrepreneurship%20in%20Poland_2012.pdf).
- Ministry of Finance (2013), Preferencje podatkowe w Polsce 2012, <http://www.finanse.mf.gov.pl/pl/abc-podatkow/preferencje-podatkowe-w-polsce>.
- Ministry of Justice (2014), „Draft bill amending the bill on The National Court Register and other act”, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=0FA632C5B796AE87C1257C6F0039E094>
- Ministry of Treasury (2013a), Ownership transformation processes – status as of 31 December 2012, [http://www.msp.gov.pl/download/3/3141/2013\\_02\\_18\\_przezsztalcenia\\_zalacznik\\_en.pdf](http://www.msp.gov.pl/download/3/3141/2013_02_18_przezsztalcenia_zalacznik_en.pdf)
- Ministry of Treasury, (2013b), *Poland: privatisation plan & investment opportunities*, June.
- Nicoletti G., Scarpetta S. (2003), „Regulation, productivity and growth: OECD evidence”, *OECD Economics Department Working Paper* nr 347, OECD Publishing.
- Nicoletti G., Scarpetta S. (2005), „Regulation and economic performance: product market reforms and productivity in the OECD”, *OECD Economics Department Working Paper* nr 460, OECD Publishing.
- Nickell S. (1996), „Competition and Corporate Performance”, *Journal of Political Economy*, vol. 104 nr 4, s. 724–746.
- OECD (2004), *OECD Economic Surveys: Poland 2004*, OECD Publishing.
- OECD (2006), *OECD Economic Surveys: Poland 2006*, OECD Publishing.
- OECD (2007), „Competition Policy and Concessions”, *Policy Brief*, OECD Publishing.
- OECD (2008a), *OECD Economic Surveys: Poland 2008*, OECD Publishing.
- OECD (2008b), „The Interface between Competition and Consumer Policies”, *Global Forum on Competition*, DAF/COMP/GF(2008)10, OECD Publishing.
- OECD (2008c), *OECD Territorial Reviews: Poland 2008*, OECD Publishing.
- OECD (2009a), *State owned enterprises and the principle of competitive neutrality*, Competition Law & Policy OECD, OECD Publishing.
- OECD (2009b), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing.
- OECD (2010a), *Economic Surveys Poland 2010*, OECD Publishing.
- OECD (2010b), *Poland: Key Issues and Policies*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing.
- OECD (2010c), *Pricing water resources and water and sanitation services*, OECD Publishing.
- OECD (2011a), „Private remedies”, *OECD Journal: Competition Law and Policy*, vol. 11 nr 2, OECD Publishing.
- OECD (2011b), *Institutional and Procedural Aspects of the Relationship between Competition Authorities and Courts, and Update on Developments in Procedural Fairness and Transparency*, DAF/COMP(2011)122, OECD Publishing.
- OECD (2011c), *Government at a Glance*, OECD Publishing.
- OECD (2011d), *OECD Communications Outlook 2011*, OECD Publishing.
- OECD (2011e), *Ten years of water sector reform in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, OECD Publishing.
- OECD (2011f), *Bank competition and financial stability*, OECD Publishing.
- OECD (2012a), *Competitive neutrality: maintaining a level playing field between public and private business*, OECD Publishing.

- OECD (2012b), *Report on experiences with structural separation*, Competition Committee, OECD Publishing.
- OECD (2012c), *Economic Surveys Poland 2012*, OECD Publishing.
- OECD (2012d), „Developments in Mobile Termination”, *OECD Digital Economy Papers* nr 193, OECD Publishing.
- OECD (2013a), *Productivity database*, OECD Publishing.
- OECD (2013b), *OECD Economic Surveys: Italy 2013*, OECD Publishing.
- OECD (2013c), „The size and sectoral distribution of SOEs in OECD and partner countries”, *Working Party on State Ownership and Privatisation Practices*, DAF/CA/SOPP(2013)9/REV1.
- OECD (2013d), *Government at a Glance*, OECD Publishing.
- OECD (2013e), *Investing Together, Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing.
- OECD (2013f), *OECD Communications Outlook 2013*, OECD Publishing.
- Palumbo G., Giupponi G., Nunziata I., Mora Sanguinetti J. (2013), „Judicial Performance and its Determinants: A Cross Country Perspective”, *OECD Economic Policy Papers* nr 5, OECD Publishing.
- Pawlowska M. (2012), „Competition, concentration and foreign capital in the Polish banking sector (prior and during the financial crisis)”, *National Bank of Poland Working Papers* nr 130.
- Piszcz A. (2012), „Still Unpopular Sanctions: Developments in Private Antitrust Enforcement in Poland After the 2008 White Paper”, *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, vol. 5(7), s. 55–77.
- Polish Agency for Enterprise Development (2011), „Second Chance Policy. Demand for advisory services and tools to support entrepreneurs who start a new venture after a business closure”, Research commissioned by the Polish Agency for Enterprise Development.
- Polish News Bulletin (2013a), „100+ professions to be deregulated”, vol. 86 nr 7, 21 czerwca.
- Polish News Bulletin (2013b), „Treasury to increase supervision over State-owned companies”, vol. 88 nr 2, 12 lipca.
- Polish News Bulletin (2013c), „Unreliable Tenderers May Lose Bid Bonds”, vol. 90 nr 8, 20 sierpnia.
- Polish News Bulletin (2014), „PM Promises Easier Procedures for New Companies”, vol. 95 nr 22, 8 stycznia.
- Public Procurement Office (2012), *Report on functioning of public procurement system in 2011*, Public Procurement Office, maj.
- Ratnovski L. (2013), „Competition Policy for Modern Banks”, *IMF Working Paper* 13/126.
- Rojek M. (2013), „Deregulating access to professions in Poland”, *Presentation at the workshop on Regulating access to professions: national perspectives*, Brussels, 17 czerwca.
- Tompson W. (2009), *The Political Economy of Reform, Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD countries*, OECD Publishing.
- Tulibacka M., Goral R. (2013), „An Update on Class Actions and Litigation Funding in Poland”, unpublished Stanford University Working Paper.
- Tusk D. (2012), Exposé implementation status – stan na dzień 9 października 2012, <https://www.premier.gov.pl/en/news/news/expose-implementation-status-as-at-9-october-2012.html>
- UOKiK (2012), „Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 roku”, *Raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*.
- UOKiK (2013), *Raport z działalności w roku 2012*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- UOKiK (2014), „PGNiG – UOKiK’s decision”, 24 Stycznia, [http://www.uokik.gov.pl/news.php?news\\_id=10825](http://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=10825)
- UTK (2012), *Polish railway market in 2011*, Polish Office of Rail Transportation.
- Warsaw Business Journal (2013), „Ryanair becomes the most popular airline in Poland”, 3 lipca, <http://www.wbj.pl/article-63205-ryanair-becomes-the-most-popular-airline-in-poland.html>
- WIK-Consult (2013), „Main Developments in the Postal Sector (2010–2013)”, *Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services*, sierpień.
- Wise M. (2003), „Review of competition law and policy in Poland”, *OECD Journal: Competition Law and Policy*, vol. 5 nr 2, s. 83–132.

