



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DPG-VII.054.1.2026
Warszawa, 04 maja 2026 r.

**Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP**

Dotyczy: interpelacji nr 16508 w sprawie barier inwestycyjnych oraz klimatu prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 16508 Pani Poseł Olgi Ewy Semeniuk-Patkowskiej w sprawie barier inwestycyjnych oraz klimatu prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień obejmujących kwestie poruszone w piśmie.

Ad 1.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii (dalej: MRiT) prowadzi analizy i oceny zarówno bieżącej sytuacji gospodarczej, jak i jej strukturalnych uwarunkowań, w celu realizacji bieżących zadań Ministerstwa, a także na potrzeby opracowywanych przez resort strategii, polityk i programów oraz opiniowania dokumentów przygotowanych przez inne resorty.

Ad 2.

Na podstawie analiz MRiT i instytucji nadzorowanych przez rząd, m.in. Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), Polskiego Instytutu Ekonomicznego (PIE), Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), wynika, że problem barier dla rozwoju działalności gospodarczej jest złożony i trudno wskazać jednoznacznie jego przyczyny. Można wskazać wiele zjawisk, które leżą u jego podstaw, takich jak:

- Funkcjonowanie w warunkach wysokiego poczucia niepewności

W ostatnich latach nastąpił szereg wydarzeń podważających poczucie stabilności i zwiększających dążenie przedsiębiorców do minimalizowania ryzyka. Liczne „czarne łabędzie” takie jak: globalny kryzys finansowy, pandemia COVID-19, czy inwazja Rosji na Ukrainę i kryzys energetyczny zwiększyły preferencje przedsiębiorców do zachowania status quo i unikania ryzyka.

- Wysokie koszty inwestycji i trudności z pozyskaniem finansowania dla nowych projektów

Polska gospodarka charakteryzuje się niskim poziomem aktywów sektora finansowego w porównaniu nie tylko z krajami strefy euro, ale również innymi państwami regionu. Polski system finansowy jest bardzo zachowawczy. Niski poziom ryzyka jest co do zasady stanem pożądanym, ale w Polsce osiągnął go kosztem braku rozwoju. Od pewnego czasu

obserwowane jest istotne zmniejszenie kredytowania sfery realnej przez sektor bankowy przy jednoczesnym ograniczonym rozwoju pozostałej części sektora finansowego, w tym relatywnym słabnięciem giełdy. Przedsiębiorstwa w Polsce finansują swoje inwestycje przede wszystkim z kapitału własnego. Z badania PIE wynika, że z tego źródła korzysta 96% przedsiębiorstw realizujących inwestycje.

Główną rolę w polskim systemie finansowym odgrywają banki, w 2023 r. wartość aktywów banków komercyjnych i spółdzielczych stanowiła około 74% aktywów systemu finansowego. Polski system bankowy jest jednym z najmniejszych w UE. Największy polski bank PKO BP zajął w 2024 r. 50 miejsce w Europie pod względem wielkości aktywów. Równocześnie polski sektor bankowy ma największy w UE udział instrumentów dłużnych skarbu państwa w aktywach.

Najpopularniejszą formą finansowania zewnętrznego jest kredyt bankowy, w ostatnich latach droższy ze względu na wyższe stopy procentowe. W 2024 r. relacja kredytu sektora przedsiębiorstw niefinansowych do PKB wynosiła w Polsce 29,3%, podczas gdy średnia UE wynosiła 60,8%.

Również znaczenie giełdy papierów wartościowych w krajowym systemie finansowym, w tym jako źródła finansowania inwestycji polskich przedsiębiorstw, pozostaje niewielkie. Na polskim rynku kapitałowym ograniczona jest również możliwość finansowania inwestycji podwyższonego ryzyka przez fundusze Venture Capital i Private Equity. Wartość inwestycji funduszy VC stanowiła w 2024 r. zaledwie 0,01% PKB Polski, podczas gdy dla całej Europy było to 0,077% PKB. Wartość inwestycji dokonanych przez fundusze PE wynosiła w Polsce 0,154% PKB, a dla całej Europy było to 0,551% PKB. Osiągnięcie unijnej średniej w zakresie finansowania inwestycji podwyższonego ryzyka wymagałoby zwiększenia inwestycji o ok. 14,5 mld zł rocznie.

