

PRIORYTETY POLITYCZNE DLA POLSKI: W KIERUNKU INKLUZYWNEJ GOSPODARKI OPARTEJ NA WIEDZY

Seria “Lepsza polityka państwa”

Listopad 2016

Niniejszy dokument opublikowano na odpowiedzialność Sekretarza Generalnego OECD na użytek czytelników nieanglojęzycznych. Dokument został przetłumaczony przez wyspecjalizowanych tłumaczy. Korektę tłumaczenia na język polski wykonano wewnątrz. W przypadku wątpliwości, proszę odnieść się do dokumentu w języku angielskim. Wyrażone opinie oraz argumenty użyte w tej publikacji niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko państw członkowskich OECD.

Niniejszy dokument oraz wszelkie zamieszczone w nim mapy pozostają bez uszczerbku dla statusu i suwerenności każdego terytorium, przebiegu granic międzynarodowych i podziałów oraz nazw wszelkich terytoriów, miast lub obszarów.

Dane statystyczne dotyczące Izraela przekazały właściwe władze Izraela na swoją odpowiedzialność. Wykorzystanie tych danych pozostaje bez uszczerbku dla statusu Wzgórz Golan, Wschodniej Jerozolimy i osiedli izraelskich na Zachodnim Brzegu Jordanu w rozumieniu prawa międzynarodowego.

Jest to dokument z serii "Lepsza polityka". Koordynatorem publikacji, pod kierownictwem Gabrieli Ramos i Juana Yermo, była Isabell Koske, przy wsparciu Joshui Polchara. Współpraca: Jonathan Barr, Kris Boschmans, Nicola Brandt, Stijn Broecke, Mario Cervantes, Sara Fyson, Daniela Glocker, Alberto Gonzalez Pandiella, Antoine Goujard, David Halabisky, Herwig Immervoll, Peter Jarrett, Małgorzata Kuczera, Andrew Macintyre, Iota Nassr, Adam Ostry, Arturo Rivera Perez, Sarah Perret, Jonathan Potter, Andreas Schleicher, Blandine Serve, Patrizio Sicari, Monika Sztajerowska, Barbara Ubaldi, Gert Wehinger, Theodora Xenogiani, Gang Zhang, Sabine Zigelski. Ewa Klimowicz wykonała korektę tłumaczenia na język polski. Isabelle Renaud udzieliła wsparcia administracyjnego i produkcyjnego.



Zdjęcia: @ Shutterstock.com

Sprostowania do publikacji OECD dostępne w Internecie: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

© OECD 2016

Publikacje OECD można kopiować, pobierać lub drukować do użytku własnego, a także cytować fragmenty publikacji, baz danych i produktów multimedialnych OECD w swoich dokumentach, prezentacjach, blogach, na stronach internetowych i w materiałach dydaktycznych, pod warunkiem wskazania źródła i posiadacza praw autorskich. Wnioski o prawo do publikowania, wykorzystania komercyjnego i tłumaczenia należy kierować na adres: rights@oecd.org. Wnioski o pozwolenie na fotokopiowanie fragmentów materiału do użytku publicznego lub komercyjnego prosimy kierować bezpośrednio do Copyright Clearance Center (CCC) na adres: info@copyright.com lub do Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) na adres: contact@cfcopies.com.

Wstęp

Od rozpoczęcia współpracy z OECD w ramach programu *Partnerzy w trakcie przemian* w 1990 r. Polska osiągnęła imponujące postępy w poprawie poziomu życia swoich obywateli. W okresie od roku 1990 do 2015 Polsce udało się zmniejszyć o ponad 25 punktów procentowych różnicę PKB na mieszkańca w stosunku do średniej OECD. Proces nadrabiania zaległości wspomogły reformy gospodarcze, w tym prywatyzacja wielu przedsiębiorstw państwowych, a także liberalizacja handlu i przepływu kapitału. Analizy i doradztwo polityczne OECD oraz możliwość skorzystania z doświadczeń zgromadzonych przez inne państwa OECD przyczyniły się do kształtowania tych reform. Polska gospodarka okazała się silna w obliczu światowego kryzysu gospodarczego i finansowego 2009 r., a także w obecnym okresie niskiego wzrostu – w latach 2007-2015 osiągnęła solidne tempo wzrostu, kształtujące się średnio na poziomie powyżej 3%.

Postępom gospodarczym Polski towarzyszyły istotne osiągnięcia społeczne. Na przykład odsetek pracowników z wykształceniem wyższym wzrósł ponad dwukrotnie od początku lat dziewięćdziesiątych – z 13% w 1992 r. do 31% w 2015 r. Polska osiągnęła także znaczącą poprawę w badaniu PISA (*Programme for International Student Assessment*) przeprowadzanym przez OECD. W 2000 r. wyniki polskich 15-latków były nadal poniżej średniej OECD, natomiast obecne rezultaty znacznie tę średnią przekraczają. Polska osiągnęła także widoczne postępy pod względem stanu zdrowia swoich obywateli. Przeciętna długość życia wydłużyła się z 71 lat w 1990 r. do 77 lat w 2014 r.

Niezależnie od tych osiągnięć, Polska ma nadal znaczne zaległości do nadrobienia wobec bardziej zaawansowanych gospodarek OECD. W 2015 r. poziom PKB na mieszkańca był w dalszym ciągu o 35% mniejszy od średniej w OECD, a wydajność (mierzona jako PKB na godzinę pracy) wynosiła 39% poniżej średniej w OECD. Aby zlikwidować te różnice, Polska nie może konkurować wyłącznie tanią siłą roboczą, co dotychczas stanowiło główny czynnik sukcesu gospodarczego. Stałe podnoszenie poziomu życia będzie wymagało od państwa poszukiwania nowych dziedzin, w których będzie mogło z powodzeniem konkurować na skalę globalną. Polska musi awansować w łańcuchu wartości i wyspecjalizować się w usługach opartych na wiedzy o wyższej wartości dodanej.

Niniejszy raport z serii „Lepsza Polityka” (*Better Policies Series*) przygotowano z myślą o wsparciu rządu w tym dążeniu. Podkreśla on, jak istotne jest stworzenie odpowiednich warunków, aby zachęcić firmy do wdrażania nowych technologii i tworzenia nowych procesów, produktów i metod zarządzania. Niektóre z zaleceń wyrażonych w niniejszym raporcie mogą pomóc w zwiększeniu PKB na jednego mieszkańca o 2-3% w ciągu najbliższych pięciu do dziesięciu lat, dzięki podniesieniu produktywności i zatrudnienia. Zasadniczo stanowią one wsparcie w przygotowaniu gruntu dla rozwoju innowacji. Wymaga to stworzenia otoczenia regulacyjnego bardziej sprzyjającego konkurencji, rozwinięcia infrastruktury kraju, opracowania lepszej polityki w zakresie innowacji i wspierania przedsiębiorczości opartej na innowacyjności. Wymaga to także skutecznej polityki makroekonomicznej i silnych struktur zarządzania publicznego. Przejście na gospodarkę opartą na wiedzy spowoduje istotne zmiany w sposobie funkcjonowania gospodarki, rozwój niektórych sektorów i spadek znaczenia innych. Aby zagwarantować, że nikt nie zostanie pominięty w procesie transformacji, Polska powinna stworzyć również silny rynek pracy i wzmocnić politykę społeczną, a także wyposażyć swoich obywateli w niezbędne umiejętności.

Niniejszą publikację opracowano z okazji 20. rocznicy przystąpienia Polski do OECD. Jesteśmy dumni, że przez te wszystkie lata mogliśmy pracować wraz z Polską i dla Polski, i z nadzieją patrzymy na kolejne 20 lat owocnej współpracy przed nami. Razem możemy tworzyć lepszą politykę dla poprawy bytu wszystkich obywateli Polski.



Angel Gurría
Sekretarz Generalny, OECD

Spis treści

| | |
|--|----|
| 1. Wstęp..... | 1 |
| 2. Utrzymanie silnych ram polityki makroekonomicznej | 6 |
| 3. Weryfikacja założeń polityki podatkowej | 9 |
| 4. Poprawa jakości infrastruktury w Polsce..... | 12 |
| 5. Stworzenie otoczenia regulacyjnego bardziej sprzyjającego konkurencji | 16 |
| 6. Poprawa ogólnych warunków sprzyjających innowacyjności | 19 |
| 7. Wspieranie innowacji przez przedsiębiorczość | 22 |
| 8. Zapewnienie systemu edukacji, który wyposaża ludzi w dobre i odpowiednie kwalifikacje | 25 |
| 9. Rynek pracy i polityka społeczna sprzyjające włączeniu społecznemu w ramach gospodarki opartej na wiedzy..... | 28 |
| 10. Promowanie włączenia społecznego poprzez lepsze zarządzanie publiczne..... | 31 |
| Bibliografia..... | 33 |

Kluczowe zalecenia

- Zapewnienie trwałego finansowania dla nowych wydatków i obniżki podatków.
- Podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego zgodnie z wcześniejszymi planami, a w przypadku dopuszczenia wcześniejszych emerytur, zagwarantowanie zrównania wieku mężczyzn i kobiet, bez strat aktuarialnych.
- Zapewnienie klarownej polityki wobec zmian klimatu, zgodnej z celami europejskimi i międzynarodowymi, a szczególnie z długoterminowymi celami porozumienia paryskiego.
- Doprecyzowanie strategii ograniczenia wpływu sektora energetycznego na środowisko, w tym wykorzystania węgla do wytwarzania energii elektrycznej.
- Przeprowadzanie przez niezależny organ regularnych i wnikliwych przeglądów regulacji w kluczowych sektorach polskiej gospodarki, na przykład przy pomocy narzędzi oceny konkurencyjności OECD, w celu identyfikacji i zniesienia przepisów, które nadmiernie ograniczają konkurencję lub nakładają na firmy niepotrzebne obciążenia regulacyjne.
- Zwiększenie wkładu badań publicznych w innowacje przez połączenie reform badań publicznych z polityką zacieśnienia stosunków przemysłu z nauką i komercjalizacją wyników badań naukowych.
- Poszerzenie kryteriów stosowanych do oceny nauczycieli akademickich celem uwzględnienia działań z zakresu wspierania przedsiębiorczości i projektów badawczych realizowanych we współpracy z przemysłem.
- Dążenie do tego, aby system szkolnictwa zawodowego i szkoleń lepiej reagował na potrzeby lokalnego rynku pracy, w tym przez zaangażowanie pracodawców zarówno na szczeblu strategicznym, jak i przez oferowanie możliwości uczenia się w pracy.
- Wzmocnienie egzekwowania przepisów prawa pracy i dalsze zrównanie składek od umów zawieranych na gruncie prawa pracy i prawa cywilnego.
- Zacieśnienie współpracy międzygminnej przy planowaniu i świadczeniu usług komunalnych na obszarach miejskich, a także zapewnienie zintegrowanego planowania w różnych sektorach przez wzmocnienie koordynacji działań między ministerstwami na szczeblu centralnym.

1 Wprowadzenie

Dwadzieścia lat po przystąpieniu do OECD Polska osiągnęła imponujące postępy w zakresie poziomu życia swoich obywateli. Polsce udało się nie tylko znacznie zmniejszyć różnicę pod względem PKB na mieszkańca w stosunku do innych państw OECD, lecz także nadrobić zaległości w kilku innych dziedzinach warunkujących dobrobyt. Aby zapewnić kontynuację powszechnej poprawy poziomu życia, Polska powinna nadal zmierzać w kierunku produkcji zaawansowanej technologicznie, zwiększać produktywność oraz poprawiać dostęp do wysokiej jakości zatrudnienia i dobrych wynagrodzeń. W niniejszym raporcie dokonano przeglądu reform ostatnio wdrożonych i planowanych, które zmierzają do osiągnięcia tych celów, a także zaproponowano dalsze działania strategiczne, które pomogą Polsce dokonać zmian w kierunku gospodarki opartej w większym stopniu na wiedzy. Aby zapewnić inkluzywny charakter tych zmian niezmiernie ważne jest, by rząd wdrożył odpowiednią politykę, która sprawi, że nikt nie zostanie pominięty podczas tej transformacji, a wszystkie firmy i obywatele będą mogli w równym stopniu uczestniczyć w procesie zmian oraz z nich skorzystać.

Polska osiągnęła imponującą poprawę standardów życia...

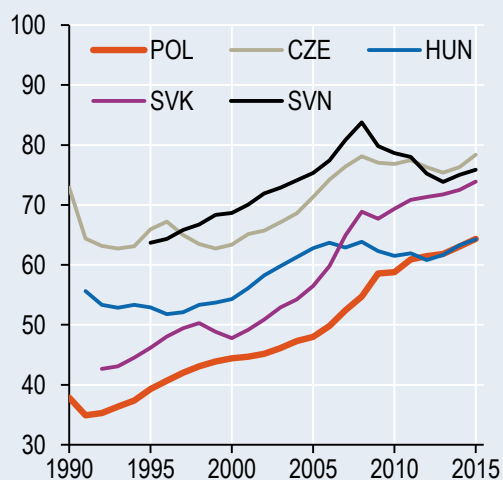
Polska osiągnęła w ostatnich 25 latach bezprecedensową poprawę warunków życia. W okresie od roku 1990 do 2015 w Polsce zdołano zmniejszyć różnicę PKB na mieszkańca – w stosunku do średniej OECD – o ponad 25 punktów procentowych (wykres 1.1). Od czasu nawiązania współpracy z OECD w ramach programu Partnerzy w trakcie przemian w 1990 r. polska gospodarka uległa całkowitemu przekształceniu: przeprowadzono prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, a także liberalizację cen, handlu i przepływów kapitałowych.

W indeksie poziomu życia OECD (Better Life Index) Polska osiąga wyniki powyżej średniej w dziedzinie równowagi między pracą a życiem prywatnym, bezpieczeństwa osobistego i edukacji (wykres 1.2). W 2014 r. tylko 7% pracowników w Polsce miało długie godziny pracy wobec 13% w OECD, a współczynnik zabójstw wyniósł w 2013 r. jedynie 1% w stosunku do 4% w OECD. Dobre wyniki w edukacji są związane z tradycyjnie wysokim współczynnikiem ukończenia szkoły średniej (obecnie 91% dorosłych w wieku 25–64, co jest najwyższym współczynnikiem w OECD) i bezprecedensowym ożywieniem w szkolnictwie wyższym w okresie przejścia na gospodarkę rynkową. Dodatkowym czynnikiem jest reforma szkolnictwa przeprowadzona w latach dziewięćdziesiątych, która

spowodowała znaczną poprawę wyników w nauce, co znalazło odzwierciedlenie w badaniu PISA wykonanym przez OECD w zakresie czytania ze zrozumieniem i umiejętności matematycznych wśród 15-letnich uczniów.

WYKRES 1.1. POLSKA GOSPODARKA DOGANIA INNE PAŃSTWA

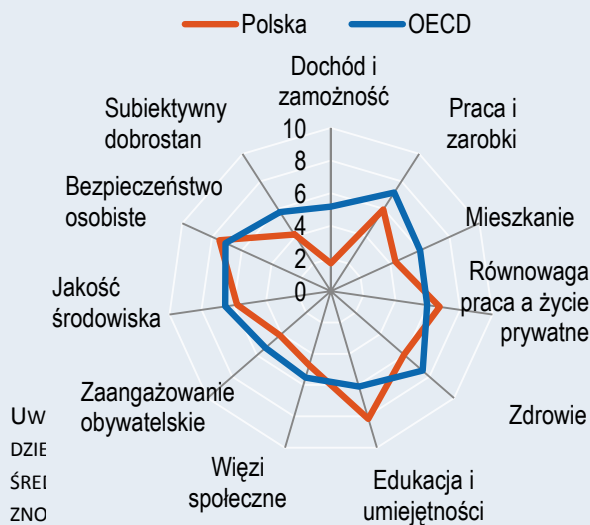
PKB na mieszkańca, według PSN, OECD = 100



Źródło: OECD (2016), Bazy danych rachunków narodowych OECD.



WYKRES 1.2. JAK WYGLĄDA ŻYCIE W POLSCE?



UW DZIE ŚREI ZNO WARUNKI) DO 10 (NAJLEPSZE WARUNKI) OBLICZONE DLA PAŃSTW OECD, BRAZYLII, FEDERACJI ROSYJSKIEJ I REPUBLIKI POŁUDNIOWEJ AFRYKI.

Źródło: Inicjatywa OECD Lepsze życie (Better Life Initiative) 2016.

... ale istnieją możliwości dalszego rozwoju

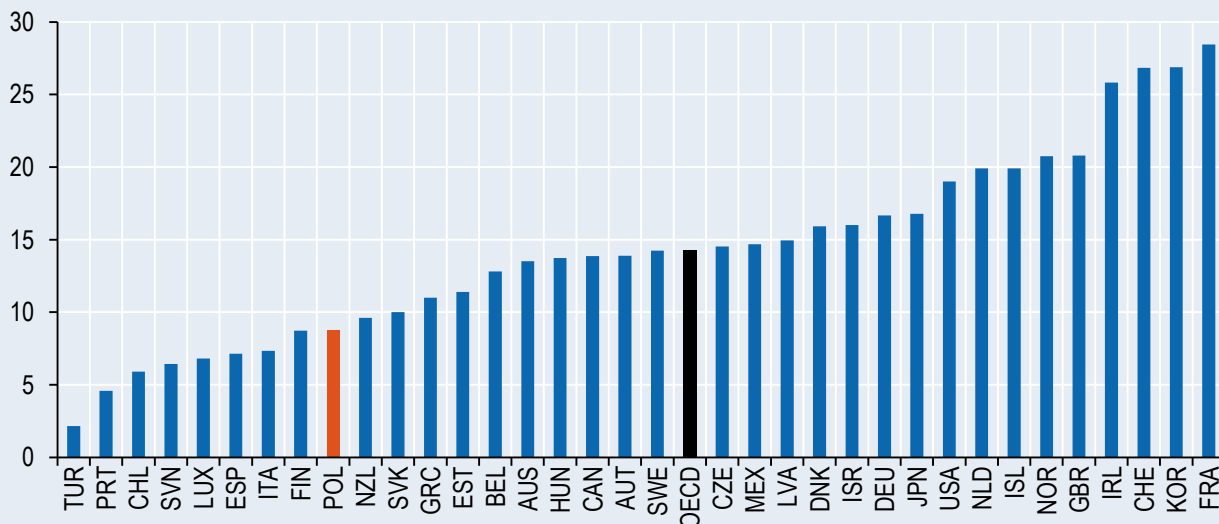
Ponieważ poziom PKB na mieszkańca w Polsce jest o 35% niższy od średniej w OECD, zaś PKB na godzinę pracy kształtuje się na poziomie 39% poniżej średniej w OECD, nadal występuje znaczny potencjał do nadrabiania zaległości. Aby go wykorzystać, Polska nie może konkurować wyłącznie tanią siłą roboczą, co dotychczas stanowiło jeden z ważnych czynników sukcesu gospodarczego. Trwałe podniesienie poziomu życia będzie wymagało poszukiwania nowych dziedzin, w

których Polska może dążyć do doskonałości, aby stawić czoła zagranicznej konkurencji. Polska musi awansować w łańcuchu wartości i wyspecjalizować się w usługach opartych na wiedzy o wyższej wartości dodanej. Obecnie pozostaje w tyle za wieloma innymi państwami OECD pod względem technologicznej wartości eksportu (wykres 1.3) oraz osiągnięć w zakresie innowacyjności, takich jak patenty i najwyżej notowane publikacje naukowe, dlatego też nie może jeszcze konkurować z czołowymi gospodarkami OECD (wykres 1.4).

Osiągnięcie statusu gospodarki opartej w większym stopniu na innowacjach i wiedzy wymaga ciągłych zmian, zwiększenia innowacyjności i produktywności. W trakcie tego procesu Polska musi dopilnować, aby nikt nie został pominięty oraz aby wszystkie firmy i obywatele mogli w równym stopniu uczestniczyć w procesie zmian, a także z nich korzystać. Polska osiąga obecnie raczej dobre wyniki pod względem różnicy w wynagrodzeniach. W 2013 r. średni dochód uzyskiwany przez górne 10% populacji był 7,5 razy wyższy od dochodu dolnych 10%, podczas gdy w OECD jest on prawie 10 razy wyższy. W przeciwieństwie do tego, co dzieje się w wielu państwach OECD współczynnik ten nawet się zmniejszył w ostatnich latach (z 8,1 w 2007 r.). Również wskaźnik ubóstwa jest niższy od średniej w OECD (10,5% ludności miało dochód poniżej 50% mediany krajowej w 2013 r. wobec 11,1% w OECD). Wyzwaniem będzie utrzymanie, a nawet poprawienie tego dobrego wyniku przez wdrożenie odpowiednich strategii, które zapewnią upowszechnienie korzyści wynikających z przekształcenia gospodarki kraju w opartą na wiedzy.

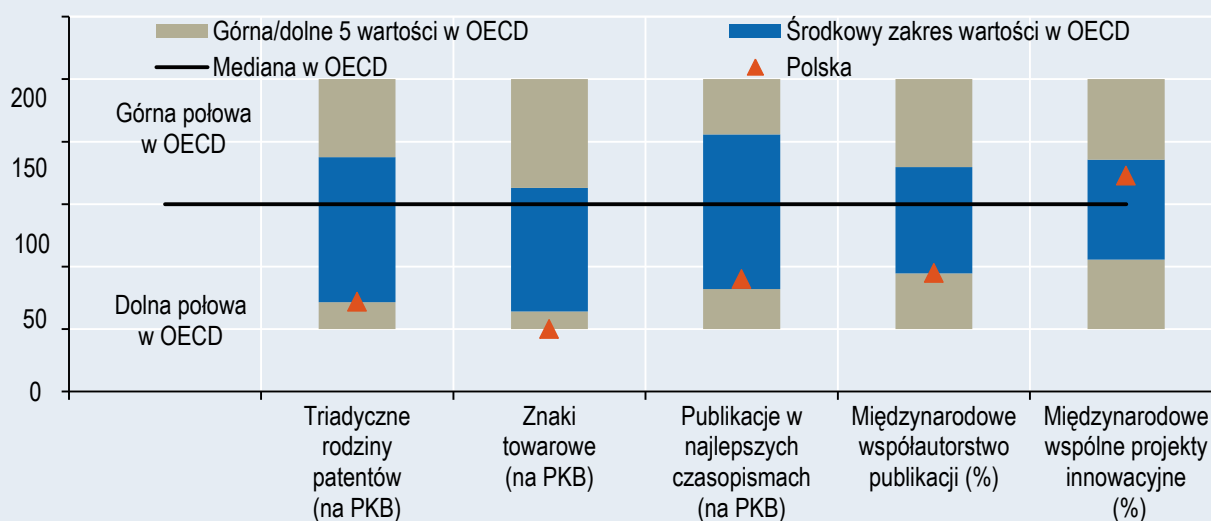
WYKRES 1.3. W POLSCE ISTNIEJĄ MOŻLIWOŚCI ROZWOJU EKSPORTU OPARTEGO NA ZAAWANSOWANYCH TECHNOLOGIACH

Udział produktów zaawansowanych technologicznie w łącznym eksporcie produkcyjnym w %, rok 2015 lub ostatni badany



Źródło: Bank Światowy (2016a), Wskaźniki rozwoju na świecie (World Development Indicators).

WYKRES 1.4. WYNIKI POLSKI POD WZGLĘDEM INNOWACJI SĄ PONIŻEJ ŚREDNIEJ OECD
Znormalizowany indeks wyników w stosunku do mediany w OECD



Źródło: OECD (publikacja w druku) *Przegląd OECD w dziedzinie nauki, technologii i innowacji (OECD Science, Technology and Innovation Outlook)*, OECD Publishing, Paryż.