Wolszczak G. (2009), „Airport charges regulation: the impact of the institutional structure on the regulatory process”, Hertie School of Governance.

World Bank (2012), *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, The World Bank.

World Bank (2013), *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, The World Bank.

World Economic Forum (2013), *Global Competitiveness Report 2013-14*, Data Appendix, <http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>.

## Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

OECD stanowi wyjątkowe forum, na którym rządy współpracują ze sobą, aby wspólnie stawić czoła gospodarczym, społecznym i środowiskowym wyzwaniom, jakie przed nimi stawia globalizacja. OECD stoi również w awangardzie działań podejmowanych w celu zrozumienia takich nowych zjawisk i problemów jak ład korporacyjny, gospodarka informacyjna, czy starzenie się społeczeństw, a także pomaga rządów w znalezieniu odpowiedzi na ww. wyzwania. Organizacja stanowi platformę, za pośrednictwem której rządy mogą porównywać swoje doświadczenie polityczne, szukać odpowiedzi na wspólne problemy, identyfikować dobre praktyki oraz koordynować opracowywanie polityki wewnętrznej i międzynarodowej.

Obecnie w skład OECD wchodzi: Australia, Austria, Belgia, Chile, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Islandia, Izrael, Japonia, Kanada, Korea, Luksemburg, Meksyk, Niderlandy, Niemcy, Nowa Zelandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Węgry, Wielka Brytania, USA, Włochy. W pracach OECD uczestniczy także Unia Europejska.

Wydawnictwa OECD rozpowszechniają wyniki prowadzonych przez Organizację statystyk i badań, obejmujących kwestie ekonomiczne, społeczne i środowiskowe, jak również konwencje, wytyczne i standardy przyjęte przez jej członków.

## Przeglądy gospodarcze OECD

# POLSKA

### TEMAT WIODĄCY: POLITYKI RYNKU PRACY, POLITYKI KONKURENCJI

#### Ostatnio wydane przeglądy

Australia, grudzień 2012  
Austria, lipiec 2013  
Belgia, maj 2013  
Brazylia, październik 2013  
Chile, październik 2013  
Chiny, marzec 2013  
Czechy, marzec 2014  
Dania, styczeń 2014  
Estonia, październik 2012  
Finlandia, luty 2014  
Francja, marzec 2013  
Grecja, listopad 2013  
Hiszpania, listopad 2012  
Indie, czerwiec 2011  
Indonezja, wrzesień 2012  
Irlandia, wrzesień 2012  
Islandia, czerwiec 2013  
Izrael, grudzień 2013  
Japonia, kwiecień 2013  
Kanada, czerwiec 2012  
Kolumbia, styczeń 2013  
Korea, kwiecień 2012

Luksemburg, grudzień 2012  
Meksyk, maj 2013  
Niderlandy, czerwiec 2012  
Niemcy, luty 2012  
Norwegia, marzec 2014  
Nowa Zelandia, czerwiec 2013  
**Polska, marzec 2014**  
Portugalia, lipiec 2012  
Republika Południowej Afryki, marzec 2013  
Rosja, styczeń 2014  
Słowacja, grudzień 2012  
Słowenia, kwiecień 2013  
Strefa Euro, marzec 2014  
Stany Zjednoczone, czerwiec 2012  
Szwajcaria, listopad 2013  
Szwecja, grudzień 2012  
Turcja, lipiec 2012  
Unia Europejska, marzec 2014  
Węgry, styczeń 2014  
Wielka Brytania, luty 2013  
Włochy, maj 2013

Niniejsza książka została opublikowana w wersji oryginalnej pod tytułem **OECD Economic Surveys: Poland 2014**, ISBN 9789264206717, © 2014, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris. Tłumaczenie zostało dokonane w porozumieniu z OECD. Nie jest to oficjalne tłumaczenie dokonane przez OECD.

[www.oecdbookshop.org](http://www.oecdbookshop.org) – księgarnia internetowa OECD

[www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) – e-biblioteka OECD

[www.oecd.org/oecddirect](http://www.oecd.org/oecddirect) – informacja o nowościach wydawniczych OECD

**Marzec 2014**

ISBN 978-83-7789-274-9