- Niskie koszty pracy

Dzięki przewagom konkurencyjnym polskiej gospodarki, głównie niskim kosztom pracy i korzystaniu z dywidendy demograficznej, a po jej wyczerpaniu z podaży pracy oferowanej przez migrantów zarobkowych, znacząca część polskich przedsiębiorstw mogła się rozwijać bez konieczności ponoszenia znaczących wydatków inwestycyjnych. Dostęp do relatywnie taniej siły roboczej osłabił bodźce ekonomiczne do inwestowania w nowe rozwiązania oraz robotyzację i automatyzację pracy. Dotychczasowy polski model gospodarczy uległ wyczerpaniu, a jego transformacja oznaczać będzie konieczność wzrostu nakładów inwestycyjnych.

- Rosnące koszty działalności

Wysokie koszty pracy i energii, które w ostatnich latach szybko rosły w wyniku kryzysu energetycznego i podwyższonej inflacji, wpłynęły negatywnie na skłonność firm do podejmowania ryzyka.

- Niewystarczające zasoby profesjonalnych kadr i nowoczesnych form zarządzania

W badaniu Europejskiego Banku Inwestycyjnego z 2024 r. problemy z dostępnością wykwalifikowanego personelu były najczęściej wymienianą barierą w 14 na 27 krajów UE. Wskazywało na nie ponad 70% firm z Austrii, Niemiec, Cypru, Słowacji i Malty. W Polsce było

to 50% firm. Badania PIE wskazują również na znaczenie profesjonalizacji zarządzania w firmach, która wpływa na skłonność do podejmowania ryzyka inwestycyjnego.

- Niestabilność przepisów

Częste zmiany przepisów utrudniają przedsiębiorcom planowanie w dłuższej perspektywie czasowej, a jest ona niezbędna w realizowaniu większych projektów inwestycyjnych.

- Czynniki kulturowe

Polskie przedsiębiorstwa przejawiają niską skłonność do podejmowania ryzyka, która jest związana z poziomem kapitału społecznego i ludzkiego. Taki obraz polskich przedsiębiorców wyłania się m.in. z badań PARP czy PIE oraz znajduje potwierdzenie w danych statystycznych i międzynarodowych rankingach. Znacznie słabiej wypadają na tym tle MŚP, których stosunek do inwestycji i innowacji jest raczej zachowawczy.

Najważniejszym celem jest utrzymanie działalności gospodarczej, a więc przede wszystkim pokrycie kosztów stałych prowadzenia działalności gospodarczej i osiągnięcie zysku. Innowacje są pożądane, o ile ich wdrożenie wiąże się z możliwością uzyskania szybkich wyników. MŚP chętniej korzystają z już sprawdzonych rozwiązań, minimalizując w ten sposób ryzyko nieudanych inwestycji, a ostrożnie wchodzą w rolę pionierów innowacji.

- Rozdrobnienie polskiej gospodarki i niski udział MŚP w inwestycjach

W Polsce udział dużych przedsiębiorstw w gospodarce zarówno pod względem ich liczby, jak i wytwarzanego przez nie PKB, kształtuje się poniżej średniej UE. MŚP odgrywają dużą rolę w gospodarce, równocześnie przejawiając niską skłonność do inwestycji. W 2023 r. MŚP odpowiadały za 62,9% PKB wytworzonego przez cały sektor przedsiębiorstw, równocześnie przypadło na nie 40,9% całości nakładów inwestycyjnych sektora przedsiębiorstw. Polskie MŚP inwestują znacznie poniżej swojego potencjału i odstają pod tym względem również na tle regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Wśród przyczyn niskich wartości inwestycji MŚP oprócz wskazanych powyżej czynników, które są wspólne dla całego sektora przedsiębiorstw, wskazać można wiele czynników, które dodatkowo wpływają negatywnie na inwestycje MŚP, m.in.: niską innowacyjność, niewielki odsetek firm eksportujących, brak dążenia do skalowania działalności firm czy niestabilność finansową wynikającą m.in. z opóźnień w płatnościach kontrahentów.

Ad 3.

Zgodnie z danymi z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, których gestorem jest MRiT, stan aktywnych działalności na dzień 1 stycznia wynosił: w 2023 r. - 2 602 tys. (zmiana +0,9% r/r), w 2024 r. - 2 630 tys. (+1,1% r/r), w 2025 r. - 2 677 tys. (+1,8% r/r). Liczba nowych wniosków o założenie działalności złożonych w ciągu całego roku wynosiła: w 2023 r. - 302 tys., w 2024 r. - 289,6 tys., w 2025 r. - 289,8 tys.