Niektóre z ostatnich i planowanych reform powinny być pomocne we wspieraniu innowacji i włączenia społecznego

W celu zapewnienia dalszego postępu, Polska musi umocnić swoje zdolności do wdrażania innowacji i wytwarzania towarów i usług o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego. Plany zwiększenia udziału wydatków na badania i rozwój w PKB z 0,8% do 2% do 2020 r., dzięki bardziej skutecznemu wsparciu podatkowemu i reformom instytutów badawczych, mogą potencjalnie spowodować wzrost PKB na mieszkańca o 0,5% w ciągu pięciu lat od przeprowadzenia reform – jak wynika z symulacji OECD dotyczącej pomiaru ilościowego skutków reform strukturalnych (Égert i Gal, publikacja w druku). Wymaga to jednak dodatkowych reform, które zwiększą skuteczność całego systemu innowacji oraz ułatwią realokację pracowników w firmach, sektorach i regionach, tak aby prężnie działające przedsiębiorstwa miały dostęp do zasobów ludzkich i kapitałowych potrzebnych im do zwiększenia skali produkcji oraz aby firmom nieprzynoszącym zysków pozwolić na wyjście z rynku.

Korzystne mogłoby okazać się również obniżenie podatków, szczególnie dla pracowników otrzymujących niskie wynagrodzenie. Rząd obniżył wprawdzie stawkę podatku dochodowego od osób prawnych dla tzw. małych podatników, ale dotyczy to tylko niewielkiej części łącznego obrotu firm oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), z których większość płaci podatek dochodowy od osób fizycznych, a nie prawnych. Rządowe plany ujednoczenia składek na ubezpieczenia społeczne i podatku od osób fizycznych mogłyby natomiast nadać systemowi bardziej progresywny charakter

i zmniejszyć podatek dochodowy dla osób o niższych dochodach. To mogłoby spowodować wzrost PKB o 0,2% po dziesięciu latach.

Rząd wprowadził również wysoki zasiłek na dziecko o wartości około 1 punktu procentowego PKB w 2016 r. i nieco większej w następnych latach. Ma to związek z niskim współczynnikiem dzietności i szybkim starzeniem się społeczeństwa. Rzeczywiście istnieją badania, z których wynika, że duże zasiłki na dziecko mogą zwiększyć dzietność i ograniczyć ubóstwo wśród dzieci, chociaż istnieje również ryzyko, że wpłyną one zniechęcająco na zatrudnienie kobiet (OECD, 2011a). W badaniach, na których opiera się przeprowadzona przez OECD symulacja oceny wpływu reformy na wzrost gospodarczy, nie stwierdzono żadnych statystycznie istotnych skutków wywoływanych przez zasiłki na dzieci. Z badań wynika natomiast, że zasiłki rodzinne w formie konkretnych świadczeń, takich jak opieka nad dziećmi, promują zatrudnienie kobiet. Zwiększenie takich wydatków o 1 punkt procentowy może zatem spowodować wzrost PKB na mieszkańca o 1,5% w ciągu pięciu lat i zwiększenie zatrudnienia kobiet o cały punkt procentowy. Pokazuje to potrzebę dalszego rozwijania dostępu do opieki nad dziećmi, który obecnie jest niski, zwłaszcza na obszarach wiejskich.

Niektóre podjęte ostatnio inicjatywy polityczne powodują wyzwania i potrzebę wzmożenia wysiłków na rzecz wzmocnienia zdolności gospodarki do rozwoju. Miesięczna płaca minimalna wzrosła o niemal 6% w 2016 r. i o 8% w 2017 r. – powyżej oczekiwanego wzrostu średniego wynagrodzenia. Zniesiono ponadto ograniczoną do 80% płacę minimalną dla osób w pierwszym roku zatrudnienia, w którym wnoszone są składki na ubezpieczenia

społeczne, co oznacza, że osoby te, przeważnie w młodym wieku, będą objęte pełną płacą minimalną. Pomimo podwyższenia dochodów pracowników otrzymujących niskie wynagrodzenie, reformy te stanowią ryzyko dla perspektyw zatrudnienia, zwłaszcza młodych osób i kobiet. Z symulacji OECD wynika bowiem, że mogą one spowodować spadek PKB na mieszkańca o 0,36% w ciągu pięciu lat. Dodatkowo rząd planuje obniżyć wiek emerytalny kobiet do 60 lat, a mężczyzn do 65 lat, znosząc wcześniejszą reformę, która miała stopniowo podnieść ten wiek do 67 lat zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn. Stwarza to ryzyko dla zatrudniania pracowników w starszym wieku i dla długoterminowego wzrostu. W rezultacie PKB na mieszkańca może się ostatecznie zmniejszyć o 0,6% w stosunku do sytuacji, gdyby reformę utrzymano.

Polskę czeka dalsza praca

Polski rząd może jednak zrobić więcej, aby zachęcić firmy do wprowadzania nowych technologii, innowacyjnych produktów i procesów, a także nowych metod zarządzania. Może także zrobić więcej, aby promować włączenie społeczne i zapewnić poprawę poziomu życia wśród całej populacji. W niniejszym raporcie przedstawiono zalecenia co do tego, jak Polska może kształtować swoją politykę w ww. kierunkach.

Polityka innowacyjna może pomagać w podnoszeniu poziomu wiedzy i technologii stosowanych w procesie produkcji i eksportu (rozdział 6). Według symulacji OECD (Égert i Gal, publikacja w druku) zastąpienie bezpośredniego wsparcia biznesu w dziedzinie badań i rozwoju oraz innowacji wsparciem pośrednim mogłoby spowodować wzrost PKB o ok. 0,3% w ciągu dziesięciu lat, dzięki wsparciu wszystkich etapów procesu innowacji (tabela 1.1). Innowacje wymagają także otoczenia rynkowego, które jest wystarczająco konkurencyjne, aby silnie motywować firmy do rozwijania i wprowadzania na rynek nowych produktów o wyższej jakości, po niskich kosztach (rozdział 5). Reformy proponowane w niniejszym raporcie w celu zniesienia barier wejścia na rynek i usprawnienia przepisów dzięki szerszemu wykorzystaniu oceny skutków regulacji prawnych mogą spowodować wzrost PKB o ok. 0,3% w ciągu pięciu lat i o ok. 0,4% w ciągu dziesięciu lat (tabela 1.1). W latach 2013–2015 Polska podjęła istotne kroki w kierunku liberalizacji usług profesjonalnych. Większa konkurencja w tych obszarach jest istotna dla poprawy jakości i obniżenia kosztów usług, które firmy działające w innej branży wykorzystują często jako wkład w swoją produkcję. Może to spowodować obniżenie cen dla konsumentów i poprawić konkurencyjność na rynkach eksportowych. Pogłębienie reform mogłoby w praktyce zwiększyć wzrost PKB o 0,2% w ciągu pięciu lat oraz o 0,3% w ciągu dziesięciu lat.

Poprawa jakości infrastruktury w Polsce mogłaby również okazać się pomocna w przyciągnięciu prywatnych inwestycji produkcyjnych i rozwijaniu nowych rodzajów działalności (rozdział 4). Usprawnienie infrastruktury telekomunikacyjnej i informatycznej jest szczególnie ważne w świetle dążenia państwa w kierunku gospodarki opartej w większym stopniu na wiedzy. Lepsza infrastruktura byłaby także korzystna dla włączenia społecznego dzięki wsparciu odległych regionów poprzez lepsze połączenie ich z resztą kraju. Przeprowadzenie krytycznej analizy funkcji kontroli państwa i zapewnienie neutralności konkurencyjnej w sektorze energii elektrycznej i gazu spowodowałoby wzrost PKB o 0,2% w ciągu dziesięciu lat (tabela 1.1).

Bardziej innowacyjna i wydajna gospodarka wymaga lepszych możliwości dla rozwijania podstawowych umiejętności pracowników i lepszego dopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy (rozdział 8). Stanowi to szczególne wyzwanie dla Polski, w której średnia jakość, poziom umiejętności i intensywność ich wykorzystania należą do najniższych we wszystkich państwach, które wzięły udział w przeprowadzonym przez OECD badaniu umiejętności osób dorosłych. W miarę przechodzenia Polski na gospodarkę opartą na wiedzy, wykorzystanie potencjału umiejętności całego społeczeństwa będzie miało zasadnicze znaczenie. Korzystne byłyby również strategie ukierunkowane na zwiększenie niewielkiego obecnie udziału osób dorosłych w programach edukacji dla dorosłych oraz w kształceniu ustawicznym, które pomogłyby pracownikom w podnoszeniu i odświeżaniu kwalifikacji, a także dostosowaniu ich do potrzeb rynkowych. Z symulacji OECD wynika, że pobudzenie aktywizacji zawodowej i szkoleń mogłoby przyspieszyć wzrost PKB o 0,3% w ciągu pięciu lat oraz o 0,4% w ciągu dziesięciu lat (tabela 1.1). Zreformowanie szkolnictwa zawodowego i systemu szkoleń, a także podniesienie poziomu kształcenia wyrównawczego wzmocniłyby te skutki. Konieczne jest skoncentrowanie się na odległych obszarach wiejskich, gdzie wielu ludzi nie ma podstawowych umiejętności, a możliwości edukacyjne są niewielkie. Ciągłe i konsekwentne wysiłki na rzecz tego, aby szkoły i uniwersytety miały zdolność nauczania najważniejszych kompetencji wymaganych do prowadzenia biznesu przyczyniłyby się do rozwoju firm, natomiast promowanie finansowania nowych przedsiębiorstw i skuteczne systemy kredytów eksportowych stworzyłyby lepsze warunki do innowacyjności i naśladownictwa dla młodych i małych firm (rozdział 7).

Sprzyjanie włączeniu społecznemu wymaga również dalszych wysiłków na rzecz zwiększenia wskaźnika zatrudnienia wśród starszych pracowników, kobiet i młodzieży oraz przeciwdziałania segmentacji rynku pracy (rozdział 8). Mimo tego, że bezrobocie mocno spadło, zarobki wielu pracowników są niskie, a także

rozpowszechnione jest nieformalne zatrudnienie cechujące się słabą dostępnością do szkoleń i ubezpieczeń społecznych. Wzrasta liczba stosunków pracy opartych na przepisach prawa cywilnego, zamiast na przepisach prawa pracy, przy czym stosunki te są tylko częściowo objęte ubezpieczeniami społecznymi i nie podlegają przepisom o minimalnym wynagrodzeniu lub o urlopiach. Poczynając od 2017 r. płaca minimalna będzie jednak stosowana w przypadku niektórych umów cywilno-prawnych. Według symulacji OECD reformy proponowane w niniejszym raporcie – w postaci podniesienia ustawowego wieku emerytalnego i upowszechnienia opieki nad dziećmi – mogą spowodować wzrost PKB o 0,3% w ciągu pięciu lat i o 0,4% w ciągu dziesięciu lat (tabela 1.1).

Ponieważ wymagane reformy dotyczą różnych obszarów polityki, konieczne jest zaangażowanie całego rządu, przy wzmożonej współpracy różnych agencji rządowych (rozdział 10). Ważnymi warunkami partnerstwa z obywatelami w tworzeniu i wdrażaniu polityk powinny być otwartość rządu i procesy konsultacji. Ambitne plany reform wymagają

również wiarygodnej i stabilnej polityki fiskalnej i pieniężnej w celu finansowania inicjatyw politycznych i stworzenia atrakcyjnych warunków do inwestowania (rozdział 2). Rezygnacja z nieskutecznych rozwiązań podatkowych, takich jak obniżona stawka VAT, pozwoliłoby na uproszczenie systemu podatkowego, łatwiejsze egzekwowanie należności i pomoc w zwiększeniu dochodów przeznaczanych na, tak potrzebne, inwestycje w infrastrukturę, innowacje i umiejętności (rozdział 3). Rozwiązania podatkowe tego typu nie powodują zazwyczaj poważnych zakłóceń, a zatem negatywny wpływ na wzrost gospodarczy byłby ograniczony. Przeniesienie obciążenia podatkowego z rynku pracy na nieruchomości i VAT, bez podnoszenia ogólnej kwoty pobieranych podatków, spowodowałoby nawet wzrost PKB. Symulacje OECD pokazują wzrost poziomu PKB o 0,5% po dziesięciu latach (tabela 1.1). Zgodnie z powyższymi uwagami wprowadzenie bardziej progresywnego systemu podatków dochodowych przez obniżenie klina podatkowego dla najmniej zarabiających spowodowałoby wzrost PKB o 0,2% po dziesięciu latach.

TABELA 1.1. **PROPONOWANE REFORMY ZWIĘKSZYŁYBY PRODUKTYWNOŚĆ, ZATRUDNIENIE I PKB**
Wielkości wyrażone w procentach

| | Skutki po pięciu latach | | | Skutki po dziesięciu latach | | |
|---|-------------------------|---------------------------|-------------------------|-----------------------------|---------------------------|-------------------------|
| | PKB | Przez wzrost zatrudnienia | Przez wzrost wydajności | PKB | Przez wzrost zatrudnienia | Przez wzrost wydajności |
| Reformy rynku produktów: | | | | | | |
| • Dalsze postępy w liberalizacji usług profesjonalnych | 0,22 | 0,03 | 0,19 | 0,31 | 0,04 | 0,27 |
| • Usunięcie przeszkód strukturalnych wchodzenia firm na rynek i konkurowania | 0,31 | 0,04 | 0,27 | 0,43 | 0,06 | 0,37 |
| • Krytyczna analiza funkcji kontroli państwa i zapewnienie neutralności konkurencyjnej | 0,15 | 0,02 | 0,13 | 0,21 | 0,03 | 0,18 |
| Reformy rynku pracy i polityki społecznej: | | | | | | |
| • Podniesienie wieku emerytalnego zgodnie z planem | 0,11 | 0,11 | | 0,14 | 0,14 | |
| • Zwiększenie liczby publicznych placówek opieki nad dziećmi | 0,19 | 0,19 | | 0,25 | 0,25 | |
| • Wzmocnienie aktywizacji na rynku pracy | 0,33 | 0,27 | 0,06 | 0,41 | 0,33 | 0,08 |
| Reformy podatkowe: | | | | | | |
| • Przeniesienie obciążenia podatkowego z pracy na nieruchomości i VAT | 0,52 | | 0,52 | 0,52 | | 0,52 |
| • Zwiększenie progresywności przez obniżenie klina podatkowego dla najmniej zarabiających | 0,13 | 0,23 | -0,10 | 0,19 | 0,29 | -0,10 |
| Reformy polityki innowacji: | | | | | | |
| • Zwiększenie wydatków na badania i rozwój przez odpowiednie połączenie dotacji i środków rynkowych | 0,29 | | 0,29 | 0,29 | | 0,29 |
| Razem | 2,25 | 0,89 | 1,36 | 2,75 | 1,15 | 1,60 |
| Średni wzrost roczny | 0,45 | 0,18 | 0,27 | 0,27 | 0,11 | 0,16 |

Źródło: Obliczenia OECD.

2 Utrzymanie silnych ram polityki makroekonomicznej

Ostatnia dekada to okres silnego wzrostu gospodarczego w Polsce. Działania banku centralnego w zakresie realizacji celu inflacyjnego dobrze przysłużyły się krajowi, a polityka pieniężna stanowiła należyte wsparcie, gdyż ceny towarów konsumpcyjnych spadały, głównie z powodu presji cenowej w sektorze energetycznym. Pomimo stabilizacji cen energii i zdecydowanego wzrostu wynagrodzeń, nastąpiło spowolnienie wzrostu PKB. Przewiduje się, że bank centralny zacznie podwyższać stopy pod koniec 2017 r., wraz ze wzrostem inflacji. Szereg przyjętych ostatnio regulacji i podatków stanowi obciążenie dla rentowności i kapitalizacji banków, a władze w dalszym ciągu poszukują rozwiązania kwestii restrukturyzacji kredytów hipotecznych w walucie obcej. Ze względu na konieczność lepszego kredytowania młodych i innowacyjnych firm, koszty dla banków należy uważnie wyważyć w stosunku do korzyści wynikających z restrukturyzacji. Jeśli chodzi o politykę fiskalną, największym wyzwaniem będzie finansowanie nowych wydatków publicznych i trwałe obniżenie podatków, tak aby zapewnić stabilność fiskalną.

Silny wzrost umożliwi Polsce dalsze nadrabianie zaległości w stosunku do krajów bardziej rozwiniętych gospodarczo

W ostatnich latach Polska notowała silny wzrost gospodarczy (wykres 2.1), który ma się nadal utrzymać. Eksport rośnie szybko ze względu na postępujące ożywienie na rynkach eksportowych i umiarkowany wzrost jednostkowych kosztów pracy. Jednocześnie stały wzrost zatrudnienia i wynagrodzeń, niskie ceny energii i nowe zasiłki rodzinne wspierają konsumpcję gospodarstw domowych. Inwestycje zostały jednak wstrzymane w związku ze zmianą okresu planowania budżetowego funduszy UE, nowymi podatkami sektorowymi i niepewnością polityczną (np. co do polityki energetycznej i kredytów w walutach obcych).

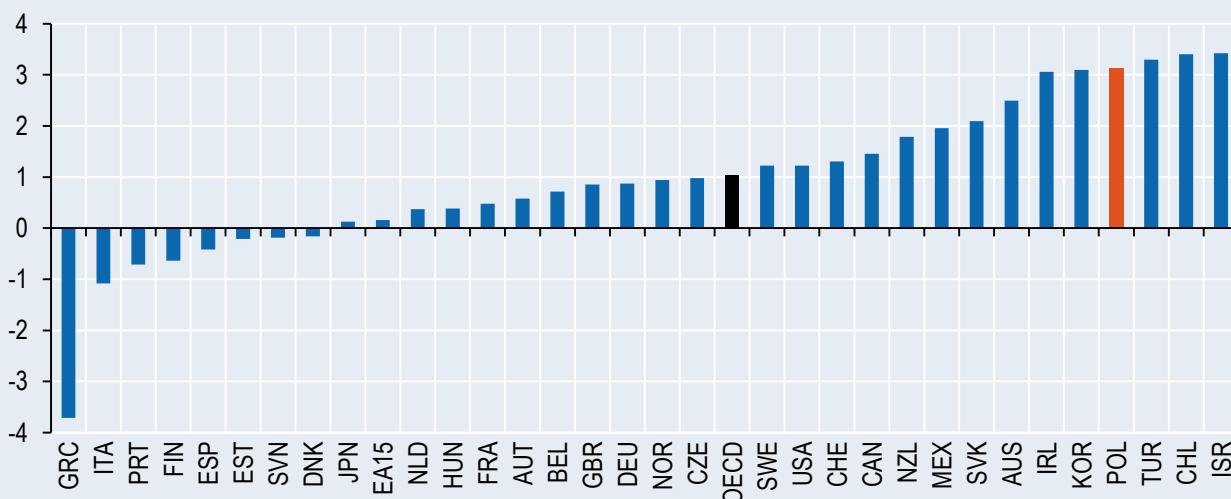
Przewiduje się, że realny wzrost PKB wyniesie około 3% rocznie w latach 2016–2018, wspierany przez wzrost wynagrodzeń i wyższe transfery socjalne. Zmniejszenie

wolnych mocy produkcyjnych i korzystne warunki finansowania powinny wspierać inwestycje biznesowe, przy jednoczesnym wzroście inwestycji publicznych. Spodziewane jest stopniowe ożywienie popytu zewnętrznego, co zrekompensuje wzrost jednostkowych kosztów pracy i umożliwi dalsze szybkie tempo wzrostu eksportu.

Występuje jednak szereg obszarów ryzyka. Brexit może spowodować poważne skutki dla eksportu, podobnie jak gwałtowniejsze od oczekiwanego spowolnienie w Chinach i słabsza od przewidywanej wymiana handlowa na świecie. Brak pewności co do deficytu publicznego i zmiany poziomu długu, a także reperkusje polityki w sektorze finansowym mogą wpłynąć na zaufanie biznesu i inwestycje. Z drugiej strony, nowe zasiłki rodzinne i skuteczne wdrożenie planu długoterminowego rozwoju gospodarczego mogą zwiększyć wydatki prywatne w stopniu większym niż przewidywano.

WYKRES 2.1. ZNACZNY WZROST PKB

Średni wzrost roczny, 2007–2015



Polityka pieniężna stanowi w dalszym ciągu wyzwanie

Cel inflacyjny banku centralnego wynosi 2,5% rocznie z zakresem tolerancji o ± 1 punkt procentowy. Inflacja utrzymywała się znacznie poniżej tego poziomu przez ponad trzy lata, a od lipca 2014 r. jest ujemna. Bank centralny słusznie utrzymywał referencyjne stopy procentowe na rekordowo niskim poziomie 1,5% od marca 2015 r. Podczas gdy ceny towarów i usług konsumpcyjnych w dalszym ciągu spadają, to deflacja odzwierciedla głównie czynniki globalne, takie jak niskie ceny żywności i kolejne obniżki cen energii. Inflacja bazowa pozostaje bliska zera, a oczekiwania inflacyjne osiągnęły rekordowo niski poziom, chociaż w Polsce są one zazwyczaj zgodne z faktycznym wskaźnikiem inflacji, a zatem spadek spowodowany przez te oczekiwania jest mało prawdopodobny.

W tym kontekście konieczne jest utrzymanie przez pewien czas sprzyjającej polityki pieniężnej, szczególnie w związku ze spadkiem inwestycji i notowanym ostatnio spowolnieniem PKB. Stały spadek bezrobocia, wzrost płacy minimalnej i objęcie nietypowych umów o pracę składkami na ubezpieczenia społeczne mają jednak spowodować dalszy wzrost wynagrodzeń i ograniczyć nierówność dochodów. Stabilizacja cen energii, wzrost transferów socjalnych i przerzucenie nowych podatków na konsumentów przyczynią się do powrotu planowanej inflacji pod koniec 2017 r. Według prognoz OECD bank centralny powinien zacząć wtedy stopniowe normalizowanie stóp procentowych, aby zapobiec przegrzaniu gospodarki w przyszłości. Wyzwaniem będzie jednak decyzja dotycząca terminu i tempa normalizacji polityki pieniężnej, biorąc pod uwagę niepewność globalnych zjawisk gospodarczych i ryzyko turbulencji finansowych (na przykład potencjalnych napięć spowodowanych przez odmienne posunięcia w polityce pieniężnej w Stanach Zjednoczonych i w strefie euro).