Zgodnie z udostępnianymi przez GUS danymi z bazy REGON, w styczniu 2024 r. do bazy wpisanych było 5 155 273 podmiotów, w tym w stanie zawieszenia było 753 866 z nich. W styczniu 2025 r. do bazy wpisanych było 5 310 544 podmiotów, w tym w stanie zawieszenia było 807 640 z nich. W grudniu 2025 r. do bazy wpisanych było 5 442 880 podmiotów, w tym w stanie zawieszenia było 828 427 z nich.

Ad 4.

Stabilność otoczenia prawnego jest jedną z kwestii, które mogą wpływać na decyzje inwestycyjne poszczególnych przedsiębiorstw. Rząd dąży do wypracowania optymalnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości w Polsce.

Ostatnie lata przyniosły wyraźne ograniczenie skali zmian regulacyjnych. W 2025 r. uchwalono około 12,5 tys. stron nowego prawa, co oznacza spadek o 12% w porównaniu z 2024 r. i aż o 63,8% względem 2023 r. Jest to najniższy wynik od 19 lat¹.

Wydłużył się również czas przeznaczony dla firm na dostosowanie się do zmian w przepisach prawa. Ustawy mające wpływ na podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej wchodzą w życie średnio po 38 dniach od ich ogłoszenia, co stanowi wynik lepszy niż w 2024 r. (37 dni) i dwa lata wcześniej (31 dni).

Ad 5 i 6.

Analiza wpływu przepisów prawa gospodarczego w MRiT ma charakter holistyczny jako analiza rozwiązań systemowych dla sektora przedsiębiorstw, a nie jednostkowego wpływu na decyzje inwestycyjne przedsiębiorców.

Jednak wskazać należy, że w ramach kontaktów z przedsiębiorcami prowadzonych m.in. na forum Zespołu do spraw Deregulacji i Dialogu Gospodarczego są identyfikowane bariery prawne wpływające na rozwój przedsiębiorczości. W ramach prac Zespołu jest prowadzony systematyczny dialog z przedsiębiorcami dotyczący deregulacji działalności gospodarczej.

Konsultacje z przedstawicielami różnych branż, organizacjami przedsiębiorców oraz izbami gospodarczymi stanowią stały element prac nad zmianami przepisów oraz poprawą warunków prowadzenia biznesu w Polsce. Zgłaszane postulaty są każdorazowo analizowane pod kątem ich wpływu zarówno na funkcjonowanie przedsiębiorstw, jak i na interes społeczny.

Szczególny nacisk jest położony na dalszą deregulację procesów gospodarczych. W ramach deregulacji przygotowano szereg rozwiązań, które przyczyniają się do ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej. Przykładowe rozwiązania to:

- zmiana zasad kontroli przedsiębiorców, zwłaszcza:
 - skrócenie maksymalnego czasu kontroli mikroprzedsiębiorców z 12 do 6 dni,
 - dostosowanie częstotliwości przeprowadzania kontroli planowych działalności gospodarczej do zidentyfikowanego poziomu ryzyka związanego z wykonywaną przez przedsiębiorcę działalnością – im mniejsza kategoria ryzyka, tym mniejsza liczba kontroli,
 - wprowadzenie obowiązku doręczenia przedsiębiorcy przed wszczęciem kontroli wstępnej listy informacji i dokumentów, których udostępnienia w toku kontroli oczekuje organ kontroli;

¹ BAROMETR PRAWA – Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce – edycja 12, Kwiecień 2026 r. (<https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2026/04/Barometr-Prawa-2026-RAPORT-Grant-Thornton-i-UNGC.pdf>)

- certyfikacja wykonawców zamówień publicznych, która przyczyni się do uproszczenia, przyspieszenia oraz wzmocnienia procesu weryfikacji wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego poprzez możliwość uzyskania dobrowolnego certyfikatu;
- elektronizacja procesów gospodarczych, zwłaszcza:
 - wprowadzenie elektronizacji rozpraw przed Krajową Izbą Odwoławczą,
 - wprowadzenie możliwości wydawania przez organy tzw. decyzji hybrydowych,
 - wprowadzenie formy dokumentowej umowy leasingu.