Kredyty w walutach obcych wymagają ostrożności

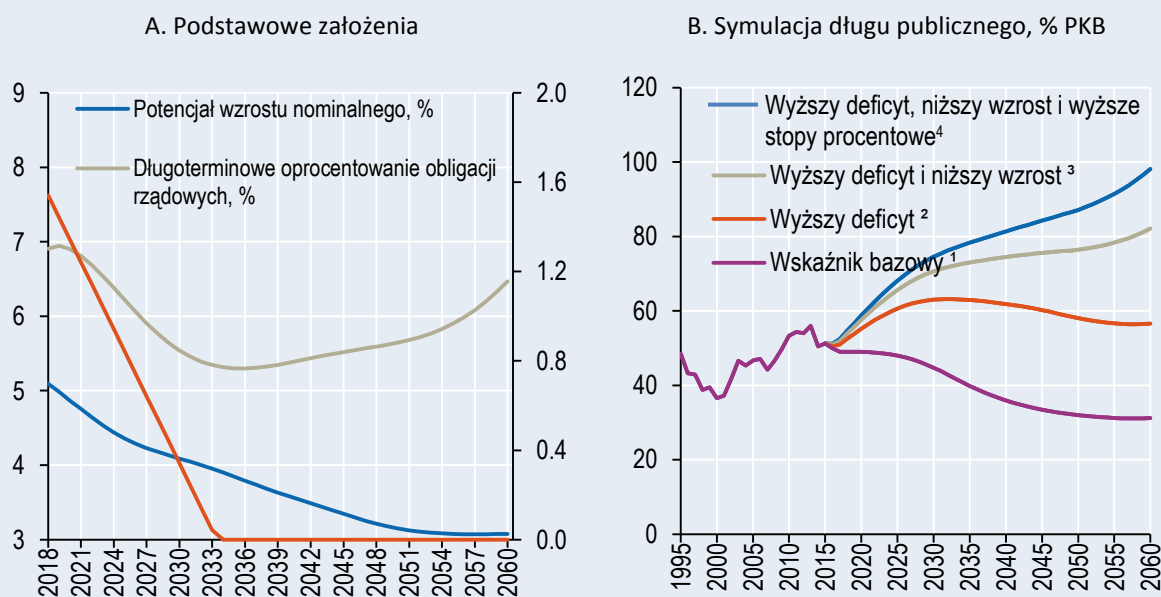
Mimo że stopy procentowe pozostają na historycznie niskim poziomie, brak jest oznak wskazujących na powstanie bańki cenowej lub narastanie kredytów bez zabezpieczenia. Kapitalizacja banków w Polsce jest należyta, a korzystanie z dźwigni finansowej ma ograniczony zakres, przy czym ostatnie decyzje polityczne wskazują na nowe obciążenie finansowe sektora bankowego. Nowy podatek bankowy wynoszący 0,44% wartości aktywów rocznie, jak również nieco wyższe składki na bankowy fundusz gwarancyjny oraz nowy fundusz aktywów zagrożonych mogą pochłonąć około połowy zysków sektora z 2014 r. W sierpniu 2016 r. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiła ponadto projekt ustawy o rekompensacie dla osób zadłużonych w walucie obcej z tytułu spreadów walutowych stosowanych przez banki do 2011 r. Projekt ten przewiduje niższe od poprzedniej propozycji koszty dla banków. Grupa ekspertów wysokiego szczebla Komitetu Stabilności Finansowej dokonuje przeglądu zmian legislacyjnych. Należy dążyć do umocnienia wzajemnego zaufania między bankami a klientami, przy jednoczesnym zachowaniu stabilności finansowej.

Konieczne jest zrównoważone finansowanie wydatków państwa

Nowy rząd potwierdził, że jest zdeterminowany do utrzymania deficytu poniżej 3% PKB. Jednak wdrożone ostatnio i wciąż planowane reformy wiążą się z poważnymi kosztami fiskalnymi: wydatki na nowy zasiłek rodzinny wyniosą z czasem co najmniej 1,3% PKB rocznie. Planowane pierwotnie przez rząd powszechne podniesienie kwoty wolnej od podatku spowodowałoby zwiększenie PKB o dodatkowy punkt procentowy, chociaż prowadzone są również dyskusje na temat mniej kosztownych propozycji jej podniesienia, skierowane do rodzin o niższych dochodach. Przewidywany koszt obniżenia wieku emerytalnego wyniosłby, według obliczeń rządu, dalsze 0,5 punktu procentowego PKB rocznie. Rząd będzie również musiał zainwestować w rozwój kwalifikacji, a także w rozbudowę i utrzymanie infrastruktury, podczas gdy wsparcie z funduszy unijnych może się istotnie zmniejszyć po roku 2020. Nowe podatki sektorowe wdrożone przez rząd przyniosą korzyści w skali znacznie poniżej potrzeb, około 0,3% PKB.



WYKRES 2.2. TENDENCJA SPADKOWA DŁUGU



Uwaga:

1. Bazowe założenia długoterminowe Panelu A. Założenia długoterminowego scenariusza bazowego OECD. Starzenie się społeczeństwa sprzyja zarówno podnoszeniu stóp procentowych, jak i zahamowaniu potencjalnego wzrostu produkcji. Scenariusz zakłada ponadto normalizację polityki stóp procentowych na świecie, a w konsekwencji podniesienie długoterminowych stóp procentowych, również w Polsce.
2. Takie same założenia, jak w panelu A, z wyjątkiem deficytu pierwotnego wyższego o 0,5% PKB w roku 2016 i o 1,5% PKB w roku 2017. Następnie deficyt jest co roku zmniejszany o 0,1% PKB, aż osiągnie zero.
3. Takie same założenia jak w punkcie 2, ale wzrost nominalny mniejszy o 0,5 punktu procentowego w okresie 2018–2060.
4. Takie same założenia jak w punkcie 3, ale długoterminowe stopy procentowe wyższe o 0,5 punktu procentowego w okresie 2018–2060.

Źródło: OECD (2016a), *Przegląd Gospodarczy nr 99 Baza danych; Baza danych długoterminowych OECD i obliczenia OECD.*

Dodatkowe wydatki publiczne i obniżenie dochodów będą wymagały trwałego finansowania. Przeprowadzona wcześniej konsolidacja fiskalna stworzyła warunki sprzyjające obniżeniu stosunku długu do PKB, ograniczając w ten sposób ryzyko w związku z zagraniczną ekspozycją kredytową. Przy nominalnym wzroście i długoterminowych stopach procentowych zgodnych z prognozami długoterminowymi na lata 2018–2060 oraz zmniejszaniu deficytu pierwotnego o 0,1% rocznie z 1,64% w 2017 r. (wykres 2.2, panel A), dług spadłby do poziomu nieco powyżej 30% PKB około 2050 r., według scenariusza podstawowego (wykres 2.2, panel B). Uwzględnia on skutki starzenia się siły roboczej i zakłada stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego zgodnie z reformą z 2012 r. Zmniejszenie długu opóźniłoby się w razie poślizgu fiskalnego, na przykład gdyby zawiodły dodatkowe działania zwiększające dochody (szczególnie wysiłki na rzecz lepszego przestrzegania przepisów skarbowych). Przy deficycie wyższym o 1,5% PKB od scenariusza podstawowego dla 2017 r., dług publiczny ustabilizowałby się, przy identycznych pozostałych założeniach dla długoterminowego wzrostu i wysokości stóp procentowych. Utrzymuje się jednak niepewność co do wysokości stóp. W przypadku wzrostu

gospodarczego poniżej prognoz, na przykład z powodu szybszego spadku zatrudnienia osób w starszym wieku na skutek przewidywanego obniżenia wieku emerytalnego (zob. rozdział 1), dług będzie w dalszym ciągu rosł. Skutek ten spotęgują wyższe stopy procentowe. Reformy podatkowe, które mogą pomóc w sfinansowaniu planowanych wydatków fiskalnych przedstawiono w rozdziale 3.

Kluczowe zalecenia

- Opracowanie planu przewalutowania kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych, tak aby ograniczyć koszty dla banków oraz unikanie przepisów lub podatków, które stanowiłyby dla nich dalsze obciążenie.
- Zapewnienie trwałego finansowania dla nowych wydatków i obniżki podatków.
- Podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego zgodnie z wcześniejszymi planami, a w przypadku dopuszczenia wcześniejszych emerytur, zagwarantowanie zrównania wieku mężczyzn i kobiet, bez strat aktuarialnych.

3 Weryfikacja założeń polityki podatkowej

Polityka rządu w zakresie dodatkowych wydatków publicznych i zmniejszenia wpływów do budżetu państwa będzie wymagała trwałego finansowania, które nie spowoduje zbędnych zakłóceń w gospodarce. Strategia rządu koncentruje się na poprawie przestrzegania przepisów podatkowych w celu zwiększenia wpływów. Unikanie płacenia podatku VAT występuje na znaczną skalę i wzrosło w ostatnich latach do ponad jednej czwartej łącznej wartości zobowiązań z tego tytułu. Przewidywana reforma administracji podatkowej jest zatem pożądana, podobnie jak ostatnie działania zmierzające do uniknięcia erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków. Osiągnięcie korzyści z takiej reformy wymaga jednak czasu i nie ma pewności na jakiego rządu dochody można liczyć. Potrzebne będą zatem dodatkowe podatki. Podwyższenie bieżących podatków od nieruchomości oraz podatków środowiskowych, w tym od emisji gazów cieplarnianych, a także redukcja obniżonych stawek VAT i zwolnień podatkowych, mogłyby potencjalnie przynieść znaczne dochody, a także stanowić wsparcie dla poprawy jakości środowiska i dobrobytu.

Wyższe dochody podatkowe są potrzebne do sfinansowania planowanego zwiększenia wydatków

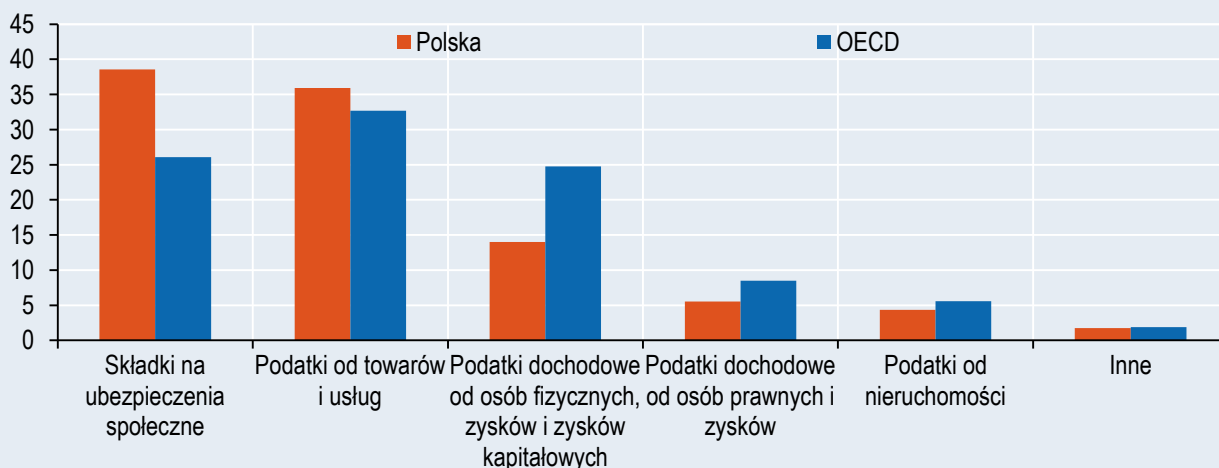
Dochody podatkowe wyniosły 31,9% PKB w 2013 r., nieco poniżej średniej w OECD na poziomie 34,2%. Nowy rząd, który potwierdził swoją determinację do utrzymania deficytu budżetowego poniżej 3% PKB, planuje zwiększyć dochody budżetowe. Oczekuje się jednak, że nowe podatki, które Polska albo już przyjęła, albo są obecnie omawiane, przyniosą znacznie niższe dochody niż planowany wzrost wydatków (zob. rozdział 2).

Dodatkowe wpływy z podatków powinny być uzyskiwane w sposób, który nie powoduje zakłóceń w gospodarce. Z badań przeprowadzonych wcześniej przez OECD (2010) wynika, że podatki od nieruchomości i podatki związane z ochroną środowiska należą do najmniej szkodliwych dla PKB na mieszkańca

w perspektywie długoterminowej. Polska uzyskuje obecnie z tytułu tych podatków bardzo niewielki udział w łącznych wpływach podatkowych (4,4% z podatków od nieruchomości w 2013 r. w stosunku do średniej w OECD na poziomie 5,6% oraz 6% z podatków związanych z ochroną środowiska w stosunku do średniej w OECD na poziomie 6,6%). Wpływy z podatku od nieruchomości można zwiększyć poprzez oparcie ich na wartościach rynkowych. Jeśli chodzi o podatki związane z ochroną środowiska, to szacuje się, że zlikwidowanie zwolnień podatkowych od paliw, zwiększenie podatków od zanieczyszczenia wody i powietrza, a także wprowadzenie podatku lotniczego, jak również podatku od pojazdów opartego na emisji spalin (którego obecnie brak w Polsce) mogłoby przynieść dodatkowe wpływy na poziomie około 1,5% PKB w 2025 r. (Hogg et al., 2014).

WYKRES 3.1. STRUKTURA DOCHODÓW PODATKOWYCH W POLSCE JEST NIESYMETRYCZNA W STOSUNKU DO SKŁADEK NA UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

Udział procentowy różnego rodzaju podatków w łącznej wysokości dochodów podatkowych, 2013 r.



Źródło: dane statystyczne OECD dotyczące dochodów 2015.

Chociaż podatki od towarów i usług stanowią drugie co do wielkości, po składkach na ubezpieczenia społeczne, źródło dochodów podatkowych w Polsce (wykres 3.1), to stosowanie obniżonej stawki VAT oraz problemy z przestrzeganiem przepisów podatkowych powodują znaczną lukę w dochodach z tytułu VAT. Wskaźnik dochodów z tytułu VAT (VAT Revenue Ratio – VRR) stanowi stosunek dochodów z tytułu VAT do dochodów, które zostałyby uzyskane, gdyby standardowe stawki VAT były stosowane jednolicie do całej konsumpcji końcowej, przy założeniu pełnej ściągłości podatków. Innymi słowami VRR łączy stopień w jakim polityka VAT służy opodatkowaniu konsumpcji według jednolitej stawki z jakością przestrzegania przepisów i skutecznością administracji podatkowej. W 2012 r. Polska miała jeden z najniższych wskaźników VRR w OECD, co wskazuje na wąską bazę podatkową oraz słabą ściągłość i przestrzeganie przepisów. Poszerzenie bazy podatkowej przez zredukowanie stosowania obniżonych stawek podatkowych i zwolnień oraz skuteczniejsza ściągłość podatku VAT mogłyby stanowić wsparcie w zwiększeniu dochodów i finansowaniu planowanego przez Polskę zwiększenia wydatków.

Polski system podatkowy mógłby być bardziej redystrybucyjny

Poza podniesieniem dochodów w celu finansowania wydatków publicznych, podatki odgrywają istotną rolę w redystrybucji i zmniejszeniu różnic społecznych w dochodach. Mogą one zatem stanowić ważny polityczny bodziec dla stworzenia bardziej zintegrowanego społeczeństwa (Brys et al., 2016). Polski system podatkowy jest jednak jednym z najmniej redystrybucyjnych systemów podatkowych w OECD. Jedną z cech charakterystycznych polskiego systemu podatkowego jest wysoki poziom składek na ubezpieczenia społeczne oraz to, że zarówno pracodawcy, jak i pracownicy płacą stosunkowo niski podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) (wykres 3.1). Ponieważ pobierane są proporcjonalne składki na ubezpieczenia społeczne, średni klin podatkowy – lub łączne obciążenie podatkowe od dochodu z pracy, z uwzględnieniem zarówno składek na ubezpieczenia społeczne, jak i podatku dochodowego – jest stosunkowo równy, co oznacza, że nie zmienia się istotnie w zależności od wysokości dochodów. Ze względu na górny limit składek na ubezpieczenia społeczne, łączne obciążenie podatkowe pracy staje się nieco regresywne powyżej pewnego pułapu dochodów (tj. 118 770 PLN). Z drugiej jednak strony klin podatkowy dla pracowników o niskich dochodach jest stosunkowo wysoki, co zniechęca do nawiązywania stosunku pracy, a zachęca do nieformalnego zatrudnienia (najczęściej fikcyjne samozatrudnienie), objętego znacznie niższymi składkami na ubezpieczenia społeczne.

W celu rozwiązania niektórych z tych problemów, rząd rozważa połączenie składek na ubezpieczenia społeczne i PIT w jeden podatek, który miałby zostać wprowadzony w 2018 r. Jeden podatek łączyłby się z podwyższeniem kwoty wolnej od podatku. Przewiduje się, że wyższe stawki podatkowe dla więcej zarabiających skompensują skutek zwiększenia kwoty wolnej od podatku dla budżetu państwa. Ogólnie rzecz biorąc pożądana jest reforma systemu opodatkowania dochodów z pracy; dzięki takiej reformie stawki opodatkowania dochodów z pracy byłyby bardziej progresywne i zmniejszyłyby różnice w podatkowym traktowaniu różnych umów o pracę.

Nowy system podatku dochodowego od osób prawnych może wymagać przeglądu

Niedawno przeprowadzone reformy opodatkowania osób prawnych skoncentrowane były na stymulowaniu innowacji i przedsiębiorczości oraz na ograniczeniu unikania opodatkowania w skali międzynarodowej. Jednolita stawka podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) w Polsce (na szczeblu centralnym i lokalnym) wynosi 19% – poniżej średniej w OECD na poziomie 25%. W styczniu 2016 r. nowa ulga podatkowa na badania i rozwój, stanowiąca wsparcie dla inwestycji krajowych w badania i rozwój, zastąpiła ulgę podatkową na zakup nowych technologii. W celu wspierania przedsiębiorczości w małych firmach, stawka podatku dochodowego od osób prawnych zostanie dla nich obniżona do 15%. Ponieważ dowody na skuteczność specjalnych przepisów podatkowych dotyczących badań i rozwoju w MŚP nie prowadzą do jednoznacznych wniosków, skutki tych nowych rozwiązań należy uważnie śledzić.

Polska podjęła również duży wysiłek, aby przeciwdziałać erozji bazy podatkowej i przenoszeniu zysków (BEPS). Polska wprowadziła przepisy dotyczące kontroli przedsiębiorstw zagranicznych w 2015 r., które mają zapobiec przenoszeniu przez jednostkę macierzystą zysków pasywnych lub transferowych (np. z tytułu własności intelektualnej, usług i transakcji elektronicznych) do kontrolowanych zagranicznych spółek zależnych, zlokalizowanych w państwach o niskich stawkach podatkowych. Polska wprowadziła również znaczne zmiany w krajowych przepisach o cenach transferowych zgodnie z zaleceniami sformułowanymi w projekcie OECD/G20 BEPS.

Polska wprowadziła podatek od aktywów instytucji finansowych, który może spowodować zakłócenia. Zobowiązane do płacenia tego podatku, wprowadzonego w lutym 2016 r., są banki, firmy pożyczkowe i zakłady ubezpieczeń, jak również inne instytucje kredytowe. Stawka podatku wynosi 0,0366% ogółu aktywów miesięcznie (0,44% rocznie), ale w pewnych przypadkach przewidywane jest obniżenie podstawy opodatkowania (podatek nie obejmuje m.in. skarbowych papierów wartościowych, funduszy własnych banku i aktywów poniżej 4 mld

PLN). Ponadto banki objęte obowiązkowymi programami postępowania naprawczego są zwolnione z tego podatku. Podatek ten obniża rentowność banków i – według niektórych analiz (MFW, 2016) – może również spowodować negatywne skutki dla działalności kredytowej (okaże się dopiero, w jakim stopniu ryzyko to się zmaterializuje). Rząd mógłby rozważyć zastąpienie podatku od aktywów mniej zniekształcającym instrumentem opartym na łącznej kwocie zysków i wynagrodzenia instytucji finansowych.

Poza zmianami w ogólnym poziomie opodatkowania, Polska powinna rozważyć inne sposoby zapewnienia skuteczności bodźców fiskalnych lub innych zachęt przyznawanych firmom. W kilku opracowaniach OECD podkreślono, że zachęty fiskalne i niefiskalne na rzecz firm, takie jak zwolnienia podatkowe, dotacje lub Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE), powinny podlegać ocenie okresowej w celu zapewnienia ich adekwatności, skuteczności i efektywności kosztowej (OECD, 2015a; OECD, 2003). W takich ocenach należy uwzględniać nie tylko bezpośrednie koszty i skutki związane z udzielanym wsparciem, ale także pośredni wpływ na zatrudnienie, konkurencję i rozwój regionalny (Ciżkowicz et al., 2015). Obecnie w Polsce istnieje 14 SSE, których działanie przedłużono do 2026 r. Rząd rozpoczął również proces reorganizacji ram instytucjonalnych promowania inwestycji, w szczególności poprzez utworzenie w 2017 r. nowej agencji PAHiI (Polska Agencja Handlu i Inwestycji) jako uzupełnienia działań istniejącej agencji PAIiZ (Polska Agencja Informatyki i Inwestycji Zagranicznych). Może to zatem stanowić dogodny moment na przeprowadzenie kompleksowego przeglądu obecnych struktur promowania inwestycji i stosowanych zachęt, aby zapewnić oparcie reformy na najlepszych rozwiązaniach stosowanych na świecie i osiągnąć zamierzony skutek.

Należy jeszcze bardziej wzmocnić przestrzeganie przepisów podatkowych i administrację podatkową

Administrację podatkową osłabia fragmentacja w ramach Ministerstwa Finansów oraz brak koordynacji między lokalnymi a regionalnymi urzędami skarbowymi (OECD, 2016b). Utworzenie jednolitej administracji podatkowej z silnym centralnym ośrodkiem zarządzania, a także inwestowanie w nowoczesne technologie informatyczne i komunikacyjne, zgodnie z nowymi planami rządu, powinno poprawić ich skuteczność (Toro et al., 2015). Należy nieustannie kontynuować wysiłki na rzecz umocnienia analizy i planowania audytów podatkowych. Potrzeba zwłaszcza więcej pracowników, którzy znają się na nowoczesnych

metodach analizy ryzyka, wraz z wyspecjalizowaną jednostką audytową zajmującą się wyłącznie dużymi podatnikami, generującymi zazwyczaj 50%-70% dochodów z podatku (Toro et al., 2015). Jako pożądane uzupełnienie wysiłków zmierzających do usprawnienia administracji podatkowej, poprzedni rząd przygotował ustawę, która umacnia prawa podatników i promuje rozwiązywanie sporów przy pomocy procedur pojednawczych (OECD, 2016b).

Kluczowe zalecenia

- Uzyskanie większego dochodu z bieżących podatków od nieruchomości oraz podatków związanych z ochroną środowiska.
- Uzyskanie wyższego dochodu z tytułu VAT poprzez stopniową redukcję stosowania obniżonych stawek VAT i zwolnień oraz poprzez większą ścisłość VAT.
- Zapewnienie większej progresywności podatku dochodowego od osób fizycznych, przykładowo przez planowane połączenie składek na ubezpieczenia społeczne i PIT.
- Kontynuowanie działań zmierzających do rozwiązania problemu międzynarodowego unikania podatków w ramach projektu OECD/G20 BEPS.
- Zlikwidowanie ulg w ramach podatku dochodowego od osób prawnych, tak aby koszty nie przewyższały korzyści.
- Zbadanie skutków wprowadzenia nowego podatku nałożonego na instytucje finansowe i rozważenie zastąpienia go podatkiem od zysku i wynagrodzenia.
- Zapewnienie lepszego przestrzegania przepisów podatkowych i większej skuteczności administracji podatkowej poprzez stworzenie silnej, scentralizowanej struktury zarządzania i wzmocnienie funkcji audytu.

4 Poprawa jakości infrastruktury w Polsce

Polska znacznie poprawiła jakość infrastruktury w ostatnich dwóch dekadach. Utrzymując się jednak braki spowalniają wzrost produktywności, a także wywierają negatywny wpływ na kwestie ochrony zdrowia i środowiska. W tym kontekście, planowane przez rząd zwiększenie wydatków na kolej i transport publiczny w miastach na lata 2014–2020 przyjmowane jest z zadowoleniem. Tymczasem dotychczasowe skupienie inwestycji na transporcie drogowym wykluczyło mniej rozwinięte regiony z dostępu do infrastruktury szybkich kolei (powyżej 120 km/h). Możliwości wytwarzania energii elektrycznej mogą być ograniczone w perspektywie średnioterminowej i pozostają zdominowane przez paliwa kopalne, choć udział energii ze źródeł odnawialnych się zwiększa. Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej i informatycznej byłby również pomocny w tworzeniu bardziej zrównoważonego i inkluzywnego modelu wzrostu. Jednocześnie wskazane jest wzmocnienie otoczenia regulacyjnego i procesu inwestowania w infrastrukturę.

Infrastruktura w dalszym ciągu wymaga wysokich nakładów inwestycyjnych

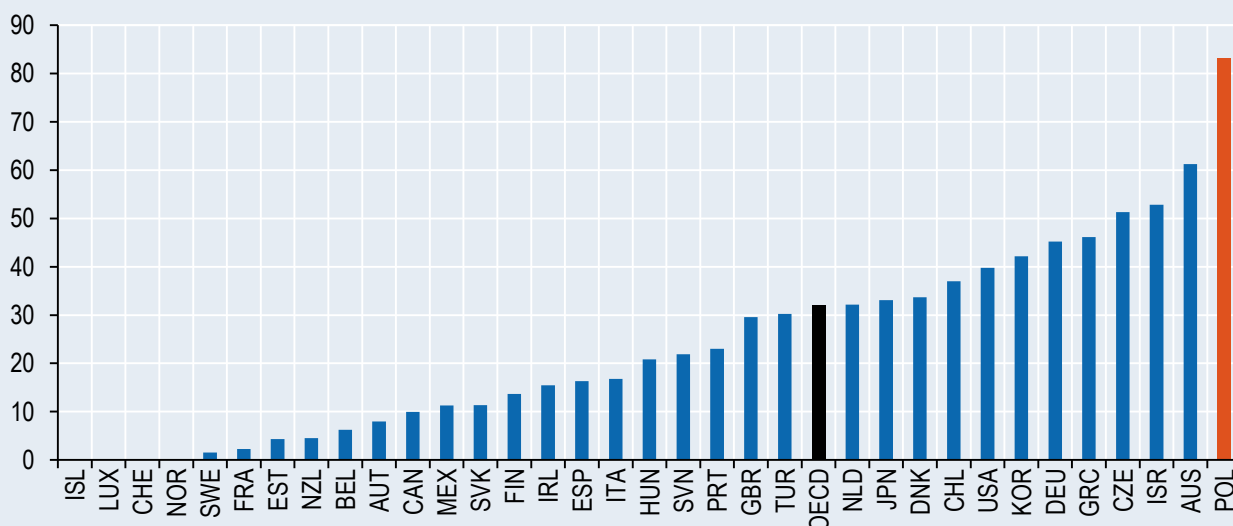
Usprawnienie infrastruktury jest kluczowe dla utrzymania polskiej gospodarki na ścieżce szybkiego wzrostu w perspektywie długoterminowej, umożliwiając efektywne inwestycje prywatne i rozwijanie nowej działalności gospodarczej. Chociaż Polska znacznie poprawiła swoją infrastrukturę w ostatnich 20 latach, nadal zajmuje odległe miejsce pod względem postrzeganej jakości infrastruktury transportowej (Światowe Forum Gospodarcze, 2016). W porównaniu z innymi państwami OECD, podaż energii elektrycznej jest w dalszym stopniu niższa, a infrastruktura w zakresie technologii informatyczno-komunikacyjnych (ICT) gorzej rozwinięta. Znaczna emisja gazów cieplarnianych i zanieczyszczenie powietrza w miastach przyczyniają się do zmiany klimatu i znacząco szkodzą zdrowiu (OECD, 2015b; OECD, 2016b; Goujard, 2016). Przestarzałe technologie wytwarzania energii elektrycznej oraz ogrzewanie gospodarstw domowych oparte są głównie na paliwach stałych. Oparcie się na takich paliwach oraz

korzystanie w gospodarstwach domowych z węgla o niskiej jakości powoduje znaczne zanieczyszczenie w miastach oraz wysoką emisję dwutlenku węgla. Emisja gazów cieplarnianych na jednostkę PKB zmniejsza się w perspektywie długoterminowej, jednak obciążenie emisją dwutlenku węgla jest znacznie powyżej średniej w OECD.

Polskie władze planują duże inwestycje w nową infrastrukturę w latach 2014–2020. Zamierzają zwiększać nakłady na transport publiczny i na ekologiczne systemy transportu. Przewidują także różnicowanie struktury źródeł energii, przy jednoczesnym rozwijaniu sieci przesyłu energii elektrycznej i gazu, a także poprawie efektywności energetycznej (Ministerstwo Rozwoju, 2016). Oczekuje się, że współfinansowanie licznych projektów infrastrukturalnych z funduszy strukturalnych i spójności ma osiągnąć rocznie wielkość nakładów równą prawie 3% PKB za 2013 r. w unijnym okresie budżetowym 2014–2020, a sprawniejsze zarządzanie inwestycjami w infrastrukturę pomogłoby w pełni wykorzystać korzyści z nich płynące.

WYKRES 4.1. PRZEWAŻAJĄCY UDZIAŁ WĘGLA W MOCACH WYTWARZANIA ENERGII ELEKTRYCZNEJ W POLSCE

Udział procentowy węgla w łącznych mocach wytwarzania energii elektrycznej, 2014



Źródło: MAE (2016), Światowy bilans energetyczny (World Energy Balances).

Rozwój infrastruktury transportowej może poprawić produktywność i stan zdrowia

Przewidywany wzrost wydatków na transport publiczny ma decydujące znaczenie, ponieważ dotychczasowe wysiłki koncentrowały się głównie na drogach. Intensywne korzystanie z transportu samochodowego ma negatywne skutki, a w niektórych dużych aglomeracjach i mniej rozwiniętych regionach brakuje dostępu do szybkich kolei (właściwie tylko nieco ponad jedna trzecia sieci kolejowej pozwala na jazdę z prędkością powyżej 120km/h). Kolej w dalszym ciągu cierpi jednak z powodu niepewnego finansowania.

Zarządca infrastruktury podpisuje zazwyczaj trzyletnią umowę konserwacyjną z rządem, ale decyzja o przyznaniu konkretnych środków z budżetu podejmowana jest na rok, co powoduje niepewność długoterminowej dostępności środków finansowych na utrzymanie. Projekt programu na lata 2016–2023 ma zapewnić bardziej stabilne finansowanie, zwłaszcza przeznaczone na konserwację infrastruktury.

Miejski transport publiczny również jest niewystarczający, co ma niekorzystne skutki zarówno dla mobilności na rynku pracy, jak i dla środowiska. Słaby system planowania przestrzennego spowodował nasilenie niekontrolowanego rozrastania się miast, zwiększając zatłoczenie dróg i ich zanieczyszczenie. Około 70% obszarów miejskich nie posiada planów zagospodarowania przestrzennego, a jakość administrowania gruntami w najważniejszych miastach jest niska (Bank Światowy, 2016b). Wsparcie tworzenia lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego i bardziej rygorystyczne wydawanie pozwoleń na budowę na terenach pozbawionych takich planów ma duże znaczenie, przewiduje to reforma przepisów w dziedzinie planowania przestrzennego. Począwszy od 2016 r. rząd pozwolił na tworzenie struktur zarządzania metropolitalnego, zgodnie z koncepcją funkcjonalnych obszarów miejskich tworzonych na zasadzie dobrowolności. Takie działania należy kontynuować w bardziej systematyczny sposób, przy jednoczesnym wyposażeniu tych struktur w kompetencje do planowania infrastruktury. Istniejącym organom zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce brakuje formalnych kompetencji i zazwyczaj obejmują one niewielki fragment funkcjonalnych obszarów miejskich (Ahrend i Schumann, 2014). Przeprowadzane reformy powinny bardziej uprościć koordynację lokalnej polityki planowania, zwłaszcza na obszarach metropolitalnych.

Promowanie inwestycji w odpowiednią infrastrukturę energetyczną ma zasadnicze znaczenie

Modernizacja sektora energetycznego i dywersyfikacja źródeł energii byłyby pomocne w zwiększeniu konkurencyjności Polski oraz inwestycji prywatnych, jak również w ograniczeniu wpływu na środowisko. Wytwarzanie energii elektrycznej w Polsce opiera się głównie na węglu (wykres 4.1) i

starzejących się mocach wytwórczych. Polskie elektrownie spełniają wymogi właściwej dyrektywy UE, ale zaliczają się do podmiotów powodujących największe zagrożenie dla zdrowia w Europie. Władze przewidują częściowe zastąpienie istniejących elektrowni węglowych i uzupełnienie ich jednostkami o wysokiej wydajności, a także istotne zwiększenie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, przy wsparciu nowych elektrowni gazowych. Ponadto pierwsza elektrownia jądrowa ma zostać zamówiona do roku 2030. Rząd musi jednak potwierdzić tę strategię długoterminową.

Pogłębiona integracja infrastruktury z sąsiednimi rynkami energetycznymi pozwoliłaby w bardziej efektywny sposób rozłożyć między państwa ciężar osiągnięcia przyjętych przez Europę celów obniżenia emisji gazów cieplarnianych. Polska w 2014 r. miała do zaoferowania jedynie 2% mocy wytwarzania energii elektrycznej w ramach wymiany handlowej z innymi państwami członkowskimi UE, co powoduje, że korzystanie z systemów przesyłowych operatorów w sąsiednich państwach jest trudne i często dochodzi do przerw w dostawach prądu. Pomocne byłoby ograniczenie negatywnego wpływu nieplanowanych przepływów mocy z sąsiednich państw (głównie z Niemiec) dla możliwości prowadzenia międzynarodowej wymiany handlowej (ACER, 2015), ale potrzebne są również dodatkowe połączenia międzynarodowe. Inwestowanie w połączenia międzynarodowe musi postępować stosunkowo szybko, aby do roku 2020 osiągnąć wyznaczony przez Komisję Europejską pułap 10%.

Zapewnienie trwałych zachęt ma kluczowe znaczenie dla inwestowania w moce wytwarzania energii elektrycznej. Słabnący popyt i intensywna konkurencja krótkoterminowa spowodowały ostatnio obniżenie cen hurtowych energii w Europie (MAE, 2016), przy czym koszty wytwarzania energii elektrycznej przez nowe obiekty przewyższają ceny hurtowe w odniesieniu do większości technologii (NEA/MAE/OECD, 2015). Rząd mógłby rozważyć stworzenie rynku „certyfikatów zdolności wytwórczych”, na wzór Wielkiej Brytanii i Francji. Władze przyznawałyby certyfikaty producentom energii w zamian za utrzymywanie stałych mocy wytwórczych i wymagałyby, aby każdy dostawca zakupił pewną liczbę takich certyfikatów na regularnej aukcji. Dostawcy byłiby zatem nagradzani za utrzymywanie mocy, co pozwoliłoby zaspokajać zapotrzebowanie szczytowe. Tworzenie takiego rynku wymaga dużej ostrożności, by nie naruszyć konkurencji na rynku detalicznym i hurtowym.

Brak pewności regulacyjnej, nadmierne obciążenie administracyjne i brak zdolności przesyłowych między regionami powstrzymały rozwój pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. Udział odnawialnych źródeł energii (OZE) w łącznej produkcji energii na poziomie 13% to znacznie poniżej średniej OECD w 2014 r. (OECD, 2015b). Poprawa możliwości w zakresie przesyłu i dystrybucji zgodnie z obecnymi planami, a

także zapewnienie łatwego dostępu do sieci energetycznej byłoby korzystne dla rozwoju OZE. Kluczowe znaczenie ma również uruchomienie nowego rynku aukcyjnego OZE i zapewnienie regulacji prawnych zgodnych z wytycznymi dla polityk wyrażonymi przez OECD (OECD, 2015c), gdyż nowe przepisy dotyczące elektrowni wiatrowych utrudniły ich rozwój.

Istnieje znaczny potencjał do poprawy wydajności grzewczej. Wykorzystanie węgla do ogrzewania przez gospodarstwa domowe, zazwyczaj niskiej jakości i często przy pomocy niewydolnych, starych i wadliwych systemów grzewczych, stanowi poważne źródło zanieczyszczenia powietrza w miastach, a nie podlega żadnemu podatkowi z tytułu zanieczyszczenia środowiska ani nie jest objęte unijnym systemem handlu emisjami. Podatek mógłby umocnić skuteczność dotacji rządowych na zastępowanie niewydajnych systemów grzewczych w gospodarstwach domowych i wesprzeć dalszą zamianę na ogrzewanie z sieci ciepłowniczej, podobnie jak w Szwecji. Nieodzowne jest także zacieśnienie współpracy władz lokalnych w zakresie energii elektrycznej i ogrzewania. Władze samorządowe w wielu przypadkach nie opracowały lokalnych planów efektywności energetycznej, wstrzymując rozwój kogeneracji, zwłaszcza z OZE.

Infrastruktura ICT wymaga dalszego rozwoju

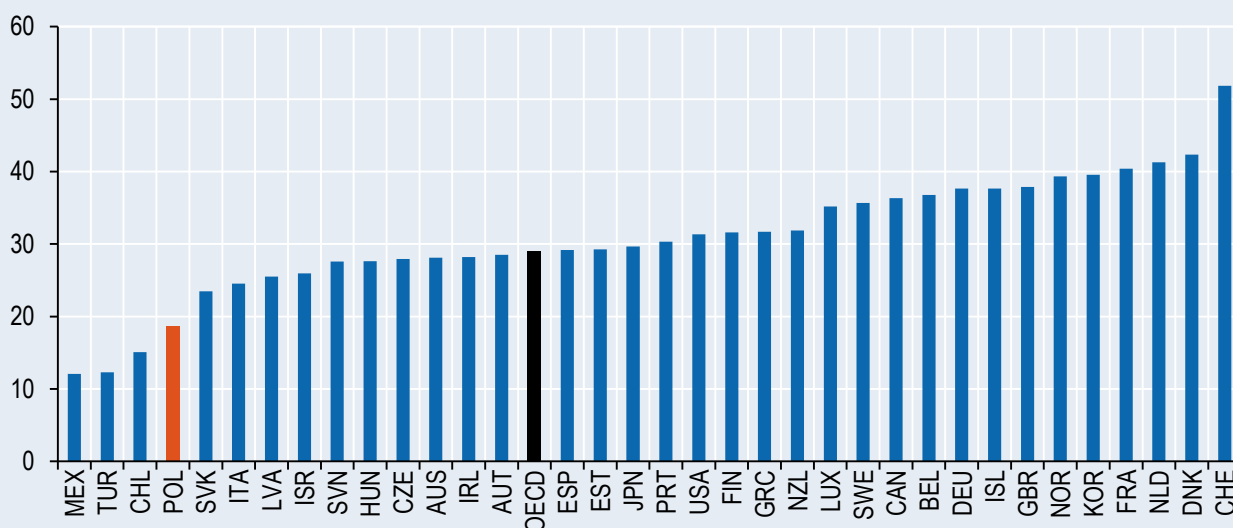
Polska zajmuje niską pozycję w rankingach pod względem szerokopasmowego dostępu do Internetu (wykres 4.2), chociaż przewidywana rozbudowa powinna pomóc w zredukowaniu utrzymujących się rozbieżności regionalnych. Większe upowszechnienie wymagać będzie także znacznego podwyższenia

umiejętności społeczeństwa, ponieważ przeciętnie korzystanie z technologii cyfrowych pozostaje na niskim poziomie (OECD, 2016b). Aby obniżyć koszty, inwestycje w Internet szerokopasmowy i innego rodzaju infrastrukturę cyfrową należy, w miarę możliwości, przeprowadzać równoległe z inwestycjami w drogi, kolej i energię. Reformy przeprowadzone w 2016 r. obniżyły bariery regulacyjne dla rozwijania sieci szerokopasmowej. W perspektywie średnioterminowej Program Operacyjny Polska Cyfrowa – unikalny na skalę Europejskiej, z budżetem 2 mld EUR – umocni potencjał cyfrowy Polski przez zapewnienie powszechnego dostępu do szybkiego Internetu, cyfrowego świadczenia usług publicznych oraz poprawę kompetencji i umiejętności cyfrowych obywateli.

Szczególniej uwagi wymaga również ryzyko wymuszonego trwałego związania firm z sektora transportu czy energii z jednym operatorem mobilnym i jego siecią przy korzystaniu z Internetu Rzeczy (OECD, 2015d). Jednym ze sposobów rozwiązania tej kwestii jest dostęp do międzynarodowego numeru tożsamości telefonicznej abonenta mobilnego (IMSI) kart SIM, aby umożliwić podmiotom publicznym i prywatnym dostęp do kart SIM, podobnie jak w Holandii. Alternatywę stanowi system OTA (komunikacji bezprzewodowej Over-The-Air), który polega na programowaniu modułu SIM na odległość, tak aby możliwa była jego obsługa przez różnych dostawców usług sieci komórkowej. Brak jednak pewności co do ram czasowych procesu normalizacji niezbędnego dla systemu OTA. Liberalizację IMSI można zatem przeprowadzić w perspektywie krótkoterminowej, jeżeli wdrożone zostaną dostateczne zabezpieczenia.

WYKRES 4.2. POLSKA POZOSTAJE W TYLE ZA INNYMI PAŃSTWAMI OECD POD WZGLĘDEM ROZPOWSZECHNIENIA SZEROKOPASMOWEGO DOSTĘPU DO INTERNETU

Abonament na dostęp do Internetu szerokopasmowego na 100 mieszkańców, 2015



Źródło: OECD (2016), Portal szerokopasmowy OECD, <http://www.oecd.org/sti/broadband/oecdbroadbandportal.htm>.

Solidne struktury instytucjonalne mają zasadnicze znaczenie dla inwestycji w infrastrukturę

Władze lokalne będą odgrywały bardziej istotną rolę w przyznawaniu funduszy unijnych w latach 2014–2020, a zatem konieczne będzie zwiększenie ich rozliczalności i zasobów. Brakuje im kompetentnych pracowników, a czasem też motywacji do planowania i zarządzania infrastrukturą oraz strategiami efektywności energetycznej. Zwiększenie lokalnych zdolności administracyjnych w zakresie zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) i zarządzania infrastrukturą spowodowałyby zwiększenie efektywności wydatków. Udzielanie przez rząd centralny wsparcia technicznego w postaci wiedzy fachowej i przekazania z góry zasobów na przygotowanie dużych projektów byłoby pomocne, zgodnie z wytycznymi OECD na temat inwestycji i zarządzania wielopłaszczyznowego infrastrukturą (OECD, 2015e; OECD, 2015f). Potrzebna jest również centralna platforma zintegrowanych elektronicznych procedur zamówień publicznych, aby ułatwić współpracę na szczeblu lokalnym.

W bardziej ogólnym ujęciu analiza kosztów i korzyści powinna odgrywać większą rolę w rozwijaniu infrastruktury. Przepisy unijne wymagają przeprowadzenia, na etapie studium wykonalności, analizy kosztów i korzyści wszystkich większych projektów inwestycyjnych ubiegających się o wsparcie. Kilka wcześniejszych polskich strategii i dokumentów na temat polityki w kluczowych obszarach nie zawierało albo należytej analizy kosztów i korzyści, albo szacowanych kosztów zaniechania działań. Bardziej konsekwentne stosowanie analizy kosztów i korzyści pomogłoby zidentyfikować projekty o najwyższym poziomie zwrotu dla społeczeństwa i ograniczyć ryzyko fiskalne. Odpowiedni organ centralny mógłby odpowiadać za zapewnienie jednolitego przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, z uwzględnieniem skutków dla środowiska i zdrowia, a także dla innych celów politycznych, a w przypadku większych projektów wymagane mogłoby być zasięgnięcie niezależnej drugiej opinii.

Umocnienie otoczenia regulacyjnego i większa niezależność sektorowych organów regulacyjnych również ograniczyłyby niepewność regulacyjną, która hamuje inwestycje (rozdział 5). Własność publiczna jest w dalszym ciągu rozpowszechniona i może powodować potencjalne konflikty interesów, zwłaszcza w sektorach sieciowych.

Kluczowe zalecenia

- Zapewnienie jasnej polityki wobec zmiany klimatu, zgodnej z celami europejskimi i międzynarodowymi, szczególnie z długoterminowymi celami porozumienia paryskiego.
- Inwestowanie w połączenia sieciowe z państwami sąsiadującymi w sektorze energii elektrycznej i gazu.
- Zapewnienie, aby nowe przepisy o odnawialnych źródłach energii, wraz z unijnym systemem handlu emisjami, dostarczały odpowiednich bodźców dla inwestycji w nowe moce wytwórcze.
- Przeprowadzenie oceny zapotrzebowania rynku na moce wytwarzania energii elektrycznej jako wsparcie finansowania mocy wytwórczych dla obciążenia podstawowego i szczytowego.
- Doprecyzowanie strategii ograniczenia wpływu sektora energetycznego na środowisko, w tym wykorzystania węgla do wytwarzania energii elektrycznej.
- Systematyczne publikowanie odpowiednio szczegółowych analiz kosztów i korzyści, a także wsparcie jakości technicznej tych analiz przez stworzenie ośrodka referencyjnego wspierającego agencje wykonujące te analizy.
- Opracowanie i regularne aktualizowanie lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego.
- Zwiększenie lokalnych mocy wytwórczych przez udzielanie pomocy technicznej przez rząd centralny i rozwinięcie zintegrowanych elektronicznych procesów zamówień publicznych.
- Zredukowanie efektu związania odbiorcy z jednym dostawcą mobilnym dla Internetu Rzeczy w sektorach kluczowych dla gospodarki polskiej, takich jak transport i energia, w tym przez liberalizację dostępu do numerów IMSI kart SIM.



5 Stworzenie otoczenia regulacyjnego bardziej sprzyjającego konkurencji

Otoczenie regulacyjne sprzyjające konkurencji powinno stanowić główny filar strategii przechodzenia Polski na działalność gospodarczą opartą na większej wartości dodanej, gdyż konkurencja skłania firmy do przyjmowania nowych technologii i wytwarzania nowych produktów, a także do usprawniania procesów i metod zarządzania. Pomimo znacznych postępów, w dalszym ciągu przepisy regulujące rynek produktów są dość rygorystyczne, i to w wielu sektorach, co ogranicza konkurencję krajową i zagraniczną. Obciążenia administracyjne nakładane na start-upy są nadal relatywnie duże, a znaczne zaangażowanie państwa w najważniejsze branże sieciowe, w których organy regulacyjne zależą czasem bezpośrednio od ministerstw, mogą utrudnić podmiotom prywatnym uzyskanie równych warunków konkurencji. To stwarza niepewność regulacyjną. Wszechstronny program przeglądu i usuwania regulacji utrudniających funkcjonowanie kluczowych sektorów, mógłby pomóc znacznie poprawić osiągnięte przez nie wyniki.

Należy obniżyć bariery wejścia i umocnić niezależność regulacyjną w najważniejszych branżach

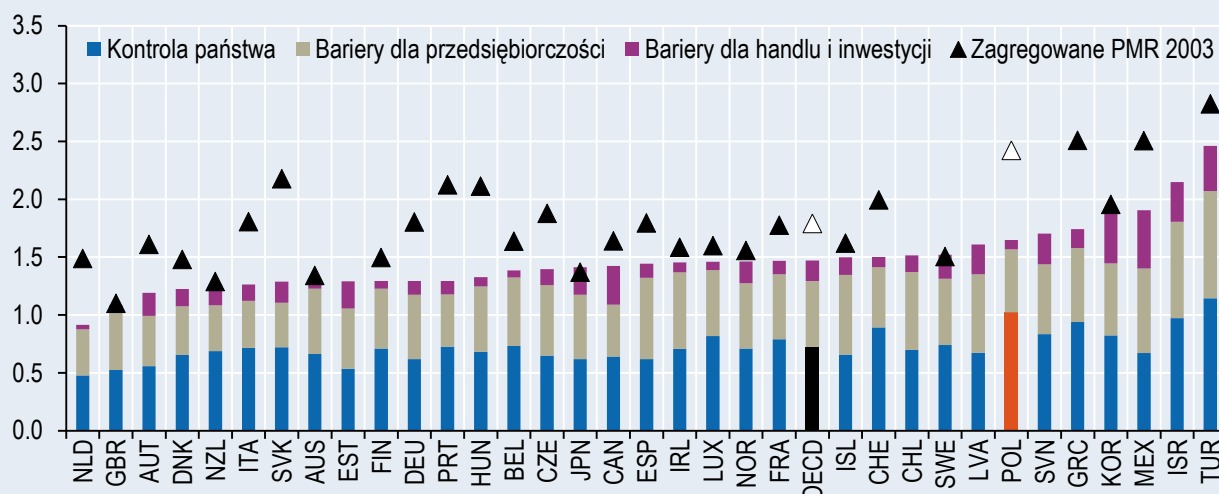
Polska podjęła znaczne wysiłki na rzecz poprawy swojego otoczenia biznesowego w ostatnim dziesięcioleciu, o czym świadczy wyższa pozycja w rankingu państw OECD w raporcie Banku Światowego *Doing Business*, gdzie Polska awansowała z 31. miejsca w roku 2010 na 18. w 2016 r. Również wskaźnik OECD regulacji rynku produktów w Polsce od 2003 r. znacznie się obniżył (wykres 5.1), głównie dzięki zmniejszeniu barier dla konkurencji w branżach sieciowych, mniej licznym wyłączeniom z zakresu prawa antymonopolowego i rzadszemu korzystaniu z polityki typu nakaz i kontrola, a także dzięki prywatyzacji. Inna podjęta ostatnio inicjatywa to szeroko zakrojony program liberalizacji zawodów regulowanych przeprowadzany w latach 2013–2015. Polska zmniejszyła również średnią liczbę godzin przeznaczanych przez firmy na zapłacenie podatków

dzięki wprowadzeniu dodatkowych procedur elektronicznych dla VAT i podatków transportowych (Bank Światowy, 2016b).

Jednak ogólnie rzecz biorąc regulacje rynku produktów są w dalszym ciągu bardziej rygorystyczne niż przeciętnie w OECD, a obciążenie administracyjne start-upów – nadal stosunkowo duże. Zwłaszcza procedury rejestracji on-line są skomplikowane i rzadko stosowane, mimo wprowadzonych niedawno pewnych ulepszeń (Bank Światowy, 2016b). Niemalą rolę odgrywają również przedsiębiorstwa państwowe. Choć ich łączna liczba nie jest szczególnie wysoka (w 2012 r. w Polsce było ok. 325 przedsiębiorstw państwowych, które zatrudniały ok. 160 000 osób), to duża koncentracja takich podmiotów występuje w niektórych sektorach, takich jak energia, transport i inne usługi komunalne. Może to powodować problemy w zakresie konkurencji, ponieważ niezależność organów ds. regulacji sieci i organu ochrony konkurencji nie jest w pełni zagwarantowana (Égert i Goujard, 2014).

WYKRES 5.1. POMIMO ZNACZNYCH POSTĘPÓW PRZEPISY REGULUJĄCE RYNEK PRODUKTÓW W POLSCE SĄ WCIĄŻ DOŚĆ RYGORYSTYCZNE

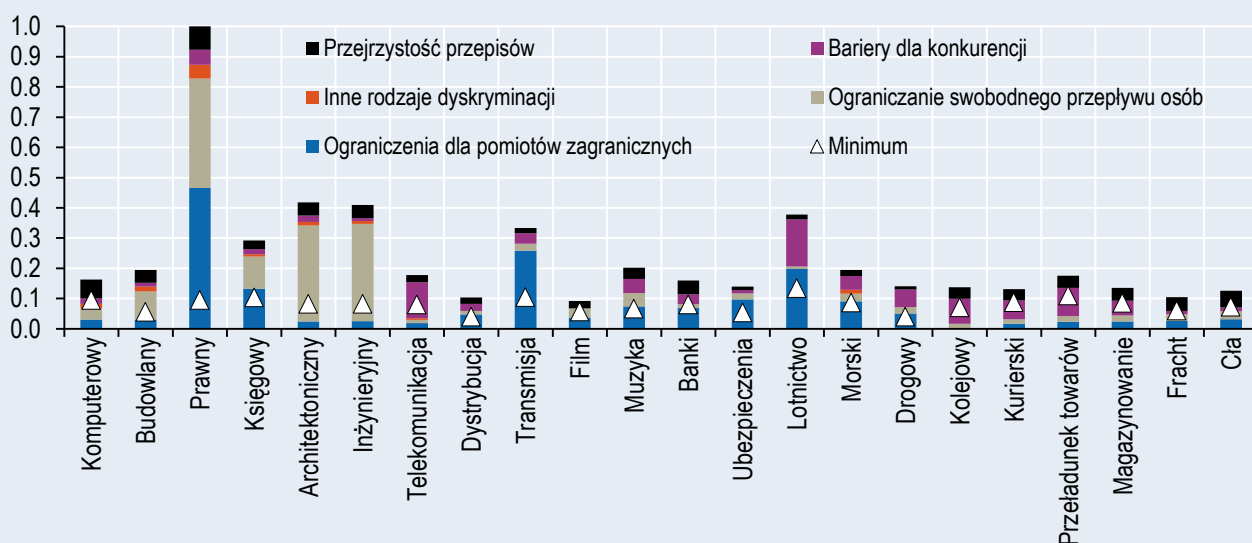
Wskaźnik regulacji rynku produktów OECD, skala od 0 (najmniej restrykcyjne) do 6 (najbardziej restrykcyjne), 2013



Źródło: Baza danych regulacji rynku produktów OECD (Product Market Regulation Database), www.oecd.org/eco/pmr.

WYKRES 5.2. SEKTORY USŁUG PROFESJONALNYCH W DALSZYM CIĄGU ODCZUWAJĄ SKUTKI NADMIERNEGO OGRANICZENIA HANDLU

Wskaźnik OECD restrykcyjności handlu usługami, od 0 (najmniej restrykcyjny) do 6 (najbardziej restrykcyjny), 2015



Uwaga: Baza regulacji STRI zawiera informacje dotyczące regulacji w 35 państwach członkowskich OECD, Brazylii, Chinach, Indiach, Indonezji, Kolumbii, Republice Południowej Afryki i Rosji. Uwzględnia ona środki podejmowane na zasadzie klauzuli największego uprzywilejowania. Preferencyjne porozumienia handlowe nie są brane pod uwagę. Transport powietrzny i drogowy obejmuje wyłącznie przedsiębiorstwa handlowe (z towarzyszącym mu przepływem osób).

Źródło: Baza danych restrykcyjności handlu usługami OECD (Services Trade Restrictiveness database).

Na przykład organ regulacji sieci kolejowej (Urząd Transportu Kolejowego, UTK), podlega Ministerstwu Transportu, a jego prezes może zostać w każdej chwili odwołany, co powoduje potencjalny konflikt interesów przy nadzorowaniu zarządcy infrastruktury kontrolowanego przez rząd i operatorów sieci (ustawę zmieniono pod koniec 2016 r., aby zapewnić niezależność prezesa UTK od ministra transportu). Umowa z prezesem Urzędu Regulacji Energetyki zawierana na czas określony może zostać odnowiona jeden raz, a prezesa organu ochrony konkurencji można odwołać bez uzasadnienia, co potencjalnie naraża obydwa organy na naciski polityczne.

Obniżenie barier dla ponadgranicznego handlu usługami może znacznie poprawić konkurencyjność

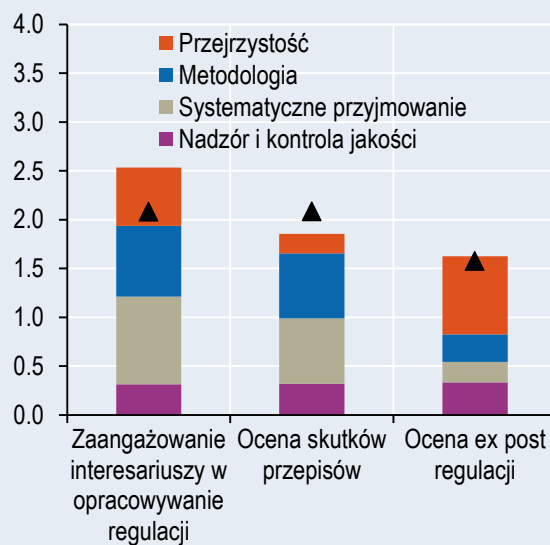
Poza obniżeniem barier dla konkurencji krajowej, Polska musi złagodzić bariery dla konkurencji zagranicznej, nie tylko na granicy, ale i wewnętrzne. Chociaż Polska osiąga dobre wyniki w wielu obszarach porozumienia WTO o ułatwieniach w handlu, to dalsza poprawa byłaby dla niej korzystna, gdyż potencjalnie może zmniejszyć koszty handlowe dla biznesu niemal o 12% (OECD, 2015g). Zwiększenie wydajności sektora usług w Polsce, któremu kraj zawdzięcza 55% wartości dodanej eksportu i około 60% zatrudnienia, byłoby nie tylko korzystne dla zagregowanego popytu, ale także umocniłoby konkurencyjność sektora produkcyjnego.

Chociaż wskaźnik OECD restrykcyjności handlu usługami (STRI) wskazuje, że Polska jest otwarta powyżej średniej STRI w 16 z 22 sektorów, to

wynika z niego również, że poważne bariery handlowe występują nadal w poszczególnych sektorach. Przykładowo od architektów lub inżynierów, którzy pragną prowadzić działalność w Polsce, wymagane jest obywatelstwo polskie lub innego państwa UE.

WYKRES 5.3. PEŁNE WDRÓŻENIE POLITYKI REGULACYJNEJ W DALSZYM CIĄGU STANOWI WYZWANIE

Wskaźnik ładu zarządzania regulacyjnego, od 0 (najgorsze wyniki) do 4 (najlepsze wyniki)



Źródło: Wskaźniki OECD polityki regulacyjnej i zarządzania (iREG) 2015, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>.

W sektorze usług prawnych od prawników z państw, które nie uczestniczą w systemie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych uzyskanych poza granicami kraju, wymaga się uzyskania kwalifikacji na nowo, aby mogli oni wykonywać swój zawód w Polsce. Poza reformami skierowanymi bezpośrednio do tych sektorów, handel usługami można wzmocnić całościowo przez zniesienie wymaganego testu rynku pracy dla usługodawców kontraktowych i niezależnych oraz przez obniżenie wysokości kapitału wymaganego do zarejestrowania spółki. Można także podjąć dalsze wysiłki w celu ograniczenia liczby dokumentów niezbędnych do uzyskania wizy oraz procedur rejestracji spółki, gdyż wszystkie z nich są obecnie znacznie dłuższe lub liczniejsze niż zalecane jako najlepsze praktyki.

Polska ma dobre struktury ładu zarządzania regulacyjnego, ale boryka się z problemami podczas ich wdrażania

W ostatnich latach Polska znacznie usprawniła swój system zarządzania regulacyjnego. Rząd wprowadził centralny system on-line, w którym powszechnie są udostępniane oceny wpływu regulacji prawnych i inne dokumenty przesłane do konsultacji wybranym grupom, takim jak związki zawodowe i firmy. Konsultacje publiczne dotyczące niektórych propozycji regulacyjnych są przeprowadzane przez Internet w ramach projektu pilotażowego umożliwiającego użytkownikom komentowanie projektu przepisów i oceny wpływu regulacji prawnych oraz czytanie komentarzy innych osób. W 2015 r. przyjęto nowe wytyczne dotyczące oceny wpływu regulacji prawnych i ich oceny *ex post*, które zawierają dalsze szczegółowe zalecenia i kładą większy nacisk na konsultacje publiczne. Ministerstwo Gospodarki, odpowiadając przed Radą Ministrów, koordynowało wdrażanie programu „Lepsze regulacje 2015”. Program został przygotowany we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, która nadzoruje jakość oceny wpływu regulacji prawnych, i z Rządowym Centrum Legislacji, które opowiada za zapewnienie należytej jakości przepisów.

Podobnie jak inne państwa, Polska napotyka trudności w związku z pełnym wdrożeniem wymogów dotyczących zarządzania regulacyjnego oraz zapewnienia, aby ocena wpływu regulacji prawnych i uwagi zgromadzone w ramach procesu konsultacji były faktycznie wykorzystywane do lepszego stanowienia prawa (wykres 5.3). Na przykład nie zawsze jest przestrzegany minimalny okres konsultacji z zainteresowanymi stronami. Polska może również rozszerzyć swój internetowy system konsultacji publicznych i rozważyć bardziej systematyczne

stosowanie instrumentów, takich jak zielone księgi, na wczesnym etapie konsultacji, aby zidentyfikować opcje rozwiązań regulacyjnych i uniknąć przyjmowania przepisów wykraczających poza zakres regulacji. Kroki podjęte w 2014 r. zmierzające do wprowadzenia oceny *ex post* przepisów są zachęcające. Polska skorzystałaby jeszcze bardziej na stworzeniu niezależnej możliwości regularnego wykonywania dogłębnych przeglądów regulacji w konkretnych dziedzinach, aby świadomie przeprowadzać reformy strukturalne.

Kluczowe zalecenia

- Dalsza liberalizacja usług profesjonalnych, zwłaszcza skoncentrowana na przepływie pracowników tymczasowych, działania na rzecz złagodzenia wymogów dotyczących licencjonowania i narodowości oraz poprawa uznawania kwalifikacji uzyskanych za granicą przez obywateli spoza UE.
- Dalsze obniżenie kosztów tworzenia i likwidacji firm, szczególnie przez ograniczenie biurokracji.
- Sprzyjanie upowszechnianiu oceny wpływu regulacji prawnych i konsultacji przy poszanowaniu minimalnego czasu trwania konsultacji.
- Przyjmowanie instrumentów, takich jak zielone księgi, już na wczesnym etapie konsultacji.
- Posiadanie niezależnego organu do przeprowadzania dogłębnego przeglądu regulacji w sektorach kluczowych dla gospodarki polskiej, na przykład za pomocą narzędzi oceny konkurencyjności OECD, aby zidentyfikować i wycofać regulacje, które nadmiernie ograniczają konkurencję lub nakładają na firmy niepotrzebne obciążenia regulacyjne.
- Zapewnienie, aby we wszystkich organach regulacyjnych obowiązywały nieodnawialne mandaty nadawane na czas określony, , podczas których osoby sprawujące urząd nie można odwołać bez powodu.
- Przeprowadzenie krytycznego przeglądu kontroli państwa i zapewnienie neutralności konkurencyjnej, usprawnienie i lepsze koordynowanie wykonywania praw właścicielskich.

6 Poprawa ogólnych warunków sprzyjających innowacyjności

Zwiększenie zdolności i wyników Polski w zakresie innowacji jest decydujące w dążeniu kraju do wzrostu gospodarczego opartego na wiedzy i innowacyjności. Pod względem wyników w zakresie innowacji, np. liczby zarejestrowanych patentów i znaków towarowych, Polska plasuje się daleko za państwami OECD. Rząd wdraża obecnie szereg inicjatyw, w szczególności Strategię innowacyjności i efektywności gospodarki: Dynamiczna Polska 2020 (2013-20), Program Rozwoju Przedsiębiorstw (PRP) i Krajowy Program Badań (KPB), jak również Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, który stanowi element programu Horyzont 2020 i jest największym, finansowanym ze środków UE programem badań, rozwoju i innowacji. Jednak pomimo ostatnich postępów, kraj nadal osiąga tylko umiarkowane wyniki pod względem inwestycji i osiągnięć w zakresie innowacyjności. Reformy regulacyjne proponowane w rozdziale 5 powinny otworzyć drogę do innowacji i inwestycji, jednak równie ważne dla Polski jest umocnienie warunków ramowych dla innowacji, aby w pełni uwolnić potencjał gospodarczy w dziedzinie innowacyjności, niezbędny do konkurowania w globalnych łańcuchach wartości.

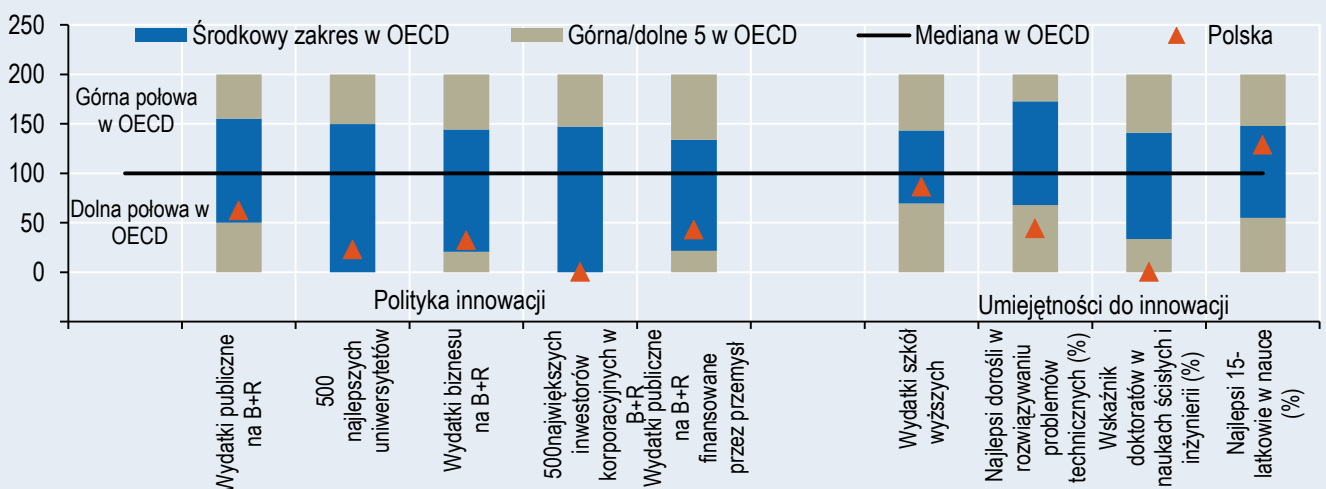
Polska musi poprawić kompozycję narzędzi polityki wspierania innowacji

Sektor biznesu w Polsce, a zwłaszcza sektor MŚP, wykazuje stosunkowo małe zainteresowanie inwestowaniem w badania i rozwój (B+R). Wydatki firm na B+R w 2014 r. wyniosły tylko 0,44% PKB, znacznie poniżej mediany w OECD (wykres 6.1), niezbyt dobre są również wyniki Polski pod względem przedsiębiorczości innowacyjnej (zob. rozdział 7). W przeciwieństwie do innych państw OECD, wspieranie innowacyjności w biznesie opiera się niemal wyłącznie na bezpośrednim wsparciu

publicznym w postaci dotacji i zamówień. Selekcja projektów, tak aby uniknąć ryzyka powoduje, że znaczną część środków publicznych otrzymują duże przedsiębiorstwa – w formie dotacji na działania ukierunkowane na absorpcję, a z pominięciem MŚP (Kapil et al., 2013). Zalecane jest zatem nadanie większej roli pośrednim metodom wsparcia, takim jak zachęty podatkowe, by stworzyć taką kombinację elementów polityki wspierania innowacji w biznesie, która stanowić będzie wsparcie dla firm każdego rodzaju, na różnych etapach procesu innowacji. Obecnie absorpcja zachęt podatkowych wspierających B+R jest niska.

WYKRES 6.1. POLSKA MOGŁABY USPRAWNIĆ WARUNKI RAMOWE DLA BADAŃ I INNOWACJI

Zestawienie porównawcze wyników narodowych systemów badań i innowacji, 2016



Uwaga: znormalizowany indeks wyników w stosunku do mediany w państwach OECD (mediana indeksu=100). Jeśli nie stwierdzono inaczej, wskaźniki są wyrażone w stosunku do PKB.



Niektóre zachęty podatkowe wspierające B+R są uzależnione od inwestycji w Specjalnych Strefach Ekonomicznych (zob. rozdział 3), zlokalizowanych w biednych regionach, z dala od publicznych ośrodków badawczych. Skuteczniejsze byłoby rozwijanie klastrów zaawansowanych technologii w pobliżu ośrodków badawczych. W styczniu 2016 r. nowa ulga podatkowa na B+R, stanowiącą wsparcie dla inwestycji krajowych w B+R, zastąpiła ulgę podatkową na zakup nowych technologii. Jest ona w dalszym ciągu bezzwrotna, co jest niekorzystne dla młodych i małych firm. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem zmiany przepisów, aby rozwiązać tę kwestię.

Należy zacieśnić relacje przemysłu z nauką i poprawić komercjalizację wyników publicznych badań naukowych

Powiązania przemysłu z nauką są w Polsce słabo rozwinięte, co odzwierciedla niski udział publicznych B+R finansowanych przez przemysł (wykres 6.1). Wynika to, z jednej strony, z niskiego popytu na innowacje ze strony polskiego przemysłu, który jest zainteresowany głównie absorpcją technologii. Z drugiej strony, pomimo zreformowania przepisów i zapewnienia odpowiednich ram prawnych, jak zasady ochrony własności intelektualnej przy komercjalizacji publicznych badań naukowych, w dalszym ciągu występują bariery w komercjalizacji. Do takich

barier można zaliczyć brak wystarczających umiejętności naukowców do angażowania się w komercjalizację B+R oraz brak zachęt dla publicznych instytucji badawczych do poszukiwania nowych źródeł finansowania ze względu na wysoki udział finansowania instytucjonalnego. Wreszcie – co nie mniej istotne – komercjalizacja nie stanowi elementu formalnej oceny kariery poszczególnych naukowców (Komisja Europejska, 2015). Aby zaradzić tej sytuacji, od organizacji badawczych i przedsiębiorstw uczestniczących w programie rozwoju (2012–2015) wymaga się zawierania umów konsorcjum, podczas gdy program BRIDGE VC (2013–2017) poświęcony jest specjalnie komercjalizacji publicznych wyników B+R. Główne reformy, realizowane od 2010 r., zmierzające do poprawy efektywności i jakości badań publicznych oraz uniwersytetów również miały na celu zacieśnienie stosunków przemysłu z nauką i komercjalizację wyników badań naukowych. Dalsze wysiłki mogłyby bardziej koncentrować się na stworzeniu systemu zachęt dla naukowców, kładącego w równym stopniu nacisk na publikację i na komercjalizację wyników badań, na promowanie międzysektorowej mobilności naukowców między środowiskiem akademickim a przemysłowym oraz na rozwijaniu przedsiębiorczości i wspieraniu działań w tym duchu, szczególnie wśród naukowców młodszego pokolenia.

Polski system innowacji ma słaby ład zarządczy

Polska cierpi z powodu rozbicia instytucjonalnego na agencje i programy wsparcia. Na szczeblu krajowym odpowiedzialność za strategię, planowanie finansowe i wdrażanie jest nierówno rozłożona na pięć różnych agencji i ministerstw, które zarządzają 22 programami wsparcia innowacji (Kapil et al., 2013). Programy w większości obejmują innowacje wraz z innymi celami związanymi z rozwojem regionalnym, rozwojem zasobów ludzkich lub promowaniem MŚP. Jednocześnie każdy z szesnastu regionów Polski posiada swoje własne inicjatywy wspierania innowacji. Według Kapila i innych (2013) tak wysoki poziom fragmentacji powoduje „powielanie celów, zniechęca do dzielenia się informacjami, powoduje rozproszenie odpowiedzialności i nagromadzenie kosztów administracyjnych dla sektora publicznego, jak również dla ubiegających się o dotacje i beneficjentów”.

Uznając potrzebę koordynacji licznych podmiotów i holistyczne podejście do tworzenia strategii i jej wdrażania, w 2016 r. utworzono krajową Radę ds. Innowacyjności, której celem jest lepsze koordynowanie polityki badań i innowacji. Dalsze wysiłki mogą zmierzać w kierunku konsolidacji struktur instytucjonalnych, gdyż z doświadczeń OECD wynika, że konsolidacja struktur instytucjonalnych jest niezbędna do zmniejszenia fragmentaryzacji i skoordynowanego wdrażania polityk. Chociaż nie ma jednej recepty dla wszystkich na usprawnienie struktur instytucjonalnych, zasady poprawy działania agencji i programów mogłyby się opierać albo na funkcjonalności agencji (co jest typowe w większości państw), albo na podobieństwie grup docelowych, co jest bardziej wymagające, gdyż często wymaga od utworzonych na tej zasadzie agencji zarządzania programami różnego rodzaju. Bez względu na to, które podejście do usprawnienia działania agencji zostanie przyjęte, skuteczne wdrożenie wspólnego dla całego rządu podejścia do innowacji będzie istotne dla udanego przejścia Polski na gospodarkę opartą na wiedzy i innowacjach.

Polska musi rozwiązać problem niedoboru umiejętności niezbędnych dla innowacji

Procent dorosłych z wykształceniem wyższym, umiejętności dorosłych w zakresie rozwiązywania problemów, a zwłaszcza procent doktorantów w zakresie nauk ścisłych i inżynierskich, są mocno poniżej mediany w OECD (wykres 6.1); ogólnie słabe są umiejętności obsługi komputera (OECD, 2016b). W związku z ostatnimi inicjatywami na rzecz wsparcia rozwoju kwalifikacji i edukacji w 2015 r. przyjęto Program rozwoju szkolnictwa wyższego i nauki na lata 2015–2030 w celu dalszej poprawy jakości edukacji i badań publicznych. Obecny rząd koncentruje się na podnoszeniu kwalifikacji pracowników, by zwiększyć wydajność i zdolność gospodarki do absorpcji nowych technologii i innowacyjności. Rozwijanie praktyki uczenia się przez całe życie na wysokim poziomie i ograniczenie liczby nieregularnych stosunków pracy (rozdział 9), umocniłoby umiejętności społeczeństwa i jego zdolności innowacyjne. W związku z wyzwaniem demograficznymi, polityka skierowana do wykwalifikowanych imigrantów w połączeniu z działaniami zapewniającymi szybką integrację na rynku pracy, mogłyby również być pomocne w zlikwidowaniu deficytu kwalifikacji, a także w podniesieniu poziomu innowacji i wydajności.

Kluczowe zalecenia

- Zastąpienie bezpośredniego wsparcia B+R i innowacji przez odpowiednią kombinację dotacji i środków rynkowych stanowiących wsparcie na każdym etapie procesu innowacji w biznesie.
- Zwiększenie wkładu badań publicznych w innowacje przez połączenie reform badań publicznych ze środkami zacieśnienia stosunków przemysłu z nauką i lepszą komercjalizacją wyników badań naukowych.
- Zapewnienie skoordynowanego podejścia do kształtowania i wdrażania polityki w dziedzinie nauki, technologii i innowacji, w celu zmniejszenia fragmentaryzacji instytucji i obniżenia kosztów wsparcia publicznego, przy jednoczesnym zwiększeniu jego skuteczności i możliwości.
- Połączenie działań rządowych na rzecz lepszej edukacji i rozwijania kwalifikacji z polityką przyciągania i integracji imigrantów o wysokim poziomie kwalifikacji.

7 Wspieranie innowacji przez przedsiębiorczość

Polska zaczęła niedawno działać na rzecz innowacyjnej przedsiębiorczości przez większe jej wsparcie w ramach szkolnictwa wyższego i stymulowanie inwestycji kapitałowych w innowacyjne start-upy. Włączenie przedsiębiorczości w Krajowe Ramy Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego spowodowało wzrost dostępności formalnej i nieformalnej edukacji w zakresie przedsiębiorczości, co nadało impuls do bardziej zdecydowanego wspomagania start-upów ze strony studentów i nauczycieli akademickich. Istnieje jednak potrzeba przyjęcia aktywniejszych metod uczenia i udzielenia większego wsparcia nauczycielom akademickim, by zwiększyć ich zaangażowanie w działania na rzecz przedsiębiorczości, w tym przekazywania wiedzy społeczności przedsiębiorców. Dla zapewnienia finansowania innowacji i przedsiębiorczości będzie ponadto kluczowe zachowanie zdrowego systemu bankowego.

Innowacyjna przedsiębiorczość jest warunkiem, aby polska gospodarka była w większym stopniu oparta na wiedzy

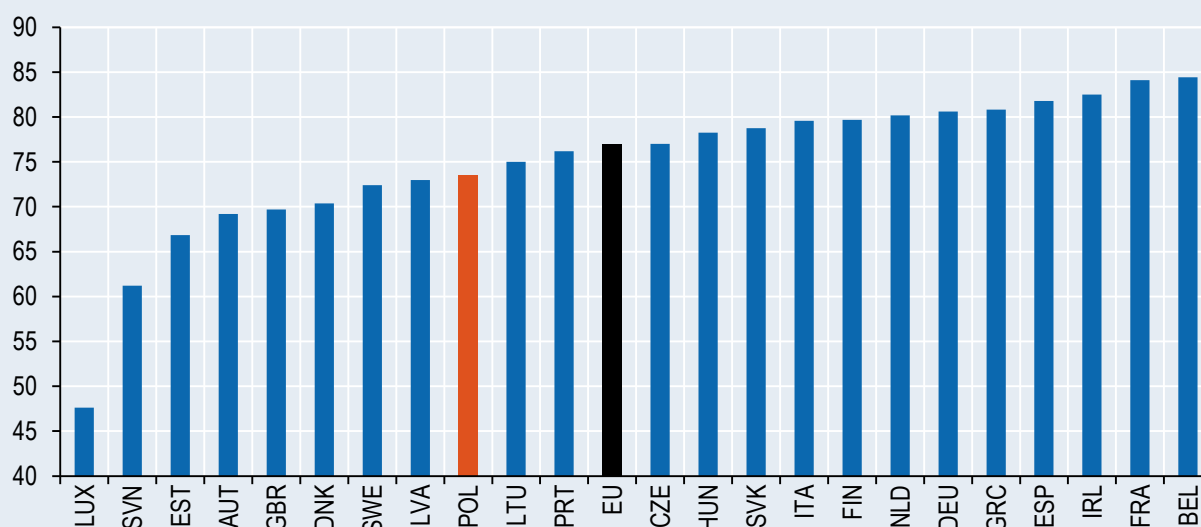
Tworzenie nowych firm może mieć zasadniczy wkład w innowacje dzięki wprowadzaniu nowych produktów i usług, a także dzięki nowym sposobom działania. W latach 2010–2014 9,9% dorosłych w Polsce założyło nową firmę lub pełniło funkcję kierowniczą w młodej firmie (działającej krócej niż 42 miesiące), powyżej średniej w UE na poziomie 6,5% (OECD/UE, 2015). Jednak firmy założone w Polsce z mniejszym prawdopodobieństwem wprowadzają nowe produkty i usługi dla klientów niż w większości państw Unii Europejskiej (wykres 7.1).

Institucje szkolnictwa wyższego mogą odgrywać zasadniczą rolę w promowaniu innowacyjnej przedsiębiorczości

Jednym z najbardziej obiecujących sposobów promowania innowacyjnej przedsiębiorczości jest udzielenie należytego wsparcia instytucjom szkolnictwa wyższego. Mogą one spowodować istotne zmiany dzięki działaniu w trzech kierunkach: rozwijania przedsiębiorczości wśród studentów; wspierania start-upów przez studentów i pracowników uczelni; oraz angażowania się w wymianę wiedzy z biznesem.

WYKRES 7.1. POLSCY PRZEDSIĘBIORCY SĄ MNIEJ INNOWACYJNI OD PRZEDSIĘBIORCÓW W INNYCH PAŃSTWACH UE

Innowacyjni przedsiębiorcy jako procent wszystkich nowych przedsiębiorców w wieku od 18 do 30 lat, 2010–2014

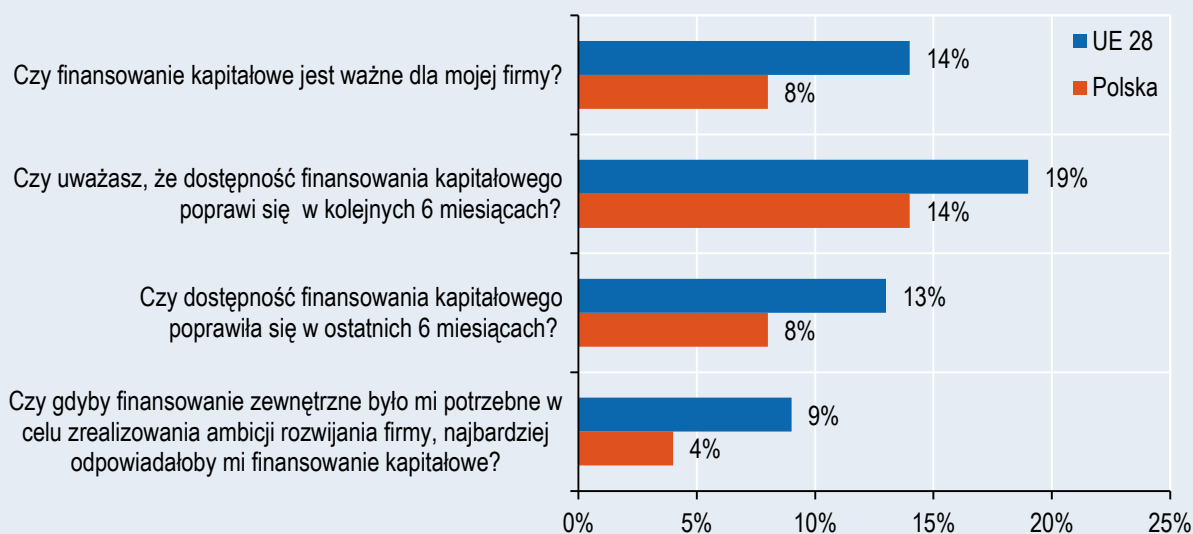


Uwaga: ten wskaźnik służy do pomiaru odsetka nowych przedsiębiorców (tj. takich, którzy prowadzą firmę do 42 miesięcy), których produkty lub usługi są nowe dla wszystkich lub niektórych klientów i którzy oferują w niewielkim zakresie te same produkty lub usługi lub nie oferują ich wcale.

Źródło: Globalny Monitor Przedsiębiorczości (Global Entrepreneurship Monitor – GEM) (2016), specjalne zestawienie badań osób dorosłych w latach 2010–2014 przeprowadzonych w ramach Globalnego Monitora Przedsiębiorczości.

WYKRES 7.2. FINANSOWANIE KAPITAŁOWE W POLSCE W STOSUNKU DO ŚREDNIEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

PROCENT RESPONDENTÓW, KTÓRZY UDZIELILI ODPOWIEDZI TWIERDZĄCEJ



Źródło: Badanie SAFE 2016, Europejski Bank Centralny / Komisja Europejska.

Niemal wszystkie instytucje szkolnictwa wyższego w Polsce oferują szereg możliwości kształcenia, które pomagają studentom w rozwijaniu przedsiębiorczości. Ma to częściowo związek z popytem wśród studentów, ale także z włączeniem umiejętności potrzebnych przedsiębiorcom w Krajowe Ramy Kwalifikacji dla większości dziedzin i poziomów kształcenia. Dostępność formalnych modułów i kursów poświęconych przedsiębiorczości wzrosła w ostatnich latach, podobnie jak możliwości kształcenia wykraczające poza program. W dalszym ciągu trzeba jednak rozwijać komponent uczenia się przez doświadczenie (np. korzystanie z laboratoriów, analizy przypadków, gry i symulacje). Również nauczyciele akademicy potrzebują więcej szkoleń i zasobów edukacyjnych w zakresie przedsiębiorczości, takich jak platformy wymiany dobrych praktyk (OECD, w druku b; OECD, 2013a).

Wspieranie studentów w tworzeniu start-upów opiera się zazwyczaj na sieci Akademickich Inkubatorów Przedsiębiorczości (AIP) obsługiwanych przez Fundację AIP. Fundacja zawarła umowy na obsługę inkubatorów w ramach 56 instytucji szkolnictwa wyższego. Inkubatory udzielają studentom podstawowego wsparcia, takiego jak doradztwo biznesowe, we wprowadzaniu w życie ich pomysłów. Aby uzyskać większe wsparcie, studenci są często odsyłani przez inkubatory i biura karier do placówek pozauczelnianych, jednak ta część systemu jest mniej rozwinięta. Nauczyciele akademicy uzyskują wsparcie głównie od centrów transferu technologii i spółek celowych. Oferowane usługi są na bardzo wysokim poziomie, jednak jest rzadkością, aby instytucja szkolnictwa wyższego wprowadziła na rynek rezultaty badań więcej niż raz lub dwa razy w roku (OECD, w druku-b).

Uczelnie pełnią również w Polsce ważną funkcję dla krajowych i regionalnych strategii inteligentnej specjalizacji. Zaangażowanie w wymianę wiedzy między instytucją szkolnictwa wyższego a przemysłem stanowi obecnie wymóg dla uzyskania finansowania z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Jednak zakres współpracy i jej skuteczność mogłyby wzrosnąć dzięki działaniom, które pozwoliłyby uściślić warunki zarządzania wspólną własnością intelektualną uczelni i przemysłu, a także dzięki uwzględnieniu wymiany wiedzy z biznesem jako dodatkowego kryterium rozwoju kariery naukowców, poza publikacjami naukowymi (OECD, w druku b).

Należy zwiększyć dostępność finansowania dla przedsiębiorców

Niedostateczne finansowanie jest zazwyczaj bardziej dotkliwie dla innowacyjnych przedsięwzięć w fazie szybkiego wzrostu niż generalnie dla nowych i małych firm. Jest bardziej prawdopodobne, że innowacyjni przedsiębiorcy będą korzystać z finansowania kapitałowego wraz z finansowaniem dłużnym na uruchomienie i rozwój swojej działalności. Z dostępnych danych wynika, że możliwość uzyskania kredytów bankowych w Polsce jest stosunkowo korzystna. Wysokość pożyczek i zaliczek udzielanych MŚP wzrosła o 45% od początku 2009 r. do lipca 2016 r. Ponadto wyniki ankiety przeprowadzonej w drugiej połowie 2015 r. wskazują, że więcej MŚP w Polsce skorzystało ostatnio z finansowania przez bank niż średnio na terenie Unii Europejskiej i że tylko 4% wniosków złożonych przez MŚP o udzielenie pożyczki bankowej zostało odrzuconych (EBC, 2016; OECD, w druku c). Jednak zagrożenia

dla podaży kredytów wynikające ze spadku rentowności banków (zob. rozdział 2) mogą mieć wpływ na przedsiębiorczość.

W Polsce niedostatecznie rozwinięte są ponadto instrumenty finansowania kapitałowego. Na przykład inwestycje podwyższonego ryzyka jako procent PKB wyniosły w latach 2011–2015 mniej niż połowę średniej w Unii Europejskiej. Wynika to z małego rozpowszechnienia finansowania kapitałowego, a także z tego, że MŚP w Polsce rzadziej wybierają instrumenty finansowe typu kapitałowego niż MŚP w innych państwach UE (wykres 7.2).

Rząd polski podjął ostatnio działania, aby rozwiązać te problemy. W 2013 r. został utworzony Polski Fundusz Funduszy Wzrostu, aby wspierać inwestycje kapitałowe w firmy skoncentrowane na wzroście, a działania Krajowego Funduszu Kapitałowego zostały przeorientowane na fundusze *venture capital* udzielające wsparcia innowacyjnym MŚP w początkowej fazie działania. Ponadto NewConnect – specjalna platforma, na której notowane są MŚP, a która należy do Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie – korzysta z architektury regulacyjnej stworzonej z myślą o mniejszych przedsiębiorstwach.

Należy wspierać rozwój ekosystemów wyspecjalizowanych w obsłudze MŚP (obejmujących banki inwestycyjne, banki wyspecjalizowane w obsłudze MŚP, analityków, sprzedawców, maklerów, animatorów rynku i innych doradców skoncentrowanych na MŚP), które mogą udzielać pomocy w przeprowadzaniu niewielkich ofert publicznych w ramach swoich notowań i na rynku wtórnym. Działania w zakresie należytej koordynowanej i skoncentrowanej edukacji finansowej mogą jeszcze bardziej umocnić rozwój pozabankowych instrumentów finansowych, zwiększyć świadomość możliwości finansowania przy pomocy kapitałowych instrumentów rynkowych, a także umożliwić młodym i innowacyjnym MŚP ocenę ryzyka finansowego odpowiednio do swojego modelu biznesowego oraz spełniać wymogi rynkowe i wprowadzania akcji do obrotu publicznego.

Celem opracowanego w 2016 r. projektu „Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” jest sprzyjanie inwestycjom biznesowym i innowacyjności przez zreformowanie pomocy publicznej dla firm (rozdział 6), stworzenie Polskiego Funduszu Rozwoju, połączenie banku rozwoju będącego własnością skarbu państwa z innymi instytucjami publicznymi w celu wspierania przedsiębiorczości oraz MŚP, promowanie efektywnego wykorzystania funduszy UE oraz zachęcanie do oszczędności i stosowania planów akcjonariatu pracowniczego. Chociaż takie działania są pożądane, to z przyjmowaniem szczegółowych strategii sektorowych i konkretnych założeń liczbowych dla wydatków inwestycyjnych wiąże się ryzyko błędów i zakłóceń. Zalecane są szersze ramy dla polityk.

Kluczowe zalecenia

- Utworzenie na uczelniach bazy zasobów edukacyjnych w zakresie przedsiębiorczości, w tym platform wymiany dobrych praktyk i sieci współpracy profesorów w dziedzinie przedsiębiorczości.
- Zapewnienie większych zasobów finansowych w celu wspierania komercjalizacji badań naukowych prowadzonych przez instytucje szkolnictwa wyższego (np. ochrona własności intelektualnej).
- Poszerzenie kryteriów stosowanych do oceny nauczycieli akademickich, by uwzględnić działania z zakresu wspierania przedsiębiorczości i projekty badawcze realizowane we współpracy z przemysłem.
- Monitorowanie i ocena skuteczności obecnej polityki stymulowania inwestycji kapitałowych w Polsce.
- Rozważenie podjęcia dodatkowych działań w celu usprawnienia alternatyw wobec kredytów bankowych w celu finansowania innowacyjnej przedsiębiorczości, takich jak zachęty podatkowe dla inwestorów i zapoznanie MŚP z alternatywnymi możliwościami finansowania.
- Zmiana dotychczasowych metod wspierania innowacyjności w celu umocnienia wsparcia udzielanego innowacyjnym firmom na wczesnym etapie rozwoju oraz start-upom technologicznym.



Zapewnienie systemu edukacji, który wyposaża ludzi w dobre i odpowiednie kwalifikacje

Pracownicy o wysokim poziomie kwalifikacji są niezbędni do przekształcenia polskiej gospodarki w gospodarkę opartą na wiedzy. Szkoły średnie w Polsce osiągają dobre wyniki, co wynika z pomiaru osiągnięć w nauce, wskaźników równości w edukacji oraz rezultatów badania PISA przeprowadzonego przez OECD, w ramach którego dokonywana jest ocena umiejętności 15-latków. Wyzwanie stanowi jednak niski poziom umiejętności cyfrowych, a istotne słabości występują zarówno w szkolnictwie zawodowym, jak i w szkoleniach oraz szkolnictwie wyższym.

Szkolnictwo wyższe, zawodowe i szkolenia wymagają reform

Chociaż wyniki systemu szkolnego poprawiają się, co pokazują wyniki badania PISA, to edukacja uniwersytecka oraz system kształcenia zawodowego i szkoleń są w dalszym ciągu na niskim poziomie. Z przeprowadzonego przez OECD w 2012 r. badania umiejętności osób dorosłych wynika, że poza tym, iż jedna osoba dorosła na pięć nie ma żadnego doświadczenia w obsłudze komputera, to znaczna liczba młodych osób studiujących na uniwersytetach i absolwentów szkół wyższych nie posiada dostatecznych umiejętności, aby poradzić sobie na rynku pracy (OECD, 2013b). Formalne i nieformalne kształcenie ustawiczne jest mniej rozwinięte niż w innych państwach OECD, zwłaszcza na obszarach wiejskich, gdzie wiele osób posiada podstawowe umiejętności na niskim poziomie. Obecnie tylko 3% populacji w wieku 30-39 lat kształci się w pełnym lub częściowym wymiarze, wobec średnio 6% w OECD. Stosunkowo nieliczni dorośli uczestniczą w szkoleniach organizowanych przez pracodawców: 38% osób w wieku 35-44 lat uczestniczyło w takich programach w ciągu 12 miesięcy przed przeprowadzonym przez OECD badaniem umiejętności osób dorosłych w Polsce, wobec 52% w państwach OECD.

Teraz jest właściwy moment, aby Polska obrała właściwy kurs w rozwijaniu, aktywizowaniu i wykorzystywaniu umiejętności wymaganych przez gospodarkę jutra opartą na innowacjach. Lepszy dostęp do wysokiej jakości

edukacji i szkoleń, lepsze wyniki kształcenia, reagowanie na potrzeby rynku pracy i wysoce efektywne stanowiska pracy będą wymagały spójnego i strategicznego podejścia do tworzenia i wdrażania strategii wobec umiejętności. Rozwijanie skutecznej strategii umiejętności dla Polski, w ramach której przełożą się one na zatrudnienie, wzrost gospodarczy i inkluzję społeczną, będzie wymagało całościowego zaangażowania rządu i społeczeństwa. Polska powinna zatem rozważyć wprowadzenie wszechstronnej krajowej strategii umiejętności, aby rozwiązać te problemy. W 2013 r. uruchomiono Szerokie Porozumienie na rzecz Umiejętności Cyfrowych w Polsce, aby sprzyjać rozwojowi umiejętności cyfrowych.

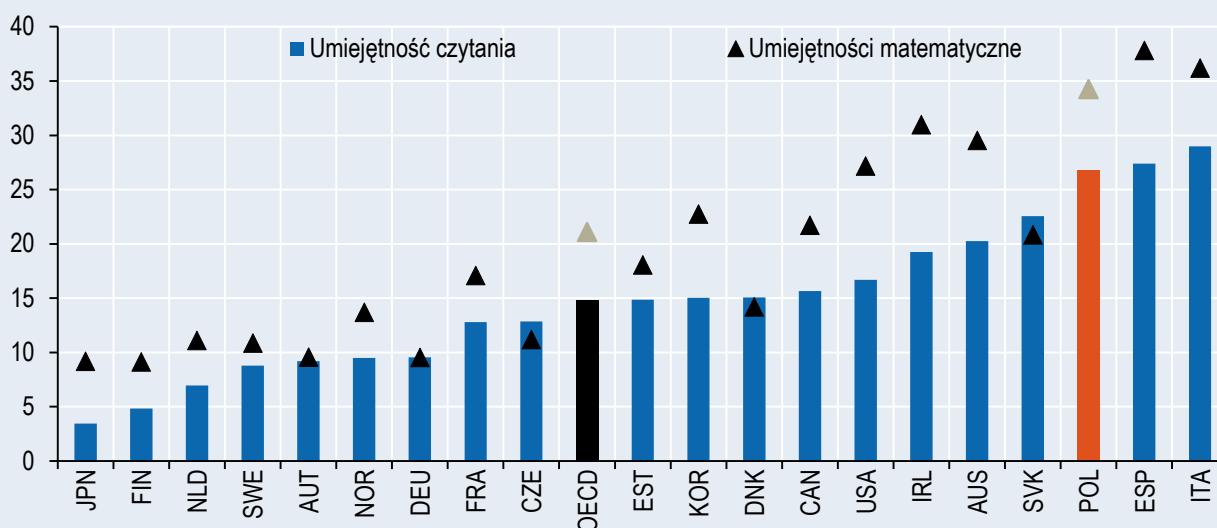
Jakość kształcenia musi dotrzymać kroku liczbie studentów

W ostatnich latach znacznie wzrosła w Polsce liczba osób kończących edukację na poziomie uniwersyteckim i obecnie przekracza średnią w OECD dla młodszych grup wiekowych: około 43% Polaków w wieku 25-34 lat ma wykształcenie wyższe wobec średniej w OECD wynoszącej 42%. Wydaje się, że z taką szybką ekspansją wiąże się niska jakość w niektórych instytucjach szkolnictwa wyższego. Z analizy przeprowadzonej przez Polską Komisję Akredytacyjną wynika, że udział procentowy instytucji szkolnictwa wyższego o niskiej jakości jest większy wśród uczelni prywatnych niż publicznych. Władze krajowe zajęły się problemami



WYKRES 8.1. ZNACZNA CZĘŚĆ MŁODYCH ABSOLWENTÓW UNIwersYTETÓW W POLSCE MA NISKIE UMIEJĘTNOŚCI W ZAKRESIE CZYTANIA ZE ZROZUMIENIEM I UMIEJĘTNOŚCI MATEMATYCZNYCH

Udział procentowy absolwentów uniwersytetów w wieku 20–34 lat z wynikiem badania kompetencji osób dorosłych (PIAAC) na poziomie 2 i poniżej



Uwaga: zgodnie z przeprowadzonym przez OECD badaniem umiejętności osób dorosłych, stanowiącym efekt Programu Międzynarodowej Oceny Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC), osoby na poziomie 2 i poniżej mają trudności z podstawowym rozumowaniem matematycznym, czy też ze zrozumieniem prostego tekstu. Absolwenci uniwersytetów o takim poziomie umiejętności uznawani są za niedostatecznie przygotowanych do spełnienia oczekiwań rynku pracy

Źródło: Obliczenia OECD na podstawie badania umiejętności osób dorosłych, 2012.

z jakością i w 2012 r. przeprowadziły reformy szkolnictwa wyższego, mające poprawić jakość edukacji i szkoleń. Dotychczas nie udawało się jednak na poziomie szkolnictwa wyższego przekazywać studentom zaawansowanych umiejętności. Z międzynarodowego badania umiejętności czytania i pisania wśród dorosłych wynika, że w latach dziewięćdziesiątych absolwenci uczelni wyższych w Polsce (w wieku 16-65 lat) osiągnęli przeciętnie gorsze wyniki od osób z wykształceniem średnim II stopnia w wielu państwach uczestniczących w badaniu, a nawet poniżej poziomu osób, które nie ukończyły szkoły średniej II stopnia w Niemczech i Szwecji (OECD/dane statystyczne Kanada, 2000). Taka sytuacja ma wciąż miejsce, co wynika wyraźnie z badania OECD umiejętności osób dorosłych (wykres 8.1).

Przyjęte ostatnio przepisy znacznie podniosły standardy akredytacji szkół wyższych i procedury kontroli jakości kształcenia. Obecnie wszystkie instytucje szkolnictwa wyższego muszą uzyskać akredytację przyznaną w zależności od spełnienia kryteriów doboru kadry i jakości programu. Kilka instytucji, którym nie udało się spełnić standardów w wyznaczonym terminie, zostało zamkniętych. Te ważne działania należy kontynuować. Innym czynnikiem kluczowym dla zapewnienia wysokiej jakości jest przyciągnięcie dobrych nauczycieli. W ostatnich latach rząd podjął istotne działania zmierzające do podniesienia wynagrodzeń nauczycieli akademickich. Wielu z nich musiało łączyć pracę w kilku uczelniach, zanim zostało to zakazane. Nowy rząd planuje obecnie powiązanie wynagrodzenia

i możliwości kariery z wynikami w nauczaniu i pracy naukowej, co stanowi pożądaną inicjatywę. Wreszcie rozwinięcie współpracy międzynarodowej polskich uniwersytetów może pomóc w lepszym dostosowaniu do potrzeb i poprawie jakości szkolnictwa wyższego i badań naukowych.

Zreformowanie kształcenia zawodowego w ramach systemu szkół ponadgimnazjalnych

Państwa, które stworzyły efektywne systemy praktyk zawodowych, mają tendencję do znacznie niższego bezrobocia wśród młodzieży i wyższego poziomu uczestnictwa w edukacji, co sugeruje, że praktyczne szkolenie w miejscu pracy wspiera integrację zróżnicowanych grup młodzieży, a także zachęca praktykantów do zatrudnienia lub podjęcia dalszego kształcenia i łatwego wejścia na rynek pracy. Tymczasem praktyki zawodowe, w czasie których uczniowie łączą edukację ze szkoleniem zawodowym w szkołach współpracujących z firmami, nie są w Polsce rozpowszechnione. Jak wynika z danych zgromadzonych w ramach przeprowadzonego w 2012 r. badania umiejętności osób dorosłych, ok. 5% wszystkich uczniów w instytucjach kształcenia zawodowego i szkoleń zawodowych, podało, że korzysta z praktyk zawodowych lub jest szkolony przez pracodawców, znacznie poniżej średniej OECD kształtującej się na poziomie 17%.

Aby rozwiązać ten problem, niedawno przeprowadzono reformę systemu kształcenia zawodowego i szkoleń. Reforma ma zwiększyć zaangażowanie pracodawców

w kształcenie zawodowe i szkolenia oraz upowszechnić praktyki zawodowe tak, by system ten lepiej odpowiadał na potrzeby rynku pracy. W ramach krótszej ścieżki kształcenia w zasadniczych szkołach zawodowych 65% uczniów odbywa obecnie praktyczne szkolenia w firmach, a nie w warsztatach stworzonych do celów szkoleniowych. Celem reformy jest również podniesienie podstawowych umiejętności w ramach krótszej ścieżki kształcenia zawodowego i szkoleń. Reforma przewiduje przykładowo wspólny dla wszystkich rodzajów szkół program w pierwszej klasie. Jest to zgodne z analizą OECD (OECD, 2016b), z której wynika, że istotne jest, aby na początku realizacji programu dokonać oceny podstawowych umiejętności uczniów i włączyć rozwój tych umiejętności w programy zawodowe. Ma to sprawić, że uczniowie ukończą programy wyposażeni w podstawowe umiejętności matematyczne, a także związane z czytaniem ze zrozumieniem. Zmiany te są pożądane, ponieważ z dostępnych danych wynika, że jakość krótszej ścieżki kształcenia zawodowego jest bardzo niska, zarówno pod względem rozwoju podstawowych umiejętności, jak i przygotowania do wejścia na rynek pracy. Młodzi absolwenci szkół zawodowych mają poziom podstawowych umiejętności i wyniki na rynku pracy podobne do osób, które nie ukończyły takich szkół (OECD, 2013b).

Ścisła współpraca z pracodawcami w tworzeniu programu edukacji zawodowej, a także programy praktyk są kluczowe dla zapewnienia zgodności z zapotrzebowaniem na rynku pracy oraz dobrego powiązania instytucji szkolnictwa wyższego z rynkiem pracy. Podejmowane ostatnio w Polsce inicjatywy zmierzające w tym kierunku są zarówno pożądane, jak i zgodne z najlepszymi praktykami OECD, jednak można byłoby więcej zrobić pod względem zaangażowania pracodawców na szczeblu strategicznym (chodzi o podejmowanie decyzji dotyczących szkolnictwa zawodowego i szkoleń na szczeblu lokalnym), jak również w codziennej praktyce oferowania możliwości uczenia się przez pracę (OECD, 2016c). Polska powinna zachęcać pracodawców do inwestowania w edukację i szkolenia oraz dążyć do tego, aby przyciągnąć najlepszych nauczycieli do szkół zawodowych przez podwyższenie ich wynagrodzeń i lepsze możliwości kariery.

Nowy rząd koncentruje się na podnoszeniu umiejętności pracowników, by zwiększyć wydajność i zdolność gospodarki do absorbowania nowoczesnych technologii. Działania te opierają się na znacznych postępach osiągniętych w ciągu ostatnich 20 lat, w tym na niespotykanym boonie w szkolnictwie wyższym. Wyniki edukacyjne u 15-latków znacznie się poprawiły i według badania PISA są obecnie powyżej średniej OECD. Do takiej poprawy, zwłaszcza u słabszych uczniów, którzy zazwyczaj korzystają z edukacji

zawodowej, przyczyniły się następujące reformy: i) opóźnienie o rok podziału na ścieżki edukacyjne przez wprowadzenie gimnazjów; ii) nowe krajowe programy nauczania w połączeniu z zewnętrznymi egzaminami końcowymi na każdym szczeblu edukacji szkolnej oraz iii) większa niezależność szkół i nauczycieli. Ministerstwo Edukacji Narodowej rozpoczęło obecnie konsultacje z ekspertami, a także szeroką debatę publiczną na temat reform edukacji, w tym dotyczących programu i egzaminów, umiejętności nauczycieli i rozwoju zawodowego, zarządzania szkołami i finansowania. Ich celem jest uzgodnienie programu reform, który zapewni równe szanse wszystkim młodym ludziom, zwłaszcza grupom w niekorzystnej sytuacji.

Kluczowe zalecenia

- Pełne rozważenie krótko- i długoterminowych skutków ostatniej propozycji przyspieszenia o jeden rok podziału na ścieżki edukacyjne dla uczniów uzyskujących gorsze wyniki w nauce.
- Lepsze uczenie podstawowych umiejętności w ramach krótkich programów edukacji zawodowej i szkoleń.
- Zwiększenie skali programów edukacji dla dorosłych i wprowadzenie odpowiednich zachęt dla pracodawców do inwestowania w edukację i szkolenia.
- Dalsze umacnianie indywidualnego wsparcia dla słabszych uczniów w szkołach podstawowych i na niższych szczeblach szkoły średniej.
- Przyciągnięcie najlepszych nauczycieli do szkół zawodowych (np. przez podwyższenie ich wynagrodzeń i lepsze możliwości kariery).
- Rozszerzenie oferty edukacyjnej w celu poprawy podstawowych i ogólnych umiejętności, a także uzupełnienie takich inicjatyw przez kursy wyrównawcze, aby dotrzeć do osób, które nie są już objęte systemem szkoleń i edukacji.
- Dążenie do tego, aby system szkolnictwa zawodowego i szkoleń lepiej reagował na potrzeby lokalnego rynku pracy przez zaangażowanie pracodawców zarówno na szczeblu strategicznym, jak i przez oferowanie możliwości uczenia się w pracy.
- Powiązanie wynagrodzenia nauczycieli akademickich i możliwości kariery z osiąganymi przez nich wynikami, a także dalsze umacnianie powiązań z biznesem i uczelniami zagranicznymi.

9 Rynek pracy i polityka społeczna sprzyjające włączeniu społecznemu w ramach gospodarki opartej na wiedzy

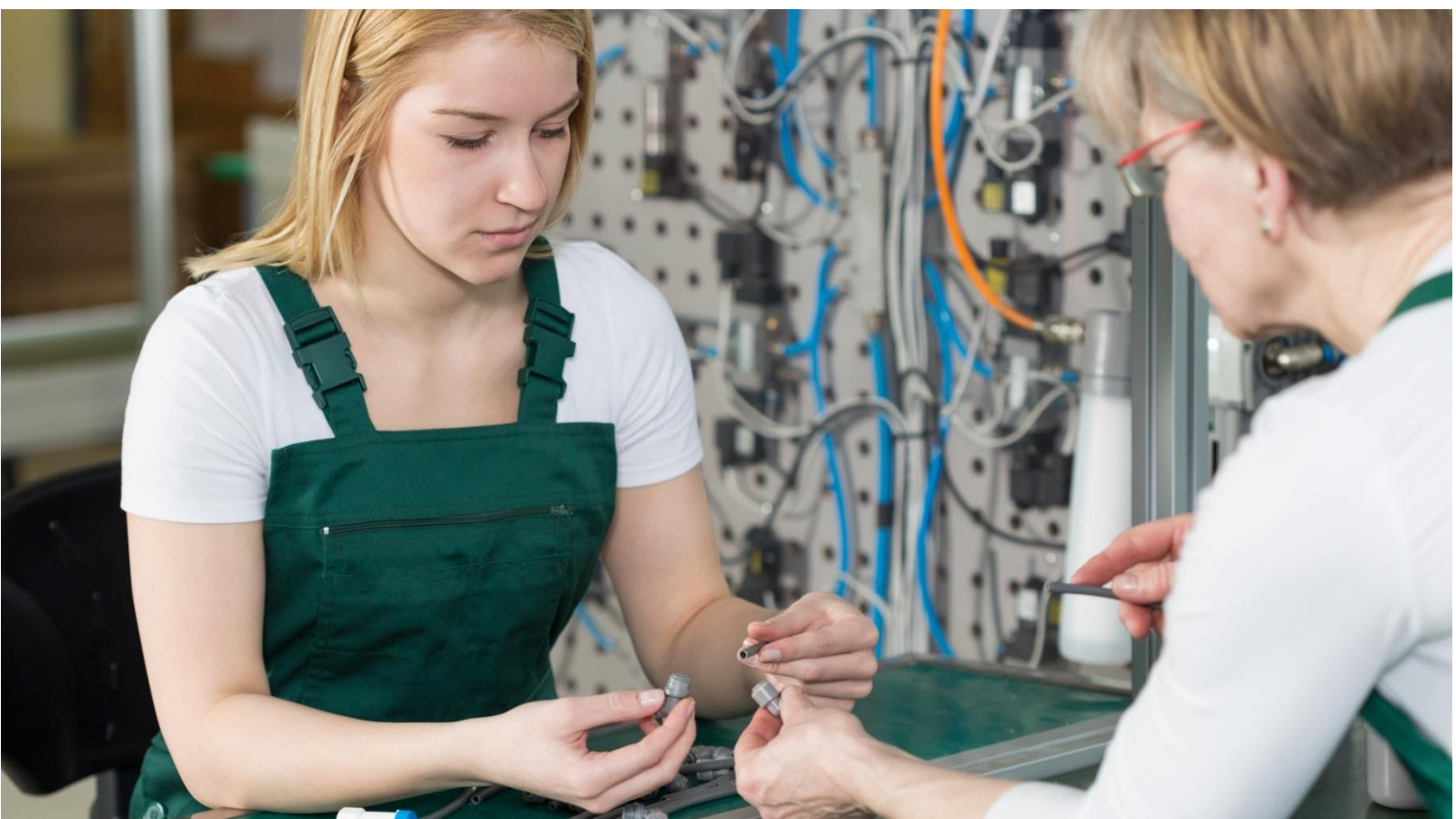
Wsparcie inkluzywnego i trwałego wzrostu gospodarczego w obliczu starzenia się społeczeństwa wymaga od Polski bardziej zdecydowanych działań na rzecz podwyższenia wskaźnika zatrudnienia starszych pracowników, kobiet i młodzieży. Wskaźnik zatrudnienia jest w tych grupach znacznie niższy niż w całym społeczeństwie. Usunięcie barier utrudniających tym osobom udział w rynku pracy, przy jednoczesnym zmniejszeniu sztucznego samozatrudnienia i zapewnieniu zasiłków, które byłyby wyższe i bardziej powiązane z wysiłkami w poszukiwaniu pracy oraz potrzebami ekonomicznymi, pozwoli Polsce osiągnąć szybszy i bardziej inkluzywny wzrost gospodarczy.

Zwiększenie zatrudnienia starszych pracowników, kobiet i młodzieży jest kluczowe dla zwiększenia inkluzywnego wzrostu gospodarczego

Chociaż wskaźnik zatrudnienia osób starszych w Polsce znacznie wzrósł w ostatniej dekadzie, w dalszym ciągu jest znacznie poniżej średniej w OECD (55% wobec 67% w grupie wiekowej 55-59 w 2013 r.). Wdrażany jest szereg działań strategicznych, w tym zakończenie niektórych programów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Z drugiej jednak strony rząd planuje znieść wcześniejszą reformę, która miała stopniowo podnieść ustawowy wiek emerytalny do 67 lat zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn. Zamiast tego rząd chce umożliwić kobietom przechodzenie na emeryturę w wieku 60, a mężczyznom 65 lat, co, według symulacji OECD, będzie miało negatywny wpływ na zatrudnienie i wzrost w perspektywie długoterminowej (zob. rozdział 1). Aby zwiększyć zatrudnienie osób w starszym wieku, Polska musi również bardziej zaangażować starszych

pracowników w szkolenia i programy uczenia się przez całe życie, w tym dzięki uznawaniu efektów uczenia się poza systemem edukacji formalnej i zapewnienie szkoleń lepiej skoncentrowanych na pracy.

Udział kobiet w rynku pracy wynosi w Polsce 56,6% i jest nieco poniżej średniej w OECD (58,6%), ale dużo niższy od procentu zatrudnionych mężczyzn (69,3%). Potrzebne są lepsze możliwości połączenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym, aby więcej kobiet chętnych do pracy mogło podejmować zatrudnienie. Jednym z najskuteczniejszych rozwiązań politycznych w tym celu jest zapewnienie opieki nad dziećmi. Ponadto obecny system łącznego opodatkowania dochodów małżonków oznacza wyższe stawki dla osób mniej zarabiających – zazwyczaj dla kobiet. Z analizy OECD wynika, że powoduje to zmniejszenie udziału kobiet w rynku pracy i zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin. Przyjęcie indywidualnego opodatkowania zlikwidowałoby to zaburzenie.



Jeśli chodzi o osoby młode (15–24) wskaźnik bezrobocia w tej grupie jest w Polsce znacznie powyżej średniej w OECD (20,3% wobec 13,4% w ostatnim kwartale 2015 r.). Polska potrzebuje skutecznej polityki zwiększania szans zatrudnienia młodych osób, przy jednoczesnym usunięciu barier, które to utrudniają. Decyzja rządu o zniesieniu obniżonej płacy minimalnej w pierwszym roku zatrudnienia, kiedy wnoszone są składki na ubezpieczenia społeczne (co oznacza, że będzie obowiązywać dla nich pełna płaca minimalna), prawdopodobnie wywrze skutek przeciwny do zamierzonego, szczególnie w związku ze znacznym wzrostem wynagrodzenia minimalnego w ostatnich latach w Polsce. Dodatkowo klin podatkowy dla pracowników otrzymujących niskie wynagrodzenie zatrudnionych na podstawie umów o pracę jest wyższy w Polsce od średniej w OECD, co również będzie stanowić barierę w zatrudnianiu młodych osób.

Promowanie inkluzji społecznej wymaga również skoordynowanych wysiłków na rzecz zwalczania ubóstwa

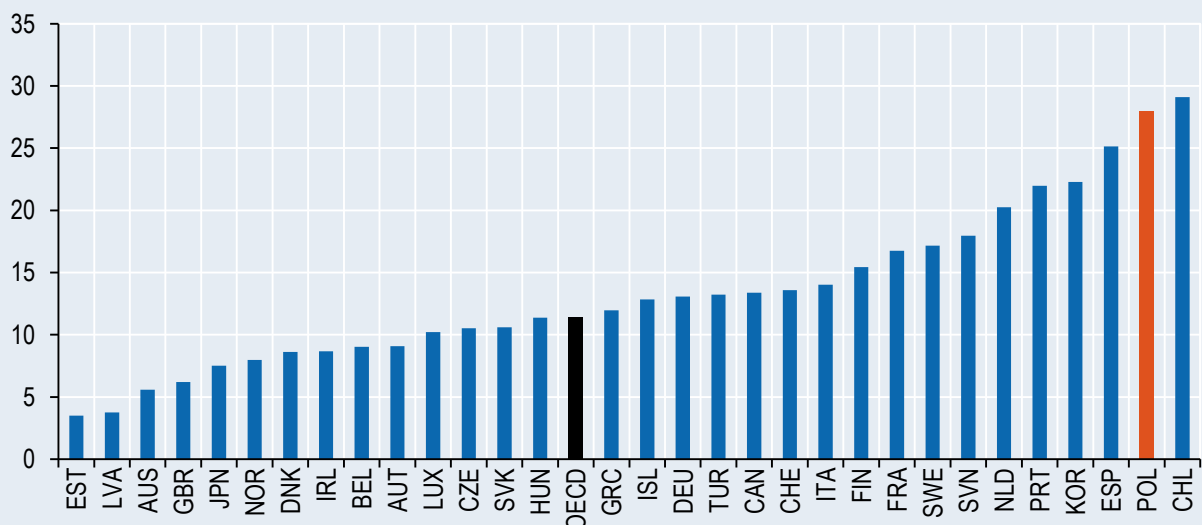
Inny aspekt nierówności na rynku pracy w Polsce stanowi bieda osób zatrudnionych. Ubóstwo pracowników w Polsce jest realnie powyżej średniej w UE. Jest to częściowo związane z rozpowszechnieniem nieformalnych stosunków pracy. W Polsce występuje wysoki udział zatrudnienia tymczasowego – 28,0% pracy najemnej w stosunku do średniej w państwach OECD na poziomie 11,5% w 2015 r. (wykres 9.1), chociaż zmiana w kodeksie pracy, która weszła w życie dnia 22 lutego 2016 r. powinna pomóc zlikwidować tę dualność rynku.

Szczególnie niepokojącym zjawiskiem w Polsce jest duża liczba osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, w przypadku których nie obowiązuje wynagrodzenie minimalne, płatny urlop, okres wypowiedzenia ani przepisy dotyczące czasu pracy, a ich składki na ubezpieczenia społeczne, a w konsekwencji świadczenia, są znacznie niższe. Umowy te zostały pierwotnie stworzone dla wolnych zawodów (freelancerów), ale w ostatnich latach pracodawcy coraz częściej korzystają z nich na stanowiskach, które wyraźnie mają cechy pracy najemnej, takie jak stałe miejsce i godziny pracy, a także stosunek podległości wobec pracodawcy – jest to pozorne samozatrudnienie. Polska powinna lepiej egzekwować przepisy prawa pracy, aby rozprawić się z takimi praktykami. Rząd powinien ponadto ujednoczyć składki na ubezpieczenia społeczne odprowadzane od umów zawieranych na gruncie prawa pracy i prawa cywilnego, aby zmniejszyć obecnie występującą zachętę dla pracodawców do zatrudniania na podstawie umów cywilnoprawnych. Poczynając od 2017 r., płaca minimalna będzie dotyczyła niektórych umów cywilnoprawnych, co stanowi pożądane rozwiązanie.

Ubóstwo stanowi również problem dla osób pozbawionych pracy w Polsce, dlatego wyższe zasiłki, lepiej związane z wysiłkami w poszukiwaniu pracy i potrzebami ekonomicznymi mają najwyższy priorytet. Wsparcie dla bezrobotnych w Polsce jest stosunkowo trudno osiągalne i mało pomocne dla osób, które szukają pracy lub są w trakcie jej zmiany. Z danych OECD na temat osób korzystających z zasiłków wynika, że mniej niż 25% aktywnie poszukujących pracy otrzymuje zasiłki, a tylko niewielka mniejszość gospodarstw domowych o niskich dochodach może liczyć

WYKRES 9.1. W POLSCE WYSTĘPUJE WYSOKI UDZIAŁ ZATRUDNIENIA TYMCZASOWEGO

Zatrudnienie tymczasowe w stosunku do pracy najemnej, 2015



Uwaga: dane dotyczące Australii są z 2013 r.

Źródło: Baza danych statystycznych OECD dotyczących siły roboczej (Labour Force Statistics Database).

na wsparcie w ramach programu gwarantowanego dochodu minimalnego. Zasiłki wypłacane z programów dla osób o niskich dochodach są również bardzo niskie w stosunku do powszechnie używanych miar progu ubóstwa. Podwyższone ostatnio zasiłki rodzinne, w tym program Rodzina 500+, faktycznie czynią ogólne wsparcie dla rodzin z dziećmi znacznie hojniejszym. Chociaż program ogranicza ubóstwo wielu rodzin o niskich dochodach, to nie zastępuje on skutecznych zasiłków dla bezrobotnych, ponieważ zasiłki rodzinne nie wiążą wsparcia ze środkami wspierania zatrudnienia i podobnymi programami nastawionymi na wspomoczenie samowystarczalności. Ryzyko dotyczy również zatrudnienia kobiet.

Wreszcie większym zasiłkom dla bezrobotnych musiałby towarzyszyć rozwój polityki aktywizacji zawodowej, a przeprowadzone ostatnio w Polsce reformy publicznych służb zatrudnienia stanowią pożądaną w tym celu zmianę. W ramach reformy wprowadzono procedury profilowania, aby pomóc dostosować świadczenia do potrzeb osób poszukujących pracy, a także umożliwić zlecenie na zewnątrz niektórych usług w związku z aktywizacją. Wyzwaniem jest obecnie skuteczne przeprowadzenie tych reform. Zwłaszcza dwa obszary dają powody do obaw. Istnieje ryzyko, że w związku z większym naciskiem i zachętami do osiągania przyjętych założeń w zakresie rezultatów, urzędy pracy będą wykorzystywać system do sztucznego zawyżania wyników, takimi metodami jak obsługiwanie tylko najlepszych klientów (strategia *creaming*, czyli spijania śmietanki) czy kreatywna księgowość. System może także zachęcać urzędy publicznych służb zatrudnienia do szybkiego kierowania klientów do pracy, nawet jeżeli taka praca jest niedobrze dopasowana do umiejętności pracownika lub jest to zatrudnienie niskiej jakości.

Kluczowe zalecenia

- Podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego zgodnie z wcześniejszymi planami.
- Większe angażowanie starszych pracowników w szkolenia i programy uczenia się przez całe życie, w tym dzięki uznawaniu efektów uczenia się poza systemem edukacji formalnej i zapewnienie szkoleń lepiej skoncentrowanych na pracy.
- Dalsze zwiększenie liczby oficjalnych placówek opieki nad dziećmi.
- Promowanie rozwiązań bardziej sprawiedliwych dla obydwu płci w zakresie elastycznego czasu pracy i uprawnień do korzystania z urlopu rodzicielskiego.
- Dążenie do wyłącznie indywidualnego opodatkowania małżonków.
- Zmniejszenie kosztów zatrudniania młodzieży przez zmniejszenie klina podatkowego dla pracowników otrzymujących niskie wynagrodzenie zatrudnionych na podstawie umów o pracę.
- Lepsze egzekwowanie przepisów prawa pracy i dalsze zrównanie składek od umów zawieranych na podstawie przepisów prawa pracy i prawa cywilnego.
- Zwiększenie dostępności zasiłków dla bezrobotnych i zabezpieczenie w postaci minimalnego dochodu dla osób aktywnie poszukujących pracy.
- Uważne monitorowanie nowych reform publicznych służb zatrudnienia i modyfikowanie ich, w miarę możliwości, aby zapobiec niepożądanym konsekwencjom i dostosować je do warunków lokalnych.



10 Promowanie włączenia społecznego poprzez lepsze zarządzanie publiczne

Polska podjęła ważne kroki w kierunku utworzenia i wdrożenia struktur zarządzania stanowiących wsparcie dla gospodarki bardziej inkluzywnej i opartej na wiedzy. W 2009 r. polski rząd przyjął strategię rozwoju kraju, w której podkreślono, że państwo powinno być bardziej przyjazne dla obywateli i skuteczniej zaspakajać ich potrzeby. W obliczu mniejszego wzrostu gospodarczego, zacieśnionych warunków fiskalnych, utrzymujących się różnic między regionami i starzenia się społeczeństwa, rząd przyjął również w 2015 r. Krajową Politykę Miejską, aby wzmocnić miasta jako główną siłę napędzającą wzrost gospodarczy i jako miejsca, w których można dotrzeć z interwencją strategiczną do znacznej części populacji. Polska planuje, za pomocą Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, rozwiązać wiele problemów w dziedzinie zarządzania publicznego. Ważne będzie monitorowanie postępów i ocenienie, czy zidentyfikowane reformy zarządzania faktycznie umacniają zdolności rządu do osiągnięcia wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu obywateli i regionów uznanych za priorytetowe.

Skuteczne państwo odgrywa ważną rolę w umożliwieniu inkluzywnego wzrostu

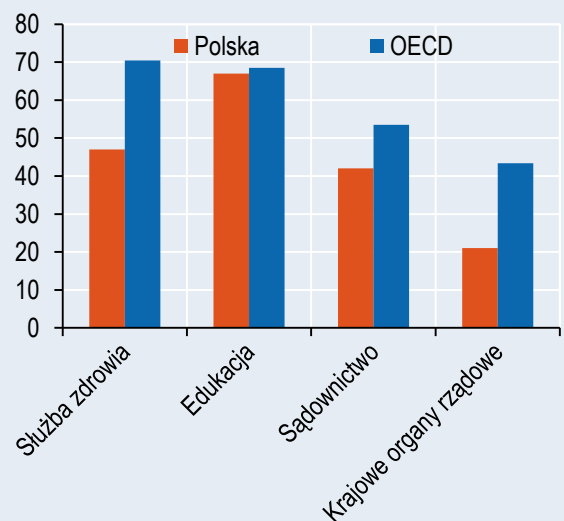
W lutym 2016 r. Rada Ministrów przyjęła Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – nową wizję rozwoju państwa zmierzającą do zwiększenia skuteczności jego działania. Plan dowodzi, że osiągnięcie silnej gospodarki w Polsce wymaga sprawniejszego działania państwa przy pomocy skuteczniejszego modelu zarządzania opartego na przesłance, że rozwój kraju jest sprawą całego rządu, a nie tylko poszczególnych ministerstw. Plan zmierza szczególnie do lepszej koordynacji polityki gospodarczej między ministerstwami, ujednoczenia rządowych systemów informatycznych, poprawy strategii zarządzania zamowieniami publicznymi i zasobami ludzkimi, promowania lepszej mobilności między ministerstwami pracowników służby cywilnej w celu rozwijania ich wiedzy fachowej i doświadczenia, częstego wykorzystywania międzyministerialnych zespołów zadaniowych do rozwiązywania wielowymiarowych problemów politycznych i bardziej świadomego koncentrowania się na zarządzaniu opartym na realizacji celów – elementach zgodnych z zaleceniami wyrażonymi przez OECD w Przeglądzie Zarządzania Publicznego z 2013 r.

Polska koncentruje się również na większym zaangażowaniu obywateli – zasadniczym elemencie skutecznego zarządzania publicznego, zarówno przez odnowione ramy oceny skutków przepisów, w których podkreślono zaangażowanie na każdym etapie cyklu podejmowania decyzji politycznych (rozdział 5), jak i przyjęcie mechanizmu konsultacji on-line, aby umożliwić obywatelom zgłaszanie uwag do projektów przepisów. Podczas gdy Polska próbuje również wykorzystać koncepcję Cyfrowego Państwa i technologie informatyczne do rozwoju gospodarki cyfrowej, strategiczne wykorzystanie technologii cyfrowych jako ważnego komponentu gospodarki opartej na wiedzy jest stosunkowo nowe w Polsce. Na przykład Polska pozostaje w tyle w ramach indeksu OECD OURdata, który służy jako punkt odniesienia do pomiaru udostępniania otwartych

danych rządowych przez państwa członkowskie OECD (wykres 10.2). Jednak zgodnie z krajowym Programem Zintegrowanej Informatyzacji Państwa przyjętym przez Radę Ministrów we wrześniu 2016 r., Polska zdefiniowała kluczowe cele w dziedzinie cyfryzacji służby publicznej, wraz z instrumentami i terminem ich wdrożenia. Polityka otwartych danych rządowych powoduje rozwój kultury instytucjonalnej sprzyjającej otwartym danym udostępnianym przez instytucje publiczne w celu zapewnienia lepszej dostępności takich danych

WYKRES 10.1. ZADOWOLENIE OBYWATELI ZE ŚWIADCZEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE JEST STOSUNKOWO NISKIE

Procent obywateli, którzy wyrażają zaufanie lub zadowolenie, 2015



Źródło: Światowy sondaż Gallupa.

dzięki wspólnej narracji i zaangażowaniu na rzecz proaktywnej postawy wobec otwartych danych rządowych w administracji. W czerwcu 2016 r. rząd polski przyjął ustawę o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego i uruchomił Program Otwierania Danych Publicznych. Obydwie inicjatywy ułatwią ponowne wykorzystywanie danych rządowych publikowanych jako otwarte dane. Polska musi również zwielokrotnić wysiłki wspierające zapotrzebowanie na otwarte dane rządowe przez zwiększenie zaangażowania konkretnych grup użytkowników danych, w tym mediów, poznanie zapotrzebowania na dane, nadanie priorytetów publikowaniu otwartych danych, skoncentrowanie wysiłków w ramach instytucji rządowych i pobudzenie możliwości wielokrotnego wykorzystywania danych, co ma rozwinąć użyteczność otwartych danych rządowych dla użytkowników (OECD, 2015h).

Silniejsze miasta mogą pobudzić wzrost gospodarczy i inkluzywny rozwój

Większość ludności w Polsce mieszka w miastach. Obszary miejskie stanowią także główny czynnik wzrostu gospodarczego. W Przeglądzie OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce z 2011 r. podkreślono niedostateczną współpracę między władzami samorządowymi jako główną przyczynę niekontrolowanego rozrastania się miast i nieefektywnych usług komunalnych. Chociaż istnieją pewne struktury władz wspierające współpracę między władzami samorządowymi w kwestii transportu lub wspólnych usług, są one zazwyczaj dobrowolne i mają ograniczony zasięg. Krajowa Polityka Miejska przyjęta przez rząd w 2015 r. uwzględnia wiele wniosków wyrażonych w Przeglądzie OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce przeprowadzonym w 2011 r.

Potrzeba koordynacji jest oczywista w obliczu istotnego deficytu mieszkaniowego na obszarach miejskich w Polsce. Taki niedobór powoduje wyższe koszty mieszkaniowe w stosunku do innych państw OECD i ogranicza migrację do miast, co stanowi ograniczenie dla rynku pracy na obszarach będących motorem wzrostu w Polsce. Brak przystępnych cenowo mieszkań w połączeniu ze zmianami demograficznymi i słabe więzi sąsiedzkie to czynniki powstawania zdegradowanych obszarów i nasilania się nierówności w miastach. Nierówności w miastach

są większe niż między regionami w Polsce, a największe ubóstwo panuje na obszarach miejskich. Pomimo dużego znaczenia gospodarczego, mediana dochodu na obszarach wielkomiejskich jest niemal o 50% poniżej granicy ubóstwa.

Poprawa sytuacji w miastach ma zatem nadrzędny priorytet dla rozwoju gospodarczego i poprawy jakości życia znacznej części społeczeństwa w Polsce. Rada Ministrów uznała ten priorytet przyjmując w 2015 r. Krajową Politykę Miejską 2023, której celem jest wprowadzenie polityki miejskiej zmierzającej do stabilnej przyszłości na podstawie szeregu priorytetów. W dokumencie tym odzwierciedlenie znalazło wiele zaleceń wyrażonych w Przeglądzie OECD krajowej polityki miejskiej, na przykład skoncentrowanie na poprawie jakości zarządzania i współpracy na obszarach miejskich dzięki partnerstwu i silnym strukturalnym władzy opartej na wielu szczeblach.

Kluczowe zalecenia

- Monitorowanie postępów w dążeniu do przyjętych celów i wyników zaprezentowanych w Planie na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.
- Zidentyfikowanie potencjalnych słabych punktów w polityce i zarządzaniu, które mogą utrudniać osiągnięcie celów i rezultatów określonych w Planie.
- Umożliwienie rządowi zmiany kursu z biegiem czasu, jeżeli nie uda się należyście osiągać wyników przewidzianych w Planie.
- Przyjęcie zbiorowej odpowiedzialności za plan otwartych danych rządowych w sektorze publicznym i za wspólne cele, a także umocnienie w związku z tym systematycznego zaangażowania grup użytkowników danych.
- Zacieśnienie współpracy władz samorządowych w planowaniu i świadczeniu usług komunalnych na obszarach miejskich i zapewnienie zintegrowanego planowania w różnych sektorach przez wzmocnienie koordynacji działań międzyministerialnych na szczeblu centralnym.

Bibliografia

- ACER (Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki) (2015), *Opinia ACER nr 09/2015 w sprawie zgodności decyzji narodowych organów regulacyjnych dotyczących zatwierdzania metod transgranicznej alokacji zdolności przesyłowej w Europie Środkowo-Wschodniej* [ACER Opinion No. 09/2015 on the compliance of NRAs' decisions approving methods of cross-border capacity allocation in the CEE region], ACER, Lublana, <http://www.acer.europa.eu/Media/News/Pages/ACER-Opinion-No-09-2015.aspx>.
- Ahrend, R. i Schumann A. (2014), *Metody zarządzania obszarami metropolitalnymi – przegląd krajowy* [“Approaches to metropolitan area governance: A country overview”], *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/03, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1q7s128-en>.
- Brys, B. et al. (2016), *System podatkowy na rzecz wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu* [“Tax Design for Inclusive Economic Growth”], *OECD Taxation Working Papers*, No. 26, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>.
- Cizkowicz P. et al. (2015), *Wpływ Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce na zatrudnienie i inwestycje z perspektywy przestrzennego modelu panelowego* [“The Effects of Polish Special Economic Zones on Employment and Investment: Spatial Panel Modelling Perspective”], Szkoła Główna Handlowa, Narodowy Bank Polski, MPRA Paper No. 63176, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/63176/1/MPRA_paper_63176.pdf.
- EBC (Europejski Bank Centralny) (2016), *Badanie dostępności finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw w strefie euro* [“Survey on the access to finance of small and medium-sized enterprises in the Euro area”], czerwiec 2016.
- Égert, B. i P. Gal (w druku), *Nowe ramy kwantyfikacji reform strukturalnych* [“The Quantification of Structural Reforms: A New Framework”], *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paryż.
- Égert, B. i A. Goujard (2014), *Wzmacnianie konkurencji w Polsce* [“Strengthening Competition in Poland”], *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1125, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2pwzpzvkg-en>.
- Komisja Europejska (2015), *Obserwatorium Badań Naukowych i Innowacji (RIO) – Raport Krajowy: Polska* [Poland - RIO (Research and Innovation Observatory) Country Report], Komisja Europejska, Bruksela, <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/country-analysis/Poland/country-report>.
- Goujard, A. (2016), *Usprawnienie inwestycji w infrastrukturę transportową i energetyczną w Polsce* [“Improving transport and energy infrastructure investment in Poland”], *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1302, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5j1wz8jrf89r-en>.
- Hogg, D. et al. (2014), *Analiza potencjału reformy fiskalnej w dziedzinie środowiska w 12 państwach członkowskich UE* [Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States], sprawozdanie końcowe dla DG ds. Środowiska Komisji Europejskiej, Uniwersytet Aarhus, Aarhus and Eunomia Research and Consulting, Bristol, Wielka Brytania, http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/EFR-Final%20Report.pdf.
- MAE (Międzynarodowa Agencja Energetyczna) (2016), *Modernizacja rynków – struktura rynku i przepisów podczas przechodzenia na systemy nieskoemisyjnego wytwarzania energii* [“Re-powering Markets: Market design and regulation during the transition to low-carbon power systems”], MAE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209596-en>.
- MFW (Międzynarodowy Fundusz Walutowy) (2016), *Rzeczpospolita Polska: konsultacje art. IV 2016 – komunikat prasowy; sprawozdanie służb i oświadczenie dyrektora wykonawczego ds. Rzeczpospolitej Polskiej, raport krajowy MFW nr 16/210* [Republic of Poland: 2016 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of Poland, IMF Country Report No. 16/210], Waszyngton, D.C., <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16210.pdf>.
- Jakubowski, M. et al. (2010), *Skutki reformy systemu oświaty z 1999 w Polsce* [“The Impact of the 1999 Education Reform in Poland”], World Bank Policy Research Working Paper 5263, Bank Światowy D.C., <http://hdl.handle.net/10986/3749>.
- Kapil, N. et al., (2013) *Przegląd wsparcia innowacyjności przedsiębiorstw – od nadganiań po dalsze kroki* [“Poland Enterprise Innovation Support Review: From Catching up to Moving Forward”], Bank Światowy, Waszyngton, D.C., <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/library/poland-enterprise-innovation-support-review-catching-moving-forward>, również dostępne pod adresem <http://documents.worldbank.org/curated/en/914151468093563494/Poland-Enterprise-innovation-support-review-from-catching-up-to-moving-ahead>.

Ministerstwo Rozwoju (2016), *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju: projekt do konsultacji społecznych, Warszawa 2016* Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016, https://www.mr.gov.pl/media/24032/ProjektSOR_2016_D.pdf.

NEA/MAE/OECD (2015), *Przewidywane koszty wytwarzania energii elektrycznej 2015* [“Projected Costs of Generating Electricity 2015”], OECD Publishing, Paryż, http://dx.doi.org/10.1787/cost_electricity-2015-en.

OECD (publikacja w druku) *Prognoza OECD w dziedzinie nauki, technologii i innowacji* [OECD Science, Technology and Innovation Outlook], OECD Publishing, Paryż.

OECD (publikacja w druku b), *Przegląd innowacji w instytucjach szkolnictwa wyższego – Polska 2016* [HEInnovate Reviews: Poland, 2016], OECD Publishing, Paryż.

OECD (publikacja w druku c), *Finansowanie MŚP i przedsiębiorców 2017 – porównanie wyników OECD* [Financing SMEs and Entrepreneurs 2017: An OECD Scoreboard], OECD Publishing, Paryż.

OECD (2016a), *OECD Przegląd Gospodarczy nr 99* [OECD Economic Outlook No. 99] (wydanie 2016/1), „OECD Przegląd Gospodarczy – dane statystyczne i prognozy” [OECD Economic Outlook: Statistics and Projections] (baza danych), <http://dx.doi.org/10.1787/9572784d-en>.

OECD (2016b), *Przeglądy gospodarcze OECD – Polska 2016* [OECD Economic Surveys: Poland 2016], OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-pol-2016-en

OECD (2016c), *Strategie zatrudnienia i umiejętności w Polsce* [Employment and Skills Strategies in Poland], OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256521-en>.

OECD (2015a), *Ramy polityczne inwestycji, wydanie 2015* [Policy Framework for Investment 2015 Edition], OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208667-en>.

OECD (2015b), *Przeglądy Ekologiczne OECD – Polska 2015* [OECD Environmental Performance Reviews: Poland 2015], OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227385-en>.

OECD (2015c), *Zalecenia polityczne dla inwestycji w infrastrukturę czystej energii – zwiększanie dostępu do czystej energii na rzecz ekologicznego wzrostu i rozwoju* [Policy Guidance for Investment in Clean Energy Infrastructure: Expanding Access to Clean Energy for Green Growth and Development], OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264212664-en>.

OECD (2015d), *Prognoza OECD dla gospodarki cyfrowej 2015* [OECD Digital Economy Outlook 2015], OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264232440-en>.

OECD (2015e), *Ramy polityczne inwestycji, wydanie 2015* [Policy Framework for Investment 2015 Edition], OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208667-en>.

OECD (2015f), *Instrumenty wdrażania, skuteczne inwestycje publiczne na różnych szczeblach władzy* [Implementation Toolkit, Effective Public Investment Across Levels of Government], OECD Publishing, Paryż, <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>.

OECD (2015g) *Indeks restrykcyjności handlu OECD – komentarz o Polsce* [OECD Services Trade Restrictiveness Index: Poland Country Note], OECD Publishing, Paryż, http://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI_POL.pdf.

OECD (2015h), *Przegląd otwartych danych rządowych w Polsce – uwolnienie wartości danych rządowych* [Open Government Data Review of Poland: Unlocking the Value of Government Data], OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241787-en>.

OECD (2013a), *Wspieranie przedsiębiorczości absolwentów w województwie wielkopolskim i kujawsko-pomorskim, Polska* [“Supporting Graduate Entrepreneurship in Wielkopolska and Kujawsko-Pomorskie, Poland”], OECD Publishing, Paryż, www.oecd.org/cfe/leed/graduate-entrepreneurship-Poland.pdf.

OECD (2013b), *Przegląd kwalifikacji, OECD 2013 r. – pierwsze wyniki badania umiejętności dorosłych* [OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills], OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.

OECD (2011a), *Lepsze warunki dla rodzin* [Doing Better for Families], OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>.

OECD (2011b), *Skutki reformy systemu oświaty z 1999 w Polsce* [“The Impact of the 1999 Education Reform in Poland”], *OECD Education Working Papers*, No. 49, OECD Publishing. Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmbjgkm1m9x-en>.

OECD (2010), *Reforma polityki podatkowej a wzrost gospodarczy* [Tax Policy Reform and Economic Growth], OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>.

OECD (2003), *Lista kontrolna wspierania zagranicznych inwestycji bezpośrednich przez zachęty* [Checklist for Foreign Direct Investment Incentives], OECD Publishing, Paryż, <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/2506900.pdf>.

OECD/UE (Unia Europejska) (2015), *Zaginieni przedsiębiorcy 2015 – polityka samozatrudnienia i przedsiębiorczości* [The Missing Entrepreneurs 2015: Policies for Self-employment and Entrepreneurship], OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226418-en>.

OECD/Dane statystyczne Kanada (2000), *Umiejętność czytania w dobie cyfrowej – raport końcowy z wyników międzynarodowego badania umiejętności czytania i pisania wśród dorosłych* [Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy Survey], OECD Publishing, Paryż, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264181762-en>.

Toro, J. et al. (2015), *Wyzwania i priorytety strategiczne dla modernizacji administracji podatkowej* [“Tax Administration Modernization Challenges and Strategic Priorities”], Technical Assistance Report, Republic of Poland, IMF Country Report No. 15/112, Washington, D.C., <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15112.pdf>.

Bank Światowy (2016a), *Wskaźniki rozwoju na świecie* [World Development Indicators], <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

World Bank (2016b), *Raport Doing Business 2016, pomiar jakości i skuteczności regulacyjnej* [Doing Business 2016, Measuring Regulatory Quality and Efficiency], Bank Światowy, Waszyngton D.C., <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2016>.

Światowe Forum Gospodarcze (2016), *Globalny raport konkurencyjności 2015–2016* [The Global Competitiveness Report 2015–2016], Światowe Forum Gospodarcze, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>.

ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU

OECD to wyjątkowe forum, w ramach którego rządy wspólnie zajmują się wyzwaniami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi globalizacji. OECD odgrywa również wiodącą rolę w zrozumieniu nowych zjawisk i problemów, takich jak ład korporacyjny, gospodarka informacyjna, czy wyzwania w związku ze starzeniem się społeczeństwa, a także udzielaniu rządów pomocy w reagowaniu na nie. Organizacja umożliwia rządów porównywanie doświadczeń politycznych, poszukiwanie odpowiedzi na wspólne pytania, identyfikowanie dobrych rozwiązań i działania na rzecz koordynacji polityki krajowej i międzynarodowej.

Państwa członkowskie OECD to: Australia, Austria, Belgia, Chile, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Izrael, Japonia, Kanada, Korea, Luksemburg, Łotwa, Meksyk, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Węgry, Wielka Brytania i Włochy. W pracach OECD uczestniczy Unia Europejska.

Wydawnictwo OECD upowszechnia dane statystyczne gromadzone przez tę organizację, a także wyniki badań naukowych dotyczących kwestii gospodarczych, społecznych i środowiskowych oraz konwencje, wytyczne i standardy uzgodnione przez państwa członkowskie.

Seria OECD „Lepsza polityka państwa”

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) ma na celu promowanie lepszej polityki, aby lepiej się żyło, przez stworzenie forum, w ramach którego rządy gromadzą się, by dzielić się swoimi doświadczeniami i poszukiwać rozwiązań powszechnie występujących problemów. Pracujemy wraz z naszymi 35 państwami członkowskimi, najważniejszymi partnerami i ponad 100 państwami, aby lepiej zrozumieć, co powoduje zmianę gospodarczą, społeczną i środowiskową, a w rezultacie sprzyjać dobrobytowi ludzi na całym świecie. Seria OECD „Lepsza polityka państwa” przedstawia przegląd najważniejszych wyzwań, przed którymi stoją poszczególne państwa i nasze główne zalecenia polityczne przewyższenia tych problemów. W oparciu o wiedzę fachową OECD, zgromadzoną dzięki porównywaniu doświadczeń różnych państw i identyfikowaniu najlepszych rozwiązań, seria „Lepsza polityka państwa” dostosowuje zalecenia polityczne OECD do konkretnych priorytetów przyjmowanych w danym okresie przez państwa członkowskie i partnerskie, skoncentrowanych na tym, jak rządy mogą skutecznie przeprowadzać reformy.

www.oecd.org/Poland
OECD Paris
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 1 45 24 82 00