Wprowadzono również przepisy, które mają pozytywnie wpływać na stabilność prawa gospodarczego:

- zasadę wzorowaną na koncepcji „one in, one out”, która oznacza, że projektodawcy mają dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych, a jeżeli będzie to niemożliwe – dążyć do minimalizacji obowiązków albo równoważnego zmniejszenia innych obciążeń administracyjnych,
- 6-miesięczne *vacatio legis* dla przepisów nakładających na firmy nowe obciążenia administracyjne,
- usprawnienie procesu przeglądu prawa gospodarczego dokonywanego przez ministrów na podstawie Prawa przedsiębiorców.

Ad 7.

Kwestie długoterminowych działań nastawionych na poprawę klimatu inwestycyjnego podejmowane są w szeregu dokumentów o charakterze strategicznym i analitycznym.

Trwają prace nad przygotowanym przez MRiT projektem Uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu regulacyjnego na lata 2026–2028 (nr w Wykazie: ID248)². Projekt stanowi realizację obowiązku wynikającego z art. 71a ust. 4 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

Celem Programu regulacyjnego jest określenie priorytetowych działań Rady Ministrów w zakresie kształtowania otoczenia prawnego wykonywania działalności gospodarczej. Dokument zakłada w szczególności zmniejszanie obciążeń administracyjnych, poprawę jakości stanowionego prawa oraz rozwój systemu oceny funkcjonowania regulacji. Program koncentruje się przede wszystkim na przedsiębiorstwach z sektora MŚP, które proporcjonalnie ponoszą najwyższe koszty związane z wypełnianiem obowiązków regulacyjnych.

W Programie w szczególności zaplanowano:

- dalsze upraszczanie obowiązujących przepisów prawa oraz eliminowanie zbędnych obciążeń administracyjnych (systemowe zmiany deregulacyjne, deregulacja jako stały mechanizm rządowy),

² Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu regulacyjnego na lata 2026-2028 jest na etapie rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

- wzmocnienie systemu oceny skutków regulacji poprzez bardziej kompleksową analizę wpływu projektowanych przepisów na przedsiębiorców i obywateli, zarówno na etapie przed ich wprowadzeniem, jak i po wejściu w życie,
- rozwój usług publicznych w formie cyfrowej, umożliwiający załatwianie coraz większej liczby spraw elektronicznie,
- ograniczanie zjawiska nadmiernej implementacji przepisów prawa Unii Europejskiej poprzez niedokładanie dodatkowych obowiązków ponad wymagany poziom,
- wspieranie działalności innowacyjnej poprzez umożliwienie testowania nowych rozwiązań w ramach tzw. „piaskownic regulacyjnych”, funkcjonujących w kontrolowanym, elastycznym środowisku nadzorczym, dostosowanym do poziomu ryzyka.

Realizacja wskazanych działań powinna przyczynić się do obniżenia kosztów regulacyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców, co z kolei umożliwi większe zaangażowanie zasobów w działalność rozwojową, inwestycyjną oraz tworzenie nowych miejsc pracy. W perspektywie długookresowej (Program będzie przyjmowany raz na 3 lata) należy się spodziewać wzmocnienia potencjału gospodarczego, zwiększenia skłonności do inwestowania, zwiększenia stabilności i przewidywalności systemu prawnego.

Zgodnie z celami projektu Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. Polska powinna dążyć do transformacji modelu gospodarczego w kierunku większego udziału innowacyjnych, szybko rosnących przedsiębiorstw. Ww. dokument adresuje problem konkurencyjności gospodarczej, w tym również w ramach poprawy klimatu inwestycyjnego.

Dodatkowo, działania nastawione na długoterminową poprawę atrakcyjności inwestycyjnej w Polsce realizowane są m.in. za sprawą już funkcjonujących oraz projektowanych instrumentów wsparcia inwestycji.

Ad 8.

Ocena konkurencyjności Polski jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na tle innych państw Unii Europejskiej jest relatywnie korzystna, choć zróżnicowana w zależności od analizowanego obszaru.

Zgodnie z wynikami badań Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zawartymi we wskaźniku regulacji rynków produktowych (PMR) za 2023 r.³, Polska osiągnęła wynik 1,07 wobec średniej OECD wynoszącej 1,35, co oznacza niższy poziom restrykcyjności regulacyjnej (niższa wartość wskaźnika oznacza bardziej sprzyjające warunki konkurencji). W praktyce oznacza to relatywnie bardziej przyjazne otoczenie regulacyjne w Polsce dla prowadzenia działalności gospodarczej niż przeciętnie w krajach OECD.

Analiza szczegółowych komponentów PMR pokazuje, że Polska szczególnie dobrze wypada w obszarach związanych z obciążeniami administracyjnymi oraz dostępem do rynku. Wskaźniki dotyczące zniekształceń wynikających z zaangażowania państwa (1,06 wobec 1,39 dla OECD) oraz barier wejścia na rynek krajowy i zagraniczny (1,07 wobec 1,30) pozostają poniżej średniej. Również poziom obciążeń administracyjnych i regulacyjnych jest niższy niż

³<https://www.oecd.org/en/topics/product-market-regulation.html>

przeciętnie (1,20 wobec 1,86), a w zakresie komunikacji i upraszczania procedur Polska osiąga wynik 0,67 wobec 1,61 dla OECD. Potwierdza to relatywnie niższy poziom biurokratycznych barier prowadzenia działalności gospodarczej.

Jednocześnie nieco słabsze wyniki odnotowano w obszarze barier dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych, gdzie wskaźnik dla Polski (0,35) jest wyższy niż średnia OECD (0,30), co może wskazywać na pewne ograniczenia dla inwestorów zagranicznych.

Na konkurencyjność Polski istotnie wpływają również koszty prowadzenia działalności. Dane wskazują, że koszty pracy pozostają wyraźnie niższe niż średnia unijna – w 2023 r. stanowiły ok. 45% średniej UE, a w 2025 r. ok. 55%⁴. Są one także niższe lub porównywalne względem państw regionu, takich jak Czechy czy Słowacja. Stanowi to istotną przewagę kosztową dla inwestorów.

W przypadku kosztów energii elektrycznej sytuacja jest bardziej zróżnicowana. W pierwszej połowie 2025 r. ceny energii dla przedsiębiorstw w Polsce (199,5 EUR/MWh) były nieco wyższe od średniej unijnej (190,2 EUR/MWh), wyższe niż w Czechach, ale niższe niż w Niemczech i zbliżone do poziomu na Słowacji⁵. Może to częściowo ograniczać konkurencyjność w sektorach energochłonnych.

Pozytywną ocenę potwierdzają również inne międzynarodowe rankingi. W badaniu „Business Ready”⁶, przygotowanym przez Bank Światowy, Polska zajęła 4. miejsce na świecie pod względem jakości otoczenia prawnego dla przedsiębiorstw, wyprzedzając m.in. Stany Zjednoczone, Koreę Południową i Wielką Brytanię.

Tym samym, Polska jest postrzegana jako konkurencyjne miejsce prowadzenia działalności gospodarczej na tle państw UE, szczególnie dzięki relatywnie niskim kosztom pracy oraz korzystnemu i mniej restrykcyjnemu otoczeniu regulacyjnemu. Jednocześnie wyzwaniem pozostają niektóre bariery dla inwestycji zagranicznych oraz relatywnie wyższe koszty energii w porównaniu do części państw regionu.

Ad 9.

MRiT, jak i inne instytucje wspierające rozwój inwestycji w Polsce, są w stałym kontakcie z przedsiębiorcami oraz organizacjami biznesowymi. Tematy rozmów dotyczą różnych kwestii inwestycyjnych, w tym również w ramach identyfikacji barier inwestycyjnych.

Dialog w tym zakresie jest również prowadzony na forum Zespołu do spraw Deregulacji i Dialogu Gospodarczego, o którym wspomiano w odpowiedzi na pytanie 5 i 6.

Ad 10.

Jak wskazano powyżej, w 2025 r. z inicjatywy MRiT wprowadzono przepisy, które mają pozytywnie wpływać na zwiększenie przewidywalności przepisów prawa gospodarczego, w tym:

⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lc_lci_lev/default/table?lang=en

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_pc_205/default/table?lang=en

⁶ <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/77ab6e06-9934-435c-a84e-03a4c99bbe48/content>

- zasadę wzorowaną na koncepcji „one in, one out”, która oznacza, że projektodawcy mają dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych, a jeżeli będzie to niemożliwe – dążyć do minimalizacji obowiązków albo równoważnego zmniejszenia innych obciążeń administracyjnych,
- 6-miesięczne vacatio legis dla przepisów nakładających na firmy nowe obciążenia administracyjne,
- usprawnienie procesu przeglądu prawa gospodarczego dokonywanego przez ministrów na podstawie Prawa przedsiębiorców.

Realizacja działań zaplanowanych w projekcie Programu regulacyjnego, o którym wspomniano powyżej, również przyczyni się do poprawy przewidywalności przepisów prawa dla inwestorów.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Michał Jaros

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii