

Bruksela, 8 czerwca 2026 r.
(OR. en)

10138/26
ADD 1

ECOFIN 746
UEM 224
SOC 334
EMPL 163
COMPET 693
ENV 636
EDUC 218
ENER 335
JAI 747
GENDER 74
JEUN 115
SAN 411
EIB
ECB

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 3 czerwca 2026 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: SWD(2026) 221 final

Dotyczy: DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
Sprawozdanie krajowe 2026 – Polska
Towarzyszący dokumentowi:
Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY
w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki
zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2026) 221 final.

Zał.: SWD(2026) 221 final

Bruksela, dnia 3.6.2026 r.
SWD(2026) 221 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Sprawozdanie krajowe 2026 – Polska

Towarzyszący dokumentowi:

Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY

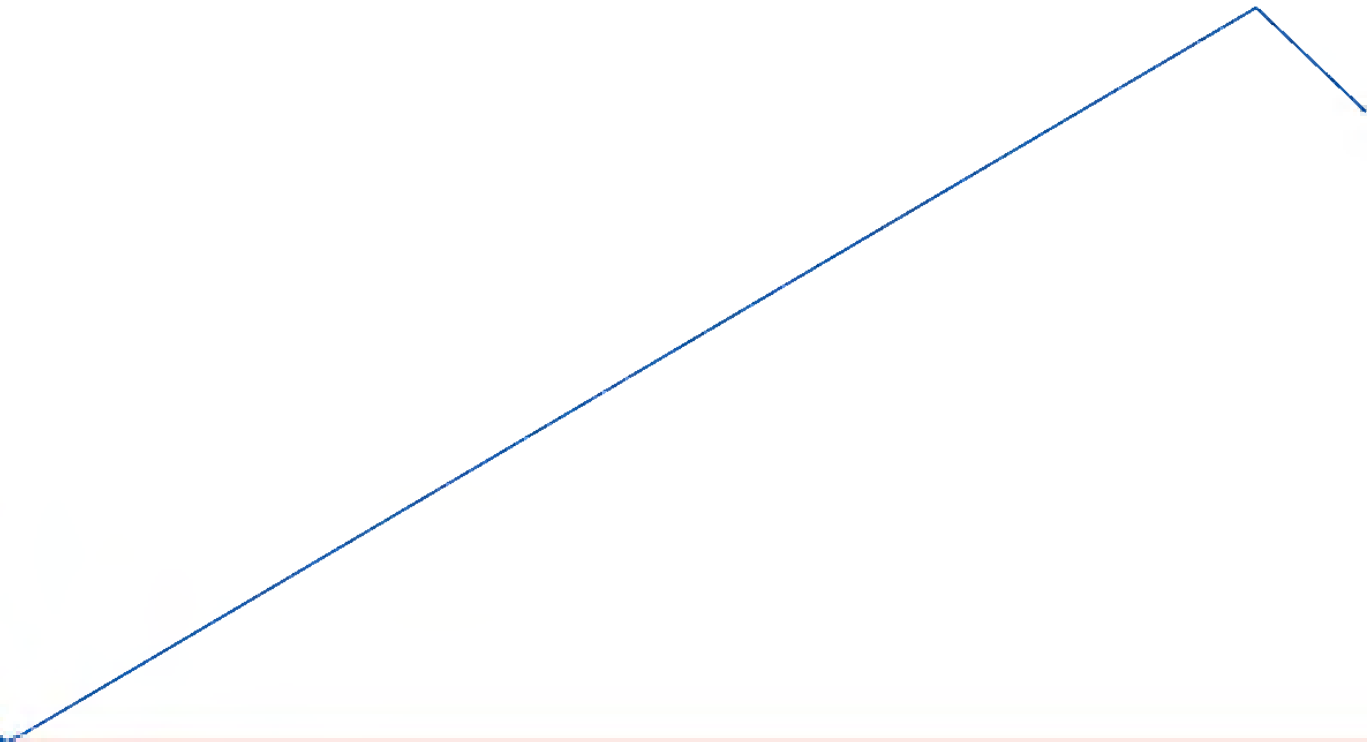
w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski

{COM(2026) 221 final}



Poland

2026 Country Report



TENDENCJE GOSPODARCZE I NAJWAŻNIEJSZE WYZWANIA W ZAKRESIE POLITYK PUBLICZNYCH

Wysoka dynamika wzrostu gospodarczego i zakłócenia równowagi budżetowej

Gospodarka Polski jest jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek w UE. W 2025 r. PKB Polski wzrósł o 3,6 %, a wzrost ten ma utrzymać się na wysokim poziomie również w 2026 r. dzięki spożyciu prywatnemu oraz inwestycjom (finansowanym m.in. ze środków unijnych). Negatywny wpływ wymiany handlowej na wzrost gospodarczy powinien maleć wraz ze stopniowym wzrostem eksportu.

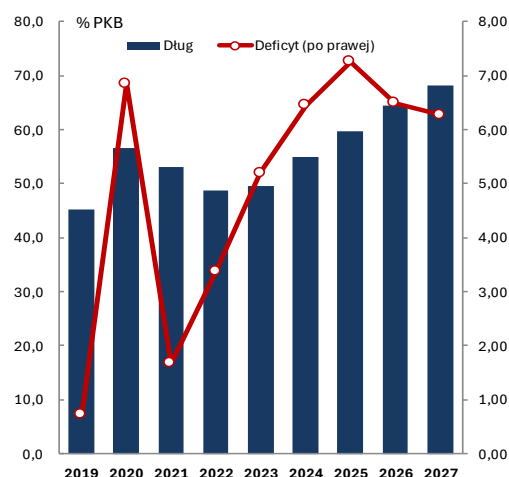
Presja cenowa nadal słabnie. Inflacja spadła z 3,7 % w 2024 r. do 3,3 % w 2025 r. Ma ona jednak wzrosnąć w 2026 r. z powodu wyższych cen energii i ustabilizować się w 2027 r.

Rynek pracy jest nadal solidny, choć zasoby pracy się kurczą. W 2025 r. wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat osiągnął 78,8 %, a zastój na rynku pracy był znacznie niższy od średniej unijnej (zob. załącznik 11). Stopa bezrobocia utrzymywała się zasadniczo na niezmiennym poziomie – około 3 % w 2025 r. (jeden z najniższych wyników w UE).

Finanse publiczne nie są zrównoważone, a Polska mierzy się z wysokim deficytem i rosnącym zadłużeniem. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z 6,4 % PKB w 2024 r. do 7,3 % PKB w 2025 r., co wynikało głównie ze wzrostu wydatków na ochronę socjalną i obronę. Według prognozy gospodarczej Komisji z wiosny 2026 r. deficyt zmniejszy się

do 6,5 % PKB w 2026 r. i do 6,3 % PKB w 2027 r. Dług publiczny w 2025 r. sięgnął 59,7 % PKB i należy się spodziewać, że w 2027 r. wzrośnie do 68,3 % PKB, głównie ze względu na wysokie deficyty i gotówkowe płatności zaliczkowe na inwestycje wojskowe. Od 2024 r. Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu (PND) i otrzymała zalecenie, aby do 2028 r. zmniejszyć deficyt do poziomu poniżej 3 % PKB.

Wykres 1.1: Zmiany w poziomie deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce (% PKB)



Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z wiosny 2026 r.

Wyzwania makroekonomiczne są ograniczone, ale utrzymują się wyzwania w zakresie konkurencyjności

Ogółem wyzwania i ryzyko makrofinansowe pozostają ograniczone, ale utrzymują się obawy dotyczące

konkurencyjności. Realny efektywny kurs walutowy znacznie się zwiększył, a tempo wzrostu jednostkowych kosztów pracy pozostało wysokie mimo pewnego spowolnienia. W ostatnich latach Polska zwiększyła swój udział w rynkach eksportowych w stosunku do gospodarek rozwiniętych. W 2025 r. pogorszyło się saldo obrotów bieżących, ponieważ zwiększający import przewyższył eksport. Sektor finansowy jest nadal stabilny.

Utrzymują się poważne wyzwania fiskalne związane ze strukturalnymi zakłóceniami równowagi finansów publicznych. Polski średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025–2028 („plan średniookresowy”) przewiduje ograniczenie wzrostu wydatków, które zredukowałoby deficyt budżetowy zgodnie z PND i zapewniłoby tendencję spadkową długu (zob. załącznik 2). Zgodnie z planem średniookresowym oznaczałoby to poprawę strukturalnego wyniku pierwotnego o 3,3 punktu procentowego w latach 2025–2028. Całkowity udział wydatków publicznych w PKB Polski wzrósł do poziomu powyżej średniej unijnej – z około 41% PKB w 2019 r. do około 51% PKB w 2025 r. Tymczasem dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrosły w tym okresie zaledwie z około 41% PKB do 44% PKB, przez co utrzymuje się deficyt budżetowy.

Głównymi założeniami polskiej strategii fiskalnej są ograniczenie wydatków i wzrost dochodów dyskrecyjnych. Wysiłek konsolidacyjny zaplanowany w budżecie na 2026 r. nie jest tak intensywny, jak zakładano w programie średniookresowym, ale zastosowano się do zalecanego wzrostu wydatków netto. Umiarkowany wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym i ograniczenie dotacji przyczyniają się do stopniowego zmniejszania wydatków finansowanych ze środków krajowych w relacji do PKB. Należy się jednak spodziewać wzrostu wydatków na obronę, świadczenia społeczne, opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową. W perspektywie

średnioterminowej konsolidacja łącznych wydatków będzie zatem poważnym wyzwaniem dla rządu. Oczekuje się, że dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrosną w 2026 r. dzięki działaniom dyskrecyjnym po stronie dochodów (w szczególności brakowi indeksacji progów podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podwyższeniu podatku dochodowego od osób prawnych nakładanego na banki). Niektóre podwyżki podatków planowane przez rząd są w krajowym procesie legislacyjnym narażone na ryzyko o charakterze politycznym. Ponadto nieprzestrzeganie przepisów podatkowych utrudnia pobór dochodów, a według szacunków luka w przestrzeganiu przepisów dotyczących VAT wzrosła w 2023 r. do 16% (UE: 9,5%). W 2024 r. Polska odnotowała jednak zmniejszenie luki w przestrzeganiu przepisów dotyczących VAT do 10,9%. Dalsza mobilizacja dochodów (w szczególności przez rozszerzenie bazy podatkowej o źródła, które wywierają mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy, oraz przez poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego) może pomóc przywrócić równowagę finansów publicznych (zob. załącznik 3).

Trwa realizacja reform ukierunkowanych na poprawę jakości i efektywności finansów publicznych, ale nadal występują niedociągnięcia w tym zakresie. Poczyniono znaczne postępy w realizacji zalecenia krajowego z 2025 r. dotyczącego poprawy efektywności wydatków publicznych w obszarze inwestycji publicznych, ale nie odnotowano żadnych postępów w zakresie lepszego ukierunkowania świadczeń społecznych. W szczególności nie podjęto żadnych działań, aby rozszerzyć zakres stosowania kryterium dochodowego do świadczeń rodzinnych. Zgodnie ze swoim planem odbudowy i zwiększania odporności (KPO) Polska wprowadziła ramy zarządzania inwestycjami publicznymi i rozpoczęła długoterminową reformę systemu budżetowego. Od 1 stycznia 2026 r. działa

polska Rada Fiskalna – nadano jej jasno określone uprawnienia do opiniowania krajowych prognoz makroekonomicznych oraz projektu ustawy budżetowej pod kątem przestrzegania krajowych i unijnych reguł fiskalnych. Rada Fiskalna nie ma jednak uprawnień do regularnej oceny długoterminowej stabilności finansów publicznych. Przeglądy wydatków, które Ministerstwo Finansów i ministerstwa sektorowe przeprowadzają od 2024 r., miały dotychczas jedynie ograniczony wpływ na przekierowanie wydatków, a ramy tych przeglądów są obecnie zmieniane w ramach KPO w 2026 r. Wymóg objęcia tymi przeglądami szerszego zakresu wydatków publicznych i podatkowych mógłby przyczynić się do konsolidacji budżetowej i poprawić efektywność wydatków publicznych.

Wydatki na obronę będą nadal rosnąć zgodnie z nowymi priorytetami geopolitycznymi. Łączne wydatki na obronę zwiększyły się z 1,6 % PKB w 2021 r. do 3,4 % PKB w 2025 r. i planuje się ich dalszy wzrost w nadchodzących latach. Wobec braku równoważących działań konsolidacyjnych wzrost ten powoduje pogłębienie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przyczynia się również do szybszego tempa wzrostu długu publicznego, który rośnie również ze względu na gotówkowe płatności zaliczkowe w ramach kontraktów wojskowych dotyczących dostaw zaplanowanych na przyszłość. Rada Unii Europejskiej uruchomiła wobec Polski krajową klauzulę wyjścia⁽¹⁾, aby ułatwić zwiększenie wydatków na obronę. Po dokonaniu przez Komisję oceny polskiego planu inwestycji obronnych w ramach Instrumentu na rzecz Zwiększenia

Bezpieczeństwa Europy (SAFE) Rada przyjęła decyzję w sprawie udzielenia Polsce pomocy finansowej w wysokości do 43,7 mld EUR na strategiczne projekty w dziedzinie obronności w latach 2025–2030. Dodatkowe wsparcie potencjału obronnego Polski stanowią inwestycje z Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności (finansowane z pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)) oraz projekty finansowane z funduszy polityki spójności UE.

W obszarze konkurencyjności nadal występują wyzwania, w szczególności w zakresie otoczenia działalności gospodarczej, badań naukowych i innowacji, umiejętności i edukacji oraz przejścia na czystą energię. Polskie przedsiębiorstwa charakteryzują się niską stopą inwestycji i niewielkim wolumenem eksportu zaawansowanych technologii. Dostęp do finansowania jest ograniczony i w dużym stopniu opiera się na tradycyjnym systemie bankowym. Wzrost przedsiębiorstw hamują niska absorpcja rozwiązań cyfrowych i wzrost kosztów pracy, który przewyższa przyrost wydajności (zob. sekcja 2). W ostatnich latach poczyniono znaczne postępy, ale Polska jest nadal w dużym stopniu zależna od węgla, co z kolei powoduje wzrost cen energii i stwarza wyzwania środowiskowe (zob. sekcja 3). Przedsiębiorstwa borykają się z niedoborem wykwalifikowanej kadry, na który dodatkowo negatywnie wpływa spadek poziomu umiejętności podstawowych osób dorosłych i osób uczących się. To z kolei zwiększa nierówności w edukacji i ogranicza uczestnictwo w edukacji dorosłych oraz w programach STEM na poziomie szkolnictwa wyższego (zob. sekcja 4).

(1) Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową w celu zwiększenia wydatków na obronę, bez konieczności natychmiastowego finansowania tego wzrostu za pomocą cięć wydatków lub działań zwiększających dochody. Elastyczność ta daje państwom członkowskim czas potrzebny na uwzględnienie w budżetach krajowych wyższych wydatków na obronę.

Rozwiązanie problemu niedoboru przystępnych cenowo mieszkań

W ostatnich latach na polskim rynku mieszkaniowym spowolniła podaż mieszkań i spadła ich przystępność cenowa. Od 2015 r. – w szczególności w miastach i na obszarach zurbanizowanych – ceny nieruchomości mieszkalnych i czynsze gwałtownie rosną (odpowiednio o 117 % i o 74 %, czyli znacznie powyżej średniej unijnej wynoszącej 62 % i 21%). Mimo że liczba ukończonych mieszkań na 1 000 mieszkańców w porównaniu z innymi państwami UE jest stosunkowo wysoka, to od 2022 r. podaż mieszkań spada, inwestycje w mieszkalnictwo są najniższe w UE (2,2 % PKB w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 5 %), a całkowita liczba mieszkań na 1 000 mieszkańców jest znacznie poniżej średniej UE (zob. załącznik 16). Warunki mieszkaniowe nadal są trudne, a wskaźniki przeludnienia są wysokie. W KPO jedynie częściowo uwzględniono kwestię niskiej efektywności energetycznej istniejących zasobów mieszkaniowych. Dostępnych jest niewiele mieszkań socjalnych i komunalnych, a wiele osób znajduje się w tzw. „luce czynszowej”: choć ponoszą nadmierne koszty mieszkaniowe w zajmowanym mieszkaniu własnościowym lub wynajmowanym, to pozostają powyżej progów dochodowych uprawniających do dostępu do mieszkań socjalnych i komunalnych. Polska mogłaby więcej inwestować w rozbudowę zasobów mieszkań socjalnych i komunalnych oraz udostępnianie ich większej liczbie grup społecznych i grup osób w trudnej sytuacji (m.in. dotkniętych luką czynszową).

Polska polityka mieszkaniowa jest rozdrobniona. Brakuje koordynacji zarządzania polityką mieszkaniową na szczeblu krajowym i lokalnym (zob. załącznik 16). Nie stworzono całościowego programu monitorowania i analizy zasobów i potrzeb mieszkaniowych, który

pomógłby w analizie konkretnych potrzeb mieszkaniowych i istniejących zasobów (w tym na szczeblu lokalnym). Nie wprowadzono również prawnej definicji przystępnych cenowo mieszkań. Wzmocnienie koordynacji polityki mieszkaniowej na szczeblu krajowym, wdrażanej w perspektywie długoterminowej przy stałym wsparciu politycznym i stabilnych źródłach finansowania, wraz z aktywną lokalną polityką mieszkaniową gmin i wielopoziomym mechanizmem gromadzenia danych, pomogłoby lepiej zaspokoić lokalne potrzeby mieszkaniowe. Korzystne byłoby również zacieśnienie współpracy władz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i sektorem prywatnym oraz wprowadzenie prawnej definicji przystępnych cenowo mieszkań.

Niektóre obowiązujące przepisy skutkują presją inflacyjną na ceny nieruchomości mieszkalnych i hamują rozwój rynku wynajmu. Aktywa finansowe, takie jak akcje, są wyżej opodatkowane i uznawane za bardziej ryzykowne niż inwestycje mieszkaniowe. To z kolei stwarza ryzyko popytu spekulacyjnego i napędza wzrost cen nieruchomości mieszkalnych. Polska mogłaby rozważyć dostosowanie otoczenia podatkowego i odejście od stałych stawek podatku od nieruchomości na rzecz podatku od wartości gruntu lub katastralnego podatku od nieruchomości. Pomogłoby to ograniczyć spekulacyjny popyt inwestycyjny i spowolnić inflację cen nieruchomości mieszkalnych, pozwalając jednocześnie uwzględnić potencjalne skutki dystrybucyjne podatków od wartości. Prywatny rynek wynajmu nie jest wyważony, ponieważ obecne przepisy nie chronią praw właścicieli i najemców. Należy jeszcze bardziej usprawnić wdrażanie istniejących ram regulacyjnych. Polska mogłaby wdrożyć bardziej zrównoważone podejście do praw wynajmujących i bezpieczeństwa najemców, aby wspierać stabilny najem długoterminowy i poprawić egzekwowanie obowiązujących przepisów. Można również usprawnić procedury regulacyjne

w sektorze budowlanym. Długi czas oczekiwania na uzyskanie pozwolenia na budowę w niektórych gminach ogranicza podaż mieszkań (zob. załącznik 16).

Stabsze grupy społeczne napotykają szczególnie bariery w dostępie do mieszkań (m.in. dyskryminację i ograniczenia dostępności). Polityka mieszkaniowa w coraz większym stopniu uwzględnia starzenie się społeczeństwa i potrzebę zapewnienia rozwiązań mieszkaniowych dostępnych dla osób starszych. Jednym z przykładów jest wprowadzenie w 2023 r. umów najmu senioralnego (zob. załącznik 16). Bezdomność nadal stanowi utrzymujące się wyzwanie społeczne. W dużym stopniu ograniczone jest zaangażowanie Polski we wdrażanie programów interwencji skupionych na zapewnieniu mieszkania i ukierunkowanych na potrzeby ludzi, mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu mieszkaniowemu.

Dysproporcje regionalne i terytorialne

W ostatnich dziesięcioleciach Polska poczyniła duże postępy w zmniejszaniu dysproporcji regionalnych, choć nadal istnieją znaczne różnice (zarówno między regionami, jak i między większymi miastami a obszarami wiejskimi). Największe wyzwania wynikają z czynników gospodarczych (zob. sekcja 2), demograficznych, środowiskowych oraz związanych z transformacją energetyczną (zob. sekcja 3) i zarządzaniem. Te dysproporcje regionalne wskazują na potrzebę dalszych precyzyjnych i dobrze zaplanowanych interwencji politycznych i inwestycji na szczeblu zarówno krajowym, jak i regionalnym.

Polska mierzy się z problemem nierównomiernej presji demograficznej, przy czym wschodnia część kraju i obszary wiejskie szczególnie dotkliwie odczuwają

spadek liczby ludności spowodowany migracją wewnętrzną oraz niedostateczny dostęp do usług publicznych. Mniejsze miasta, które w przeszłości służyły jako ośrodki subregionalne lub lokalne, borykają się z coraz większymi trudnościami związanymi ze starzeniem się społeczeństwa, brakiem atrakcyjnych miejsc pracy i drenażem mózgow. Wzmocnienie funkcjonalnej roli małych i średnich miast jako ośrodków usług, zatrudnienia i innowacji dla otaczających je obszarów ma zatem kluczowe znaczenie dla przeciwdziałania spadkowi liczby ludności i utrzymania spójności terytorialnej. W szczególności na obszarach wiejskich do spadku liczby ludności przyczyniają się niezadowalająca dostępność i jakość usług publicznych (zwłaszcza edukacji i opieki zdrowotnej), a także braki w dostępności transportowej, które ograniczają zarówno możliwości gospodarcze, jak i prawo mieszkańców do pozostania. Wschodnie regiony przygraniczne stoją w obliczu dodatkowych wyzwań ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa ze strony sąsiedniej Rosji i Białorusi. Sytuację tę spotęgowała rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie, która pogorszyła i tak już trudną sytuację gospodarczą i demograficzną. Czynniki te sprawiają, że wspomniane regiony są znacznie mniej atrakcyjne dla mieszkańców i inwestorów. Aby to zmienić, ukierunkowane inwestycje publiczne (oparte na strategicznym planowaniu przestrzennym) mogłyby pomóc w rewitalizacji obszarów znajdujących się w trudnej sytuacji. Cyfryzacja usług publicznych, poprawa łączności i rozwijanie umiejętności mieszkańców w zakresie narzędzi cyfrowych podniosłyby również poziom życia i atrakcyjność tych społeczności.

Władze regionalne są aktywnie zaangażowane we wdrażanie finansowania unijnego. Polska stosuje mieszany system zarządzania funduszami polityki spójności. Jeden organ centralny zarządza programami krajowymi i wieloregionalnymi, na które

przeznaczono 56 % wszystkich funduszy, a 16 władz regionalnych zarządza programami regionalnymi, na które przeznaczono pozostałe 44 % środków. Utrzymujące się w wielu sektorach (tj. innowacyjności, edukacji i opieki zdrowotnej) dysproporcje między regionami wskazują na zróżnicowane zdolności władz regionalnych do skutecznego planowania i inwestowania dostępnych środków oraz do wdrażania zmian niezbędnych do wyeliminowania tych dysproporcji. Wzmocnienie zdolności regionalnych (zarówno w zakresie planowania strategicznego, jak i realizacji działań) mogłoby umożliwić skuteczniejsze reagowanie na priorytety lokalne i subregionalne.

System emerytalny i aktywne starzenie się

Pogarszająca się adekwatność świadczeń emerytalnych stwarza znaczne ryzyko ubóstwa osób starszych oraz zwiększenia wydatków budżetowych. W 2025 r. Polska otrzymała zalecenie krajowe mające na celu zapewnienie adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych i wzmocnienie stabilności systemu emerytalnego (w tym przez wprowadzenie środków dotyczących rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i zreformowanie preferencyjnych systemów emerytalnych), ale poczyniła niewielkie postępy w realizacji tego zalecenia. Stosunek średniej emerytury brutto do średniego wynagrodzenia zmniejszył się z 66 % w 2005 r. do 55 % w 2024 r. ⁽²⁾, a w nadchodzących latach spadać będzie jeszcze szybciej ⁽³⁾. Średnia emerytura

⁽²⁾ Główny Urząd Statystyczny, 2025, *Emerytury i renty w 2024 r.*, Warszawa.

⁽³⁾ Komisja Europejska, *Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa, 2024 r. Przewidywania gospodarcze i budżetowe dla państw członkowskich UE (na lata 2022–2070)*.

kobiet wynosi około dwóch trzecich emerytury mężczyzn ⁽⁴⁾. W 2024 r. wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lat wyniósł 59 % (UE: 65,2 %). Szczególnie niski wskaźnik zatrudnienia kobiet (48,3 % w porównaniu z 59,4 % w UE) odzwierciedla ich niższy ustawowy wiek emerytalny. Rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę pozostaje bliski progowi ustawowemu (w 2024 r. było to średnio 65,1 lat w przypadku mężczyzn i 60,6 lat w przypadku kobiet) i od kilku lat utrzymuje się na stałym poziomie pomimo środków z zakresu polityki ⁽⁵⁾.

Osoby zatrudnione na podstawie niestandardowych umów o pracę są narażone na znaczne ryzyko niewystarczającego zakresu świadczeń emerytalnych. Osoby samozatrudnione, które płacą minimalne składki ⁽⁶⁾, i osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych są narażone na niskie emerytury z powszechnego systemu emerytalnego. Szacuje się, że osoby, które rozpoczęły działalność zawodową po 1998 r., nie zdołają zgromadzić kapitału emerytalnego wystarczającego do uzyskania emerytury minimalnej ⁽⁷⁾. Deficyt ten będzie więc musiał zostać pokryty z budżetu państwa ⁽⁸⁾. W latach 2015–2024 liczba osób samozatrudnionych

⁽⁴⁾ Główny Urząd Statystyczny, 2025, *Emerytury i renty w 2024 r.*, Warszawa.

⁽⁵⁾ Według danych podatkowych z 2024 r. z ulgi w ramach PIT-0 skorzystało ponad 157 000 seniorów. Stanowiło to 2 % emerytów.

⁽⁶⁾ 99,18 % osób samozatrudnionych w analizowanej próbie nie zadeklarowało podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne wyższej niż minimalna (tj. 60 % przewidywanego średniego wynagrodzenia w gospodarce).

⁽⁷⁾ Petelczyc, J. i Lasocki, T., 2024, *Dobrowolne ubóstwo. O konsekwencjach dobrowolnego ZUS dla samozatrudnionych*, Polska Sieć Ekonomii, <https://www.zus.pl/-/dobrowolne-ub%C3%B3stwo-o-konsekwencjach-dobrowolnego-zus-dla-samozatrudnionych-raport>.

⁽⁸⁾ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst ujednolicony: Dz. U. z 2025 r. poz. 1749).

wzrosła o ponad 40 %⁽⁹⁾, co można również wyjaśnić znaczną różnicą klina podatkowego między dochodami z działalności gospodarczej a dochodami z zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę (zob. sekcja 4). Do 2040 r. 50 % emerytów może otrzymywać świadczenie emerytalne równe ustawowemu minimum⁽¹⁰⁾. Polska zapewnia rocznie dwa dodatkowe świadczenia jednorazowe w celu zrekompensowania utraty adekwatności systemu emerytalnego. Z powodu obecnych tendencji demograficznych wzrośnie potrzeba dodatkowych wydatków w celu złagodzenia spadku stopy zastąpienia, co może zagrozić stabilności systemu emerytalnego. Jeżeli obecna stopa świadczeń emerytalnych (czyli średnia wysokość świadczenia jako odsetek średniego wynagrodzenia) zostanie utrzymana, przewiduje się, że wydatki na emerytury wzrosną o 2,5 punktu procentowego PKB do 2045 r.⁽¹¹⁾. Dodatkowe emerytury odgrywają jedynie ograniczoną rolę w zapewnianiu dochodów emerytalnych, a wartość aktywów finansowych ulokowanych w dobrowolnych programach emerytalnych pozostaje niewielka (zob. załącznik 2).

Polski system emerytalny jest rozdrobniony i obejmuje specjalne systemy dla niektórych zawodów. Największy specjalny system emerytalny (system KRUS⁽¹²⁾) jest przeznaczony dla rolników. Otrzymuje znaczne dotacje z budżetu państwa (około 0,7 % PKB w 2025 r.)⁽¹³⁾, ponieważ składki wpłacane przez rolników pokrywają mniej niż 10 %

⁽⁹⁾ Nie obejmuje to osób samozatrudnionych w rolnictwie.

⁽¹⁰⁾ Malec, M. i Tyrowicz, J., 2017, *Starzenie się ludności. Rynek pracy i finanse publiczne*, Komisja Europejska.

⁽¹¹⁾ Komisja Europejska, *Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa, 2024 r. Przewidywania gospodarcze i budżetowe dla państw członkowskich UE (na lata 2022–2070)*.

⁽¹²⁾ Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

⁽¹³⁾ W ustawie budżetowej na rok 2026 na ten cel zaplanowano 0,66 % PKB.

kwoty świadczeń (w porównaniu z około 80 % w powszechnym systemie emerytalnym)⁽¹⁴⁾. W sektorze rolnym zaszły istotne zmiany – m.in. odpływ ludności i zmiana struktury gospodarstw, która doprowadziła do wzrostu ich wydajności⁽¹⁵⁾. System KRUS pozostał jednak niezmienny. Składki na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia działalności rolniczej na dużą skalę nie rosły wraz ze wzrostem dochodów rolników⁽¹⁶⁾. Przepisy regulujące obliczanie wysokości kapitału emerytalnego przenieszonego z systemu KRUS do ogólnego systemu ZUS nie zachęcają rolników do przejścia do powszechnego systemu emerytalnego. Inne specjalne systemy emerytalno-rentowe są przeznaczone dla służb mundurowych oraz sędziów i prokuratorów. Systemy te zapewniają wyższe świadczenia emerytalne i możliwość przejścia na emeryturę wcześniej niż w przypadku powszechnego systemu emerytalnego (ZUS). Nie są one powiązane ze składkami, a zatem opierają się na dotacjach z budżetu państwa (1 % PKB w 2025 r.)⁽¹⁷⁾.

Opieka zdrowotna i długoterminowa

Nieźrównoważone finansowanie i nierówny dostęp do usług to główne

⁽¹⁴⁾ ZUS, 2025, *Podsumowanie sytuacji finansowej Funduszu Ubezpieczeń Społecznych po trzech kwartałach 2025 r.*, <https://www.zus.pl/o-zus/dla-mediow/analizy-i-raporty>.

⁽¹⁵⁾ W latach 2012–2022 łączna produktywność czynników produkcji w sektorze rolnictwa rosła w UE w sposób umiarkowany i stały, zwiększając się o około 9 %. Natomiast Polska odnotowała w tym okresie wzrost o 25 %.

⁽¹⁶⁾ Stopa zastąpienia w programie KRUS wynosi około 29 %.

⁽¹⁷⁾ W odniesieniu do obliczeń, które dotyczą wydatków budżetowych wchodzących w zakres kompetencji Ministerstwa Obrony, Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, zob. dane za 2025 r.

wyzwania dla systemu opieki zdrowotnej. W ostatnich latach wydatki na opiekę zdrowotną znacznie wzrosły, ale pozostają poniżej średniej unijnej. W Polsce poziom finansowania osiągnął w 2023 r. 7,1 % PKB⁽¹⁸⁾, a średnia unijna wynosiła prawie 10 %. Udział budżetu państwa w finansowaniu systemu opieki zdrowotnej rośnie, ponieważ składki na ubezpieczenie zdrowotne są niewystarczające do pokrycia wydatków⁽¹⁹⁾, co stwarza ryzyko niestabilności finansów publicznych. Zwiększone wydatki nie poprawiły jednak dostępności tego systemu, przede wszystkim z powodu braku efektywnej alokacji zasobów. Dostęp do usług opieki zdrowotnej w Polsce jest nierówny, głównie ze względu na niedobory pracowników ochrony zdrowia (zwłaszcza w mniejszych powiatach i na obszarach wiejskich)⁽²⁰⁾. W ostatnich latach znacznie wzrósł stosunek liczby lekarzy do liczby mieszkańców, ale nadal utrzymuje się poniżej średniej unijnej (3,9 w porównaniu z 4,3 na 1 000 mieszkańców). Niedawne zmiany w przepisach regulujących ustalanie minimalnego wynagrodzenia pracowników podmiotów leczniczych znacznie zwiększyły wynagrodzenia w tym sektorze⁽²¹⁾. Pomimo działań podjętych w ramach KPO system nadal wspiera leczenie szpitalne kosztem podstawowej i ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. Stosunek liczby łóżek szpitalnych do liczby mieszkańców utrzymuje się powyżej średniej unijnej (5,6 w porównaniu z 4,4 na 1 000 mieszkańców w 2023 r.). Wydatki na profilaktykę zdrowotną w 2023 r. w Polsce należały do najniższych w UE i wyniosły jedynie 1,7 % całkowitych

wydatków na opiekę zdrowotną. Niedawne działania rządu i władz lokalnych mające na celu ograniczenie sprzedaży alkoholu i podniesienie akcyzy na wyroby tytoniowe i nikotynowe stanowiły kroki we właściwym kierunku. Brak specjalnego strumienia finansowania przeznaczonego na działania profilaktyczne uniemożliwia jednak zapewnienie spójnego podejścia na różnych szczeblach administracyjnych i w różnych instytucjach. Programy profilaktyczne często mają charakter krótkoterminowy i są realizowane w oparciu o projekty, co utrudnia osiągnięcie trwałych rezultatów⁽²²⁾ (zob. załącznik 15).

Usługi opieki długoterminowej nie są na tyle rozwinięte, by sprostać rosnącym wyzwaniom demograficznym – wyraźnie preferowana jest opieka rezydencjalna, a w Polsce problemem jest przystępność cenowa tych usług. W 2022 r. wydatki publiczne na opiekę długoterminową były niskie (0,5 % PKB w porównaniu z 1,7 % w UE)⁽²³⁾, a większość z nich przeznaczono na opiekę rezydencjalną (65,4 % w Polsce w porównaniu z 46,2 % w UE)⁽²⁴⁾. Programy wsparcia gmin mające na celu rozwój opieki środowiskowej, takie jak „Opieka 75+”, pozostają niedofinansowane. Nowo utworzone placówki opieki dziennej, takie jak Dzielne Domy Pomocy i Dzielne Domy Opieki Medycznej (DDOM), są w dużym stopniu uzależnione od wsparcia UE opartego na projektach, a zatem brakuje im długoterminowego stabilnego finansowania. Postęp w ustanawianiu standardów opieki domowej jest opóźniony. W 2024 r. liczba pracowników opieki długoterminowej na 100 osób

(18) Główny Urząd Statystyczny, 2025, *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2024 r.*, Warszawa i Kraków, s. 191.

(19) Dziesięć lat temu składki na ubezpieczenie zdrowotne i inne dochody Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ) nie pochodzące z dotacji pokrywały 97 % jego wydatków. W 2024 r. pokryły one jedynie 84 % jego wydatków.

(20) OECD, Profil systemu ochrony zdrowia 2025: Polska.

(21) Instytut Spraw Publicznych, 2024, *Luka finansowa systemu ochrony zdrowia w Polsce*, Warszawa, s. 5.

(22) SGH Think Tank dla ochrony zdrowia, 2026, *Nowa architektura finansowania ochrony zdrowia w Polsce*, Warszawa, s. 47.

(23) Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r.: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_pl.

(24) Badanie aktywności ekonomicznej ludności w UE.

Postępy w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju

Polska poczyniła postępy w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju (SDG) związanych ze stabilnością makroekonomiczną (SDG nr 8, 16 i 17), konkurencyjnością (SDG nr 4, 8 i 9) i sprawiedliwością społeczną (SDG nr 1, 3, 4, 5, 7, 8 i 10) oraz niektórych SDG związanych ze zrównoważonym rozwojem (SDG nr 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14 i 15).

Polska osiąga wyniki powyżej średniej unijnej w realizacji SDG nr 1 („Koniec z ubóstwem”), SDG nr 4 („Dobra jakość edukacji”), SDG nr 10 („Mniej nierówności”), SDG nr 11 („Zrównoważone miasta i społeczności”), SDG nr 15 („Życie na lądzie”), SDG nr 16 („Pokój i bezpieczeństwo osobiste”) i SDG nr 17 („Partnerstwa na rzecz celów”). Jej wyniki pogarszają się jednak w przypadku niektórych zadań w ramach SDG nr 2 („Zero głodu”), który obejmuje wskaźniki dotyczące niedożywienia, zrównoważonej produkcji rolnej i wpływu rolnictwa na środowisko.

w wieku co najmniej 65 lat była bardzo niska (0,4 w Polsce w porównaniu z 3,3 w UE). Świadczy to o utrzymującym się ogólnym uzależnieniu od opieki nieformalnej. Trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o koordynacji opieki długoterminowej i wprowadzeniu bonu senioralnego, który ma wspierać opiekunów rodzinnych i ograniczyć zatrudnienie nieformalne. Wsparcie osób starszych o umiarkowanych i znacznych potrzebach opiekuńczych w ramach publicznej ochrony socjalnej jest ograniczone, przez co wydatki własne gospodarstw domowych są wyższe od średniej unijnej ⁽²⁵⁾ (załącznik 12).

Unijne instrumenty finansowania zapewniają Polsce znaczne zasoby. Wspierają inwestycje i reformy strukturalne mające na celu zwiększenie konkurencyjności i zrównoważenia środowiskowego, podnoszenie umiejętności oraz zwiększenie sprawiedliwości społecznej i bezpieczeństwa. Zasoby te pomagają też Polsce stawiać czoła wyzwaniom wskazanym w zaleceniach krajowych. Do kluczowych instrumentów należą Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (zob. ramka 3) oraz fundusze polityki spójności (zob. ramka 2). Ponadto wspólna polityka rolna

(WPR) zapewnia Polsce wkład UE w wysokości 22,1 mld EUR w ramach planu strategicznego WPR na lata 2023–2027 ⁽²⁶⁾. Kolejne 560,5 mln EUR pochodzi łącznie z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (IZGW) oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW). Inne programy unijne również wspierają konkurencyjność w Polsce, na przykład poprzez otwarte zaproszenia do składania wniosków w ramach programu „Horyzont Europa” i instrumentu „Łącząc Europę”.

⁽²⁵⁾ OECD <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/ageing-and-long-term-care/social-protection-for-older-people-with-ltc-needs.html>.

⁽²⁶⁾ Przegląd formalnie zatwierdzonej polskiej strategii wdrażania wspólnej polityki rolnej UE na szczeblu krajowym jest dostępny pod adresem: https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/poland_pl.

Finansowanie w ramach polityki spójności UE wspiera wysiłki Polski na rzecz zwiększenia konkurencyjności, zrównoważenia środowiskowego, umiejętności i sprawiedliwości społecznej. W okresie programowania 2021–2027 z funduszy polityki spójności UE ⁽²⁷⁾ Polska otrzymuje 75,46 mld EUR (co w połączeniu ze współfinansowaniem krajowym daje kwotę 90,48 mld EUR) – środki te odpowiadają niemal 9% PKB Polski w 2024 r.²⁸ Sprawia to, że polityka spójności jest jednym z głównych źródeł inwestycji publicznych w tym kraju. Według stanu na marzec 2026 r. wartość wybranych projektów odpowiadała 66,4% całkowitej kwoty alokacji, a dodatkowe zaproszenia do składania projektów są już w przygotowaniu.

- **Innowacje, otoczenie działalności gospodarczej i wydajność:** 12,2 mld EUR przeznaczono na badania naukowe, innowacje i konkurencyjność MŚP. W ramach wybranych projektów wsparto już ponad 32 000 przedsiębiorstw (w tym prawie 6 500 MŚP), a także współpracę między światem nauki a biznesem (w projektach realizowanych wspólnie z przedsiębiorstwami uczestniczy ponad 100 instytucji badawczych). Oprócz przedsiębiorstw wsparcie w postaci finansowania otrzymują strategiczne ośrodki innowacji, które zapewniają doradztwo, wsparcie analityczne oraz pomoc w przyspieszaniu rozwoju przedsiębiorstw typu start-up.
- **Dekarbonizacja, przystępność cenowa i zrównoważoność:** na zieloną transformację przeznaczono 28,8 mld EUR, z czego 11,9 mld EUR – na zrównoważony transport. Projekty w ramach tego celu polityki przyczynią się m.in. do zwiększenia mocy wytwórczej energii ze źródeł odnawialnych o 4 269 MW; zwiększenia zdolności recyklingu odpadów o 92 260 ton rocznie oraz zapewnienia nowych lub zmodernizowanych przepustowości oczyszczania ścieków na poziomie odpowiadającym ponad 2 mln RLM (równoważnej liczby mieszkańców) a tym samym – do poprawy ochrony środowiska i zwiększenia odporności na zmianę klimatu.
- **Umiejętności, wysokiej jakości miejsca pracy i sprawiedliwość społeczna:** w ramach EFS+ przeznaczono 2,1 mld EUR na włączające kształcenie i szkolenie, 1,38 mld EUR na uczenie się przez całe życie oraz 729 mln EUR na systemy kształcenia i szkolenia. Fundusz interweniuje również w obszarach takich jak aktywne włączenie społeczne i środki przeciwdziałania pogłębianiu deprivacji materialnej (1,7 mld EUR), opieka zdrowotna (w tym usługi opieki długoterminowej dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami) (1,88 mld EUR) oraz dostęp do zatrudnienia (1,69 mld EUR). Ponadto, w celu zniwelowania luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami, wsparcie otrzyma 100 000 nowych placówek opieki nad dziećmi.
- **Transformacja cyfrowa:** na Program Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy na lata 2021–2027 przeznaczono 1,99 mld EUR. Program obejmuje wsparcie e-usług publicznych, cyberbezpieczeństwa i umiejętności cyfrowych, a także podłączenie prawie 46 000 mieszkań i ponad 5 000 przedsiębiorstw do sieci szerokopasmowych i sieci o bardzo dużej przepustowości.

W przeglądzie śródkresowym ⁽²⁹⁾ zwiększono wkład polityki spójności w realizację nowych priorytetów strategicznych przez przekierowanie kwoty 8,05 mld EUR. Ponad 78% tych przekierowanych środków ma wesprzeć potencjał obronny (w szczególności mobilność wojskową), a także zdolności przemysłowe w celu wspierania zdolności obronnych i zdolności podwójnego zastosowania. Przegląd śródkresowy przyczyni się do dalszej poprawy konkurencyjności dzięki wspieraniu rozwoju i produkcji technologii krytycznych w ramach Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) (na ten cel przeznaczono 12% przekierowanych środków). Przekierowane środki posłużą również do wsparcia realizacji szeregu innych priorytetów, takich jak m.in. odporność wodna i zrównoważona gospodarka wodna, przystępne cenowo mieszkania, zrównoważona energia i bezpieczeństwo energetyczne.

proces oceny wymagany na podstawie art. 18 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, który ma na celu ocenę realizacji programu oraz, w razie potrzeby, zaproponowanie dostosowań w celu poprawy wykonania programu, zapewnienia jego ciągłej adekwatności w świetle nowych i pojawiających się potrzeb oraz utrzymanie spójności z innymi politykami UE.

Ramka 3: **Najważniejsze osiągnięcia RRF**

W polskim planie odbudowy i zwiększania odporności (KPO) przewidziano łączną pulę środków finansowych w wysokości **54,7 mld EUR** (odpowiadającą **8 % PKB**) na wsparcie reform i inwestycji, które przyczyniają się do transformacji ekologicznej i cyfrowej, wzmacniają odporność gospodarczą i pomagają sprostać długotrwałym wyzwaniom strukturalnym określonym w ramach europejskiego semestru.

Do 2 czerwca 2026 r. Polsce wypłacono **34,15 mld EUR** (około **62 % całkowitej kwoty alokacji**) po osiągnięciu w zadowalający sposób 166 kamieni milowych i wartości docelowych (w tym 19,7 mld EUR w formie pożyczek). Realizacja KPO stale trwa i rośnie liczba wdrożonych reform i inwestycji przynoszących wymierne efekty w terenie.

Najważniejsze elementy i wpływ KPO:

- **przyspieszenie wdrażania energii ze źródeł odnawialnych:** poczyniono znaczne inwestycje w bardziej przystępną cenowo i czystą energię, a dalekosiężne reformy umożliwiają szybsze wdrażanie odnawialnych źródeł energii (w szczególności lądowych turbin wiatrowych). Do sieci podłączono już 38,9 GW mocy z odnawialnych źródeł energii, co oznacza, że znacznie przekroczono cel 30 GW do 2026 r.;
- **zwiększenie konkurencyjności i odporności polskiej gospodarki:** połączenie reform ukierunkowanych na zmniejszenie obciążeń regulacyjnych i administracyjnych dla przedsiębiorstw (cyfryzacja procedur administracyjnych, ograniczenie stosowania procedur dwuinstancyjnych itp.), wsparcie transformacji cyfrowej i ekologicznej MŚP i innych przedsiębiorstw oraz poprawa funkcjonowania ekosystemu innowacji (przez budowę ponad 50 laboratoriów badawczych i inwestowanie w technologie wspierające gospodarkę o obiegu zamkniętym);
- **zwiększenie uczestnictwa rodziców w rynku pracy:** budowa, renowacja lub dostosowanie **1 060 placówek** (żłobków, klubów dziecięcych) opieki nad dziećmi w wieku poniżej trzech lat; zwiększenie uczestnictwa opiekunów w rynku pracy (dzięki usprawnieniu **usług opieki długoterminowej**);
- **poprawa skuteczności publicznych służb zatrudnienia:** reformy i inwestycje (przeszkolenie 50 % pracowników tych służb w zakresie nowych i udoskonalonych procedur oraz utworzenie 120 branżowych centrów umiejętności) przyczyniają się do lepszego dopasowania umiejętności i kwalifikacji do wymogów rynku pracy, a także do zmniejszenia bezrobocia;
- **efektywność energetyczna budynków:** oczekiwane zmniejszenie zużycia energii pierwotnej dzięki KPO wyniesie **4,2 TWh** rocznie (co odpowiada średniemu zużyciu **280 000 gospodarstw domowych**) dzięki reformom w zakresie efektywności energetycznej ukierunkowanym na gospodarstwa domowe (np. za pośrednictwem programu priorytetowego „Czyste powietrze”) i przedsiębiorstwa, realizowanym łącznie z inwestycjami mającymi na celu poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenie energochłonności budynków, jak również instalacji przemysłowych i produkcyjnych przedsiębiorstw;
- **transformacja cyfrowa w obszarze edukacji:** **ponad 15 000 szkół** zostanie wyposażonych w infrastrukturę cyfrową i sprzęt cyfrowy dzięki wdrożeniu kompleksowych reform, na podstawie których realizowany będzie Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych i wprowadzone zostaną wiążące normy regulujące wyposażenie szkół w infrastrukturę cyfrową;
- **modernizacja infrastruktury ochrony zdrowia:** w oparciu o reformy ustanawiające Krajowe Sieci Onkologiczne i Krajowe Sieci Kardiologiczne zmodernizowanych zostanie **ponad 120 szpitali** (w których znajdują się centra opieki wysokospecjalistycznej);
- **zwiększenie zasięgu przystępnych cenowo, szybkich usług szerokopasmowych wysokiej jakości:** rozszerzenie dostępu do szybkich sieci szerokopasmowych na **ponad 400 000 gospodarstw domowych** na obszarach o niedostatecznym zasięgu sieci, co umożliwią reformy usuwające bariery prawne dla inwestycji w sieci szerokopasmowe i dostosowujące przepisy krajowe do wspólnego unijnego zestawu narzędzi na rzecz łączności;
- **transport bezemisyjny:** upowszechnienie usług czystego transportu publicznego dzięki nabyciu **88 tramwajów** na potrzeby miejskiego transportu publicznego i co najmniej **77 jednostek taboru kolejowego** do obsługi przewozów regionalnych.

INNOWACJE, OTOCZENIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ I WYDAJNOŚĆ

W 2025 r. Polska otrzymała zalecenia krajowe dotyczące uproszczenia regulacji, usprawnienia i stabilizacji narzędzi regulacyjnych, ograniczenia obciążeń administracyjnych spoczywających na przedsiębiorstwach, zachęcania do konkurencji w procedurach udzielania zamówień publicznych, wzmocnienia powiązań między nauką a biznesem, unowocześnienia publicznego systemu badań naukowych i ukierunkowania polityki gospodarczej na innowacje. Wdrożono szereg działań koncentrujących się na uproszczeniu regulacji i na cyfryzacji procedur administracyjnych. Nadal istnieją jednak wyzwania, zwłaszcza w zakresie wprowadzania na rynek innowacji będących wynikiem badań naukowych oraz efektywnego wykorzystania technologii cyfrowych w sektorach publicznym i prywatnym.

Od pomysłów po wzrost gospodarczy – wzmacnianie polskiego ekosystemu innowacji

Polska zintensyfikowała wysiłki, aby pobudzić prywatne inwestycje w badania, rozwój i innowacje, m.in. przez zwiększenie wydatków publicznych, ale wpływ tych działań pozostaje niewystarczający. W 2025 r. Polska otrzymała zalecenie krajowe, aby ukierunkować inwestycyjną politykę gospodarczą na innowacje. Od tego czasu, oprócz istniejących bodźców podatkowych, Polska kieruje na innowacje w przedsiębiorstwach duży strumień finansowania, zarówno z polityki spójności (w szczególności z programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki),

jak i z funduszy krajowych (takich jak program „Innovate Poland” uruchomiony w IV kw. 2025 r.). Choć w ostatnich latach wydatki przedsiębiorstw (zarówno przedsiębiorstw ogółem, jak i MŚP) na badania i rozwój w Polsce znacznie wzrosły, ich poziom nadal jest znacznie niższy od średniej unijnej (zob. załącznik 4). Pomimo stałego wzrostu gospodarczego i silnej bazy przemysłowej polskie przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP, inwestują mniej w nowe produkty lub usługi, co skutkuje niskim poziomem eksportu zaawansowanych technologii i niewielką liczbą innowacji wprowadzanych na rynek (zob. załącznik 6). Wydatki na badania i rozwój rosną, ale nie przekładają się skutecznie na innowacje gotowe do wprowadzenia na rynek. Polskie przedsiębiorstwa nie są dostatecznie zintegrowane z łańcuchami innowacji o wysokiej wartości.

Finansowanie publiczne nie jest wystarczająco strategicznie wykorzystywane do mobilizacji prywatnych wydatków na badania, rozwój i innowacje, w tym przez koncentrowanie się na wybranych obszarach specjalizacji. Skala różnic między regionami Polski wskazuje na potrzebę wprowadzenia rozwiązań ukierunkowanych na poszczególne regiony, aby zapewnić efekty mnożnikowe. Dotyczy to w szczególności regionów Polski Wschodniej oraz mniejszych regionów Polski Zachodniej. Strategie inteligentnej specjalizacji w tych regionach często nie są w wystarczającym stopniu osadzone w specyfice regionalnej i wymagałyby dostosowania, aby zwiększyć konkurencyjność regionalną (szczegóły w załączniku 18). Wsparcie publiczne jest często rozproszone między różne instrumenty i priorytety, co utrudnia dostęp

do niego i nie mobilizuje w wystarczającym stopniu inwestycji prywatnych ogółem, a inwestycji w innowacje w szczególności⁽³⁰⁾. Instytucje pośredniczące w otoczeniu działalności gospodarczej – takie jak inkubatory, klastry, fundusze venture capital i punkty kontaktowe – mogłyby być w większym stopniu włączane do ekosystemów innowacji, aby oferować wsparcie lepiej dopasowane do potrzeb, wzmacniać powiązania między nauką a biznesem, zwiększać ukierunkowanie na inteligentne specjalizacje i innowacje, a także wspierać tworzenie sieci kontaktów i efekty mnożnikowe; zob. również załącznik 5)⁽³¹⁾.

Liczba przedsiębiorstw typu start-up i scale-up oraz „jednoróżców” rośnie, ale pozostaje niewielka w stosunku do rozmiaru polskiej gospodarki. Przedsiębiorstwa typu start-up napotykają trudności w dostępie do wsparcia rozwoju działalności, zwłaszcza jeśli chodzi o finansowanie, ale także dostępność kompetencji kierowniczych (zob. załącznik 4). Ogranicza to liczbę liderów wzrostu prowadzących gospodarkę w kierunku konkurencyjności w większym stopniu opartej na innowacjach. Polska opracowuje strategię rozwoju ekosystemu przedsiębiorstw typu start-up do 2035 r., która mogłaby poprawić ramy regulacyjne, dostęp do finansowania oraz możliwości wejścia na rynki międzynarodowe. Jedną z zainicjowanych już zmian legislacyjnych jest wprowadzenie Kwalifikowanego Funduszu Inwestycyjnego, którego celem jest ułatwienie rozwoju kapitału wysokiego ryzyka. Aby dalej rozwijać ten ekosystem w przyszłości, można by rozważyć

⁽³⁰⁾ Kłosiewicz-Górecka, U., Rozbicka, I., Szymańska, A., Wincewicz-Price, A. i Zybortowicz, K. (2025), *Aktywność inwestycyjna polskich firm – skala i bariery*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

⁽³¹⁾ Kogut-Jaworska, M. i Ociepa-Kicińska, E. (2023), *Do Regional Smart Specialization Strategies Affect Innovation in Enterprises?* [Czy regionalne strategie inteligentnej specjalizacji wpływają na innowacje w przedsiębiorstwach?], Sustainability.

wzmocnienie rynku finansowania na wczesnym etapie rozwoju (kapitał zaangażowany lub kapitał wysokiego ryzyka), wspieranie tworzenia przedsiębiorstw typu start-up w jednostkach naukowych oraz rozwijanie zdolności założycieli przedsiębiorstw typu start-up do współpracy z inwestorami.

Poprawiły się infrastruktura badawcza i ramy regulacyjne, ale nadal istnieją poważne bariery utrudniające komercjalizację wyników badań naukowych, co ogranicza pełne wykorzystanie potencjału innowacyjnego. Rośnie liczba publiczno-prywatnych projektów badawczych, wspólnych publikacji, zgłoszeń patentowych i naukowców zatrudnionych przez przedsiębiorstwa, jednak postępy są nadal nierównomierne, a ich poziom jest znacznie niższy od średniej unijnej (zob. załącznik 4). Główne wyzwania obejmują niedofinansowany i rozdrobniony ekosystem transferu technologii, brak skutecznego wsparcia współpracy między biznesem a nauką (m.in. przez motywowanie przedsiębiorstw do pozyskiwania innowacji z badań naukowych), system oceny badań naukowych, który nie zachęca w pełni do komercjalizacji i jej nie nagradza, oraz ograniczoną atrakcyjność i konkurencyjność systemu karier naukowych.

Niezbędne jest dalsze zacieśnianie współpracy między nauką a biznesem na szczeblu krajowym i regionalnym. Dalsza profesjonalizacja i budowanie zdolności uczelnianych centrów transferu technologii i spółek transferu wiedzy, a także ich organizacji zrzeszających, mają kluczowe znaczenie dla zwiększenia ich roli i wykazu projektów, które osiągnęły gotowość inwestycyjną, będących wynikiem badań naukowych. Fundusze polityki spójności obejmują działania służące wspieraniu komercjalizacji wyników badań naukowych. Ich skuteczne wdrażanie powinno dodatkowo przyczynić się do osiągnięcia postępów w tym

zakresie w Polsce. Godnym uwagi przykładem jest uruchomiony w 2025 r. projekt „Science4Business – Nauka dla biznesu”, finansowany ze środków programu „Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021–2027”, mający na celu zwiększenie skuteczności działań centrów transferu technologii i uczelnianych spółek transferu wiedzy, które mają kluczowe znaczenie dla tworzenia przedsiębiorstw typu start-up i spin-off. Położenie większego nacisku na komercjalizację wyników badań jako kryterium kwalifikacji projektów finansowanych z instrumentów wsparcia publicznego, m.in. przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) oraz Fundację na rzecz Nauki Polskiej (FNP), jeszcze bardziej zmniejszyłoby lukę między badaniami a ich komercyjnym zastosowaniem. Na szczeblu regionalnym wspieranie ekosystemu transferu technologii mogłoby obejmować tworzenie ustrukturyzowanych platform współpracy łączących MŚP, uniwersytety i parki technologiczne w celu wspierania badań stosowanych i rozwoju, tworzenia prototypów i transferu technologii. Polska zainicjowała szereg działań, jednak wiele z nich wciąż jest na wczesnym etapie realizacji, przez co ich wpływ jest ograniczony. Godne uwagi środki (przyjęte w kontekście zalecenia krajowego z 2025 r. dotyczącego wzmocnienia powiązań między nauką a biznesem) obejmują ustanowienie nowych przepisów dotyczących Rady ds. Innowacyjności, utworzenie zespołu ekspertów ds. wzmocnienia transferu wyników badań naukowych do gospodarki, rozpoczęcie kompleksowej oceny skuteczności systemu wsparcia współpracy między nauką a biznesem oraz opracowanie strategii rozwoju ekosystemu przedsiębiorstw typu start-up do 2035 r. (zob. załącznik 4). Zalecenia zawarte w tych dokumentach strategicznych oraz opinie ekspertów mogą wzmocnić powiązania między nauką a biznesem, jeśli zostaną przełożone na konkretne zmiany legislacyjne i instytucjonalne.

Dalsze postępy w trwającym przeglądzie systemu oceny akademickiej są niezbędne do wspierania kultury przedsiębiorczości wśród naukowców i w środowiskach akademickich. W 2025 r. Polska otrzymała zalecenie krajowe, w którym podkreślono potrzebę stworzenia zachęt dla naukowców do współpracy z sektorem prywatnym. Przegląd jest konieczny, ponieważ publiczne instytucje badawcze nadal nie doceniają powiązań z przedsiębiorstwami i rynkiem. Reformy szkolnictwa wyższego – w tym reformy w ramach Konstytucji dla Nauki (2018 r.), która zapoczątkowała Inicjatywę Doskonałości – Uczelnia Badawcza (IDUB), oraz przyjęcie dokumentu strategicznego „Polityka Naukowa Państwa” (2022 r.) (zob. załącznik 4) – nie rozwiązały tego problemu w wystarczającym stopniu. Kluczowym niedociągnięciem obecnych ram pozostaje przedkładanie publikacji nad zastosowania praktyczne.

Unowocześnienie publicznego systemu badań naukowych i podniesienie atrakcyjności kariery naukowej (zgodnie z zaleceniami krajowymi z 2025 r.), wymagają dodatkowych środków z zakresu polityki. Liczba doktorantów na 1 000 mieszkańców oraz liczba naukowców na 1 000 pracowników sektora publicznego nadal są niewielkie i nie przekraczają średniej unijnej (zob. załącznik 4). Wskazuje to na wyzwania strukturalne związane z atrakcyjnością ścieżki kariery naukowej, zwłaszcza w porównaniu z ofertami zatrudnienia w przemyśle lub za granicą. Polski KPO obejmuje wdrażane już inwestycje w infrastrukturę badawczą i analityczną. Konieczne są jednak dalsze środki, aby zapewnić ich trwały wpływ na system badawczy. Ustanowienie solidnego i atrakcyjnego systemu kariery naukowej mogłoby obejmować oferowanie konkurencyjnych wynagrodzeń doktorantom i naukowcom ze stopniem doktora, zapewnienie przejrzystych ścieżek prowadzących do stabilnego zatrudnienia oraz zwiększenie bezpieczeństwa zatrudnienia.

Cyfryzacja: czynnik sprzyjający innowacjom, wzrostowi gospodarczemu i wydajności

Polska poczyniła postępy w zakresie cyfryzacji usług publicznych, ale nadal istnieją wyzwania związane z ich dostępnością dla obywateli i przedsiębiorstw, a także z interoperacyjnością systemów państwowych. Ostatnio wprowadzono pewne usprawnienia dzięki inwestycjom w ramach KPO (takie jak środki z zakresu e-usług publicznych i rozwiązań IT usprawniających funkcjonowanie administracji publicznej oraz zwiększenie skali zastosowań rozwiązań cyfrowych w sferze publicznej, gospodarce i społeczeństwie). Polska plasuje się jednak poniżej średniej UE pod względem dostępności cyfrowych usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorstw, a także transgranicznego dostępu do takich usług (Polska osiąga wyniki 71, 85 i 50, a średnia unijna wynosi, odpowiednio 82, 86 i 71). Ponadto niski poziom interoperacyjności i wymiany danych w systemach państwowych osłabia potencjał zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw (zgodnie z zaleceniami krajowymi z 2025 r.). Można podjąć dalsze istotne kroki z zakresu cyfryzacji sektorów takich jak wymiar sprawiedliwości, co mogłoby poprawić ich efektywność i dostępność (zob. załącznik 7). Jeżeli Polska chce umożliwić transgraniczną wymianę danych i dokumentów między organami za pośrednictwem unijnego systemu technicznego opartego na zasadzie jednorazowości (OOTS), powinna jeszcze określić rodzaje dokumentów i danych, które można wymieniać za pośrednictwem tego systemu, oraz zbadać możliwości przejścia od składania dokumentów do wymiany ustrukturyzowanych danych. Mogłoby to

odblokować dodatkowe korzyści płynące z jednolitego rynku (zob. załącznik 7).

Integracja zaawansowanych technologii cyfrowych i upowszechnianie cyfryzacji wśród małych i średnich przedsiębiorstw postępują, jednak ich poziom nadal jest znacznie niższy od średniej unijnej, co osłabia wzrost wydajności. W 2025 r. zaledwie 59 % polskich MŚP osiągnęło co najmniej podstawowy poziom wskaźnika wykorzystania technologii cyfrowych (poniżej średniej unijnej wynoszącej 71,4 %) (zob. załącznik 18), co ogranicza ich wydajność i innowacyjność. Również tempo wdrażania najbardziej zaawansowanych technologii jest powolne. Przykładowo w 2025 r. sztuczną inteligencję stosowało 8,4 % przedsiębiorstw, tj. znacznie mniej niż wynosi średnia unijna – 20 % (zob. załącznik 4). Stymulowanie inwestycji w badania naukowe i innowacje, zapewnianie wsparcia finansowego i specjalistycznej wiedzy oraz dalszy udział w ogólnounijnych inicjatywach mogą przyspieszyć rozpowszechnianie tych technologii.

Wspieranie wzrostu: otoczenie działalności gospodarczej

Choć Polska charakteryzuje się dużą rotacją przedsiębiorstw, odporną gospodarką i korzystnymi warunkami biznesowymi, konieczne są dalsze działania w celu poprawy otoczenia działalności gospodarczej. W 2023 r. stopa rotacji przedsiębiorstw⁽³²⁾ wyniosła 23,9 %, czyli więcej niż średnia unijna (19 %), czyniąc Polskę jednym z najbardziej

⁽³²⁾ Eurostat definiuje stopę rotacji przedsiębiorstw jako stosunek przedsiębiorstw nowo powstałych do przedsiębiorstw zlikwidowanych. Przedsiębiorstwa wysokiego wzrostu to przedsiębiorstwa, które na początku trzyletniego okresu zatrudniały co najmniej 10 pracowników i w tym okresie odnotowały średnioroczny wzrost liczby pracowników przekraczający 10 %.

dynamicznie rozwijających się krajów w Europie. Wydajność polskich MŚP nadal jest niska (jedynie 68 % wydajności dużych przedsiębiorstw w 2021 r., podczas gdy mediana OECD wynosiła 78 %). Współpraca między przedsiębiorstwami jest w Polsce szczególnie ograniczona – zaledwie 14 % przedsiębiorstw jest zaangażowanych w partnerstwa strategiczne (w porównaniu z 37 % w Finlandii i 25 % w Niemczech). Problemy mniejszych przedsiębiorstw wynikają zwłaszcza z ograniczonych zdolności oraz trudności w dostępie do wiedzy, technologii i wiedzy fachowej na temat rynku. Klastry i ośrodki innowacji mogą pomóc w zwiększeniu innowacyjności polskich firm oraz zapewnić im dostęp do kompetencji i technologii, pełniąc funkcję akceleratorów zapewniających MŚP dostęp do sieci doradczych, globalnych łańcuchów wartości, specjalistycznej wiedzy i wspólnych zasobów. Instytucje otoczenia biznesu są jednak skoncentrowane głównie w regionach metropolitalnych i silniejszych gospodarczo. Na obszarach słabszych strukturalnie (zwłaszcza na wschodzie kraju) są one bardziej rozproszone i mają węższy zakres działania. W 2024 r. trudności z powodu opóźnień w płatnościach doświadczyło 72 % polskich przedsiębiorstw (najwyższy odsetek w UE). Aby temu przeciwdziałać, w ramach KPO Polska wprowadza Krajowy System e-Faktur (KSeF), który przewiduje obowiązek stosowania faktur ustrukturyzowanych. Dalsze usprawnienia mogłyby polegać na uzupełnieniu systemu e-faktur o monitorowanie płatności, aby zwiększyć przejrzystość i zachęcić do terminowego regulowania należności.

Polska poczyniła szczególne postępy w zakresie lepszego stanowienia prawa i uproszczeń regulacyjnych, w szczególności dzięki wprowadzeniu ocen skutków regulacji oraz działaniom na rzecz ograniczania obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw. Środki te przyjęto w kontekście zalecenia

krajowego z 2025 r., które dotyczyło uproszczenia regulacji, usprawnienia narzędzi regulacyjnych oraz zapewnienia bardziej stabilnych i jasnych ram prawnych dla sektora biznesu. Ich skuteczne wdrożenie jest nadal w toku. W 2025 r. Polska wprowadziła środki deregulacyjne, zwłaszcza w prawie podatkowym, m.in. w ramach inicjatywy „SprawdzaMY”, która polega na gromadzeniu propozycji przedsiębiorców i przekazywaniu ich rządowi. Nieprzewidywalność przepisów pozostaje jednak wyzwaniem dla polskich firm – 85 % z nich skarży się na częste zmiany ram legislacyjnych (zob. załącznik 5). Polska wprowadziła w ramach KPO reformę, która wymaga przygotowywania ocen skutków regulacji oraz społecznego konsultowania projektów ustaw.

W 2025 r. wskaźnik pojedynczych ofert w zamówieniach publicznych w Polsce był nadal wysoki. W 2025 r. Polska otrzymała zalecenie krajowe dotyczące zachęcania do konkurencji w procedurach udzielania zamówień publicznych przez poprawę ich efektywności i zmniejszenie uciążliwości (zwłaszcza dla MŚP). Wskaźnik pojedynczych ofert w takich sektorach, jak usługi medyczne i zdrowotne, przekraczał 60 % (znacznie powyżej średniej unijnej wynoszącej 29 %). Nawet w przypadku zamówień o wartości powyżej 5 mln EUR wskaźniki utrzymują się na wysokim poziomie 52–57 %. Występują również różnice między instytucjami zamawiającymi (niższe wskaźniki w przypadku instytucji rządowych na szczeblu centralnym niż w przypadku organów na szczeblach lokalnym i regionalnym oraz podmiotów prawa publicznego). Istotną rolę odgrywają zamówienia udzielane bezpośrednio, które stanowiły 7 % ogólnej liczby zamówień publicznych – od 2,4 % w przypadku robót budowlanych i 3,4 % w przypadku dostaw do aż 13 % w przypadku usług (zob. załącznik 5). Polska czyni postępy w zakresie strategicznych zamówień publicznych i udziału MŚP w procedurach udzielania zamówień, a także aktywnie

monitoruje stosowanie kryteriów środowiskowych i społecznych oraz kryteriów dotyczących innowacyjności. Mimo częstszego stosowania kryteriów środowiskowych i społecznych planowanie zamówień jest jednak często ściśle powiązane z rocznymi budżetami, co ogranicza czas na przygotowanie ofert przez wykonawców. Organy mogłyby zwiększyć udział przedsiębiorstw w tych procedurach poprzez opracowanie orientacyjnych wieloletnich planów zamówień, zwłaszcza dla większych postępowań. Pozwoliłoby to zwiększyć udział przedsiębiorstw (w tym MŚP) w procedurach udzielania zamówień publicznych.

Luki w dostępie do finansowania

Podaż kredytów dla polskiej gospodarki pozostaje w tyle za innymi krajami UE. Banki mierzą się z wyzwaniami specyficznymi dla Polski (zob. załącznik 6), a krajowy rynek kapitałowy jest stosunkowo płytki⁽³³⁾. Udział aktywów bankowych zainwestowanych w polskie obligacje skarbowe należy do najwyższych w UE. Wynika to z zakłócających przepisów dotyczących podatku bankowego, na mocy których udziały te są wyłączone z bazy podatkowej; przepisy te są poddawane przeglądowi w 2026 r.

Pośrednicy finansowi niebędący bankami stopniowo rozszerzają swoją działalność. Inwestorzy instytucjonalni mają bardzo ostrożny profil alokacji aktywów. Wyjątkiem pozostaje w szczególności lokowanie zarządzanych aktywów w bardziej ryzykowne klasy aktywów, takie jak kapitał wysokiego ryzyka. Wynika to przede wszystkim z przyczyn systemowych i regulacyjnych, w szczególności w przypadku prywatnych

funduszy emerytalnych. Jednocześnie płytki rynek kapitału wysokiego ryzyka i płytki niepubliczny rynek kapitałowy nie stymulują w wystarczającym stopniu rozwoju odpowiedniej wiedzy fachowej z zakresu zarządzania, niezbędnej dla zarządzających funduszami w tym segmencie rynku. Finansowanie etapu załączkowego i kapitał wysokiego ryzyka są zdominowane przez fundusze publiczne kierowane głównie przez krajowe instytucje rozwoju (zob. załączniki 4 i 6). Na rynku krajowym brakuje natomiast finansowania późniejszych etapów rozwoju przedsiębiorstw wysokiego wzrostu. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW) rzadko oferuje inwestorom kapitału wysokiego ryzyka odpowiednie możliwości wyjścia z inwestycji. Zwiększenie atrakcyjności GPW wymagałoby reform zarządzania i głębszej integracji z rynkami kapitałowymi UE. Do zwiększenia wiarygodności rynku krajowego mogłoby również przyczynić się lepsze zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi, które mają znaczny udział w notowaniach GPW.

Istnieje znaczny potencjał zwiększenia poziomu bezpośrednich lub pośrednich inwestycji detalicznych w instrumenty rynku kapitałowego. Polskie gospodarstwa domowe preferują depozyty bankowe oraz majątek niefinansowy (taki jak posiadane na własność nieruchomości) i zgromadziły relatywnie ograniczony majątek finansowy. Ze względu na stosunkowo niski poziom wiedzy finansowej obywateli tylko jedna czwarta tej kwoty jest inwestowana. Zbliżające się zmiany w filarze prywatnych emerytur mogłyby zwiększyć poziom majątku finansowego zainwestowanego na rynkach kapitałowych. Produkty te należy jednak starannie zaprojektować, aby zagwarantować, że wsparcie publiczne nie będzie miało charakteru regresywnego, a nadmierna koncentracja inwestycji na rynku krajowym nie obniży stóp zwrotu osiągniętych przez polskie gospodarstwa domowe.

⁽³³⁾ Badania gospodarcze OECD: Polska 2025, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-poland-2025_483d3bb9-en.html.

Jednolity rynek

Polska jest silnie zintegrowana z jednolitym rynkiem. Około 70 % polskiego handlu zagranicznego odbywa się w UE. W 2025 r. ponad 75 % polskiego eksportu kierowano do innych państw członkowskich UE (zob. załącznik 5), co odzwierciedla głęboką integrację Polski z europejskimi łańcuchami wartości (w szczególności w gałęziach przemysłu wytwórczego, takich jak przemysł motoryzacyjny i montażowy). Struktura eksportu Polski pozostaje stosunkowo skoncentrowana na towarach i usługach o niskim poziomie zaawansowania technologicznego, co wskazuje na możliwość rozwoju sektorów wymagających specjalistycznej wiedzy.

Na funkcjonowanie jednolitego rynku w Polsce negatywnie wpływa jednak niechęć do transpozycji i egzekwowania przepisów UE. W grudniu 2025 r. deficyt transpozycji wyniósł w Polsce 2,1 %, tj. był wyższy od średniej unijnej i celu wynoszącego 1 %. Deficyt zgodności i liczba toczących się postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego również utrzymują się powyżej średniej unijnej⁽³⁴⁾. Złagodzenie wymogów administracyjnych we wdrażaniu przepisów dotyczących delegowania pracowników mogłoby ograniczyć fragmentację regulacyjną na jednolitym rynku, ułatwić mobilność transgraniczną i wspierać konkurencyjność, nie osłabiając przy tym ochrony pracowników (zob. załącznik 5). Przedsiębiorstwa zgłaszają, że rozbieżne krajowe podejścia do transgranicznego przemieszczania odpadów oraz opakowań towarów budzą poważne obawy co do ich zgodności z przepisami, kosztów, potencjalnych kar i dostępu do rynku.

⁽³⁴⁾ Jest to jedna z barier, na które zwrócono uwagę w strategii jednolitego rynku z 2025 r. („Czarna dziesiątka”). Zob. również roczne sprawozdanie dotyczące jednolitego rynku i konkurencyjności za 2026 r.

Barierą dla konkurencji utrzymują się również w niektórych sektorach usług. Liczba zawodów regulowanych w Polsce jest nadal jedną z najwyższych w UE. Ograniczenia usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych (np. regulowane stawki, ograniczenia geograficzne i obowiązkowa przynależność przedstawicieli niektórych zawodów do samorządów zawodowych, w tym notariuszy, adwokatów, radców prawnych, architektów i inżynierów budownictwa) nadal utrudniają wejście na rynek oraz zmniejszają konkurencję.

DEKARBONIZACJA, PRZYSTĘPNOŚĆ CENOWA I ZRÓWNOWAŻONOŚĆ

W 2025 r. Polska otrzymała zalecenie krajowe dotyczące przyspieszenia zielonej transformacji przez ograniczenie zależności od węgla i przyspieszenie wdrażania odnawialnych źródeł energii, rozbudowę infrastruktury sieciowej, zwiększenie elastyczności systemu energetycznego, reformę cen energii elektrycznej i stopniowe znoszenie dopłat do paliw kopalnych, a także zalecenie dotyczące budowania odporności na zmianę klimatu przez wzmocnienie zarządzania przystosowaniem się do zmiany klimatu i skupienie się na zrównoważonej gospodarce wodnej. Od tego czasu Polska poczyniła postępy w niektórych obszarach (wdrażanie odnawialnych źródeł energii i rozbudowa infrastruktury sieciowej). Nie odnotowano jednak żadnych postępów w innych obszarach (jak np. reforma cen energii elektrycznej w celu zwiększenia zachęt do elektryfikacji oraz stopniowe znoszenie dopłat do paliw kopalnych).

Strukturalne elementy transformacji energetycznej – reformy rynku i inwestycje infrastrukturalne na rzecz poprawy przystępności cenowej i bezpieczeństwa

Sytuacja w zakresie transformacji energetycznej jest w Polsce bardzo zróżnicowana. Zwiększa się udział odnawialnych źródeł energii w koszyku energii elektrycznej (31 % w 2025 r.), a udział węgla nadal maleje (53 % w 2025 r.; 70 % w 2022 r.). Wciąż jednak gaz odgrywa kluczową rolę jako główny elastyczny zasób równoważący i polski sektor energetyczny charakteryzuje

najwyższa w UE intensywność emisji dwutlenku węgla. Do głównych luk w działaniach należą zakłócenia sygnału cenowego energii elektrycznej, wąskie gardła w sieci, brak programu dekarbonizacji systemów ciepłowniczych i dotacje do węgla. Ponadto Polska jest jedynym państwem członkowskim, które nie przedłożyło zaktualizowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK), co podważa ogólne długoterminowe planowanie, koordynację i przewidywalność transformacji energetycznej i przemysłowej. KPEiK mógłby stanowić podstawę strategicznego wykorzystania znacznych zasobów, którymi Polska dysponuje, aby przyspieszyć wdrażanie i rozpowszechnianie czystej i tańszej energii. Zasoby te obejmują m.in. dochody z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) i Funduszu Modernizacyjnego (wspieranego z UE ETS).

Polskie ramy ustalania cen energii elektrycznej są nadal silnie zniekształcone w wyniku interwencji rządu i wysoki udział paliw kopalnych w koszyku energetycznym. W 2025 r. Polska otrzymała zalecenie krajowe dotyczące promowania wyważonych sygnałów cen energii elektrycznej, które sprzyjają inwestowaniu w wytwarzanie czystej energii elektrycznej, przez dostosowywanie podatków i opłat za energię elektryczną dla gospodarstw domowych i przemysłu w stosunku do podatków i opłat dotyczących paliw kopalnych, ale od tego czasu nie poczyniono żadnych postępów w tym zakresie. Chociaż ochrona konsumentów była uzasadnionym celem krótkoterminowym i ceny energii elektrycznej zostały zamrożone do końca

września 2025 r., to w pierwszej połowie 2025 r. udział podatków i opłat w cenach energii elektrycznej był najwyższy w UE (w Polsce: około 50 %, średnia unijna: 28 %). Skutkiem tych opłat (w tym opłat za moc, opłat z tytułu OZE i opłat kogeneracyjnych) jest przeniesienie kosztów odziedziczonych na konsumentów, zamiast dostosowania sygnałów cenowych do priorytetów transformacji energetycznej. W 2025 r. węgiel i gaz odpowiadały średnio za 71 % produkcji energii elektrycznej. Drogie paliwa kopalne pozostały zatem głównymi czynnikami kształtującymi cenę krańcową, co spowodowało, że średnia hurtowa cena energii elektrycznej wyniosła aż 105 EUR/MWh (jedna z najwyższych w UE). Choć ceny w godzinach dziennych spadły dzięki rosnącemu udziałowi energii słonecznej i lądowej energii wiatrowej, Polska pozostaje silnie narażona na skoki cen w godzinach szczytowego zapotrzebowania.

Polski sektor wydobycia węgla kamiennego jest silnie dotowany i pochłania zasoby, które można by wykorzystać do przyspieszenia przejścia na czystą energię i transformacji przemysłowej. Polska otrzymała zalecenie krajowe dotyczące stopniowego znoszenia dopłat do paliw kopalnych, zwłaszcza w odniesieniu do górnictwa. W 2025 r. rząd wydał jednak 9 mld PLN (ok. 2,2 mld EUR) na wsparcie sektora wydobycia węgla kamiennego w formie dotacji związanych z produkcją, które wypłacono trzem największym spółkom górniczym należącym do Skarbu Państwa⁽³⁵⁾. Inne dotacje obejmowały emerytury i świadczenia z zabezpieczenia społecznego dla górników oraz zapewniane przez państwo wsparcie finansowe na zamykanie kopalń, koszty ich likwidacji i pakiety odpraw pracowniczych (zob. załącznik 9). Ze względu na skalę wyzwań związanych z transformacją

konieczne jest strategiczne wykorzystanie funduszy publicznych, jeśli są one przeznaczane na takie cele, aby skutecznie odejść od górnictwa i zmienić profil gospodarczy regionów górniczych.

Choć trwają inwestycje w sieć, krytyczne wąskie gardła nadal spowalniają transformację energetyczną. Wyzwania związane z siecią stały się w Polsce poważne ze względu na szybki rozwój odnawialnych źródeł energii i brak elastyczności systemu. Sytuacja ta ma wyraźne skutki regionalne (w zakresie magazynowania, odpowiedzi odbioru, połączeń międzysystemowych i dynamicznego dysponowania) (zob. załącznik 18). Polska otrzymała zalecenie krajowe dotyczące zwiększenia przepustowości i elastyczności sieci elektroenergetycznych. W 2025 r. z odmową spotkały się wnioski w sprawie przyłączenia około 42 GW mocy ze źródeł odnawialnych (łączna moc zainstalowana w polskim systemie elektroenergetycznym wynosi 72 GW). Polskie Sieci Elektroenergetyczne (PSE, czyli polski operator systemu przesyłowego) dostrzegły te wyzwania w swojej strategii inwestycyjnej na 2025 r., określającej następujące priorytety inwestycyjne w zakresie infrastruktury: rozwój sieci przesyłowych; budowa korytarza przesyłowego północ-południe i specjalnych korytarzy dla mocy z nowych, rozwijanych obecnie źródeł wytwórczych (zarówno morskich, jak i jądrowych) oraz opracowanie rozwiązań w zakresie elastyczności. Połączenia wzajemne w polskim systemie elektroenergetycznym są nadal niedostateczne. Poziom poziom połączeń międzysystemowych w polskim systemie energetycznym wyniósł w 2025 r. 4,3 %, czyli znacznie poniżej celu na 2030 r. wynoszącego 15 %. Połączenie Harmony z Litwą jest jedynym realizowanym obecnie projektem połączenia transgranicznego i żadne inne projekty połączeń międzysystemowych nie są w przygotowaniu. Dzięki przeprowadzonym niedawno reformom regulacyjnym i inwestycjom w ramach

⁽³⁵⁾ Polskiej Grupie Górniczej (PGG), Południowemu Koncernowi Węglowemu (PKW) i Węglokoksowi Kraj.

polskiego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności (KPO) (w tym np. wprowadzenie współdzielenia infrastruktury przyłączeniowej i przegląd zasad przyłączenia do sieci elektroenergetycznej, a także budowa 370 km nowych linii) znacznie poprawił się jednak dostęp do sieci podmiotów realizujących projekty dotyczące energii odnawialnej.

Ograniczenia alokacji zdolności przesyłowych skutkują systematycznymi rozbieżnościami cen energii elektrycznej w Polsce i na rynku UE, a obecnie przyczyniają się do wyższych cen. Polska otrzymała zalecenie krajowe dotyczące zwiększenia handlu transgranicznego i stosowania ograniczeń wyłącznie do przypadków uzasadnionych zasadami unijnego rynku energii, zwłaszcza w przypadkach ograniczeń w zakresie przydzielania zdolności krajowych. Dzięki reformie rynku bilansującego realizowanej w ramach KPO – zmieniającej strukturę rynku przez wprowadzenie obowiązku wcześniejszego zakupu rezerw bilansujących – coraz rzadziej stosuje się ograniczenia w zakresie przydzielania zdolności, ale częstość ich wykorzystania nadal budzi obawy. W ramach odziedziczonego zintegrowanego procesu grafikowania OSP nadal optymalizuje przepływy energii elektrycznej w czasie rzeczywistym, ograniczając w razie potrzeby eksport z Polski i import do Polski. Ma to na celu utrzymanie w kraju wystarczającej mocy bilansującej (tj. marginesu rezerwy) w górę i w dół, którą można uruchomić lub ograniczyć w przypadku nagłego spadku produkcji z odnawialnych źródeł energii lub skokowego wzrostu zapotrzebowania, a także ma na celu uniknięcie nadwyżki podaży, jako że poziomów wytwarzania energii w dużych jednostkach wytwórczych opalanych węglem nie można elastycznie regulować. Prawdopodobnie zwiększa to potrzebę ograniczania produkcji energii z innych źródeł (jak np. odnawialne źródła energii lub import), gdy produkcji z węgla nie można już bardziej zmniejszyć. Według

doniesień do września 2025 r. skumulowane ograniczenie produkcji z OZE wyniosło 1,13 TWh, co wskazuje na niewykorzystany potencjał czystej energii (zob. załącznik 8).

Dalszą integrację odnawialnych źródeł energii w systemie energetycznym utrudniają ograniczona elastyczność, odpowiedź odbioru oraz czas potrzebny na wydawanie pozwoleń. W ramach KPO oddano 30 GW nowych mocy wytwórczych energii słonecznej i morskiej. W 2025 r. moc wytwórcza energii słonecznej nadal rośnie (choć wolniej), natomiast rozwój lądowej energii wiatrowej był w zastoju z powodu ograniczeń wynikających z przepisów dotyczących wydawania pozwoleń. Trwa budowa pierwszych mocy wytwórczych morskiej energii odnawialnej w Polsce w ramach KPO. Pod koniec 2025 r. Polska zakończyła pierwszą aukcję morskiej energii wiatrowej, przyznając wsparcie trzem projektom obejmującym łącznie 3,4 GW dodatkowych mocy wytwórczych morskiej energii wiatrowej. W 2025 r. w ramach KPO przyjęto reformę wprowadzającą obowiązek wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych, ale nie przyniosła ona jeszcze rezultatów. Terminowe wyznaczenie takich obszarów ma kluczowe znaczenie dla pełnego wykorzystania potencjału różnych technologii odnawialnych, przyspieszenia ich wdrażania oraz koordynacji planowania infrastruktury. W kontekście rozwoju OZE niezbędne jest również rozwiązanie problemów prawnych oraz związanych z przyłączaniem do sieci. Choć obecna zainstalowana pojemność magazynowania energii w akumulatorach w Polsce jest niewielka (na początku 2025 r. wynosiła około 200 MW), to lista przygotowywanych projektów w tej dziedzinie jest bardzo długa. Dodatkowe 450 MW pojemności magazynowej zostanie oddane już w 2026 r. w ramach KPO. W ostatnich trzech aukcjach mechanizmu zdolności wytwórczych (na lata 2027–2029) zawarto nowe umowy dotyczące pojemności magazynowej przekraczającej 4 GW.

Rozwiązania w zakresie odpowiedzi odbioru także napotykają bariery w dostępie do rynku. Z tego względu możliwe rozwiązania (np. agregatorzy oferujący odbiorcom przemysłowym i komercyjnym usługi elastycznego ograniczania poboru, dynamiczne taryfy energii elektrycznej umożliwiające gospodarstwom domowym dostosowanie zużycia do sygnałów cenowych w czasie rzeczywistym, elektrownie wirtualne agregujące prosumenckie instalacje fotowoltaiczne oraz akumulatorowe magazyny energii) nie są w ogóle wdrażane lub funkcjonują jedynie w bardzo ograniczonym zakresie.

Strategiczne podejście do dekarbonizacji energii i przemysłu w celu wspierania wzrostu gospodarczego i sprawiedliwej transformacji

W transformacji przemysłowej brakuje spójnych ram dostosowujących zachęty polityczne, planowanie infrastruktury i wsparcie finansowe do celów przyspieszenia inwestycji w sektorach priorytetowych. Do sektorów priorytetowych, zarówno pod względem znaczenia gospodarczego, jak i wyzwań związanych z dekarbonizacją przemysłu, należą produkcja cementu, chemikaliów i nawozów, rafinacja ropy naftowej i produkcja koksu, a także produkcja stali i metali. Kluczowe dla tych sektorów interwencje na rzecz dekarbonizacji – elektryfikacja, wdrażanie odnawialnych źródeł energii na miejscu, wykorzystanie zielonego wodoru oraz upowszechnianie technologii wychwytywania, utylizacji i składowania dwutlenku węgla (CCUS) – są realizowane w sposób przyrostowy, a nie strukturalny. Sektor cementu inwestuje w CCUS w ramach funduszu innowacyjnego, finansowanego z EU ETS. Nie ma jednak ram legislacyjnych regulujących wychwytywanie, transport,

składowanie i wykorzystanie dwutlenku węgla ani strategicznej wizji łańcucha odzyskanego dwutlenku węgla. W sektorach produkcji chemikaliów i nawozów wykorzystanie wodoru jest ograniczone ze względu na niedostateczną dostępność dodatkowych zdolności w zakresie energii odnawialnej i jądrowej. Wspomagające ramy polityki i wsparcia umożliwiłyby także obszarom wiejskim odegranie roli w transformacji energetycznej poprzez biogospodarkę, ze szczególnym uwzględnieniem odpadów z rolnictwa.

Ponadprzeciętne ceny energii i nieproporcjonalne obciążenie podatkowe energii elektrycznej (w porównaniu z gazem ziemnym) przeszkadzają w elektryfikacji sektorów przemysłu. Konsumenci przemysłowi płacą za energię elektryczną około trzy razy więcej niż za gaz. Podatki i opłaty stanowią jedną trzecią ich rachunków za energię elektryczną. Udział energii ze źródeł odnawialnych (OZE) w energii zużywanej przez przemysł (energii elektrycznej i ciepła) jest niski. Elektryfikacja polskiego przemysłu postępuje głównie przez elektryfikację ciepła nisko- i średnotemperaturowego, poprawę efektywności energetycznej, dachowe instalacje fotowoltaiczne na potrzeby zużycia na miejscu oraz umowy zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Daleko idąca elektryfikacja zależy jednak również od odpowiednich zachęt cenowych oraz rozwoju energii odnawialnej wytwarzanej na miejscu. Głównymi przeszkodami w rozwoju takiej energii pozostają złożone procedury wydawania pozwoleń i przyłączania do sieci.

Stopniowe wycofywanie węgla stwarza poważne wyzwania gospodarcze i społeczne dla tych regionów, które są nadal uzależnione od górnictwa i wysokoemisyjnych gałęzi przemysłu. Wsparcie z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji otrzymuje pięć województw w południowej i środkowej Polsce: śląskie, małopolskie,

dolnośląskie, wielkopolskie i łódzkie. Polska odpowiada za prawie 97% wydobycia węgla kamiennego w UE, a około 80% krajowych zasobów koncentruje się w województwach śląskim i małopolskim. Górnictwo jest w tych regionach nadal bardzo ważne, zarówno pod względem demograficznym, jak i gospodarczym, jednak jego rentowność coraz bardziej spada. Tymczasem północ Polski ma zyskać na znaczeniu dzięki rozwojowi morskiej energetyki wiatrowej, planowanym mocom wytwórczym energii jądrowej oraz powiązanej z nimi infrastrukturze. Kluczowe jest, aby wzmocnienie sieci odzwierciedlało rosnącą rolę regionów północnych w transformacji energetycznej i przemysłowej, a przy tym umożliwiała czystą transformację regionów zależnych od węgla.

W Polsce brakuje krajowej strategicznej wizji transformacji energetycznej i przemysłowej. Choć stopniowe odchodzenie od wydobycia węgla kamiennego stanowi wyzwanie z punktu widzenia sprawiedliwej transformacji (zwłaszcza w zakresie przekwalifikowywania pracowników), stwarza ono także szansę na regionalne innowacje i wzrost. Technologie i umiejętności górnicze można wykorzystać w wyspecjalizowanych usługach inżynierskich i technicznych (np. robotach podziemnych czy rekultywacji gruntów), umożliwiając w ten sposób regionom, których to dotyczy, utrzymanie konkurencyjności i wykorzystanie doświadczeń z dotychczasowej realizacji Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Jasne priorytety inwestycyjne, zachęty polityczne i wsparcie mechanizmów pomogłyby ukierunkować regionalne przechodzenie z węgla na czyste technologie. Choć obecnie Polska nie ocenia ani nie uwzględnia konsekwencji makrobudżetowych związanych z klimatem w krajowych prognozach makroekonomicznych i planach budżetowych, większa

świadomość tych konsekwencji ułatwiłaby planowanie transformacji przemysłowej.

Stopniowe wycofywanie węgla w ciepłownictwie i zwiększanie efektywności energetycznej budynków

Osiągnięto pewien postęp, ale odchodzenie od węgla w ogrzewaniu indywidualnym oraz poprawa efektywności energetycznej budynków nadal stanowią kluczowe wyzwania w ograniczaniu emisji i zanieczyszczenia powietrza, poprawie komfortu życia oraz zmniejszaniu ubóstwa energetycznego. Polska otrzymała zalecenie krajowe dotyczące ograniczenia zależności od paliw kopalnych, m.in. przez przechodzenie na systemy zdekarbonizowane wykorzystujące energię odnawialną oraz zwiększenie efektywności energetycznej. Szacuje się, że około 2 mln gospodarstw domowych nadal wykorzystuje węgiel do ogrzewania, a około 1,5 mln gospodarstw domowych doświadcza ubóstwa energetycznego. Żadne inne państwo członkowskie UE nie wykorzystuje w takim stopniu węgla do ogrzewania, a jakość powietrza w polskich miastach należy do najgorszych w całej UE. Program „Czyste powietrze”, wspierany w ramach KPO i polityki spójności oraz dochodów z ETS, przyczynił się do przyspieszenia wymiany źródeł ciepła, wdrażania małych instalacji OZE i termomodernizacji. Jego pomyślna realizacja w najbliższej przyszłości zależy jednak od łączenia wymiany źródeł ciepła z termomodernizacją. Ma to kluczowe znaczenie dla ograniczenia zanieczyszczenia powietrza przez kotły na biomasę, które zazwyczaj instaluje się w miejsce kotłów węglowych.

Wykorzystanie pomp ciepła spadło o 35% w 2024 r. ze względu na nieproporcjonalne obciążenie podatkowe energii elektrycznej w porównaniu z gazem ziemnym. Ogrzewanie i chłodzenie odpowiadają

za 81 % zużycia energii w budynkach mieszkalnych. Odnawialne źródła energii dostarczają jedynie 21 % energii wykorzystywanej do ogrzewania i chłodzenia we wszystkich sektorach. Dostępne są uzależnione od dochodów zachęty i dotacje do pomp ciepła, w tym z KPO i finansowania w ramach Funduszu Spójności. Ich wpływ może być jednak ograniczony przez fakt, że energia elektryczna jest droższa niż rozwiązania oparte na paliwach kopalnych stosowane do ogrzewania i chłodzenia.

W sektorze ciepłowniczym trwa przechodzenie od węgla do kogeneracji opartej na gazie, ale opóźnia się integracja odnawialnych źródeł energii. Inwestycje w dekarbonizację systemów ciepłowniczych są wspierane ze środków KPO i Funduszu Modernizacyjnego (finansowanego z UE ETS). Jedynie 22 % systemów ciepłowniczych w Polsce spełnia obecnie wymogi w zakresie efektywności określone w dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej. Wdrażanie systemów ciepłowniczych opartych wyłącznie na odnawialnych i niskoemisyjnych źródłach ciepła ogranicza się do projektów demonstracyjnych i kilku mniejszych miast. Zwiększenie skali tych działań zależy od skuteczniejszego planowania przestrzennego oraz inwestycji w sieci ciepłownicze sprzyjających integracji takich źródeł. Ukierunkowane wsparcie w tym zakresie (powiązane z konkretnymi celami inwestycyjnymi) będzie kluczowe dla przyspieszenia decyzji inwestycyjnych, ponieważ model regulacyjny taryf ciepłowniczych nie nadąża za zmianami na rynku hurtowym (zwłaszcza ze względu na wysoki udział kogeneracji).

Polska analizuje możliwości wsparcia technologii przekształcania energii elektrycznej w ciepło w celu promowania odbioru nadwyżek energii ze źródeł odnawialnych; jest to jednak przykład działań stopniowych, a nie zmiany systemowej. Polska rozważa uproszczenie podłączania do sieci instalacji

przekształcających energię elektryczną w ciepło, zwolnienie ich z opłat za moc oraz dostosowanie taryf w celu promowania odbioru nadwyżek energii ze źródeł odnawialnych. Według rządu przekształcanie energii elektrycznej w ciepło jest dodatkowym sposobem zapewnienia, aby sektor ciepłowniczy spełniał coraz bardziej rygorystyczne wymogi w zakresie efektywności energetycznej określone w dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej.

Przyspieszenie przejścia na zrównoważony transport

Przejście na zrównoważony transport nadal stanowi w Polsce wyzwanie, a emisje z transportu drogowego na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat wzrosły niemal dwukrotnie. W latach 2005–2024 emisje z transportu drogowego wzrosły o 95 % pomimo stopniowych działań na rzecz dekarbonizacji transportu prywatnego i towarowego, jak również zwiększenia wykorzystania transportu publicznego. Ciągłość inwestycji w infrastrukturę kolejową, w tym w terminale intermodalne i w bezemisyjny tabor kolejowy, mogą dodatkowo przyspieszyć działania na rzecz dekarbonizacji. Od końca 2019 r. liczba pojazdów elektrycznych wzrosła ponad 27-krotnie. Brakuje jednak odpowiedniej skali zachęt do upowszechniania pojazdów bezemisyjnych w transporcie prywatnym i towarowym, a programy dotacji nie odpowiadają popytowi. Do 2025 r. w Polsce było 237 000 pojazdów elektrycznych, co stanowi jedynie 1,1 % floty samochodowej i obejmuje 121 000 pojazdów elektrycznych o napędzie bateryjnym (BEV) i 116 000 pojazdów hybrydowych typu plug-in. Dzięki ukierunkowanemu wsparciu w ramach KPO i polityki spójności wzrosła dostępność niskoemisyjnego transportu publicznego na szczeblach regionalnym i lokalnym, zmodernizowano infrastrukturę kolejową i wsparto zakup bezemisyjnego

taboru kolejowego, autobusów i tramwajów (zob. załącznik 8). W KPO wprowadzono również reformę zobowiązującą operatorów transportu publicznego w dużych miastach do zakupu bezemisyjnych autobusów. Konieczne są jednak ambitniejsze działania, aby znacząco zwiększyć aktualnie niski udział w rynku pojazdów elektrycznych, w szczególności tych należących do użytkowników prywatnych, którzy nie mieli dostępu do porównywalnego poziomu wsparcia i zrównoważonych ram (takich jak przepisy dotyczące zielonych zamówień publicznych w transporcie publicznym). Interwencje zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci” (np. wprowadzenie opłat związanych z emisjami dla wysokoemisyjnych pojazdów spalinowych lub zachęty podatkowe, takie jak uzależnienie opłat rejestracyjnych dla pojazdów lekkich od poziomu emisji lub zwolnienie pojazdów ciężkich z części opłaty drogowej związanej z infrastrukturą) zachęcałyby do przejścia na zrównoważony transport, gdyby towarzyszyło im przyspieszone wdrażanie infrastruktury ładowania. Obecnie ograniczona dostępność punktów ładowania dla transportu zarówno prywatnego, jak i towarowego opóźnia elektryfikację transportu drogowego.

Przystosowanie się do zmiany klimatu zależy od skutecznego zarządzania i odporności środowiskowej

Intensyfikacja działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu zależy od aktualizacji strategii krajowej, która trwa od 2023 r. Polska otrzymała zalecenie krajowe dotyczące poprawy zarządzania w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu (w szczególności strategii dotyczących gospodarki wodnej oraz ochrony i zrównoważonego użytkowania zasobów wodnych, z uwzględnieniem bieżących ocen skutków

zmiany klimatu, aby zapewnić długoterminową stabilność sektorów i działalności zależnych od usług ekosystemów wodnych). Według doniesień prace nad strategią krajową postępują, ale oczekuje się, że zostaną ukończone dopiero w 2027 r. Tymczasem Polska jest szczególnie narażona na wysokie ryzyko suszy, powodzi, fal upałów i ekstremalnych zdarzeń pogodowych, które zagrażają bezpieczeństwu gospodarczemu i osobistemu jej mieszkańców. Brakuje koordynacji działań organów lokalnych, regionalnych i krajowych w radzeniu sobie z pilnymi wyzwaniami związanymi z odpornością na zmianę klimatu, gotowością i finansowaniem działań przystosowawczych. Jest to szczególnie problematyczne ze względu na narażenie południa Polski na ryzyko powodzi. Działania służące zwiększeniu odporności i przeznaczone na ten cel zasoby nie wydają się wystarczająco kompleksowe w stosunku do poziomu ryzyka.

Zmiana klimatu potęguje ryzyko środowiskowe – szczególnie narażone są zasoby i ekosystemy wodne. Niestabne zanieczyszczanie wód przez przemysł pozostaje istotnym wyzwaniem. Wzrost zasolenia spowodowany zrzutami ścieków z górnictwa węgla kamiennego i innej działalności przemysłowej, w połączeniu ze wzrostem temperatur i sypływem substancji biogennych z rolnictwa, stwarza warunki sprzyjające zakwitowi gatunków inwazyjnych i toksycznych, a także zatrucia wody, niszczy siedliska przyrodnicze i zagraża bezpieczeństwu ludzi. Ograniczenie zrzutów ścieków z sektorów górnictwa i przemysłu będzie wymagało wprowadzenia zachęt do inwestowania w instalacje odsalania i zwiększenia opłat środowiskowych zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Działania zawarte w planie strategicznym wspólnej polityki rolnej (WPR) dostarczają pewnych pozytywnych przykładów poprawy gospodarki wodnej na obszarach wiejskich dzięki inwestycjom w infrastrukturę wodno-ściekową, zbieraniu wody deszczowej, recyrkulacji wody i cyfrowym

rozwiązaniom w zakresie gospodarki wodnej. W planie strategicznym WPR propaguje się również retencję wody oraz ochronę torfowisk i terenów podmokłych, aby złagodzić ryzyko suszy i powodzi oraz zwiększyć odporność tych obszarów.

Skuteczne przystosowanie się do zmiany klimatu i jej łagodzenie wymagają podjęcia działań we wszystkich sektorach gospodarki. Skuteczność przystosowania się do zmiany klimatu zależy od integralności ekosystemu i skutecznej polityki ochrony środowiska. Sektory energii i przemysłu nadmiernie eksploatują zasoby wodne. W 2024 r. sektory energetyczny i przemysłowy odpowiadały za 68 % zużycia wody w Polsce. Stopniowa dekarbonizacja pomogłaby złagodzić tę sytuację, ale pilnie potrzebne są inwestycje w retencję (w tym rozwiązania oparte na zasobach przyrody i oczyszczanie ścieków). Systemy oczyszczania ścieków na obszarach wiejskich wspierane są w ramach KPO. Zwłaszcza w latach suszy zużycie wody dodatkowo zwiększa rolnictwo, w którym retencja nadal nie jest wystarczająco rozwinięta, aby wspierać bilans wodny na obszarach wiejskich i zwiększać odporność gospodarstw rolnych na suszę. Nie ma specjalnych zachęt ani inicjatyw edukacyjnych ukierunkowanych na zwiększenie retencji i skuteczniejsze wykorzystanie wody w rolnictwie. Projekt w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego UE pomoże polskiemu rządowi w opracowaniu kompleksowego zestawu polityk ukierunkowanych na poprawę gospodarki wodnej w rolnictwie. Lepsza gospodarka wodna może również przyczynić się do łagodzenia zmiany klimatu. W Polsce poziom pochłaniania dwutlenku węgla nie jest wystarczająco ambitny, aby osiągnąć cel na 2030 r. dotyczący użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF). Obecna polityka koncentruje się głównie na leśnictwie, z mniejszym naciskiem na rolnictwo na obszarach podmokłych i torfowiskach oraz na zarządzanie osiedlami miejskimi.

UMIEJĘTNOŚCI, WYSOKIEJ JAKOŚCI MIEJSCA PRACY I SPRAWIEDLIWOŚĆ SPOŁECZNA

W 2025 r. Polska otrzymała zalecenia krajowe w obszarach kształcenia i szkolenia, umiejętności oraz włączenia do rynku pracy. Polsce zalecono zwiększenie jakości i inkluzywności systemu kształcenia i szkolenia, podniesienie jakości kształcenia nauczycieli oraz zwiększenie uczestnictwa w programach nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM) w szkolnictwie wyższym. W zaleceniu wezwano również Polskę do wspierania umiejętności potrzebnych na rynku pracy (w tym na potrzeby transformacji cyfrowej i ekologicznej) oraz do dalszej poprawy efektywności kształcenia i szkolenia zawodowego (VET). Polska poczyniła jednak w tym zakresie jedynie ograniczone postępy. Wprowadzono lub przygotowuje się kilka działań, ale ich wdrożenie nie przyniosło jeszcze widocznych rezultatów.

Wspieranie uczenia się w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM) oraz podnoszenie umiejętności podstawowych, aby wzmocnić konkurencyjność

Spadek poziomu umiejętności podstawowych oraz pogłębiające się nierówności w edukacji wciąż stanowią wyzwanie. W 2025 r. Polska otrzymała zalecenie krajowe dotyczące wspierania wysokiej jakości edukacji włączającej. Pomimo pewnych działań wspierających inkluzywność oraz przygotowywanej reformy programowej postępy w realizacji tego zalecenia są ograniczone. Coraz niższy poziom umiejętności podstawowych

polskich uczniów, rosnące nierówności oraz wyzwania związane z edukacją włączającą stanowią zagrożenie dla rozwoju kapitału ludzkiego i konkurencyjności polskiej gospodarki. Od 2018 r. odsetek piętnastolatków osiągających słabe wyniki w zakresie umiejętności podstawowych wzrósł w Polsce bardziej niż średnio w UE. Ponadto zmniejszył się odsetek uczniów osiągających bardzo dobre wyniki, co ogranicza pulę talentów (zob. załącznik 13). Dysproporcje między miastem a wsią są większe od średniej unijnej, co wskazuje na luki w jakości nauczania. Nierówności przestrzenne utrzymują się w odniesieniu do wyników kształcenia i dostępu do edukacji (zob. załącznik 18). Wpływ statusu społeczno-ekonomicznego uczniów na ich wyniki edukacyjne wzrósł, pogłębiając nierówności między uczniami. Najwyższy odsetek uczniów o niskim poziomie umiejętności podstawowych stanowią osoby uczęszczające do branżowych szkół I stopnia. Wyzwaniem jest nadal integracja uczniów ze środowisk migracyjnych. Znajduje to odzwierciedlenie w wyższym odsetku osób przedwcześnie kończących naukę w szkołach średnich (zob. załącznik 13), ale brakuje monitorowania tego zjawiska na poziomie krajowym.

Polska przygotowała kompleksową reformę programową, która ma poprawić jakość efektów kształcenia szkolnego. Potrzebne jest jednak także długoterminowe, strategiczne podejście do edukacji włączającej. Reforma programowa obejmuje wychowanie przedszkolne, szkoły podstawowe i szkoły ponadpodstawowe i ma być stopniowo wdrażana od września 2026 r. do połowy 2032 r. Celem reformy jest większe ukierunkowanie nauczania na kompetencje

(w tym na umiejętności podstawowe), przeciwdziałanie pogłębiającym się nierównościom oraz zwiększenie inkluzywności podstaw programowych. Reforma ma również poprawić dobrostan uczniów oraz rozwijać ich kompetencje cyfrowe. Monitorowanie i ewaluacja reformy od jej najwcześniejszego etapu będą konieczne, aby zapewnić jej skuteczne wdrożenie. W obszarze edukacji włączającej Polska (przy wsparciu z EFS+) rozwija wsparcie dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi w szkołach ogólnodostępnych. Polska wspiera także uczniów z Ukrainy przez program „Przyjazna Szkoła” oraz środki z EFS+, jednak potrzebne byłyby dalsze rozwiązania systemowe, ponieważ wielu ukraińskich uczniów uczy się w oddzielnych klasach (zob. załącznik 13). Uczniowie z niepełnosprawnościami również nadal napotykają bariery w skutecznym uczestnictwie w edukacji ogólnodostępnej, co dodatkowo osłabia ich perspektywę zatrudnienia. Opracowanie długoterminowego, strategicznego podejścia do edukacji włączającej ułatwiłoby zaangażowanie zainteresowanych podmiotów, realizację kompleksowych działań oraz poszerzenie dostępu do edukacji włączającej dla wszystkich uczniów.

Kluczowe dla skutecznego wdrożenia reformy programowej będą również wyposażenie nauczycieli w niezbędne umiejętności oraz zachęcanie ich do pozostania w zawodzie. W kontekście zalecenia krajowego z 2025 r. dotyczącego podniesienia jakości kształcenia nauczycieli wdrażane są obecnie pewne działania, ale ich wpływ na formalne kształcenie nauczycieli pozostaje ograniczony. Niedobory nauczycieli, pogłębiane przez niski udział młodych nauczycieli i trudności z ich utrzymaniem w zawodzie, a także niewystarczające kompetencje, wpływają na jakość i inkluzywność edukacji. Polska wdraża głównie działania związane z doskonaleniem zawodowym nauczycieli, takie jak studia podyplomowe. Jednak

w kontekście nowej reformy podstaw programowych kluczowa jest również wystarczająca liczba wysoko wykwalifikowanych nauczycieli. Skuteczne wdrożenie reformy wymagałoby odpowiednio licznej kadry nauczycielskiej, modernizacji kształcenia wstępnego nauczycieli oraz trwałych inwestycji w ich rozwój zawodowy (m.in. w kontekście edukacji włączającej).

Potrzebne jest bardziej kompleksowe podejście do promowania dziedzin STEM, aby zwiększyć poziom uczestnictwa w programach szkolnictwa wyższego, co ma kluczowe znaczenie dla konkurencyjności. W odniesieniu do zalecenia krajowego z 2025 r. dotyczącego zwiększenia uczestnictwa w dziedzinach STEM w szkolnictwie wyższym Polska podjęła jedynie wybrane działania, które nie są bezpośrednio ukierunkowane na szkolnictwo wyższe. Stale niski poziom zapisów na kierunki STEM ogranicza potencjał innowacyjny gospodarki oraz jej transformację ekologiczną i cyfrową. Pomimo stosunkowo wysokiego odsetka osób z wyższym wykształceniem od 2015 r. liczba studentów wybierających kierunki STEM spadła i utrzymuje się na poziomie niższym od średniej unijnej. Szczególnie mało osób studiuje kierunki z obszaru nauk przyrodniczych i matematyki. W ramach krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności (KPO) Polska inwestuje w cyfryzację edukacji szkolnej, laboratoria STEM i laboratoria AI oraz szkolenia nauczycieli w zakresie umiejętności cyfrowych. Przygotowywana reforma programowa ma również podnieść poziom nauczania przedmiotów przyrodniczych w szkołach. Projekt realizowany w 2025 r. w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego ma pomóc Polsce zidentyfikować istniejące bariery udziału kobiet w dziedzinach związanych z ICT, wskazać działania mogące zwiększyć uczestnictwo dziewcząt w edukacji ICT i kobiet w zawodach ICT oraz opracować instrumenty i metodykę monitorowania skuteczności inicjatyw zwiększających liczbę kobiet wśród

pracowników ICT. Bardziej zintegrowane podejście do edukacji STEM (obejmujące m.in. poprawę wiedzy o rozwoju zawodowym, mentoring oraz docieranie do grup defaworyzowanych) mogłoby nie tylko umożliwić monitorowanie skutków tych środków, lecz także przyczynić się do aktywnego zachęcania osób uczących się, zwłaszcza kobiet, do wyboru kariery w dziedzinach STEM.

Poprawa jakości i adekwatności szkolnictwa wyższego nadal stanowi wyzwanie. Na efekty kształcenia w szkolnictwie wyższym nadal wpływają luki w systemie zapewniania jakości oraz długotrwałe niedofinansowanie (zob. załącznik 13). Na etapie konsultacji projektu Strategii Rozwoju Szkolnictwa Wyższego na lata 2025–2035 konieczne jest uwzględnienie uwag zainteresowanych podmiotów. Aby strategię można było przetożyć na realny postęp, konieczne będzie zapewnienie jej odpowiedniego finansowania.

Wspieranie uczenia się dorosłych, poprawa skuteczności kształcenia i szkolenia zawodowego oraz wzmocnienie umiejętności ekologicznych i cyfrowych

Odnotowano pewne postępy (przede wszystkim dzięki wsparciu z KPO i funduszy objętych polityką spójności), jednak umiejętności ekologiczne i cyfrowe pozostają wąskim gardłem dla dwójakiej transformacji. Poczyniono pewne postępy (głównie dzięki działaniom finansowanym z KPO) w odpowiedzi na zalecenie krajowe z 2025 r., w którym wezwano Polskę do wspierania umiejętności potrzebnych na rynku pracy (w tym umiejętności ekologicznych i cyfrowych). Wyzwania związane z niedoborami wykwalifikowanej kadry w kontekście zielonej i cyfrowej transformacji pozostają jednak znaczące. Pomimo jego niedawnego spadku Polska nadal ma jeden z najwyższych w UE

udziałów pracowników zatrudnionych w sektorach wysokoemisyjnych – 4,9 % całkowitego zatrudnienia w 2024 r. (średnia UE: 3,5 %). Umiejętności cyfrowe również pozostają jednym z kluczowych wąskich gardła dla innowacyjności i wydajności. Odsetek osób młodych w wieku 16–24 l. posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe wzrósł z 68,6 % w 2021 r. do 73,6 % w 2025 r., jednak zaledwie 50,4 % ludności w wieku 16–74 l. posiadało w 2025 r. co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe (10 p.p. poniżej średniej unijnej). Aby poprawić tę sytuację, Polska realizuje w ramach KPO inwestycje służące podniesieniu kompetencji cyfrowych społeczeństwa przez szkolenia, a także prowadzi finansowane z EFS Kluby Rozwoju Cyfrowego. Polska przyjęła również za cel cyfryzację edukacji szkolnej w ramach Polityki Cyfrowej Transformacji Edukacji do 2035 r. oraz uruchomienie krajowego programu „Cyfrowy Uczeń” na lata 2025–2029. Ponadto Strategia Cyberbezpieczeństwa na lata 2025–2029 ma na celu zwiększenie świadomości w zakresie cyberzagrożeń poprzez kształcenie i szkolenie. W obszarze umiejętności ekologicznych trwa wdrażanie finansowanego z KPO działania „Umiejętności na potrzeby zielonej transformacji”, służącego aktualizacji sektorowych ram kwalifikacji w sektorach kluczowych dla zielonej transformacji. Polska mogłaby odnieść korzyści ze ściślejszego monitorowania i ewaluacji reform oraz inwestycji w umiejętności na wszystkich poziomach, a także z bardziej całościowego podejścia do przeciwdziałania niedoborom wykwalifikowanej kadry w kontekście dwójakiej transformacji.

Pomimo wysokiego poziomu uczestnictwa stosunkowo niska efektywność systemu kształcenia i szkolenia zawodowego (VET) ogranicza rozwój umiejętności potrzebnych na rynku pracy. W odpowiedzi na zalecenie krajowe z 2025 r. podjęto pewne działania w celu dalszej poprawy efektywności kształcenia i szkolenia

zawodowego, w tym w ramach KPO, ale ich wdrażanie nadal trwa. Poziom uczestnictwa w kształceniu zawodowym jest stale wysoki, pogorszyły się jednak wyniki osiągane przez absolwentów tego typu kształcenia na rynku pracy. Pomimo większego zaangażowania pracodawców w kształcenie zawodowe oraz sektorowych dyskusji o kształceniu zawodowym i umiejętnościach wskaźnik zatrudnienia niedawnych absolwentów kształcenia zawodowego spadł z 82,3 % w 2022 r. do 76,9 % w 2025 r., plasując się poniżej średniej unijnej wynoszącej 80,2 % oraz poniżej unijnego celu na 2025 r. wynoszącego co najmniej 82 %. Trwa tworzenie sieci branżowych centrów umiejętności w ramach KPO. Polska prowadzi również przegląd podstaw programowych kształcenia w wybranych zawodach, aby lepiej dostosować ofertę kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, oraz rozwija system sektorowych rad ds. kompetencji służący nawiązywaniu współpracy między biznesem, edukacją i administracją publiczną. Zidentyfikowanie podstawowych przyczyn słabszych wyników absolwentów kształcenia zawodowego na rynku pracy oraz przygotowanie specjalnego planu działania mogłyby poprawić ich sytuację.

Uczestnictwo w edukacji dorosłych pozostaje poniżej średniej unijnej, a postępy są ograniczone mimo działań finansowanych z KPO i EFS+. W 2025 r. Polska otrzymała zalecenie krajowe dotyczące wspierania i zwiększania uczestnictwa osób dorosłych w programach uczenia się, w tym uczenia się pozaformalnego i w dziedzinach kluczowych dla konkurencyjności Polski. Odnotowano jednak jedynie ograniczone postępy, ponieważ – według badania „Uczenie się osób dorosłych” – uczestnictwo osób dorosłych w programach uczenia się nadal pozostaje na poziomie znacząco poniżej średniej unijnej. Wyniki badania PIAAC z 2023 r. dla Polski pokazują również wyraźny wzrost odsetka dorosłych o najniższym poziomie biegłości w porównaniu z 2012 r.: 39,5 %

(wzrost z 19 %) w przypadku umiejętności czytania i pisanie oraz 38 % w przypadku umiejętności rozumowania matematycznego (wzrost z 23 %) ⁽³⁶⁾. Publiczne finansowanie uczenia się dorosłych pozostaje w dużym stopniu zależne od Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) i innych instrumentów UE. Należą do nich instrument finansowy w postaci pożyczek na kształcenie oraz planowany pilotaż Indywidualnych Kont Rozwojowych, a także rozwój i rozszerzanie Lokalnych Ośrodków Wiedzy i Edukacji (LOWE). Pomimo nowych rozwiązań wprowadzonych w ramach KPO (ustawa z 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia), w tym większego wsparcia grup defaworyzowanych, system pozostaje rozproszony i przydatna byłaby jego silniejsza koordynacja na poziomie krajowym. Ważnym krokiem w tym kierunku była inna inicjatywa związana z KPO, czyli nowa ustawa z dnia 27 lutego 2026 r. o wojewódzkich zespołach koordynacji do spraw polityki umiejętności, służąca wzmocnieniu regionalnej koordynacji polityki w zakresie umiejętności, a jednocześnie stanowiąca podstawę przyszłego rozwoju spójnego systemu polityki w zakresie umiejętności.

Usuwanie barier w uczestnictwie i integracji na rynku pracy oraz ograniczanie jego segmentacji

Uczestnictwo osób z niepełnosprawnościami w rynku pracy pozostaje poważnym wyzwaniem, zwiększającym niedobory siły roboczej. W 2025 r. Polska otrzymała zalecenie krajowe dotyczące zwiększenia

⁽³⁶⁾ Uwaga: W Polsce wysoki odsetek respondentów doświadczył problemów z jakością danych. Pomimo wysiłków na rzecz zminimalizowania (negatywnego) wpływu anomalii danych wyniki polskich respondentów należy interpretować z większą dozą ostrożności niż wyniki innych uczestników badania.

uczestnictwa w rynku pracy grup defaworyzowanych, w tym przez skuteczną edukację umożliwiającą przekwalifikowanie zawodowe. Osiągnięte postępy (w tym działania realizowane w ramach KPO) różnią się w zależności od grupy. Niski poziom uczestnictwa grup niedostatecznie reprezentowanych w rynku pracy utrzymuje się, zwłaszcza w przypadku osób z niepełnosprawnościami. Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami wzrosła jeszcze bardziej – z 33,9 p.p. w 2023 r. do 35,6 p.p. w 2024 r., przekraczając średnią unijną wynoszącą 24 p.p. ⁽³⁷⁾. Aktywność zawodowa osób z niepełnosprawnościami wynosi nieco ponad 50 %, ponieważ niepełnosprawność lub choroba pozostają jedną z głównych przyczyn bierności zawodowej. Dalsze postępy ogranicza niewystarczający dostęp do wsparcia rynku pracy dostosowanego do indywidualnych potrzeb. Polska przyjęła nową ustawę o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz.U. 2025 poz. 620), a publiczne służby zatrudnienia otrzymują także wsparcie z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) oraz z KPO. Intensyfikacja ukierunkowanego wsparcia mogłaby jednak pomóc w pełni wykorzystać dostępne możliwości wsparcia grup defaworyzowanych.

Poczyniono postępy w dostępie do usług opieki nad dziećmi, jednak uczestnictwo kobiet w rynku pracy pozostaje niskie i stanowi niewykorzystane źródło potencjalnego wzrostu. W 2025 r. współczynnik aktywności zawodowej kobiet wyniósł 70,1 %, a mężczyzn – 80,3 % (przy odpowiednio 71,1 % i 80,1 % w UE jako całości). Wynika to z utrzymujących się barier związanych z obowiązkami opiekuńczymi, ograniczonej dostępności instytucji i usług opieki nad osobami pozostającymi na utrzymaniu, mało

elastycznego i stosunkowo długiego czasu pracy oraz niższej jakości zatrudnienia w sektorach, w których kobiety są nadmiernie reprezentowane. Przy wsparciu z KPO oraz EFS+ Polska wdraża kompleksową reformę służącą poprawie dostępności, jakości i przystępności cenowej usług opieki nad dziećmi do lat trzech. W 2024 r. uruchomiono program „Aktywny rodzic” ułatwiający rodzicom pokrywanie kosztów opieki nad dziećmi. Odsetek dzieci w wieku do lat trzech objętych formalną opieką wzrósł między 2024 r. a 2025 r. o 6 p.p. do 21 %, jednak pozostaje znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 40,5 %. Dysproporcje regionalne są nadal wyraźne.

Niski poziom ochrony socjalnej pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej oraz osób samozatrudnionych może skutkować ich podatnością na zagrożenia ekonomiczne i społeczne. Skuteczny dostęp do ochrony socjalnej jest dla wielu grup bardzo ograniczony (zob. załącznik 12). Rośnie udział umów cywilnoprawnych w całkowitym zatrudnieniu. W trzecim kwartale 2025 r. liczba osób pracujących wyłącznie na podstawie umowy zlecenia przekroczyła 1,5 mln, czyli wzrosła o 16 % przez ostatnie 2,5 roku. Liczba osób samozatrudnionych niezatrudniających pracowników wzrosła w ostatnich 10 latach o 42 % i stanowi obecnie blisko 14 % całkowitego zatrudnienia (średnia unijna: około 9,5 %). Żadna z tych dwóch grup pracowników nie jest w pełni objęta ochroną socjalną i obie są narażone na niskie emerytury ze względu na prawo do opłacania niższych składek emerytalnych niż składki obowiązujące w przypadku standardowej umowy o pracę (zob. sekcja 1). Rosnąca liczba niestandardowych umów wynika z dużych różnic w klinie podatkowym między różnymi formami zatrudnienia ⁽³⁸⁾, co z kolei sprzyja

⁽³⁷⁾ Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/tepsr_sp200.

⁽³⁸⁾ Klin podatkowy w odniesieniu do średniego wynagrodzenia jest w Polsce bardzo zróżnicowany. Wynosi ponad 40 % w przypadku umowy o pracę, 21–

segmentacji rynku pracy. W ramach KPO Polska podjęła działania na rzecz ograniczenia segmentacji rynku pracy polegające na reformie Państwowej Inspekcji Pracy. Ponieważ wprowadzająca ją ustawa wejdzie w życie dopiero w lipcu 2026 r., jej skutki nie są jeszcze widoczne.

Dialog społeczny pozostaje ograniczony, a wiele gospodarstw domowych o niskich dochodach nie otrzymuje wsparcia dochodu minimalnego. Zasięg umów zbiorowych (11,6 % w 2023 r.) oraz stopień uzwiązkowienia (9,4 % w 2022 r.) pozostają niskie. Przy braku umów sektorowych rokowania są w dużej mierze ograniczone do poziomu zakładowego (zob. załącznik 12). Zainteresowane podmioty wskazują na utrzymujące się niedociągnięcia w funkcjonowaniu Rady Dialogu Społecznego oraz w praktykach konsultacyjnych ⁽³⁹⁾. Nadal trwają prace nad zmianami w ustawie o Radzie Dialogu Społecznego. Niedawne reformy, w tym ustawa z 2025 r. o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych (Dz.U. 2025 poz. 1661), mają na celu upowszechnienie rokowań zbiorowych oraz zwiększenie udziału partnerów społecznych w tych rokowaniach. Skuteczność reform będzie zależeć od ich terminowego wdrożenia i monitorowania (również w kontekście dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej). Ponadto inflacja osłabiła świadczenia zapewniające dochód minimalny w ujęciu realnym, co doprowadziło do bardzo niskich poziomów adekwatności (zob. załącznik 12).

34 % w przypadku osób samozatrudnionych (w zależności od ulg podatkowych), 15–37 % w przypadku umowy zlecenia oraz 6 % w przypadku umowy o dzieło. Różnice klina podatkowego rosną wraz ze wzrostem dochodów (np. w odniesieniu do dwukrotności średniego wynagrodzenia klin podatkowy wynosi 46 % w przypadku umowy o pracę i 31 % w przypadku osób samozatrudnionych).

⁽³⁹⁾ Eurofound, <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/national-level-social-governance-european-semester-and-recovery-and-resilience>.

Dalsze działania służące poprawie integracji obywateli państw trzecich na rynku pracy pomogłyby rozwiązać problem niedoboru siły roboczej. Niedobór pracowników nadal stanowi bowiem poważne wyzwanie dla przedsiębiorstw. Odsetek kadry kierowniczej wskazującej niedobór pracowników jako czynnik ograniczający produkcję nadal jest bardzo wysoki: 62,4 % przedsiębiorstw w przemyśle (UE: 17,5 %), 67,5 % w budownictwie (UE: 27,5 %) i 56,5 % w usługach (UE: 23,1%) w IV kwartale 2025 r. Jednocześnie Polska uzyskała jedynie 44/100 pkt w Indeksie Polityki Integracji Migrantów (średnia UE: 54/100). W obszarze mobilności na rynku pracy Polska uzyskała 43/100, czyli wynik oceniany jako „umiarkowanie sprzyjający” i będący poniżej średniej unijnej. Umiejętności pracowników spoza UE są wykorzystywane w niewystarczającym stopniu, pomimo trwających prac nad strategią integracji obywateli państw trzecich oraz dobrych wskaźników rynku pracy (81 % aktywności zawodowej i 3 % bezrobocia wobec średnich OECD wynoszących odpowiednio 77 % i 8 %). W 2023 r. 48 % obywateli państw trzecich wykonywało pracę poniżej swoich kwalifikacji. Integracja tych osób na rynku pracy oraz pełne wykorzystanie ich umiejętności mogłyby przyczynić się do ograniczenia istniejących w Polsce niedoborów siły roboczej i wykwalifikowanej kadry.

NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA

W obszarach objętych obowiązującymi zaleceniami krajowymi korzystne dla Polski byłyby następujące działania:

- **poprawa efektywności wydatków publicznych** przez przeglądy wydatków oraz lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych;
- **poprawa adekwatności systemu emerytalnego, przy jednoczesnym zachowaniu jego długoterminowej stabilności**, przez podnoszenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, przeciwdziałanie ubóstwu emerytalnemu kobiet i osób samozatrudnionych oraz reformę specjalnych programów emerytalnych;
- **zwiększenie innowacyjności** dzięki skuteczniejszemu wykorzystywaniu dostępnego finansowania publicznego do mobilizowania prywatnych inwestycji w badania, rozwój i innowacje, w tym w przedsiębiorstwa typu start-up i scale-up, dzięki tworzeniu ekosystemów sprzyjających innowacjom oraz aktualizacji strategii inteligentnej specjalizacji;
- **usprawnienie przechodzenia od badań naukowych do zastosowań rynkowych** dzięki skutecznym mechanizmom wsparcia, silnym zachętom do współpracy nauki z biznesem oraz atrakcyjnym warunkom pracy w zawodach badawczych;
- **zwiększanie sprawności instytucji i upraszczanie ram regulacyjnych** przez dalsze upraszczanie procedur administracyjnych, skuteczne wdrażanie interoperacyjnych rozwiązań cyfrowych oraz zwiększanie przejrzystości i konkurencji w zamówieniach publicznych;
- **wzmacnianie potencjału administracji lokalnej, aby maksymalizować efekty wykorzystania finansowania unijnego**, oraz ograniczanie dysproporcji terytorialnych w kluczowych obszarach, takich jak innowacje, edukacja i opieka zdrowotna;
- **przyspieszenie wdrażania odnawialnych źródeł energii i stopniowego wycofywania węgla** (zwłaszcza w ciepłownictwie) w powiązaniu z magazynowaniem energii i innymi rozwiązaniami w zakresie elastyczności, dzięki lepszej koordynacji procedur wydawania pozwoleń i planowania infrastruktury oraz stopniowe znoszenie dopłat do paliw kopalnych;
- **zwiększenie przepustowości i elastyczności sieci energetycznych oraz dalsza integracja z unijnymi rynkami energii** przez usuwanie barier w transgranicznym handlu energią i wzmacnianie połączeń międzysystemowych;
- **tworzenie zachęt do przejścia na czystą energię i do transformacji przemysłowej** przez zmniejszanie obciążeń podatkowych energii elektrycznej oraz stopniowe znoszenie dopłat do paliw kopalnych (w szczególności w sektorze wydobycia węgla kamiennego);
- **wzmocnienie zarządzania przystosowywaniem się do zmiany klimatu** przez zakończenie opracowywania strategii krajowej, ustanowienie procedury regularnego aktualizowania tej strategii oraz wzmocnienie mechanizmów koordynacji

między różnymi poziomami zarządzania;

- **przyspieszenie odtwarzania ekosystemów w celu zwiększenia odporności na zmianę klimatu**, w szczególności ekosystemów wodnych, przez skuteczne wdrożenie zasady „zanieczyszczający płaci”, zwiększenie retencji wody oraz propagowanie efektywnego wykorzystania zasobów wodnych;
- **wspieranie rozwoju kapitału ludzkiego przez odwrócenie tendencji spadkowej poziomu umiejętności podstawowych i ograniczanie nierówności w edukacji** dzięki skutecznemu wdrożeniu reformy programowej, poprawie poziomu umiejętności czytania, pisania i rozumowania matematycznego w kształceniu zawodowym, strategicznemu podejściu do edukacji włączającej oraz poprawie utrzymania nauczycieli w zawodzie i podniesieniu jakości ich kształcenia;
- **zwiększenie uczestnictwa w programach nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki w szkolnictwie wyższym** dzięki udoskonaleniu poradnictwa zawodowego oraz promowaniu kształcenia w dziedzinach STEM od wczesnych etapów edukacji;
- **przeciwdziałanie niedoborom pracowników i umiejętności**, zwłaszcza w kontekście dwojakiej transformacji, przez zwiększanie uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie, poprawę efektywności systemu kształcenia i szkolenia zawodowego oraz lepszą integrację obywateli państw trzecich na rynku pracy;
- **zwiększenie uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami i kobiet w rynku pracy** przez lepsze ukierunkowanie aktywnych polityk rynku pracy na wsparcie grup defaworyzowanych oraz dalsze

ograniczanie dysproporcji regionalnych w dostępie do wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi.

W innych obszarach korzystne dla Polski byłyby następujące działania:

- **mobilizacja dodatkowych dochodów**, zwłaszcza przez rozszerzenie bazy podatkowej o źródła, które wywierają mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy, oraz przez poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego, aby pomóc przywrócić równowagę finansów publicznych;
- **zwiększenie podaży przystępnych cenowo mieszkań**, w tym mieszkań na wynajem, mieszkań socjalnych i komunalnych, oraz skupienie się na konkretnych lokalnych potrzebach mieszkaniowych i rozwiązaniach opartych na dostępności mieszkań dla osób w trudnej sytuacji, przez spójną koordynację polityk mieszkaniowych w ramach długoterminowej strategii oraz wprowadzenie systemu monitorowania potrzeb i zasobów mieszkaniowych;
- **ustabilizowanie cen mieszkań i ograniczenie ryzyka spekulacyjnego na rynku** przez dostosowanie systemu opodatkowania nieruchomości (w tym dążenie do wprowadzenia podatków od wartości gruntu lub podatku katastralnego);
- **przeciwdziałanie wyzwaniom w zakresie finansowania systemu opieki zdrowotnej** przez zwiększenie wydatków publicznych (m.in. na ambulatoryjną opiekę zdrowotną i profilaktykę) oraz dalsze zwiększanie liczby personelu medycznego;
- **poprawa jakości i dostępności usług opieki długoterminowej (w szczególności opieki domowej i środowiskowej)** przez zwiększenie finansowania na ten cel oraz jego stabilności, jak również poprawę

- dostępności zdeinstytucjonalizowanych form opieki;
- **ograniczenie barier administracyjnych** w funkcjonowaniu jednolitego rynku, przy jednoczesnym wspieraniu rozwoju sektorów wymagających specjalistycznej wiedzy;
 - **zwiększenie wskaźnika wykorzystania technologii cyfrowych** w przedsiębiorstwach (w szczególności MŚP) przez przyspieszenie wdrażania technologii cyfrowych (w tym technologii zaawansowanych, takich jak sztuczna inteligencja), które mają duży wpływ na wydajność;
 - **kontynuowanie ograniczania segmentacji rynku pracy i poprawa dostępu do ochrony socjalnej** pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej oraz osób samozatrudnionych przez ograniczanie arbitrażu podatkowego z wykorzystaniem różnych rodzajów umów oraz wzmacnianie dialogu społecznego;
 - **przyspieszenie przejścia na zrównoważoną mobilność** przez poprawę dostępności bezemisyjnego transportu publicznego oraz tworzenie zachęt do zakupu pojazdów bezemisyjnych (zarówno prywatnych, jak i ciężarowych);
 - **zapewnienie inwestycji w infrastrukturę transportową dla zrównoważonego transportu**, w szczególności w transeuropejską sieć transportową, aby wspierać wzrost gospodarczy, konkurencyjność, łączność i odporność systemu transportowego, w tym infrastruktury podwójnego zastosowania, a także rozwój infrastruktury paliw alternatywnych i inwestycje zachęcające do przechodzenia z transportu drogowego na kolejowy;
 - **wspieranie długoterminowych strategii transformacji regionów zależnych od węgla**, łączących dywersyfikację gospodarczą z transformacją przemysłową;
 - **podejmowanie działań służących osiągnięciu celów z zakresu użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF)**, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów podmokłych, rolnictwa i zarządzania osiedlami miejskimi.

ZAŁĄCZNIKI

SPIS ZAŁĄCZNIKÓW

A1. Wdrażanie zaleceń krajowych	42
Finanse publiczne	50
A2. Rozwój sytuacji fiskalnej i stabilność długu	50
A3. Opodatkowanie	56
Wydajność	62
A4. Innowacje dla biznesu	62
A5. Jednolity rynek i przemysł	70
A6. Oszczędności, inwestycje i dostęp do finansowania	83
A7. Skuteczne ramy instytucjonalne	92
Zrównoważony rozwój	98
A8. Dekarbonizacja przemysłu, obieg zamknięty i łagodzenie zmiany klimatu	98
A9. Przystępna cenowo transformacja energetyczna	110
A10. Przystosowanie się do zmiany klimatu, gotowość na nią oraz środowisko	121
Sprawiedliwość	133
A11. Rynek pracy	133
A12. Środki polityki społecznej	139
A13. Edukacja i umiejętności	145
A14. Tablica wskaźników społecznych	152
A15. Zdrowie i systemy opieki zdrowotnej	153
A16. Mieszkalnictwo	159
Zagadnienia horyzontalne	166
A17. Cele zrównoważonego rozwoju	166
A18. Regiony konkurencyjne	170
A19. Transport	182

SPIS TABEL

A1.1. Wdrażanie zaleceń krajowych z 2025 r. i ocena Komisji	42
A2.1. Dodatkowe programy emerytalne – możliwości rozszerzenia	52
A2.2. Prognozowana zmiana w wydatkach związanych ze starzeniem się społeczeństwa w latach 2025–2040 i 2025–2070	53
A2.3. Wskaźniki w bazie danych dotyczących zarządzania budżetem i dojrzałość rachunkowości publicznej	55
A3.1. Wskaźniki dotyczące opodatkowania	57
A4.1. Kluczowe wskaźniki dotyczące innowacji	69

A5.1. Jednolity rynek i przemysł	82
A6.1. Wnioski podsumowujące unię oszczędności i inwestycji	83
A6.2. Wskaźniki dotyczące sektora finansowego	91
A7.1. Polska. Wybrane wskaźniki dotyczące praktyk lepszego stanowienia prawa w odniesieniu do ustaw	93
A7.2. Kluczowe wskaźniki efektywności cyfrowej dekady: dostępność cyfrowych usług publicznych	94
A8.1. Kluczowe wskaźniki dotyczące czystego przemysłu i łagodzenia zmiany klimatu: Polska	108
A9.1. Najważniejsze wskaźniki dotyczące energii	120
A10.1. Kluczowe wskaźniki dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu	132
A14.1. Tablica wskaźników społecznych – Polska	152
A15.1. Kluczowe wskaźniki zdrowotne	154
A18.1. Główne tendencje w zakresie rozwoju, wyzwania i alokacja zasobów	172
A18.2. Kluczowe wskaźniki regionalne dla Polski (poziom NUTS 2)	178
A19.1. Wdrożenie ERTMS w Polsce.	184

SPIS WYKRESÓW

A2.1. Wpływ na zmianę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	51
A2.2. Zmiany i struktura inwestycji publicznych (% PKB)	51
A2.3. Zmiany i struktura wydatków pierwotnych	52
A3.1. Dochody podatkowe według funkcji gospodarczej w 2024 r., PL (pierścień zewnętrzny) i UE-27 (pierścień wewnętrzny)	56
A3.2. Klin podatkowy w przypadku jedynych i drugich żywicieli rodziny, % całkowitych kosztów pracy, 2025.	58
A3.3. Wskaźniki luki w podatku VAT	61
A4.1. Intensywność badań i rozwoju (wydatki krajowe brutto na badania i rozwój jako % PKB), 2024 r.	62
A5.1. Produkcja: w ujęciu ogólnym i w wybranych sektorach, wskaźnik (2021 = 100), 2015–2024	80
A6.1. Struktura finansowania spółek niefinansowych	84
A6.2. Rynki kapitałowe i pośrednicy finansowi	85
A6.3. Struktura aktywów finansowych gospodarstw domowych	85
A7.1. Zaufanie do systemu wymiaru sprawiedliwości, władz regionalnych/lokalnych i rządu	92
A7.2. Najbardziej czasochłonne aspekty świadczenia usług	93
A8.1. Emisje gazów cieplarnianych w sektorach objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym, lata 2005, 2023 i 2024	101
A9.1. Ceny energii elektrycznej i gazu dla konsumentów będących i niebędących gospodarstwami domowymi, pierwsza połowa 2025 r.	111
A9.2. Wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł niskoemisyjnych a ceny hurtowe energii elektrycznej, 2025 r.	112
A9.3. Zainstalowana moc wytwórcza energii odnawialnej w Polsce a udział w koszyku energetycznym.	115
A11.1. Wskaźniki aktywności zawodowej, zatrudnienia i bezrobocia (w ujęciu rocznym)	133
A12.1. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym i jego elementy składowe	139
A12.2. Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi	142
A13.1. Wskaźnik zatrudnienia według poziomu wykształcenia	149
A15.1. Liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki interwencji medycznej	153
A15.2. Inwestycje w infrastrukturę opieki zdrowotnej w podziale na lata	156
A16.1. Ceny nieruchomości mieszkalnych, czynsze i stosunek cen do dochodów w Polsce i UE-27 od 2005 r.	160
A16.2. Wskaźniki podaży nieruchomości mieszkaniowych w Polsce od 2005 r.	161
A16.3. Wybrane wskaźniki przystępności cenowej mieszkań	164
A17.1. Postępy w realizacji celów zrównoważonego rozwoju w Polsce	166
A18.1. Wydatki na badania i rozwój (GERD, 2023) na poziomie NUTS 2	174
A18.2. Odsetek dzieci uczęszczających do szkoły podstawowej znajdującej się w odległości 15 minut pieszo oraz odsetek ludności mieszkającej w odległości pozwalającej na dotarcie do szpitala samochodem w ciągu 10 minut na obszarach wiejskich (NUTS 2), 2023	178
A19.1. Ofiary śmiertelne wypadków drogowych w Polsce na milion mieszkańców w 2024 r.	185

SPIS MAP

A18.1. PKB na mieszkańca w porównaniu ze średnią dla UE	170
A18.2. Średnia roczna zmiana w % liczby ludności w wieku produkcyjnym (20–64 l.) w Polsce (2015–2024) (NUTS 2)	175
A19.1. Transgraniczne i krajowe odcinki priorytetowe TEN-T w Polsce.	184

ZAŁĄCZNIK 1: WDRAŻANIE ZALECEŃ KRAJOWYCH

Tabela A1.1: **Wdrażanie zaleceń krajowych z 2025 r. i ocena Komisji**

Poland faces challenges in a wide range of policy areas, as identified in the country-specific recommendations (CSRs). Poland was recommended, among other things, to strengthen defence and fiscal sustainability, boost private and public investment, accelerate the green transition, enhance education and labour market skills, and foster innovation and R&D.

The Commission has assessed the degree of implementation of the 2025 CSRs considering the policy action taken by Poland to date*. To do so, the Commission has taken into account the information provided by Poland in its Annual Progress Report as well as other information sources. This annex provides summary information on the policy actions taken or planned by Poland for each CSR. More detailed information on these actions is included in the relevant chapters and other annexes of the report.

*CSR 2 is not assessed in CeSaR. RRP implementation is monitored through the assessment of RRP payment requests and analysis of the bi-annual reporting on the achievement of the milestones and targets, to be reflected in the country reports. Progress with the cohesion policy is monitored in the context of the Cohesion Policy of the European Union.

Recommendation text	Main measures adopted or implemented <i>By 30 April 2026</i>	Preparatory steps/ credibly announced measures <i>By 30 April 2026</i>	Assessm. of progress
1.1 Reinforce overall defence and security spending and readiness while ensuring debt sustainability in line with the European Council conclusions of 6 March 2025.	Total general government defence expenditure in 2026 is projected at 3.4% of GDP, corresponding to an increase of 0.5 ppt. compared to 2024.	Total general government defence expenditure in 2027 is projected at 4.0% of GDP, corresponding to an increase of 1.1 ppt. compared to 2024.	Substantial progress
1.2 Adhere to the maximum growth rates of net expenditure recommended by the Council on 21 January 2025, with a view to bringing an end to the situation of an excessive deficit while making use of the allowance under the national escape clause for higher defence expenditure.	Cumulated deviation in 2025 amounted to 1.2% of GDP but is fully explained by the NEC flexibility (1.5 pps. of GDP). Cumulated deviation in 2026 projected at 1.0% of GDP but it is fully explained by the NEC flexibility (1.5 pps. of GDP). The EDP is held in abeyance.		Full implementation
1.3 Improve the efficiency of public spending, including through better targeting of social benefits, improving the budgetary process,	Some provisions in the Act on public finances improving budget management and classification entered into force in April 2026.		Limited Progress
1.4 providing more transparency in investment planning and using standardised procedures for project assessment and selection more extensively.	Adoption process for the reform of public investment management and standardisation of appraisals completed in April 2026 also part of RRP.		Substantial Progress
1.5 Front-load mature public investment projects	Poland is implementing large-scale public investments, in particular in defence, transport, energy, as well as digital and green transition, including in the RRP context.		Full Implementation
1.6 and promote private investment to further the economic recovery.	Several RRP investments that are being implemented can incentivize private investment. The economic recovery is accomplished as GDP grew 3.6% in 2025, a fifth		Full Implementation

(c.d. na następnej stronie)

Tabela (c.d.)

Recommendation text	Main measures adopted or implemented <i>By 30 April 2026</i>	Preparatory steps/ credibly announced measures <i>By 30 April 2026</i>	Assessm. of progress
	consecutive year of economic growth.		
1.7 Ensure the adequacy of future pension benefits and strengthen the sustainability of the pension system, including by taking measures on the effective retirement age and reforming preferential pension schemes.	<p>In 2021 Poland passed the law that introduced 'PIT-0 for senior' as from 2022 tax year (Act of 29 October 2021 amending the act on personal income tax, corporate income tax and some other acts (Journal of Laws of 2024, item 497)). Seniors who, despite acquiring the right to a pension (60 for women, 65 for men), temporarily resigned from receiving it and remained professionally active can benefit from the tax - they will not pay tax on income from full-time employment, contract work or business activity and maternity benefits – until they reach the tax threshold.</p> <p>The recent evaluation report on the tax relief (PIT-0) for seniors (), which should lead to an increase in the effective retirement age, shows a rather low but rising uptake. The total number of persons benefitting from the tax exemption amounted to 125 957 in 2022 and 142 535 in 2023. To a large extent, this is linked to the fact that there is more attractive solution embedded in the pension system that allows a person to receive a pension and a salary at the same time. Benefitting from this measure excludes the possibility to apply for PIT-0 for seniors. Almost four times more persons chose to work and receive pensions rather than work, not receive pensions and benefit from the tax exemption. The 2024 Ageing report () indicates that the pension system's sustainability factor will lead to a substantial decline in pension benefits due to a shrinking working-age population. If the current benefit ratio is maintained, pension expenditure is expected to increase by 2.5 percentage points of GDP by 2045. The statutory retirement age in the Polish system is 60 years for women and 65 years for men. According to ZUS data for 2023 (), the average age of pension award for men equals the statutory age while for women, it is slightly above the</p>		Limited Progress

(c.d. na następnej stronie)

Tabela (c.d.)

Recommendation text	Main measures adopted or implemented <i>By 30 April 2026</i>	Preparatory steps/ credibly announced measures <i>By 30 April 2026</i>	Assessm. of progress
	<p>statutory age (60.7 vs. 60) but has remained stable for several years.</p> <p>Poland did not take measures to implement this part of the CSR 1. Pension benefits for farmers (KRUS) are subsidised by the state, amounting to 0.68% of GDP in 2025, and the method of calculating collected insurance contributions does not encourage them to move to the general pension system. On the other hand, KRUS has become a pension system which affects less people than in the past. Only between 2018 and 2023 the number of KRUS pensioners dropped by 9% and the number of insured in KRUS decreased by 15%. To compare: the number of insured in ZUS (general pension scheme) is growing and in 2022 amounted to 16 276 thousand. KRUS – with 1 092 thousand of insured in 2022, is 15 times smaller than ZUS.</p>		
<p>3.1 Simplify regulation, improve regulatory tools and ensure the legal framework is stable and clear for the business sector. Introduce measures to reduce the administrative burden placed on companies.</p>	<p>Poland has taken measures in response to the need to simplify regulations and enhance predictability of law with adoption of a deregulation act from May 2025 that introduced inter alia a six-month vacatio legis for regulations imposing obligations on entrepreneurs. To address the lacking systematic evaluation of laws after their enactment, the new deregulation law introduced a mandatory ex post regulatory impact assessment (a periodic evaluation of existing legislation is to be adopted by a Resolution of the Council of Ministers every three years).</p> <p>Poland approved a Deregulation Act in 2025 and is preparing a Regulatory Programme 2026–2028 on simplification. Several small administrative changes have been introduced in 2025. However, the work done by the Deregulation Task Force needs to be enhanced in the coming years. Simplification measures should have a measurable economic impact. Stakeholders still report the lack of consultation and the frequent changes of legislation.</p> <p>Other measures in order to simplify and digitalise procedures and services for businesses and citizens</p>		<p>Limited Progress</p>

(c.d. na następnej stronie)

Tabela (c.d.)

Recommendation text	Main measures adopted or implemented <i>By 30 April 2026</i>	Preparatory steps/ credibly announced measures <i>By 30 April 2026</i>	Assessm. of progress
	<p>were introduced in 2025. The changes concerned, among others, the following areas: taxpayer rights (including the introduction of the presumption of innocence of the taxpayer); taxes and public finances (including a higher VAT exemption threshold and the extension of the “silent consent” principle); and the digitalisation of services (including the digitalisation of court proceedings, the creation of a single database of entrepreneurs instead of several separate registers, and the expansion of the mObywatel application with new functionalities).</p> <p>In addition, the government introduced new rules for inspections of businesses, including a reduction in the maximum duration of inspections for micro-enterprises, the obligation to provide entrepreneurs with a preliminary list of requested information and documents before the inspection begins, and the adjustment of the frequency of planned inspections to the identified level of risk. Measures were also introduced to make administrative procedures faster and simpler. These included the introduction of a hybrid administrative decision (where the decision itself is issued in paper form while attachments are provided electronically) and greater use of so-called “soft requests”, allowing authorities to contact entrepreneurs and request clarification without formally initiating administrative proceedings.</p>		
3.2 Encourage competition in public procurement processes, making them more efficient and less cumbersome, especially for SMEs	<p>In 2025, Poland announced changes in its public procurement system to streamline the process. New legislation has introduced non-mandatory contractor certification and streamlined appeal procedures through remote trials and hearings to make them more efficient. However, the key issue of competition in the public procurement sector is not sufficiently covered, and SMEs share of awards declines in number and in value.</p> <p>In March 2026, the State Procurement Policy was adopted, including measures to boost SME participation.</p>		Some Progress

(c.d. na następnej stronie)

Tabela (c.d.)

Recommendation text	Main measures adopted or implemented <i>By 30 April 2026</i>	Preparatory steps/ credibly announced measures <i>By 30 April 2026</i>	Assessm. of progress
3.3 Strengthen science-business links by improving support structures, implementing targeted funding schemes, and creating incentives for researchers to engage with the private sector.	Poland established a task force for enhancing transfer of research results and commissioned an evaluation of support for science-business links (results still pending). When using EU funding for innovation (FENG programme, measures implemented by NCBR and Foundation for Polish Science), PL applies criteria that support science-business links.	The Task Force and the evaluation have been launched. Poland has outlined a timeline for collecting and implementation of the recommendations, but without further operational details.	Limited Progress
3.4 Improve and modernise the public research system by making research careers more attractive, raising public R&I investment, and supporting research institutions.	Limited impact measures encouraging women to go into STEM and pursue scientific careers. Support for the AI ecosystem and for applying to EU programmes for research financing.		Some Progress
3.5. Focus investment-related economic policy on innovation.	Large AI-hub financed, AI regulatory sandbox under preparation. In FENG (R&I support programme in Cohesion Policy), EUR 942 m was reallocated to support STEP initiatives.	Late in 2025, Poland launched Innovate Poland, a programme based on French Tibi scheme and meant to match public and private financing to boost innovation, mainly through VC funding. The first funds were launched in April 2026.	Some Progress
4.1 Promote balanced electricity price signals that support investments in clean electricity generation by adjusting taxes and levies on electricity for households and industry relative to those on fossil fuels.	No changes of the electricity tax regime made.	No changes of the electricity tax regime announced.	No Progress
4.2 Boost grid capacity and flexibility, increase cross-border electricity trading, and limit restrictions to cases justified under EU energy market rules, particularly in cases involving constraints in allocating national capacity.	Cross-border trading has seen limited progress, primarily due to the continued application of capacity allocation constraints, which restrict the efficient use of interconnectors and hinder market integration. While investments are underway, grid capacity and flexibility are not advanced enough to fully enable effective integration of renewable sources in the electricity system. Recommendations for further actions were published following the assessment of the impact of balancing market reform on the use of allocation constraints. Polish TSO (PSE) published its strategy for the transformation of grids to integrate new renewables, and storage capacity.	Actions to follow-up on the recommendations for the energy market reform or to implement the TSO strategy have not been announced.	Limited Progress
4.3 Reduce the reliance on fossil fuels by accelerating	Investments in heat source replacement and thermal	Clean Air Programme under review. Draft Social Climate	Limited Progress

(c.d. na następnej stronie)

Tabela (c.d.)

Recommendation text	Main measures adopted or implemented <i>By 30 April 2026</i>	Preparatory steps/ credibly announced measures <i>By 30 April 2026</i>	Assessm. of progress
the phasing-out of coal in the heating sector by transitioning to decarbonised systems that integrate renewable energy, improve energy efficiency,	modernisation and RES deployment in both single and multifamily as well as public buildings under various programmes ongoing (including with RRF support). Issues ensuring a stable source of financing of these programmes remain. Investments in coal phase out in district heating in progress.	Plan prepared. No updated NECP.	
4.4 and phase out fossil-fuel subsidies, especially those related to coal mining.	No measures implemented.		No Progress
4.5 Improve climate adaptation governance, particularly policies focused on the management, protection, and sustainable use of water resources, incorporating current assessments of climate change impacts to ensure the long-term sustainability of sectors and activities dependent on water ecosystem services.	Poland is updating its national climate adaptation strategy, designing a process of regular updates for the future. Action on water resilience and pollution is lacking. Third River Basin Management Plans only contain limited information on the impacts of climate change on water management. The plans do not include much information regarding risk assessment and analysis of the impacts of climate change on environmental objectives. Also, water efficiency does not feature in the third RBMPs either. Water tariffs or water use fees do not provide specific incentives for sustainable water use (efficiency, re-use etc.) and pollution reduction. PL is incorporating green public procurement into the State Procurement Policy for 2026–2029.	Poland is yet to adopt its updated Climate Adaptation Strategy. The document was originally prepared in 2013 and has not been updated since. Poland aims to develop a new National Adaptation Strategy and National Adaptation Plan by the first half of 2027. Draft law on the revitalisation of the Oder River dropped from parliamentary agenda.	Limited Progress
5.1 Foster quality and inclusive education and skills relevant to the labour market, including green and digital skills,	Some progress has been made by Poland, but it varies between fields. In school education, a new subject of citizenship education was introduced in September 2025, but no measures to address basic skills decline at large were reported. The implementation of the curricular reform remains to be conducted (to be launched in September 2026). In the area of inclusive education, some projects (on inclusion of Ukrainian students and students with disabilities) are ongoing, including under European Funds for Social Development 2021-2027 programme (FERS), but either remain at early implementation stage or have been commenced prior to the 2025 CSRs being issued. Implementation of multiple measures concerning digital skills and some in		Some Progress

(c.d. na następnej stronie)

Tabela (c.d.)

Recommendation text	Main measures adopted or implemented <i>By 30 April 2026</i>	Preparatory steps/ credibly announced measures <i>By 30 April 2026</i>	Assessm. of progress
	green skills (mainly under the RRP) is ongoing.		
5.2 step up participation in STEM fields in higher education,	Only limited progress has been made, as some measures, not catering directly for tertiary education, are expected to be implemented (e.g. C2.2.1 – delivery of AI/STEM laboratories – under Poland's RRP). A reference to STEM has also been made as part of the PL development strategy until 2035. Furthermore, a 2025 TSI project "Improving girls' and women's interest and participation in ICT in Poland", while focused on tertiary education, centres primarily on early stages of the policy cycle, such as identification of tools to monitor progress of prospective initiatives. Its implementation is also at early stages.	Strategy for development of Poland till 2035 refers to improving business and industry link in STEM education and increasing the number of students admitted in the fields, but no specific measures to be undertaken. Planning and continuation of campaigns to promote the teaching profession and improve its image	Limited Progress
5.3 and improve the quality of teacher education	Limited progress has been made, as solely measures not related directly to teachers' formal education, such as postgraduate degrees, training in digital skills, and counselling for teachers, are being implemented.		Limited Progress
5.4 and further strengthen the efficiency of vocational education and training	Some progress has been achieved, including through measures under Poland's RRP, such as creation of the network of Sectoral Skills Centres (ongoing and at an advanced stage). Review of VET curricula for certain professions is also ongoing (EFSD project "Industry agreement for vocational education and training. Increasing the involvement of industry representatives in the development of vocational education and workplace learning.") to improve their labour market relevance. Poland is also developing sectoral council system aimed at building cooperation between business, education and public administration.	Introduction of new professions to the vocational education classification and updates to core curricula to incorporate new technologies and green and digital skills.	Some Progress
5.5 Facilitate and increase adult participation in learning, including in non-formal learning and in areas key for Poland's competitiveness.	The progress is limited, as mainly already long-standing measures are reported by Poland (initiated visibly before 2025 CSRs) including: <ul style="list-style-type: none"> • Promotion and support of non-formal education, with broader access through quicker, more flexible activities suitable for adults. • Development and expansion of Local Knowledge and Education Centres (LOWE), 		Limited Progress

(c.d. na następnej stronie)

Tabela (c.d.)

Recommendation text	Main measures adopted or implemented By 30 April 2026	Preparatory steps/ credibly announced measures By 30 April 2026	Assessm. of progress
	<p>enabling schools to support adult education, especially in disadvantaged and rural areas.</p> <p>To some extent, the ongoing implementation of Sectoral Skills Centres (measures A3.1.1 and A3.1.1 of Poland's RRF) is also contributing to addressing this subpart, including through career guidance and new provisions on Regional Coordination Teams, under the Act of 27 February 2026 on Regional Coordination Teams for skills policy.</p>		
5.6 Take steps to increase the participation of disadvantaged groups in the labour market, including through effective education to employment transitions	<p>Poland introduced measures to increase the participation of parents (especially women) in the labour market:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 'Active Parent' programme (2024) contributes to childcare costs for parents • RRF and ESF+ supported 'Active Toddler' programme will deliver over 102 500 new childcare places for children under 3 by 2029, targeting municipalities without childcare institutions. • Introduction in 2024 of quality care and education standards in childcare provision for children below 3. 	Poland announced reforms and investments supported under the Recovery and Resilience Facility aimed at improving access to LTC and increase participation of informal caregivers (especially women) in the labour market.	Some Progress

Źródło: Sprawozdawczość Polski i ocena Komisji

W tym załączniku omówiono wybrane tematy dotyczące finansów publicznych oraz realizację zaleceń krajowych o charakterze budżetowo-strukturalnym skierowanych do Polski w lipcu 2025 r. Zalecenia te obejmują wezwanie do zwiększenia wydatków na obronę i gotowość bojową przy wdrażaniu strategii fiskalnej, zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. Polska otrzymała również zalecenie: (i) poprawienia efektywności wydatków publicznych; (ii) zapewnienia większej przejrzystości planowania inwestycji oraz (iii) przyspieszenia realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie prywatnych inwestycji. Co więcej, Polska otrzymała zalecenie dotyczące zapewnienia adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych i wzmocnienia stabilności systemu emerytalnego.

21 stycznia 2025 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniokresowego planu budżetowo-strukturalnego Polski⁽⁴⁰⁾. Plan obejmuje dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat. Ponadto 8 lipca 2025 r. Rada uruchomiła krajową klauzulę wyjścia dla Polski, aby ułatwić przejście na wyższe poziomy wydatków obronnych⁽⁴¹⁾⁽⁴²⁾.

Zmiany salda, długu i wydatków publicznych sektora instytucji rządowych i samorządowych⁽⁴³⁾

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Polski stanowił równowartość 7,3 % PKB, a relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniosła na koniec 2025 r. 59,7 %. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2026 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Polski spadnie do 6,5 % PKB w 2026 r., a następnie do 6,3 % PKB w 2027 r. Wzrost deficytu był w dużej mierze spowodowany rosnącymi wydatkami publicznymi Polski, które w 2025 r. wyniosły 50,9 % PKB, czyli o około 1,7 p.p. więcej niż w poprzednim roku. Oczekuje się dalszego wzrostu wydatków, do poziomu 51,8 % PKB w 2026 r. Przy założeniu utrzymania obecnego kierunku polityki przewiduje się stopniową konsolidację budżetową w 2027 r.⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁰⁾ Dz.U. C, C/2025/642, ELI: [EUR-Lex - 32025H00642 - PL - EUR-Lex](#).

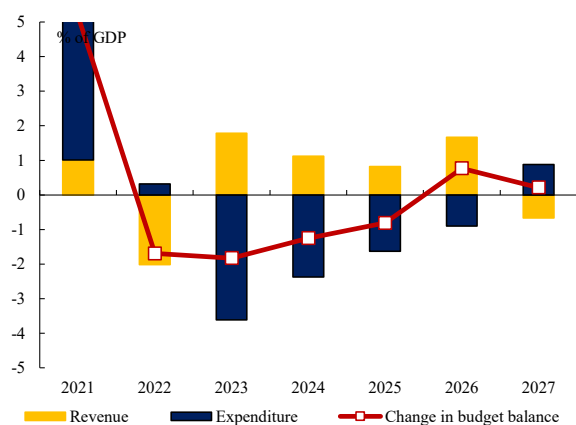
⁽⁴¹⁾ Dz.U. C, C/2025/3971, ELI: [EUR-Lex - 32025H03971 - PL - EUR-Lex](#).

⁽⁴²⁾ Przestrzeganie przez Polskę maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto zaleconych przez Radę oceniono w dokumencie COM(2026)200.

⁽⁴³⁾ Dane liczbowe stanowiące podstawę nadzoru finansów publicznych (stopa wzrostu wydatków netto) przedstawiono w tabelach fiskalnych danych statystycznych (SWD(2026)200) zawierających podstawowe dane istotne dla oceny polityki budżetowej państw członkowskich.

⁽⁴⁴⁾ Duże kwoty wydatków i dochodów finansowanych z RRF w 2026 r. (szacowane na 1,7 % PKB) mają wpływ na zmiany łącznych wydatków i dochodów w latach 2026 i 2027 przedstawione na wykresie (słupki). Szacuje się, że wydatki finansowane ze środków krajowych przyczynią się do poprawy salda budżetowego w 2026 r. i do jego pogorszenia w 2027 r., natomiast dochody finansowane ze środków krajowych przyczynią się do poprawy salda zarówno w 2026 r., jak i w 2027 r.

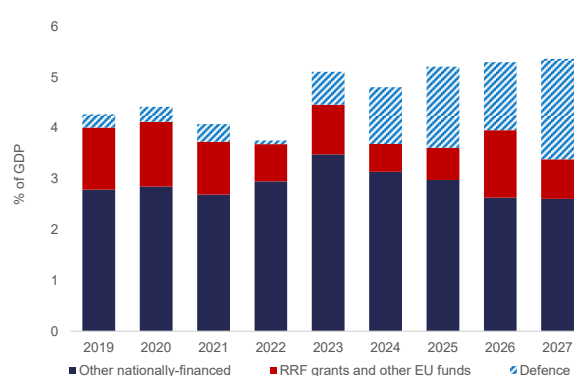
Wykres A2.1: Wpływ na zmianę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)



Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z wiosny 2026 r.

Rosnące inwestycje publiczne poprawiają jakość wydatków w Polsce. Po spadku w latach 2021–2022 poziom inwestycji publicznych znacznie wzrósł w 2023 r. Należy się spodziewać, że w 2026 r. wydatki te osiągną 5,3 % PKB, co oznacza wzrost w porównaniu z 4,3 % w 2019 r. (zob. wykres A2.2). W 2027 r. spodziewany jest dalszy ich wzrost – pomimo mniejszego wsparcia z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) – ze względu na większe od oczekiwanych inwestycje w obronność finansowane z budżetu państwa, między innymi za pomocą pożyczek z instrumentu SAFE. Prognozuje się, że w latach 2026 i 2027 Polska wyda na inwestycje finansowane ze środków krajowych więcej niż przed pandemią COVID-19.

Wykres A2.2: Zmiany i struktura inwestycji publicznych (% PKB)



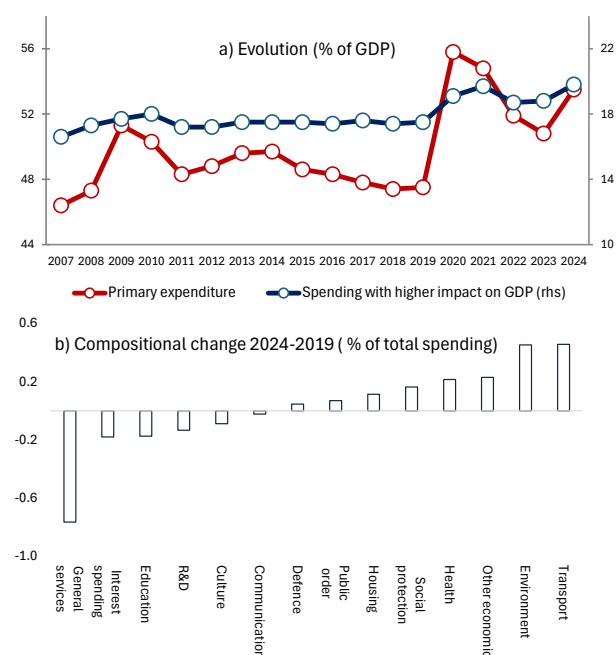
Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z wiosny 2026 r.

Wydatki mające większy wpływ na PKB utrzymywały się na zasadniczo stabilnym poziomie przez trzydzieści lat, ale od 2019 r. obserwuje się ich nieznaczny wzrost. Jeśli chodzi o strukturę wydatków, ochrona socjalna ma największy udział w wydatkach ogółem (37 %), a na kolejnych miejscach znajdują się zdrowie, sprawy gospodarcze⁽⁴⁵⁾, ogólne usługi publiczne i edukacja (wydatki we wszystkich z tych czterech sektorów przekraczają poziom 10 % wydatków ogółem). Od 2019 r. znacznie wzrosły wydatki publiczne na obronę, pozostałe sprawy gospodarcze oraz obsługę długu, przy czym wzrost wydatków obronnych wiąże się z niedawnym rozwojem sytuacji w zakresie bezpieczeństwa (zob. wykres A2.3). Wydatki na zdrowie, środowisko, badania i rozwój oraz mieszkalnictwo wzrosły w tym czasie w sposób bardziej umiarkowany, natomiast wydatki na edukację i transport zmniejszyły się. Tendencja ta budzi szczególne zainteresowanie, ponieważ kategorie te (transport i edukacja) co do zasady uznaje się za kategorie wydatków sprzyjające wzrostowi

⁽⁴⁵⁾ Dotyczy to pakietu działań, polityk i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, których celem jest regulowanie, wspieranie i rozwój działalności gospodarczej w najważniejszych sektorach, w tym w obszarze ogólnej polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia, sektorze rolnictwa i zasobów naturalnych, energetyce, przemyśle, budownictwie i innych funkcjach gospodarczych, gdzie indziej niesklasyfikowanych. Chociaż transport i komunikacja, a także działalność badawczo-rozwojowa są zazwyczaj uważane za część tej funkcji, są one traktowane oddzielnie na przedstawionym wykresie.

gospodarcemu. W przypadku edukacji ten spadek wydatków jest niepokojący ze względu na słabnące wyniki Polski w zakresie umiejętności podstawowych i równości. Nadchodząca reforma programowa będzie wymagała odpowiednich zasobów, by osiągnąć niezbędne rezultaty (zob. załącznik 13).

Wykres A2.3: Zmiany i struktura wydatków pierwotnych



Źródło: Eurostat.

Uwaga: z literatury ekonomicznej wynika, że kategorie uznawane za mające większy wpływ na wzrost gospodarczy obejmują edukację, badania i rozwój, zdrowie, transport i komunikację (zob. Barbiero i Cournele (2013), Gemmel i in. (2016), Lupu i in. (2018), Cepparulo i Mourre (2020) oraz OECD (2025)).

Dochody podatkowe Polski mają stosunkowo niski udział w PKB; występują w niej ponadto dość duże luki w przestrzeganiu przepisów prawa podatkowego. W 2025 r. łączne dochody podatkowe Polski wyrażone jako odsetek PKB (w tym obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne) wyniosły 36,7 % w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 39,9 %. Według prognozy z wiosny 2026 r. ⁽⁴⁶⁾ łączne dochody podatkowe osiągną poziom 37,2 % PKB

⁽⁴⁶⁾ Dane wyszukane w bazie danych AMECO (<https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/ameco-database.pl>).

w 2026 r. i 37,7 % PKB w 2027 r. Polska jest w stosunkowo dużym stopniu uzależniona od opodatkowania konsumpcji, podczas gdy dochody podatkowe z opodatkowania pracy są stosunkowo niskie. Jednocześnie szacuje się, że szara strefa gospodarki w Polsce jest większa od średniej unijnej, a dostępne szacunki wskazują na duże luki podatkowe w zakresie opodatkowania osób prawnych i podatku od wartości dodanej (zob. załącznik 3).

Koszty starzenia się społeczeństwa

Przewiduje się, że całkowite wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa w Polsce pozostaną stabilne w perspektywie średnioterminowej i wzrosną o około 1 p.p. PKB w perspektywie długoterminowej (zob. tabela A2.2). Wydatki w tej kategorii są ogółem stabilne, co wynika z prognozowanego – przy założeniu niezmiennego kursu polityki – spadku wydatków na emerytury, który częściowo równoważy spodziewany wzrost wydatków na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową. Łączne wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa, wynoszące 21 % PKB w 2020 r., utrzymałyby się na poziomie poniżej średniej unijnej.

Przewiduje się, że wydatki publiczne na emerytury wyrażone jako odsetek PKB zmniejszą się w perspektywie długoterminowej o około 1 punkt procentowy. Przewiduje się, że do 2070 r. wydatki publiczne na emerytury w Polsce stanowiąc będą 10 % PKB – dla porównania średnia unijna ma wynieść około 12 %. Przy założeniu niezmiennego kursu polityki wydatki na emerytury zmniejszą się, podobnie jak adekwatność emerytur. W związku z tym w 2025 r. Polska otrzymała zalecenie krajowe, w którym zachęcano ją do zapewnienia adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych i wzmocnienia stabilności systemu emerytalnego, w tym przez wprowadzenie środków dotyczących rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i zreformowanie preferencyjnych systemów emerytalnych. Na przestrzeni ostatniego roku

Tabela A2.1: **Dodatkowe programy emerytalne – możliwości rozszerzenia**

	Assets in 2024 (% GDP)	Gross replacement rate at retirement: (pps change 2025-2040)	Participation in 2024 (% working-age population)	
PL	8.4	-22.7	61.7	PL
EU	32.4	-2.8	55.9	EU

Źródło: Komisja Europejska.

nie poczyniono żadnych postępów w realizacji tego zalecenia.

Dodatkowe programy emerytalne mogą zwiększyć odporność systemu emerytalnego dzięki dywersyfikacji źródeł dochodów emerytalnych. W Polsce wykorzystanie tych dodatkowych programów jest jednak nadal ograniczone. Do końca 2024 r. prywatne aktywa emerytalne stanowiły około 8 % PKB, a w programach uczestniczyło około 62 % ludności w wieku produkcyjnym⁽⁴⁷⁾. Zbiega się to z prognozowanym spadkiem stopy zastąpienia⁽⁴⁸⁾ o około 23 p.p. w latach 2025–2040 (tabela A2.1), co może skutkować rosnącą presją wydatków publicznych na emerytury w perspektywie średnioterminowej.

Przewiduje się, że wydatki na publiczną opiekę zdrowotną wyniosą 4,5 % PKB w 2025 r. (co jest wynikiem poniżej średniej unijnej wynoszącej 6,6 %), po czym wzrosną o 0,5 p.p. w latach 2025–2040, a w latach 2040–2070 o kolejne 0,5 p.p.⁽⁴⁹⁾. Przewiduje się, że wydatki publiczne na opiekę długoterminową wyniosą 0,5 % PKB w 2025 r. (plasując się znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 1,7 %) i że wzrosną o 0,3 p.p. PKB w latach 2025–2040, a w latach 2040–2070 o kolejne 0,6 p.p. PKB⁽⁵⁰⁾.

⁽⁴⁷⁾ Źródło: OECD, Pension Market in Focus 2025. Zgłaszany jest najwyższy wskaźnik uczestnictwa w co najmniej jednym dodatkowym programie emerytalnym.

⁽⁴⁸⁾ Stopa zastąpienia (brutto) odnosi się, w zależności od dostępności danych, zarówno do emerytur publicznych, jak i prywatnych. Opiera się on na prognozach zawartych w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r.

⁽⁴⁹⁾ Najważniejsze parametry wydajności, najnowsze reformy i inwestycje polskiego systemu opieki zdrowotnej omówiono w załączniku 15.

⁽⁵⁰⁾ Kwestie adekwatności i jakości polskiego systemu opieki długoterminowej omówiono w załączniku 12.

Krajowe ramy budżetowe

Zalecenia krajowe skierowane do Polski w 2025 r. obejmują wezwanie do poprawy efektywności wydatków publicznych, w tym przez: (i) lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych; (ii) usprawnienie procesu budżetowego; (iii) zapewnienie większej przejrzystości planowania inwestycji oraz (iv) powszechniejsze stosowanie znormalizowanych procedur oceny i wyboru projektów. Poczyniono znaczne postępy w realizacji zaleceń dotyczących procesu budżetowego i inwestycji publicznych. Zgodnie ze swoim planem odbudowy i zwiększania odporności (RRP) Polska wprowadziła reformę ram zarządzania inwestycjami publicznymi. Reforma ta obejmuje ogólne i sektorowe kryteria oraz procedury oceny projektów inwestycyjnych. Nie poczyniono żadnych postępów w zakresie lepszego ukierunkowania świadczeń społecznych. W szczególności Polska nie podjęła żadnych działań, aby rozszerzyć zakres stosowania kryterium dochodowego w odniesieniu do świadczeń rodzinnych.

Tabela A2.2: Prognozowana zmiana w wydatkach związanych ze starzeniem się społeczeństwa w latach 2025–2040 i 2025–2070

	ageing-related expenditure	change in 2025-2040 (pps GDP) due to:					ageing-related expenditure	
		pensions	healthcare	long-term care	education	total		
PL	20.1	-0.5	0.5	0.3	-0.2	0.1	20.1	PL
EU	24.3	0.5	0.3	0.4	-0.3	0.9	25.2	EU

	ageing-related expenditure	change in 2025-2070 (pps GDP) due to:					ageing-related expenditure	
		pensions	healthcare	long-term care	education	total		
PL	20.1	-1.1	1.0	0.9	0.1	0.9	21.0	PL
EU	24.3	0.2	0.6	0.8	-0.3	1.3	25.6	EU

Źródło: sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (KE/EPC).

W latach 2025 i 2026 wzmocniono mandat prawny Ministerstwa Finansów do przeprowadzania przeglądów wydatków w ramach KPO. Chociaż od 2024 r. opublikowano szereg raportów z przeglądu wydatków, miały one ograniczony wpływ pod względem przekierowania wydatków czy też oszczędności. Wskutek reformy w ramach KPO z 2026 r. właściwe ministerstwa muszą teraz uwzględniać ustalenia z przeglądu wydatków we wnioskach budżetowych przesyłanych do Ministerstwa Finansów.

Chociaż Polska podjęła kroki w celu usprawnienia oceny projektów inwestycyjnych, przejrzystość budżetowania inwestycyjnego i przeglądów *ex post* nadal jest niewystarczająca. Planowanie inwestycji publicznych, w tym przez przedsiębiorstwa państwowe, mogłoby zostać usprawnione dzięki opracowaniu zintegrowanego i kompleksowego dokumentu osadzonego w długoterminowej strategii oraz spójnego ze średniookresowym planem budżetowo-strukturalnym Polski. Taki dokument, jeśli byłby publicznie dostępny i na bieżąco aktualizowany, mógłby zapewnić sektorowi prywatnemu większą przejrzystość i przewidywalność. Po upływie wystarczającego czasu od momentu zakończenia projektu inwestycji publicznych (np. trzy do pięciu lat) uzasadnione jest przeprowadzenie kompleksowego przeglądu *ex post* w celu oceny wyników strategicznych projektu. Takie przeglądy wymagają starannego planowania i dużych zasobów. W Polsce przeglądy *ex post* nie są ani systematycznie wymagane, ani często przeprowadzane.

Od 1 stycznia 2026 r. w Polsce funkcjonuje Rada Fiskalna, niezależna instytucja fiskalna, która jest na etapie budowania swoich zdolności instytucjonalnych. W pełnym składzie Rada Fiskalna będzie liczyła siedmiu członków wspieranych przez sekretariat. Do jej głównych zadań będą należeć opiniowanie prognoz makroekonomicznych, analiza projektu ustawy budżetowej, monitorowanie przestrzegania przez Polskę reguł fiskalnych oraz wspieranie przejrzystości debaty publicznej na temat finansów publicznych.

Rachunkowość memoriałowa zwiększa przejrzystość sytuacji finansowej i wyników działalności organów publicznych oraz może wspierać zrównoważony rozwój i sprawiedliwość międzypokoleniową. Większość (14) państw członkowskich wdrożyła rachunkowość memoriałową w całym sektorze instytucji rządowych i samorządowych, a pięć ma to zrobić do 2030 r. ⁽⁵¹⁾. Polska ma wyniki zbliżone do średniej unijnej pod względem dojrzałości rachunkowości publicznej (zob. tabela A2.3), ale nie wdrożyła jeszcze rachunkowości memoriałowej w odniesieniu do funduszy zabezpieczenia społecznego. Oczekuje się, że trwające reformy nie poprawią sytuacji Polski w tym obszarze w perspektywie średnioterminowej ⁽⁵²⁾.

⁽⁵¹⁾ Sprawozdanie na temat rachunkowości publicznej w UE (COM(2025) 746 i towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji SWD(2025) 396). Przyjmuje się, że rachunkowość memoriałową stosują państwa, których poziom dojrzałości rachunkowości wynosi co najmniej 70 % w odniesieniu do Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego.

⁽⁵²⁾ Załączniki 3.1 i 3.4 do dokumentu SWD(2025) 396.

Tabela A2.3: **Wskaźniki w bazie danych dotyczących zarządzania budżetem i dojrzałość rachunkowości publicznej**

2024	Poland	EU Average
Country Fiscal Rule Strength Index (G-FRSI)	14.58	14.81
Medium-Term Budgetary Framework Index (MTBFI)	0.33	0.72
2025 Public accounting maturity of general government	67%	65%

(1) „Krajowy wskaźnik siły reguł fiskalnych (C-FRSI) odzwierciedla siłę krajowych reguł fiskalnych zagregowanych na poziomie krajowym w oparciu o: i) podstawę prawną; ii) moc wiążącą tej reguły; iii) organy monitorujące; iv) mechanizmy korekty; oraz v) odporność na wstrząsy. Wskaźnik średniookresowych ram budżetowych (MTBFI) wskazuje siłę krajowych średniookresowych ram budżetowych w oparciu o: i) uwzględnienie wartości docelowych/pułapów zawartych w krajowych średniookresowych planach budżetowych; (ii) związek między tymi wartościami docelowymi/pułapami a budżetami rocznymi; (iii) zaangażowanie parlamentu narodowego w opracowanie planów; (iv) zaangażowanie niezależnych instytucji fiskalnych w ich opracowanie oraz (v) ich poziom szczegółowości. Wyższy wynik wiąże się z wyższą regułą i siłą średniookresowych ram budżetowych.

Wynik dla rachunkowości publicznej odzwierciedla stopień dojrzałości względem Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego (MSRSP). Przyjmuje się, że rachunkowość memoriatową stosują państwa, których poziom dojrzałości rachunkowości wynosi co najmniej 70 % w odniesieniu do MSRSP. Więcej informacji można znaleźć w sprawozdaniu na temat rachunkowości publicznej w UE (COM(2025) 746 i towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji SWD(2025) 396).

Źródło: baza danych dotycząca zarządzania budżetem, Komisja Europejska.

Ten załącznik zawiera przegląd polskiego systemu podatkowego oparty na wskaźnikach. Przedstawiono w nim informacje dotyczące struktury podatkowej, aspektów konkurencyjności i sprawiedliwości systemu podatkowego oraz poboru podatków i przestrzegania przepisów podatkowych. W obszarze opodatkowania w zaleceniach krajowych dla Polski z 2025 r. zwrócono uwagę na wyzwania związane z kształtowaniem cen energii dla gospodarstw domowych i przemysłu, wynikające z wysokich kosztów wytwarzania czystej energii elektrycznej w porównaniu z paliwami kopalnymi (więcej szczegółów w załączniku 9).

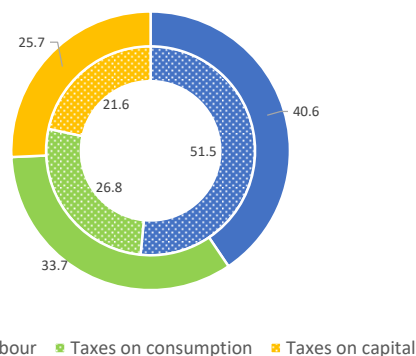
Dochody podatkowe w Polsce wyrażone jako odsetek PKB – mimo niewielkiego wzrostu w 2024 r. – są znacznie poniżej unijnej wartości zagregowanej. W 2024 r. łączne dochody podatkowe wyniosły 36,6 % PKB, wobec średniej dla UE-27 wynoszącej 39,4 %. Polska w stosunkowo niewielkim stopniu opiera dochody podatkowe na opodatkowaniu pracy – w 2024 r. dochody te wyniosły 14,8 % PKB, przy średniej unijnej na poziomie 20,3 %. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) wyrażone jako odsetek PKB były znacznie niższe od średniej unijnej (5 % w Polsce i 9,4 % w UE). Podatki konsumpcyjne stanowią 12,3 % PKB (średnia unijna: 10,6 %), a podatki od kapitału – 9,4 % (średnia unijna: 8,5 %). Okresowo pobierane podatki od nieruchomości w Polsce, wyrażone jako odsetek PKB, utrzymują się na niezmiennym poziomie i są nieznacznie wyższe od średniej unijnej (1 % w porównaniu z 0,9 %), natomiast udział wszystkich podatków od nieruchomości, wyrażony w relacji do PKB, pozostaje niższy od średniej unijnej (1,5 % w stosunku do 1,8 %).

Dochody Polski z podatków ekologicznych wyrażone jako odsetek PKB są wyższe od średniej unijnej (3,4 % PKB Polski w 2023 r. i 3 % w 2024 r., w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 2,1%). Największy udział wśród tych podatków ekologicznych mają podatki energetyczne – odpowiadają one za 7,4 % całkowitych dochodów podatkowych w Polsce (w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 4,1%). Efektywna cena uprawnień do emisji dwutlenku węgla w 2023 r. wyniosła 68 EUR za tonę emisji CO₂, podczas gdy średnia unijna

wynosiła 84,8 EUR. Nadal istnieje jednak przestrzeń do wprowadzenia rozwiązań promujących zasadę „zanieczyszczający płaci”, zwłaszcza w odniesieniu do podatków od emisji dwutlenku węgla, podatków transportowych czy też podatków od zanieczyszczeń i od zasobów naturalnych.

Niskie dochody z opodatkowania pracy są szczególnie istotne w kontekście utrzymujących się niedoborów siły roboczej, w dużej mierze wynikających ze zmniejszania się liczby ludności w wieku produkcyjnym. Choć niższe obciążenie podatkowe może sprzyjać zatrudnieniu, ogranicza również możliwości pozyskiwania dochodów w sytuacji, gdy baza podatkowa jest już obciążona presją demograficzną, a potrzeby w zakresie konsolidacji budżetowej są znaczne (zob. załącznik 2).

Wykres A3.1: Dochody podatkowe według funkcji gospodarczej w 2024 r., PL (pierścień zewnętrzny) i UE-27 (pierścień wewnętrzny)



Źródło: dane dotyczące tendencji podatkowych, DG TAXUD.

Obciążenie podatkowe pracy w Polsce jest stosunkowo wysokie przy niskich poziomach zarobków. Wykres A3.2 pokazuje, że klin podatkowy⁽⁵³⁾ w Polsce w 2025 r. był wyższy

⁽⁵³⁾ Klin podatkowy jest wskaźnikiem obciążenia podatkowego pracy, który można oszacować na różnych poziomach zarobków. Definiuje się go jako sumę podatków dochodowych od osób fizycznych, składek na ubezpieczenia społeczne odprowadzanych przez pracownika i pracodawcę oraz innych obowiązkowych składek, wyrażoną jako odsetek łącznych kosztów pracy (suma wynagrodzenia brutto i składek na ubezpieczenia społeczne odprowadzanych przez pracodawcę). Dane dotyczące klina podatkowego w sprawozdaniach krajowych z 2026 r. są obliczane przez Wspólne Centrum



od średniej unijnej w przypadku osób o niskich zarobkach niebędących w związkach (35,1% w porównaniu z 31,6% w przypadku pracowników zarabiających 50% średniego wynagrodzenia; zob. również tabela A3.1), podczas gdy inne poziomy wynagrodzeń są bliższe średniej unijnej. Drudzy żywicieli rodziny osiągający wynagrodzenie na poziomie 67% średniego wynagrodzenia, których małżonkowie uzyskują średnie wynagrodzenie, również podlegali klinowi podatkowemu (na poziomie 42,9%), co oznacza poziom wyższy od średniej unijnej (38,5%) oraz od klina podatkowego dla jedynych żywicieli rodziny przy tym samym poziomie wynagrodzenia (38,2%). Możliwe jest zatem, że obecna struktura systemu podatków i świadczeń będzie niekorzystnie wpływać na odsetek pracowników o niskich umiejętnościach i kobiet wchodzących na rynek pracy.

Chociaż nierówności dochodowe w Polsce są niewielkie, system podatkowy i system świadczeń wykazuje stosunkowo niewielkie efekty redukcji nierówności w UE. W 2024 r. różnica między współczynnikiem Giniego⁽⁵⁴⁾ dla dochodów rynkowych przed transferami socjalnymi a całkowitym dochodem do dyspozycji gospodarstwa domowego wynosiła w Polsce 6,1 punktu procentowego (w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 7,8 punktu procentowego). Wskazuje to na mniejszy wpływ podatków i transferów świadczeń na zmniejszanie nierówności dochodowych niż w innych państwach UE, choć nieco większy niż w poprzednich latach (zob. tabela A3.1). Jednocześnie pod względem dochodu do dyspozycji po odliczeniu podatków

i świadczeń Polska wykazuje jeden z najniższych współczynników Giniego (26,0%) w zestawieniu ze średnią unijną (29,1%), co wskazuje na niższe nierówności dochodowe w Polsce niż w innych państwach UE⁽⁵⁵⁾.

Reforma przyjęta w 2025 r. zmniejszy obciążenia podatkowe rodzin z dziećmi. Ustawowa stawka PIT wynosi 12% w przypadku dochodu do 120 000 PLN (około 28 000 EUR) i 32% w przypadku dochodu powyżej tego progu. Reforma podatkowa przyjęta w 2025 r. i obowiązująca od 2026 r. obniży do zera obciążenie podatkowe rodzin, w których jest co najmniej dwoje dzieci i które osiągają dochody nieprzekraczające 140 000 PLN rocznie (32 973 EUR). W Polsce nie istnieje podatek od majątku, ale osoby osiągające dochody powyżej 1 mln PLN rocznie muszą płacić daninę solidarnościową w wysokości 4% od nadwyżki ponad tę kwotę (po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne). Dochody z daniny solidarnościowej są przeznaczane na finansowanie Funduszu Solidarnościowego na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Polska pobiera podatek od spadków i darowizn według stawek od 0% (w przypadku najbliższej rodziny) do 20%.

Badawcze Komisji Europejskiej na podstawie modelu EUROMOD, natomiast we wcześniejszych sprawozdaniach krajowych opierały się na modelu podatkowo-swiadczeniowym OECD. Chociaż podstawowa metodyka jest bardzo podobna, różnice w przyjętych założeniach mogą prowadzić do odmiennych wyników w obu modelach.

⁽⁵⁴⁾ Współczynnik Giniego mierzy, w jakim stopniu rozkład dochodów w danym kraju odbiega od idealnie równego rozkładu. Wartość współczynnika równa 0 oznacza idealną równość, czyli sytuację, w której wszyscy mają taki sam dochód, natomiast wartość 100 oznacza pełną nierówność, czyli sytuację, w której cały dochód przypada jednej osobie.

⁽⁵⁵⁾ Komisja Europejska na podstawie EU-SILC.

Tabela A3.1: Wskaźniki dotyczące opodatkowania

Tax structure		Poland					EU-27				
		2019	2022	2023	2024	2025	2019	2022	2023	2024	2025
Total taxes (including compulsory actual social contributions) (% of GDP)		34.8	34.2	35.0	36.6		39.9	39.7	39.0	39.4	
By tax base	Taxes on labour (% of GDP)	14.1	13.4	13.5	14.8		20.6	20.1	19.9	20.3	
	of which, social security contributions (SSC, % of GDP)	13.2	12.8	13.4	14.3		13.0	12.7	12.7	13.0	
	Taxes on consumption (% of GDP)	12.2	12.0	11.7	12.3		11.2	10.9	10.5	10.6	
	of which, value added taxes (VAT, % of GDP)	7.9	7.2	7.3	8.0		7.1	7.4	7.1	7.1	
	Taxes on capital (% of GDP)	8.5	8.8	9.9	9.4		8.1	8.7	8.5	8.5	
Some tax types	Personal income taxes (PIT, % of GDP)	5.3	4.5	4.4	5.0		9.6	9.4	9.3	9.6	
	Corporate income taxes (CIT, % of GDP)	2.2	2.8	2.7	2.4		2.6	3.2	3.2	3.1	
	Total property taxes (% of GDP)	1.7	1.5	1.4	1.5		2.2	2.1	1.9	1.8	
	Recurrent taxes on immovable property (% of GDP)	1.1	1.0	1.0	1.0		1.2	1.0	0.9	0.9	
	Environmental taxes (% of GDP)	2.5	2.8	3.4	3.0		2.6	2.1	2.1	2.1	
	Effective carbon rate in EUR per tonne of CO ₂ equivalents	na	na	68.0	na		na	na	84.8	na	
Progressivity & fairness	Tax wedge at 50% of average wage (single person) (*)	39.8	33.4	33.9	34.7	35.1	32.4	31.6	31.5	31.5	31.6
	Tax wedge at 100% of average wage (single person) (*)	41.0	38.8	39.3	39.7	39.9	40.1	39.7	39.9	39.9	40.0
	Corporate income tax - effective average tax rates (1) (*)	16.9	15.2	12.2	12.2		20.0	19.2	19.0	19.3	
	Difference in Gini coefficient before and after taxes and cash social transfers (pensions excluded from social transfers) (2) (*)	5.3	4.6	5.3	6.1		7.8	8.0	7.9	7.8	
Tax administration & compliance	Outstanding tax arrears: total year-end tax debt (including debt considered not collectable) / total revenue (in %) (*)	29.8	21.9	19.2	na		31.8	32.6	30.7	na	
	VAT gap (% of VAT total tax liability, VTTL) (**)	14.9	11.2	16.0	10.9		10.5	7.3	8.2	na	

1) Efektywna stawka podatkowa typu *forward-looking* (KPMG).

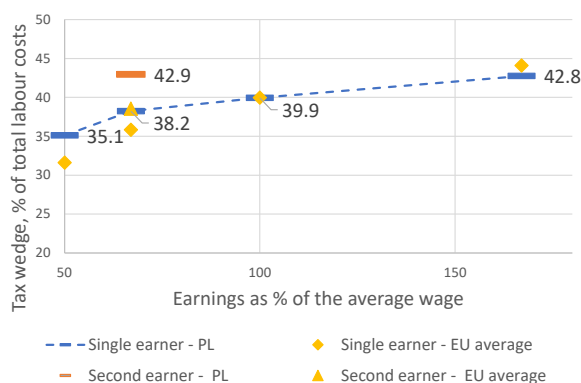
2) Wyższa wartość oznacza silniejsze skutki redystrybucyjne opodatkowania.

(*) Średnia arytmetyczna dla UE-27.

(**) Wartość prognozowana na 2024 r. Wartości dla UE-27 odnoszą się do mediany. Więcej danych dotyczących dochodów podatkowych, jak również zastosowanej metody można znaleźć na [stronie internetowej Data on Taxation](#) zawierającej dane dotyczące opodatkowania.

Źródło: Komisja Europejska, OECD, ISORA.

Wykres A3.2: Klin podatkowy w przypadku jedynych i drugich żywicieli rodziny, % całkowitych kosztów pracy, 2025.



Źródło: Komisja Europejska

Uwaga: W przypadku klina podatkowego dla drugiego żywiciela rodziny przyjmuje się, że wynagrodzenie pierwszego żywiciela wynosi 100 % przeciętnego wynagrodzenia oraz że żywciele nie mają dzieci. Aby zapoznać się z metodyką klina podatkowego dla drugich żywicieli rodziny, zob.

OECD, 2016, Taxing Wages 2014–2015 [Opodatkowanie płac w latach 2014–2015].

Polska tworzy otoczenie podatkowe sprzyjające rozwojowi przedsiębiorstw. Podstawowa stawka podatku dochodowego od

osób prawnych (CIT) w Polsce jest niższa od średniej unijnej (19 %), a wobec nowych i małych przedsiębiorstw stosuje się obniżoną stawkę 9 %. Średnia efektywna stawka podatkowa typu *forward-looking* spadła do 12,2 % w 2024 r. (z 15,9 % w 2022 r.), osiągając jeden z najniższych poziomów w UE (średnia unijna: 19,1 % w 2024 r.). Z dostępnych szacunków wynika, że średnia efektywna stawka podatkowa dla MŚP jest jeszcze niższa (poniżej 6 % w 2023 r.). Jednocześnie polski system podatkowy jest dość złożony, co może utrudniać rozwój przedsiębiorstw. Uproszczenie prawa podatkowego znalazło się na liście kluczowych priorytetów polskiego rządu ogłoszonych we wrześniu 2025 r.

Polska oferuje szeroki zakres zachęt podatkowych wspierających inwestycje. Dostępne zachęty podatkowe obejmują amortyzację przyspieszoną, która może mieć nawet postać jednorazowego zaliczenia niektórych środków trwałych do kosztów, odliczenia inwestycyjne z tytułu nowych inwestycji lub tworzenia miejsc pracy oraz rezerwę inwestycyjną na przyszłe inwestycje, podlegającą odliczeniu od podatku. Aby dodatkowo pobudzić inwestycje detaliczne, Polska zapowiedziała wprowadzenie w 2026 r.

Osobistych Kont Inwestycyjnych (OKI), obejmujących określone zachęty podatkowe. Większe inwestycje osób fizycznych pozwolą pogłębić rynek kapitałowy i zwiększyć jego płynność.

Polska oferuje również szeroki zakres zachęt podatkowych dla badań i rozwoju. Aby zachęcać do działalności badawczo-rozwojowej, umożliwiono podatnikom dodatkowe odliczenie 100 % wszystkich kosztów kwalifikowanych poniesionych w związku z działalnością badawczo-rozwojową. W 2022 r. Polska zwiększyła także możliwości odliczania od podatku wydatków poniesionych na robotyzację, prototypy, ekspansję rynkową, konsolidację i pierwsze oferty publiczne (IPO). Ulga na innowacyjnych pracowników umożliwia pracodawcom obniżenie zaliczek na podatek pobieranych od wynagrodzeń pracowników o kwalifikowane wydatki na działania badawczo-rozwojowe, których nie odliczono w poprzednim roku. Przedsiębiorstwa typu start-up mogą korzystać w Polsce z kilku rodzajów ulg podatkowych (takich jak obniżenie stawki podatku u źródła; jednorazowe odliczenie niektórych środków trwałych czy zwrot wydatków na działalność badawczo-rozwojową, których nie można było odliczyć od podstawy opodatkowania).

Polska nie składa regularnych raportów na temat wydatków podatkowych. Ostatni szczegółowy raport dotyczący wydatków podatkowych opublikowano w 2021 r. i obejmował on lata 2016–2018 ⁽⁵⁶⁾. Na podstawie jego wyników łączną wartość wydatków podatkowych poniesionych w 2018 r. w związku z PIT, CIT, VAT, podatkiem akcyzowym oraz podatkami lokalnymi (tj. podatkiem od nieruchomości, podatkiem rolnym i podatkiem leśnym) oszacowano na 118,3 mld PLN (około 27,75 mld EUR). Kwota ta odpowiada 5,6 % PKB i 27,7 % łącznych dochodów podatkowych. Zakres stosowania wydatków podatkowych w ramach PIT jest ograniczony. Ministerstwo Finansów pracuje obecnie nad wznowieniem raportowania w zakresie wydatków podatkowych od 2026 r.

⁽⁵⁶⁾ [Raport – Preferencje podatkowe w Polsce.](#)

Utracone dochody z PIT są niższe od średniej unijnej. Na podstawie mikrosymulacji z wykorzystaniem modelu EUROMOD wydatki podatkowe związane z PIT w Polsce zmniejszają dochody z PIT o 7 % ⁽⁵⁷⁾. Utracone dochody wynoszą około 0,4 % PKB – dla porównania średnia unijna to 1,2 %. Wydatki podatkowe dotyczą zatrudnienia i polityki rodzinnej, przy czym każdy z tych obszarów odpowiada za około połowę łącznego ubytku dochodów z PIT. Ich wpływ na dochód do dyspozycji gospodarstw domowych jest niewielki – przekłada się na wzrost o około 0,5 %, a wpływ na nierówności dochodowe jest jeszcze mniejszy, ponieważ pozostają one niemal niezmienione.

Szacuje się, że szara strefa w Polsce jest większa od średniej unijnej, a dostępne szacunki wskazują na znaczną lukę CIT. Źródła krajowe szacują lukę CIT na około 30 % potencjalnych dochodów z tego podatku ⁽⁵⁸⁾, a jej wysoki poziom potwierdzają również szacunki Komisji Europejskiej ⁽⁵⁹⁾. Polska korzysta z Instrumentu Wsparcia Technicznego w celu budowania swoich zdolności w zakresie szacowania luki podatkowej ⁽⁶⁰⁾. W 2025 r. Polska utworzyła Centrum Kompetencyjne Krajowej Administracji Skarbowej ds. zwalczania agresywnego planowania podatkowego w podatku dochodowym od osób prawnych

⁽⁵⁷⁾ Turrini, A., Guigue, J., Kiss, Á., Leodolter, A., Van Herck, K., Neher, F., Leventi, C., Papini, A., Picos, F., Ricci, M., Lanterna F.; (2024 r.). [Tax Expenditures in the EU: Recent Trends and New Policy Challenges](#) [Wydatki podatkowe w UE: najnowsze tendencje i nowe wyzwania polityczne]. Dokument konsultacyjny na temat gospodarki europejskiej (212).

⁽⁵⁸⁾ Polski Instytut Ekonomiczny, na podstawie danych za lata 2019–2020.

⁽⁵⁹⁾ W oparciu o metodykę opracowaną przez Wspólne Centrum Badawcze (Komisja Europejska, 2025), która opiera się na podejściu odgórnym i wykorzystuje dane statystyczne.

⁽⁶⁰⁾ Komisja Europejska: Instrument Wsparcia Technicznego – Zestawienia informacji dotyczących poszczególnych krajów – Polska; Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, [Annual report on taxation 2025 – Review of taxation policies in the EU Member States](#) [Sprawozdanie roczne w sprawie opodatkowania za 2025 r. – przegląd polityki podatkowej w państwach członkowskich UE], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

CIT, aby wspierać kontrole w obszarze przeciwdziałania agresywnemu planowaniu podatkowemu.

W 2023 r. luka w przestrzeganiu przepisów dotyczących VAT nadal rosta i osiągnęła 16 %⁽⁶¹⁾ całkowitych zobowiązań podatkowych z tytułu VAT. Była to trzecia co do wielkości luka w podatku VAT w UE. Straty z tytułu VAT wynikające z wewnątrzspółnotowych oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy” oszacowano w 2023 r. na ponad 1,3 mld EUR. Do tego wzrostu prawdopodobnie przyczyniło się kilka czynników, w tym wzrost liczby ogłoszeń upadłości, zwiększenie udziału usług w gospodarce oraz rosnąca konsumpcja usług rekreacyjnych, gastronomicznych i noclegowych. Należy się jednak spodziewać, że tendencja ta powróci do poziomów z 2024 r. (lukę w przestrzeganiu przepisów dotyczących VAT szacuje się na 10,9 % całkowitych zobowiązań podatkowych z tytułu VAT). Z drugiej strony luka obrazująca zmniejszenie dochodów z VAT wskutek stosowania obniżonych stawek i zwolnień⁽⁶²⁾ nadal należała do najwyższych w UE, głównie ze względu na powszechne stosowanie obniżonych stawek VAT. W 2023 r. lukę tę szacowano na niemal 51 % dochodów krajowych w scenariuszu idealnym, a w 2024 r. jej szacowana wielkość obniżyła się nieznacznie do 49,8 %.

Transformacja cyfrowa przebiega sprawnie. Elektroniczne regulowanie zobowiązań z tytułu VAT jest obowiązkowe, a system informatyczny wykorzystywany przez polską administrację podatkową do zarządzania zaległościami w podatku VAT może ustalać priorytety spraw na podstawie kwoty zaległości i okresu ich przeterminowania oraz umożliwiać spłatę zaległości w ramach układów ratalnych. W 2026 r. system ustrukturyzowanych faktur elektronicznych

⁽⁶¹⁾ Komisja Europejska (2025), [sprawozdanie pt. „Mind the Gap”](#), rozdział „Country fiche - Poland” [karta informacyjna dotycząca Polski], s. 299.

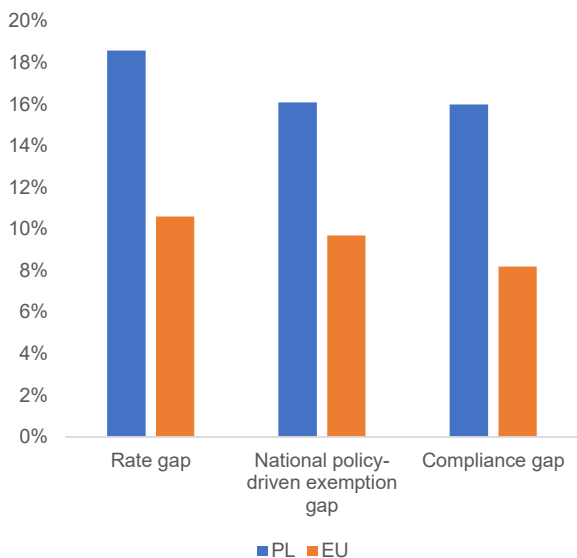
⁽⁶²⁾ Luka obrazująca zmniejszenie dochodów z VAT wskutek stosowania obniżonych stawek i zwolnień odnosi się do dochodów utraconych w wyniku stosowania zwolnień z VAT oraz obniżonych, nadzwyczajnie obniżonych i zerowych stawek VAT na wybrane produkty.

rejestrowanych w Krajowym Systemie e-Faktur (KSeF), wprowadzony w 2022 r., stał się obowiązkowy 1 lutego 2026 r. dla największych przedsiębiorstw oraz 1 kwietnia 2026 r. dla pozostałych podatników. Jego celem jest ułatwienie poboru VAT, uszczelnienie systemu oraz umożliwienie kontroli w czasie rzeczywistym⁽⁶³⁾.

Nowe narzędzia pomagają zwalczać oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania. W ostatnich latach Polska wdrożyła kilka nowych narzędzi, takich jak: SAF-T (opracowany przez OECD międzynarodowy standard elektronicznej wymiany danych księgowych); platforma monitorowania rachunków (System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej, STIR), która umożliwia monitorowanie finansów przedsiębiorstwa w czasie rzeczywistym przez integrację banków lub porównanie danych dotyczących przepływów finansowych z innymi danymi będącymi w posiadaniu Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), takimi jak plik JPK VAT, co pozwala skuteczniej zapobiegać nienależnym zwrotom VAT. W 2022 r. uruchomiono „e-Urząd Skarbowy” umożliwiający elektroniczną obsługę wszystkich spraw podatkowych w zakresie VAT, PIT i CIT, również za pośrednictwem aplikacji mobilnej.

⁽⁶³⁾ Komisja Europejska (2025), [sprawozdanie pt. „Mind the Gap”](#), rozdział „Country fiche - Poland” [karta informacyjna dotycząca Polski], s. 303.

Wykres A3.3: Wskaźniki luki w podatku VAT



Uwaga: Lukę w zakresie stawek oraz lukę w zakresie zwolnień wynikającą z polityki krajowej mierzy się jako odsetek hipotetycznych idealnych dochodów. Luka w przestrzeganiu przepisów jest mierzona jako odsetek całkowitych zobowiązań podatkowych z tytułu VAT. Wartości dla UE odnoszą się do mediany.

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, [VAT gap in the EU – 2025 report](#) [Luka w podatku VAT w UE – sprawozdanie z 2025 r.].

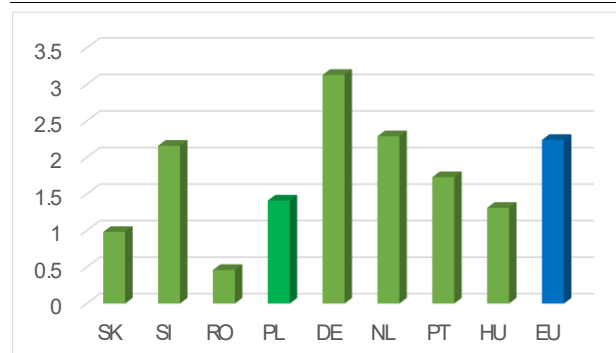
Sytuacja poprawiła się, ale Polska nadal mierzy się z wyzwaniami dotyczącymi ekosystemu badań naukowych i innowacji, m.in. w zakresie przekładania przetomowych osiągnięć naukowych na innowacje o dużym potencjale oddziaływania, zwiększania atrakcyjności karier naukowych oraz zwiększania inwestycji przedsiębiorstw w badania naukowe i innowacje. Według Europejskiego Rankingu Innowacyjności (EIS) ⁽⁶⁴⁾ Polska należy do grupy wschodzących innowatorów – zajmuje 23. miejsce wśród państw członkowskich UE i osiąga wynik powyżej średniej dla wschodzących innowatorów w UE (65,9% w porównaniu ze średnią unijną na poziomie 56,4% w 2025 r.). W zaleceniach dla Polski na 2025 r. wskazano na wyzwania związane ze wzmacnianiem powiązań między nauką a biznesem, usprawnieniem i unowocześnieniem publicznego systemu badań naukowych oraz ukierunkowaniem inwestycyjnej polityki gospodarczej na innowacje. Nakłady Polski na działalność badawczo-rozwojową systematycznie rosły, a intensywność badań i rozwoju ⁽⁶⁵⁾ zwiększyła się z 0,88% PKB w 2012 r. do 1,41% PKB w 2024 r. Pomimo tej pozytywnej tendencji wyniki Polski pozostają poniżej średniej unijnej wynoszącej 2,24%, co wskazuje na chroniczną lukę względem gospodarek będących liderami innowacyjności. Głównymi słabościami pozostają ponadto atrakcyjność kariery naukowej i jakość powiązań między nauką a biznesem; w połączeniu z fundamentalnymi wyzwaniami instytucjonalnymi i rynkowymi słabości te ograniczają ogólny potencjał innowacyjny Polski. Pomimo poprawy Polska nadal pozostaje w tyle za średnią unijną pod względem cyfryzacji przedsiębiorstw i wdrażania zaawansowanych technologii cyfrowych. Mimo tych problemów rośnie

⁽⁶⁴⁾ [2025, Europejski Ranking Innowacyjności, profil kraju: Polska](#). Ranking zapewnia analizę porównawczą wyników w zakresie innowacyjności w krajach UE, w tym względnych atutów i niedociągnięć krajowych systemów innowacji (również w porównaniu ze średnią dla UE).

⁽⁶⁵⁾ Zdefiniowana jako wydatki krajowe brutto na badania i rozwój wyrażone jako procent PKB.

wykorzystanie w przedsiębiorstwach sztucznej inteligencji, chmury obliczeniowej i analizy danych.

Wykres A4.1: Intensywność badań i rozwoju (wydatki krajowe brutto na badania i rozwój jako % PKB), 2024 r.



Źródło: DG ds. Badań Naukowych i Innowacji – Główny Ekonomista – Dział ds. Wspólnej Strategii i Prognoz w zakresie Badań Naukowych i Innowacji
Dane: Eurostat, OECD, DG JRC, Science Metrix (Scopus), Invest Europe, Europejski Ranking Innowacyjności, 2024.

Doskonałość badawcza

Pomimo stopniowej poprawy publiczny sektor badań i rozwoju w Polsce pozostaje niedofinansowany i mniej konkurencyjny na arenie międzynarodowej w porównaniu ze średnią unijną, co wskazuje na potrzebę zwiększenia inwestycji publicznych oraz wzmocnienia polityk ukierunkowanych na poprawę doskonałości badawczej i globalnej widoczności. Inwestycje sektora publicznego w badania i rozwój jako odsetek PKB w Polsce utrzymywały się na tym samym poziomie w latach 2012–2023 (0,55%), ale w 2024 r. spadły do 0,51%, jeszcze bardziej oddalając się od średniej unijnej wynoszącej 0,72%. Ten niewielki spadek wskazuje, że potrzebne jest większe finansowanie publiczne, aby przyspieszyć postępy, co potwierdza zalecenie krajowe z 2025 r. dotyczące *zwiększenia publicznych nakładów na badania naukowe i rozwój*. Ponadto najczęściej cytowane

publikacje naukowe ⁽⁶⁶⁾ stanowiły w 2022 r. jedynie 5,58 % całkowitego dorobku badawczego Polski, co jest wynikiem poniżej średniej unijnej wynoszącej 9,44 % i sygnalizuje potrzebę zwiększenia wpływu badań i ich widoczności na arenie międzynarodowej. Liczba wspólnych publikacji międzynarodowych wzrosła, osiągając w 2024 r. poziom 43,17 % wszystkich publikacji, choć nadal pozostawała poniżej średniej unijnej wynoszącej 57,24 %.

Nadal konieczna jest poprawa w obszarach atrakcyjności kariery naukowej oraz całościowego systemu wsparcia dla naukowców. Liczba naukowców na tysiąc osób zatrudnionych w sektorze publicznym nieznacznie wzrosła z 3,1 w 2012 r. do 3,6 w 2024 r., ale nadal pozostaje poniżej średniej unijnej wynoszącej 4,3. Wzrost ten świadczy o rosnących inwestycjach w kapitał ludzki, co można dostrzec m.in. w programach zachęcających naukowców do powrotu do Polski, takich jak programy NAWA ⁽⁶⁷⁾, FIRST TEAM ⁽⁶⁸⁾ i Międzynarodowe Agendy Badawcze ⁽⁶⁹⁾, zgodnie z zaleceniami krajowymi z 2025 r. zakładającymi „usprawnienie i unowocześnienie publicznego systemu badań naukowych przez zwiększenie atrakcyjności karier naukowych” i „wspieranie instytucji badawczych”. Liczba doktorantów na 1 000 mieszkańców pozostaje jedną z najniższych w UE (0,5 w porównaniu z 1,3 w UE w 2022 r.) ⁽⁷⁰⁾. Oznacza to, że kariera naukowa w Polsce jest stosunkowo mało atrakcyjna. Może to również świadczyć o niewystarczających zachętach finansowych i zawodowych w sektorze akademickim w porównaniu z sektorem przemysłowym i możliwościami pracy za granicą. Niska liczba nowych doktorantów odzwierciedla postrzeganie kariery naukowej jako słabo wynagradzanej, niestabilnej

⁽⁶⁶⁾ Krajowe publikacje naukowe należące do 10 % najczęściej cytowanych publikacji na świecie jako odsetek wszystkich publikacji w danym państwie.

⁽⁶⁷⁾ [Programy dla naukowców i instytucji organizowane przez Narodową Agencję Wymiany Akademickiej.](#)

⁽⁶⁸⁾ [First Team.](#)

⁽⁶⁹⁾ [Międzynarodowe Agendy Badawcze.](#)

⁽⁷⁰⁾ Eurostat: educ_uae_grad06.

i oferującej ograniczone perspektywy awansu. Pomimo wymienionych wyżej programów Polska nadal pozostaje w tyle pod względem wspierania doskonałości naukowej i perspektyw kariery dla naukowców, zwłaszcza w odniesieniu do reformy systemu ewaluacji działalności naukowej, który nadal jest postrzegany jako nadmiernie skoncentrowany na bibliometrii i niewystarczająco uwzględniający wymiar komercjalizacji.

Polski system badań naukowych i innowacji nadal mierzy się z istotnymi wyzwaniem w zakresie współpracy międzyinstytucjonalnej. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z rozdrobnienia infrastruktury badawczo-rozwojowej oraz słabych powiązań między środowiskiem akademickim, publicznymi organizacjami badawczymi i przemysłem. Po stronie administracji publicznej za politykę innowacyjną odpowiada Ministerstwo Rozwoju i Technologii, natomiast polityka naukowa należy do kompetencji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W finansowaniu ze źródeł unijnych i krajowych uczestniczą Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, a także takie agencje, jak Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości ⁽⁷¹⁾, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Fundacja na rzecz Nauki Polskiej oraz Polski Fundusz Rozwoju, co sprawia, że w systemie badań naukowych i innowacji działa zbyt duża liczba podmiotów. Obecnie prowadzona jest modernizacja zarządzania polskim systemem badań naukowych i innowacji w celu wzmocnienia powiązań między nauką, biznesem i technologią, m.in. dzięki reformom realizowanym w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (reforma A2.4 „Wzmocnienie mechanizmów współpracy pomiędzy sektorem nauki oraz przemysłem”), ukierunkowanym na zacieśnienie współpracy między nauką a biznesem, oraz dzięki aktualizacji Polityki Naukowej Państwa. Ponadto, aby wspierać skuteczną współpracę, poprawić komercjalizację i skalowanie wyników badań, usuwać bariery regulacyjne dla innowacji oraz zwiększać efektywność

⁽⁷¹⁾ [Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości \(PARP\).](#)

wykorzystania finansowania unijnego i prywatnego, Polska przyjęła nowe przepisy dotyczące Rady do spraw Innowacyjności (zarządzenie nr 62 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2025 r.). Powołano również nowy zespół zadaniowy działający przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, którego celem jest identyfikacja luk i wypracowanie długoterminowych rozwiązań, rozpoczęto ewaluację skuteczności systemu wspierania powiązań między nauką a biznesem ⁽⁷²⁾ oraz zainicjowano przygotowania do strategii rozwoju ekosystemu startupowego na lata 2027–2035 ⁽⁷³⁾.

Innowacyjność przedsiębiorstw

Polski system innowacji przechodzi dynamiczną transformację, ale inwestycje przedsiębiorstw w badania i rozwój nadal są ograniczone. Głównymi sektorami innowacyjnymi pozostają technologie informacyjno-komunikacyjne oraz sektor nauk biologicznych i ochrony zdrowia, przy czym badania i rozwój w obszarze czystej energii szybko zyskują na znaczeniu jako jeden z głównych priorytetów. Po stronie mniej innowacyjnych segmentów głównym problemem pozostają mniejsze przedsiębiorstwa skoncentrowane na rynku krajowym, które niewiele inwestują w badania i rozwój i technologie cyfrowe. Według Europejskiego Rankingu Innowacyjności z 2025 r. Polska osiąga słabsze wyniki niż inne rynki UE pod względem stosowania innowacji produktowych i innowacji w procesach biznesowych przez przedsiębiorstwa intensywnie prowadzące działalność badawczo-rozwojową, co ogranicza międzynarodową widoczność polskich innowacji. Ponadto wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój (BERD) w Polsce znacznie wzrosły, z 0,33 % PKB w 2012 r. do 0,89 % PKB w 2024 r., osiągając najwyższy poziom

w 2023 r. (1,0 %), choć nadal pozostają daleko od średniej unijnej (1,49 %). Podobnie BERD ponoszone przez MŚP również wzrosły dość wyraźnie, z zaledwie 0,11 % PKB w 2012 r. do 0,37 % PKB w 2023 r., ale nadal pozostają poniżej średniej unijnej (0,47 %). Może to być związane z zachętami podatkowymi wdrożonymi przez rząd oraz ze zwiększeniem finansowania bezpośredniego za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Liczba zgłoszeń patentowych dokonywanych w trybie Układu o współpracy patentowej (PCT) spadła z 0,95 w 2012 r. do 0,63 w 2022 r. i pozostaje znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 2,81, co odzwierciedla utrzymującą się lukę w zakresie wynalazków o wysokiej wartości i międzynarodowej konkurencyjności, pomimo 621 zgłoszeń patentowych dotyczących innowacji złożonych w Europejskim Urzędzie Patentowym w 2025 r. – o 58 % więcej niż w 2016 r.⁷⁴

Wsparcie publiczne dla innowacyjności przedsiębiorstw w Polsce jest zapewniane dzięki połączeniu rosnących dotacji bezpośrednich oraz zachęt podatkowych w dziedzinie badań i rozwoju. Finansowane przez sektor publiczny wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój (BERD) wyraźnie wzrosły w Polsce, przekraczając szacowaną średnią unijną (0,11 % PKB) w całym analizowanym okresie. Wskaźnik ten zwiększył się z około 0,06 % PKB w 2012 r. do około 0,15 % PKB w 2023 r., co oznacza niemal trzykrotny wzrost zachęt podatkowych w dziedzinie badań i rozwoju oraz sygnalizuje bardziej zdecydowane działania polityczne na rzecz stymulowania prywatnych nakładów na badania i rozwój, m.in. za pośrednictwem Funduszu Wsparcia Technologii Krytycznych. Zachęty podatkowe w dziedzinie badań i rozwoju jako odsetek PKB wyniosły 0,06 % w 2023 r., rosnąc z poziomu 0,007 % w 2017 r., ale nadal pozostawały znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 0,102 %. Zachęty te obejmują takie instrumenty jak ulga na badania i rozwój dla przedsiębiorstw, która

⁽⁷²⁾ Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, www.gov.pl.

⁽⁷³⁾ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, www.gov.pl.

⁽⁷⁴⁾ EPO PL: <https://www.epo.org/en/about-us/statistics/statistics-centre#/countrydashboards>.

przyniosła pewne efekty, oferując stabilne odliczenia kosztów kwalifikowalnych. Bezpośrednie wsparcie publiczne, zarówno ze środków unijnych, jak i krajowych, takie jak program Innovate Poland, pozostaje kluczowe dla wspierania innowacyjności przedsiębiorstw, zwłaszcza tych realizujących projekty wiążące się z dużym ryzykiem lub wysokimi kosztami. Najnowsze działania doprowadziły również do uproszczenia programów dotacji, ułatwienia dostępu do programów oraz lepszego dostosowania wsparcia do potrzeb MŚP i sektorów zaawansowanych technologii.

Można zauważyć poprawę pod względem współpracy między nauką a biznesem oraz przekładania badań akademickich na innowacje w przedsiębiorstwach, ale obszary te nadal wymagają dodatkowych postępów. Współpraca naukowa między sektorem publicznym a prywatnym poprawia się powoli, a odsetek publiczno-prywatnych wspólnych publikacji naukowych ⁽⁷⁵⁾ wzrósł z 3,65 % w 2012 r. do 5,78 % w 2024 r.; wskaźnik ten pozostaje jednak poniżej średniej unijnej wynoszącej 7,62 %. Kluczowe organy publiczne, takie jak Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, odpowiadają za przyznawanie dotacji oraz wspieranie partnerstw między przemysłem a uczelniami. Polska dysponuje mechanizmami wsparcia badań stosowanych (polegającymi na wdrażaniu wyników badań w gospodarce i wykorzystywaniu ich w przemyśle) finansowanymi przede wszystkim przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR). Innym przykładem jest projekt PRIME ⁽⁷⁶⁾ realizowany przez Fundację na rzecz Nauki Polskiej (FNP), a finansowany z funduszy polityki spójności UE, którego celem jest poprawa kompetencji biznesowych naukowców pracujących w polskich organizacjach badawczych. W ostatnim dziesięcioleciu rozwijał się transfer technologii za pośrednictwem przedsiębiorstw typu *spin-off* – w 2023 r. działało już ponad 230 takich przedsiębiorstw ⁽⁷⁷⁾. Wynika to z reform

⁽⁷⁵⁾ Jako odsetek całkowitej liczby publikacji.

⁽⁷⁶⁾ [Projekt Prime](#) – wsparcie komercjalizacji nauki.

⁽⁷⁷⁾ Mających powiązania kapitałowe z uczelniami w Polsce <https://www.researchgate.net/figure/Population-of->

szkolnictwa wyższego, takich jak Konstytucja dla Nauki (ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z 2018 r.), większego finansowania ze środków UE oraz rozwoju uczelnianych centrów transferu technologii w ramach podejścia opartego na „Trzeciej Misji Uczelni” ⁽⁷⁸⁾ i programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” (IDUB). Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z 2018 r. dodatkowo wspiera te powiązania, a Polityka Naukowa Państwa z 2022 r. wzmocniła cele strategiczne dotyczące wysokiej jakości badań naukowych i silniejszych relacji między nauką a biznesem. Polityka Naukowa Państwa jest obecnie poddawana przeglądowi, aby lepiej dostosować ją do części zaleceń krajowych z 2025 r., w szczególności tych dotyczących „zwiększeni[a] atrakcyjności karier naukowych” oraz „zapewnieni[a], aby ramy prawne były stabilne i jasne”.

Cyfryzacja MŚP oraz wdrażanie zaawansowanych technologii cyfrowych w Polsce postępują stopniowo, choć nadal utrzymują się na poziomie niższym od średniej unijnej. Według sprawozdania dotyczącego Cyfrowej Dekady dla Polski ⁽⁷⁹⁾ w 2024 r. 68,95 % polskich MŚP osiągnęło co najmniej podstawowy poziom wskaźnika wykorzystania technologii cyfrowych, co oznacza wzrost z 60,95 % w 2022 r., ale wynik ten pozostaje znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 72,91 %. Po znaczącym wzroście o ponad 50 % w latach 2023–2025 sztuczną inteligencję wdrożyło 8,36 % przedsiębiorstw, ale wynik ten pozostaje poniżej średniej unijnej wynoszącej 19,95 %. W zakresie oddolnego wsparcia innowacji cyfrowych Polska dysponuje pewnymi instrumentami, takimi jak kompleksowe doradztwo w zakresie cyfryzacji, w tym za pośrednictwem

[academic-spin-offs-with-equity-ties-to-universities-in-Poland-from-2010-to fig3 385870741.](#)

⁽⁷⁸⁾ Koncepcja ta znalazła formalne umocowanie przede wszystkim w Konstytucji dla Nauki (2018 r.), która uznała przyczynianie się do innowacyjności gospodarki oraz rozwoju kultury za jedno z podstawowych zadań instytucji szkolnictwa wyższego.

⁽⁷⁹⁾ [Sprawozdanie krajowe dotyczące cyfrowej dekady za 2025 r. – Polska.](#)

Europejskich Hubów Innowacji Cyfrowych. Ponadto Polska wykorzystuje RRF do udzielania przedsiębiorstwom pożyczek na pokrycie kosztów inwestycji w zaawansowane technologie cyfrowe w ramach inwestycji C4.11 „Wspieranie zaawansowanej transformacji cyfrowej”. Polska podejmuje działania w odpowiedzi na zalecenie z 2025 r. dotyczące ukierunkowania inwestycyjnej polityki gospodarczej na innowacje, wzmacniając krajowy ekosystem sztucznej inteligencji. Trwają prace nad ustanowieniem Rady Funduszu Sztucznej Inteligencji jako mechanizmu koordynacji finansowania związanego ze sztuczną inteligencją. Spodziewane jest ponadto, że Polska uruchomi dwie fabryki sztucznej inteligencji, służące rozwijaniu, testowaniu i wdrażaniu najnowocześniejszych technologii AI; w charakterze lidera konsorcjum państw bałtyckich Polska złożyła również wniosek w sprawie Baltic AI GigaFactory. Istnieją obawy co do skuteczności obecnego wsparcia, przy czym kilku operatorów wskazuje niestabilność otoczenia regulacyjnego oraz brak dostępu do źródeł finansowania jako główne bariery, które utrudniają inwestycje MŚP w innowacyjne rozwiązania. Ponadto polskie zainteresowane strony – w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (inwestycja C3.1.1) – aktywnie uczestniczą w projekcie IPCEI dotyczącym nowej generacji infrastruktury i usług chmurowych.

Dynamika przedsiębiorczości

Finansowanie przedsiębiorstw typu start-up i scale-up nadal się poprawia, jednak nie osiąga pełnego potencjału z uwagi na powściągliwość inwestorów instytucjonalnych, przy czym dodatkowym obciążeniem są rosnące koszty pracy i trudności z pozyskaniem finansowania. Według najnowszych danych Dealroom ponad 2,9 tys. przedsiębiorstw w Polsce otrzymało finansowanie od inwestorów zewnętrznych, takich jak fundusze *venture capital* lub anioły biznesu. Spośród tych przedsiębiorstw około 11

to tzw. „jednorożce”⁽⁸⁰⁾ – są to firmy założone w Polsce, których łączna wycena przekracza 32 mld EUR. Inwestycje w oparciu o kapitał wysokiego ryzyka jako odsetek PKB w Polsce wzrosły z 0,004 % w 2012 r. do najwyższego jak dotąd poziomu 0,028 % w 2022 r., po czym w ostatnich dwóch latach spadły do 0,017 % w 2024 r., czyli do poziomu stanowiącego mniej niż jedną trzecią średniej unijnej (0,063 %). Aby zmniejszyć tę lukę, od 2020 r. Polska wdraża ukierunkowane inicjatywy, prowadzone przez Polski Fundusz Rozwoju (PFR Ventures) w modelu funduszu funduszy oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), kierując środki UE (np. z programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki (FENG) na lata 2021–2027) do ponad 90 funduszy załączkowych, *venture capital* i *private equity* oraz wspierając blisko 950 przedsiębiorstw typu start-up⁽⁸¹⁾. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) również wspiera przedsiębiorstwa typu start-up na wczesnym etapie rozwoju przez programy rozwojowe, które obecnie obejmują etapy post-akceleracyjne oraz specjalne ścieżki rozwojowe dla sektorów takich jak sektory o dużym wpływie społecznym lub wykorzystujące najbardziej zaawansowane technologie. Polskie uczelnie mogą pochwalić się coraz większą liczbą projektów sięgających od etapu badań naukowych do przedsiębiorstw typu start-up – pod względem liczby tworzonych przedsiębiorstw tego typu przypadających na 100 mln EUR finansowania publicznego uczelnie te plasują się na poziomie około 50 % średniej unijnej⁽⁸²⁾. Pomimo rosnącej aktywności 56 % przedsiębiorstw typu start-up zgłasza trudności w pozyskiwaniu finansowania, a 50 % wskazuje rosnące koszty pracy jako poważne wyzwanie⁽⁸³⁾. Uczestnicząc w programach finansowanych przez rząd i UE,

⁽⁸⁰⁾ „Jednorożec” oznacza prywatne przedsiębiorstwo (nienotowane na giełdzie) o wartości ponad 1 mld USD.

⁽⁸¹⁾ [Nasze portfolio | Serwis Spółki PFR Ventures](#), dostęp 16.02.2026 r.

⁽⁸²⁾ [Redstone University Index 2025: Poland \[Indeks Uniwersytetów opracowany przez Redstone w 2025 r.: Polska\]](#).

⁽⁸³⁾ <https://www.trade.gov.pl/en/news/polands-start-up-potential/>.

przedsiębiorstwa typu start-up zaczynają odnosić korzyści z ukierunkowanych polityk publicznych wspierających innowacyjność i przedsiębiorczość przedsiębiorstw na wczesnym etapie rozwoju. Dzieje się to przy wsparciu funduszy krajowych, w tym programu Innovate Poland⁽⁸⁴⁾ uruchomionego przez Ministerstwo Finansów pod koniec 2025 r., który obejmuje finansowanie przedsiębiorstw typu start-up i scale-up ze źródeł publicznych i prywatnych, zgodnie z zaleceniami krajowymi z 2025 r. dotyczącymi „[u]kierowani[a] inwestycyjnej polityki gospodarczej na innowacje” oraz „wdrażani[a] ukierunkowanych systemów finansowania”.

Chociaż wprowadzono piaskownice regulacyjne i ukierunkowane polityki, nadal utrzymują się fragmentacja i złożoność procedur administracyjnych utrudniające rozwój innowacji. „Piaskownice” regulacyjne uruchomiono głównie dla sektora fintech i nowych sektorów (e-zdrowie, inteligentna produkcja, podwójne zastosowania), ale ich zakres pozostaje ograniczony, a do 2025 r. funkcjonowały jedynie rozwiązania pilotażowe i środowiska wirtualne. Krajowe ramy polityki publicznej ewoluują w kierunku zgodności z unijnymi regulacjami cyfrowymi i dotyczącymi sztucznej inteligencji, ale nadal występują opóźnienia pod względem praktycznego wdrożenia, jeśli chodzi o dostępne i kompleksowe wsparcie. Na początku 2026 r. zacznie obowiązywać nowa polityka zakupowa państwa, przewidziana w przepisach o zamówieniach publicznych i oparta w dużej mierze na unijnych ramach ProcurCompEU⁽⁸⁵⁾. Jednym z celów zmienionych przepisów jest zwiększenie dostępności zamówień publicznych dla MŚP. W rezultacie przedsiębiorstwa typu start-up nadal napotykają umiarkowane bariery wejścia na rynek i zwiększania skali działalności, wynikające z obciążeń administracyjnych, kosztów oraz nierównomiernie rozwiniętej infrastruktury, co wpisuje się w zalecenie krajowe z 2025 r. dotyczące „ograniczenia obciążenia administracyjnego”.

(84) <https://innovatepoland.pl/pl>.

(85) [ProcurCompEU](#).

Choć podaż innowacyjnych talentów w Polsce rośnie, to jest nadal mniejsza niż w porównywalnych krajach regionu i świata. Według najnowszych danych Eurostatu liczbę nowych absolwentów kierunków ścisłych i inżynierskich na 1 000 mieszkańców w 2024 r. szacuje się na około 12,30, czyli poniżej średniej unijnej wynoszącej 16,82. Liczba naukowców zatrudnionych przez przedsiębiorstwa na 1 000 osób aktywnych zawodowo (w EPC) wzrosła z 0,9 w 2012 r. do 4,7 w 2024 r., ale nadal pozostaje na poziomie poniżej średniej unijnej wynoszącej 5,9. Pomimo tego wzrostu zarówno sektor publiczny, jak i prywatny wskazują na utrzymujące się luki w umiejętnościach jako barierę dla innowacji (więcej informacji na ten temat można znaleźć w załączniku 13), zwłaszcza w dziedzinach technologii cyfrowych, inżynierii i zaawansowanych technologii⁽⁸⁶⁾. Zintegrowana Strategia Umiejętności 2030 ma pomóc w zmniejszeniu tej luki dzięki strategiom politycznym wspierającym podnoszenie i zmianę kwalifikacji oraz przyciąganie talentów z zagranicy.

Polska ma silne ramy strategiczne wspierające rozwój umiejętności w zakresie przedsiębiorczości, lecz poziom tych umiejętności nadal jest niewystarczający, co ogranicza innowacyjność w otoczeniu działalności gospodarczej. Na wspieranie rozwoju umiejętności w zakresie przedsiębiorczości ukierunkowanych jest kilka strategii krajowych, co pokazuje kompleksowe podejście do rozwoju kompetencji w zakresie przedsiębiorczości. Podstawa programowa szkół podstawowych zakłada rozwijanie kompetencji przedsiębiorczych, które są uwzględnione ramach różnych przedmiotów⁽⁸⁷⁾. Obecne programy nauczania nadal są jednak skoncentrowane na wiedzy, ograniczając kreatywność i dociekliwość, czyli wartości związane z myśleniem przedsiębiorczym. Nadchodząca reforma programowa, która ma zostać wprowadzona

(86) [Europejski Ranking Innowacyjności](#).

(87) Komisja Europejska/EACEA/Eurydice, 2025, Nauczanie przedsiębiorczości w szkołach w Europie – 2025, sprawozdanie Eurydice.

we wrześniu 2026 r. w klasach I i IV, zakłada większe ukierunkowanie na kompetencje. Na poziomie szkół ponadpodstawowych nauczanie przedsiębiorczości odbywa się w ramach przedmiotu „Biznes i zarządzanie”, zaktualizowanego w 2023 r. i obejmującego wiele elementów praktycznych. Odniesienia do nauczania przedsiębiorczości uwzględniono w ramach kompetencji nauczycieli, które mają zastosowanie do wszystkich nauczycieli ⁽⁸⁸⁾. Zrealizowano również kilka inicjatyw promujących przedsiębiorczość wśród uczniów, w tym konkurs przedsiębiorczości dla uczniów szkół ponadpodstawowych. Brakuje jednak monitorowania nauczania przedsiębiorczości na poziomie szkolnictwa wyższego. Ponadto niski odsetek studentów na kierunkach STEM (21,2 % wobec 26,9 % w UE w 2023 r.) oraz na kierunkach z zakresu nauk przyrodniczych i matematyki (3,3 % wobec 6,8 % w UE) ogranicza potencjał innowacyjny polskiej gospodarki i przyczynia się do niedoboru nauczycieli przedmiotów STEM. Możliwości związanych z przedsiębiorczością poszukują równie często kobiety i mężczyźni, ale napotykają oni te same bariery rozwoju działalności gospodarczej: zbyt wysokie pozapłacowe koszty pracy, problemy z pozyskiwaniem nowych klientów, skomplikowane formalności finansowe i procedury oraz zmienność przepisów prawa pracy. Badania pokazują, że brak kompetencji pozostaje jedną z barier rozwoju przedsiębiorstw, pomimo dobrze rozwiniętych ram polityki w zakresie umiejętności. Ramy monitorowania i ewaluacji efektów uczenia się nie zostały wdrożone, a zakres gromadzonych danych jest niewystarczający, aby dostarczać solidnych dowodów na potrzeby kształtowania polityk publicznych; jednocześnie zachęty dla uczniów do podejmowania studiów wyższych na kierunkach STEM są niewystarczające.

⁽⁸⁸⁾ Komisja Europejska/EACEA/Eurydice, 2025, Nauczanie przedsiębiorczości w szkołach w Europie – 2025, sprawozdanie Eurydice.

Tabela A4.1: Kluczowe wskaźniki dotyczące innowacji

Poland	2010	2015	2020	2022	2023	2024	2025	EU average (1)	US
Headline indicator									
R&D intensity (gross domestic expenditure on R&D as % of GDP)	0.72	1.00	1.37	1.44	1.56	1.41	:	2.24	3.44
Science and innovative ecosystems									
Public expenditure on R&D as % of GDP	0.53	0.53	0.51	0.49	0.55	0.51	:	0.72	0.64
Scientific publications of the country within the top 10% most-cited publications worldwide as % of total publications of the country	3.81	4.79	5.08	5.58	:	:	:	9.44	12.31
Researchers (FTEs) employed by public sector (Gov+HE) per thousand active population	3.2	3.2	3.6	3.6	3.6	3.6	:	4.3	:
International co-publications as % of total number of publications	27.74	29.35	34.53	39.19	40.68	43.17	:	57.24	:
R&D investment & researchers employed in businesses									
Business enterprise expenditure on R&D (BERD) as % of GDP	0.19	0.46	0.86	0.95	1.00	0.89	:	1.49	2.69
Business enterprise expenditure on R&D (BERD) performed by SMEs as % of GDP	0.06	0.17	0.29	0.35	0.37	:	:	0.47	0.30
Researchers employed by business per thousand active population	0.7	1.7	3.7	4.6	4.6	4.7	:	5.9	:
Innovation outputs									
Patent applications filed under the Patent Cooperation Treaty per billion GDP (in PPS €)	0.78	1.25	0.94	0.63	:	:	:	2.81	2.20
Employment share of high-growth enterprises measured in employment (%)	:	:	:	0.93	0.91	:	:	0.87	:
Digitalisation of businesses									
SMEs with at least a basic level of digital intensity % SMEs (EU Digital Decade target by 2030: 90%)	:	:	:	:	50.04	:	58.98	71.39	:
Data analytics adoption % enterprises (EU Digital Decade target by 2030: 75%)	:	:	:	:	19.31	:	24.50	39.85	:
Cloud adoption % enterprises (EU Digital Decade target by 2030: 75%)	:	:	:	:	46.50	:	45.77	46.69	:
Artificial intelligence adoption % enterprises (EU Digital Decade target by 2030: 75%)	:	:	:	:	3.67	5.90	8.36	19.95	:
Academia-business collaboration									
Public-private scientific co-publications as % of total number of publications	3.40	4.03	4.83	5.41	5.58	5.78	:	7.62	:
Public expenditure on R&D financed by business enterprises (national) as % of GDP	0.03	0.02	0.01	0.01	0.01	:	:	0.06	0.02
Public support for business innovation									
Total public sector support for BERD as % of GDP	0.03	0.08	0.19	0.20	0.21	:	:	0.21	:
R&D tax incentives: foregone revenues as % of GDP	0.00	0.00	0.03	0.04	0.06	:	:	0.10	0.16
BERD financed by the public sector (national and abroad) as % of GDP	0.03	0.08	0.16	0.160	0.15	:	:	0.11	:
Financing innovation									
Venture capital (market statistics) as % of GDP (calculated as a 3-year moving average)	0.006	0.006	0.017	0.028	0.022	0.017	:	0.063	:
Seed stage funding share (% of GDP)	0.000	0.001	0.002	0.003	0.002	0.002	:	0.005	:
Start-up stage funding share (% of GDP)	0.001	0.003	0.007	0.014	0.013	0.009	:	0.030	:
Later stage funding share (as % of GDP)	0.004	0.002	0.009	0.011	0.007	0.007	:	0.027	:
Innovative talent									
New graduates in science & engineering per thousand population aged 25-34	:	16.47	12.02	12.58	12.33	12.30	:	16.82	:
Graduates in the field of computing per thousand population aged 25-34	:	2.61	2.86	3.53	4.14	4.58	:	3.84	:

1) Średnia unijna dla ostatniego dostępnego roku lub roku, dla którego dostępna jest największa ilość danych dla poszczególnych krajów. * Przerwa w szeregu czasowym

Źródło: Eurostat, DG JRC, OECD, Science-Metrix (baza danych Scopus), Invest Europe, Europejski Ranking Innowacyjności.

Otoczenie działalności gospodarczej w Polsce charakteryzuje się dużą dynamiką przedsiębiorczości i zasadniczo sprzyjającymi ramami regulacyjnymi, ale jest nadal obciążone ograniczeniami strukturalnymi, które hamują produktywność, inwestycje i rozwój przedsiębiorstw. W skierowanych do Polski zaleceniach z 2025 r. wskazano na wyzwania związane z usprawnieniem procedur udzielania zamówień publicznych, uproszczeniem ram regulacyjnych, zapewnieniem ich stabilności i jasności dla sektora biznesu oraz wspieraniem innowacji (zob. załącznik 4). Chociaż wskaźnik powstawania nowych przedsiębiorstw i stopa rotacji przedsiębiorstw są wyższe niż średnia unijna, w gospodarce nadal dominują mikroprzedsiębiorstwa o niskiej wydajności, które mierzą się z trwałymi trudnościami w zakresie zwiększenia skali działalności, ograniczonej innowacyjności i utrudnionego dostępu do długoterminowego finansowania. Wszystkie te czynniki przyczyniają się do zahamowania inwestycji prywatnych – ich poziom jest znacznie niższy niż w porównywalnych krajach. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne pozostają znaczące i są silnie powiązane z integracją Polski z unijnymi łańcuchami wartości, jednak nadal koncentrują się na działalności o średnim poziomie zaawansowania technologicznego oraz działalności montażowej, przy stosunkowo ograniczonym udziale inwestycji intensywnie wykorzystujących badania i rozwój. Jeżeli chodzi o infrastrukturę łączności, Polska odnotowała postępy w rozwoju sieci o bardzo dużej przepływności oraz zasięgu światłowodu do lokalu (FTTP). Jednocześnie pozostaje jednak w tyle pod względem wdrażania technologii 5G. Osiągnięto postępy w uproszczeniach regulacyjnych, m.in. dzięki inicjatywom na rzecz deregulacji, procedurom związanym z punktem kompleksowej obsługi oraz zintensyfikowanemu wsparciu dla MŚP, ale częste zmiany legislacyjne i krótkie okresy wdrażania nadal ograniczają przewidywalność dla przedsiębiorstw. Najnowsze reformy w zakresie zamówień publicznych mają na celu uproszczenie procedur i poprawę dostępu MŚP dzięki certyfikacji wykonawców oraz usprawnieniu procedur odwoławczych, choć utrzymują się wyzwania związane z wysokim

wskaźnikiem pojedynczych ofert, ograniczoną konkurencją oraz dalszym stosowaniem zamówień udzielanych bezpośrednio w niektórych sektorach.

Rotacja przedsiębiorstw

W polskiej gospodarce dominują mikroprzedsiębiorstwa o niskiej wydajności, które stanowią 95 % populacji podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Mikroprzedsiębiorstwa wnoszą nieproporcjonalnie niewielki wkład w wartość dodaną i obroty w stosunku do swojego udziału w zatrudnieniu. Małe przedsiębiorstwa stanowią 4 % całej populacji podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a średnie przedsiębiorstwa jedynie 1%. Wyraźny brak średnich przedsiębiorstw wskazuje na systemowe wyzwania związane ze zwiększaniem skali działalności oraz wspieraniem transferu wiedzy i technologii do mniejszych przedsiębiorstw, zwłaszcza w sektorach kluczowych dla krajowej gospodarki, które przyciągnęły znaczne poziomy bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Ogólnie rzecz biorąc, MŚP odgrywają istotną rolę w sektorze przetwórstwa przemysłowego o niższym poziomie zaawansowania technologicznego, odpowiadając za 42 % zatrudnienia i 37 % wartości dodanej, szczególnie w sektorach włókienniczym i drzewnym⁽⁸⁹⁾.

W ostatnich latach Polska wykazywała silną dynamikę przedsiębiorczości, czemu sprzyjały odporność gospodarki i korzystne otoczenie działalności gospodarczej. W 2023 r. stopa rotacji przedsiębiorstw wyniosła 23,9 %, czyli była wyższa od średniej unijnej wynoszącej 19 %, czyniąc Polskę jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się krajów w Europie⁽⁹⁰⁾. Wskaźnik zakładania firm

⁽⁸⁹⁾ „Strengthening FDI and SME Linkages in Poland” [Wzmocnienie powiązań między BIZ a MŚP w Polsce], OECD, 2025.

⁽⁹⁰⁾ Zgodnie z definicją Eurostatu stopa rotacji przedsiębiorstw jest sumą wskaźników dotyczących przedsiębiorstw nowo powstałych i przedsiębiorstw zlikwidowanych. Przedsiębiorstwa wysokiego wzrostu to przedsiębiorstwa,



w sektorze przedsiębiorstw wyniósł 11,5 %, a zamykania 12,4 % i oba te wskaźniki również przekraczały średnie unijne. Przedsiębiorstwa wysokiego wzrostu stanowiły 9,3 % ogółu przedsiębiorstw i zatrudniały 14,3 % pracowników (średnia unijna wynosiła odpowiednio 10,5 % i 12,9 %). Wyższe stopy rotacji mogą wskazywać na dynamiczne otoczenie działalności gospodarczej, charakteryzujące się przedsiębiorczością, innowacyjnością i presją konkurencyjną. Usprawnienie postępowań upadłościowych, w tym przez zwiększenie zdolności sądów do terminowego rozpatrywania spraw, również sprzyałoby zwiększeniu dynamiki przedsiębiorstw⁽⁹¹⁾.

Ogólnie rzecz biorąc, wydajność polskich MŚP utrzymuje się na stosunkowo niskim poziomie, a wiele z nich pozostaje w tyle za porównywalnymi przedsiębiorstwami pod względem innowacyjności, wdrażania technologii i integracji globalnej. W 2021 r. wydajność MŚP wynosiła jedynie 68 % wydajności dużych przedsiębiorstw, wobec mediany OECD na poziomie 78 %⁽⁹²⁾. Polskie MŚP są zwykle bardziej wydajne w sektorze usług, szczególnie w przypadku usług o niskim poziomie zaawansowania technologicznego, gdzie ich wydajność sięga prawie 87 % wydajności dużych przedsiębiorstw. Różnice w wydajności są większe w przemyśle wytwórczym, gdzie wydajność MŚP wynosi średnio 60 % wydajności dużych przedsiębiorstw. W sferze działalności obejmującej zaawansowane technologie MŚP osiągają jednak wyższą produktywność niż ich odpowiedniki w przetwórstwie wytwórczym o niższym poziomie zaawansowania technologicznego. Przewaga ta może wynikać z liczniejszej obecności MŚP w tych branżach oraz ich większej elastyczności w dostosowywaniu się do zmian.

które na początku 3-letniego okresu zatrudniały co najmniej 10 pracowników i w tym okresie odnotowały średnioroczny wzrost liczby pracowników przekraczający 10 %.

⁽⁹¹⁾ MFW, konsultacje w ramach art. IV. Polska, MFW, 2025.

⁽⁹²⁾ „Strengthening FDI and SME Linkages in Poland” [Wzmocnienie powiązań między BIZ a MŚP w Polsce], OECD, 2025.

Wiele przedsiębiorstw ma trudności ze zwiększaniem skali działalności z powodu ograniczonego dostępu do długoterminowego finansowania innowacji, technologii oraz badań i rozwoju. System finansowy jest stosunkowo niewielki i zdominowany przez banki, a polskie MŚP wykorzystują jedynie w niewielkim zakresie alternatywne źródła finansowania (np. kapitał wysokiego ryzyka), co utrudnia im zwiększanie skali działalności i pozyskiwanie finansowania na innowacyjne oraz bardziej ryzykowne przedsięwzięcia (zob. załącznik 6). Niski pozostaje również poziom inwestycji w wartości niematerialne i prawne – w 2024 r. wyniósł on 8,4 % PKB (Niemcy: 10,5 %, Francja: 15,6 %) ⁽⁹³⁾. W listopadzie 2025 r. Polska uruchomiła „Innovate Poland” – krajowy program inwestycyjny, którego celem jest zmobilizowanie około 900 mln EUR na wsparcie innowacyjnych polskich przedsiębiorstw oraz ograniczenie luki finansowania dla przedsiębiorstw wysokiego wzrostu typu start-up i scale-up, przez połączenie publicznego kapitału rozwojowego z prywatnymi inwestycjami instytucjonalnymi ⁽⁹⁴⁾.

Stopień współpracy między przedsiębiorstwami w Polsce jest szczególnie niski. Jedynie 14 % polskich przedsiębiorstw deklaruje współpracę w ramach partnerstw strategicznych z innymi firmami, w porównaniu z 37 % w Finlandii, 25 % w Niemczech, 20 % w Czechach i 19 % w Republice Słowackiej ⁽⁹⁵⁾. Niski poziom współpracy jest szczególnie charakterystyczny dla mniejszych firm, które mają ograniczone możliwości takich działań, co wynika z trudności w dostępie do wiedzy, technologii, kompetencji oraz wiedzy o rynkach. W tym kontekście klastry i ośrodki innowacji mogą zwiększać możliwości

⁽⁹³⁾ World Intangible Investment Highlights 2025 [Najważniejsze dane dotyczące światowych inwestycji w aktywa niematerialne 2025], WIPO, 2025.

⁽⁹⁴⁾ Działania te stanowią odpowiedź na zalecenie krajowe z 2025 r. dotyczące ukierunkowania inwestycyjnej polityki gospodarczej na innowacje.

⁽⁹⁵⁾ „Strengthening FDI and SME Linkages in Poland” [Wzmocnienie powiązań między BIZ a MŚP w Polsce], OECD, 2025.

polskich przedsiębiorstw w zakresie innowacji oraz dostępu do nowych umiejętności i technologii, pełniąc funkcję akceleratorów zapewniających MŚP dostęp do sieci doradczych i partnerskich, globalnych łańcuchów wartości, specjalistycznej wiedzy oraz wspólnych zasobów. Specjalna polityka klastrowa na szczeblu krajowym doprowadziła do utworzenia efektywnych skupisk przedsiębiorstw, jednostek badawczych i wyspecjalizowanych usługodawców, zorganizowanych w 82 organizacje klastrowe, koncentrujące się w szczególności na odnawialnych źródłach energii, technologiach cyfrowych, budownictwie, sektorze rolno-spożywczym, transporcie, obronności i ochronie zdrowia ⁽⁹⁶⁾.

Otoczenie działalności gospodarczej

Wyższe stopy inwestycji prywatnych mogłyby pobudzić długoterminowy wzrost Polski. W 2024 r. relacja inwestycji do PKB wyniosła w Polsce 17 %, czyli była znacznie poniżej średniej unijnej (21,7 %) oraz poziomów notowanych w porównywalnych krajach (Węgry: 23,1 %, Czechy: 26,5 %). Znaczną część tej luki wyjaśnia niski poziom inwestycji przedsiębiorstw: podczas gdy w Polsce inwestycje przedsiębiorstw utrzymują się na poziomie poniżej 10 % PKB (9,4 % w 2023 r. i 8,8 % w 2024 r.), w porównywalnych państwach UE wskaźnik ten wynosi około 15 %. Ta utrzymująca się luka inwestycyjna odzwierciedla strukturalne wyzwania polskiej gospodarki, w której nadal dominują MŚP o niskim poziomie zaawansowania technologicznego, a nie gałęzie przemysłu wykorzystujące zaawansowane technologie. W rezultacie inwestycje przedsiębiorstw realizowane na dużą skalę oraz wzrost oparty na innowacjach nadal napotyka ograniczenia, przez co polski sektor prywatny jest mniej dynamiczny niż sektory prywatne

⁽⁹⁶⁾ Europejska Platforma Współpracy Klastrow, Clusters and Europe's Competitiveness: ECCP Summary Report 2025 [Klasy i konkurencyjność Europy: sprawozdanie podsumowujące ECCP 2025], 2025 r.

w porównywalnych krajach regionu ⁽⁹⁷⁾. Postrzegana luka inwestycyjna w Polsce jest większa niż w UE: 20 % polskich firm deklaruje niedoinwestowanie w ostatnich trzech latach, wobec zaledwie 12 % firm w UE. Ponadto poziom inwestycji polskich przedsiębiorstw w nowe produkty lub usługi jest niższy od średniej unijnej (19 % w porównaniu z 23 % w UE) ⁽⁹⁸⁾.

Trzema głównymi przeszkodami dla inwestycji polskich przedsiębiorstw w 2025 r. były niepewność co do przyszłości (86 %, wobec średniej unijnej wynoszącej 83 %), koszty energii (86 %, przy średniej unijnej na poziomie 75 %) oraz dostępność wykwalifikowanych pracowników (81 %, na poziomie średnich unijnych) ⁽⁹⁹⁾. Sprawozdania potwierdzają, że niepewność dotycząca przyszłej rentowności i sytuacji makroekonomicznej wpływała na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw, a mniejsze oczekiwania dotyczące zysków przyczyniały się do ograniczenia inwestycji po globalnym kryzysie finansowym ⁽¹⁰⁰⁾. Polskie firmy są bardziej optymistyczne co do przyszłych inwestycji: saldo netto firm spodziewających się wzrostu inwestycji wynosi 8 %, co jest wynikiem dwukrotnie większym niż średnia unijna. W ciągu najbliższych trzech lat 38 % polskich przedsiębiorstw zamierza priorytetowo traktować wymianę istniejących zdolności produkcyjnych (tj. mniej niż średnia unijna wynosząca 43 %), natomiast 26 % planuje priorytetowo traktować ekspansję. Kolejne 22 % zamierza opracować nowe produkty, procesy lub usługi.

Polska nadal przyciąga znaczne inwestycje zagraniczne dzięki zasadniczo dobremu

⁽⁹⁷⁾ „Strengthening FDI and SME Linkages in Poland” [Wzmocnienie powiązań między BIZ a MŚP w Polsce], OECD, 2025.

⁽⁹⁸⁾ EIB Investment Survey 2025, European Union overview [Badanie EBI dotyczące inwestycji w 2025 r., przegląd Unii Europejskiej], Europejski Bank Inwestycyjny, 2025.

⁽⁹⁹⁾ EIB Investment Survey 2025: Poland overview [Badanie EBI dotyczące inwestycji w 2025 r., przegląd Polski], Europejski Bank Inwestycyjny, 2026.

⁽¹⁰⁰⁾ MFW, konsultacje w ramach art. IV. Polska, MFW, 2025.

klimatowi inwestycyjnemu. W 2023 r. wartość przychodzących BIZ wyniosła 40 % PKB, nieco mniej niż w innych porównywalnych krajach regionu, choć więcej niż w Niemczech ⁽¹⁰¹⁾. BIZ w Polsce koncentrują się przede wszystkim w branżach o średniej wydajności (związanych z działalnością montażową i przetwórczą), natomiast inwestycje w usługi z dziedziny zaawansowanych technologii pozostają ograniczone – mniej niż 2 % projektów realizowanych od podstaw w latach 2003–2023 dotyczyło badań i rozwoju, co jest wynikiem gorszym niż w porównywalnych gospodarkach UE (Czechy, Słowenia i Słowacja). Inwestycje zagraniczne pochodzą głównie z innych państw członkowskich UE (86 % w 2022 r.), z czego ponad 40 % z Niderlandów i Niemiec, co odzwierciedla silną pozycję Polski w europejskich łańcuchach wartości. Rozwój produkcji baterii przyczynił się do wzrostu BIZ w ostatnich latach. W związku ze wzrostem kosztów pracy zwiększenie produkcji i wydajności będzie wymagało dalszych inwestycji w automatyzację i cyfryzację ⁽¹⁰²⁾. Ogólnie polska gospodarka jest otwarta na BIZ, a nieliczne ograniczenia dostępu do rynku koncentrują się w sektorach nieruchomości, transportu i mediów. Ponadto polski system monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, pierwotnie wprowadzony w 2020 r., został w 2025 r. utrwalony jako stałe rozwiązanie wobec inwestorów spoza UE ze względu na kwestie bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego.

Polska odnotowuje wyraźne postępy we wdrażaniu infrastruktury łączności. Do 2024 r. zasięg sieci o bardzo dużej przepływności (VHCN) osiągnął 83,84 %, co stanowiło wynik przewyższający średnią unijną, wynoszącą 82,49 %, a zasięg technologii „światłowod do lokalu” (FTTP) wyniósł 77,79 %, co również było wynikiem wyższym od średniej unijnej (69,24 % w 2024 r.). Polska pozostaje jednak w tyle pod względem wdrażania technologii 5G: ogólny

zasięg sieci 5G w 2024 r. wyniósł 89,28 %, tj. był niższy od średniej unijnej wynoszącej 94,35 %, a zasięg sieci 5G na obszarach wiejskich osiągnął 72,35 % (mniej niż średnia unijna, tj. 79,57 %). Tempo wzrostu zasięgu sieci 5G zarówno w ujęciu ogólnym, jak i na obszarach wiejskich przewyższało średnią unijną. Polska korzystała z inwestycji finansowanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz funduszy polityki spójności, aby ograniczyć dysproporcje regionalne w infrastrukturze łączności. Oczekuje się, że wdrażanie sieci 5G dodatkowo przyspieszy po aukcjach pasm pionierskich 3,6 GHz i 700 MHz, zakończonych odpowiednio w 2023 r. i 2025 r. Ponadto przygotowywany Narodowy Plan Szerokopasmowy ma określić konkretne działania służące osiągnięciu do 2030 r. pełnego zasięgu łączności, zgodnie z celami krajowymi i unijnymi.

Poprawia się interoperacyjność kolei. Polska podejmuje działania na rzecz wdrażania Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym, oddając w ostatnich latach (2022–2024) do użytku kolejne 134 km linii wyposażonych w ten system – przed 2022 r. istniało 603 km takich linii. Polska powinna kontynuować te działania, aby osiągnąć cel na 2030 r., polegający na wyposażeniu w powyższy system 4 894 km linii należących do bazowej części transeuropejskiej sieci kolejowej. Zapewniłoby to operatorom kolejowym z innych państw członkowskich łatwy dostęp do polskich sieci kolejowych przy zachowaniu najwyższych standardów bezpieczeństwa, zwiększając konkurencję i wspierając transgraniczne podwójne wykorzystanie kolei.

Polska poczyniła znaczne postępy w zakresie uproszczeń regulacyjnych. Szczególnie dobre wyniki osiąga w obszarze ocen skutków regulacji oraz ograniczania obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw, co odzwierciedla konsekwentne działania z ostatnich lat na rzecz usprawnienia procedur rejestracji działalności gospodarczej i obniżenia związanych z nimi kosztów dla

⁽¹⁰¹⁾ Badania gospodarcze OECD: Polska 2025, OECD, 2025.

⁽¹⁰²⁾ Nieco ponad jedna trzecia przedsiębiorców (36 %) zamierza wkrótce zwiększyć poziom robotyzacji/automatyzacji. Szybki Monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw. Lipiec 2025 r.

przedsiębiorców ⁽¹⁰³⁾. W 2025 r. polska administracja powołała rządowy Zespół do spraw Deregulacji i rozpoczęła szereg działań deregulacyjnych, przy czym jednym z najważniejszych obszarów było prawo podatkowe. Przykładowo w ramach inicjatywy „SprawdzaMY” zebrano informacje od przedsiębiorców na temat barier regulacyjnych i propozycje deregulacji oraz przekazano rządowi pierwszy zestaw zaleceń. Najnowsze reformy, w tym sześciomiesięczne *vacatio legis* ustaw gospodarczych, zasada „jedno więcej – jedno mniej” lub obowiązkowa ocena skutków regulacji *ex post*, mają na celu usprawnienie procesów administracyjnych ⁽¹⁰⁴⁾. Niemal 91 % polskich przedsiębiorstw zatrudnia jednak pracowników zajmujących się przestrzeganiem wymogów regulacyjnych. W około 19 % firm ponad 10 % personelu zajmuje się kwestiami związanymi z wymogami regulacyjnymi, co jest wynikiem znacznie powyżej średniej unijnej wynoszącej 11 %. 83 % spośród przedsiębiorstw eksportujących wskazuje, że ich produkt lub usługa musi spełniać zróżnicowane wymogi regulacyjne w poszczególnych państwach członkowskich UE – znacznie powyżej średniej unijnej wynoszącej 62 % ⁽¹⁰⁵⁾.

Stabilność i przewidywalność stanowienia prawa pozostają wyzwaniem dla polskich przedsiębiorstw. Połowa z nich uważa, że nie nadąża za zmianami w przepisach, a 85 % skarży się na nadmierną częstotliwość tych zmian. Niepewność co do kierunku przyszłych zmian legislacyjnych może skutkować wstrzymaniem części decyzji inwestycyjnych ⁽¹⁰⁶⁾. Ponadto, choć czas obowiązywania *vacatio legis* w przypadku ustaw

gospodarczych nieznacznie się wydłużył – z 31 (dwa lata temu) i 37 (w 2024 r.) do 38 dni ⁽¹⁰⁷⁾ – wciąż około połowa polskich przedsiębiorstw skarży się, że czas na wdrożenie zmian jest zbyt krótki. Polska przygotowuje pierwszy Program regulacyjny na lata 2026–2028, który określi działania służące stworzeniu prostszych i bardziej przewidywalnych ram regulacyjnych. Dalsze uproszczenia (zwłaszcza w zakresie procedur wydawania pozwoleń, planowania oraz postępowań środowiskowych dotyczących inwestycji), ograniczanie obciążeń dzięki usprawnieniu i cyfryzacji procedur oraz rozwój piaskownic regulacyjnych poprawiłyby otoczenie działalności gospodarczej w Polsce.

Zintensyfikowanie konsultacji publicznych mogłoby poprawić jakość procesu stanowienia prawa. W 2025 r. w przypadku 29 % projektów ustaw nie prowadzono konsultacji, a w przypadku kolejnych 46 % ustawodawca nie odniósł się do przedstawionych uwag, co wskazuje na brak rzeczywistego dialogu między władzą ustawodawczą a zainteresowanymi stronami ⁽¹⁰⁸⁾. Rozszerzenie roli organów takich jak Rada Dialogu Społecznego mogłoby ułatwić zaangażowanie zainteresowanych stron oraz promować uporządkowane konsultacje z przedsiębiorstwami, środowiskiem akademickim i innymi organizacjami publicznymi. W ramach RRF Polska wprowadziła jednak pewne zmiany mające na celu zwiększenie konsultacji publicznych i poprawę ich wykorzystania, między innymi w Sejmie.

Opóźnienia w płatnościach stanowią coraz większy problem dla polskich przedsiębiorstw. W 2024 r. trudności z tego powodu doświadczało 72 % polskich firm, co było najwyższym odsetkiem w UE. Odsetek ten zwiększa się od 2021 r. i powrócił do wysokiego poziomu z 2019 r. Średni faktyczny czas płatności wynosi 62 dni w transakcjach między przedsiębiorstwami (w porównaniu

⁽¹⁰³⁾ Wskaźniki OECD dotyczące regulacji rynku produktów (PMR), 2024.

⁽¹⁰⁴⁾ Działania te stanowią odpowiedź na zalecenie krajowe z 2025 r. dotyczące uproszczenia regulacji, usprawnienia narzędzi regulacyjnych i zapewnienia, aby ramy prawne były stabilne i jasne dla sektora biznesu.

⁽¹⁰⁵⁾ EIB Investment Survey 2025: Poland overview [Badanie EBI dotyczące inwestycji w 2025 r., przegląd Polski].

⁽¹⁰⁶⁾ Grant Thornton. „Zmienność i uciążliwość prawa. Jak przedsiębiorcy oceniają częstotliwość i zakres zmian regulacji prawnych mających wpływ na prowadzenie firmy?”, lipiec 2025 r.

⁽¹⁰⁷⁾ Grant Thornton. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce – edycja 12. Kwiecień 2026 r.

⁽¹⁰⁸⁾ Ibidem, s. 24.

zaledwie 50 dniami w 2020 r.) oraz 69 dni w przypadku sektora publicznego (58 dni w 2020 r. i około 70 dni od tego czasu) ⁽¹⁰⁹⁾. Polskie przedsiębiorstwa szacują, że 11,5 % ich łącznych przychodów jest zwykle opłacanych przez klientów po terminie, co jest wynikiem nieco powyżej średniej europejskiej wynoszącej 11,4 %. Najwyższy odsetek faktur regulowanych w terminie występuje w przypadku mikroprzedsiębiorstw – 89 % w 2024 r. (wzrost w stosunku do 84 % w 2023 r.). Z kolei duże przedsiębiorstwa opłacały terminowo jedynie 49 % swoich transakcji. Aby sprostać temu wyzwaniu, Polska wdraża obowiązkowy system wystawiania faktur ustrukturyzowanych – Krajowy System e-Faktur (KSeF) – uwzględniony w KPO. Odpowiednie przepisy zostały już przyjęte i wchodzi w życie w pierwszej połowie 2026 r. Ponadto Polska, obok Francji, jest jedynym państwem członkowskim posiadającym krajowy organ egzekwowania przepisów – UOKiK – uprawniony do nakładania dodatkowych kar finansowych na podmioty opóźniające płatności.

Polskie przepisy uzależniają cesję wierzytelności od zgody podmiotów publicznych w sektorze ochrony zdrowia. Do sektorów szczególnie dotkniętych opóźnieniami w płatnościach należą transport i logistyka ⁽¹¹⁰⁾. Sytuacja jest szczególnie poważna w sektorze ochrony zdrowia – szpitale publiczne w Polsce regularnie płacą dostawcom z opóźnieniem, znacznie przekraczając ustawowe terminy. W warunkach systemowych opóźnień w płatnościach w sektorze zdrowia publicznego cesja wierzytelności mogłaby stanowić dodatkowe źródło finansowania zewnętrznego i płynności, która jest niezbędna dla przetrwania przedsiębiorstw. Zarządzanie finansami dostawców, zwłaszcza MŚP, komplikują jednak praktyki polegające na systematycznym blokowaniu cesji wierzytelności, pomimo wykonania

zobowiązania umownego przez wierzyciela i jego zaakceptowania przez dłużnika.

Jednolity rynek

Polska jest dobrze zintegrowana w ramach jednolitego rynku. Około 70 % handlu zagranicznego Polski odbywa się w obrębie UE (w 2025 r. ponad 75 % polskiego eksportu i 50 % importu dotyczyło innych państw członkowskich UE), co świadczy o znaczeniu integracji gospodarczej w obrębie UE. Polski eksport pozostaje silnie skoncentrowany na towarach i usługach o niskim poziomie zaawansowania technologicznego, które stanowiły 60 % całkowitego eksportu brutto. To znacznie więcej niż w krajach sąsiedzkich, takich jak Czechy (42 %) i Republika Słowacka (38 %), co wskazuje na potencjał zwiększenia stopnia zaawansowania eksportu. Branża produkcji zaawansowanych technologii, która odpowiada za 25 % polskiego eksportu, spowolniła po kryzysie finansowym z lat 2008–2009. Sektor motoryzacyjny dominuje w polskim eksporcie zaawansowanych technologii i jest bardzo dobrze zintegrowany z globalnymi łańcuchami wartości, przy czym ponad 90 % jego produkcji trafia na eksport do Europy, zwłaszcza do Niemiec. Ponadto eksport usług z dziedziny zaawansowanych technologii znacząco wzrósł, z 2 % w 1995 r. do 10 % w 2020 r. ⁽¹¹¹⁾, głównie dzięki lokowaniu w Polsce centrów usług będących spółkami zależnymi przedsiębiorstw wielonarodowych oraz zlecaniu Polsce usług biznesowych.

Aby usprawnić dobre funkcjonowanie jednolitego rynku w Polsce, **konieczne są dalsze wysiłki na rzecz zmniejszenia deficytu transpozycji i obniżenia wskaźnika braku zgodności, które przekraczają średnią unijną⁽¹¹²⁾.** Deficyt transpozycji (odsetek

⁽¹⁰⁹⁾ „European Payment Report 2025” [Europejskie sprawozdanie dotyczące płatności z 2025 r.], Intrum, 2025.

⁽¹¹⁰⁾ Europejskie Centrum Monitorowania Płatności: sprawozdanie roczne za 2025 r., Komisja Europejska, 2025.

⁽¹¹¹⁾ „Strengthening FDI and SME Linkages in Poland” [Wzmocnienie powiązań między BIZ a MŚP w Polsce], OECD, 2025.

⁽¹¹²⁾ Część barier wskazano w strategii jednolitego rynku z 2025 r. („Czarna dziesiątka”), Strategia jednolitego rynku. Zob. również roczne sprawozdanie dotyczące jednolitego rynku i konkurencyjności za 2026 r.

dyrektyw dotyczących jednolitego rynku, które nie zostały transponowane) osiągnął w grudniu 2025 r. poziom 2,1% – był to wynik przekraczający zarówno średnią unijną, wynoszącą 1,1%, jak i wyznaczony przez Radę UE cel 1%. Średnie opóźnienie w transpozycji dyrektyw oraz deficyt zgodności (odsetek wszystkich nieprawidłowo transponowanych dyrektyw) również były wyższe od średnich wartości dla UE. Liczba toczących się postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz średni czas potrzebny na zakończenie takich postępowań również pozostawały dość wysokie i przekraczały średnią unijną. Ta utrzymująca się luka w przestrzeganiu przepisów może podważyć ufność przedsiębiorstw i ogółu społeczeństwa co do skutecznego funkcjonowania jednolitego rynku. W 2025 r. Polska rozwiązała 60,7% spraw w ramach systemu SOLVIT, za które była odpowiedzialna w charakterze centrum prowadzącego sprawę (średnia unijna wynosiła 84,6%).

Zgodność produktów znajdujących się w obrocie na jednolitym rynku⁽¹¹³⁾ ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa konsumentom oraz równych warunków działania przedsiębiorstwom przestrzegającym prawa. Liczba dochodzeń dotyczących nadzoru rynku wzrosła w Polsce w porównaniu z 2019 r. W 2025 r. organy krajowe zgłosiły w unijnym systemie informacyjnym i komunikacyjnym do celów nadzoru rynku (ICSMS) łącznie 73,2 postępowań na milion mieszkańców, czyli mniej niż mediana unijna wynosząca 136,2. Liczba zgłoszeń pozostaje ograniczona w ujęciu bezwzględny, co może również wynikać z niewystarczającej krajowej interoperacyjności systemów informatycznych z systemem ICSMS. Dzięki planowanej zmianie rozporządzenia w sprawie nadzoru rynku ICSMS stanie się w pełni interoperacyjną unijną platformę cyfrową.

⁽¹¹³⁾ Część barier wskazano w [strategii jednolitego rynku \(„Czarna dziesiątka”\)](#) oraz w [rocznym sprawozdaniu dotyczącym jednolitego rynku i konkurencyjności za 2026 r.](#)

Niedobory zasobów w krajowych jednostkach normalizacyjnych mogą utrudniać funkcjonowanie jednolitego rynku i obciążać MŚP. W Polsce ograniczenia te zmniejszają zdolność Polskiego Komitetu Normalizacyjnego (PKN) do oferowania MŚP jasnych wytycznych, łatwego dostępu do norm oraz skutecznego wsparcia w ich wdrażaniu. Ostabiają one również zdolność PKN do zapewnienia silnego udziału Polski w opracowywaniu europejskich norm zharmonizowanych oraz terminowego udostępniania tłumaczeń na język polski. W rezultacie przedsiębiorstwa mogą ponosić wyższe koszty (związane m.in. z tłumaczeniami, doradztwem eksperckim lub oceną zgodności), a jednocześnie mieć trudności z nadążaniem za zmieniającymi się wymogami technicznymi. Wzmocnienie polskiego systemu normalizacji ma zatem zasadnicze znaczenie dla poprawy dostępu do norm, ograniczenia barier rynkowych oraz zwiększenia konkurencyjności ekosystemu przemysłowego Polski w ramach jednolitego rynku.

Polskie ramy regulacyjne są zasadniczo korzystne dla konkurencji. Według wskaźników OECD dotyczących regulacji rynku produktów ogólna restrykcyjność jest niższa od średniej oraz zbliżona do poziomu we Francji i Hiszpanii, a na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat znacząco się zmniejszyła⁽¹¹⁴⁾. Niemniej jednak bariery regulacyjne i administracyjne na jednolitym rynku wciąż mają niekorzystny wpływ na handel towarami i usługami oraz swobodę przedsiębiorczości. Dotyczy to m.in. barier regulacyjnych dla konkurencji w niektórych zawodach usługowych (takich jak notariusze, prawnicy, architekci i inżynierowie budownictwa). Liczba zawodów regulowanych w Polsce należy do najwyższych w UE. Ograniczenia dotyczące usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych – w tym przez notariuszy, prawników, architektów i inżynierów budownictwa – nadal ograniczają konkurencję i wejście na rynek. Ograniczenia te obejmują stawki regulowane, ograniczenia

⁽¹¹⁴⁾ Product Market Regulation Indicators [Wskaźniki dotyczące regulacji rynku produktów], OECD, 2024.

geograficzne oraz obowiązkową przynależność do samorządów zawodowych. Przedsiębiorstwa wskazują również, że rozproszone wymogi dotyczące opakowań, etykietowania i gospodarowania odpadami mogą generować dodatkowe koszty przestrzegania przepisów przy prowadzeniu działalności transgranicznej, m.in. ze względu na różnice w klasyfikacji odpadów i wymaganiach dotyczących ich przemieszczania ⁽¹¹⁵⁾.

Patent jednolity nie obejmuje Polski. Chociaż Polska uczestniczy we wzmocnionej współpracy w zakresie jednolitego systemu ochrony patentowej, nie podpisała ani nie ratyfikowała Porozumienia w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego. Ma to następujące konsekwencje: po pierwsze, przedsiębiorstwa polskie i zagraniczne nadal ponoszą znaczne koszty administracyjne związane z krajową walidacją patentu oraz opłaty za ochronę w celu uzyskania ochrony patentowej w Polsce. Po drugie, wykonywanie praw z patentów europejskich w Polsce może odbywać się wyłącznie przed sądami krajowymi, bez dostępu do korzyści związanych ze scentralizowanym rozstrzygnięciem sporów przed Jednolitym Sądem Patentowym. Rezygnacja z przystąpienia do systemu patentu jednolitego może sprawić, że Polska będzie mniej atrakcyjna pod względem wspierania innowacji niż państwa członkowskie uczestniczące już w tym systemie. Wreszcie fakt, że kilka państw członkowskich nie uczestniczy w systemie patentu jednolitego, osłabia jednolity rynek i zmniejsza atrakcyjność UE dla wynalazców oraz podmiotów prowadzących działalność innowacyjną.

Polski system zamówień publicznych nadal mierzy się z wyzwaniami w zakresie przejrzystości, efektywności i konkurencji. Procedury nadal są stosunkowo przewlekłe i skomplikowane, a w przypadku niektórych segmentów rynku udział oferentów jest ograniczony. Do kluczowych problemów

⁽¹¹⁵⁾ Europejski Okrągły Stół ds. Przemysłu (ERT), Single Market Compendium of Obstacles [Kompendium przeszkód na jednolitym rynku], 21 maja 2025 r.

należą utrzymujący się wysoki udział przetargów z jedną ofertą, koncentracja wartości udzielonych zamówień oraz dalsze stosowanie w niektórych segmentach zamówień udzielanych bezpośrednio. W 2025 r. Polska wdraża zmiany w systemie zamówień publicznych, aby usprawnić ten proces. W nowych przepisach wprowadzono fakultatywną certyfikację wykonawców oraz usprawniono procedury odwoławcze dzięki rozprawom i posiedzeniom zdalnym, co pozwoli zwiększyć ich efektywność. Ograniczono również dostęp do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dla wykonawców spoza UE oraz z państw trzecich, które nie zawarły odpowiednich umów z UE ⁽¹¹⁶⁾.

Odsetek postępowań z jedną ofertą w polskich zamówieniach publicznych w 2025 r. nadal jest bardzo wysoki. W kilku sektorach wskaźnik pojedynczych ofert przekracza 60 % (co jest wynikiem znacznie powyżej mediany unijnej wynoszącej 27 %), w tym w usługach medycznych, naprawczych, laboratoryjnych i związanych z ochroną zdrowia. Wskaźnik ten jest nadal podwyższony również w przypadku zamówień o wyższej wartości – wynosi około 52–57 % (w przypadku zamówień powyżej 5 000 000 EUR). Najwyższy wskaźnik pojedynczych ofert występuje w obszarze koncesji, natomiast najniższy w usługach użyteczności publicznej. Utrzymują się duże różnice między poszczególnymi rodzajami instytucji zamawiających, przy czym w przypadku instytucji rządowych na szczeblu centralnym wskaźnik ten jest stosunkowo niższy niż w przypadku organów lokalnych/regionalnych i podmiotów prawa publicznego. Szczególnie wysoki wskaźnik pojedynczych ofert występuje w obszarze dostaw (56,6 %), natomiast w przypadku robót budowlanych jest on bardzo niski (7,2 %). Ponadto Bank Światowy ⁽¹¹⁷⁾ zwraca uwagę na

⁽¹¹⁶⁾ Działania te przyczyniają się do realizacji zalecenia krajowego z 2025 r. dotyczącego zachęcania do konkurencji w procedurach udzielania zamówień publicznych przez poprawę ich efektywności i zmniejszenie uciążliwości, zwłaszcza dla MŚP.

⁽¹¹⁷⁾ Study on Competition in the European Union's Public Procurement Markets (2018-2023) [Badanie konkurencji

niską frekwencją oferentów i koncentracją przyznanej wartości: 71 % zamówień przyciągnęło jedynie 1–3 oferentów (2021–2025), a około 8 000 oferentów otrzymało 9 % zamówień, które reprezentowały jednak blisko 59 % całkowitej wartości udzielonych zamówień.

Zamówienia udzielane bezpośrednio pozostają istotnym elementem systemu zamówień publicznych w Polsce w 2025 r. (7 %). Najwyższy odsetek zamówień udzielanych bezpośrednio dotyczy usług (13,0 %), natomiast w przypadku dostaw (3,4 %) i robót budowlanych (2,4 %) pozostaje znacznie niższy. Zamówienia udzielane bezpośrednio są silnie skoncentrowane w najniższym przedziale wartości (60,5 %), a ich udział gwałtownie spada wraz ze wzrostem wartości zamówienia (12,7 %). Niedawne badanie ewaluacyjne Komisji Europejskiej dotyczące przejrzystości i uczciwości ⁽¹¹⁸⁾ wskazuje, że nadmierne stosowanie procedur przyspieszonych może zniechęcać do udziału i zwiększać ryzyka związane z uczciwością postępowań. Z badania wynika, że średni odsetek wykorzystania procedur przyspieszonych w Polsce przekracza 2 % i wykazuje tendencję wzrostową, podczas gdy w większości państw członkowskich udział ten pozostaje poniżej 2 %.

Utrzymują się wyzwania związane z certyfikacją i centralizacją w zamówieniach publicznych. Krajowe ramy kompetencji dla specjalistów ds. zamówień publicznych nadal nie funkcjonują, a profesjonalizacja opiera się zamiast tego na wytycznych, szkoleniach i inicjatywach standaryzacyjnych oraz na planowanym wdrożeniu ram ProcurCompEU w ramach przyszłej Polityki zakupowej państwa na lata 2026–2029. Jednocześnie oczekuje się, że dobrowolny system certyfikacji wykonawców zacznie być stosowany od lipca 2026 r. Certyfikacja powinna ułatwić MŚP dostęp do zamówień publicznych, zmniejszyć liczbę obowiązków

formalnych po stronie wykonawców, ograniczyć koszty udziału w postępowaniach oraz zapewnić obiektywizm i przejrzystość procesu weryfikacji wykonawców. Jeżeli chodzi o organizację zakupów, system pozostaje w dużej mierze zdecentralizowany, choć ramy prawne przewidują scentralizowane i wspólne udzielanie zamówień. W praktyce odnotowuje się stopniową intensyfikację wykorzystania tych narzędzi, przy czym Centrum Obsługi Administracji Rządowej pełni funkcję centralnego zamawiającego dla administracji rządowej w standardowych kategoriach zakupowych, a ponadto coraz częściej stosowane są umowy ramowe i dynamiczne systemy zakupów.

Poczyniono postępy w zakresie strategicznych zamówień publicznych i dostępu MŚP. Polska monitoruje stosowanie kryteriów środowiskowych i społecznych oraz kryteriów dotyczących innowacyjności w zamówieniach publicznych w drodze corocznej sprawozdawczości, której wyniki publikowane są w rocznym sprawozdaniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Najnowsze dane wskazują na częstsze stosowanie wymagań środowiskowych i społecznych, natomiast narzędzia innowacyjne wykorzystywane są w sposób bardziej selektywny, zwłaszcza za pośrednictwem kryteriów oceny ofert związanych z innowacyjnością, wstępnych konsultacji rynkowych oraz przedkomercyjnych zamówień publicznych. Aby wspierać udział MŚP, Polska wprowadziła uproszczony, wiążący się z ograniczonymi formalnościami „tryb podstawowy” jako główną procedurę udzielania zamówień, których wartość jest mniejsza niż progi unijne. Inicjatywa ta zostanie uzupełniona nowym systemem certyfikacji oraz dalszymi wytycznymi i szkoleniami mającymi na celu ograniczenie wymogów dokumentacyjnych.

Wskazany przez przedsiębiorstwa poziom ryzyka wystąpienia korupcji w zamówieniach publicznych jest niższy od średniej unijnej. W Polsce za praktykę „bardzo” lub „dość” rozpowszechnioną 43 % przedsiębiorstw (średnia unijna: 58 %) uznaje przygotowywanie specyfikacji pod konkretne firmy w procedurach zamówień publicznych, a 40 %

na rynkach zamówień publicznych Unii Europejskiej (2018–2023)), 2025.

⁽¹¹⁸⁾ Evaluation of transparency and integrity [Ocena przejrzystości i uczciwości], Urząd Publikacji UE.

(średnia unijna: 51%) – udział oferentów w opracowywaniu specyfikacji. Spośród przedsiębiorstw, które mają doświadczenie w procedurach zamówień publicznych i brały w nich udział, 12% uważa, że korupcja uniemożliwiła im w praktyce wygranie przetargu publicznego lub uzyskanie zamówienia publicznego (średnia unijna: 25%)⁽¹¹⁹⁾. Ponadto 58% przedsiębiorstw uważa, że poziom niezależności organu odwoławczego w zamówieniach publicznych – Krajowej Izby Odwoławczej – podczas rozpatrywania spraw z zakresu zamówień publicznych jest „bardzo” lub „dość” wysoki⁽¹²⁰⁾. Zamówienia publiczne pozostają jednak obszarem szczególnie podatnym na korupcję, a mimo że dane dotyczące zamówień publicznych są publicznie dostępne, monitorowanie ryzyka wystąpienia korupcji jest utrudnione z powodu rozproszenia danych⁽¹²¹⁾.

Rozdrobniony system e-zamówień publicznych w Polsce oraz problemy z jakością danych wskazują na potrzebę wykorzystywania systemów interoperacyjnych, wspólnych norm i lepszego zarządzania danymi. Ze względu na zdecentralizowany charakter systemu e-zamówień publicznych w Polsce – w którym funkcjonuje od dwóch do pięciu odrębnych usług dotyczących zamówień⁽¹²²⁾, wykonawcy, którzy chcą uzyskać dostęp do wszystkich procedur zamówień publicznych, muszą korzystać z kilku systemów, co komplikuje sytuację i tworzy bariery dla uczestnictwa. Fakt istnienia tego rozdrobnienia podkreśla potrzebę wprowadzenia rozwiązań w zakresie interoperacyjności i wspólnych standardów. Zasadę jednorazowości wdrożono na poziomie krajowym jedynie częściowo (zob. załącznik dotyczący ram instytucjonalnych), a nabywcy w całej UE nadal nie mają cyfrowego dostępu do odpowiednich dowodów. Ponadto w Polsce brakuje strategii

⁽¹¹⁹⁾ Badanie Eurobarometr Flash 557 dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji w UE (2025 r.).

⁽¹²⁰⁾ Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości (2025 r.), s. 53; badanie Eurobarometr Flash 555, s. 39.

⁽¹²¹⁾ Sprawozdanie na temat praworządności, rozdział dotyczący Polski (2025 r.), s. 13.

⁽¹²²⁾ Jak podano w macierzy e-zamówień.

w zakresie danych dotyczących zamówień publicznych, która określałaby procesy i cele zarządzania danymi dotyczącymi zamówień publicznych. Z tego względu polski system mógłby skorzystać z wyspecjalizowanej usługi gromadzenia i analizy danych dotyczących zamówień publicznych w administracji rządowej, która wspierałaby oparty na danych nadzór nad cyklem życia zamówień⁽¹²³⁾.

Przemysł i bezpieczeństwo gospodarcze

W porównaniu z wieloma porównywalnymi państwami UE **struktura gospodarcza Polski, choć dobrze zdywersyfikowana, charakteryzuje się większym udziałem gałęzi przemysłu o niższym poziomie zaawansowania technologicznego.** Polska gospodarka jest w przeważającej mierze ukierunkowana na usługi: odpowiadają one za ok. 64% całkowitej wartości dodanej, co jest wynikiem porównywalnym z innymi krajami Europy Wschodniej, lecz niższym niż we Włoszech czy w Niemczech. Większość tych usług koncentruje się w gałęziach przemysłu o niższym poziomie zaawansowania technologicznego, takich jak handel detaliczny, nieruchomości i transport, które łącznie odpowiadają za ok. 30% gospodarki. Mimo to odnotowano obiecujący wzrost w przypadku usług z dziedziny zaawansowanych technologii, takich jak IT i usługi profesjonalne: ich udział w wartości dodanej zwiększył się w ostatnich latach do 8%, głównie dzięki postępowi w sektorze IT i programowania komputerowego⁽¹²⁴⁾.

Gałęzie przemysłu o niższym poziomie zaawansowania technologicznego nadal dominują w przetwórstwie przemysłowym, co jest istotną cechą polskiego krajobrazu

⁽¹²³⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne nr 28/2023: *Zamówienia publiczne w UE. Konkurencja w zamówieniach na roboty, towary i usługi zmniejszyła się w latach 2011–2021, 2023*, [Sprawozdanie specjalne nr 28/2023: Zamówienia publiczne w UE](#).

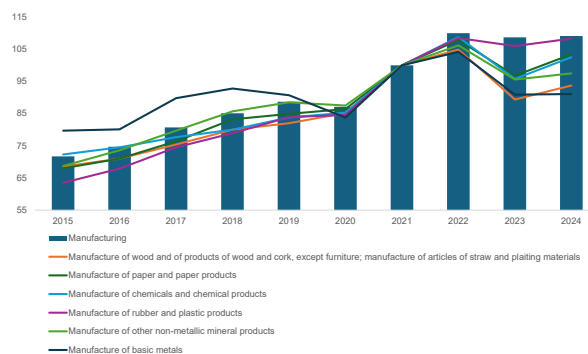
⁽¹²⁴⁾ „Strengthening FDI and SME Linkages in Poland” [Wzmocnienie powiązań między BIZ a MŚP w Polsce], OECD, 2025.

przemysłowego. Znaczącą rolę w przetwórstwie odgrywają sektory takie jak produkcja żywności, wyrobów z gumy oraz metali nieszlachetnych. Produkcja zaawansowanych technologii, obejmująca m.in. motoryzację i farmaceutyki, odpowiada za skromne 6 %, co stanowi mniejszy udział niż w wielu państwach porównywalnych, i pozostaje na niezmiennym poziomie od dwudziestu lat. Rozwój sektorów wymagających specjalistycznej wiedzy mógłby zwiększyć wydajność i poprawić pozycję Polski w globalnych łańcuchach wartości.

Sektory energochłonne stoją przed poważnymi wyzwaniami wynikającymi z wysokich kosztów energii, wysokoemisyjnego koszyka energetycznego (opartego w szczególności na węglu kamiennym i brunatnym) oraz transformacji wymaganej przez unijną politykę klimatyczną. Produkcja stali, cementu i nawozów, należąca do sektorów silnie energochłonnych, odpowiada bezpośrednio za ok. 2,5 % wartości dodanej brutto oraz za ok. 2 % zatrudnienia. Podczas gdy w niektórych branżach poziom produkcji wykazuje tendencję spadkową – np. w przemyśle drzewnym (-6,6 % od 2021 r.) czy w produkcji metali nieszlachetnych (-9,1%) – w innych, takich jak chemikalia czy wyroby z gumy, odnotowano wzrost produkcji (o 7,8 % od 2021 r., zob. wykres). Główną barierą dla dekarbonizacji są wysokie koszty energii elektrycznej, wynikające z produkcji energii elektrycznej opartej na węglu oraz zależności od importowanych paliw kopalnych (zob. załącznik 9). Wsparcie dekarbonizacji sektorów energochłonnych (np. stali, cementu czy chemikaliów) wymagałoby rozwoju infrastruktury rurociąkowej do transportu wodoru i dwutlenku węgla, a także zapewnienia wystarczających możliwości magazynowania/składowania na lądzie. Rozproszenie geograficzne zakładów przemysłowych w Polsce stanowi jednak poważne wyzwanie dla budowy takich sieci rurociągowych ⁽¹²⁵⁾ (zob. załącznik 9).

⁽¹²⁵⁾ Polishing the Pathway to Net-Zero Energy-intensive industries [Torując drogę do neutralności klimatycznej dla sektorów energochłonnych], Polski Instytut Ekonomiczny, 2025.

Wykres A5.1: Produkcja: w ujęciu ogólnym i w wybranych sektorach, wskaźnik (2021 = 100), 2015–2024



Źródło: Eurostat.

Polska stała się jednym z głównych europejskich ośrodków produkcji czystych technologii. Jest to możliwe dzięki znaczącym inwestycjom, strategicznemu położeniu, wsparciu rządowemu oraz aktywnej roli klastrów przemysłowych we wspieraniu czystej transformacji. Choć sektor baterii jest szczególnie silnym liderem, kraj odnotowuje także solidny wzrost w obszarze fotowoltaiki (PV), realizowanych jest 19 projektów dotyczących morskiej energii wiatrowej, których celem jest osiągnięcie 12 GW mocy zainstalowanej, a Polska przyciąga nowe inwestycje w sektorze produkcji pomp ciepła. Polska jest wiodącym producentem baterii litowo-jonowych w Europie, z udziałem w rynku na poziomie 60 %, i zajmuje drugie miejsce na świecie po Chinach. Wartość krajowego eksportu baterii gwałtownie wzrosła, co ugruntowało pozycję Polski jako jednego z najważniejszych podmiotów w europejskim sektorze elektromobilności. Sektor ten stoi jednak przed pewnymi wyzwaniami, w tym koniecznością dekarbonizacji sieci elektroenergetycznej oraz ograniczenia podatności na zagrożenia dla łańcucha dostaw. Ponadto strategię Polski w zakresie wodoru określono przede wszystkim w Polskiej Strategii Wodorowej przyjętej w listopadzie 2021 r. Oczekuje się jej aktualizacji w 2026 r., która pozwoli dostosować ją do najnowszych wymogów unijnej dyrektywy RED III, zgodnie z którymi udział wodoru odnawialnego w energii zużywanej przez przemysł musi wynosić co najmniej 42 % do 2030 r. Pod koniec 2025 r. Polska przeznaczyła ok. 500 mln EUR w formie

bezwrotnych dotacji z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności na pięć dużych projektów o łącznej mocy 343 MW – celem jest przejście od roli jednego z największych światowych producentów szarego wodoru do pozycji lidera w obszarze wodoru zielonego i niskoemisyjnego, zgodnie z unijnymi celami neutralności klimatycznej.

Polska wpisała dwa projekty do unijnego wykazu 47 strategicznych projektów w obszarze surowców. Projektami tymi są rafineria metali ziem rzadkich w Puławach oraz mieszczący się w Zawierciu zakład odzysku surowców do produkcji baterii (platynowców, PGM) oraz miedzi. Projekty te uznaje się za kluczowe dla dywersyfikacji unijnych dostaw, ograniczenia zależności od importu oraz usprawnienia funkcjonowania gospodarki o obiegu zamkniętym. Pod koniec 2025 r. Polska rozpoczęła prace nad projektem ustawy mającej zabezpieczyć dostęp gospodarki krajowej do surowców krytycznych. Nowe przepisy wdrożą unijny akt w sprawie surowców krytycznych (CRMA), a także zapewnią ustanowienie pojedynczego punktu kontaktowego dla projektów strategicznych. Projekty te będą traktowane jako inwestycje publiczne i zostaną objęte szczególnymi zasadami wydawania pozwoleń. Nowe przepisy będą wymagały przyjęcia Polityki Surowcowej Państwa, czyli strategicznego dokumentu w obszarze surowców. W 2025 r. Polska zmieniła wysokość podatku specjalnego od wydobycia miedzi i srebra, obniżając jego stawkę w latach 2026, 2027 i 2028. Podatek ten może stanowić poważną barierę dla rentowności nowych projektów i inwestycji w Polsce.

Tabela A5.1: Jednolity rynek i przemysł

Poland								
POLICY AREA	INDICATOR NAME	2021	2022	2023	2024	2025	EU-27 average	
Business environment and investment								
Productivity and investment	Labour productivity (GDP per hour worked in PPP terms), % of EU27 ²	61.9	63.7	63.5	66.4	68.6	100.0	
	Business investment (share of GDP) ¹	9.0	9.0	9.4	8.8	-	12.6	
	Public investment (share of GDP) ¹	4.1	3.8	5.1	4.8	-	3.9	
Business environment and simplification	Impact of regulation on long-term investment, % of firms reporting business regulation as a major obstacle ²	34.3	32.3	33.7	30.8	39.0	34.0	
SME liquidity	EIF Access to Finance for SMEs index - loans ³	0.65	0.53	0.49	0.52	-	0.43	
	EIF Access to Finance for SMEs index - equity ³	0.16	0.09	0.11	0.12	-	0.19	
Late payments	Payment gap - corporates B2B, difference in days between offered and actual payment ⁴	10.1	17.1	15.9	18.1	17.3	17.4	
	Payment gap - public sector, difference in days between offered and actual payment ⁴	9.0	21.7	16.8	13.1	15.0	13.6	
	Share of SMEs experiencing late payments, % ⁵	from private entities in the previous or current quarter	-	-	-	65.3	65.2	47.1
		from public entities in the previous or current quarter	-	-	-	14.5	17.7	15.9
Single Market								
Integration	EU trade integration, average(intra-EU imports + intra EU exports)/GDP, % ¹	38.8	43.1	38.6	35.2	34.3	40.7	
	EEA Services Trade Restrictiveness index ⁶	0.052	0.052	0.052	0.052	0.052	0.050	
Public procurement	Single bids, % of total contractors ^{7*}	50	52	54	56	53	27	
	Direct awards, % of negotiated procedures ^{7*}	8	10	9	7	7	6	
Compliance	Transposition deficit, % of all directives not transposed ⁸	1.5	2.1	1.6	1.7	2.1	1	
	Conformity deficit, % of all directives transposed incorrectly ⁸	1.6	1.7	1.5	1.3	1.9	1.1	
	SOLVIT, resolution rate per country, % ⁸	88	91.3	80	97	60.7	84.6	
	Number of pending infringement proceedings ⁸	37	34	31	31	38	25	
Industry and economic security								
Energy-intensive industries	Electricity prices for non-household consumers ¹	0.1203	0.1823	0.2351	0.1911	0.1904	0.1462	
	Electrification (electricity as a share of total energy consumption in industry) ¹	29.8	30.3	26.4	-	-	32.7	
	Share of energy from renewable sources (renewable energy generation as a share of overall energy consumption) ¹	15.6	16.6	16.7	17.8	-	25.2	
Critical raw materials	Material import dependency, % ¹	19.7	20.8	20.6	21.0	-	22.4	
	Circular material use rate ¹	7.0	6.7	7.8	7.7	-	12.2	
Operational cleantech manufacturing capacity in 2025 ⁹	- Solar PV (c: cell, w: wafer, M: module), GW	0.439 (m)		- Electrolyzer, GW		-		
	- Heat pump assembly	0.87		- Battery, GW		86.0		

Źródło: 1) Eurostat, 2) badanie inwestycyjne EBI, 3) wskaźnik EFI dotyczący dostępu MŚP do finansowania, 4) raport Intrum dotyczący płatności, 5) badanie SAFE, 6) OECD, 7) dane do 2024 r.: Tablica wyników jednolitego rynku i konkurencyjności, 2025 r.: obliczenia Komisji na podstawie danych TED, dostępnych w przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych (PPDS) (*), wartość podaną tutaj jako średnia UE stanowi mediana, (8) tabela wyników jednolitego rynku i konkurencyjności, (9) obliczenia Komisji Europejskiej.



Tabela A6.1: Wnioski podsumowujące unię oszczędności i inwestycji

Topic	Main features	Relative EU positioning
Asset-backed pension schemes	Assets at 10.3% of GDP (32.3% in the EU) 10-year real return of -0.5 (1.4% in the EU)	The low asset-backed pension assets yield a low real return (despite mandatory equity investments).
Households' financial assets	EUR 19 664 per capita (EUR 85 090 in the EU) o/w 4.0% in listed shares and bonds (7.6% in the EU) o/w 6.1% in investment funds (11.0% in the EU) o/w 2.1% in life insurance (13.4% in the EU) o/w 9.9% in pension claims (13.6% in the EU)	Low level of financial assets. Low share of households' financial assets is invested into equity and in capital markets. No savings and investment account (SIA).
Venture capital (VC) Private equity (PE)	VC at 0.018% of GDP (0.064% in the EU) PE at 0.093% of GDP (0.487% in the EU)	Low venture capital and low private equity investments.
Capital taxation	Capital gains and dividends taxed at 19%.	No preferential tax treatment for equity investments. Preferential tax treatment for dwelling rental income at 8.5%-12.5%.
1-3 4-10 11-17 18-24 25-27	Colours indicate the country's relative ranking based on five groups, ranging from the three best to the three worst performers. The relative ranking as regards an SIU diagnostic topic derives from a consistent cross-country comparison, the starting point of which is the average of the underlying main features.	

Źródło: OECD (emerytury), Eurostat (majątek finansowy gospodarstw domowych), zestaw wskaźników DG FISMA dotyczących unii rynków kapitałowych (kapitału wysokiego ryzyka i *private equity*), źródła krajowe (opodatkowanie kapitału).

Polska poczyniła postępy w odniesieniu do części kluczowych wskaźników unii oszczędności i inwestycji, choć nadal pozostaje w tyle za państwami Europy Zachodniej. W warunkach otoczenia biznesowego bardzo zbliżonego do średniej unijnej polskie przedsiębiorstwa w większym stopniu niż ich odpowiedniki w UE opierają się na finansowaniu wewnętrznym. Krajowy rynek akcji notowanych na giełdzie pozostaje niewielki z perspektywy europejskiej, natomiast rynki długu kierują oszczędności przede wszystkim do sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz do banków. Gospodarstwa domowe podchodzą bardzo konserwatywnie do zarządzania swoim majątkiem finansowym i nadal mają znaczną przestrzeń do zwiększenia bezpośredniego i pośredniego udziału w rynkach kapitałowych. Mimo pewnych wyzwań specyficznych dla kraju polski sektor bankowy pozostaje stabilny. Udzielanie kredytów gospodarstwom domowym charakteryzowało się większą dynamiką niż udzielanie kredytów przedsiębiorstwom. Pośrednicy finansowi niebędący bankami, którzy dysponują zarówno środkami, jak i potencjałem do wspierania rozwoju rynku kapitałowego, charakteryzują się bardzo konserwatywną alokacją aktywów, która nie sprzyja inwestycjom w akcje. Sektor ubezpieczeń, który systematycznie rozwija się wraz ze wzrostem gospodarki, nadal ma znaczną przestrzeń do dalszego rozwoju. W zaleceniach krajowych z 2025 r. podkreślono między innymi potrzebę wzmocnienia stabilności systemu emerytalnego ze względu na wyzwania

demograficzne, przed którymi stoi Polska. Należy się spodziewać, że stopniowo rosnące prywatne fundusze emerytalne pozytywnie przyczynią się do wysokości przyszłych emerytur. Ekosystem kapitału wysokiego ryzyka pozostaje niewielki z przyczyn systemowych i regulacyjnych oraz jest zdominowany przez fundusze publiczne kierowane przede wszystkim przez poszczególne krajowe instytucje rozwoju.

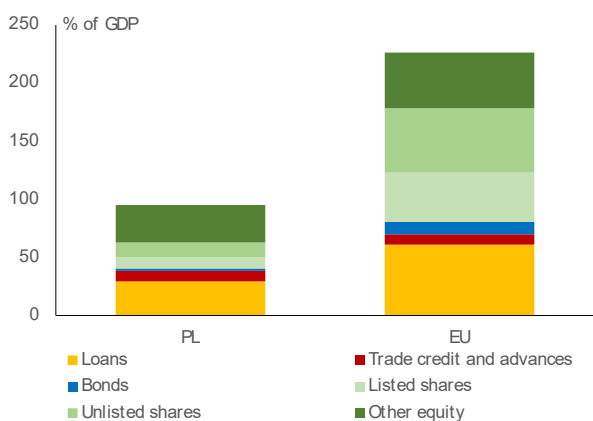
Otoczenie przedsiębiorstw i finansowanie firm

Preferowaną formą finansowania przez polskich przedsiębiorców jest samofinansowanie. Struktura polskiej gospodarki, zarówno pod względem rodzaju działalności, jak i wielkości, dobrze odzwierciedla średnią europejską. Struktura polskich przedsiębiorstw niefinansowych zasadniczo odpowiada średniej unijnej, przy zdecydowanej przewadze mikroprzedsiębiorstw ⁽¹²⁶⁾. Struktura wielkościowa polskich przedsiębiorstw niefinansowych jest kluczowym czynnikiem wyjaśniającym strukturę finansowania firm. Finansowanie wewnętrzne jest dominującym źródłem inwestycji: 72 % polskich firm finansuje nakłady kapitałowe z zysków

⁽¹²⁶⁾ Zob. również załącznik 5.

zatrzymanych ⁽¹²⁷⁾, tj. więcej niż średnia unijna wynosząca 66 %, co jest wyraźnym sygnałem ostrożnego podejścia do finansowania zewnętrznego. Gdy przedsiębiorstwa sięgają po finansowanie zewnętrzne, jego struktura pozostaje bardzo tradycyjna. Kapitał właścicielski stanowi największy składnik finansowania (33,7 % całości), a tuż za nim plasują się kredyty bankowe z udziałem 31,3 %, co jest wynikiem powyżej poziomu 27 % w UE. Instrumenty rynkowe (akcje notowane na giełdzie i obligacje korporacyjne) stanowią skromne 12,5 %, czyli około połowę średniej unijnej wynoszącej 23,8 %, co wskazuje, że polski rynek kapitałowy nadal pozostaje mniej rozwinięty niż rynki Europy Zachodniej. W ujęciu łącznym finansowanie zewnętrzne przedsiębiorstw niefinansowych wyniosło w 2024 r. 93,6 % PKB, czyli mniej niż połowę poziomu UE wynoszącego 225,6 %.

Wykres A6.1: **Struktura finansowania spółek niefinansowych**



Źródło: Eurostat. Stan na koniec 2024 r.

Wielkość i struktura sektora finansowego

Głównym filarem sektora finansowego w Polsce pozostają banki, ale pośrednicy finansowi niebędący bankami stopniowo zwiększają swoją obecność. Na koniec 2024 r. aktywa sektora bankowego osiągnęły poziom

95,1% PKB, czyli znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 253,2 %, ale wyraźnie przewyższający aktywa każdego innego segmentu polskiego systemu finansowego (zob. wykres A6.2). Polski system bankowy jest umiarkowanie skoncentrowany, a pięciu największych kredytodawców posiada 58,5 % całkowitych aktywów, natomiast 58,6 % sektora stanowią banki z krajowym kapitałem, przy czym znaczący odsetek (49,6 %) przypada na banki będące własnością państwa lub kontrolowane przez państwo należące do systemu. Sektor ubezpieczeń, którego aktywa w IV kw. 2024 r. wynosiły mniej niż 6,1 % PKB, jest stosunkowo niewielki, ale stanowi rozwijający się segment krajowego rynku finansowego. Fundusze emerytalne, funkcjonujące obok krajowego systemu repartycyjnego, obejmują dwa główne komponenty: fundusze drugiego filaru, znane jako OFE ⁽¹²⁸⁾, oraz pracownicze plany kapitałowe trzeciego filaru, znane jako PPK ⁽¹²⁹⁾. Fundusze te stanowią około 6 % PKB, natomiast lokalne podmioty zarządzające aktywami dysponują aktywami o wartości odpowiadającej około 11,2 % PKB.

Krajowy rynek kapitałowy jest stosunkowo skromny w porównaniu z normami europejskimi. Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW) jest podstawową platformą obrotu akcjami w Polsce. Giełda funkcjonuje z wykorzystaniem własnej infrastruktury CDPW i CCP, w pełni zintegrowanej w ramach tej samej grupy. Kapitalizacja rynkowa utrzymywała się w latach 2023 i 2024 na dość stabilnym poziomie około 20 % PKB, co odpowiada około jednej trzeciej średniej europejskiej wynoszącej 68 % PKB. Około 60 % kapitalizacji przypada na przedsiębiorstwa niefinansowe, co podkreśla istotną rolę giełdy dla największych polskich przedsiębiorstw niefinansowych. Działalność GPW w zakresie pierwszych ofert publicznych (IPO) pozostaje ogólnie dość ograniczona, a w latach 2023 i 2024 tylko nieliczne przedsiębiorstwa były notowane na Głównym Rynku. Znacznie

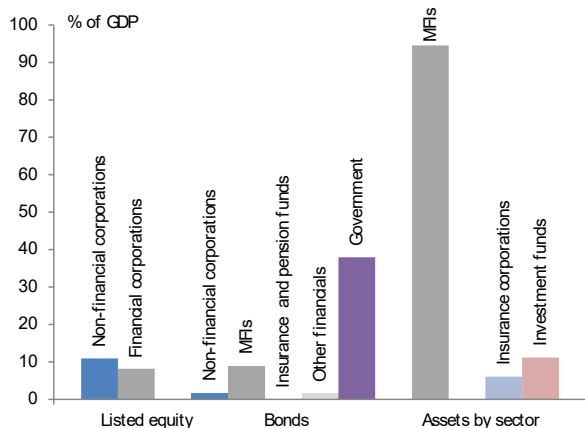
⁽¹²⁷⁾ European Investment Bank's 2024 Investment Survey [Badanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego z 2024 r. dotyczący inwestycji].

⁽¹²⁸⁾ Otwarte Fundusze Emerytalne.

⁽¹²⁹⁾ Pracownicze Plan Kapitałowe są stosunkowo nową formą planów emerytalnych uchwaloną w 2019 r.

mniejszy segment NewConnect jest bardziej dynamiczny, ale niewielki i wysoce nie płynny. Rząd polski wprowadził szereg środków mających na celu wzmocnienie rynku kapitałowego, z których głównym jest strategia rozwoju rynku kapitałowego z 2019 r. ⁽¹³⁰⁾. Niedawno polskie władze i uczestnicy rynku (w tym GPW, stowarzyszenia przedsiębiorców, banki itp.) rozpoczęli wspólne prace nad bardziej kompleksowym planem działania na rzecz dalszego rozwoju rynku finansowego w ramach średniookresowych celów rozwojowych Polski do 2035 r. Ponadto, aby pobudzić rynki regionalne, w 2025 r. GPW podpisała memorandum o współpracy z siedmioma innymi giełdami z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym z Sofii, Bratysławy, Bukaresztu, Budapesztu, Lublany, Zagrzebia i Skopje, a także z EBOR, w celu wspierania wspólnego rozwoju krajowych rynków kapitałowych przez ściślejszą współpracę, zbliżenie regulacyjne i większą integrację rynkową.

Wykres A6.2: Rynki kapitałowe i pośrednicy finansowi



Źródło: EBC, EIOPA, EMACO. Stan na koniec 2024 r.

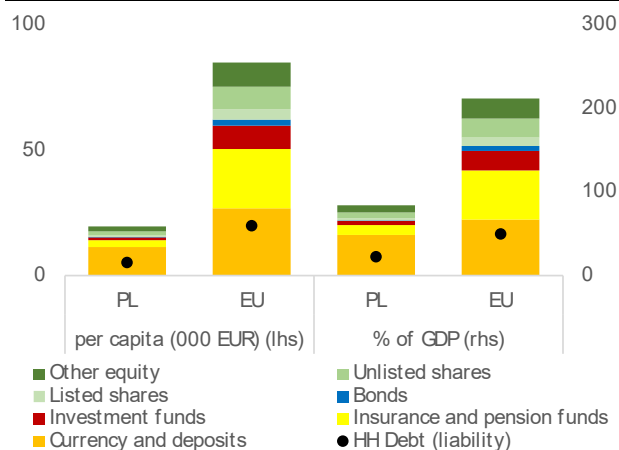
Finansowanie za pomocą dłużnych papierów wartościowych jest wykorzystywane głównie przez sektor instytucji rządowych i samorządowych oraz lokalne monetarne instytucje finansowe (MIF). Wartość pozostających do spłaty dłużnych papierów

⁽¹³⁰⁾ Strategia ta została opracowana wspólnie z EBOR i sfinansowana w dużej mierze z unijnego Instrumentu Wsparcia Technicznego.

wartościowych sektora prywatnego wyniosła w 2024 r. 12,7 % PKB (zob. wykres A6.2), przy czym MIF odpowiadały za około 72 % tej łącznej wartości, a pozostała część została rozłożona między nieliczne największe przedsiębiorstwa niefinansowe w kraju i niektórych deweloperów nieruchomości. Obligacje skarbowe zdecydowanie dominują rynek obligacji, a wartość ich emisji była równa 38,1 % PKB w 2024 r., na co wpłynęły zwiększone potrzeby pożyczkowe rządu w celu finansowania projektów infrastrukturalnych, inicjatyw transformacji energetycznej oraz inwestycji w obronność w związku z napięciami geopolitycznymi. Dłużne papiery wartościowe sektora prywatnego są niemal wyłącznie denominowane w złotym polskim (PLN).

Udział gospodarstw domowych w rynkach kapitałowych

Wykres A6.3: Struktura aktywów finansowych gospodarstw domowych



Źródło: Eurostat. Stan na koniec 2024 r.

Polskie gospodarstwa domowe ostrożnie zarządzają swoimi aktywami finansowymi. Około 60 % aktywów finansowych gospodarstw domowych jest ulokowanych na rachunkach bieżących oraz w depozytach bankowych ⁽¹³¹⁾, co stanowi wynik niemal dwukrotnie większy od średniej europejskiej wynoszącej około 32 % (zob. wykres A6.3). Udział gospodarstw

⁽¹³¹⁾ Eurostat.

domowych w rynku kapitałowym jest mniejszy niż w innych państwach członkowskich UE. Około jedna czwarta majątku finansowego polskich gospodarstw domowych jest zainwestowana w akcje notowane na giełdzie, obligacje oraz fundusze emerytalne i inwestycyjne. Wskaźnik ten jest niski w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą około 45 % i odzwierciedla ostrożne zachowanie polskich gospodarstw domowych oraz ich stosunkowo niski poziom zamożności finansowej w porównaniu ze średnią unijną. W ujęciu zagregowanym polskie gospodarstwa domowe dysponują aktywami finansowymi stanowiącymi równowartość 81 % polskiego PKB, podczas gdy średnia unijna wynosi 210 % PKB. Według Eurostatu w 2023 r. średni miesięczny dochód rozporządzalny na mieszkańca w Polsce wyniósł około 620 EUR i pozostaje dość skromny według norm europejskich, podczas gdy wskaźnik oszczędności w 2023 r. wyniósł 13,2 %, czyli tyle samo co średnia unijna.

Nadal istnieje wiele możliwości zwiększenia poziomu bezpośrednich lub pośrednich inwestycji detalicznych. Zwiększeniu znaczenia rynku kapitałowego w Polsce sprzyjałyby edukacja i wzrost zaufania inwestorów do rynku, przy jednoczesnym ułatwieniu i obniżeniu kosztów dostępu krajowych przedsiębiorstw niefinansowych do kapitału. Władze wprowadziły już środki zachęcające gospodarstwa domowe do większego udziału w rynku kapitałowym, w tym zachęty podatkowe związane z emerytalnymi kontami inwestycyjnymi (takimi jak Indywidualne Konta Emerytalne (IKE) lub Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE)), umożliwiające uwzględnianie wpłaconych kwot przy obliczaniu podatku (), a także programy edukacji finansowej. Wpływ tych inicjatyw był dotychczas umiarkowany, ale trwa proces zwiększania udziału polskich gospodarstw domowych w rynku kapitałowym. System podatkowy zasadniczo nie zachęca inwestorów detalicznych do utrzymywania obligacji zamiast produktów kapitałowych, ponieważ podatek od zysków kapitałowych jest taki sam w przypadku obu typów produktów. Celem przyszłego Osobistego Konta Inwestycyjnego (OKI) jest dalsze

upowszechnianie wiedzy o inwestowaniu na rynku kapitałowym. OKI opiera się na szwedzkim modelu *Investeringssparkonto* (ISK) i ma umożliwić osobom fizycznym inwestowanie do 100 000 PLN (23 400 EUR) bez podatku, z czego 25 000 PLN (6 850 EUR) może zostać wykorzystane na inwestycje o niskim ryzyku – lokaty bankowe lub obligacje skarbowe. Nadwyżka ponad próg 100 000 PLN (23 400 EUR) podlega jednorazowemu, ryczałtowemu podatkowi od wartości posiadanych aktywów, obliczonemu jako 19 % pomnożone przez stopę referencyjną Narodowego Banku Polskiego. Ponadto zmiany w segmencie emerytur drugiego filaru, w szczególności głęboka reforma z 2014 r., w wyniku której znacjonalizowano około połowę aktywów funduszy drugiego filaru, miały negatywny wpływ zarówno na sam rynek kapitałowy, jak i na zaufanie inwestorów detalicznych.

Niski poziom wiedzy finansowej w Polsce jest jedną z przyczyn niskiego udziału w krajowym rynku kapitałowym. Polska zmagą się z deficytem wiedzy finansowej. W 2017 r. edukacja finansowa została włączona do podstawy programowej szkół podstawowych i średnich, aby wyposażać uczniów w podstawowe umiejętności finansowe i wiedzę finansową. Proces jej wdrażania pozostaje jednak nierównomierny – według Głównego Urzędu Statystycznego do 2024 r. jedynie 25 % szkół w pełni włączyło edukację finansową do nauczania. Według badania Eurobarometr jedynie 16 % Polaków ma wysoki poziom wiedzy finansowej, 65 % – średni, a 19 % – niski (podczas gdy średnia unijna wynosi odpowiednio 18 %, 64 % i 18 %). Daje to ogólny wynik w zakresie wiedzy finansowej na poziomie 43,5 w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą 45,5 oraz bardzo ostrożne podejście do decyzji inwestycyjnych. Krajowa Strategia Edukacji Finansowej na lata 2023–2030 koncentruje się na kilku kluczowych celach, które obejmują zwiększenie zdolności gospodarstw domowych w zakresie odpowiedzialnego planowania finansów, zarządzania ryzykiem i dostępu do bezstronnych informacji finansowych.

Sektor bankowy: odporność i finansowanie gospodarki

Sektor bankowy pozostaje odporny mimo pewnych wyzwań specyficznych dla kraju i zasadniczo nie jest ograniczony w pełnieniu swojej roli w finansowaniu gospodarki. Lokalni kredytodawcy są dobrze dokapitalizowani, a współczynnik kapitału podstawowego Tier I wynosi 18 % (III kw. 2025 r.), co daje wynik powyżej średniej unijnej wynoszącej 16,8 %. MREL (minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych) oraz wymóg połączonego bufora uzupełniający MREL, przewyższają, ze swobodnym marginesem, wszystkie wymogi regulacyjne. Zarówno wskaźniki płynności, jak i rentowności (tabela A6.2) są bardzo dobre, a wszystkie główne banki krajowe skutecznie przeszły ogólnounijne testy warunków skrajnych. Relacja kredytów do depozytów wyniosła zaledwie 68,8 %, czyli znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 93 %, co odzwierciedla ostrożny model finansowania oparty na depozytach krajowych, które stanowią 71 % aktywów ogółem. Portfel kredytów zagrożonych (wskaźnik kredytów zagrożonych na poziomie 3,9 %) systematycznie się zmniejsza i nie jest uznawany za problem dla sektora, zwłaszcza że wskaźnik pokrycia na poziomie blisko 60 % wyraźnie przewyższa średnią unijną wynoszącą 42,6 %. Utrzymywanie kredytów zagrożonych w bilansach jest dla polskich banków racjonalną decyzją ekonomiczną, a nie przejawem niewłaściwego zarządzania. Biorąc pod uwagę, że rynek kredytów zagrożonych w Polsce jest płytszy niż w części lepiej rozwiniętych rynków UE, a egzekucja sądowa trwa relatywnie długo, sprzedaż kredytów zagrożonych często przynosi niższe wpływy niż stopniowe odzyskiwanie należności we własnym zakresie, zwłaszcza w przypadku ekspozycji zabezpieczonych. Dynamika ta jest jedną z kluczowych przyczyn strukturalnych, dla których wskaźniki kredytów zagrożonych nadal są w Polsce wyższe niż w krajach, w których rynki wtórne są głębsze i płynniejsze lub postępowania sądowe toczą się szybciej. Perspektywy dotyczące jakości aktywów banków są obarczone zwiększoną

niepewnością ze względu na niepewność geopolityczną oraz jej wpływ na ceny energii i wzrost gospodarczy. Mimo że sektor bankowy jest ogólnie rentowny i dobrze wyposażony w kapitał, ma również pewne słabe punkty. W szczególności walutowe kredyty hipoteczne starego portfela, a także niedawne spory prawne dotyczące uczciwości polskiego wskaźnika referencyjnego stopy procentowej – WIBOR-u – nadal stanowią wyzwanie prawne dla lokalnych kredytodawców. O ile ekspozycje walutowe, w odniesieniu do których kredytobiorcy podnosili zarzut nieuczciwego podziału ryzyka walutowego, są dobrze zabezpieczone rezerwami, nasiliły się spory prawne dotyczące WIBOR-u inicjowane przez organizacje konsumenckie, co mogłoby prowadzić do szeroko zakrojonych zmian umów i dodatkowego obciążenia finansowego krajowych kredytodawców.

W ciągu ostatnich kilku lat wzrost akcji kredytowej przedsiębiorstw był niestabilny. W 2024 r. popyt na nowe kredyty dla przedsiębiorstw zaczął ponownie rosnąć, a w 2025 r. przyspieszył, prowadząc do wzrostu akcji kredytowej o 4,8 % rok do roku w III kw. 2025 r. Co ważniejsze, w 2024 r. popyt na kredyty był powszechny zarówno w segmencie dużych, jak i małych przedsiębiorstw. Oczekuje się, że ta poprawa akcji kredytowej utrzyma się, ponieważ stopy procentowe systematycznie spadają, a banki łagodzą kryteria udzielania kredytów. Do segmentów wiodących należą budownictwo i nieruchomości oraz przetwórstwo przemysłowe, które korzystają z solidnych wydatków infrastrukturalnych. Kredyty dla gospodarstw domowych były stosunkowo wyższe zarówno w 2024 r., jak i w I kw. 2025 r., a ich wzrost w ujęciu rok do roku wyniósł 5,2 % w III kw. 2025 r., głównie za sprawą kredytów hipotecznych. W ujęciu ogólnym oczekuje się bardziej stopniowego wzrostu kredytów dla gospodarstw domowych, wspieranego przez ekspansję gospodarczą i generalnie pozytywne dane dotyczące zaufania konsumentów.

Rola pośredników finansowych niebędących bankami

Inwestorzy instytucjonalni dysponują zarówno środkami, jak i potencjałem do wspierania rozwoju rynku kapitałowego. Biorąc pod uwagę szybki wzrost PKB Polski w ostatnich dziesięcioleciach oraz rosnący majątek krajowych podmiotów gospodarczych, polski sektor finansowy znajduje się w korzystnej sytuacji, w której zarządzane aktywa systematycznie rosną dzięki stałym napływom środków. Rola krajowych inwestorów instytucjonalnych w pogłębianiu rynku kapitałowego pozostaje jednak ograniczona. Jako istotny czynnik kształtujący wzorce alokacji aktywów przez inwestorów wskazuje się restrykcyjne ramy regulacyjne. Niedawne badanie ⁽¹³²⁾ pokazało, że polskie fundusze emerytalne odpowiadały średnio za zaledwie 6 % środków pozyskiwanych rocznie przez fundusze *private equity* i *venture capital* w latach 2007–2023, co jest wynikiem znacznie niższym niż 19 % w państwach bałtyckich czy ponad 20 % w nordyckich państwach członkowskich.

Sektor ubezpieczeń w Polsce rozwija się dzięki wzrostowi gospodarczemu. W ciągu ostatnich dziesięciu lat skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (CAGR) wyniósł 5,5 %, przewyższając średnią unijną na poziomie 3,8 %. Jednym z jego kluczowych atutów są dobre wyniki segmentu ubezpieczeń majątkowych i osobowych, wspierane głównie przez rosnącą świadomość ryzyka oraz silny wzrost gospodarczy państwa. Specyficzną cechą krajową jest dominująca rola w sektorze, jaką odgrywają zakłady ubezpieczeń będące własnością państwa, takie jak PZU, które mają znaczny udział w rynku i duży wpływ na politykę cenową. Chociaż sektor nie wykazuje poważnych podatności na zagrożenia, utrzymuje się duża zależność od oczekiwanych zysków

⁽¹³²⁾ Źródło: A. Thomadakis, Closing the gaping hole in the capital market for EU start-ups – the role of pension funds [Domknięcie ogromnej luki na rynku kapitałowym dla przedsiębiorstw typu start-up w UE – rola funduszy emerytalnych], ECMI/CEPS.

z przyszłych składek (EPIFP) w ramach funduszy własnych, obok nieuregulowanego podwójnego wykorzystania kapitału. Na koniec 2023 r. wartość EPIFP w ubezpieczeniach na życie wyniosła około 2,7 mld EUR, co stanowiło ponad połowę środków własnych. Tymczasem na koniec I półrocza 2024 r. zakłady ubezpieczeń majątkowych i osobowych posiadały udziały w zakładach ubezpieczeń i instytucjach bankowych o wartości 6 mld EUR, które zgodnie z obowiązującymi przepisami nie są odliczane od ich środków własnych. W rezultacie dochodzi do podwójnego wykorzystania kapitału w kontekście pokrycia ryzyk – zarówno na poziomie jednostki dominującej, jak i podmiotów zależnych. Według polskiego banku centralnego uwzględnienie tych dwóch pozycji przy obliczaniu wypłacalności obniżyłoby wskaźnik wypłacalności zakładów ubezpieczeń majątkowych i osobowych o 60 punktów procentowych – do 149 %.

Polscy inwestorzy instytucjonalni stosują bardzo konserwatywny model alokacji aktywów. Zakłady ubezpieczeń należą do dużych inwestorów instytucjonalnych o rosnącej bazie aktywów. Portfel inwestycyjny tego sektora składa się głównie z papierów wartościowych o stałej kwocie dochodu, przy czym obligacje skarbowe stanowią około 45 % aktywów ogółem ⁽¹³³⁾ w porównaniu z zaledwie 19 % w całym Europejskim Obszarze Gospodarczym. To ostrożne podejście zapewnia niskie ryzyko i przewidywalne stabilne zwroty. Obligacje korporacyjne stanowią około 15 % zarządzanych aktywów, natomiast akcje około 10 % portfela. Ponadto około 20 % zarządzanych aktywów jest zainwestowanych w fundusze inwestycyjne, w tym znaczna część w fundusze mieszane i fundusze akcji. Środki pieniężne i depozyty, przechowywane głównie na potrzeby zarządzania płynnością, stanowią około 5 % alokacji. Jako główną przyczynę wyboru inwestycji w instrumenty o stałej kwocie dochodu zakłady ubezpieczeń wskazują na wymogi dyrektywy Wypłacalność II, które penalizują alokację w akcje. Obligacje

⁽¹³³⁾ Źródło: Polska Izba Ubezpieczeń, Ubezpieczenia w liczbach.

skarbowe stanowią alternatywę z zerowym wymogiem kapitałowym, która dobrze odpowiada zobowiązaniom zakładów ubezpieczeń. Ponadto historyczne dochody kapitałowe, zwłaszcza przy inwestowaniu na krajowym rynku kapitałowym, kształtowały się zgodnie z oczekiwanymi kosztami inwestycji i okazywały się zmienne.

Polacy są nadal niedostatecznie ubezpieczeni, a zakres ochrony ubezpieczeniowej pozostaje w tyle za państwami Europy Zachodniej. Penetracja rynku ubezpieczeń w Polsce jest stosunkowo niska. Osiągnęła ona 6% PKB w 2023 r., czyli uplasowała się poniżej średniej unijnej wynoszącej 7,8%, co wskazuje na umiarkowaną lukę w ochronie, zwłaszcza na obszarach wiejskich, gdzie wskaźnik wykorzystania ubezpieczeń rolniczych jest niewielki. Poziom ochrony majątku nadal jest niewystarczający, a blisko połowa ankietowanych agentów wskazuje, że sumy ubezpieczenia domów są zbyt niskie w stosunku do obecnych kosztów odbudowy⁽¹³⁴⁾, co często naraża właścicieli na ryzyko związane z nawałnicami lub powodzią. Pozytywnym aspektem jest fakt, że na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat systematycznie rozwijały się ubezpieczenia na życie, co świadczy o wzroście świadomości finansowej. Ubezpieczenia na życie ewoluowały od ubezpieczeń grupowych w kierunku portfela o charakterze bardziej zdywersyfikowanym, z większym naciskiem na produkty indywidualne oraz produkty związane z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. W 2024 r. ok. 23 mln Polaków było objętych jakąś formą ubezpieczenia na życie, choć podobnie jak w innych segmentach ubezpieczeń wskaźnik penetracji pozostaje poniżej średnich unijnych.

Branża zarządzania aktywami nadal dojrzewa. Łączna wartość aktywów powierzonych lokalnym podmiotom zarządzającym aktywami na koniec 2023 r. [do aktualizacji] odpowiadała około 20% PKB Polski i jest wartością znacznie odbiegającą od średniej unijnej wynoszącej 198% PKB w 2023 r. Fundusze

wspólnego inwestowania nadal dominują na rynku, przy czym znaczna część inwestycji trafia do funduszy obligacyjnych (46,1% rynku) i kapitału własnego (około 13,2%)⁽¹³⁵⁾. Rynek będzie nadal się rozwijał, ponieważ gospodarstwa domowe zaczynają dostrzegać rozwiązania alternatywne wobec nisko oprocentowanych depozytów bankowych. Ponadto wprowadzenie w 2019 r. Pracowniczych Planów Kapitałowych (PPK) – dobrowolnego długoterminowego programu oszczędnościowego trzeciego filaru – również wzbudziło większe zainteresowanie możliwościami oferowanymi przez rynek kapitałowy. Lokalne podmioty zarządzające aktywami mają nadzieję na większe napływy w trzecim filarze, ponieważ PPK stopniowo zyskują masę krytyczną.

Polskie fundusze emerytalne przechodzą znaczną transformację. Polski system emerytalny opiera się głównie na obowiązkowym systemie repartycyjnym. System repartycyjny jest także wspierany przez relatywnie niewielki Fundusz Rezerwy Demograficznej, którego wartość na koniec 2024 r. wynosiła ok. 16 mld EUR i którego środki są inwestowane głównie w papiery wartościowe o stałej kwocie dochodu. Otwarte Fundusze Emerytalne (znane w Polsce jako OFE) są pozostałością drugiego filaru systemu emerytalnego, który w ostatnim dziesięcioleciu był wielokrotnie reformowany i podlega ścisłym regulacjom krajowym⁽¹³⁶⁾. Obecnie OFE nadal zarządzają aktywami przyszłych emerytów o wartości ponad 50 mld EUR, w większości ulokowanymi w akcjach spółek notowanych na giełdzie (około 90% zarządzanych aktywów) oraz w kilku instrumentach o stałej kwocie dochodu, a także w środkach pieniężnych. Zgodnie z prawem zasady alokacji aktywów OFE są bardzo restrykcyjne i ukierunkowane przede wszystkim na inwestycje w akcje spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Inne inwestycje są w większości wykluczone ze względu na obowiązkowy wymóg regularnego przekazywania środków do systemu

⁽¹³⁴⁾ SW Research na zlecenie Polskiej Izby Ubezpieczeń, lipiec 2022 r.

⁽¹³⁵⁾ Źródło: Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami.

⁽¹³⁶⁾ Dz. U. 1997 nr 139.

repartycyjnego w tempie jednej dziesiątej rocznie, począwszy od osiągnięcia przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego. Mimo imponującej wartości zarządzanych aktywów OFE nie uczestniczą obecnie w rozwoju krajowego rynku obligacji korporacyjnych ani rynków *private equity*/kapitału wysokiego ryzyka, ponieważ są prawnie zobowiązane do inwestowania większości środków w akcje. Zmiana tego paradygmatu wymagałaby pełnej rewizji przepisów dotyczących OFE, w tym suwaka bezpieczeństwa (zasady dotyczącej przekazywania środków do systemu repartycyjnego 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego) oraz szeregu niepraktycznych limitów koncentracji, które w praktyce uniemożliwiają inwestycje alternatywne. Wprowadzone stosunkowo niedawno Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK) – trzeci filar dla przyszłych emerytów – będą odgrywać kluczową rolę w przyszłości, ale obecnie zarządzane przez nie aktywa nadal nie są zbyt duże (około 7 mld EUR na początku 2024 r.). Fundusze PPK działają w systemie automatycznego zapisu i stosują zróżnicowane podejście do inwestowania – 40 % zarządzanych aktywów zainwestowano w akcje, około 35 % w obligacje, a kolejne 25 % w aktywa mieszane i inne. Jednak w 2025 r. PPK, ze względu na wymogi regulacyjne określające ich politykę inwestycyjną, nie były w stanie inwestować w obszar kapitału wysokiego ryzyka lub kapitału *private equity*, częściowo z powodu nałożonych limitów koncentracji. Ze względu na długoterminowy charakter zarządzanych aktywów i rosnącą liczbę uczestników (obecnie ok. 55 % osób pracujących) PPK wydają się odpowiednimi inwestorami instytucjonalnymi do inwestowania w projekty długoterminowe oraz uzupełniania systemu repartycyjnego o kapitałowy system finansowany z aktywów.

Ekosystem kapitału wysokiego ryzyka

Polski rynek kapitału wysokiego ryzyka rozwija się z bardzo niskiego poziomu bazowego. Stopniowo rośnie zarówno segment *private equity* (o wartości 0,093 % PKB w 2023 r.), jak i kapitału wysokiego ryzyka

(0,018 % PKB w 2024 r.)⁽¹³⁷⁾. Dane te są jednak nadal znacznie niższe od średniej unijnej wynoszącej odpowiednio 0,487 % i 0,064 % PKB, a liczba transakcji dotyczących kapitału wysokiego ryzyka/PE w Polsce pozostaje stosunkowo niska. Przedsiębiorstwa znajdujące się w fazie wzrostu często wymagają silnego wsparcia, zarówno w postaci zastrzyków kapitałowych, jak i transferu wiedzy fachowej w zakresie zarządzania, a lokalni inwestorzy nie zawsze są w stanie zapewnić odpowiednie wsparcie⁽¹³⁸⁾. Sugeruje to, że chociaż w Polsce istnieją solidne podstawy dla kapitału wysokiego ryzyka, utrzymuje się luka w finansowaniu przedsiębiorstw na wczesnym etapie rozwoju. Jeszcze 20 lat temu w Polsce praktycznie nie istniał jednak realny rynek PE/kapitału wysokiego ryzyka.

Wzmocnienie ekosystemu kapitału wysokiego ryzyka jest elementem średniookresowej Strategii Rozwoju Polski do 2035 r.⁽¹³⁹⁾. Władze finalizują ramy średniookresowych celów rozwojowych, obejmujących m.in. sektor finansowy i rozwój rynku kapitałowego. W tym kontekście zwiększenie dostępności funduszy *venture capital* jest jednym z celów strategicznych. Krajobraz kapitału wysokiego ryzyka jest nadal zdominowany przez fundusze publiczne kierowane na ten rynek niszowy głównie za pośrednictwem polskich instytucji rozwoju. Poza Polskim Funduszem Rozwoju (PFR), Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK) oraz PZU – zakładem ubezpieczeń będącym własnością państwa, które w większości są podmiotami publicznymi, brakuje inwestorów

⁽¹³⁷⁾ Różnice we wskaźnikach kapitału wysokiego ryzyka/PE w poszczególnych załącznikach wynikają z wykorzystania odrębnych źródeł danych. W załączniku „Oszczędności, inwestycje i dostęp do finansowania” wykorzystuje się dane z tablicy wskaźników unii rynków kapitałowych w celu zapewnienia spójności między wskaźnikami dotyczącymi unii rynków kapitałowych, natomiast w załączniku „Innowacje dla biznesu” wykorzystuje się dane InvestEurope, które są zdezagregowane według etapu inwestycji. Różnice w zgłaszanych danych liczbowych wynikają zatem z podstawowych definicji źródeł.

⁽¹³⁸⁾ Zob. również załącznik 4.

⁽¹³⁹⁾ Strategia Rozwoju Polski do 2035 r., Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR).

Tabela A6.2: Wskaźniki dotyczące sektora finansowego

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025-Q3	EU	
Banking sector	Total assets of MFIs, % of GDP	91.5	91.3	101.0	99.2	91.8	95.1	94.5	92.5	246.1
	Common equity Tier 1 ratio	16.1	15.9	17.5	16.1	16.3	18.0	17.9	18.0	16.8
	Total capital adequacy ratio	17.9	17.8	19.6	17.9	18.0	19.5	19.3	19.5	20.2
	Overall NPL ratio, % of all loans	6.2	6.1	6.0	5.0	4.3	4.1	3.9	3.7	1.9
	NPL ratio, loans to NFCs	8.4	8.1	8.0	6.5	5.7	5.2	6.2	6.1	3.5
	NPL ratio, loans to HHs	5.8	5.7	5.4	4.7	4.5	4.7	3.5	3.2	2.1
	Return on equity ratio ¹	7.0	6.9	3.1	4.8	7.3	11.6	14.6	16.2	9.6
	Loans to NFCs, % of GDP	16.5	16.0	14.4	13.5	12.8	11.8	11.2	11.1	29.3
	Loans to HHs, % of GDP	33.7	33.8	32.9	31.2	25.9	24.0	22.2	21.1	43.6
	NFC credit growth rate, %	6.6	2.9	-6.4	4.5	9.6	0.6	5.4	8.0	2.5
	HH credit growth rate, %	5.6	6.5	1.5	5.0	-4.4	1.0	4.2	3.9	2.6
Non-banking sector	Stock market capitalisation, % of GDP	-	-	20.5	24.0	17.8	22.0	19.1	22.6	69.9
	Initial public offerings, % of GDP	0.03	0.02	0.06	0.11	0.01	0.01	0.01	-	0.06
	Market funding ratio	45.9	44.7	47.8	47.5	46.1	45.3	44.1	-	49.7
	Private equity, % of GDP	0.307	0.278	0.134	0.144	0.130	0.114	0.093	-	0.487
	Venture capital, % of GDP	0.012	0.012	0.017	0.022	0.027	0.022	0.018	-	0.064
	Financial literacy, composite index	-	-	-	-	-	42.5	-	-	45.5
	Bonds, % of HHs' financial assets	0.6	0.7	0.5	0.4	0.8	0.8	0.7	-	2.8
	Listed shares, % of HHs' financial assets	2.6	2.9	3.8	4.0	3.6	3.8	3.2	-	4.8
	Investment funds, % of HHs' financial assets	6.0	6.6	5.8	5.7	4.5	5.1	6.1	-	11.0
	Insurance/pension funds, % of HHs' financial assets	15.3	14.6	13.0	13.8	12.5	14.3	13.8	-	27.8
	Total assets of insurers, % of GDP	8.8	8.4	8.4	7.3	5.9	6.5	6.0	6.1	53.9
	Pension assets, bn EUR	-	-	-	62.6	56.5	75.8	87.8	-	5813.8
	Pension assets, % of GDP	-	-	-	10.7	8.5	10.1	10.3	-	32.3
	10y real return average of pension assets, %	-	-	-	-	-	0.5	-0.5	-	1.4
Pension funds assets, ECB (% of GDP)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	1-3	4-10	11-17	18-24	25-27	Colours indicate performance ranking among the 27 EU Member States.				

1) Dane w ujęciu rocznym. Dane UE dotyczące wzrostu akcji kredytowej i funduszy emerytalnych odnoszą się do średniej dla strefy euro.

Źródło: EBC, Eurostat, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, [tablica wskaźników CMU DG FISMA](#), baza danych AMECO.

instytucjonalnych, takich jak banki komercyjne czy fundusze emerytalne, a tym samym brakuje płynności wystarczającej do finansowania innowacyjnych projektów. Za brakiem zainteresowania po stronie inwestorów stoi szereg przyczyn systemowych. Choć możliwe jest inwestowanie w fundusze funduszy, Polska nadal nie dysponuje właściwym instrumentem inwestycyjnym odpowiadającym na potrzeby małych funduszy venture capital. Zarządzający funduszami tworzą więc relatywnie kosztowne fundusze w systemie prawnym Luksemburga, co ostatecznie zwiększa ich koszty operacyjne⁽¹⁴⁰⁾. Ponadto fundusze emerytalne – mimo że stanowią grupę potencjalnych inwestorów, która jest naturalnie zorientowana długoterminowo – na obecnym etapie nie są strukturalnie ani legislacyjnie przystosowane do inwestowania w obszar kapitału wysokiego ryzyka ze względu na limity dotyczące

płynności, klasy aktywów oraz koncentracji udziałów. Lokalni kredytodawcy obawiają się głównie nadmiernie wysokich wag ryzyka kapitałowego dla ekspozycji wobec stosunkowo niepłynnych i postrzeganych jako ryzykowne udziałów w funduszach venture capital. Produktem ubocznym niewystarczającej głębokości rynku jest relatywnie niewielka grupa wyspecjalizowanych podmiotów zarządzających aktywami kapitału wysokiego ryzyka. Ponadto krajowi zarządzający portfelami wskazują na brak wartościowych projektów (po stronie popytowej) gotowych do rozpoczęcia współpracy z inwestorami zorientowanymi na kapitał wysokiego ryzyka. Większość tych kwestii poruszono w Strategii Rozwoju Polski do 2035 r., w której zawarto również zbiór zaleceń dotyczących sposobów rozwiązania tych słabości systemowych w celu zbudowania solidnego ekosystemu kapitału wysokiego ryzyka.

⁽¹⁴⁰⁾ Trwają prace legislacyjne mające na celu wzmocnienie ram dotyczących funduszy venture capital, w szczególności przez wprowadzenie kwalifikowanych funduszy inwestycyjnych (KFI).

Skuteczne ramy instytucjonalne mają kluczowe znaczenie dla konkurencyjności. Wymaga to zaufania publicznego opartego na uczciwości, wysokiej jakości prawodawstwa, uproszczeń regulacyjnych oraz sprawnie funkcjonujących usług dla obywateli i przedsiębiorstw. W zaleceniach krajowych z 2025 r. zwrócono uwagę na stojące przed Polską wyzwania dotyczące złożoności prawa oraz zapewnienia skutecznych ram instytucjonalnych (zob. również załącznik 5).

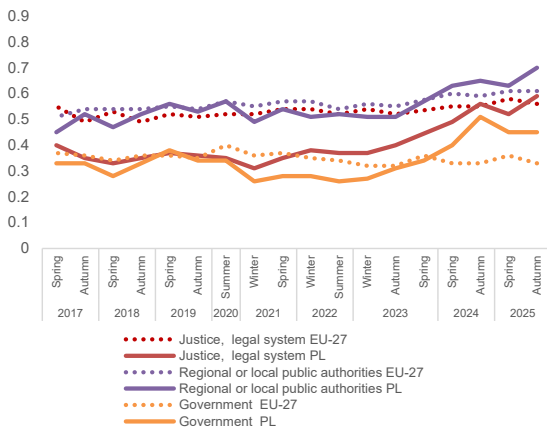
oraz do bezpiecznego i odpowiedzialnego postępowania z tymi danymi ⁽¹⁴¹⁾.

Jakość stanowienia prawa

W Polsce obowiązują zasady dobrego stanowienia prawa i odnotowano poprawę pod względem ich stosowania. W ostatnich dwóch latach odsetek przedsiębiorstw, które postrzegają szybką ścieżkę legislacyjną jako przeszkodę w prowadzeniu działalności gospodarczej, spadł o 16 punktów procentowych ⁽¹⁴²⁾. Istnieją kompleksowe wymogi prawne dotyczące oceny wpływu wszystkich nowych ustaw i aktów wykonawczych na konkurencyjność, małe i średnie przedsiębiorstwa, określone grupy społeczne oraz regiony. Rząd ma obowiązek uwzględniać zgłoszone uwagi przy opracowywaniu ostatecznych projektów ustaw i aktów wykonawczych oraz publikować odpowiedzi na uwagi zgłoszone we wszystkich konsultacjach publicznych. Wszystkie oceny skutków regulacji (OSR) są publicznie dostępne w internecie. Kancelaria premiera przeprowadza kontrolę jakości OSR dotyczących zarówno ustaw, jak i aktów wykonawczych oraz ich ocen *ex post* ⁽¹⁴³⁾. Nadzór nad narzędziami lepszego stanowienia prawa jest utrudniony w związku z niepublikowaniem ocen efektywności OSR (tabela A7.1).

Zaufanie publiczne

Wykres A7.1: Zaufanie do systemu wymiaru sprawiedliwości, władz regionalnych/lokalnych i rządu



1) UE-27 od 2019 r.; wcześniej UE-28

Źródło: Komisja Europejska, standardowe badania Eurobarometr.

Zaufanie do instytucji publicznych w Polsce utrzymuje się na wysokim poziomie (wykres A7.1). Najwyższym poziomem zaufania publicznego cieszą się władze regionalne i lokalne, natomiast zaufanie do rządu wzrosło w średnim okresie i jest znacznie powyżej średniej unijnej. Zarówno przedsiębiorstwa (Polska 85 %; UE 79 %), jak i obywatele (Polska 80 %; UE 72 %) wykazują bardzo duże zaufanie, jeśli chodzi o zdolności administracji publicznej do ochrony ich danych osobowych

W 2025 r. Polska wprowadziła nowe przepisy, które mają służyć ocenie wpływu przepisów dotyczących rozpoczynania, prowadzenia i zamykania działalności gospodarczej. W przypadku gdy konsultacje publiczne nie są możliwe, taka ocena ma być przeprowadzana

⁽¹⁴¹⁾ Komisja Europejska, 2026 r., badania Eurobarometr Flash [567](#) i [568](#) dotyczące zadowolenia z funkcjonowania służb administracyjnych.

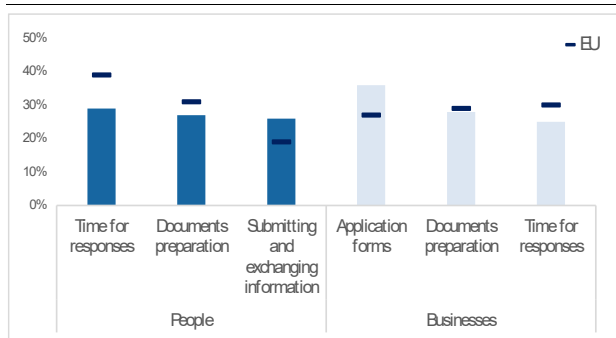
⁽¹⁴²⁾ Komisja Europejska, 2026 r., badania Eurobarometr Flash [567](#) i [568](#) dotyczące zadowolenia z funkcjonowania służb administracyjnych.

⁽¹⁴³⁾ Aby uzyskać więcej informacji, zob. OECD (2025), Better Regulation Practices across the European Union 2025 [Praktyki w zakresie lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej w 2025 r.], <https://doi.org/10.1787/6f007516-en>.

dwa lata po wejściu w życie odnośnych przepisów. Środki deregulacji i uproszczenia stanowią odpowiedź na skierowane do Polski zalecenia krajowe z 2025 r. i zawierają propozycje przedstawione przez polskie przedsiębiorstwa. Jej celem jest uproszczenie regulacji (załącznik 5) oraz poprawa jakości regulacji w Polsce. Przewidziano w niej również cykliczną ocenę obowiązujących przepisów, która ma być przyjmowana uchwałą Rady Ministrów co trzy lata ⁽¹⁴⁴⁾. Aby poprawić jakość stanowienia prawa, Polska zaostrzyła przepisy dotyczące konsultacji, ale ich skuteczność nie jest jeszcze znana.

Świadczenie usług publicznych i cyfryzacja

Wykres A7.2: Najbardziej czasochłonne aspekty świadczenia usług



Źródło: Komisja Europejska, 2026 r., badania Eurobarometr Flash 567 i 568 dotyczące zadowolenia z funkcjonowania służb administracyjnych.

Polska robi postępy w zakresie świadczenia usług publicznych i cyfryzacji, choć pozostaje w tyle, jeśli chodzi o przyjazność dla użytkownika. 40 % osób fizycznych i 55 % przedsiębiorstw deklaruje zadowolenie z funkcjonowania służb administracyjnych, podczas gdy średnia unijna wynosi odpowiednio 45 % i 42 % ⁽¹⁴⁵⁾. Jednocześnie w Polsce znacznie spadł odsetek osób, które

⁽¹⁴⁴⁾ [Ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego.](#)

⁽¹⁴⁵⁾ Komisja Europejska, 2026 r., badania Eurobarometr Flash [567](#) i [568](#) dotyczące zadowolenia z funkcjonowania służb administracyjnych.

uznają administrację publiczną za skomplikowaną i uciążliwą: z 46 % w 2023 r. do 37 % w 2025 r. W przypadku obywateli i przedsiębiorstw największe opóźnienia wynikają z przygotowywania dokumentów i oczekiwania na odpowiedzi, choć Polska wypada pod tym względem lepiej niż średnia unijna: 29 % użytkowników wskazuje na czasochłonność procedur, podczas gdy w całej UE jest to 39 % (wykres A7.2). Choć wyzwania te rzadko powodują zakłócenia operacyjne, istnieje wyraźna potrzeba dalszych usprawnień: 69 % obywateli chce bardziej przyjaznych dla użytkownika usług cyfrowych, a 75 % oczekuje jaśniejszych instrukcji krok po kroku.

Dostępność cyfrowych usług publicznych dla obywateli – mimo silnego wzrostu od 2023 r. – utrzymuje się na poziomie niższym od średniej unijnej (tabela A7.2). Polska nadal osiąga również wyniki niższe od średniej unijnej pod względem transgranicznego dostępu do takich usług (Polska 50; UE: 71), choć można zauważyć tendencję wzrostową (7 punktów w Polsce w porównaniu z 3 w całej UE). Polska nadal robi postępy w udostępnianiu elektronicznej dokumentacji medycznej, uzyskując wynik 92 % i tym samym przekraczając średnią unijną ⁽¹⁴⁶⁾. Przyczyniło się do tego finansowanie z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) (inwestycja D1.1.2).

⁽¹⁴⁶⁾ Komisja Europejska, 2025, Cyfrowa dekada: [badanie dotyczące wskaźnika e-zdrowia.](#)

Tabela A7.1: Polska. Wybrane wskaźniki dotyczące praktyk lepszego stanowienia prawa w odniesieniu do ustaw

Tools for smart legislation:	
Share of possible impacts assessed for all primary laws when developing legislation	●
Regulators are required to identify and quantify the benefits of a new primary law	●
Regulators are required to identify and assess the impacts of alternative non-regulatory options	●
Tools for effective implementation: when developing laws, regulators are required to:	
Assess the level of compliance	●
Identify and assess potential enforcement mechanisms	●
Specify the methodology of measuring progress in achieving the law's goals	●
Oversight of better regulation:	
There is an external body responsible for reviewing the quality of RIAs and of ex post evaluations	●
There are publicly available assessments of the effectiveness of RIA in modifying regulatory proposals	●
There are reports on the level of compliance by government department with the requirements of RIA	●
There are indicators on the percentage of ex post evaluations that comply with guidelines	●
The effectiveness of ex post evaluations in improving the regulatory stock has been assessed in the last five years	●
● High / yes / for all primary laws ● Medium / in part / for major primary laws ● Low / for some primary laws ● Very low / no / never	

Źródło: OECD, 2025, Regulatory Policy Outlook 2025 [Perspektywy polityki regulacyjnej na 2025 r.] [<https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>] i Better Regulation across the European Union 2025 [Lepsze stanowienie prawa w Unii Europejskiej w 2025 r.].

Tabela A7.2: Kluczowe wskaźniki efektywności cyfrowej dekady: dostępność cyfrowych usług publicznych

	Poland			EU-27
	2023	2024	2025	2025
Digital public services for citizens (0 to 100)	60	64	71	82
Digital public services for businesses (0 to 100)	73	73	85	86
Access to electronic health records (0 to 100)	86	90	92	83

1) Cel cyfrowej dekady do 2030 r.: 100. 2) Rok publikacji, dane zgromadzone w poprzednim roku.

Źródło: Komisja Europejska, sprawozdanie na temat stanu cyfrowej dekady, 2025.

Dostępny jest szeroki zakres cyfrowych usług publicznych i rozwiązań. Obejmują one:

- *mObywatela* – polski portfel tożsamości cyfrowej, który zapewnia obywatelom dostęp do szeregu dokumentów cyfrowych, takich jak dowód osobisty, prawo jazdy i e-recepty, oraz usług publicznych, rozwinięty ze środków inwestycji C2.1.1 w ramach RRF⁽¹⁴⁷⁾;
- ePUAP – kluczową platformę umożliwiającą użytkownikom korzystanie z usług publicznych świadczonych przez szereg instytucji publicznych, a także odbieranie korespondencji⁽¹⁴⁸⁾, oraz

- e-PIT/e-Urząd Skarbowy – portal umożliwiający osobom fizycznym i prawnym obsługę wszystkich aspektów systemu podatkowego w internecie, dalej rozwijany ze środków inwestycji C2.1.1 w ramach krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności⁽¹⁴⁹⁾.

Nadal występują jednak wyzwania związane z brakiem interoperacyjności oraz lukami kompetencyjnymi w administracji publicznej⁽¹⁵⁰⁾. Projekt Strategii Cyfryzacji Polski do 2035 r. zaproponowany przez Ministerstwo Cyfryzacji obejmuje szereg kluczowych celów dotyczących usług publicznych, w tym

⁽¹⁴⁹⁾ Gov.pl: [Your e-PIT/E-Tax Office - Ministry of Finance - Gov.pl](#).

⁽¹⁵⁰⁾ Komisja Europejska, w przygotowaniu, Simplification of key life events [Uproszczenie najważniejszych wydarzeń życiowych].

⁽¹⁴⁷⁾ Gov.pl, [mObywatel](#).

⁽¹⁴⁸⁾ Gov.pl, [Załatw sprawy urzędowe przez internet na ePUAP](#).

zapewnienie dostępności wszystkich kluczowych usług w aplikacji mobilnej oraz pełnej interoperacyjności systemów i rejestrów państwowych ⁽¹⁵¹⁾.

Dostępność cyfrowych usług publicznych dla przedsiębiorstw w Polsce szybko wzrosła w 2024 r. (z 73 do 85) ⁽¹⁵²⁾. Polska plasuje się poniżej średniej unijnej pod względem dostępu przedsiębiorstw z UE do takich usług (Polska 70 %; UE 74 %), ale odnotowała znacznie wyższą stopę wzrostu (19 p.p. w Polsce w porównaniu z 1 p.p. w UE). Polskie systemy internetowej rejestracji działalności gospodarczej umożliwiają przedsiębiorcom szybką i bezpłatną rejestrację działalności gospodarczej. Integracja systemu z administracją skarbową, systemem ubezpieczeń społecznych i urzędami statystycznymi znacząco ogranicza obciążenia administracyjne zarówno dla użytkowników, jak i urzędników. Wykorzystując środki z RRF, Polska uruchomiła system ⁽¹⁵³⁾ obowiązkowego stosowania faktur ustrukturyzowanych (inwestycja 2.1.1).

Od 2020 r. Polska rozwija solidną cyfrową infrastrukturę wydawania pozwoleń, czego przykładem są takie inicjatywy, jak portal **e-Budownictwo**, który umożliwia składanie wniosków o pozwolenie na budowę w formie elektronicznej. Rozdrobnienie administracji regionalnej i lokalnej w Polsce obniża jednak jakość usług ze względu na zróżnicowane wymogi, niski poziom interoperacyjności i ograniczoną wymianę danych. Po reformach prawnych z 2024 r. Polska podejmuje działania na rzecz cyfryzacji i standaryzacji wydawania pozwoleń środowiskowych. Korzystając ze środków RRF, utworzono platformę informatyczną do obsługi procedur wydawania pozwoleń na instalacje odnawialnych źródeł energii. Ponadto Instrument Wsparcia Technicznego wspiera Polskę w upraszczaniu, przyspieszaniu i cyfryzacji jej ram wydawania

pozwoleń przemysłowych i środowiskowych, zgodnie z dyrektywą UE w sprawie emisji przemysłowych ⁽¹⁵⁴⁾. Dodatkowe inwestycje w cyfrowe usługi publiczne i cyberbezpieczeństwo są finansowane w ramach polityki spójności.

Polska jest przygotowana do umożliwienia transgranicznej wymiany danych i dokumentów między organami za pośrednictwem unijnego systemu technicznego opartego na zasadzie jednorazowości ⁽¹⁵⁵⁾. W miarę udostępniania usług opartych na zasadzie jednorazowości ⁽¹⁵⁶⁾ obywatele i przedsiębiorstwa nie będą już musieli samodzielnie wyszukiwać swoich danych ani ręcznie pobierać i przysyłać dokumentów między portalami administracji elektronicznej w różnych państwach członkowskich. Polska musi jeszcze określić rodzaje dokumentów i danych, które będą wymieniane za pośrednictwem tego systemu, oraz przeanalizować sposoby przejścia od składania dokumentów do wymiany danych ustrukturyzowanych.

Służba cywilna

Odsetek urzędników służby cywilnej w Polsce w wieku poniżej 50 lat jest nadal znacznie wyższy od średniej unijnej (Polska 73 % w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 60 %) ⁽¹⁵⁷⁾. Mimo to, podobnie jak inne sektory, służba cywilna odczuwa skutki zmian demograficznych i starzenia się społeczeństwa. Sektor publiczny

⁽¹⁵¹⁾ Gov.pl, [Strategia Cyfryzacji Polski do 2035 roku – Ministerstwo Cyfryzacji](#).

⁽¹⁵²⁾ Komisja Europejska, 2025, Cyfrowa dekada: studium porównawcze administracji elektronicznej (eGovernment Benchmark).

⁽¹⁵³⁾ [Krajowy System e-Faktur \(KSeF\)](#).

⁽¹⁵⁴⁾ Komisja Europejska, 2026, Instrument Wsparcia Technicznego dla Polski – [zestawienie informacji na temat poszczególnych krajów](#).

⁽¹⁵⁵⁾ Komisja Europejska, Akcelometr systemu technicznego opartego na zasadzie jednorazowości, [ec.europa.eu](#).

⁽¹⁵⁶⁾ Rodzaje procedur określone w załączniku II do rozporządzenia w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego (2018/1724/UE) oraz w dyrektywach 2005/36/WE, 2006/123/WE, 2014/24/UE i 2014/25/UE.

⁽¹⁵⁷⁾ Komisja Europejska, Eurostat, 2026, Badanie aktywności ekonomicznej ludności w Unii Europejskiej, [Pracownicy najemni według działalności gospodarczej \(NACE Rev. 2\) \(2008–2026\)](#).

charakteryzuje się wysokim odsetkiem pracowników z wykształceniem wyższym (znacznie powyżej średniej unijnej) ⁽¹⁵⁸⁾ oraz rosnącym poziomem uczestnictwa w uczeniu się dorosłych ⁽¹⁵⁹⁾. Przekłada się to na kompetencje cenione w sektorze prywatnym i przyczynia się do rotacji kadr w sektorze publicznym.

Przyciąganie i zatrzymywanie talentów w sektorze publicznym pozostaje w Polsce wyzwaniem. Polityka kadrowa i płacowa jest zbyt złożona (system jest regulowany przez ponad 200 aktów prawnych) i brakuje jej przejrzystości. Chociaż przeciętne wynagrodzenie w służbie cywilnej jest wyższe niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, występują istotne różnice w wynagrodzeniach między urzędami centralnymi i wojewódzkimi, między poszczególnymi urzędami centralnymi oraz między różnymi grupami pracowników/kategoriemi stanowisk wykonujących ten sam rodzaj pracy ⁽¹⁶⁰⁾.

Szef Służby Cywilnej przygotował strategię zarządzania zasobami ludzkimi na 2034 r. w celu zapewnienia spójnej modernizacji służby cywilnej w Polsce, która została przyjęta przez Radę Ministrów 16 stycznia 2026 r. ⁽¹⁶¹⁾. Polska pracuje nad nową koncepcją wynagrodzeń w służbie cywilnej, która ma zostać przedstawiona w 2027 r. ⁽¹⁶²⁾. Celem jest wprowadzenie konkurencyjnych wynagrodzeń i usprawnienie zarządzania

zasobami ludzkimi. Koncepcja ta dotyczy wyłącznie służby cywilnej (około 120 000 pracowników), a nie całego sektora publicznego.

Uczciwość

Chociaż postrzegany poziom korupcji w relacjach biznesowych w Polsce jest stosunkowo niski, zgłaszany poziom doświadczonej korupcji przekracza średnią unijną. Ogólnie rzecz biorąc, skala postrzegania korupcji jako zjawiska powszechnego jest w Polsce niższa niż średnia dla UE (Polska – 41%; UE – 63%). Rządziej też niż przeciętnie w UE przedsiębiorstwa wskazują korupcję jako barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej (Polska – 19%; UE – 35%) ⁽¹⁶³⁾. Obawy dotyczące nadmiernie bliskich powiązań między biznesem a polityką prowadzących do korupcji są jednak w Polsce znacznie większe niż średnia unijna (Polska 86%; UE – 76%). Sektorami szczególnie narażonymi na ryzyko korupcji w Polsce pozostają zamówienia publiczne oraz budownictwo ⁽¹⁶⁴⁾ (zob. załącznik 5). Więcej firm (niż ogółem w UE) zgłasza, że zwracano się do nich o wręczenie prezentów lub dokonanie dodatkowych płatności bądź że oczekiwano od nich takich świadczeń przy staraniu się przez te firmy o pozwolenia, usługi lub zamówienia publiczne (12% w Polsce; 10% w UE). Jednocześnie znacznie niższy niż średnia unijna jest odsetek przedsiębiorstw przekonanych, że osoby przyłapanie na przekupywaniu urzędników wyższego szczebla są odpowiednio karane (21% w Polsce; 33% w UE) ⁽¹⁶⁵⁾. Może to

⁽¹⁵⁸⁾ Komisja Europejska, Eurostat, 2026, Badanie aktywności ekonomicznej ludności w Unii Europejskiej, [Pracownicy najemni według poziomu wykształcenia i działalności gospodarczej NACE Rev. 2 \(2008–2026\)](#).

⁽¹⁵⁹⁾ Komisja Europejska, Eurostat, 2026, Badanie aktywności ekonomicznej ludności w Unii Europejskiej, [Wskaźnik uczestnictwa pracowników najemnych w kształceniu i szkoleniu \(ostatnie 4 tygodnie\) według NACE Rev. 2 \(2008–2026\)](#).

⁽¹⁶⁰⁾ Sprawozdanie roczne Szefa Służby Cywilnej za 2024 r.

⁽¹⁶¹⁾ Gov.pl, [Rada Ministrów przyjęła projekt Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej - Serwis Służby Cywilnej](#).

⁽¹⁶²⁾ Średnioterminowa strategia do 2035 r. jest dostępna na stronie Gov.pl, [Strategia Rozwoju Polski do 2035 r. – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej](#).

⁽¹⁶³⁾ Komisja Europejska, 2025, badanie Eurobarometr Flash [557](#) dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji w UE i wybranych krajach objętych procesem rozszerzenia.

⁽¹⁶⁴⁾ Komisja Europejska, 2025, sprawozdanie na temat praworządności.

⁽¹⁶⁵⁾ Komisja Europejska, 2025, badanie Eurobarometr Flash [557](#) dotyczące opinii przedsiębiorców na temat korupcji w UE i wybranych krajach objętych procesem rozszerzenia.

świadczyć o większej presji korupcyjnej oraz słabszym efekcie odstraszającym.

Polska nie podjęła żadnych działań w celu usprawnienia zapobiegania korupcji i jej wykrywania. W Polsce funkcjonują publiczne rejestry lobbystów, jednak ich skuteczność nadal budzi poważne zastrzeżenia ze względu na niewielką liczbę wpisów, przypadki wyrejestrowania, a także niewystarczający nadzór nad przestrzeganiem przepisów oraz ich egzekwowaniem. Ponadto polskie przepisy dotyczące lobbingu nie nakładają na osoby zajmujące najwyższe stanowiska kierownicze obowiązku ujawniania kontaktów z przedstawicielami grup interesu. Nie przyjęto również jeszcze nowego, strategicznego i kompleksowego podejścia rządu do przeciwdziałania korupcji. Ostatnia strategia antykorupcyjna oraz towarzyszący jej plan działania obejmowały lata 2018–2020.

Polska podejmuje działania zmierzające do usprawnienia ścigania przestępstw korupcyjnych. Podjęto działania w celu usunięcia istniejących niedociągnięć, co powinno sprzyjać skuteczniejszemu prowadzeniu postępowań w sprawach dotyczących korupcji. Obecnie toczy się kilka istotnych postępowań korupcyjnych z udziałem urzędników publicznych i polityków. Podjęto również dalsze działania mające zapewnić niezależność i skuteczność postępowań przygotowawczych i sądowych. Nadal utrzymują się jednak problemy związane z immunitetami osób pełniących najwyższe funkcje wykonawcze, a także z tzw. klauzulami bezkarności. Ponadto system oświadczeń majątkowych urzędników publicznych i polityków pozostaje niepełny. Brakuje również centralnego systemu składania i monitorowania takich oświadczeń, który ułatwiłby identyfikowanie przypadków nielegalnego wzbogacenia się oraz nieuprawnionego wpływu. Skuteczność egzekwowania przepisów dotyczących przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych pozostaje stosunkowo niska ⁽¹⁶⁶⁾.

⁽¹⁶⁶⁾ Komisja Europejska, 2025, sprawozdanie na temat praworządności.

Wymiar sprawiedliwości

Polski system wymiaru sprawiedliwości charakteryzuje się nienajgorszym poziomem cyfryzacji, a ogólna efektywność sądów powszechnych i administracyjnych pozostaje względnie stabilna. Istnieje jednak przestrzeń do dalszego zwiększania efektywności prokuratury, w szczególności przez wykorzystanie komunikacji elektronicznej (za pośrednictwem bezpiecznych platform). Polska pozostaje w tyle pod względem rozwiązań cyfrowych umożliwiających wszczynanie i monitorowanie postępowań w sprawach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych, a także w zakresie publicznego dostępu online do opublikowanych orzeczeń. Korzystnie oceniane są natomiast rozwiązania umożliwiające sporządzanie orzeczeń sądowych w formacie nadającym się do odczytu maszynowego. Podjęto kroki w celu wdrożenia planu działań w sprawie przywracania praworządności, aby rozwiązać problemy dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Przygotowywane są również dodatkowe środki dotyczące: (i) Krajowej Rady Sądownictwa, (ii) Trybunału Konstytucyjnego, (iii) statusu sędziów, (iv) rozdzielania funkcji Ministra Sprawiedliwości od funkcji Prokuratora Generalnego oraz (v) zapewnienia funkcjonalnej niezależności prokuratury od rządu ⁽¹⁶⁷⁾.

⁽¹⁶⁷⁾ Bardziej szczegółową analizę wyników systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce można znaleźć w przyszłej unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości za 2026 r. oraz w sprawozdaniu na temat praworządności z 2025 r.

Emisje przemysłowe maleją, ale Polska nadal mierzy się z wyzwaniami związanymi z dekarbonizacją przemysłu. Polska ma stabilną i zróżnicowaną bazę przemysłową oraz ponadprzeciętny udział przemysłu w PKB. Chociaż emisje przemysłowe maleją od 2005 r., większość redukcji od 2018 r. wynikała ze spadku produkcji oraz nieznacznej poprawy efektywności. Ponadto występują istotne ograniczenia i bariery, jeśli chodzi o wdrażanie technologii niskoemisyjnych i zrównoważonych. Do głównych stojących przed Polską wyzwań w zakresie dekarbonizacji przemysłu należą: (i) bariery we wdrażaniu odnawialnych źródeł energii (OZE); (ii) brak skoordynowanych ścieżek stopniowego wycofywania paliw kopalnych oraz brak koordynacji działań dotyczących przemysłu; (iii) powolne tempo rozwoju krajowego potencjału w zakresie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS); (iv) ograniczenia infrastrukturalne w rozwoju zrównoważonego transportu; (v) niski poziom innowacyjności rozwiązań z zakresu gospodarki o obiegu zamkniętym; oraz (vi) niezrównoważone wykorzystywanie zasobów wodnych i powietrza.

Dekarbonizacja przemysłu

Emisje gazów cieplarnianych z przemysłu

Emisje gazów cieplarnianych z przetwórstwa przemysłowego w Polsce spadły o 19 % w latach 2019–2024 ⁽¹⁶⁸⁾. Przetwórstwo

⁽¹⁶⁸⁾ W tym załączniku przedstawiono transformację polskiego przemysłu wytwórczego, w szczególności sektorów energochłonnych, w kierunku niskoemisyjnych i neutralnych emisyjnie modeli produkcji. Proces ten ma kluczowe znaczenie dla utrzymania konkurencyjności na ścieżce do neutralności klimatycznej, zgodnie z wymogami Europejskiego prawa o klimacie. Szersze ujęcie obecnych wyzwań w zakresie konkurencyjności polskiego przemysłu wytwórczego zawarto w załączniku 5. Szczegółowy opis sytuacji w zakresie udziału przemysłu w emisji gazów cieplarnianych znajduje się w dokumencie Komisji Europejskiej (2025), [Sprawozdanie krajowe 2025 – Polska](#),

przemysłowe odpowiadało za 15 % emisji w 2024 r. ⁽¹⁶⁹⁾. W latach 2019–2024 emisje spadły o 17 % w sektorze produkcji wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych (dział C23 NACE), pozostały zasadniczo stabilne w sektorze produkcji chemikaliów (C20) oraz zmniejszyły się o 28 % w sektorze produkcji żeliwa i stali (C24).

Spadek emisji przemysłowych w Polsce wynikał częściowo ze zmniejszenia zużycia energii w przetwórstwie przemysłowym, które było z kolei skutkiem poprawy efektywności oraz niższego poziomu produkcji. W latach 2018–2023 zużycie energii spadło o 16 %, ze 189,9 TWh rocznie do 159,6 TWh rocznie ⁽¹⁷⁰⁾. Udział OZE w zużyciu energii końcowej przez polski przemysł wzrósł w 2024 r. do 11,2 %, zbliżając się do średniej dla UE-27 wynoszącej 11,7 %. Ogólny udział energii odnawialnej w energii zużywanej przez przemysł w 2024 r. pozostawał jednak znacząco niższy niż ogółem w UE, ze względu na niższy udział energii odnawialnej i bezemisyjnej w produkcji ciepła i energii elektrycznej (17 % w Polsce i 32 % ogółem w UE). Z uwagi na fakt, że zużycie ciepła i energii elektrycznej stanowiło 36 % zużycia energii przez polski przemysł – w porównaniu z 39 % ogółem w UE – ogólny udział energii odnawialnej w zużyciu energii przez przemysł w Polsce w 2024 r. utrzymywał się na znacznie niższym poziomie (18 % w Polsce, 23 % ogółem w UE).

dokument roboczy służb Komisji, SWD(2025) 205 final, Bruksela, 4.6.2025, załącznik A7. Czysty przemysł i łagodzenie zmiany klimatu.

⁽¹⁶⁹⁾ W 2024 r. Dane dotyczące przemysłu wytwórczego nie obejmują działu C19 klasyfikacji NACE – „Wytwarzanie i przetwarzanie koksu i produktów rafinacji ropy naftowej”, aby lepiej dostosować dane sektorowe pochodzące z Eurostatu (wartość dodana brutto) do danych UNFCCC przekazywanych zgodnie ze wspólnym formatem sprawozdawczym. Dodatkowe wskaźniki dotyczące dekarbonizacji przemysłu oraz szczegółowe wyjaśnienia znajdują się w tabeli A8.1 zamieszczonej na końcu tego załącznika.

⁽¹⁷⁰⁾ Zob. Eurostat, [schemat przepływów bilansu energetycznego – Polska, 2024](#).



Produkcja klinkieru cementowego stanowi największe źródło emisji gazów cieplarnianych wśród sektorów energochłonnych w Polsce ⁽¹⁷¹⁾. Między 2018 r. ⁽¹⁷²⁾ a 2023 r. ⁽¹⁷³⁾ emisje z ponad 200 polskich instalacji przemysłowych objętych EU ETS zmniejszyły się o 10 %. W wielu sektorach wysokoemisyjnych zaobserwowana redukcja emisji wynikała jednak częściowo ze spadku produkcji, a nie wyłącznie z dekarbonizacji ⁽¹⁷⁴⁾: w latach 2018–2023 roczna produkcja stali surowej w Polsce zmniejszyła się o 37 % (z 10,3 Mt do 6,5 Mt), produkcja nawozów spadła o 33 % (z 2,9 Mt do 1,9 Mt), a produkcja cementu obniżyła się o 11 % (z 19,0 Mt do 16,8 Mt).

Polityki wspierające dekarbonizację przemysłu

Dekarbonizację przemysłu w Polsce ogranicza brak spójnych ram polityki, mimo że w pozostałych sektorach gospodarki Polska łączy silny wzrost gospodarczy ze spadkiem emisji gazów cieplarnianych z przetwórstwa przemysłowego. Do głównych wyzwań należą brak jasnych zasad strategicznej koordynacji i wsparcia finansowego dla dekarbonizacji przemysłu, ograniczony dostęp przemysłu do przystępnej cenowo czystej energii oraz bariery utrudniające rozwój technologii wychwytywania, składowania i utylizacji dwutlenku węgla.

Polska nie przedłożyła ostatecznej, zaktualizowanej wersji roboczej krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030. Dokument ten ma kluczowe znaczenie dla uzyskania jasnych informacji na temat ambitnych celów Polski w zakresie transformacji przemysłu do 2030 r. Ponadto zawiera on prognozy do 2040 r. oraz określa

⁽¹⁷¹⁾ <https://union-registry-data.ec.europa.eu/report/eu-registry-compliance>.

⁽¹⁷²⁾ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/przemysl/produkcja-wyrobow-przemyslowych-w-2018-roku,8,2.html>.

⁽¹⁷³⁾ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/przemysl/produkcja-wyrobow-przemyslowych-w-2023-roku,8,7.html>.

⁽¹⁷⁴⁾ <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NID%202025%20POL%2015.04.2025.pdf>.

ścieżki redukcji emisji w poszczególnych sektorach energochłonnych i wskazuje polityki wspierające dekarbonizację przemysłu. Plan powinien ułatwić koordynację działań, choć odpowiedzialność za transformację przemysłową pozostaje rozproszona, a proces dekarbonizacji przemysłu wymaga strategicznego nadzoru.

Ścieżka dekarbonizacji polskiego przemysłu nie została jeszcze jednoznacznie określona, choć częściowo wyznaczają ją dokumenty strategiczne, takie jak Koncepcja Rozwoju Kraju 2050 ⁽¹⁷⁵⁾, Strategia Produktywności 2030 ⁽¹⁷⁶⁾, Polska Strategia Wodorowa do roku 2030 oraz Program polskiej energetyki jądrowej, a także dokumenty analityczne, takie jak białe księgi dotyczące transformacji na lata 2025–2049 ⁽¹⁷⁷⁾ oraz rozwoju przemysłu ⁽¹⁷⁸⁾.

Polskie dokumenty strategiczne nie przedstawiają spójnej wizji stopniowego wycofywania węgla i paliw kopalnych oraz osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla w przemyśle. Aspekty transformacji dotyczące przemysłu mają zostać określone w Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. ⁽¹⁷⁹⁾ oraz strategii transformacji ciepłownictwa do 2040 r. (w odniesieniu do ciepła odpadowego z przemysłu), które mają zostać opracowane w 2026 r. Strategia „czysty przemysł” na lata 2023–2025 (z perspektywą do 2030 r.) ⁽¹⁸⁰⁾ została opracowana przez Agencję Rozwoju Przemysłu i koncentruje się szczególnie na odnawialnych źródłach energii i morskiej energetyce wiatrowej, a także na wodorze. Strategii jednak nie zaktualizowano i chociaż miała ona stanowić element strategii

⁽¹⁷⁵⁾ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/koncepcja-rozwoju-kraju-2051>.

⁽¹⁷⁶⁾ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/strategia-produktywnosci-2031>.

⁽¹⁷⁷⁾ <https://www.gov.pl/web/energia/biala-ksiega-transformacji>.

⁽¹⁷⁸⁾ <https://www.gov.pl/attachment/63b14b68-1ec8-4748-8f7c-a3c74e87a4ca>.

⁽¹⁷⁹⁾ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-polski-do-2035-r>.

⁽¹⁸⁰⁾ https://arp.pl/documents/265/Czysty_Przemysl_strategia_ARP.pdf.

Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (Grupa PFR) na lata 2026–2030 ⁽¹⁸¹⁾, przeformułowaną w kontekście modernizacji, a nie transformacji przemysłu.

Brakuje ważnych warunków ramowych dla stopniowego wycofywania węgla i dekarbonizacji przemysłu. W odniesieniu do stopniowego wycofywania węgla Polska otrzymała w 2025 r. zalecenie krajowe dotyczące ograniczenia zależności od paliw kopalnych przez przyspieszenie stopniowego wycofywania węgla w sektorze ciepłowniczym dzięki przechodzeniu na systemy zdekarbonizowane wykorzystujące energię odnawialną, zwiększenia efektywności energetycznej oraz stopniowego znoszenia dopłat do paliw kopalnych, zwłaszcza w odniesieniu do górnictwa węgla kamiennego. W ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji zapewniono wsparcie wykorzystane na szkolenia dla ponad 100 000 pracowników oraz dekontaminację 2 800 ha terenów pogórnich. Fundusz przyczynił się także do wzrostu efektywności energetycznej oraz złagodzenia części społeczno-gospodarczych skutków procesu transformacji ⁽¹⁸²⁾. W Polsce nadal nie funkcjonuje jednak organ odpowiedzialny za zarządzanie sprawiedliwą transformacją. Brakuje również dokumentów strategicznych dotyczących tego procesu. Stanowi to istotne wyzwanie dla przewidywalności i społecznej akceptacji procesu stopniowego wycofywania węgla. Pełne wykorzystanie potencjału dekarbonizacji przemysłu z wykorzystaniem OZE, CCS i wodoru ⁽¹⁸³⁾ wymagałoby stworzenia skutecznych mechanizmów wsparcia finansowego.

Bariery dla rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz dostępu do przystępnej cenowo czystszej energii w znaczny sposób wpływają na

⁽¹⁸¹⁾ <https://pfr.pl/arttykul/strategia-grupy-pfr-na-lata-2026-2030-wspolna-wizja-rozwoju-polski-i-wsparcie>.

⁽¹⁸²⁾ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/just-transition-mechanism-performance_en.

⁽¹⁸³⁾ <https://www.gov.pl/web/klimat/ccus-korzysci-transformacja>.

tempo dekarbonizacji przemysłu. Bariery wskazane w załączniku 9 ograniczają zakres elektryfikacji procesów przemysłowych. Do poważnych ograniczeń rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce należą ograniczenia prawne, trudności w uzyskaniu umów przyłączeniowych, ograniczenia związane z pozwoleniami środowiskowymi oraz restrykcje wynikające z potrzeb obronności państwa, omówione w załączniku 9: Przystępna cenowo transformacja energetyczna. Wprowadzenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE, wymagane w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (RRF), ma częściowo odpowiedzieć na te problemy dzięki obniżeniu opłaty solidarnościowej dla linii bezpośrednich na tych obszarach. Rozwiązanie problemu ograniczeń dotyczących umów przyłączeniowych wymaga przeprowadzenia reform ram prawnych. Reformy te mogłyby zmierzać do wprowadzenia obowiązkowych kamieni milowych w procesie przyłączeniowym, podwyższenia opłat przyłączeniowych, wprowadzenia nowych rodzajów umów przyłączeniowych, rozszerzenia współdzielenia przyłączy, zwiększenia dostępu do informacji o dostępnej przepustowości sieci oraz przyspieszenia rozstrzygnięcia sporów. Reformy podatków i taryf związanych z paliwami kopalnymi i energią elektryczną mogłyby dodatkowo zachęcać do elektryfikacji przemysłu, jednak obecnie nie przewiduje się planów ani działań w tych obszarach.

Rozwój CCS jest hamowany przez ograniczenia prawne, środowiskowe i transportowe, w tym brak lokalizacji dla nowych instalacji. Według Ministerstwa Klimatu i Środowiska ograniczenia te mają zostać usunięte. Nie wdrożono żadnych ustrukturyzowanych krajowych instrumentów finansowych (takich jak kontrakty różnicowe) wspierających zastosowania CCS na pełną skalę. Projekt instalacji CCS GO4ECOPLANET w cementowni Kujawy (roczna zdolność: 10 Mt ekwiwalentu CO₂) otrzymał 228 mln EUR wsparcia z Funduszu Innowacyjnego, przy czym realizacja projektu planowana jest

na 2027 r. ⁽¹⁸⁴⁾. Obecnie najważniejszymi czynnikami rozwoju CCS w Polsce są obowiązki prawne nałożone na podmioty zobowiązane w następstwie decyzji Komisji (UE) 2025/1479, które wpłynęły na strategię korporacyjne tych podmiotów. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju dysponuje mechanizmem wspierania programów badań stosowanych, takich jak projekt NEON, w ramach którego przewidziano 200 mln PLN wsparcia w obszarach dekarbonizacji (m.in. na rozwój CCS/CCU i wodoru niskoemisyjnego i bezemisyjnego), rozwiązań w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym i cyfryzacji procesów przemysłowych.

Redukcja emisji objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym

Przestrzeganie wartości granicznych emisji objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym dzięki środkom krajowym

Prognozuje się, że w 2030 r. Polska osiągnie wynik lepszy od celu wyznaczonego w ramach wspólnego wysiłku redukcyjnego ⁽¹⁸⁵⁾. Zgodnie

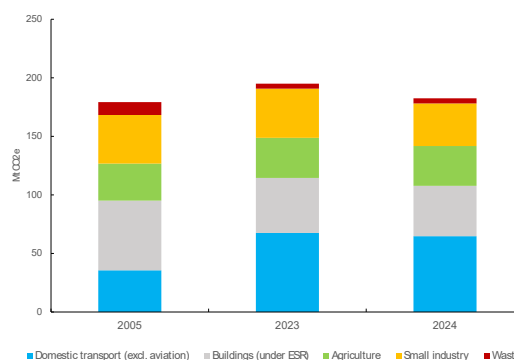
⁽¹⁸⁴⁾

https://climate.ec.europa.eu/document/download/5c3a41d2-5c3b-40f6-92c4-712a04cdfc4_en?filename=if_pf_2022_go4_en_0.pdf

⁽¹⁸⁵⁾ Krajowy cel redukcji emisji gazów cieplarnianych określono w rozporządzeniu (UE) 2018/842 (rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego). Rozporządzenie to ma zastosowanie łącznie do budynków (ogrzewanie i chłodzenie); transportu drogowego, rolnictwa; odpadów oraz przemysłu drobnego (określanych jako sektory objęte wspólnym wysiłkiem redukcyjnym). Wartości emisji z sektorów objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym za 2024 r. opierają się na danych z przybliżonych wykazów gazów cieplarnianych. Ostateczne dane zostaną opracowane w 2027 r. po kompleksowym przeglądzie. Prognozy wpływu obecnej polityki („z istniejącymi środkami”) i dodatkowych polityk („z dodatkowymi środkami”) opierają się na informacjach przekazanych przez Polskę w 2025 r. na podstawie art. 17 rozporządzenia (UE) 2018/1999 (rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną). Zob. również Komisja Europejska (2025), [Climate Action Progress Report 2025 – Technical information](#) [Sprawozdanie z postępu prac w zakresie działań UE w dziedzinie klimatu za 2025 r. – Informacje techniczne], dokument roboczy służb Komisji, Bruksela, rozdział 9 (s. 111 i nast.), w szczególności tabele 25 i 26.

z oczekiwaniami w 2024 r. emisje gazów cieplarnianych z sektorów objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym w Polsce mają wynieść 5 % mniej niż w 2005 r. Do 2030 r., przy obecnych i planowanych politykach oraz działaniach, emisje te mają spaść o 18,2 %, co oznacza przekroczenie celu na 2030 r. wynoszącego -17,7 % o 0,5 punktu procentowego. Prognozuje się, że Polska nie przekroczy wyznaczonych dla niej wartości granicznych emisji objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym w żadnym roku okresu 2021–2030. Polska nadal nie przedłożyła ostatecznej zaktualizowanej wersji planu w dziedzinie energii i klimatu, co negatywnie wpływa na dokładność tej oceny.

Wykres A8.1: Emisje gazów cieplarnianych w sektorach objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym, lata 2005, 2023 i 2024



Źródło: Europejska Agencja Środowiska.

Zrównoważony transport

W Polsce w ostatnich latach odnotowano gwałtowny wzrost liczby pojazdów elektrycznych, jednak ich udział w rynku nadal pozostaje stosunkowo niewielki. W 2025 r. liczba zarejestrowanych w Polsce pojazdów elektrycznych o napędzie bateryjnym (BEV) zwiększyła się o 73 % w porównaniu z rokiem poprzednim, natomiast liczba pojazdów hybrydowych typu plug-in wzrosła o 75 % ⁽¹⁸⁶⁾. Do końca 2025 r. liczba pojazdów elektrycznych w Polsce przekroczyła 237 000, co odpowiadało 1,8 % całej floty samochodów osobowych ⁽¹⁸⁷⁾. W tej liczbie znajdowało się

⁽¹⁸⁶⁾

<https://www.pzpm.org.pl/pl/Elektromobilnosc/Liczniki-Elektromobilnosc/Grudzien-2025>.

⁽¹⁸⁷⁾

<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat>.

ponad 121 000 BEV oraz około 116 000 pojazdów hybrydowych typu plug-in. Liczba samochodów osobowych napędzanych wodorem nadal była niewielka (na koniec 2025 r. wynosiła 561 pojazdów). Od końca 2019 r. liczba pojazdów elektrycznych wzrosła ponad 27-krotnie. W latach 2020–2024 odsetek konsumentów rozważających zakup samochodu elektrycznego wzrósł z 7 % do 26 %. Pomimo tych zmian do końca 2025 r. pojazdy elektryczne stanowiły jedynie około 11 % nowo rejestrowanych pojazdów. Tempo wzrostu ograniczała przede wszystkim niewystarczający rozwój infrastruktury ładowania. Dodatkowo stopniowo wygaszano programy wsparcia publicznego, które w istotnym stopniu przyczyniały się do upowszechniania pojazdów elektrycznych, takie jak „Mój elektryk”⁽¹⁸⁸⁾ oraz współfinansowany z RRF program „NaszEauto”⁽¹⁸⁹⁾.

Pojazdy elektryczne i bezemisyjne są częściej wykorzystywane w transporcie publicznym niż w sektorze prywatnym. W 2024 r. pojazdy bezemisyjne (ZEV) stanowiły 1,8 % floty autokarów i autobusów, choć wynik ten był niższy niż połowa średniej unijnej wynoszącej 3,3 %⁽¹⁹⁰⁾. W latach 2019–2025 liczba elektrycznych autobusów bezemisyjnych wzrosła ze 167 do 1 731, natomiast liczba autobusów wodorowych zwiększyła się z 57 do 123. Należy się spodziewać, że ta tendencja wzrostowa utrzyma się. W ramach krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności (KPO) Polska wdrożyła reformę zobowiązującą duże miasta do zakupu autobusów bezemisyjnych na potrzeby publicznego transportu miejskiego. Reforma weszła w życie 1 stycznia 2026 r. i ma przyczynić się do dalszego zwiększenia udziału pojazdów elektrycznych w transporcie publicznym.

(188)

<https://www.gov.pl/web/elektromobilnosc/aktualne-ogloszenia-o-naborach>.

(189)

<https://www.gov.pl/web/nfosigw/program-naszeauto-do-40-tys-zi-doplaty-do-samochodu-elektrycznego>.

(190)

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/road_eq_s_busmot_custom_19787051/default/table.

W ramach KPO Polska wspiera również miasta i obszary wiejskie w zakupie autobusów bezemisyjnych. Ponadto dzięki współfinansowanym ze środków RRF zakupom bezemisyjnego/elektrycznego regionalnego taboru kolejowego i lokomotyw Polska zwiększa swoje zdolności przewozowe transportu kolejowego. RRF pozostał jednym z głównych czynników wspierających dekarbonizację transportu publicznego – do kwietnia 2026 r. dostarczono już 493 z planowanych 1 044 autobusów bezemisyjnych oraz 285 z planowanych 381 jednostek taboru bezemisyjnego⁽¹⁹¹⁾.

Polska mierzy się z wyzwaniami związanymi z dekarbonizacją transportu towarowego.

Negatywnie na dekarbonizację wpływa przesunięcie międzygąteziowe transportu towarowego polegające na odejściu od transportu kolejowego na rzecz transportu ciężarowego. W latach 2018–2022 udział kolejowych przewozów towarowych w lądowym transporcie towarowym zmniejszył się o 3,7%. Polska nie przeciwdziałała temu zjawisku, ponieważ nadal nie stosuje zachęt wspierających upowszechnianie bezemisyjnych samochodów ciężarowych, takich jak zwolnienie z części infrastrukturalnej opłat drogowych⁽¹⁹²⁾, mimo że do 30 czerwca 2031 r. prawo Unii dopuszcza możliwość skorzystania z takiej zachęty gospodarczej po stronie popytu.

Istotną barierą dla rozwoju elektromobilności w Polsce – zarówno w odniesieniu do pojazdów lekkich, jak i ciężkich – pozostaje niewystarczający dostęp do stacji szybkiego ładowania. Na koniec 2025 r. liczba stacji ładowania w Polsce wynosiła 14 521, co oznacza wzrost o 52 % względem poprzedniego roku⁽¹⁹³⁾. Mimo tego liczba lekkich pojazdów elektrycznych przypadających na jeden publiczny punkt ładowania wynosiła 13,5, co nadal było wynikiem powyżej średniej unijnej wynoszącej

(191)

<https://www.kpo.gov.pl/strony/o-kpo/energetyka-i-mobilnosc/>.

(192)

<https://etoll.gov.pl/system-e-toll/stawki-i-platnosci/>.

(193)

[Infrastruktura | Europejskie Obserwatorium Paliw Alternatywnych](#).

12,8. Moc w punktach ładowania w Polsce przypadająca na pojazd elektryczny wynosi 2,4 kW i jest niższa od średniej unijnej ⁽¹⁹⁴⁾. Do końca 2024 r. około 76 % sieci autostrad było wyposażonych w punkt ładowania co 50 km, co jest wynikiem gorszym niż w wielu innych państwach członkowskich UE ⁽¹⁹⁵⁾. Skalę wyzwań związanych z rozwojem infrastruktury ładowania obrazuje fakt, że do końca 2025 r. uruchomiono mniej niż 15 % infrastruktury wymaganej do osiągnięcia celów na 2030 r. Brak odpowiedniej infrastruktury, szczególnie dostępnej dla samochodów ciężarowych, może stać się istotnym wąskim gardłem dla upowszechnienia elektrycznych samochodów ciężarowych oraz utrudnić producentom takich pojazdów realizację prawnie wiążących celów sprzedażowych. Problem ten ma zostać częściowo rozwiązany dzięki programom rozbudowy sieci elektroenergetycznej na potrzeby przyszłych stacji ładowania samochodów elektrycznych oraz dzięki wsparciu budowy lub rozbudowy ogólnodostępnych stacji ładowania dla transportu ciężkiego. Wsparcie to jest koordynowane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) i finansowane ze środków Funduszu Modernizacyjnego ⁽¹⁹⁶⁾.

Obecne programy wsparcia elektromobilności mają jednak niski priorytet w strukturze wydatków publicznych. Najważniejszymi programami wspierającymi rozwój elektromobilności w Polsce były program „Mój elektryk” (2021–2025), realizowany przez NFOŚiGW, oraz finansowany z RRF program „NaszEauto” (od 2025 r. do kwietnia 2026 r.), wspierający zakup, leasing lub wynajem BEV kategorii M1, M2 i N1, przy czym większe wsparcie przewidziano dla rodzin wielodzietnych. Program „Mój rower elektryczny”, realizowany przez NFOŚiGW

⁽¹⁹⁴⁾ <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/number-of-electric-light-duty-vehicles-per-public-charging-point-and-kilowatt-per-electric-light-duty-vehicle-2024>.

⁽¹⁹⁵⁾ <https://iea.blob.core.windows.net/assets/7ea38b60-3033-42a6-9589-71134f4229f4/GlobalEVOutlook2025.pdf>.

⁽¹⁹⁶⁾ <https://www.gov.pl/web/funduszmodernizacyjny/Programy-Priorytetowe>.

i mający wspierać zakup rowerów elektrycznych, był przedmiotem konsultacji publicznych w latach 2024–2025, jednak w 2026 r. nie został jeszcze wdrożony i nadal pozostaje na etapie projektu. Program „Zielony Transport Publiczny”, realizowany przez NFOŚiGW i finansowany z RRF, wspiera zakup autobusów bezemisyjnych na potrzeby publicznego transportu zbiorowego w gminach oraz zakup lub leasing pojazdów bezemisyjnych kategorii N2 i N3. NFOŚiGW przeprowadził serię naborów skierowanych do jednostek samorządu terytorialnego w celu wsparcia rozwoju infrastruktury ładowania, w tym infrastruktury przeznaczonej dla pojazdów ciężkich.

Zrównoważony przemysł

Przemysł gospodarki o obiegu zamkniętym

W 2019 r. Polska przyjęła mapę drogową transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym ⁽¹⁹⁷⁾, w której skupiono się na czterech obszarach działania: zrównoważonej produkcji przemysłowej, zrównoważonej konsumpcji, biogospodarce i nowych modelach biznesowych. W mapie drogowej zawarto zestaw narzędzi mających na celu stworzenie warunków do wdrożenia nowego modelu gospodarczego w Polsce. Działania dotyczyły głównie prac analitycznych i koncepcyjnych, informowania i promowania, jak również koordynacji w obszarach należących do kompetencji poszczególnych ministerstw. Wdrażanie mapy drogowej postępuje powoli, jednak podjęto pierwsze działania, obejmujące m.in. uruchomienie rządowej platformy informacyjnej dotyczącej gospodarki o obiegu zamkniętym oraz opracowanie systemu wskaźników umożliwiających ocenę postępów w transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Mapa drogową miała obowiązywać do końca 2023 r. i nie została zaktualizowana. W związku z tym od 2024 r. jedynym krajowym dokumentem

⁽¹⁹⁷⁾ Mapa drogową GOZ - Gospodarka Obiegu Zamkniętego w Praktyce, [link](#).

planistycznym dotyczącym gospodarowania odpadami pozostaje zatem Krajowy plan gospodarki odpadami 2028 ⁽¹⁹⁸⁾.

Pomimo niedawnej poprawy Polska nadal osiąga wyniki poniżej średniej unijnej w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym. Wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów ⁽¹⁹⁹⁾ wyniósł 7,7 % w 2024 r. ⁽²⁰⁰⁾ (średnia unijna: 12,2 %), a produktywność zasobów ⁽²⁰¹⁾ osiągnęła poziom 1,38 EUR/kg (średnia unijna: 2,99 EUR/kg) ⁽²⁰²⁾. Zużycie surowców pozostaje względnie stabilne od 2015 r. i w 2023 r. wyniosło 15,3 tony na mieszkańca ⁽²⁰³⁾ (średnia unijna: 13,7 tony), co wskazuje na utrzymującą się zależność od surowców pierwotnych.

Jednocześnie **Polska nadal wytwarza mniej odpadów komunalnych na mieszkańca (387 kg w 2024 r.) ⁽²⁰⁴⁾ niż średnia dla UE (517 kg), a od 2016 r. widoczne jest również oddzielenie wzrostu ilości wytwarzanych odpadów od wzrostu gospodarczego.** W 2024 r. recyklingowi poddano 31 % odpadów komunalnych (średnia unijna: 48 %), natomiast aż 30 % nadal było składowanych na wysypiskach (średnia unijna: 21 %). Oznacza to, że mimo poprawy Polska nie znajduje się na ścieżce do osiągnięcia unijnego celu na 2025 r. zakładającego przygotowanie 55 % odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu. Nie znajduje się ona również na ścieżce do osiągnięcia celu na 2035 r., zgodnie

⁽¹⁹⁸⁾ Krajowy plan gospodarki odpadami 2028, [link](#).

⁽¹⁹⁹⁾ Wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów (CMUR) to stosunek odpadów poddanych recyklingowi do materiałów zużywanych w gospodarce ogółem. Wyższy wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów oznacza, że więcej materiałów wtórnych wykorzystano jako substytut surowców, zmniejszając tym samym wpływ wydobycia surowców pierwotnych na środowisko.

⁽²⁰⁰⁾ Eurostat, wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów, [link](#).

⁽²⁰¹⁾ Produktywność zasobów mierzy całkowitą ilość materiałów bezpośrednio zużytych w gospodarce w stosunku do produktu krajowego brutto (PKB).

⁽²⁰²⁾ Eurostat, Produktywność zasobów, [link](#).

⁽²⁰³⁾ Eurostat – Material footprint [Ślad materiałowy], [link](#).

⁽²⁰⁴⁾ Eurostat – Municipal waste by waste management operations [Odpady komunalne w podziale na czynności związane z gospodarowaniem odpadami], [link](#).

z którym maksymalnie 10 % odpadów komunalnych ma być składowanych na wysypiskach. Spalanie odpadów komunalnych stopniowo wzrastało i w 2024 r. osiągnęło poziom 22 % wytwarzanych odpadów komunalnych. Pozytywnie należy natomiast ocenić znaczną poprawę współczynnika recyklingu opakowań z tworzyw sztucznych, który w 2023 r. wyniósł w Polsce 46 % (średnia unijna: 42 %) ⁽²⁰⁵⁾. 1 października 2025 r. uruchomiono obowiązkowy system kaucyjny dla opakowań po napojach, którego celem jest zwiększenie poziomu recyklingu tego strumienia odpadów. Konsumenci uiszczają kaucję za butelki PET i puszki metalowe (0,5 PLN, tj. ok. 0,11 EUR) oraz za szklane butelki wielokrotnego użytku (1 PLN, tj. ok. 0,23 EUR), która podlega zwrotowi bez konieczności okazania paragonu.

Polska nie wyróżnia się szczególną innowacyjnością, jeśli chodzi o rozwiązania z zakresu gospodarki o obiegu zamkniętym. W 2021 r. zgłoszono jedynie 14 patentów dotyczących technologii łagodzenia zmiany klimatu związanych z oczyszczaniem ścieków lub gospodarowaniem odpadami, przy czym można dostrzec w tym zakresie tendencję spadkową (w 2012 r. Polska zgłosiła 53 takie patenty). Mimo że liczba osób zatrudnionych w sektorze gospodarki o obiegu zamkniętym wzrosła w latach 2014–2023 o 8 % ⁽²⁰⁶⁾, udział tego sektora w ogólnym wskaźniku zatrudnienia nieznacznie spadł – z 2,4 % do 2,3 % (średnia unijna: 2 %).

Polska stosuje instrumenty fiskalne wspierające praktyki gospodarki o obiegu zamkniętym, choć istnieje przestrzeń do ich dalszego wzmocnienia. W Polsce obowiązuje opłata za składowanie odpadów w wysokości 270 PLN za tonę (60 EUR za tonę). Od 2013 r. zakazane jest składowanie na składowisku odpadów ulegających biodegradacji selektywnie zebranych. Ponadto od 2016 r.

⁽²⁰⁵⁾ Eurostat – Packaging waste by waste management operations [Odpady opakowaniowe w podziale na czynności związane z gospodarowaniem odpadami], [link](#).

⁽²⁰⁶⁾ Eurostat, Persons employed in circular economy sectors [Osoby zatrudnione w sektorach gospodarki o obiegu zamkniętym], [link](#).

obowiązuje zakaz składowania na składowisku odpadów palnych o zawartości ogólnego węgla organicznego powyżej 5 %, stracie przy prażeniu powyżej 8 % i ciepłe spalania powyżej 6 MJ/kg ⁽²⁰⁷⁾. W Polsce nie obowiązuje jednak podatek od spalania odpadów.

W Polsce funkcjonuje obowiązkowy system opłat zależnych od ilości wytwarzanych odpadów oraz system rozszerzonej odpowiedzialności producenta. System opłat zależnych od ilości odpadów dotyczy wyłącznie źródeł odpadów komunalnych innych niż gospodarstwa domowe. System rozszerzonej odpowiedzialności producenta obejmuje wszystkie frakcje odpadów opakowaniowych zarówno z gospodarstw domowych, jak i z innych źródeł, ale nie istnieje żaden system zaawansowanej modulacji opłat, który mógłby zniechęcać do korzystania z trudnych do recyklingu rodzajów tworzyw sztucznych lub połączeń materiałów. W Polsce obowiązuje podatek od toreb na zakupy z tworzyw sztucznych oraz opłaty za produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych. Udało się osiągnąć zauważalną redukcję zużycia toreb na zakupy z tworzyw sztucznych – z 23 toreb na mieszkańca w 2019 r. do mniej niż 7 w 2023 r., co jest drugim najlepszym wynikiem w UE ⁽²⁰⁸⁾.

Aby zrealizować swoje cele środowiskowe w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym i odpadów, Polska musiałaby zwiększyć inwestycje w gospodarkę o obiegu zamkniętym o około 979 mln EUR rocznie w latach 2021–2027, przy czym dodatkowe 272 mln EUR należałoby przeznaczyć na działania związane z gospodarowaniem odpadami, które nie dotyczą gospodarki o obiegu zamkniętym. Łącznie daje to kwotę 1 251 mln EUR rocznie, co stanowi 0,19 % PKB Polski. Z tej luki w cyrkularności 256 mln EUR pokrywają niedawne inicjatywy, takie jak: (i) ekoprojektowanie zrównoważonych

⁽²⁰⁷⁾ EEA, *Early warning assessment related to the 2025 targets for municipal and packaging waste – Poland* [Ocena w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotycząca celów na 2025 r. w zakresie odpadów komunalnych i opakowaniowych – Polska], 2022.

⁽²⁰⁸⁾ Eurostat – Consumption of lightweight plastic carrier bags [Zużycie lekkich plastikowych toreb na zakupy], [link](#).

produktów, opakowań i odpadów opakowaniowych; (ii) etykietowanie i narzędzia cyfrowe; (iii) recykling surowców krytycznych; oraz (iv) środki zaproponowane w ramach zmienionej dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. 723 mln EUR stanowi dodatkowe zapotrzebowanie inwestycyjne niezbędne do uwolnienia potencjału gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce ⁽²⁰⁹⁾.

Przemysł związany z biogospodarką

W ostatnich latach wartość dodana biogospodarki w Polsce znacząco wzrosła (o 7,9 % w latach 2018–2023). Do wzrostu tego w największym stopniu przyczyniły się podsektory żywności i napojów oraz chemikaliów i tworzyw sztucznych pochodzenia biologicznego. Największy wzrost wartości dodanej odnotowano w podsektorze żywności i napojów (średnio 7,9 % w latach 2018–2023) ⁽²¹⁰⁾.

Ogólne zatrudnienie w sektorze biogospodarki nieznacznie spadło. Tendencji tej oparty się jednak podsektory chemikaliów i tworzyw sztucznych pochodzenia biologicznego oraz produktów drzewnych i mebli – w latach 2018–2023 odnotowano w nich wzrost całkowitego zatrudnienia (odpowiednio średnio o 3,9 % i 0,1 %) ⁽²¹¹⁾⁽²¹²⁾.

Wydajność pracy w biogospodarce, mierzona wartością dodaną przypadającą na osobę zatrudnioną, osiągnęła poziom 62,0 % średniej krajowej i wzrosła z poziomu 53,0 % odnotowanego w 2018 r. ⁽²¹³⁾.

⁽²⁰⁹⁾ Komisja Europejska, Przegład wdrażania polityki ochrony środowiska (2025), sprawozdanie krajowe – Polska, [link](#).

⁽²¹⁰⁾ Wspólne Centrum Badawcze, Developments of Economic Growth and Employment in Bioeconomy Sectors across the EU [Zmiany wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w sektorach biogospodarki w UE], [link](#).

⁽²¹¹⁾ Tamże.

⁽²¹²⁾ Podsektory biogospodarki: żywność i napoje; wyroby włókiennicze pochodzenia biologicznego; produkty drzewne i meble; chemikalia i tworzywa sztuczne pochodzenia biologicznego.

⁽²¹³⁾ Wspólne Centrum Badawcze, Developments of Economic Growth and Employment in Bioeconomy Sectors across the EU

Wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój w podsektorach istotnych dla biogospodarki rosną nieco szybciej niż ogólne wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój w Polsce (13,3 % w porównaniu ze średnią na poziomie 11,3 % w latach 2018–2023) ⁽²¹⁴⁾. W Polsce działa kilka parków technologicznych koncentrujących się na rozwoju biogospodarki. Należą do nich m.in. Kutnowski Park Agro-Przemysłowy w województwie łódzkim, Wrocławski Park Technologiczny (koordynator klastra NutriBiomed) w województwie dolnośląskim oraz Łódzki Regionalny Park Naukowo-Technologiczny (koordynator BioNanoPark) w województwie łódzkim. Ponadto Międzynarodowe Centrum Badań Innowacyjnych Biomateriałów (ICRI-BioM) w Łodzi stanowi przykład współpracy między Politechniką Łódzką a Instytutem Maxa Plancka w Moguncji w Niemczech ⁽²¹⁵⁾. Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu (UPWr) jest natomiast wysoce wyspecjalizowaną uczelnią w województwie dolnośląskim posiadającą centrum badawcze zajmujące się zagadnieniami środowiska, agrobiznesu oraz innowacyjnych technologii dla sektora żywności.

Polski Narodowy HUB Biogospodarki opracowuje obecnie oddolny wkład w plan działania na rzecz biogospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce. Prace te mają zapewnić ustrukturyzowaną i praktyczną podstawę przyszłych działań krajowych i będą przedmiotem konsultacji z kluczowymi ministerstwami. Kolejnym krokiem byłoby opracowanie krajowej strategii dotyczącej biogospodarki, w ramach której Narodowy HUB biogospodarki mógłby odgrywać rolę wspierającą. Proces ten wymaga jednak decyzji politycznej i przywództwa ze strony właściwego ministerstwa. Obecne oddolne wysiłki mają zatem na celu stworzenie

[Zmiany wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w sektorach biogospodarki w UE], [link](#).

⁽²¹⁴⁾ Wspólne Centrum Badawcze, Business expenditure in Research and Development (R&D) in the EU bioeconomy [Wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój w biogospodarce UE], [link](#).

⁽²¹⁵⁾ ICRI-BioM – Międzynarodowe Agendy Badawcze, [link](#).

solidnych podstaw i impulsu dla takiego strategicznego procesu.

Przemysł zeroemisyjny

W ciągu ostatnich dwudziestu lat Polska poczyniła postępy w ograniczaniu kluczowych zanieczyszczeń powietrza, choć nadal utrzymują się istotne wyzwania. Od 2005 r. emisje niektórych zanieczyszczeń powietrza w Polsce znacznie spadły, przy jednoczesnym utrzymaniu dynamiki wzrostu PKB ⁽²¹⁶⁾. W 2024 r. poziomy emisji przekraczające wartości dopuszczalne określone w dyrektywie w sprawie jakości powietrza (2008/50/UE) nadal rejestrowano w odniesieniu do NO₂ ⁽²¹⁷⁾ dwóch stref jakości powietrza i PM10 w pięciu strefach jakości powietrza ⁽²¹⁸⁾.

Pomimo postępów Polska nadal ponosi znaczące koszty związane z zanieczyszczeniem powietrza. W odniesieniu do 2023 r. Europejska Agencja Środowiska (EEA) oszacowała, że zanieczyszczenie powietrza wynikające ze stężeń PM_{2,5} przekraczających poziomy określone w wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia dotyczących jakości powietrza odpowiadało za 1 191 utraconych lat życia na 100 000 mieszkańców ⁽²¹⁹⁾.

Niedawne badanie OECD ⁽²²⁰⁾ dotyczące wpływu zanieczyszczenia powietrza na wydajność pracy wskazuje, że poprawa jakości powietrza znacząco przyczyniła się do wzrostu wydajności pracy w Europie

⁽²¹⁶⁾ Komisja Europejska, Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska (2025), sprawozdanie krajowe – Polska, [link](#).

⁽²¹⁷⁾ Strefa Dolnośląska, Aglomeracja Krakowska, Strefa Małopolska, Aglomeracja Górnośląska i Strefa Śląska.

⁽²¹⁸⁾ EEA, Centralna baza danych EIONET, [link](#).

⁽²¹⁹⁾ EEA, 2025, *Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease status, 2025* [Szkody dla zdrowia ludzkiego spowodowane zanieczyszczeniem powietrza w Europie: stan obciążenia chorobami w 2025 r.], [link](#).

⁽²²⁰⁾ Dechezleprêtre, A. i Vienne, V., 2025, The impact of air pollution on labour productivity [Wpływ zanieczyszczenia powietrza na wydajność pracy] (dokument dostępny w języku angielskim), [link](#).

od 2000 r. oraz że może ona również nadal wspierać rozwój gospodarczy w przyszłości. Korzyści te były jednak nierównomiernie rozłożone geograficznie – Polska należy do grupy państw, w których redukcja zanieczyszczenia powietrza była największa, co przelożyło się na jedne z najwyższych korzyści dla wydajności pracy. Szacuje się, że dzięki poprawie jakości powietrza wydajność pracy w Polsce wzrosła od 2000 r. o 4,8 %.

Jednocześnie w ciągu ostatnich dziesięciu lat Polska niezmiennie wymieniana jest wśród pięciu państw członkowskich UE, których instalacje generowały najwyższe koszty zewnętrzne przemysłowych emisji do powietrza. Zgodnie z metodyką wartości statystycznego życia (VSL) w 2021 r. łączny koszt zewnętrzny wszystkich zanieczyszczeń wyniósł w Polsce 50 mld EUR. Wskazuje to na znaczący potencjał korzyści wynikających z dalszego ograniczania emisji, zwłaszcza w regionach przemysłowych i miejskich korytarzach transportowych.

Zanieczyszczenie wód przez przemysł również pozostaje istotnym wyzwaniem. W 2022 r. Polska zajęła trzecie miejsce pod względem emisji metali ciężkich do wody i czwarte miejsce pod względem intensywności emisji, która przekracza średnią unijną wynoszącą 0,86 kg/mld EUR WDB ⁽²²¹⁾. Głównymi źródłami przemysłowych emisji do wód w Polsce są sektor gospodarowania odpadami (ogólny węgiel organiczny, fosfor i metale ciężkie) oraz sektor chemiczny (azot i węglowodory). Zanieczyszczenie azotem wynika jednak również z depozycji atmosferycznej związanej ze spalaniem paliw kopalnych. Zanieczyszczenie wód przez przemysł generuje koszty bezpośrednie i pośrednie szacowane na 19 mln EUR rocznie ⁽²²²⁾, które

nadal nie są w wystarczającym stopniu ponoszone przez zanieczyszczających. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast ograniczenie w Polsce przemysłowych emisji metali ciężkich (kadmu, rtęci, niklu i ołowiu) o 83 % w porównaniu z 2010 r., podczas gdy całkowite emisje węgla organicznego do wody zmniejszyły się o 55 % od 2010 r., jak zgłoszono na podstawie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych ⁽²²³⁾.

Inwestycje w ograniczanie zanieczyszczeń nadal są niewystarczające. Aby osiągnąć cele środowiskowe w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, Polska musiałaby przeznaczać dodatkowo 1,6 mld EUR rocznie (0,24 % PKB) głównie w obszarach poprawy jakości powietrza oraz ograniczania hałasu ⁽²²⁴⁾.

⁽²²¹⁾ Europejska Agencja Środowiska (EEA) – Industrial pollutant releases to water in Europe [Zanieczyszczenia przemysłowe uwalniane do wody w Europie], [link](#).

⁽²²²⁾ Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Środowiska, IEEP, *Green taxation and other economic instruments – Internalising environmental costs to make the polluter pay* [Zielone opodatkowanie i inne instrumenty ekonomiczne – internalizacja kosztów środowiskowych w celu zapewnienia stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”] (s. 35, tabela 5), 2021, [link](#).

⁽²²³⁾ EEA, Water pollutant releases changes from 2010 to 2022 for the EU Member States [Zmiany w zakresie uwalniania zanieczyszczeń do wody w latach 2010–2022 w odniesieniu do państw członkowskich UE], 2024, [link](#).

⁽²²⁴⁾ Komisja Europejska, Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska (2025), sprawozdanie krajowe – Polska, [link](#).

Tabela A8.1: Kluczowe wskaźniki dotyczące czystego przemysłu i łagodzenia zmiany klimatu: Polska

Climate mitigation		Poland							Trend	EU	
Industry decarbonisation	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024		2018	2023	
GHG emissions intensity of manufacturing production, g/t ⁽¹⁾	648	599	603	614	507	0	-	↘	330	-	
Share of energy-related emissions in industrial GHG emissions ⁽²⁾	55.8	55.8	54.5	55.5	54.3	57.4	-	↗	55.5	57.9	
Energy-related GHG emissions intensity of manufacturing and construction, g/t ⁽³⁾	377.9	349.9	343.4	355.4	290.7	262.2	-	↘	203.9	163.0	
Share of electricity and renewables in final energy consumption in manufacturing, % ⁽⁴⁾	39.8	40.5	41.6	39.1	40.6	37.7	42.3	↗	42.8	43.9	
Energy intensity of manufacturing, GWh/t ⁽⁵⁾	2.13	2.02	2.07	2.12	1.74	1.50	1.59	↘	1.27	1.05	
Share of energy-intensive industries in manufacturing production, % in GVA ⁽⁶⁾	16.86	16.20	16.39	17.74	17.39	-	-		-	-	
GHG emissions intensity of production in sector [...], g/t ⁽⁷⁾											
- paper and paper products (NACE C17)	791	825	725	684	613	549	-	↘	722	619	
- chemicals and chemical products (NACE C20)	3 549	3 418	3 366	3 744	3 223	2 709	-	↘	-	-	
- other non-metallic mineral products (NACE C23)	3 574	3 823	3 787	3 867	3 596	3 834	-	↘	2 495	2 352	
- basic metals (NACE C24)	4 696	4 193	3 905	4 156	4 084	3 371	-	↘	2 842	3 099	
Reduction of effort sharing emissions	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024		2018	2023	
GHG emission reductions relative to base year, %				7.5	2.0	1.7	-5.0				
- domestic road transport	80.2	83.0	74.9	89.2	91.8	89.4	81.9	↗	-1.4	-5.6	
- buildings	-2.6	-12.7	-11.2	-8.8	-20.5	-21.0	-27.8	↘	-20.3	-33.5	
Effort sharing: GHG emissions, Mt; target, gap, %	1925		2069	196.4	195.7	182.9		Target	WEM	WAM	
								-17.7%	-14.3%	-18.2%	
Sustainable road transport	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2018	2021	
New zero-emission vehicles, electricity motor, % ⁽⁸⁾	0.13	0.26	0.85	1.57	2.88	3.58	2.99		1.03	8.96	
Number of publicly accessible AC/DC charging points ⁽⁹⁾	-	-	1586	2510	3449	6091	9555	14521	446956	n/a	
Share of electrified railways, % of total ⁽¹⁰⁾	61.77	61.89	62.49	62.74	62.71	62.46	62.25		55.47	56.49	
Sustainable industry		Poland							Trend	EU-27	
Circular economy transition	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024		2018	latest data	
Material footprint, tonnes per person	17.2	16.2	16.2	16.7	16.3	15.3	15.0	↘	14.8	13.7	
Circular material use rate, %	10.5	9.2	7.4	7.0	6.7	7.8	7.7	↗	11.6	12.2	
Resource productivity, €/kg	0.7	0.8	0.8	0.9	1.0	1.2	1.4	↗	2.1	3.0	
Employees in circular economy	2.5	2.5	2.5	2.5	2.3	2.3	-		2.1	2.0	
Patents in circular economy	28.71	23.8	29.4	14.5					12.3	12.0	
Recycling rate	34.3	34.1	38.7	40.3	40.9	27.6	31.1		46.40	48.1	
Plastic recycling	36%	32%	-	-	-	46%	-		41%	42%	
Construction and demolition waste (CDW) recovery	84	-	74						88	89	
Bioeconomy industry	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	CAGR 2018-2023	2018	2023	
Value added, million EUR	34 828	37 014	38 412	39 619	49 439	55 067	-	7.9%	642 438	863 436	
Employment, total number of people employed	2 436 669	2 309 028	2 362 136	2 393 910	2 378 938	2 291 714	-	-1.0%	17 649 040	17 085 642	
Productivity											
Value added per worker, thousand EUR	14.3	16.0	16.3	16.6	20.8	24.0	-	9.0%	36.4	50.5	
Value added per worker, % of national average	53.0	56.8	58.3	56.4	61.7	62.0	-	-	62.2	70.7	
R&D business expenditure											
Total bioeconomy (biomass producing and converting sectors)	313	417	370	435	500	664	-	13.3%	15 672	23 335	
Total R&D business expenditure	3 978	4 428	4 582	5 207	6 286	7 549	-	11.3%	196 587	259 525	
Zero pollution industry	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024		2018	2021	
Damage cost for industrial pollution	53.1	44.9	34.2	50.0	-	-	-		414.9	352.7	
Water industrial pollutants releases											
	QI, H ₂ N, Pb		nitrogen		TOC		Phosphorus				
	2021	change (2010)	2021	change (2010)	2021	change (2010)	2021	change (2010)			
	10 911	-83%	9 855 200	-55%	-	-37%	424 080	-36%	2268.0	Poor (%) 54%	
Water chemical status		Good	1 050	Good (%)	0.2		Poor				

Źródła i uwagi: Dekarbonizacja przemysłu: wszystkie dane pochodzą z Eurostatu; dane we wspólnym formacie sprawozdawczym UNFCCC pochodzą od Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) i zostały udostępnione ponownie przez Eurostat. 1) Uwzględnione sektory: wszystkie działy sekcji C – Przetwórstwo przemysłowe – statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej NACE Rev. 2, z wyjątkiem działu C19 (Wytwarzanie i przetwarzanie koksu i produktów rafinacji ropy naftowej). 2) Emisje gazów cieplarnianych zgodnie z następującymi kategoriami wspólnych ram sprawozdawczości UNFCCC: 1.A.2 – spalanie paliw w przemyśle wytwórczym i budownictwie (które zasadniczo odpowiadają sekcjom NACE: C – „Przetwórstwo przemysłowe” i E – „Budownictwo”, z wyłączeniem działu C19) oraz CRF2 – procesy przemysłowe i wykorzystanie produktów. Dane liczbowe przedstawiają emisje w kategorii 1.A.2 jako udział w sumie emisji CRF1.A.2. i CRF2. 3) Uwzględnione sektory: CRF 1.A.2 jak opisano powyżej. Dane dotyczące wartości dodanej brutto (WDB) w mianowniku zostały dostosowane do zakresu sektorowego, w cenach z 2020 r. 4) Uwzględnione sektory: sekcja C NACE z wyłączeniem działu C19. 5) Licznik: działy NACE C17, 20, 23, 24; mianownik: sekcja C NACE z wyłączeniem działu C19 (zob. powyżej). 6) WDB (mianownik) w cenach z 2020 r. **Redukcja emisji objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym:** Źródło danych: Europejska Agencja Środowiska, [przeglądarka danych dotyczących gazów cieplarnianych](#); Komisja Europejska, [Climate Action Progress Report](#), 2025 [Sprawozdanie z postępu prac na temat działań UE w dziedzinie klimatu]. Szczegółowe informacje można znaleźć w przypisie w sekcji „Redukcja emisji objętych wspólnym wysiłkiem redukcyjnym”. **Zrównoważony transport drogowy:** 7) źródło: [Eurostat](#); 8) źródło: [Europejskie Obserwatorium Paliw Alternatywnych](#); 9) źródło: [Eurostat](#). W przypadku wszystkich wskaźników łagodzenia zmiany klimatu strzałki tendencji porównują najnowsze dostępne dane (rok t) z danymi sprzed czterech lat (t-4). **Zrównoważony przemysł:** Wartość dodana biogospodarki, zatrudnienie i wydajność: Wspólne Centrum Badawcze, [Developments of Economic Growth and Employment in Bioeconomy Sectors across the EU](#) [Zmiany wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w sektorach biogospodarki w UE]. Wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój w dziedzinie biogospodarki: Wspólne Centrum Badawcze, [Business expenditure in Research and Development \(R&D\) in the EU bioeconomy](#) [Wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój w biogospodarce UE]. Koszty szkód związanych z zanieczyszczeniami przemysłowymi: Europejska Agencja Środowiska, [The costs to health and the environment from industrial air pollution in Europe](#) [Koszty dla zdrowia i środowiska wynikające z przemysłowego zanieczyszczenia powietrza w Europie],

2024. Zrzuty zanieczyszczeń do wody z przemysłu: Europejska Agencja Środowiska, [Industrial releases of pollutants to water and economic activity in the EU-27](#) [Zrzuty zanieczyszczeń do wody z przemysłu i działalność gospodarcza w UE-27], 2024. Stan chemiczny wód: WISE, [Surface water bodies: Chemical status](#) [Jednolite części wód powierzchniowych, stan chemiczny], 2024 oraz WISE, [Groundwater bodies: Chemical status](#) [Jednolite części wód podziemnych, stan chemiczny], 2024. Inne wskaźniki: Eurostat. W przypadku wszystkich wskaźników gospodarki o obiegu zamkniętym strzałki tendencji porównują najnowsze dostępne dane (rok t) z danymi sprzed dwóch lat (t-2).

W tym załączniku przedstawiono dotychczasowe postępy i bieżące wyzwania w sferze zwiększenia przystępności cenowej energii, a jednocześnie przyspieszenia przejścia na neutralność emisyjną. Zawarto w nim również informacje o stopniu wdrożenia wcześniejszych zaleceń krajowych w obszarze energii.

W zaleceniu krajowym z 2025 r. w odniesieniu do kwestii energii wskazano, że Polska powinna podjąć następujące działania: promować wyważone sygnały cen energii elektrycznej, które sprzyjają inwestowaniu w wytwarzanie czystej energii elektrycznej, przez dostosowywanie podatków i opłat za energię elektryczną dla gospodarstw domowych i przemysłu w stosunku do podatków i opłat dotyczących paliw kopalnych; promować i zwiększać przepustowość i elastyczność sieci elektroenergetycznych oraz transgraniczny handel energią elektryczną, przy jednoczesnym stosowaniu ograniczeń rynkowych wyłącznie do przypadków uzasadnionych przepisami UE; przyspieszyć stopniowe wycofywanie węgla w sektorze ciepłowniczym przez wprowadzenie efektywnych energetycznie systemów zdekarbonizowanych wykorzystujących energię odnawialną; oraz stopniowo znosić dopłaty do paliw kopalnych, zwłaszcza w odniesieniu do górnictwa węgla kamiennego.

Dekarbonizacja polskiej energetyki postępuje, ale nadal istnieją wyzwania. Pomimo postępów w rozwoju instalacji energii słonecznej fotowoltaicznej polski system energetyczny pozostaje w dużym stopniu oparty na paliwach kopalnych. Również system ciepłowniczy nadal pozostaje w znacznym stopniu uzależniony od wykorzystania węgla. Wąskie gardła w infrastrukturze sieciowej utrudniają dalszy wzrost udziału odnawialnych źródeł energii. Coraz częściej występuje również zjawisko ograniczania produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Jednym ze sposobów ograniczania przeciążeń sieci przy jednoczesnym wspieraniu dekarbonizacji pozostaje dalsza integracja sektorów energii elektrycznej i ciepła. Technologie przekształcania energii elektrycznej w ciepło

(takie jak pompy ciepła i kotły elektrodowe) stosowane w systemach ciepłowniczych mogą funkcjonować w sposób efektywny kosztowo w okresach wysokiej produkcji energii z odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz spadających cen energii elektrycznej, choć w Polsce funkcjonuje jedynie kilka projektów demonstracyjnych w tym obszarze. Rozwój dodatkowych mocy wspierany jest za pomocą instrumentów wynagradzających elastyczność oraz obniżających opłaty sieciowe. Dotychczas znaczące inwestycje w elastyczność sieci nieopartą na paliwach kopalnych oraz we wzmacnianie sieci wewnętrznych nie przyniosły jeszcze rezultatów przy rosnącej skali ograniczania produkcji energii z OZE. Polski przemysł ponosi jedne z najwyższych kosztów energii elektrycznej w UE. Elektryfikacja postępuje powoli, częściowo ze względu na niekorzystny stosunek cen energii elektrycznej do gazu, spotęgowany wysokim opodatkowaniem energii elektrycznej w porównaniu z gazem. Zarówno konsumenci przemysłowi, jak i gospodarstwa domowe płacą za energię elektryczną niemal trzykrotnie więcej niż za gaz. Polska pozostaje jedynym państwem członkowskim UE, które nie przedłożyło zaktualizowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu.

Ceny i koszty energii

Chociaż dzięki działaniom rządu rachunki gospodarstw domowych za energię w ostatnich latach utrzymują się poniżej średniej unijnej, konsumenci przemysłowi w Polsce nadal płacą ceny przekraczające średni poziom w UE. Nieproporcjonalnie przesunięte obciążenie podatkowe energii elektrycznej w Polsce ogranicza jej przystępność cenową oraz zaburza sygnały cenowe sprzyjające elektryfikacji. W pierwszej połowie 2025 r. ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych w Polsce utrzymywały się na poziomie niższym od średniej unijnej i wynosiły 0,2559 EUR/kWh, co w dużej mierze ⁽²²⁵⁾ było efektem

⁽²²⁵⁾ Tę samą tendencję można zaobserwować w przypadku cen gazu dla gospodarstw domowych, gdzie szacowane



funkcjonowania mechanizmu ceny maksymalnej wprowadzonego w 2023 r. Mechanizm ten przestał obowiązywać na początku 2026 r. Chociaż detaliczne ceny energii dla konsumentów przemysłowych (172 EUR/MWh) nieznacznie spadły w pierwszej połowie 2025 r., pozostają powyżej średniej unijnej (164 EUR/MWh). O ile 40 % ceny energii elektrycznej dla przemysłu stanowi koszt hurtowy, o tyle koszty sieciowe, koszt emisji dwutlenku węgla oraz podatki odpowiadają odpowiednio za 19 %, 24 % i 17 % rachunku za energię elektryczną.

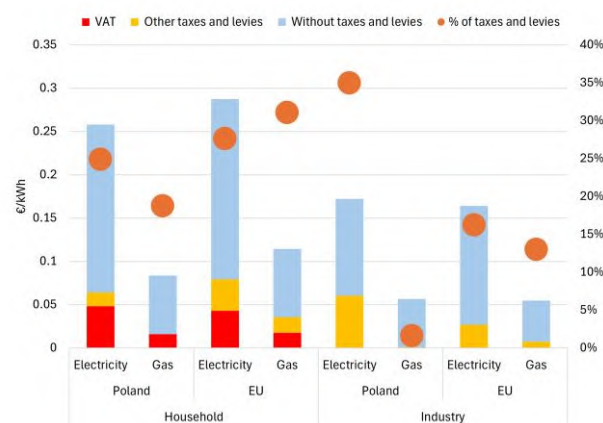
Końcowe ceny energii w Polsce są nieźrównoważone, głównie z powodu nieproporcjonalnie rozłożonego opodatkowania energii elektrycznej. Dla dużych przedsiębiorstw energia elektryczna była w pierwszej połowie 2025 r. 3,1 raza droższa niż gaz (wzrost z 2,9 raza w drugiej połowie 2024 r.), przede wszystkim ze względu na strukturę podatków. W przypadku konsumentów niebędących gospodarstwami domowymi podatki i opłaty stanowią średnio 35 % rachunków za energię elektryczną, ale tylko 2 % rachunków za gaz. Po wyłączeniu podatków i opłat stosunek cen energii elektrycznej do gazu spadłby do 2. Podobny – choć mniej wyraźny – efekt widoczny jest w przypadku gospodarstw domowych, gdzie po wyłączeniu podatków relacja ta spada z 3,1 do 2,8 ⁽²²⁶⁾. Należy jednak zaznaczyć, że

wartości z października utrzymywały się poniżej średniej unijnej. Źródło: [wskaźnik cen energii dla gospodarstw domowych](#).

⁽²²⁶⁾ Analiza na podstawie danych Eurostatu dotyczących konsumentów przemysłowych (pierwsza połowa 2025 r.). Z uwagi na fakt, że Polska nie przekazała Eurostatowi danych dotyczących cen gazu dla gospodarstw domowych, w odniesieniu do konsumentów będących gospodarstwami domowymi wykorzystano zamiast tego dane VaasaETT (przyjmując szacunki z października 2025 r. jako wskaźnik zastępczy dla pierwszego półrocza 2025 r.). W odniesieniu do konsumentów będących gospodarstwami domowymi wykorzystano alternatywne źródło danych, ponieważ Polska nie udostępniła Eurostatowi danych dotyczących cen gazu dla gospodarstw domowych. Dane pochodzą z bazy danych VaasaETT, która gromadzi informacje na temat cen w stolicach i dużych miastach w całej UE. W przypadku konsumentów niebędących gospodarstwami domowymi zakresy zużycia to ID dla energii elektrycznej i I4 dla gazu. Termin „konsumentów niebędących gospodarstwami domowymi” odnosi się do dużych

ustawa o podatku akcyzowym przewiduje możliwość częściowego zwolnienia wybranych zakładów energochłonnych z akcyzy w odniesieniu do zużywanej energii elektrycznej.

Wykres A9.1: Ceny energii elektrycznej i gazu dla konsumentów będących i niebędących gospodarstwami domowymi, pierwsza połowa 2025 r.



(i) W przypadku konsumentów będących gospodarstwami domowymi zakresy zużycia to DC dla energii elektrycznej i D2 dla gazu.

(ii) W przypadku konsumentów niebędących gospodarstwami domowymi zakresy zużycia to ID dla energii elektrycznej i I4 dla gazu. W przypadku tego rodzaju konsumentów nie wskazuje się VAT i opłat podlegających odliczeniu, ponieważ przedsiębiorstwa mają zwykle możliwość ich rozliczenia w ramach działalności gospodarczej. Dotyczy to również wartości „% podatków i opłat”, którą w przypadku konsumentów niebędących gospodarstwami domowymi podaje się z wyłączeniem VAT i opłat podlegających odliczeniu.

(iii) Wartość „bez podatków i opłat” wskazuje cenę detaliczną z wyłączeniem wszystkich podatków i opłat. Wartość ta zawsze obejmuje składniki kosztów energii/dostaw i sieci, które nie są zdezagregowane w półrocznym zbiorze danych Eurostatu dotyczących cen.

Źródło: Eurostat.

Połączenie zależności od kosztownych paliw kopalnych w produkcji energii elektrycznej oraz braku elastyczności niezwiązanej z paliwami kopalnymi i połączeń międzysystemowych spowodowało, że średnie

konsumentów, a wartość ta pozwala uzyskać wgląd w konkurencyjność na arenie międzynarodowej. (Cena użyta do obliczenia nie obejmuje VAT ani innych podlegających zwrotowi podatków, opłat i należności, ponieważ konsumenci niebędący gospodarstwami domowymi są zazwyczaj w stanie odzyskać VAT i niektóre inne podatki).

pozostaje również brak długoterminowych planów budowy nowych połączeń wzajemnych. Obecnie jedynym transgranicznym projektem elektroenergetycznym będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania jest połączenie Harmony z Litwą. W przeszłości w projekcie wystąpiły pewne opóźnienia ze względu na zmianę koncepcji, ale obecnie jest on w trakcie realizacji i ma zostać oddany do użytku w 2030 r. Równolegle podejmowane są dodatkowe działania na rzecz zwiększenia zdolności przesyłowych do Ukrainy przez modernizację istniejących linii.

Mimo pewnych postępów w 2024 r. dostępne szacunki wskazują, że Polska nie osiągnęła jeszcze odpowiedniego poziomu technicznych transgranicznych zdolności przesyłowych po otrzymaniu zalecenia krajowego z 2025 r. nakazującego „zwiększenie transgranicznego handlu energią elektryczną oraz stosowanie ograniczeń wyłącznie do przypadków uzasadnionych zasadami unijnego rynku energii, zwłaszcza w przypadkach ograniczeń w zakresie przydzielania zdolności krajowych”⁽²³⁰⁾. Państwa członkowskie mają zapewnić dostępność do obrotu co najmniej 70 % technicznych transgranicznych zdolności przesyłowych. Polska zadeklarowała ograniczenia alokacji redukujące łączną wymianę do i z polskiego obszaru rynkowego i korzysta z odstępstwa przyznanego ze względu na nadmierny przepływ kołowy z sąsiednich państw członkowskich. W czerwcu 2024 r. w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności polski operator systemu przesyłowego wdrożył znaczącą reformę rynku bilansującego, która ma wyeliminować ograniczenia alokacji. Mimo to zależność operatora systemu przesyłowego od redysponowania pokazuje, że osiągnięcie długoterminowego celu polegającego na pełnym usunięciu ograniczeń transgranicznych nadal jest w dużym stopniu uzależnione od dalszego wzmocnienia sieci.

Planowane inwestycje w sieć koncentrują się bardziej na usuwaniu ograniczeń wewnętrznych, zgodnie z zaleceniem krajowym z 2025 r., aby „zwiększyć

przepustowość sieci”. W krajowym planie rozwoju sieci przesyłowej z 2025 r., obowiązującym do 2034 r., przewidziano inwestycje w modernizację sieci przesyłowych w wysokości 64 mld PLN, co stanowi wartość znacznie wyższą od tej przewidzianej w poprzednim planie. Ponadto polski operator systemu przesyłowego zaczął już dokonywać inwestycji, które umożliwią pozyskiwanie energii z morskich farm wiatrowych i z elektrowni jądrowej, która ma zostać wybudowana w przyszłości. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) zapewnia znaczne wsparcie na budowę lub modernizację sieci dystrybucyjnych.

Chociaż podjęto pewne działania w odpowiedzi na zalecenie krajowe z 2025 r. nakazujące „zwiększyć elastyczność”, elastyczność niezwiązana z paliwami kopalnymi, obejmująca magazynowanie energii i odpowiedź odbioru, nadal nie jest wykorzystana w wystarczający sposób. Rozwiązania dotyczące reakcji strony popytowej, obejmujące np. niezależnych agregatorów, napotykają bariery dostępu do rynku. Chociaż reakcja strony popytowej może uczestniczyć w rynku zdolności wytwórczych i w latach 2021–2028 podmioty oferujące tę usługę uzyskały kontrakty na 4–8 % całkowitych przyznaných zdolności, dostęp do hurtowych rynków energii nie jest dla niej obecnie dozwolony. Dostęp do rynku bilansującego jest możliwy, ale nadal istnieją bariery, takie jak długi okres kwalifikacji wstępnej lub wysoka minimalna wielkość oferty. Polski rynek zdolności wytwórczych udzielił również zamówień na aktywa zapewniające elastyczność niezwiązaną z paliwami kopalnymi, takie jak magazynowanie energii w bateriach lub w elektrowniach szczytowo-pompowych (odpowiednio 2 GW i 1,15 GW na 2028 r.). Obecnie Polska dysponuje zainstalowanymi zdolnościami magazynowania energii o mocy 2 GW, a zaplanowano już dalsze 2,7 GW. Plan odbudowy i zwiększania odporności obejmuje inwestycje w systemy magazynowania energii oraz instalację magazynowania energii elektrowni szczytowo-pompowej. Niedawna nowelizacja Prawa budowlanego wprowadziła korzystniejsze warunki dla rozwoju małoskalowych magazynów energii, znosząc

⁽²³⁰⁾ [Sprawozdanie monitorujące za 2025 r.](#), ACER.

wymóg uzyskania pozwolenia na budowę dla magazynów energii o pojemności do 30 kWh.

W ciągu ostatnich kilku lat w Polsce zaobserwowano rosnący poziom ograniczania produkcji energii z OZE oraz przypadków ujemnych cen energii elektrycznej. Zjawisko to nabrało większego znaczenia ze względu na brak elastyczności niezwiązanej z paliwami kopalnymi oraz wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w koszyku energetycznym, co prowadzi do okresowych nadwyżek energii przy sprzyjających warunkach pogodowych. Duży park elektrowni węglowych w Polsce wykazuje ograniczoną elastyczność operacyjną i trudności w dostosowaniu produkcji do zmiennego poziomu produkcji z odnawialnych źródeł energii. Ujemne ceny wystąpiły 53 razy w 2024 r., co daje łącznie 197 godzin. W okresie od stycznia do czerwca 2025 r. Polska miała więcej godzin ujemnych cen energii elektrycznej niż w całym 2024 r. Wzrost w ujęciu rok do roku wyniósł 50 %. Jeżeli chodzi o ograniczanie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, ilość energii ze źródeł odnawialnych redysponowanej w okresie od czerwca do września 2025 r. była niemal dwukrotnie większa niż latem 2024 r. i osiągnęła prawie 500 GWh, przy czym 75 % całkowitej ilości energii pochodziło z instalacji fotowoltaicznych. Mimo że w 2023 r. Polska zmieniła Prawo energetyczne, wprowadzając wymóg rekompensaty dla wytwórców dotkniętych redysponowaniem, procedura obliczania sprawiedliwych płatności nadal jest niejasna.

Odnotowuje się stałe postępy we wzmacnianiu pozycji konsumentów. Aby skorzystać z sygnałów cenowych, od sierpnia 2024 r. klienci mają prawo do zawierania umów z ceną dynamiczną z każdym dostawcą obsługującym ponad 200 000 klientów. Zwiększyło to częstotliwość zmian dostawców przez gospodarstwa domowe o jedną piątą od 2023 r. (choć na poziomie 0,4 % jest on nadal bardzo niski) ⁽²³¹⁾, przy czym

⁽²³¹⁾ Wszystkie dane dotyczące wzmacniania pozycji konsumentów pochodzą ze sprawozdania ACER z monitorowania rynku z 2025 r. oraz od ACER. [Arkusze krajowe dotyczące energii elektrycznej – sprawozdanie z monitorowania z 2025 r.](#), lipiec 2025 r.

zdecydowana większość gospodarstw domowych nadal korzysta z taryf regulowanych (63 %) lub umów w cenach stałych (26 %) nieobejmujących zachęt do elastyczności. Do końca 2025 r. około 50 % ⁽²³²⁾ polskich gospodarstw domowych miało dostęp do inteligentnych liczników, co oznacza znaczny postęp w porównaniu z 2023 r., ale wynik ten nadal jest niższy od średniej unijnej wynoszącej 63 % oraz celu na 2030 r. wynoszącego 80 %. Przyspieszone wprowadzanie inteligentnych liczników mogłoby dodatkowo usprawnić zarządzanie popytem poza godzinami szczytu. Rośnie liczba konsumentów aktywnie uczestniczących w rynku energii elektrycznej jako prosumenci (9 % gospodarstw domowych w Polsce, co stanowi wzrost o 14 % w porównaniu z 2023 r.). Rozwój spółdzielni energetycznych szybko przyspiesza: według stanu na luty 2026 r. zarejestrowanych było ponad 600 spółdzielni energetycznych, o łącznej mocy wynoszącej niemal ⁽²³³⁾ MW, dla porównania – w lutym 2025 r. zarejestrowanych było około 60 społeczności energetycznych. Tendencję tę wspiera Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w ramach którego zainwestowano w utworzenie 20 społeczności energetycznych. Współdzielenie energii między wieloma konsumentami w czasie zbliżonym do rzeczywistego nie jest jednak jeszcze możliwe. Zamykanie rynków detalicznych przed nowymi uczestnikami ogranicza elastyczność i może zwiększać skalę nowych inwestycji sieciowych, a tym samym koszty ponoszone przez konsumentów.

W 2024 r. energia elektryczna stanowiła 17,4 % zużycia energii końcowej w Polsce, co jest wynikiem poniżej średniej unijnej wynoszącej 23,4 %, a w ostatnim dziesięcioleciu udział ten pozostawał w dużej mierze na stałym poziomie ⁽²³⁴⁾, częściowo ze względu na

⁽²³²⁾ [Tygodnik Gospodarczy 8/2026, 27 lutego 2026 r. – Polski Instytut Ekonomiczny.](#)

⁽²³³⁾ <https://www.gov.pl/web/kowr/wykaz-spoldzielni-energetycznych>.

⁽²³⁴⁾ Skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (CAGR) wynoszący -0,43 % w latach 2015–2024 oraz minimalny/maksymalny udział wynoszący odpowiednio 16,5 % i 18,1 % (źródło: Eurostat).

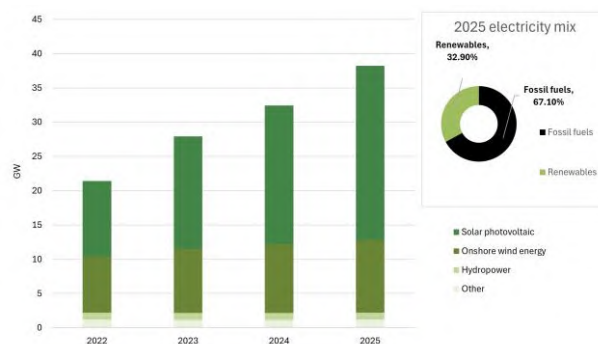
niezwykle niekorzystny stosunek cen energii elektrycznej do gazu. Konieczne są dalsze postępy w zakresie elektryfikacji we wszystkich sektorach, dzięki którym możliwa będzie efektywna kosztowo dekarbonizacja gospodarki i zapewnienie konsumentom korzyści w postaci przystępnej cenowo produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Jeżeli chodzi o gospodarstwa domowe, energia elektryczna odpowiada za 14,2 % zużycia energii końcowej, natomiast w przypadku przemysłu – za 31,6 % (zob. również załącznik 8). W przypadku sektora transportowego udział ten pozostaje znikomy i wynosi 1,4 %.

Odnawialne źródła energii i umowy długoterminowe

Polska podjęła pewne działania w odpowiedzi na zalecenie krajowe z 2025 r. dotyczące „przechodzenia na systemy zdekarbonizowane wykorzystujące energię odnawialną”. W grudniu 2025 r. po raz pierwszy w historii udział odnawialnych źródeł energii w mocy zainstalowanej w Polsce przekroczył 50 %. Energia wodna stanowiła 1,6 % koszyka energii elektrycznej, biomasa – 4,6 %, energia wiatrowa – 14,5 % a energia słoneczna – 12,6 %. Udział energii słonecznej nadal się zwiększał, choć proces ten postępował wolniej. W 2025 r. łączna zainstalowana moc wytwórcza OZE wzrosła do poziomu powyżej 38 GW (+4,2 GW w porównaniu z 2024 r.). Chociaż łączna zainstalowana moc wytwórcza energii słonecznej wzrosła powyżej 25,4 GW (+17 % w porównaniu z 2024 r.), potencjał energii wiatrowej w Polsce pozostaje w dużej mierze niewykorzystany: w 2025 r. łączna zainstalowana moc wytwórcza lądowej energii wiatrowej wzrosła minimalnie, osiągając 10,6 GW (+450 MW w porównaniu z 2024 r.). Polska przedstawiła jasny obraz aukcji morskiej energii wiatrowej na nadchodzące lata na unijnej platformie ds. rozwoju odnawialnych źródeł energii, przy czym na lata 2025, 2027 i 2029 przewiduje się wolumen mocy 4 GW. Polska zobowiązała się również do zwiększenia produkcji lądowej energii wiatrowej, aczkolwiek w stosunkowo

niewielkich ilościach. W 2025 r. odnawialne źródła energii stanowiły 32,7 % koszyka energii elektrycznej, co oznacza stały poziom w porównaniu z 2024 ⁽²³⁵⁾ przy ogólnym udziale OZE w UE wynoszącym 47 %.

Wykres A9.3: Zainstalowana moc wytwórcza energii odnawialnej w Polsce a udział w koszyku energetycznym.



Koszyk energii elektrycznej jest podawany jako produkcja energii elektrycznej netto (produkcja energii elektrycznej brutto minus zużycie usług pomocniczych elektrowni). Energia elektryczna wytwarzana w elektrowniach szczytowo-pompowych jest wyłączona z całkowitej produkcji energii elektrycznej netto, ponieważ wcześniej była liczona jako energia elektryczna wytwarzana z innego źródła. „Inne” źródło obejmuje odpady komunalne odnawialne, biopaliwa stałe, biopaliwa ciekłe i biogaz.

Źródło: IRENA, Eurostat

Polska poczyniła pewne postępy w kierunku przyspieszenia wydawania pozwoleń, choć nadal utrzymują się pewne wyzwania. Wyzwania te wymagają podjęcia działań na rzecz poprawy koordynacji wewnętrznej, cyfryzacji procedur i ułatwienia warunków przyłączenia do sieci. Wśród postępów można wymienić reformy RRF dotyczące współdzielenia przyłączy i skoordynowany rozwój sieci, a także wyszukiwanie i planowanie lokalizacji projektów. Podjęto szereg istotnych inicjatyw, takich jak określenie niezbędnych priorytetowych inwestycji w rozbudowę sieci oraz nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W szczególności w listopadzie 2025 r. przyjęto ustawę określającą podstawy wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju instalacji odnawialnego źródła energii, która jest jednym z założeń planu odbudowy i zwiększania odporności (KPO).

⁽²³⁵⁾ Eurostat ([nrg_cb_pem](#)).

Reforma zakładająca zmniejszenie minimalnej odległości instalacji lądowej energii wiatrowej od budynków (z 700 m do 500 m) nie została jednak przyjęta w związku z zawetowaniem jej przez Prezydenta. Reforma ta znacząco zwiększyłaby obszar dostępny dla energetyki wiatrowej. Nadal nie istnieje natomiast jednolita procedura dotycząca pojedynczego punktu kontaktowego i brak jest przepisów regulujących rozbudowę źródła energii wiatrowej. Ponadto, aby sprostać przewidywanemu wzrostowi liczby procedur udzielania pozwolenia, konieczne będzie zwiększenie liczby pracowników. Istnieje zatem możliwość dalszej poprawy mającej na celu skrócenie procedury udzielania pozwoleń na OZE, w szczególności biorąc pod uwagę wytyczne dotyczące przyspieszenia tych procedur.

Jeżeli chodzi o umowy zakupu energii elektrycznej (PPA), Polska jest jednym z pięciu państw UE – plasując się na trzecim miejscu – których zakontraktowany w 2025 r. wolumen wyniósł 1,5 GW. W porównaniu z rokiem poprzednim oznacza to nieznaczny wzrost zakontraktowanej mocy (z 0,7 GW), który można przypisać PPA dotyczącym energii słonecznej.

Postęp ten należy interpretować w świetle faktu, że w koszyku energetycznym Polski nadal dominują paliwa kopalne, z których uzyskuje się 85 % całkowitej dostępnej energii. Polska pozostaje najbardziej uzależnionym od węgla państwem w UE: choć udział węgla nadal spada, zmniejszając się o ponad siedem punktów procentowych – z 40,2 % w 2020 r. do 32,7 % w 2024 r. – udział OZE nadal wynosi 15 % ⁽²³⁶⁾.

Chociaż w Polsce nie działają obecnie żadne reaktory jądrowe, kraj intensywnie pracuje nad uruchomieniem programu jądrowego. Polska rozważa budowę dwóch wielkoskalowych elektrowni jądrowych o łącznej mocy 6–9 GWe. Po zatwierdzeniu przez Komisję w grudniu 2025 r. wsparcia publicznego w wysokości 60,2 mld PLN do 2036 r. planuje się uruchomienie

pierwszego reaktora w lokalizacji Lubiatowo-Kopalino, drugi i trzeci blok zostaną wdrożone odpowiednio w 2037 i 2038 r., po czym mają powstać kolejne reaktory. Oczekuje się, że do 2040 r. łączna moc zainstalowana elektrowni jądrowych osiągnie 7,4 GWe. Aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw paliwa jądrowego, Polska planuje zawrzeć długoterminowe umowy dostaw z wiarygodnymi dostawcami. Polskie podmioty realizują ambitny program wdrażania małych reaktorów modułowych (SMR) w wielu lokalizacjach, co wymaga znacznego kapitału oraz ram ograniczania ryzyka. Dotrzymanie terminów będzie zależało od usprawnienia procedur administracyjnych, wspierania współpracy między krajowymi dostawcami a międzynarodowymi inwestorami oraz wzmacniania zasobów kadrowych i zaangażowania zainteresowanych stron.

Efektywność energetyczna

Polska poczyniła niewystarczające postępy w zakresie efektywności energetycznej. W 2024 r. zużycie energii końcowej wynosiło tyle samo co w 2023 r., 69,8 Mtoe, stabilizując się po okresie spadkowym obserwowanym od 2019 r. W przemyśle zużycie energii końcowej nieznacznie wzrosło w porównaniu z 2023 r., częściowo odwracając pozytywną tendencję spadkową obserwowaną od 2019 r. (-11,9 %). W sektorach mieszkaniowym i usługowym zużycie energii końcowej zmniejszyło się (odpowiednio o 8,5 % i 3,4 % od 2019 r.). W sektorze transportu wzrosło ono od 2019 r. (o 7,9 %).

Krajowe ramy finansowania efektywności energetycznej w Polsce są zdominowane przez bezzwrotne systemy finansowania, przede wszystkim dotacje, ale obejmują również systemy mieszane, w szczególności przez rynek białych certyfikatów oraz, w mniejszym zakresie, instrumenty finansowe. Polska jest w trakcie tworzenia krajowego centrum w ramach europejskiej koalicji na rzecz finansowania efektywności energetycznej, której celem jest wspieranie współpracy z instytucjami finansowymi oraz uruchamianie inwestycji prywatnych.

⁽²³⁶⁾ Zużycie krajowe brutto ([Eurostat](#)).

Obserwowany spadek zużycia energii końcowej w budynkach mieszkalnych wynika przede wszystkim z poprawy efektywności energetycznej⁽²³⁷⁾, co wskazuje na postępy we wdrażaniu długoterminowej strategii renowacji z 2020 r. Realizowane są skuteczne programy, takie jak program Czyste Powietrze, który jest kluczowym instrumentem na rzecz przyspieszenia wymiany źródeł ciepła opartych na węglu oraz poprawy efektywności energetycznej w gospodarstwach domowych. 31 marca 2025 r. wprowadzono istotne usprawnienia, w tym obowiązkowe audyty energetyczne oraz weryfikację charakterystyki energetycznej budynku przed renowacją i po jej zakończeniu. Funkcjonujący od 1999 r. program TERMO, będący podstawową inicjatywą wspierającą termomodernizację i efektywność energetyczną w budynkach wielorodzinnych, również korzysta ze środków z KPO. Biorąc jednak pod uwagę udział energii zużywanej w Polsce w budynkach, zachęca się Polskę do przedłożenia projektu krajowego planu renowacji budynków zgodnie z przekształconą dyrektywą w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, aby zapewnić jasną i przewidywalną ścieżkę w kierunku efektywnych energetycznie i zdekarbonizowanych zasobów budowlanych.

Pomimo spadku zależności od węgla w tym obszarze – z 61 % w 2023 r. do 57,4 % w 2024 r. – utrzymują się wyzwania strukturalne związane z dekarbonizacją sieci ciepłowniczych. Polska wdrożyła politykę stopniowego wycofywania indywidualnego ogrzewania węglowego i wyznaczyła cele w zakresie likwidacji instalacji kotłów gazowych w nowych budynkach. Krajowa Strategia dla ciepłownictwa jest nadal w trakcie opracowywania. Udział gospodarstw domowych korzystających z indywidualnego ogrzewania węglowego i gorącej wody podgrzewanej węglem stopniowo spada – z 39 % w 2015 r. do 15 % w 2025 r.⁽²³⁸⁾.

⁽²³⁷⁾ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9f833801-5c6e-11f0-a9d0-01aa75ed71a1/language-en>.

⁽²³⁸⁾ [Tygodnik Gospodarczy 5/2026, 6 lutego 2026 r. – Polski Instytut Ekonomiczny.](#)

Jednocześnie energia zużywana przez gospodarstwa domowe na ogrzewanie i podgrzanie wody pochodzi również z systemów ciepłowniczych, a niemal 50 % gospodarstw domowych jest podłączonych do miejskich sieci ciepłowniczych. Polski sektor ciepłowniczy nadal w dużej mierze opiera się na węglu, ale szybko przechodzi w kierunku kogeneracji gazowej. W inwestycjach w wytwarzanie ciepła z gazu należy uwzględniać przepisy dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (EED) obowiązujące po 2035 r., które wymagają stopniowego zmniejszania udziału wysokosprawnej kogeneracji w podstawowym obciążeniu cieplnym. Według stanu na 2025 r. za efektywne energetycznie uznaje się jedynie 22 % systemów ciepłowniczych, a OZE, głównie biomasa, odpowiadają za 14,7 % zużycia energii końcowej brutto w systemach ciepłowniczych. Pomimo wyzwań technicznych i finansowych w działaniach na rzecz dekarbonizacji można wykorzystać systemy ciepłownicze w charakterze kluczowego czynnika pozwalającego na elastyczność systemu, wykorzystując technologie przekształcania energii elektrycznej w ciepło w celu stabilizacji⁽²³⁹⁾ sieci elektroenergetycznej, integracji odnawialnych źródeł energii i uwolnienia potencjału ogrzewania z wykorzystaniem energii geotermalnej i energii słonecznej termicznej. Chociaż dofinansowanie systemów

⁽²³⁹⁾ W systemie ciepłowniczym w Gdańsku działają kotły elektrodowe o regulowanej mocy, które pełnią funkcję pomocniczą dla polskiego operatora systemu przesyłowego (PSE). W ujęciu rok do roku zapotrzebowanie na wydawanie poleceń redysponowania rośnie – w 2024 r. wydano ich 83, natomiast tylko do września 2025 r. liczba ta osiągnęła już 100. Niemal wszystkie były realizowane z wykorzystaniem kotłów elektrodowych (84 % w 2024 r.), co jednoznacznie wskazuje na potencjał wystąpienia synergii. Od 2022 r. kotły elektrodowe zużyły 16 017 MWh energii elektrycznej, umożliwiając integrację odnawialnych źródeł energii z systemem energetycznym – w przeciwnym razie produkcja z tych źródeł musiałaby zostać ograniczona. W rezultacie wytworzono 580 230 GJ ciepła oraz ograniczono emisję CO₂ o 5 926 ton i zużycie węgla o 2 830 ton. Gdyby pełny potencjał kotłów wykorzystano przy sprzyjających regulacjach, w analizowanym okresie mogłyby one wyprodukować nawet szesnastokrotnie więcej energii (226 000 MWh), pokrywając około 30 % zapotrzebowania Gdańska na ciepło. Źródło: PGE Energia Ciepła, wydarzenie konsultacyjne dla zainteresowanych stron dotyczące unijnej strategii w zakresie ogrzewania i chłodzenia, 7.11.2025 r.

ciepłowniczych wykorzystujących odnawialne źródła energii oraz inne programy wsparcia Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) zapewniają wsparcie dla systemów ciepłowniczych, głównym wąskim gardłem pozostaje brak odpowiednio jasnego obrazu i możliwości inwestycyjnych dla małych i średnich systemów ciepłowniczych w zakresie modernizacji i elektryfikacji, w połączeniu z niedostatecznymi zachętami wynikającymi z systemu taryfowego. W tym kontekście w ramach RRF wspiera się 23 nowe czyste systemy kogeneracji.

W 2024 r. wykorzystanie pomp ciepła spadło o 35 % ze względu na niekorzystny stosunek cen energii elektrycznej do gazu oraz wzrost popularności kotłów gazowych i kotłów na biomasę. Ogrzewanie i chłodzenie odpowiadają za 81 % zużycia energii w budynkach mieszkalnych, przy czym odnawialne źródła energii dostarczają jedynie 21 % całkowitej energii wykorzystywanej do ogrzewania i chłodzenia we wszystkich sektorach. W odniesieniu do pomp ciepła dostępne są zachęty oparte na dochodach. Ich wpływ zostanie jednak prawdopodobnie zrównoważony przez fakt, że energia elektryczna jest droższa niż rozwiązania oparte na paliwach kopalnych.

Dotacje do paliw kopalnych

W odpowiedzi na wzrost cen energii w następstwie regionalnego kryzysu na Bliskim Wschodzie Polska wprowadziła limity cenowe dotyczące marż zysku na określone produkty rynku niższego szczebla w łańcuchu dostaw. Na przykład ORLEN S.A. znacząco obniżył swoją marżę detaliczną na olej napędowy, co umożliwiło mu wprowadzenie czasowej promocji na swoich stacjach, która przyczyniła się do spadku cen paliw w marcu i kwietniu. Polska zaproponowała „pakiet CPN” mający przeciwdziałać wzrostowi cen paliw w związku z kryzysem na Bliskim Wschodzie. Obejmował on m.in. obniżenie stawki VAT na paliwa z 23 % do 8 %, redukcję stawek akcyzy do poziomu minimalnego wymaganego przez przepisy UE, wprowadzenie dziennych

maksymalnych cen detalicznych paliw oraz opodatkowanie nadzwyczajnych zysków przedsiębiorstw sektora naftowego. Polska wprowadziła również grzywny w wysokości do 1 mln PLN za nieprzestrzeganie przepisów i wdraża reformy strukturalne, w tym umowy dotyczące dynamicznego ustalania cen i cyfryzację inteligentnych sieci. Polska uczestniczyła również we wspólnych działaniach Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE) dotyczących uruchomienia 400 mln baryłek strategicznych rezerw ropy naftowej.

Polska nie podjęła działań w odpowiedzi na zalecenie krajowe z 2025 r. dotyczące stopniowego znoszenia dopłat do paliw kopalnych, zwłaszcza w odniesieniu do górnictwa węgla kamiennego. W 2024 r. dopłaty do paliw kopalnych uznawane za szkodliwe dla środowiska ⁽²⁴⁰⁾, których nie planuje się wycofywać przed 2030 r., stanowiły 0,28 % ⁽²⁴¹⁾ polskiego PKB ⁽²⁴²⁾, co było wynikiem poniżej średniej ważonej dla UE wynoszącej 0,32 %. Ciągłe wypłacane dotacje dla sektora górnictwa węgla kamiennego, zwolnienia podatkowe dla węgla i oleju opałowego ⁽²⁴³⁾ oraz zwroty akcyzy za olej napędowy wykorzystywany w rolnictwie nadal pełnią rolę dopłat do paliw kopalnych i nie planuje się ich wycofać przed 2030 r., przy czym instrumenty te nie są ukierunkowane w szczególnie sposób na przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu ani na rzeczywiste potrzeby w zakresie bezpieczeństwa

⁽²⁴⁰⁾ Wyraźne dopłaty do paliw kopalnych (np. transfery bezpośrednie) i ukryte dopłaty do paliw kopalnych (tj. wydatki podatkowe związane z utraconymi dochodami podatkowymi, które mają możliwy do zidentyfikowania wpływ fiskalny na budżet państwa), które wspierają produkcję, przesył lub zużycie energii z paliw kopalnych.

⁽²⁴¹⁾ Obliczenia Komisji Europejskiej na podstawie danych bazowych z badania pt. „Study on energy subsidies and other government interventions in the EU – 2025 edition” [Badanie dotyczące dotacji w energetyce i innych interwencji rządowych w UE – wydanie z 2025 r.], Enerdata.

⁽²⁴²⁾ Produkt krajowy brutto w 2024 r. w cenach rynkowych, Eurostat.

⁽²⁴³⁾ Olej opałowy wykorzystywany do następujących celów: produkcji energii elektrycznej i ciepła w kogeneracji lub działalności rolniczej, ogrodniczej, szklarniowej i leśnej jest zwolniony z podatku akcyzowego.

energetycznego. Ponadto efektywna cena uprawnień do emisji dwutlenku węgla ⁽²⁴⁴⁾ w Polsce w 2023 r. wynosiła średnio 68 EUR za tonę CO₂, czyli była niższa od średniej ważonej dla UE wynoszącej 84,80 EUR ⁽²⁴⁵⁾.

W ostatnich latach wzrosła łączna wartość wsparcia dla sektora górnictwa węgla kamiennego (obejmująca zarówno dotacje budżetowe, jak i wsparcie kapitałowe). W ustawie budżetowej na 2025 r. na sektor górnictwa węgla kamiennego przeznaczono 8,94 mld PLN (w formie dotacji budżetowych i wsparcia kapitałowego), natomiast w budżecie państwa na 2026 r. przewidziano przeznaczenie na ten cel 5,50 mld PLN w formie dotacji. Jedyny mechanizm stopniowego znoszenia dopłat pozostaje powiązany z zamykaniem kopalń węgla kamiennego.

W grudniu 2025 r. Polska przyjęła ustawę wprowadzającą pakiet świadczeń dla pracowników zatrudnionych w likwidowanych kopalniach, obejmujący m.in. zwolnione z opodatkowania odprawy w wysokości 170 000 PLN (około 40 000 EUR). Plan przewiduje zamknięcie pięciu kopalń w ciągu najbliższych dziesięciu lat oraz całkowite zakończenie wydobycia węgla energetycznego do 2049 r., co stanowi najpóźniejszy termin odejścia od tego rodzaju wydobycia w Unii Europejskiej.

⁽²⁴⁴⁾ Efektywna cena uprawnień do emisji dwutlenku węgla jest to suma podatków od emisji dwutlenku węgla, cen zezwoleń na emisję gazów cieplarnianych oraz podatków akcyzowych od paliw, stanowiąca zagregowaną efektywną cenę uprawnień do emisji dwutlenku węgla płaconą od emisji.

⁽²⁴⁵⁾ OECD (2024), „Pricing Greenhouse Gas Emissions 2024” [Wycena emisji gazów cieplarnianych w 2024 r.].

Tabela A9.1: Najważniejsze wskaźniki dotyczące energii

	Poland				EU			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
Household consumer - Electricity retail price (EUR/KWh)	0.1628	0.1651	0.2222	0.2393	0.2314	0.2649	0.2877	0.2879
Energy & supply [%]	28.1%	32.2%	25.1%	25.1%	36.6%	54.3%	55.6%	47.8%
Network costs	29.5%	29.8%	26.9%	28.3%	26.7%	25.3%	24.8%	27.2%
Taxes and levies including VAT	42.3%	38.0%	48.0%	46.6%	36.7%	20.3%	19.6%	25.0%
VAT	18.7%	5.9%	18.7%	18.7%	14.5%	13.4%	13.8%	14.6%
Household consumer - Gas retail price	0.0427	0.0551	0.0750	0.0839	0.0684	0.0948	0.1121	0.1128
Energy & supply	55.3%	78.0%	64.0%	63.3%	43.7%	61.0%	64.5%	53.9%
Network costs	24.8%	20.9%	16.5%	17.3%	22.5%	17.3%	17.1%	18.3%
Taxes and levies including VAT	19.9%	1.1%	19.5%	19.4%	33.8%	21.7%	18.4%	27.8%
VAT	18.7%	0.2%	18.7%	18.7%	15.5%	11.6%	10.2%	13.6%
Non-household consumer - Electricity retail price	0.0973	0.1534	0.2080	0.1859	0.1242	0.1895	0.1971	0.1661
Energy & supply	35.9%	48.7%	41.0%	36.9%	43.0%	66.5%	63.0%	55.8%
Network costs	15.1%	11.4%	12.2%	14.1%	15.8%	10.7%	11.9%	15.5%
Taxes and levies excluding VAT	37.2%	35.4%	34.7%	37.2%	30.4%	9.9%	11.2%	15.4%
Non-household consumer - Gas retail price	0.0330	0.0839	0.0858	0.0590	0.0328	0.0722	0.0672	0.0517
Energy & supply	70.0%	93.2%	74.6%	71.1%	66.2%	77.3%	77.3%	68.7%
Network costs	9.6%	5.3%	6.0%	9.1%	7.7%	3.8%	5.3%	7.1%
Taxes and levies excluding VAT	2.1%	1.1%	0.9%	1.4%	12.5%	6.1%	7.3%	11.6%
Wholesale electricity price (EUR/MWh)	86.8	166.3	111.9	96.4	111.0	233.2	99.1	84.7
Dutch TTF (EUR/MWh)	n/a	n/a	n/a	n/a	46.9	123.1	40.5	34.4

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Gross Electricity Production (GWh)	170,465	170,039	163,989	158,043	179,631	179,748	167,362	-
Combustible Fuels	152,295	154,428	145,269	137,254	156,279	148,579	127,848	-
Nuclear	-	-	-	-	-	-	-	-
Hydro	3,034	2,387	2,665	2,937	3,101	3,018	3,734	-
Wind	14,909	12,799	15,107	15,800	16,234	19,780	24,176	-
Solar	165	300	711	1,958	3,934	8,310	11,107	-
Geothermal	-	-	-	-	-	-	-	-
Other Sources	62	125	237	94	84	61	497	-
Gross Electricity Production [%]								
Combustible Fuels	89.3%	90.8%	88.6%	86.8%	87.0%	82.7%	76.4%	-
Nuclear	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-
Hydro	1.8%	1.4%	1.6%	1.9%	1.7%	1.7%	2.2%	-
Wind	8.7%	7.5%	9.2%	10.0%	9.0%	11.0%	14.4%	-
Solar	0.1%	0.2%	0.4%	1.2%	2.2%	4.6%	6.6%	-
Geothermal	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-
Other Sources	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.3%	-
Net Imports of Electricity (GWh)	2,287	5,695	10,623	13,267	888	-1,677	3,737	-
As a % of electricity available for final consumption	1.6%	3.8%	7.0%	8.9%	0.6%	-1.1%	2.5%	-
Electricity Interconnection [%]	4.0%	4.0%	4.0%	3.9%	7.0%	6.8%	5.5%	5.1%
Share of renewable energy consumption - by sector [%]								
Electricity	13.1%	13.0%	14.4%	16.2%	17.2%	21.0%	25.8%	-
Heating and cooling	14.8%	21.5%	22.0%	22.1%	21.0%	22.1%	20.4%	-
Transport	4.2%	5.7%	6.2%	6.6%	5.7%	5.8%	6.0%	-
Overall	11.1%	14.9%	15.4%	16.1%	15.6%	16.6%	16.6%	-

	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Import Dependency [%]	42.8%	40.5%	46.0%	48.0%	57.5%	55.5%	62.5%	58.3%
of Solid fossil fuels	0.3%	-3.6%	8.0%	5.0%	35.8%	37.2%	45.9%	40.8%
of Oil and petroleum products	96.9%	96.4%	98.4%	96.8%	96.8%	91.7%	97.8%	94.5%
of Natural Gas	78.3%	83.6%	81.2%	81.3%	83.6%	83.6%	97.6%	90.0%
Dependency from Russian Fossil Fuels [%]								
of Natural Gas	54.9%	56.6%	19.6%	0.0%	41.0%	40.9%	20.7%	9.3%
of Crude Oil	72.0%	63.4%	43.0%	2.0%	25.7%	25.2%	18.4%	3.0%
of Hard Coal	73.6%	66.1%	12.4%	0.0%	49.1%	47.4%	21.5%	1.0%

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gas Consumption (in bcm)	20.1	20.2	20.8	21.3	22.8	19.6	20.2
Gas Consumption year-on-year change [%]	4.4%	0.5%	2.9%	2.6%	7.2%	-13.9%	2.9%
Gas Imports - by type (in bcm)	15.7	15.8	17.5	17.4	18.5	15.2	15.9
Gas imports - pipeline	14.0	13.0	14.0	13.6	14.4	9.0	9.2
Gas imports - LNG	1.8	2.7	3.5	3.8	4.1	6.2	6.7
Gas Imports - by main source supplier [%]							
Germany	22.7%	18.8%	22.6%	21.0%	17.7%	28.9%	7.3%
Ukraine	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	2.0%	0.5%	3.5%
United States	0.6%	0.5%	5.4%	5.7%	8.6%	22.6%	0.0%
Russia	65.6%	61.6%	55.0%	54.9%	56.6%	19.6%	0.0%

Źródło: Eurostat, ENTSO-E, S&P Platts

Mimo poczynionych przez Polskę postępów w realizacji polityk przystosowania się do zmiany klimatu, część wyzwań pozostaje aktualna. W 2025 r. Polska otrzymała zalecenie krajowe dotyczące poprawy zarządzania w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, w szczególności w odniesieniu do zasobów wodnych, aby zapewnić długoterminową stabilność sektorów i działalności zależnych od usług ekosystemów wodnych. W ostatnim roku poczyniono postępy w zakresie rozwoju inwestycji lokalnych i sektorowych, częściowego zwiększenia odporności na zmiany klimatu, stosowania pilotażowych rozwiązań opartych na zasobach przyrody w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu oraz usprawnienia gospodarki ściekowej. Do najbardziej palących wyzwań należą brak zintegrowanego i aktualnego planowania oraz strategicznego, skoordynowanego między poziomem regionalnym i krajowym podejścia do przystosowania się do zmiany klimatu, a także uzależnienie finansowania działań z zakresu przystosowania się do zmiany klimatu przede wszystkim od środków UE. Ponadto istotnymi problemami pozostają luka w ochronie ubezpieczeniowej oraz postępująca degradacja ekosystemów. Bez nadrzędnych ram i aktualnej oceny ryzyka inwestycje o kluczowym znaczeniu dla odporności polskiej infrastruktury, ekosystemów i rolnictwa mogą nie zostać zrealizowane. Źródłem wyzwań środowiskowych jest eutrofizacja rzek, jezior i Morza Bałtyckiego spowodowana nadmiernym sptywem substancji biogennej. Sytuację pogarszają presje hydromorfologiczne, które w dużej mierze przyczyniają się do nieosiągnięcia dobrego stanu lub potencjału ekologicznego jednolitych części wód. Ponadto Polska stoi wobec poważnego ryzyka nieosiągnięcia celu LULUCF, przy powiększającej się luce i braku odpowiedniej reakcji, w szczególności w obszarach osiedli miejskich, gospodarowania terenami podmokłymi oraz gospodarki rolnej.

Przystosowanie się do zmiany klimatu i gotowość na nią

Polska jest narażona na poważne ryzyka związane ze skutkami zmiany klimatu, które wymagają szeroko zakrojonych, skoordynowanych działań oraz inwestycji w różnych sektorach. Polska jest jednym z państw w Europie Środkowo-Wschodniej, w których w ostatnich dziesięcioleciach odnotowano największe wzrosty średnich i ekstremalnych temperatur, a także spadek liczby stopniogrzejania oraz całkowitej sumy opadów w Europie ⁽²⁴⁶⁾. W Polsce obserwuje się utrzymujące się okresy suche (z sumą dobową opadu poniżej 1 mm) i mokre (>10 mm/d) ⁽²⁴⁷⁾. W konsekwencji Polska jest szczególnie narażona na powodzie, susze i fale upałów, a także na ekstremalne wiatry i osunięcia ziemi. Zjawiska te coraz silniej oddziałują na sektory krytyczne, w tym gospodarkę wodną, rolnictwo, akwakulturę i energetykę. Zmiana klimatu wpływa również na polskie obszary przybrzeżne, w tym na turystykę oraz sektory takie jak rybołówstwo. Jeżeli obecny poziom ochrony obszarów przybrzeżnych nie zostanie podniesiony, bezpośrednie szkody gospodarcze i skutki społeczne powodzi przybrzeżnych w Polsce mogą w tym stuleciu gwałtownie wzrosnąć.

Kryzys środowiskowy na Odrze, drugiej co do wielkości rzece w Polsce, pozostaje jednym z najpilniejszych wyzwań związanych ze zmianą klimatu w ostatnich latach. Wzrost zasolenia spowodowany zrzutami ścieków z górnictwa węgla kamiennego i innych źródeł przemysłowych, w połączeniu ze wzrostem temperatur wynikającym ze zmiany klimatu i sptywem substancji biogennej z rolnictwa, stwarza warunki sprzyjające zakwitom *Prymnesium parvum*, czyli tzw. złotej algi. Prowadzi to do zatrucia wód, degradacji siedlisk przyrodniczych oraz zagrożenia dla

⁽²⁴⁶⁾ <https://www.iea.org/articles/poland-climate-resilience-policy-indicator>.

⁽²⁴⁷⁾ <https://www.gov.pl/web/klimat/adaptacja-do-zmian-klimatu>.



bezpieczeństwa ludzi ⁽²⁴⁸⁾. Podjęto wysiłki w celu monitorowania ryzyka zakwitów złotych alg oraz zwiększenia gotowości do radzenia sobie z tym zagrożeniem, takie jak opracowanie skutecznych procedur kryzysowych. Przewiduje się inne środki, koncentrujące się przede wszystkim na zwiększeniu retencji wody i prowadzeniu działań B+R w celu stworzenia technologii odsalania, które są mniej energochłonne i bardziej opłacalne. Zachęty prawne dla przemysłu do inwestowania w instalacje odsalania nadal są jednak niewielkie, m.in. ze względu na niskie opłaty za zrzut ścieków.

W przeprowadzonym niedawno badaniu ⁽²⁴⁹⁾ zleconym przez Dyрекcję Generalną ds. Działań w dziedzinie Klimatu szacuje się, że do 2050 r. Polska będzie musiała przeznaczyć na przystosowanie się do zmiany klimatu ponad 3 550 mln EUR rocznie (0,3 % rocznego PKB, co jest wynikiem niższym od średniej unijnej wynoszącej 0,5 %). Inwestycje te dotyczyłyby przede wszystkim ekosystemów (około 37 % łącznej kwoty), a w dalszej kolejności infrastruktury (około 36 % łącznej kwoty) i produkcji żywności (około 17 % łącznej kwoty). W latach 2005–2023 roczne straty gospodarcze Polski związane z klimatem oszacowano na ponad 390 mln EUR ⁽²⁵⁰⁾. Ponad 90 % strat związanych z klimatem w Polsce w latach 1980–2023 przypisano katastrofom hydrologicznym, takim jak powódzie i susze ⁽²⁵¹⁾. W jednym z badań oszacowano roczną utratę wartości dodanej

⁽²⁴⁸⁾ <https://www.nature.com/articles/s41598-024-66943-9>.

⁽²⁴⁹⁾ Komisja Europejska (2026), Assessment of EU and Member States adaptation investment needs [Ocena potrzeb inwestycyjnych UE i państw członkowskich w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu], tabela 25, [link](#). W badaniu przedstawiono szczegółowe szacunki dotyczące potrzeb inwestycyjnych w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu na poziomie UE oraz poszczególnych państw członkowskich według rodzaju działań. Opiera się on na wspólnej metodyce, która umożliwia porównywanie szacunków w całej UE. Cztery towarzyszące sprawozdania metodyczne zawierają szczegółowy opis sposobu oszacowania wyników w celu zapewnienia pełnej przejrzystości.

⁽²⁵⁰⁾ <https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/countries/poland/climate-related-economic-losses>.

⁽²⁵¹⁾ <https://sdi.eea.europa.eu/catalogue/srv/eng/catalog.search#/#/metadata/7bab0fee-9353-45ff-b2b5-35a2973b07d9>.

brutto na 0,35 mld EUR i wskazano, że do końca obecnego dziesięciolecia koszty te mogą w Polsce wzrosnąć trzykrotnie ⁽²⁵²⁾. Bez wystarczających działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu roczny koszt bezpośrednich szkód wynikających wyłącznie z powodzi przybrzeżnych może w 2100 r. wynieść 2,3–9,3 mld EUR. Szacuje się przy tym, że na obszarach narażonych na bardzo wysokie ryzyko powodzi może mieszkać od 24 000 do 47 000 osób ⁽²⁵³⁾.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska opracowuje zaktualizowaną krajową strategię przystosowania się do zmiany klimatu. W 2025 r. Polska otrzymała zalecenie krajowe dotyczące poprawy zarządzania w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, a dotychczas odnotowano jedynie częściowe postępy. Wspomniana strategia ma zaktualizować obowiązujący Strategiczny plan adaptacji 2020 z perspektywą do roku 2030, przyjęty w 2013 r. ⁽²⁵⁴⁾. Ma ona zostać przedłożona do czerwca 2027 r. i aktualizowana co cztery lata.

Brakuje koordynacji między władzami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi w zakresie reagowania na pilne wyzwania dotyczące odporności na zmianę klimatu, gotowości oraz finansowania działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Ponadto w 2024 r. udział ludności Polski objętej Porozumieniem Burmistrzów UE wynosił 14 % i pozostawał znacznie poniżej średniej unijnej (34 %) ⁽²⁵⁵⁾. Jednocześnie 73 % sygnatariuszy przedłożyło plan działania na lata 2030/2050. Trwają prace nad regionalną strategią adaptacji województwa małopolskiego. Relacja między poziomem krajowym, regionalnym i gminnym pozostaje jednak niejasna. Miasta liczące ponad 100 000 mieszkańców wdrożyły plany adaptacji na

⁽²⁵²⁾ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5484206.

⁽²⁵³⁾ <https://www.nature.com/articles/s41467-020-15665-3>.

⁽²⁵⁴⁾ <https://www.gov.pl/web/klimat/strategiczny-plan-adaptacji-2020>.

⁽²⁵⁵⁾ <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/node/1684>.

szczeblu gminnym ⁽²⁵⁶⁾. Inwestycje są wspierane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) za pośrednictwem specjalnego programu pożyczkowego finansowanego z RRF (B3.4.1. Inwestycje na rzecz kompleksowej zielonej transformacji miast), który pomaga polskim miastom przystosować się do zmiany klimatu ⁽²⁵⁷⁾. Nowelizacja krajowej ustawy – Prawo ochrony środowiska z 27 listopada 2024 r. wprowadziła obowiązek, zgodnie z którym każde polskie miasto liczące ponad 20 000 mieszkańców musi przyjąć gminny plan adaptacyjny do stycznia 2028 r.

Zasoby przeznaczone na przystosowanie się do zmiany klimatu mogą być niewystarczające ponieważ Polska wykazuje jeden z najwyższych poziomów podatności w UE, jeżeli chodzi o gotowość na zmianę klimatu ⁽²⁵⁸⁾. W sektorze gospodarki wodnej za zarządzanie przystosowaniem odpowiada Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, które łączy kompetencje operacyjne i regulacyjne oraz wdraża plany gospodarowania wodami w dorzeczu i plany przeciwdziałania skutkom suszy ⁽²⁵⁹⁾. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej finansuje projekty z zakresu przystosowania się do zmiany klimatu, przeznaczając 163 mln EUR dla średnich miast (20 000–100 000 mieszkańców) w Polsce Wschodniej, tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze ⁽²⁶⁰⁾. Wdrażanie nowych technologii jest koordynowane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach programów Biostrateg ⁽²⁶¹⁾

⁽²⁵⁶⁾ <https://www.gov.pl/web/klimat/mpa-44>.

⁽²⁵⁷⁾ https://www.bgk.pl/produkty/pozyczka-wspierajaca-zielona-transformacje-miast/?_cf_chl_tk=ujCuAzuvYe1A7yNpFhFJ6z3Wij4khn7DeTWMP8kAoRA-1769164558-1.0.1.1-1GyicdNo%209zvErFkG2k6TA_dDTKivarz8kUxtVYAt4lw#c33424.

⁽²⁵⁸⁾ <https://www.clientearth.pl/media/cdynvfyf/co-polacy-my%C5%9BI%C4%85-o-klimacie-raport.pdf>.

⁽²⁵⁹⁾ <https://www.gov.pl/web/nfosigw/harmonogram-naborow>.

⁽²⁶⁰⁾ <https://www.gov.pl/web/nfosigw/fepw0202-iw01-00225>.

⁽²⁶¹⁾ <https://www.gov.pl/web/ncbr/biostrateg>.

i Hydrostrateg ⁽²⁶²⁾. W 2025 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska uruchomiło projekt doradczy finansowany z programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027, zatytułowany „Wsparcie działań adaptacyjnych dla Polski Wschodniej”. Projekt jest skierowany do średniej wielkości miast oraz gmin uzdrowiskowych w sześciu województwach. Opracowanie strategii i planów adaptacji na szczeblu województw i gmin jest częściowo finansowane z programu FEEnKS 2021–2027 przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Luka w finansowaniu przystosowania się do zmiany klimatu została częściowo ograniczona dzięki niektórym inwestycjom w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności, w szczególności inwestycji B3.4.1. Inwestycje na zwiększenie powierzchni biologicznie czynnej w przestrzeniach miast i obszarów funkcjonalnych oraz ograniczanie zasklepienia gleby; zrównoważone systemy gospodarowania wodami opadowymi z udziałem zielono-błękitnej infrastruktury oraz rozwiązań opartych na przyrodzie (760,9 mln EUR).

Ryzyka klimatyczne mają bezpośredni i istotny wpływ na gospodarkę Polski, natomiast poziom ochrony ubezpieczeniowej pozostaje niski. W latach 1980–2024 Polska odnotowała 27,9 mld EUR strat gospodarczych oraz ponad 6 700 ofiar śmiertelnych ⁽²⁶³⁾ spowodowanych ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi i klimatycznymi. Ubezpieczeniem objęte było jedynie 6 % tych strat. Najnowsze badania wskazują, że ekstremalne zdarzenia pogodowe będą prawdopodobnie wywierały długotrwały i nasilający się wpływ na aktywność gospodarczą w Polsce ⁽²⁶⁴⁾. Polski rynek ubezpieczeń nadal nie jest rozwinięty w wystarczającym stopniu, aby odpowiedzieć na skalę tych wyzwań. W 2024 r. wskaźnik upowszechnienia ubezpieczeń w Polsce (2,2 % PKB) był ponad trzykrotnie niższy niż średnia unijna (6,7 % PKB) oraz średnia OECD (6,2 %

⁽²⁶²⁾ <https://www.gov.pl/web/ncbr-en/hydrostrateg>.

⁽²⁶³⁾ EEA, 2024, *Economic losses and fatalities* [Straty ekonomiczne i ofiary śmiertelne], link.

⁽²⁶⁴⁾ Usman, S., Parker, M. i Vallat, M. (2025), *Dry-roasted NUTS: early estimates of the regional impact of 2025 extreme weather*, link.

PKB). W szczególności wskaźnik penetracji ubezpieczeń na życie (0,6 % PKB) był ponad sześciokrotnie niższy niż średnia unijna (4,0 %) ⁽²⁶⁵⁾, a w latach 2014–2022 obserwowano tendencję spadkową w tym zakresie ⁽²⁶⁶⁾. Choć poziom ochrony ubezpieczeniowej domów jednorodzinnych przed ekstremalnymi zdarzeniami pogodowymi jest stosunkowo wysoki (71 % w przypadku huraganów i silnych wiatrów oraz 63 % w przypadku powodzi), ochrona wszystkich budynków mieszkalnych (w tym bloków mieszkalnych) pozostaje znacznie niższa (40 % w przypadku silnych wiatrów oraz 36 % w przypadku powodzi). Wysoki poziom ochrony prywatnych domów jednorodzinnych wynika z wymogów dotyczących kredytów hipotecznych w polskim sektorze bankowym, podczas gdy bloki mieszkalne nie są objęte obowiązkowym wymogiem ubezpieczeniowym ⁽²⁶⁷⁾.

Infrastruktura transportowa jest szczególnie podatna na ryzyka klimatyczne pod względem gotowości, zdolności ekonomicznej i społecznej oraz jakości ⁽²⁶⁸⁾. Łączne koszty przystosowania polskiej infrastruktury TEN-T w sektorze transportu oszacowano na nawet 2,2 mld EUR do 2050 r., w szczególności w transporcie kolejowym (1,60 mld EUR) oraz drogowym (0,47 mld EUR). W tym kontekście do 2023 r. zainwestowano jedynie 0,2 mld EUR, a także rozważano zainwestowanie 0,048 mld EUR w odniesieniu do inwestycji z zakresu przystosowania się do zmiany klimatu TEN-T realizowanych lub planowanych przez władze.

⁽²⁶⁵⁾ https://www.oecd.org/en/publications/global-insurance-market-trends-2025_0d11ecf4-en/full-report/component-3.html.

⁽²⁶⁶⁾ <https://piu.org.pl/raport-roczny-piu/>.

⁽²⁶⁷⁾ https://piu.org.pl/wp-content/uploads/2023/11/PIU-raport-klimatyczny-2023_final_druk_eng_lekki.pdf.

⁽²⁶⁸⁾ Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, *Support study on the climate adaptation and cross-border investment needs to realise the TEN-T network* [Badanie uzupełniające dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu i potrzeb w zakresie inwestycji transgranicznych w celu realizacji sieci TEN-T], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2832/7839720>.

W sektorze transportu drogowego kwestię przystosowania się do zmiany klimatu uwzględniono w politykach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, a środki UE odgrywają w nich centralną rolę. Wsparcie finansowe (500 mln EUR) oraz pomoc techniczna Europejskiego Banku Inwestycyjnego mają wesprzeć modernizację do 125 km dróg krajowych, w tym naprawę mostów i dostosowanie systemów odwodnienia do intensywniejszych opadów w celu zapobiegania powodziom ⁽²⁶⁹⁾. Łączna wartość uzyskanych od EBI środków przeznaczonych na infrastrukturę transportową w Polsce sięgnęła 35 mld EUR ⁽²⁷⁰⁾. W sektorze kolejowym zarządca infrastruktury kolejowej, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., opublikował w 2024 r. plan adaptacji infrastruktury kolejowej do zmian klimatu ⁽²⁷¹⁾.

Narażenie infrastruktury kolejowej na kluczowe zidentyfikowane ryzyka (intensywne opady i powodzie) miało charakter lokalny (Polska południowa) i odniesiono się do niego w drodze działań organizacyjnych, projektowych i inwestycyjnych. Chociaż transport rzeczny w Polsce należy do najbardziej narażonych na ryzyko suszy w UE ⁽²⁷²⁾, odpowiada on za mniej niż 0,1 % całkowitego lądowego transportu towarowego w Polsce ⁽²⁷³⁾.

W Polsce brakuje ogólnokrajowego, systemowego podejścia do ograniczania podatności infrastruktury energetycznej na ryzyka klimatyczne. Ustrukturyzowane działania obserwuje się na poziomie operatora

⁽²⁶⁹⁾ <https://www.gov.pl/web/gddkia/europejskie-srodki-na-przebudowy-drog-krajowych>.

⁽²⁷⁰⁾ <https://www.eib.org/en/press/all/2025-547-eib-invested-nearly-eur1-38-billion-in-2025-to-develop-poland-s-road-network>.

⁽²⁷¹⁾ https://www.plk-sa.pl/files/public/user_upload/pdf/Ochrona_srodowiska/2_9.8.2024/Plan_adaptacji_infrastruktury_kolejowej_do_zmi_an_klimatu_-_wersja_WCAG.pdf.

⁽²⁷²⁾ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC135215>.

⁽²⁷³⁾ https://transport.ec.europa.eu/facts-funding/studies-data/eu-transport-figures-statistical-pocketbook/statistical-pocketbook-2025_en.

systemu przesyłowego energii elektrycznej. Polski operator systemu przesyłowego energii elektrycznej (PSE) w Strategii PSE do roku 2040 ⁽²⁷⁴⁾, opublikowanej w grudniu 2025 r., przewiduje opracowanie polityki klimatycznej PSE w pierwszej połowie 2026 r. Ryzyko związane z przystosowaniem się do zmiany klimatu oraz polityki w tym zakresie nie zostały bezpośrednio ujęte w strategiach i planach rozwoju polskiego operatora systemu przesyłowego gazu (GAZ-SYSTEM).

Rozwiązania oparte na zasobach przyrody są w Polsce rozwijane, jednak zakres ich stosowania pozostaje ograniczony. W latach 2023–2030 z programu LIFE finansowane są cztery projekty dotyczące rozwiązań opartych na zasobach przyrody w obszarze przystosowania się do zmiany klimatu, o łącznym budżecie 18,5 mln EUR (59 % wkładu UE). Projekty koncentrują się na Małopolsce ⁽²⁷⁵⁾, monitorowaniu, planowaniu przestrzennym ⁽²⁷⁶⁾ oraz ocenie podatności ⁽²⁷⁷⁾. W zaktualizowanych planach przeciwdziałania skutkom suszy Wody Polskie planują nadać priorytet rozwiązaniom opartym na zasobach przyrody w celu zwiększenia retencji wody, ochrony różnorodności biologicznej oraz stabilności produkcji rolnej. Projekt zostanie poddany ogólnokrajowym konsultacjom publicznym w pierwszej połowie 2026 r. Wdrażanie działań określonych w planie będzie służyło ograniczeniu ryzyka suszy oraz minimalizacji strat gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Odpowiedzialność za wdrożenie dokumentu będzie spoczywać na organach administracji rządowej i samorządowej oraz na Wodach

⁽²⁷⁴⁾ https://strategia.pse.pl/Strategia_PSE_2040.pdf.

⁽²⁷⁵⁾ <https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/LIFE23-CCA-PL-LIFE-DREAM-CITIES-101158113/life-dream-cities-designing-and-realisation-of-exemplary-adaptation-among-medium-sized-cities-malopolska-ready-for-adaptation>.

⁽²⁷⁶⁾ <https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/LIFE24-CCA-PL-LIFE-RIVEREASE-101213967/application-of-nbs-to-ease-agricultural-impact-on-water-resources-in-the-face-of-climate-change>.

⁽²⁷⁷⁾ <https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/project/LIFE20-CCA-PL-001573/solution-for-climate-change-vulnerability-risk-assessment-and-adaptation-planning-in-large-commercial-architecture>.

Polskich. W Polsce istnieje przestrzeń do bardziej zdecydowanych działań i większego finansowania na rzecz rozwiązań opartych na zasobach przyrody, zwłaszcza w zakresie gospodarowania wodami opadowymi tam, gdzie przenikanie do gruntu w miejscu wystąpienia opadu przewyższa straty wynikające z parowania i sipywu powierzchniowego, co pozwala ograniczyć ryzyko suszy i powodzi.

Odporność wodna

Na tle innych krajów zasoby wodne w Polsce są bardzo ograniczone, co sprawiło, że zyskała przydomek „suchego państwa Europy”. Około 97 % zasobów pochodzi z opadów deszczu, jednak znaczna ich część jest bezpowrotnie tracona w wyniku wycieków i marnotrawstwa ⁽²⁷⁸⁾. Najbardziej zależne od wody są sektory chłodzenia w energetyce, zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz rolnictwa ⁽²⁷⁹⁾. Krajowy wskaźnik eksploatacji wody plus (WEI+) ⁽²⁸⁰⁾, który mierzy skalę wykorzystania wody w relacji do całkowitych dostępnych odnawialnych zasobów wód słodkich na danym obszarze i w danym okresie, wyniósł w 2023 r. 5,16, czyli niemal tyle samo co średnia dla UE-27 (5,15). Polska zajmuje jednak czwarte miejsce od końca pod względem udziału odnawialnych zasobów wody słodkiej na 1 000 siedlisk w UE, który wynosi 1,6 mln m³/rok, co wskazuje na ryzyko niedoboru wody. Ponadto, zgodnie z trzecią edycją planów gospodarowania wodami w dorzeczu (RBMP), pobór wody szacuje się głównie na podstawie dostępnych danych z pozwoleń, natomiast pobory przekraczające dopuszczone wolumeny lub prowadzone bez pozwolenia nie są ujmowane, co najprawdopodobniej prowadzi do

⁽²⁷⁸⁾ [Polska – Środowisko – Komisja Europejska](#).

⁽²⁷⁹⁾ EEA, Water abstraction by economic sector, 2000–2023 [Pobór wody według sektora gospodarki, 2000–2023], 2025.

⁽²⁸⁰⁾ Eurostat, Water Exploitation Index, plus [Wskaźnik eksploatacji zasobów wodnych, plus].

niedoszacowania skali poboru i związanej z nim presji ⁽²⁸¹⁾.

W 2023 r. produktywność wody w Polsce ⁽²⁸²⁾ wyniosła 64 EUR za m³ pobranej wody, co jest wynikiem znacznie poniżej średniej dla UE-27 wynoszącej 153 EUR za m³. Mimo obserwowanej tendencji wzrostowej odzwierciedla to brak efektywności w sektorach o wysokim poborze wody, takich jak energetyka i rolnictwo. Wspomniany brak efektywności stwarza ryzyka dla konkurencyjności, zwłaszcza w okresach szczytowego zapotrzebowania. W 2023 r. chłodzenie w energetyce odpowiadało za niemal 54 % poboru wód słodkich, a zbiorowe zaopatrzenie w wodę za 29 % ⁽²⁸³⁾. Kwestii efektywności wodnej nie uwzględniono w planach gospodarowania wodami w dorzeczu. Kwestii efektywności wodnej nie uwzględniono w planach gospodarowania wodami w dorzeczu. Działania związane z efektywnością wodną wdrażano w drugiej edycji planów gospodarowania wodami w dorzeczu (na lata 2015–2021), lecz nie przewidziano ich w obecnych dokumentach (na okres 2022–2027). Opłaty za wodę, regulowane przez Prawo wodne, nie przewidują szczególnych zachęt do efektywnego korzystania z wody.

Stan lub potencjał ekologiczny jednolitych części wód powierzchniowych w Polsce, a także ich stan chemiczny, pogorszyły się między drugą (2015–2021) i trzecią (2022–2027) edycją planów gospodarowania wodami w dorzeczu. Udział jednolitych części wód powierzchniowych o co najmniej dobrym

stanie lub potencjale ekologicznym spadł z 31,2 % w drugiej edycji planów gospodarowania wodami w dorzeczu do 8,4 % w trzeciej edycji tych planów, choć częściowo wynika to z bardzo wysokiego odsetka (27,9 %) jednolitych części wód, których stan jest nieznany. Ponadto żadna z jednolitych części wód przejściowych i przybrzeżnych nie osiąga dobrego stanu ekologicznego. Szczególnie wyraźnym przykładem pogorszenia stanu wód jest Odra, która latem 2022 r., a w pewnym stopniu także w kolejnych latach, doświadczyła niekontrolowanego zakwitnięcia inwazyjnej złotej algi, prowadzącego do zatrucia wody i niszczenia siedlisk. Brak podjęcia odpowiednich działań, takich jak przegląd pozwoleń wodnoprawnych na rzuty soli (z przemysłu, zwłaszcza z kopalń węgla) lub renaturalizacja rzeki, sprawił, że Odra jest podatna na nawrót zakwitnięcia planktonu i dalsze pogorszenie się stanu wód.

Presje hydromorfologiczne należą w Polsce do głównych przyczyn nieosiągnięcia dobrego stanu lub potencjału ekologicznego wód. Zgodnie ze sprawozdawczością elektroniczną istotnym presjom hydromorfologicznym, takim jak fizyczne przekształcenia koryta, dna, strefy nadbrzeżnej i brzegu lub tworzenie zapór, barier i śluz, podlega 50 % wszystkich jednolitych części wód powierzchniowych oraz 64 % rzek. Na obszarach dorzeczy Wisły i Odry 90 % rzek oraz 60–70 % jezior jest zagrożonych presjami antropogenicznymi, wynikającymi m.in. z przekształceń hydromorfologicznych.

Zanieczyszczenie związkami biogennymi pozostaje jednym z najbardziej uporczywych wyzwań dla jakości wód w Polsce. Zanieczyszczenia rozproszone z rolnictwa, będące skutkiem wymywania substancji biogennych i stosowania pestycydów, wskazano jako istotną presję i oddziaływanie w przypadku 43 % jednolitych części wód powierzchniowych oraz 51 % jednolitych części wód podziemnych ⁽²⁸⁴⁾. Nadmiar azotu i fosforu

⁽²⁸¹⁾ Dokument roboczy służb Komisji SWD(2025) 19 towarzyszący sprawozdaniu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wykonania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE) i dyrektywy powodziowej (2007/60/WE), [link](#).

⁽²⁸²⁾ Produktywność wody jest wskaźnikiem, który oblicza się, dzieląc PKB (w nawiązanej łańcuchowo objętości) przez całkowity pobór wody. Wskazuje średnią wartość ekonomiczną (PKB) wytworzoną przez państwo członkowskie dla każdej jednostki wody pobieranej z przyrody.

⁽²⁸³⁾ EEA, Water abstraction by economic sector, 2000–2023 [Pobór wody według sektora gospodarki, 2000–2023], [link](#).

⁽²⁸⁴⁾ Dokument roboczy służb Komisji SWD(2025) 19 towarzyszący sprawozdaniu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wykonania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE) i dyrektywy powodziowej (2007/60/WE), [link](#).

prowadzi do eutrofizacji, powodując zakwity planktonu i deficyt tlenu. Z danych za lata 2020–2023 przekazanych przez Polskę na podstawie dyrektywy azotanowej wynika, że eutrofizacja jest poważnym problemem w całym kraju. Na eutrofizację lub zagrożenie eutrofizacją wskazuje około 76 % punktów pomiarowo-kontrolnych w rzekach, wszystkie punkty pomiarowo-kontrolne w wodach przejściowych i przybrzeżnych oraz 75 % punktów pomiarowo-kontrolnych w jeziorach (łącznie dotyczy to 76 % eutroficznych jednolitych części wód powierzchniowych, co jest wynikiem wyższym niż średnia unijna). W sprawozdaniu Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z 2026 r. stwierdzono, że krajowe działania na rzecz ograniczania zanieczyszczenia substancjami biogennymi z rolnictwa są niewłaściwie ukierunkowane i nieskuteczne ⁽²⁸⁵⁾.

Eutrofizacja stanowi również poważny problem w Morzu Bałtyckim. Najnowsza ocena HELCOM z 2023 r. wskazuje na niewielkie postępy w poprawie stanu środowiska Morza Bałtyckiego oraz brak znaczącego ograniczenia ilości azotu wprowadzanej do obszarów przybrzeżnych Bałtyku względem lat 1997–2003 ⁽²⁸⁶⁾. Zły stan środowiska Morza Bałtyckiego wyraźnie wpływa na szeroki zakres usług ekosystemowych oraz oddziałuje na sektory takie jak rybołówstwo i turystyka przybrzeżna. Ponadto zanieczyszczenie oraz pozbawione tlenu strefy martwych wód w Morzu Bałtyckim przyczyniają się do gwałtownego spadku liczebności stad niektórych gatunków ryb (np. dorsza bałtyckiego) ⁽²⁸⁷⁾.

Infrastruktura zaopatrzenia w wodę pitną w Polsce starzeje się, a między obszarami miejskimi i wiejskimi występują nierówności w dostępie do wody pitnej odpowiedniej jakości. Sprawozdanie z kontroli NIK z 2022 r.

⁽²⁸⁵⁾ Polska bezradna wobec zanieczyszczenia wód azotanami z rolnictwa – Najwyższa Izba Kontroli, [link](#).

⁽²⁸⁶⁾ HELCOM, Thematic assessment of eutrophication 2016–2021 [Ocena tematyczna eutrofizacji w latach 2016–2021], [link](#).

⁽²⁸⁷⁾ State of the Baltic Sea 2023 in brief [Krótki opis stanu Morza Bałtyckiego 2023 r.], [link](#).

dotyczące gospodarowania zasobami wodnymi w gminach wiejskich ujawniło znaczne straty wody (sięgające nawet jednej trzeciej uzdatnionej wody) ze starych i niesprawnych sieci wodociągowych, przy czym wiele przedsiębiorstw nie dysponowało środkami na naprawy i kontrole. Kontrolerzy NIK stwierdzili również problemy z jakością wody w 80 % jednostek ⁽²⁸⁸⁾. Mimo ogólnie znaczącej poprawy dostępu do wody pitnej i usług sanitarnych w ostatnich latach sytuacja na obszarach wiejskich pozostaje znacznie gorsza niż w miastach.

Oczyszczanie ścieków pozostaje stałym źródłem obaw. Chociaż według danych EEA za 2022 r. 93,1% wytworzonego ładunku ścieków w Polsce spełniało wymogi dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, co oznacza poprawę w porównaniu z 2020 r., wymogi te nadal spełniało jedynie 19 z 36 dużych miast. Potrzebne są dalsze działania, aby zapewnić odbiór dodatkowych ścieków komunalnych oraz ich biologiczne oczyszczanie, w tym usuwanie azotu i fosforu.

Skutków zmiany klimatu nie uwzględnia się w planowaniu gospodarki wodnej w sposób systematyczny. W trzeciej edycji planów gospodarowania wodami w dorzeczu zawarto ograniczone informacje dotyczące oceny ryzyka i analizy wpływu zmiany klimatu na cele środowiskowe dotyczące jednolitych części wód. Należałoby to poprawić, aby aktualne oceny wpływu zmiany klimatu były lepiej uwzględniane w politykach dotyczących zarządzania zasobami wodnymi, ich ochrony i zrównoważonego wykorzystania.

Aby odpowiedzieć na część opisanych powyżej problemów, Polska realizuje inwestycje w zrównoważoną gospodarkę wodno-ściekową. W ramach planu odbudowy i zwiększania odporności (KPO) inwestycje wspierają budowę, rozbudowę lub modernizację systemów zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków na obszarach wiejskich. Programy polityki spójności

⁽²⁸⁸⁾ Zmarnowane miliardy litrów wody na wsiach – Najwyższa Izba Kontroli, [link](#).

wspierają inwestycje w infrastrukturę ściekową w aglomeracjach niespełniających wymogów dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych.

Roczne potrzeby inwestycyjne w gospodarce wodnej w Polsce szacuje się na 4,3 mld EUR (w cenach z 2022 r.) w latach 2021–2027, zarówno w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym, jak i w zakresie ochrony wód oraz zarządzania zasobami wodnymi. Z całkowitych rocznych potrzeb 2,4 mld EUR przypada na gospodarkę ściekową. Polska potrzebuje dodatkowo 1,5 mld EUR na inwestycje związane z wodą pitną i około 435 mln EUR na ochronę zasobów wodnych i gospodarowanie nimi. Biorąc pod uwagę obecne inwestycje, szacowane na około 2,8 mld EUR rocznie, luka finansowa wynosi 1,5 mld EUR rocznie, co odpowiada 0,23 % krajowego PKB ⁽²⁸⁹⁾.

Odbudowa zasobów przyrodniczych

Degradacja przyrody stwarza istotne ryzyka dla gospodarki i konkurencyjności kraju. W Polsce zależność łańcuchów dostaw od usług ekosystemowych odpowiada 26 % wartości dodanej brutto (średnia unijna: 22 %). Łącznie 40 % polskiej gospodarki jest zależna od usług ekosystemowych przy wytwarzaniu wartości dodanej brutto (średnia unijna: 44 %) ⁽²⁹⁰⁾. W przypadku kilku sektorów, takich jak rolnictwo, leśnictwo i infrastruktura wodna, 100 % wartości dodanej brutto w bezpośredni sposób zależy od usług ekosystemowych. Zgodnie z analizą z 2023 r. roczne koszty odbudowy i utrzymania ekosystemów w Polsce szacuje się na 0,54 mld EUR, natomiast oczekuje się, że roczne korzyści wyniosą aż 5,98 mld EUR ⁽²⁹¹⁾.

⁽²⁸⁹⁾ Przegład wdrażania polityki ochrony środowiska 2025, Sprawozdanie krajowe – POLSKA, [link](#).

⁽²⁹⁰⁾ Zbiór danych Komisji/JRC, na podstawie Hirschbuehl i in., 2025, The EU economy's dependency on nature [Uzależnienie gospodarki UE od przyrody], [link](#).

⁽²⁹¹⁾ Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Środowiska, Instytut Europejskiej Polityki Ochrony

Mimo wyjątkowo bogatej różnorodności biologicznej Polski – czego wyrazem jest wyznaczenie 39,6 % ⁽²⁹²⁾ jej terytorium jako obszarów chronionych – degradacja siedlisk nadal postępuje. Naturalne jednolite części wód są poddawane przekształcaniu w sposób sztuczny, a tereny podmokłe, pełniące kluczowe funkcje retencji wody i regulacji klimatu, należą do najbardziej zagrożonych ekosystemów. Zgodnie z najnowszym dostępnym sprawozdaniem przedłożonym przez Polskę za lata 2013–2018 stan ochrony aż 78,26 % siedlisk i 46,69 % gatunków jest zły lub niewystarczający.

Zgodnie z rozporządzeniem o odbudowie zasobów przyrodniczych Polska wraz z innymi państwami członkowskimi powinna przyczynić się do osiągnięcia celu UE polegającego na przywróceniu co najmniej 25 000 km rzek do stanu swobodnego przepływu do 2030 r. Celem tych działań jest odbudowa ekosystemów śródkowodnych i naturalnych funkcji rzek oraz łagodzenie skutków powodzi. Rzeki o swobodnym przepływie przynoszą również szersze korzyści społeczno-gospodarcze, w tym poprawę jakości krajobrazu wiejskiego, nowe możliwości rekreacji i turystyki, tworzenie miejsc pracy na poziomie lokalnym, poprawę jakości wody oraz lepszy transport osadów, który chroni delty i obszary przybrzeżne przed erozją i podnoszeniem się poziomu morza. W 2020 r. Polska opracowała Krajowy program renaturyzacji wód powierzchniowych ⁽²⁹³⁾ oraz podręcznik renaturyzacji przedstawiający cele i przykłady działań (w tym rozwiązanie oparte na zasobach przyrody), jednak wdrażanie tych dokumentów odbywa się z opóźnieniem. Wdrażane są pewne środki, w tym działania mające na celu zwiększenie retencji wody

Środowiska, Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody, Trinomics i UNEP-WCMC, *Impact assessment study to support the development of legally binding EU nature restoration targets – Final report* [Badanie oceny skutków uzupełniające opracowanie prawnie wiążących celów UE dotyczących odtwarzania przyrody – sprawozdanie końcowe], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023, [link](#).

⁽²⁹²⁾ Eurostat, wskaźnik obszarów chronionych, [link](#).

⁽²⁹³⁾ Krajowy program renaturyzacji wód powierzchniowych – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, [link](#).

i odporności ekosystemów, a także inicjatywy związane z lasami mające na celu wzmocnienie środowiskowych funkcji ekosystemów.

Degradację przyrody dodatkowo pogarszają inwazyjne gatunki obce – w 2025 r. odnotowano w Polsce 36 takich gatunków (w porównaniu z 27 w 2023 r. i 33 w 2024 r.) – przy czym do 2020 r. spowodowały szacowane szkody w wysokości 80 mln EUR, głównie w rolnictwie i zdrowiu publicznym ⁽²⁹⁴⁾.

Rolnictwo zrównoważone i użytkowanie gruntów

W Polsce poziom pochłaniania dwutlenku węgla jest znacząco niewystarczający do osiągnięcia celu na 2030 r. dotyczącego użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF). W Polsce pochłanianie dwutlenku węgla netto w sektorze LULUCF maleje. Chociaż pochłanianie w sektorach lasów i użytków zielonych wzrosło, użytkowanie gruntów na osiedlach przyczynia się do negatywnej tendencji w zakresie pochłaniania netto obserwowanej w Polsce. Główne czynniki wpływające na zasoby LULUCF wskazane przez Polskę obejmują nasilenie zakłóceń związanych z klimatem, w szczególności ograniczenie wzrostu drzew spowodowane długotrwałymi suszami i stresem termicznym – spotęgowane zamieraniem drzewostanów o malejącej zdolności regeneracyjnej. Coraz częstsze susze i przedłużający się stres termiczny znacznie ograniczają wzrost drzew. Aby osiągnąć cel LULUCF na 2030 r., konieczne jest usunięcie dwutlenku węgla w ilości odpowiadającej dodatkowym 3,3 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla (ton

ekwiwalentu CO₂) ⁽²⁹⁵⁾. Najnowsze dostępne prognozy wskazują na rozbieżność w stosunku do celu wynoszącą 5,4 mln ton ekwiwalentu CO₂ w 2030 r. ⁽²⁹⁶⁾. W związku z tym potrzebne byłyby dodatkowe środki w sektorze gruntów, aby osiągnąć cel na 2030 r. Oprócz zwiększenia pochłaniania netto w sektorze LULUCF kluczowe znaczenie dla budowania odpornych łańcuchów wartości bioproduktów i umożliwienia rozwoju konkurencyjnej biogospodarki UE mają dalsze inwestycje w zdrowe lasy i gleby. W szczególności stałe doskonalenie systemu monitorowania danych dotyczących pochłaniania netto będzie miało kluczowe znaczenie dla wspierania terminowych i skutecznych działań w tym sektorze. Ponadto można by zbadać i wdrożyć synergie między przystosowaniem się do zmiany klimatu, zwiększeniem pochłaniania dwutlenku węgla, wojskowym potencjałem obronnym (program „Tarcza Wschód”) ⁽²⁹⁷⁾ i różnorodnością biologiczną ⁽²⁹⁸⁾, sugerowane przez instytucje badawcze ⁽²⁹⁹⁾.

Obecna polityka Polski w zakresie LULUCF koncentruje się głównie na leśnictwie, z mniejszym naciskiem na tereny podmokłe, rolnictwo i zarządzanie osiedlami miejskimi. W sektorze leśnym obecne polityki mają na celu priorytetowe traktowanie gospodarki leśnej ukierunkowanej na różnorodność biologiczną, w tym dłuższych okresów rotacji, systemów selektywnego zbioru i zwiększonego pozostawiania drzew martwych. Planowane działania koncentrują się na dalszym rozwoju praktyk w zakresie leśnictwa bliższego naturze – dłuższych rotacji, drzewostanów mieszanych i zwiększonego pozostawiania drzew martwych – w celu ustabilizowania

⁽²⁹⁴⁾ NeoBiota, Economic Cost of invasive alien species across Europe [Koszt gospodarczy inwazyjnych gatunków obcych w całej Europie], 2021, [link](#). Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Środowiska, EMRC, Logika Group i RPA Europe; *Update of the costs of not implementing EU environmental law* [Aktualizacja kosztów niewdrażania unijnego prawa ochrony środowiska], (2025), [link](#).

⁽²⁹⁵⁾ Krajowe cele LULUCF państw członkowskich zgodne z rozporządzeniem (UE) 2023/839, [link](#).

⁽²⁹⁶⁾ Sprawozdanie z postępów działań w dziedzinie klimatu za 2025 r. [Link](#).

⁽²⁹⁷⁾ <https://tarczawschod.wp.mil.pl/>.

⁽²⁹⁸⁾ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016328725002149>.

⁽²⁹⁹⁾ <https://academia.pan.pl/zielona-tarcza-wschod-bagna-w-sluzbie-obronnosci/>.

pochłaniania i zmniejszenia podatności lasów na susze, szkodniki i ekstremalne zdarzenia pogodowe. W miarę możliwości przewiduje się rozszerzenie zalesiania i odtwarzanie zdegradowanych gruntów leśnych i torfowisk, z zastrzeżeniem dostępności gruntów i ograniczeń kosztowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła w 2025 r., że Lasy Państwowe nie wprowadziły prawidłowych, wiarygodnych i odpowiednich środków w celu dostosowania gospodarki leśnej do zmian klimatycznych⁽³⁰⁰⁾. Działania naprawcze, a mianowicie opracowanie krajowego programu leśnego oraz zmiana ustawy o lasach i ustawy o ochronie przyrody, zostały rozpoczęte, ale nie zostały zakończone. Nowy program Lasów Państwowych „Lasy dla klimatu”, uruchomiony w 2025 r., obejmie ponad 50 000 ha i będzie obejmował zalesianie gruntów nieleśnych, podsiew, dywersyfikację składu gatunkowego (w tym większy udział drzew liściastych i jodły Douglassa) oraz praktyki poprawiające jakość gleby, które zwiększają pochłanianie CO₂. Program ten ma na celu promowanie naturalnej regeneracji i zdrowych praktyk w zakresie gospodarki leśnej jako podstawowych narzędzi sekwestracji. W ramach programu rozwoju obszarów wiejskich (PROW) dostępne są dodatkowe dotacje dla prywatnych właścicieli lasów (0,1–40 ha) w celu wsparcia regeneracji.

Jeżeli chodzi o osiedla miejskie, polityka Polski koncentruje się na zwartym rozwoju obszarów miejskich, zielonej infrastrukturze i środkach renaturyzacji w celu ograniczenia emisji pochodzących z przekształcania gruntów i zasklepienia gleby. Presjami wynikającymi z działalności inwestycyjnej i ekspansji obszarów miejskich należy zająć się w ramach planowania użytkowania gruntów zgodnego z zasadami różnorodności biologicznej, w którym priorytetowo traktuje się dodatkowe korzyści. W ramach projektu pilotażowego uruchomionego w 2024 r. przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska utworzono

⁽³⁰⁰⁾ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/ochrona-srodowiska/adaptacja-gospodarki-lesnej-do-zmian-klimatu.html>.

14 „lasów społecznych” wokół głównych aglomeracji, takich jak Warszawa, Kraków i Wrocław, zapewniając dostęp do przyrody około 13 mln mieszkańców. W sektorze rolnictwa w ramach planu strategicznego WPR na lata 2023–2027⁽³⁰¹⁾ na inwestycje w zalesianie/tworzenie terenów zalesionych przeznaczono łącznie 66,52 mln EUR. Planowana kwota na ekoschemat rolnictwa węglowego i gospodarki składnikami odżywczymi wynosi około 2,63 mld EUR.

Polska stoi w obliczu zagrożeń dla środowiska, klimatu i zdrowia publicznego ze względu na trwające zasklepienie gleby i presję związaną z zanieczyszczeniami pochodzącymi z rolnictwa. Miejski obszar funkcjonalny (MOF) w Polsce znacznie się powiększył w ostatnich latach, przy czym roczne przejmowanie gruntów netto wzrosło z 923 ppm całkowitej powierzchni miejskiej kraju w latach 2012–2018 do 1 298 ppm w latach 2018–2021 (trzecie pod względem wielkości przejmowanie gruntów w UE-27, znacznie powyżej średniej dla UE wynoszącej 670 ppm/rok w latach 2018–2021). To trwające przejmowanie gruntów i związane z tym zasklepienie gleby powoduje mniejszą odporność ekosystemów, zmniejszenie sekwestracji dwutlenku węgla i osłabienie ochrony przeciwpowodziowej⁽³⁰²⁾. Najistotniejszym czynnikiem powodującym tworzenie się niezdrowych gleb w Polsce jest utrata węgla organicznego w glebach mineralnych⁽³⁰³⁾ – dotyczy to 29 % powierzchni gruntów uprawnych i 58 % całkowitej powierzchni gruntów ornych i użytków zielonych. Niezrównoważona erozja gleby powodowana przez wodę, wiatr, orkę i zbiory obejmuje 17 % powierzchni Polski, głównie

⁽³⁰¹⁾ https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/poland_pl.

⁽³⁰²⁾ EEA, Land take and land degradation in functional urban areas [Przejmowanie gruntów i degradacja gruntów na miejskich obszarach funkcjonalnych], 2022, [link](#).

⁽³⁰³⁾ De Rosa, D., Ballabio, C., Lugato, E. i in., „Soil organic carbon stocks in European croplands and grasslands: How much have we lost in the past decade?” [Zawartość węgla organicznego w glebie gruntów uprawnych i użytków zielonych w Europie: jakie straty odnotowano w ciągu ostatnich dziesięciu lat?], *Global Change Biology*, tom 30, nr 1, 2023, e16992, [link](#).

w południowej części kraju. W 8 % gleb stężenie azotu przekracza 50 kg/ha, a 8 % powierzchni kraju jest w dużym lub bardzo dużym stopniu podatne na kompaktację poziomą próchniczego gleby.

Rolnictwo ekologiczne nie jest w Polsce zbyt rozpowszechnione i obejmuje szacunkowo 4,88 % powierzchni kraju. Choć odsetek ten znacznie wzrósł w ciągu ostatnich dwudziestu lat, nadal należy do najgorszych wyników w UE. Polska plasuje się powyżej średniej dla UE pod względem częstotliwości występowania pozostałości pestycydów w próbkach wierzchniej warstwy gleby – 14,5 % próbek gleby zawiera ponad 10 różnych pozostałości pestycydów (średnia dla UE-27 wynosi 11 %) – oraz pod względem stężenia pozostałości pestycydów, przy czym 70 % próbek gleby wykazuje stężenie pestycydów powyżej 0,05 mg/kg (średnia dla UE-27 wynosi 57 %) ⁽³⁰⁴⁾.

Pozytywnym aspektem jest to, że Polska wypełniła swoje zobowiązania w zakresie redukcji emisji na lata 2020–2029 i jest na dobrej drodze do wypełnienia swoich zobowiązań na 2030 r. i kolejne lata ⁽³⁰⁵⁾. Emisje amoniaku zgłoszone za 2023 r. wskazują, że przy 21,1 kg/ha w 2023 r. ⁽³⁰⁶⁾ sektor rolnictwa odpowiada za 96 % całkowitych emisji krajowych.

⁽³⁰⁴⁾ Vieira i in. (JRC), Pesticides residues in European agricultural soils – Results from LUCAS 2018 soil module [Pozostałości pestycydów w europejskich glebach rolniczych – wyniki modułu LUCAS 2018 dotyczącego gleb], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023. [link](#).

⁽³⁰⁵⁾ Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2025, Sprawozdanie krajowe – POLSKA, [link](#).

⁽³⁰⁶⁾ Eurostat – Emisje amoniaku z rolnictwa, [link](#).

Tabela A10.1: Kluczowe wskaźniki dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu

Climate adaptation and preparedness:							EU-27
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	latest data
Drought impact on ecosystems [area impacted by drought as % of total]	14.51	2.57	1.82	7.16	7.96	-	2.76
Forest fires burned area ⁽¹⁾ [burned area in ha_per year]	60	5 383	40	465	47	30	354 510
Economic losses from extreme events [EUR million at constant 2022 prices]	-	451	33	1	1	2 938	40 452
Insurance protection gap ⁽²⁾ [composite score between 0 and 4]	-	-	-	2	2	2	-
Sub-national climate adaptation action [% of population covered by the EU Covenant of Mayors for Climate & Energy]	6	8	13	15	18	18	34
Water resilience:							EU-27
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	latest data
Water Exploitation Index Plus, WEI+ ⁽³⁾ [total water consumption as % of renewable freshwater resources]	6.83	6.22	5.11	6.33	5.16	-	4.53
Water productivity [EUR per m ³]	52	54	54	57	64	-	151
Water abstraction Water abstraction by source [% from surface water]	73.88%	72.75%	74.16%	75.18%	72.67%	-	-
Water abstraction by sector	Agriculture	Electricity cooling	Manufacturing	Public water supply	Mining and Quarrying	Construction	
	10.40%	54.18%	5.42%	29.37%	0.61%	0.01%	
Status of water bodies ⁽⁴⁾ [% of water bodies in a good status]	-	-	-	-	-	-	-
Surface water bodies (ecological)	-	-	-	-	-	8%	38%
Groundwater bodies (quantitative)	-	-	-	-	-	91%	93%
Nature restoration:							EU-27
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	latest data
Ecosystem dependency [% of direct dependency]	-	-	-	40%	-	-	44%
Protected area [% of terrestrial protected areas]	39.6	39.6	39.6	39.6	39.6	-	26.4
Invasive alien species (IAS) [number of IAS of Union concern]	-	-	-	-	-	33	29.2
Damage cost of IAS [EUR billion]	-	-	-	-	0.08	-	1.69
Eutrophication [AAE of area at risk of eutrophication]	-	-	-	200	200	-	295
Sustainable agriculture and land use:							EU-27
	2012-2018		2018-2021				latest data
Yearly net land taken by Member State [ppm of total urban surface per Member State]	923		1 298				670
Land conversion in functional urban area [% of total land taken from 2018-2021]							
Arable land	49%						
Complex and mixed cultivation	0%						
Forests	8%						
Herbaceous vegetation associations	1%						
Open spaces with little or no vegetation	0%						
Pastures	41%						
Permanent crops	0%						
Water	0%						
Wetlands	0%						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	latest data
Nitrates in groundwater ⁽⁵⁾ [mgNO ₃ /l]	12.6	11.6	10.3	9.1	8.6	-	-
Livestock density [number of livestock units per hectare of utilised agricultural area]	0.69						0.75
Ammonia emissions [% of total utilised agricultural area]	96%	96%	96%	96%	96%	-	94%
Pesticide contamination on rivers and lakes water bodies [% of monitoring sites with pesticides exceeding thresholds, 2018-2023]					rivers	13%	27%
					lakes	0%	18%
Pesticide contamination in soil [% of samples with a concentration over 0.5 mg/kg]						70%	57%
Net greenhouse gas removals from LULUCF ⁽⁶⁾ [ktCO ₂ -eq]	-23227.3	-24057.6	-24875.1	-36449.8	-32656.2	-	-198 421

(1) EFFIS (europejski system informacji o pożarach lasów). [Link](#).

(2) Luka w ochronie przed ryzykiem klimatycznym odnosi się do udziału nieubezpieczonych strat ekonomicznych spowodowanych klęskami żywiołowymi związanymi z klimatem, w oparciu o modelowanie ryzyka związanego z powodzią, pożarami roślinności i huraganami oraz o wskaźnik penetracji ubezpieczeń. Skala: 0 (brak luki w ochronie) – 4 (bardzo duża luka). EIOPA, 2025 Tablica wyników dotyczących luki w ochronie ubezpieczeniowej w przypadku klęsk żywiołowych.

(3) Wskaźnik ten mierzy całkowite zużycie wody jako odsetek odnawialnych zasobów słodkowodnych dostępnych na danym terytorium i w danym okresie. Wartości powyżej 20 % są zazwyczaj uznawane za oznakę niedoboru wody, natomiast wartości równe lub wyższe niż 40 % wskazują na sytuację poważnego niedoboru wody.

(4) Komisja Europejska, 2024 r., *siódme Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z wdrażania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE) i dyrektywy powodziowej (2007/60/WE) (Trzecia edycja planów gospodarowania wodami w dorzeczu i Druga edycja planów zarządzania ryzykiem powodziowym)*.

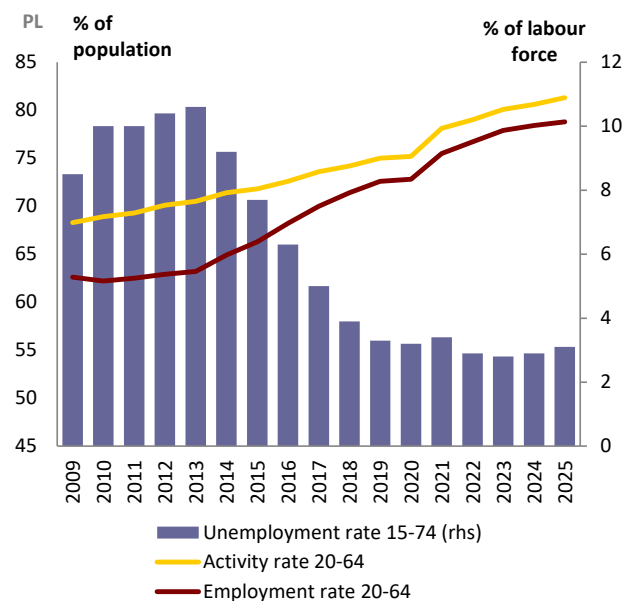
(5) Wskaźnik ten odnosi się do stężenia azotanów (NO₃) w wodach gruntowych, mierzonego w miligramach na litr (mgNO₃/l). Azotany mogą utrzymywać się w wodach gruntowych przez długi czas i kumulować w dużych ilościach ze względu na to, że dostają się tam ze źródeł antropogenicznych (głównie rolnictwa). Aby uniknąć zagrożeń dla zdrowia ludzkiego, w unijnej normie dotyczącej wody pitnej ustalono limit 50 mgNO₃/l.

(6) Pochłanianie netto wyrażono w wartościach ujemnych, emisje netto – w wartościach dodatnich. Zgłoszone dane pochodzą z przekazanego wykazu gazów cieplarnianych z 2025 r. Wartość pochłaniania gazów cieplarnianych netto na 2030 r. zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2023/839 – załącznik IIa.

Źródło: Eurostat, EEA i JRC.

Rynek pracy w Polsce pozostaje stabilny, a jego ogólne wyniki są dobre, ale luki w uczestnictwie nadal ograniczają podaż pracy i pogłębiają niedobory siły roboczej. Bezrobocie należy do najniższych w UE, a wartość docelowa krajowego wskaźnika zatrudnienia wynosząca 78,3% została osiągnięta. Jednocześnie zgłaszane niedobory siły roboczej utrzymują się na wysokim poziomie, co wynika również z tendencji demograficznych i utrzymującego się niskiego poziomu uczestnictwa w rynku pracy wśród kilku grup, w tym kobiet, osób z niepełnosprawnościami i osób starszych. Niewystarczająca dostępność opieki nad dziećmi oraz problemy zagrażające równowadze między życiem zawodowym a prywatnym i wsparciu zatrudnienia sprzyjającego włączeniu społecznemu nadal ograniczają podaż pracy. Te słabości strukturalne ograniczają zdolność rynku pracy do radzenia sobie z obecnymi i przyszłymi niedoborami, a jednocześnie hamują postępy w zakresie włączenia społecznego, wysokiej jakości miejsc pracy i konkurencyjności. W zaleceniach krajowych dla Polski z 2025 r. podkreślono potrzebę wspierania edukacji i umiejętności istotnych dla rynku pracy, w tym umiejętności ekologicznych i cyfrowych, oraz zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy grup defaworyzowanych, w tym za pomocą skutecznej edukacji umożliwiającej przekwalifikowanie zawodowe.

Wykres A11.1: Wskaźniki aktywności zawodowej, zatrudnienia i bezrobocia (w ujęciu rocznym)



Źródło: Eurostat, LFS [lfsi_emp_a, une_rt_a]⁽³⁰⁷⁾

Zatrudnienie nadal rośnie, a bezrobocie utrzymuje się na rekordowo niskim poziomie, ale utrzymują się znaczne różnice regionalne w wynikach na rynku pracy. Wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 20–64 wzrósł do 79,2% w IV kw. 2025 r. i wynosił 78,8% dla całego roku 2025, natomiast stopa bezrobocia utrzymuje się od 2022 r. na poziomie około 3%, co odpowiada niskim poziomom sprzed pandemii i pozostaje znacznie poniżej średniej dla UE (6% w III kw. 2025 r.). Zastój na rynku pracy wyniósł 5% w II kw. 2025 r., czyli nieznacznie więcej niż w II kw. 2024 r. (4,8%), ale nadal znacznie poniżej średniej dla UE wynoszącej 10,9%⁽³⁰⁸⁾. Współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15–64 lat

⁽³⁰⁷⁾ Uwaga: Niektóre wskaźniki obejmują przerwy i inne ostrzeżenia. Opis zbioru Eurostat–LFS zawiera więcej informacji na ten temat.

⁽³⁰⁸⁾ Zastój na rynku pracy jest sumą: osób bezrobotnych, osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, osób poszukujących pracy, ale niebędących natychmiastowo dyspozycyjnymi, oraz osób dostępnych do podjęcia pracy, ale jej nieposzukujących. Zastój na rynku pracy wyraża się jako odsetek rozszerzonej siły roboczej. Rozszerzona siła robocza to łączna liczba wszystkich osób zatrudnionych i bezrobotnych (siła robocza) plus osoby poszukujące pracy, ale niebędące natychmiastowo dyspozycyjne, plus osoby gotowe do podjęcia pracy, ale jej nieposzukujące.



wzrósł z 66,4 % w 2014 r. do 74,7 % w 2024 r., osiągając poziom zbliżony do średniej dla UE wynoszącej 75,3 %, ale o około 15 p.p. niższy niż w państwach członkowskich osiągających najlepsze wyniki. Wskaźniki aktywności zawodowej różnią się znacznie w zależności od regionu. W 2024 r. różnica między najwyższym a najniższym wskaźnikiem aktywności zawodowej w regionie wyniosła 9,3 p.p., co oznacza wzrost z 8,1 p.p. w 2023 r. (najwyższy wynik: 77,7 % w województwie dolnośląskim na zachodzie, najniższy wynik: 68,4 % w województwie podkarpackim na południowym wschodzie). Podobne dysproporcje regionalne obserwuje się pod względem wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia (różnice wynoszą odpowiednio 9,2 p.p. i 2 p.p.). Zwiększenie aktywizacji zawodowej grup biernych zawodowo ma zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia niedoborów i zapewnienia trwałego wzrostu zatrudnienia. Wdrażanie działań aktywizujących jest w dużej mierze finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), w tym za pośrednictwem programów regionalnych wspierających zindywidualizowane doradztwo, szkolenia i usługi urzędów pracy.

Pomimo niedawnej poprawy sytuacji dysproporcje w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami utrzymują się na wysokim poziomie. W zaleceniach krajowych dla Polski z 2025 r. zwrócono uwagę na bariery, jakie napotykają grupy defaworyzowane próbujące wejść na rynek pracy. Luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami zmniejszyła się o 3,2 p.p. od 2020 r., ale nadal utrzymuje się na poziomie 11,6 p.p., czyli 1,6 p.p. powyżej średniej dla UE ⁽³⁰⁹⁾). Zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć wzrosło z 4,5 % w 2020 r. do 5,9 % w 2023 r., ale następnie spadło do 4 % w 2024 r. W 2025 r. współczynnik aktywności zawodowej kobiet wyniósł 70,1 % w porównaniu z 80,3 % w przypadku mężczyzn, co odzwierciedla utrzymujące się bariery związane z obowiązkami opiekuńczymi, ograniczoną dostępnością instytucji i usług zapewniających

opiekę nad osobami pozostającymi na utrzymaniu, nieelastycznymi i stosunkowo długimi godzinami pracy oraz niższą jakością miejsc pracy w sektorach, w których dominuje zatrudnienie kobiet. Odsetek dzieci w wieku poniżej trzech lat objętych formalną wczesną edukacją i opieką wzrósł o 3 p.p. do 15,1 % w 2024 r., ale nadal plasuje się znacznie poniżej średniej dla UE (39,2 %) ⁽³¹⁰⁾. W 2024 r. Polska uruchomiła program „Aktywny rodzic”, który obejmuje dotację na pokrycie kosztów opieki nad dziećmi, natomiast program „Aktywny maluch”, wspierany z EFS+ i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), będzie nadal wspierać pozytywne tendencje w zakresie uczestnictwa w rynku pracy poprzez utworzenie do 2029 r. ponad 102 500 nowych miejsc w placówkach opieki nad dziećmi w wieku poniżej trzech lat; program ten jest skierowany do gmin nieposiadających placówek opieki nad dziećmi. Wsparcie na rzecz rozwiązania problemu niższej jakości miejsc pracy częściej wykonywanej przez kobiety jest finansowane w ramach celów EFS+ dotyczących równouprawnienia płci, w tym projektów promujących równe szanse i zmniejszających bariery w zatrudnieniu kobiet.

Wyniki osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy są nadal słabe. Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami nieznacznie spadła z 35,6 p.p. w 2024 r. do 35,0 p.p. w 2025 r. (UE: 24,2 p.p.). W przypadku osób o znacznym stopniu niepełnosprawności luka ta wynosi 61 p.p. (UE: 45,5 p.p.). Współczynnik aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami wynosi nieco ponad 50 %, ponieważ niepełnosprawność lub choroba pozostają główną przyczyną bierności zawodowej. Polska osiągnęła swój pośredni cel w zakresie zatrudnienia na 2025 r. dotyczący osób z niepełnosprawnościami (32,5 %), ale dalsze postępy są ograniczone ze względu na słaby dostęp do dostosowanych do potrzeb świadczeń wspierających wejście na rynek pracy. Znaczne są również dysproporcje regionalne. W II kw. 2025 r. wskaźnik zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami

⁽³⁰⁹⁾ Wartości odnoszą się do grupy wiekowej 20–64.

⁽³¹⁰⁾ [C_2022484PL_01000101.xml](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:2022484PL_01000101).

w wieku 16–64 lat wahał się od 42,5 % w województwie dolnośląskim i 37,0 % w województwach lubuskim i pomorskim do 25,0 % w województwie warmińsko-mazurskim i 26,0 % w województwie kujawsko-pomorskim, w porównaniu ze średnią krajową wynoszącą 30,2 %, co wskazuje na nierównomierną integrację na rynku pracy w poszczególnych regionach ⁽³¹¹⁾. EFS+ wspiera środki mające na celu zmniejszenie luki w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami poprzez promowanie włączenia do rynku pracy. W 2025 r. Polska zwiększyła również dopłaty do wynagrodzeń dla osób z niepełnosprawnościami i obecnie oferuje zwrot kosztów rekrutacji i szkolenia. Pilotażowy program „zatrudnienia wspomaganego” ma potencjał, ale istniejące instrumenty rynku pracy są nadal niewystarczająco skuteczne.

Potrzebna jest ściślejsza integracja obywateli państw trzecich na rynku pracy, aby lepiej wykorzystać dostępne umiejętności i pomóc w zaradzeniu niedoborom siły roboczej. W dniu 1 stycznia 2024 r. w Polsce mieszkało około 699 900 obywateli państw trzecich (co stanowi 1,9 % ludności). Do końca stycznia 2025 r. 993 015 obywateli państw trzecich, którzy uciekli przed wojną w Ukrainie, było objętych w Polsce ochroną tymczasową ⁽³¹²⁾. Wskaźniki rynku pracy dotyczące obywateli urodzonych za granicą są solidne: 81 % z nich uczestniczy w rynku pracy (OECD: 77 %) i 3 % jest bezrobotnych (OECD: 8 %) ⁽³¹³⁾. Ich umiejętności nie są jednak w pełni wykorzystywane: w 2023 r. 48 % obywateli państw trzecich pracowało na stanowiskach poniżej swoich kwalifikacji. Wśród migrantów z Ukrainy liczba ta wzrosła z 35 % w 2021 r. do 68 % w 2024 r.

⁽³¹¹⁾ Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat#>.

⁽³¹²⁾ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migrant-integration/migrant-integration-hub/eu-countries-updates-and-facts/migrant-integration-poland_en.

⁽³¹³⁾ https://www.oecd.org/en/publications/2025/11/international-migration-outlook-2025_355ae9fd/full-report/poland_9206f6b3.html.

⁽³¹⁴⁾. Polska uzyskała wynik 44/100 w indeksie polityki integracji migrantów (UE: 54/100), osiągając rezultat „wystarczający w połowie”, przy mobilności na rynku pracy na poziomie 43/100, również poniżej średniej dla UE ⁽³¹⁵⁾.

Wskaźniki zatrudnienia wśród starszych pracowników utrzymują się poniżej średniej dla UE. W 2025 r. wskaźnik zatrudnienia pracowników w wieku 55–64 lat wyniósł 60,1 % (UE: 66,4 %). Osoby starsze stanowią ponad 35 % ludności biernej zawodowo w wieku produkcyjnym ⁽³¹⁶⁾. Wzorce wczesnego opuszczania rynku pracy, ograniczenia zdrowotne i niewystarczający dostęp do uczenia się przez całe życie utrudniają uczestnictwo w rynku pracy. Wskaźnik zatrudnienia starszych kobiet (w wieku 55–64 lat) pozostaje szczególnie niski i wynosi 48,3 % w porównaniu z 59,4 % na poziomie UE, natomiast wskaźnik zatrudnienia starszych mężczyzn wynosi 70,7 % (UE: 71,4 %). Różnica ta wynika w dużej mierze z niższego wieku emerytalnego kobiet (60 lat, w przypadku mężczyzn jest to 65 lat). Aby zwiększyć uczestnictwo w rynku pracy, na mocy nowej ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia Polska wprowadziła dotacje dla pracodawców zatrudniających pracowników powyżej wieku emerytalnego.

Modele czasu pracy należą do najbardziej intensywnych w UE, co ma negatywny wpływ na jakość pracy i integrację na rynku pracy. Ponad 76 % pracowników pracuje ponad 40 godzin tygodniowo (UE: 47,5 %), co stanowi piąty co do wielkości odsetek w UE, podczas gdy tylko 5 % pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy (UE: 17 %). Praca zdalna w Polsce pozostaje stosunkowo rzadka (14 % w porównaniu z 22 % w UE w 2023 r.) ⁽³¹⁷⁾. Chociaż elastyczne harmonogramy są bardziej rozpowszechnione w małych przedsiębiorstwach, są one znacznie mniej

⁽³¹⁴⁾ https://home-affairs.ec.europa.eu/news/poland-almost-half-foreign-workforce-overqualified-2024-08-26_en.

⁽³¹⁵⁾ <https://www.mipex.eu/Poland>.

⁽³¹⁶⁾ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_iga_n_custom_19518898/default/table.

⁽³¹⁷⁾ https://eures.europa.eu/living-and-working/labour-market-information/labour-market-information-poland_pl.

rozpowszechnione w większych przedsiębiorstwach. Modele te mogą zniechęcać osoby pełniące obowiązki opiekuńcze, osoby z niepełnosprawnościami i starszych pracowników do wejścia na rynek pracy.

Instrumenty rynku pracy mające na celu zwiększenie uczestnictwa opierają się w dużej mierze na finansowaniu z Funduszu Spójności UE i RRF. W odpowiedzi na zalecenie krajowe z 2025 r. dotyczące uczestnictwa w rynku pracy grup defaworyzowanych Polska zreformowała swoje publiczne służby zatrudnienia, rozszerzając ich proaktywne działania informacyjne na osoby bierne zawodowo, realizując pilotażowe programy „zatrudnienia wspomaganego” skierowane do osób z niepełnosprawnościami oraz zmieniając ukierunkowanie działań szkoleniowych i aktywizujących na grupy najbardziej oddalone od rynku pracy. Lepsze ukierunkowanie tych działań ma kluczowe znaczenie dla aktywizacji słabszych grup społecznych. Jednocześnie trwałość tych instrumentów nadal budzi obawy ze względu na ich dużą zależność od finansowania unijnego. Ponadto budżet państwowego Funduszu Pracy wykorzystywany do finansowania aktywnej polityki rynku pracy w Polsce został znacznie zmniejszony w 2026 r. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju jest również problemem dla podmiotów gospodarki społecznej, których potencjał w zakresie integracji na rynku pracy grup defaworyzowanych jest nadal w dużej mierze niewykorzystany.

Liczba ludności w wieku produkcyjnym nadal maleje, co jeszcze bardziej zmniejsza podaż pracy. W latach 2023–2024 liczba ludności w wieku 15–64 lat zmniejszyła się o około 0,8 % i oczekuje się nasilenia presji demograficznej w perspektywie średnioterminowej. Choć odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzież NEET) w Polsce jest niższy od średniej dla UE-27 (odpowiednio 9,4 % i 11,1 % w 2024 r.), rozkład ten jest nierównomierny w poszczególnych regionach ⁽³¹⁸⁾.

⁽³¹⁸⁾ Dane odnoszą się do grupy wiekowej 15–29.

W województwach podkarpackim, łódzkim, warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim odsetek młodzieży NEET przekracza średnią dla Polski o 28 % lub więcej, natomiast najniższy poziom odnotowuje się w regionie warszawskim stołecznym (około 30 % poniżej średniej dla Polski). Może to przełożyć się na rosnące dysproporcje regionalne, ponieważ wysoki odsetek młodzieży NEET osłabia potencjał podaży na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. Zgodnie z prognozami Polskiego Instytutu Ekonomicznego oczekuje się, że do 2035 r. zatrudnienie spadnie o około 2,1 mln, czyli o 12,6 % poziomu zatrudnienia w 2024 r. ⁽³¹⁹⁾. Zakładając, że ustawowy wiek emerytalny pozostanie niezmienny (65 lat w przypadku mężczyzn i 60 lat w przypadku kobiet), przewiduje się, że do 2035 r. około 3,8 mln pracowników opuści rynek pracy, podczas gdy przewidywany napływ nowych roczników wynosi zaledwie 1,7 mln osób, co jeszcze bardziej pogłębi niedobory siły roboczej. Spadek demograficzny ma silny wymiar regionalny. Tendencje te mogą jeszcze bardziej ograniczyć regionalną podaż pracy i pogłębić niedobory siły roboczej, zwłaszcza w regionach, które już teraz borykają się z wyzwaniem strukturalnymi.

Polska stoi w obliczu wyzwań na rynku pracy związanych z zieloną transformacją, które mają istotne skutki regionalne. Pomimo znacznego spadku (7,4 %) od 2019 r. odsetek pracowników w sektorach wysokoemisyjnych jest na trzecim miejscu w UE (4,9 % w porównaniu z UE: 3,5 % w 2024 r.). Choć większość tych pracowników jest zatrudniona w produkcji pojazdów (co stanowiło 1,8 % całkowitego zatrudnienia w 2024 r.), zatrudnienie w sektorze produkcji minerałów niemetalicznych i w sektorze chemikaliów znacznie przekracza średnią dla UE (odpowiednio 1 % w porównaniu z UE: 0,5 % i 0,7 % w porównaniu z UE: 0,5 %). W związku z tym, że sektory węgla brunatnego i węgla kamiennego są silnie skoncentrowane w regionach zachodnich, na Śląsku i w Wielkopolsce, w polskim górnictwie

⁽³¹⁹⁾ Polski Instytut Ekonomiczny, 2024 <https://pie.net.pl/przy-obecnym-trendach-demograficznych-do-2035-r-zatrudnienie-w-polsce-moze-spasc-o-ponad-12-proc/>.

zatrudnionych jest czterokrotnie więcej pracowników niż średnia dla UE (zatrudnienie w górnictwie stanowi 0,9 % całkowitego zatrudnienia w Polsce w porównaniu z UE: 0,2 % w 2023 r.), czyli ponad 190 000 pracowników w 2024 r. Ponadto w 2022 r. zatrudnienie w sektorze towarów i usług środowiskowych w Polsce wyniosło zaledwie 2 % w porównaniu z 3,1 % w UE. Zarządzanie transformacją wymaga ukierunkowanego wsparcia, podnoszenia i zmiany kwalifikacji, a także środków rozwoju regionalnego w celu zabezpieczenia zmiany zatrudnienia przez pracowników, ponieważ sektory takie jak górnictwo przechodzą istotne zmiany lub są dotknięte spadkiem strukturalnym. W tym względzie Polska zgłasza stosunkowo dużą liczbę aktywnych polityk wspierających wysokiej jakości zatrudnienie w kontekście zielonej transformacji.

Niedobory siły roboczej pozostają poważnym wyzwaniem dla przedsiębiorstw. Chociaż wskaźnik wakatów pozostaje stosunkowo niski (0,8 % w II kw. 2025 r., poniżej poziomu sprzed pandemii wynoszącego 1,1 % w IV kw. 2019 r.), odsetek kadry kierowniczej zgłaszającej niedobory siły roboczej jako czynnik ograniczający produkcję pozostaje bardzo wysoki – 62,4 % przedsiębiorstw w przemyśle (w porównaniu z 17,5 % w UE), 67,5 % w budownictwie (UE: 27,5 %) i 56,5 % w usługach (UE: 23,1%) w IV kw. 2025 r. Podział popytu na pracę ⁽³²⁰⁾ według zawodów wskazuje na szczególnie duże zapotrzebowanie na pracowników przemysłu wytwórczego, pracowników dydaktycznych i niektóre kategorie pracowników socjalnych. Biorąc pod uwagę zieloną transformację, niedobory zgłaszane są również wśród pracowników budowlanych i powiązanych zawodów elektryka, spawacza i frezera, co może mieć wpływ na wdrażanie czystszych źródeł energii i ekologicznych robót budowlanych. Ponadto sektor ICT pozostaje niedostatecznie rozwinięty – w 2024 r. specjaliści w dziedzinie ICT stanowili 4,5 % ogółu zatrudnionych, w porównaniu z 5 % w UE. Polska pozostaje również w tyle za UE pod

⁽³²⁰⁾ Cedefop Skills-OVATE, [EURES – Popyt na zawody](#), dane z okresu od 1 lipca 2024 r. do 30 czerwca 2025 r.

względem poziomu umiejętności cyfrowych wśród ogółu społeczeństwa – w 2025 r. jedynie 50,4 % osób w wieku 16–74 lat posiadało co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe (w porównaniu z 60,4 % w UE).

Wzrost płac był silny, ale stanowi zagrożenie dla konkurencyjności, podczas gdy ubóstwo pracujących rośnie. Płace rosły stosunkowo szybko, na poziomie 13 % w 2024 r., co przetożyło się na silny wzrost płac realnych (8,8 %). Prognozuje się, że w przyszłości wzrost płac ulegnie spowolnieniu do 8 % w 2025 r. i dalej spowolni do 6,7 % w 2026 r., natomiast wzrost płac realnych będzie się utrzymywał (w tempie 4,8 % w 2025 r. i 3 % w 2026 r.), głównie ze względu na utrzymujący się wzrost płac nominalnych w połączeniu z utrzymującą się dezinflacją. Ustawowa płaca minimalna wzrosła również o prawie 55 % w okresie od stycznia 2022 r. do lipca 2025 r., co stanowi wzrost o około 21 % w ujęciu realnym ⁽³²¹⁾. Od 2020 r. realny efektywny kurs walutowy rośnie znacznie szybciej niż średnia dla UE ⁽³²²⁾. Jednocześnie rosnące ubóstwo pracujących (9,3 % w porównaniu z UE: 8,2 %) i duży odsetek osób nisko uposażonych (19 % w porównaniu z UE: 14,7 %) w 2024 r. budzą obawy co do jakości pracy.

Dialog społeczny nadal stoi w obliczu wyzwań systemowych, co ogranicza jego rolę w kształtowaniu polityki rynku pracy ⁽³²³⁾. Pomimo wyraźnego zaangażowania nowego rządu w poprawę dialogu społecznego przedstawiciele pracodawców i pracowników nie zgłaszają żadnych wymiernych postępów. Uprawnienia Rady Dialogu Społecznego są nadal ograniczone, tak samo jak udział rządu w posiedzeniach. Utrzymują się

⁽³²¹⁾ Eurofound, Industrial relations and social dialogue.

[Minimum wages in 2025: Annual review](#) [Stosunki przemysłowe i dialog społeczny. Płace minimalne w 2025 r.: coroczny przegląd], 2025. Uwaga: Obliczenia oparte na walutach krajowych i standardach siły nabywczej.

⁽³²²⁾ Výchřabka, M. i A. Bodea, 2026, „After the Inflation Shock. Taking Stock of Price Competitiveness in the EU” [„Sytuacja po szoku inflacyjnym. Podsumowanie konkurencyjności cenowej w UE”], European Economy Discussion Paper 240, DG ECFIN, Komisja Europejska, zob. w szczególności s. 25–26.

⁽³²³⁾ <https://www.ituc-csi.org/poland>.

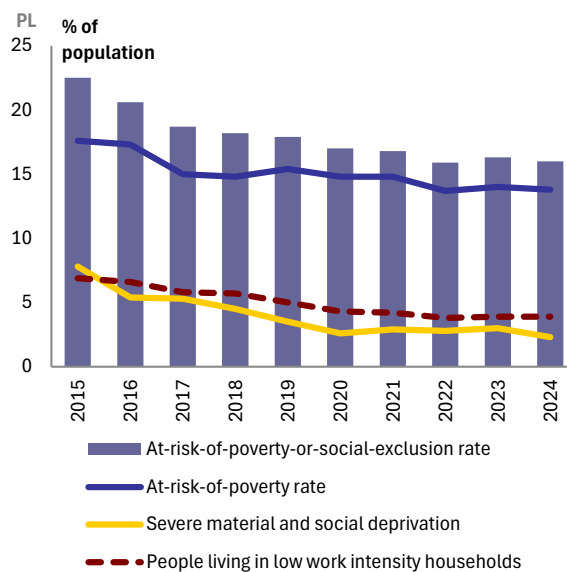
nieprawidłowości w procesach konsultacji, w tym pominięcie lub skrócenie obowiązkowych okresów konsultacji, jak miało to miejsce podczas przygotowywania średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Polski.

Zarówno zasięg umów zbiorowych (11,6 % w 2023 r.), jak i stopień uzwiązkowienia (9,4 % w 2022 r.) należą do najniższych w UE, co znacząco utrudnia dialog społeczny. W 2022 r. gęstość organizacji pracodawców wynosiła 56,3 % ⁽³²⁴⁾. Partnerzy społeczni nie mają wystarczających możliwości skutecznego dialogu społecznego. Negocjacje płacowe ograniczają się w dużej mierze do poziomu przedsiębiorstwa i od dziesięciu lat nie zawarto żadnego porozumienia sektorowego. Umowy wielozakładowe są rzadkie, a częstość ich zawierania maleje. W listopadzie 2025 r. Polska wprowadziła nową ustawę o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych, której celem jest zwiększenie wykorzystywania układów zbiorowych. W ustawie tej ustanowiono obowiązkowy krajowy rejestr układów zbiorowych, wprowadzono otwarty wykaz kwestii regulowanych układami zbiorowymi oraz uproszczono proces zawierania takich układów, a także umożliwiono udział mediatorów w rokowaniach zbiorowych. Ponadto uproszczono w niej również proces przedłużania umów na poziomie przedsiębiorstwa na wniosek partnerów społecznych. Ponadto od 2023 r. polski rząd i dwie izby polskiego parlamentu przyjęły uchwały mające na celu poprawę metod konsultacji z partnerami społecznymi. Prawidłowa transpozycja dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych ma zasadnicze znaczenie dla zachęcania do promowania rokowań zbiorowych, a także dla poprawy mechanizmów egzekwowania.

⁽³²⁴⁾ OECD/AIAS ICTWSS wersja 2.0.

Sytuacja społeczna w Polsce jest coraz lepsza, ale nadal istnieją pewne wyzwania. Ubóstwo i nierówności dochodowe zmniejszyły się dzięki silnemu rynkowi pracy, podwyżkom płacy minimalnej, wyższym dodatkom na wychowanie dzieci i niższej inflacji. Ponieważ jednak wiele świadczeń rodzinnych nie jest uzależnionych od wysokości dochodów, ich wpływ na ograniczanie ubóstwa jest mniej ukierunkowany, co sugeruje, że istnieje potrzeba poprawy ukierunkowania i efektywności świadczeń społecznych, jak podkreślono w zaleceniu krajowym z 2025 r. Jednocześnie ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego nadal wykazuje znaczne dysproporcje regionalne i społeczno-gospodarcze, z wyraźnymi różnicami między obszarami miejskimi i wiejskimi oraz wysokim ryzykiem dla niektórych grup ludności. Utrzymują się braki w zakresie zasięgu i skutecznym dostępie do usług ochrony socjalnej dla pracowników zatrudnionych w formach niestandardowych oraz osób samozatrudnionych i bezrobotnych, co zmniejsza ogólny wpływ świadczeń społecznych na ograniczanie ubóstwa. Starzenie się społeczeństwa jeszcze bardziej zwiększa zapotrzebowanie na opiekę długoterminową, podczas gdy świadczenie usług pozostaje ograniczone i utrzymują się niedobory siły roboczej, co skutkuje dużą zależnością od opieki nieformalnej. W zaleceniach krajowych z 2025 r. wezwano Polskę do zapewnienia adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych i wzmocnienia stabilności systemu emerytalnego, w tym poprzez wprowadzenie środków dotyczących rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i reformę preferencyjnych systemów emerytalnych.

Wykres A12.1: Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym i jego elementy składowe



Źródło: Eurostat, europejskie badanie warunków życia ludności (EU-SILC) [ilc_peps01n, ilc_li02, ilc_md5d11, ilc_lvhl11n].

Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) w Polsce zmniejszyła się, co odzwierciedla spadek ubóstwa i deprywacji materialnej. W latach 2019–2024 liczba ta spadła o 760 000, co stanowi nieco ponad połowę docelowej redukcji o 1,5 mln do 2030 r. W 2024 r. wskaźnik AROPE nieznacznie spadł o 0,3 punktu procentowego (p.p.) – w porównaniu z 2023 r. – do 16 %, co jest zasadniczo zgodne z poziomem odnotowanym w 2022 r. Ta ogólna poprawa odzwierciedla niewielkie, ale stałe redukcje w dwóch z trzech elementów programu AROPE. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem (AROP)⁽³²⁵⁾ spadł z 14 % w 2023 r. do 13,8 % w 2024 r., natomiast pogłębiona deprywacja materialna i społeczna spadła w tym samym okresie bardziej zauważalnie z 3,0 % do 2,3 %. Odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy pozostał jednak niezmienny, co wskazuje na utrzymujące się wyzwania związane z więziami z rynkiem pracy wśród niektórych grup ludności. Środki przeciwdziałające zagrożeniu ubóstwem lub

⁽³²⁵⁾ AROP, podobnie jak inne wskaźniki związane z dochodami za 2024 r., odnosi się do dochodów uzyskanych w 2023 r.



wykluczeniem społecznym są wspierane przede wszystkim za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), z którego finansuje się aktywną politykę sprzyjającą włączeniu społecznemu, dostęp do usług socjalnych i działania na poziomie społeczności lokalnych, ze szczególnym uwzględnieniem regionów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i słabszych grup społecznych. Ponadto program „Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową” na lata 2021–2027, dysponujący łącznym budżetem w wysokości około 583 mln EUR, ma na celu zwalczanie deprivacji materialnej poprzez zapewnienie wsparcia żywnościowego osobom najbardziej dotkniętym deprivacją, w tym dzieciom, wraz z równoległym stosowaniem działań towarzyszących wspierających włączenie społeczne. Strategia UE na rzecz walki z ubóstwem mogłaby pomóc w uwzględnieniu wielu wymiarów ubóstwa i osiągnięciu krajowego celu w zakresie walki z ubóstwem.

Pomimo ogólnego spadku ubóstwo i wykluczenie społeczne nadal rozkładają się nierównomiernie w poszczególnych regionach. W 2024 r. wskaźniki AROPE w niektórych regionach były ponad dwukrotnie wyższe niż w innych, co wskazuje na znaczne dysproporcje regionalne. Wskaźniki te były najwyższe w bardziej wiejskich północno-wschodnich regionach województwa podlaskiego (26,4 %) i województwa warmińsko-mazurskiego (23,6 %), a znacznie niższe w bardziej zurbanizowanych i uprzemysłowionych południowo-zachodnich regionach województwa śląskiego (10,3 %) i województwa opolskiego (13,9 %). Te różnice regionalne odzwierciedlają utrzymującą się przepaść między obszarami miejskimi i wiejskimi. W 2024 r. wskaźnik AROPE na obszarach wiejskich wyniósł 20,9 %, czyli był o 8,7 p.p. wyższy niż w miastach (12,2 %). Luka ta uwypukla bieżące wyzwania związane z dostępem do możliwości zatrudnienia, usług i wsparcia społecznego na obszarach wiejskich, które to wyzwania przyczyniają się do większego zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym poza ośrodkami miejskimi.

Dysproporcje regionalne są szczególnie widoczne na obszarach wiejskich i bardziej oddalonych, gdzie słabsze grupy społeczne borykają się z ubóstwem transportowym. Efektywna infrastruktura transportu publicznego jest często niewystarczająca na obszarach wiejskich i peryferyjnych oraz w regionach położonych wzdłuż granic Polski (zob. załącznik 19), co utrudnia dostęp do usług⁽³²⁶⁾. Z modułu badania ad hoc EU-SILC z 2024 r. dotyczącego dostępu do usług wynika, że 9,6 % ludności zgłaszało codzienne korzystanie z transportu publicznego – jest to nieco poniżej średniej dla UE wynoszącej 10,7 %.

Wskaźniki ubóstwa wśród dzieci nadal maleją. W latach 2023–2024 wskaźnik AROPE wśród dzieci spadł o 0,8 p.p. do 16,1 % (w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą 24,2 %). W ramach krajowego zobowiązania do ograniczenia ubóstwa dzieci Polska dąży do zmniejszenia liczby dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 300 000 do 2030 r. w porównaniu z 2019 r. Ponieważ jednak spadek w latach 2019–2024 wyniósł jedynie 19 000 dzieci, konieczne są dalsze wysiłki, aby osiągnąć ten cel. Aby złagodzić wpływ ubóstwa na dzieci, Polska wdraża europejską gwarancję dla dzieci, która jest również wspierana z EFS+.

Niski poziom uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem wśród dzieci poniżej trzech lat w nieproporcjonalny sposób wpływa na dzieci ze środowisk defaworyzowanych i pozostaje barierą dla uczestnictwa rodziców w rynku pracy. Odsetek dzieci poniżej trzeciego roku życia objętych formalną opieką wzrósł o 6 p.p. w latach 2024–2025 do 21 %. Nadal pozostaje on jednak znacznie poniżej średniej dla UE wynoszącej 40 %. Ponadto przedmiotowe uczestnictwo jest znacznie niższe w przypadku dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem

⁽³²⁶⁾ W ośrodku ds. ubóstwa transportowego Komisji nie są dostępne dane dotyczące dostępności transportu publicznego w Polsce, ponieważ dane dotyczące krajowego punktu dostępu w Polsce ustanowionego na podstawie rozporządzenia delegowanego (UE) 2017/1926 (rozporządzenie w sprawie usług w zakresie informacji o podróżach multimodalnych) są niekompletne.

społecznym, zarówno poniżej, jak i powyżej trzeciego roku życia (odpowiednio 3% w porównaniu z 24% w UE i 67% w porównaniu z 82% w UE). Utrzymują się również znaczne dysproporcje regionalne – w 2024 r. liczba dostępnych miejsc opieki nad dziećmi na 1000 dzieci poniżej trzeciego roku życia wahała się od 343 miejsc w województwie dolnośląskim do 187 miejsc w województwie warmińsko-mazurskim⁽³²⁷⁾. Przy wsparciu z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz EFS+ Polska wdrożyła kompleksową reformę mającą na celu poprawę dostępności, jakości i przystępności cenowej wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem dla dzieci poniżej trzeciego roku życia (reformy A4.2 i działania A4.2.1 w ramach Instrumentu). W planach jest utworzenie ponad 100 000 nowych miejsc opieki nad dziećmi, a w styczniu 2026 r. wprowadzono obowiązkowe normy jakości. Uruchomiony w 2024 r. program „Aktywny rodzic” ułatwia rodzicom pokrywanie kosztów opieki nad dziećmi. Skuteczne wdrażanie, monitorowanie i ocena tych środków będą niezbędne do kształtowania polityki.

Pracownicy zatrudnieni w formach niestandardowych borykają się ze znacznymi lukami w formalnym dostępie do ochrony socjalnej. Pracownicy tymczasowi stanowią 15,1% całkowitego zatrudnienia (UE: 12,8%), podczas gdy osoby samozatrudnione niezatrudniające pracowników stanowią 14,4% (UE: 9,3%) – jest to jeden z najwyższych wskaźników w UE. Duże grupy pracowników zatrudnionych w formach niestandardowych nie mają dostępu do ochrony socjalnej. Na przykład około 1,4 mln pracowników zatrudnionych na podstawie „umów zlecenia” – elastycznych umów cywilnoprawnych dotyczących wykonywania określonych zadań, innych niż standardowe umowy o pracę na podstawie kodeksu pracy – nie ma dostępu do zasiłków dla bezrobotnych. Mniej niż 40% wszystkich pracowników zatrudnionych w formach niestandardowych ma dostęp do świadczeń z tytułu choroby oraz świadczeń

macierzyńskich lub ojcowskich. Wśród osób samozatrudnionych około 1,75 mln osób nieprzekraczających progu dochodu nie jest objętych ubezpieczeniem od utraty pracy. Osoby samozatrudnione kwalifikujące się do uzyskania pomocy na rozpoczęcie działalności są zwolnione ze składek przez pierwsze sześć miesięcy i w związku z tym nie są objęte ubezpieczeniem w tym okresie. Chociaż nadal istnieją znaczne luki, poczyniono pewne postępy. W następstwie nowelizacji Kodeksu pracy z 2025 r., wprowadzonej ustawą z dnia 26 września 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2025 r. poz. 1423), umowy zlecenia i okresy prowadzenia działalności na własny rachunek są obecnie zaliczane do historii zatrudnienia i stażu pracy. Ponadto w następstwie nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy z 2026 r. zwiększone zostaną możliwości weryfikacji umów cywilnoprawnych w kontekście faktycznego istnienia stosunku pracy. Nowa ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. z 2025 r. poz. 620) przyjęta w czerwcu 2025 r. umożliwi obecnie wszystkim rolnikom rejestrację jako bezrobotni i potencjalnie zapewni dostęp do świadczeń, z zastrzeżeniem ogólnych warunków kwalifikowalności.

Skuteczny dostęp do ochrony socjalnej jest bardzo ograniczony dla kilku grup. Jedynie 3,5% osób samozatrudnionych zagrożonych ubóstwem (przed przyznaniem świadczeń społecznych) otrzymuje pieniężne świadczenia społeczne (UE: 11,5%). Odsetek ten jest również niski w przypadku pracowników tymczasowych zagrożonych ubóstwem (5,3% w porównaniu z 38,3% w UE) i osób bezrobotnych (13,9% w porównaniu z 52,8% w UE). Jedynie 16,6% osób bezrobotnych przez okres krótszy niż 12 miesięcy twierdzi, że otrzymuje zasiłki dla bezrobotnych, w porównaniu z 36,8% w UE. W 2024 r. około 44,2% było zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w porównaniu z 48,8% w UE. Ubóstwo pracujących wzrosło w ostatnich latach, przekraczając średnią dla UE (9,1% w porównaniu z 8,2%). Ogólnie rzecz biorąc, świadczenia społeczne mają stosunkowo ograniczony wpływ na

⁽³²⁷⁾ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/dzieci/opieka-nad-dziecmi-w-wieku-do-lat-3-w-2024-r-,3,12.html>.

ograniczanie ubóstwa osób bezrobotnych i pracowników tymczasowych.

Wydatki na ochronę socjalną w Polsce jeszcze bardziej wzrosły, ale nadal rozkładają się nierównomiernie. W zaleceniach krajowych z 2025 r. podkreślono potrzebę zwiększenia efektywności wydatków socjalnych. Łączne wydatki na świadczenia z tytułu ochrony socjalnej wzrosły z 22,1% PKB w 2023 r. do 24,0% w 2024 r. (w porównaniu z 27,3% w UE). W latach 2023–2024 wydatki na świadczenia z tytułu niepełnosprawności wzrosły z 0,96% do 1,06% PKB (w porównaniu z 1,92% w UE), natomiast wydatki na świadczenia z tytułu starości wzrosły z 10,28% do 10,83% PKB (w porównaniu z 11,34% w UE). Z kolei wydatki na zasiłki dla bezrobotnych utrzymywały się w 2024 r. na bardzo niskim poziomie, tj. 0,18% PKB (w porównaniu z 1,08% w UE). Struktura wydatków na ochronę socjalną nadal w dużym stopniu opiera się na świadczeniach pieniężnych niezależnych od stanu zamożności, które w 2023 r. stanowiły 70,1% całkowitych wydatków na świadczenia społeczne (w porównaniu z 58,0% w UE), co ogranicza zdolność systemu w zakresie redystrybucji.

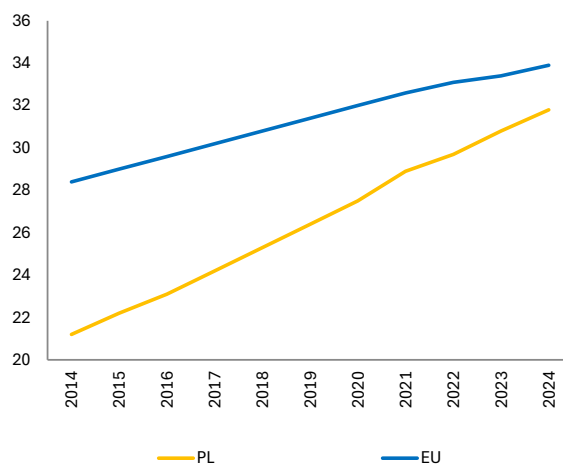
Wiele gospodarstw domowych o niskich dochodach nie otrzymuje wsparcia dochodu minimalnego, co oznacza znaczne braki w zakresie zasięgu. W 2024 r. wskaźnik beneficjentów świadczeń – mierzony jako odsetek ludności w wieku 18–64 lat zagrożonej ubóstwem i żyjącej w gospodarstwach domowych osób bezrobotnych i quasi-bezrobotnych – wyniósł 70%, w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą 83,2%. Ponadto inflacja osłabiła świadczenia zapewniające dochód minimalny w ujęciu realnym, co doprowadziło do bardzo niskich poziomów adekwatności. Niskie składki emerytalne wielu osób samozatrudnionych budzą obawy co do przyszłej adekwatności świadczeń emerytalnych. Wiele z tych osób może nie zgromadzić wystarczającego kapitału emerytalnego, aby kwalifikować się do emerytury minimalnej ⁽³²⁸⁾. W 2024 r. wskaźnik

⁽³²⁸⁾

<https://www.zus.pl/documents/10182/24154/Rapor>

adekwatności wynosił zaledwie 29,5% progu ubóstwa, w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą 56,3% ⁽³²⁹⁾. Zwiększenie adekwatności i zapewnienie aktywnego włączenia, zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie dochodu minimalnego, wsparłoby osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji.

Wykres A12.2: Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi



Źródło: Eurostat, [demo_pjanind].

Starzenie się społeczeństwa nadal stanowi wyzwanie dla przyszłej adekwatności systemu emerytalnego. W 2024 r. odsetek osób w wieku co najmniej 65 lat zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszył się do 16,3% (z 18,0% w 2023 r.), czyli poniżej średniej dla UE wynoszącej 19,2%. Uczestnictwo starszych pracowników w rynku

<t+-+Dobrowolne+ub%C3%B3stwo.pdf/7456a747-c715-44ef-9431-d5c082e974cd?t=1737752803323>.

⁽³²⁹⁾ Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, The 2025 minimum income report – An overview of the implementation of the 2023 Council Recommendation on adequate minimum income ensuring active inclusion across EU Member States [Sprawozdanie dotyczące dochodu minimalnego z 2025 r. – przegląd wdrażania zalecenia Rady z 2023 r. w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie we wszystkich państwach członkowskich UE] – wspólne sprawozdanie przygotowane przez Komitet Ochrony Socjalnej i Komisję Europejską, Dyrekcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego. Załącznik 2, analizy dotyczące poszczególnych państw, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/3005188>.

pracy utrzymuje się jednak na stosunkowo niskim poziomie. W 2024 r. wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lat wyniósł 59 % w porównaniu z 65,2 % w UE. Współczynnik aktywności zawodowej jest szczególnie niski wśród kobiet (48,3 % w porównaniu z 59,4 % w UE), co częściowo wynika z niższego ustawowego wieku emerytalnego. Jednocześnie rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę pozostaje bliski ustawowemu progowi i w 2024 r. wynosił średnio 65,1 roku dla mężczyzn i 60,6 roku dla kobiet ⁽³³⁰⁾. System emerytalny jest rozdrobniony i obejmuje odrębne systemy dla rolników, służb mundurowych oraz żołnierzy zawodowych, sędziów i prokuratorów. Prognozy długoterminowe wskazują na wyraźny spadek adekwatności świadczeń emerytalnych, przy czym oczekuje się, że w latach 2022–2062 stopy kompensacji dochodów netto zmniejszą się z 76,3 % do 54 % w przypadku samotnych mężczyzn i z 63,3 % do 45 % w przypadku samotnych kobiet.

Starzenie się społeczeństwa przyspiesza popyt na opiekę długoterminową, wywierając dodatkową presję na i tak już ograniczony system. Zgodnie z prognozami demograficznymi na lata 2023–2060 oczekuje się, że w Polsce nastąpi szybkie starzenie się społeczeństwa, przy rosnącym odsetku osób w wieku 65 lat i starszych oraz znacznym spadku liczby dzieci i młodzieży ⁽³³¹⁾. W latach 2020–2024 współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi wzrósł z 27,5 do 31,8, co stanowi znacznie szybszy wzrost niż w UE w tym samym okresie (z 32,0 do 33,9, zob. wykres A12.2). Ze względu na strukturę wiekową ludności oczekuje się, że tendencja ta utrzyma się. W 2019 r. 35,9 % osób w wieku co najmniej 65 lat w Polsce potrzebowało opieki długoterminowej – takie osoby definiuje się jako mające co najmniej jedną poważną trudność z samodzielną higieną osobistą lub czynnościami domowymi. Odsetek ten jest wyższy od średniej unijnej

wynoszącej 26,6 %. Spośród osób potrzebujących opieki długoterminowej jedynie 18,8 % osób w wieku co najmniej 65 lat korzystało z usług opieki domowej (w porównaniu z 28,6 % w UE) ⁽³³²⁾. Z danych administracyjnych wynika, że w 2022 r. jedynie 2,6 % ludności w wieku co najmniej 65 lat korzystało z usług opieki w domu (w porównaniu z 5,5 % w UE) ⁽³³³⁾. Reformy i inwestycje w opiekę długoterminową są wspierane w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i uzupełniane środkami EFS+ mającymi na celu wzmocnienie świadczenia usług i zdolności siły roboczej na szczeblu krajowym i regionalnym.

Formalne świadczenie opieki długoterminowej pozostaje niewystarczające w stosunku do potrzeb i jest w dużym stopniu ukierunkowane na opiekę rezydencjalną. Publiczna ochrona socjalna w Polsce jest najsilniejsza w przypadku osób o niskich potrzebach, ale ograniczona w przypadku osób o umiarkowanych lub poważnych potrzebach. Skutkuje to wyższymi wydatkami własnymi niż średnia dla UE. W przypadku długoterminowej opieki domowej publiczna ochrona socjalna pokrywa jedynie 20 % całkowitych kosztów w przypadku osób o umiarkowanych potrzebach i 27 % w przypadku osób o poważnych potrzebach, w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą odpowiednio 62 % i 68 %. W rezultacie wydatki własne ponoszone przez osoby starsze w Polsce są znacznie wyższe i wynoszą 59 % mediany ich dochodów w przypadku umiarkowanych potrzeb i 99 % w przypadku poważnych potrzeb, w porównaniu z odpowiednio 44 % i 67 % w UE. Zagrożenie ubóstwem związane z opieką domową utrzymuje się powyżej średniej dla UE w przypadku osób o umiarkowanych

⁽³³⁰⁾ <https://lang.zus.pl/benefits/old-age-pensions>.

⁽³³¹⁾ Główny Urząd Statystyczny, 2023, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosc/5469/11/1/1/1-1-prognoza_ludnosci_na_lata_2023-2060_.pdf.

⁽³³²⁾ Odsetek osób w wieku 65+ mających poważne trudności z higieną osobistą lub czynnościami domowymi, które korzystały z usług opieki domowej na potrzeby osobiste w ciągu ostatnich 12 miesięcy, EHIS, hlth_ehis_am7ta, 2019.

⁽³³³⁾ Komisja Europejska, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en.

i poważnych potrzebach ⁽³³⁴⁾. Wydatki publiczne na opiekę długoterminową utrzymują się na niskim poziomie, wynoszącym 0,5 % PKB w 2022 r., w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 1,7 %, co stanowi jedynie 2,8 % całkowitych wydatków publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa (7,1% w UE) ⁽³³⁵⁾. W 2022 r. wydatki publiczne na opiekę długoterminową były ukierunkowane głównie na opiekę rezydencjalną (65,4 % w Polsce w porównaniu z 46,2 % w UE), natomiast wydatki na świadczenia pieniężne były znikome (0,5 % w porównaniu z 25 % w UE) ⁽³³⁶⁾. Odzwierciedla to ograniczoną zdolność systemu, ciągłe poleganie na nieodpłatnej opiece nieformalnej oraz brak formalnej opieki długoterminowej. Aby rozszerzyć usługi domowe i środowiskowe, korzystne byłoby przyjęcie przez Polskę środków mających na celu wzmocnienie przedsiębiorstw społecznych działających w sektorze opieki długoterminowej, zachęcanie do tworzenia nowych usługodawców oraz ułatwienie podmiotom gospodarki społecznej dostępu do zamówień publicznych. Chociaż Polska formalnie pokrywa wszystkie potrzeby w zakresie opieki długoterminowej i posiada znormalizowaną procedurę oceny potrzeb, kluczowe parametry, takie jak maksymalny czas oczekiwania na usługi, nie są regulowane, co ogranicza zdolność reagowania systemu.

Poważne niedobory siły roboczej i powszechna nieformalność dodatkowo utrudniają dostęp do usług opieki długoterminowej. W 2024 r. w Polsce wskaźnik pracowników opieki długoterminowej na 100 osób w wieku co najmniej 65 lat był wyjątkowo

niski i wynosił 0,4 w porównaniu z 3,3 w UE. Znaczna część opieki długoterminowej jest świadczona w formie nierejestrowanej pracy w gospodarstwie domowym, często przez pracowników z zagranicy. Polska nie ratyfikowała konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie pracowników domowych i nie posiada szczegółowych przepisów regulujących pracę domowych pracowników opieki długoterminowej lub opiekunów zamieszkujących w domu podopiecznego. Chociaż formalne zatrudnienie jest możliwe na mocy ogólnego prawa pracy, istniejące przepisy są postrzegane jako złożone i uciążliwe, co zachęca do zawierania nieformalnych ustaleń. Czynniki te mogą jeszcze bardziej ograniczyć dostęp do opieki i zwiększyć obciążenie opiekunów nieformalnych, zwłaszcza kobiet.

⁽³³⁴⁾ OECD 2025 Adequacy of social protection for long-term care [Adekwatność ochrony socjalnej w odniesieniu do opieki długoterminowej]. Karta informacyjna dotycząca Polski.

⁽³³⁵⁾ Komisja Europejska, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en.

⁽³³⁶⁾ Komisja Europejska, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en.

Polska nadal zмага się z brakami w wysokiej jakości edukacji włączającej, a także w umiejętnościach i uczeniu się dorosłych, co utrudnia zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu i konkurencyjności. W zaleceniach krajowych dla Polski z 2025 r. podkreślono wyzwania w zakresie wysokiej jakości edukacji włączającej, umiejętności istotnych dla rynku pracy, uczestnictwa w kształceniu w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM) w szkolnictwie wyższym, jakości kształcenia nauczycieli, efektywności kształcenia i szkolenia zawodowego, umiejętności cyfrowych i ekologicznych oraz uczestnictwa osób dorosłych w programach uczenia się, w tym w obszarach kluczowych dla konkurencyjności kraju. Presja na system kształcenia i szkolenia nasiliła się, co znalazło odzwierciedlenie w pogarszających się efektach uczenia się, malejącej liczbie osób podejmujących studia w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki, niedofinansowaniu i lukach w jakości szkolnictwa wyższego oraz poważnym niedoborze nauczycieli. Pomimo poprawy sytuacji najnowsze dowody wskazują na rosnące niedobory umiejętności, utrzymujące się wysokie niedopasowanie umiejętności i spadek umiejętności podstawowych wśród osób młodych i dorosłych. Luki w systemach zapewniania jakości i oceny w szkolnictwie wyższym nadal wpływają na jakość wyników kształcenia i wyników naukowych. Biegłość cyfrowa należy do najniższych w UE, co ogranicza innowacyjność i zdolności przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Uczestnictwo osób dorosłych w programach uczenia się pozostaje na niewystarczającym poziomie, aby wspierać transformację ekologiczną i cyfrową, natomiast rozdrobnienie zarządzania uczeniem się przez całe życie i niedociągnięcia w gromadzeniu informacji na temat umiejętności ograniczają skuteczność interwencji politycznych. Te wyzwania strukturalne grożą ograniczeniem konkurencyjności i tworzenia kapitału ludzkiego.

Spadek poziomu umiejętności podstawowych budzi obawy co do jakości i równości

w edukacji i rozwoju kapitału ludzkiego. Chociaż Polska nadal osiąga wyniki powyżej średniej dla UE, odnotowała jeden z największych spadków umiejętności podstawowych od 2018 r. ⁽³³⁷⁾. Mniej niż 20 % 15-latków znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (19,4 %; średnia dla UE: 16,3 %) osiągnęło dobre wyniki w co najmniej jednej dziedzinie w badaniu PISA z 2022 r., w porównaniu z 28,7 % w 2018 r. (średnia dla UE: 20,7 %). Spadek liczby uczniów w sytuacji uprzywilejowanej był podobnie wysoki, ponieważ tylko 64,8 % uczniów w sytuacji uprzywilejowanej osiągnęło dobre wyniki w co najmniej jednej dziedzinie w 2022 r. w porównaniu z 72,1 % w 2018 r. (średnia dla UE: odpowiednio 59 % i 62,5 %). We wszystkich obszarach odnotowano również gwałtowny spadek najlepszych wyników do poziomu poniżej 10 %. Różnice między obszarami miejskimi i wiejskimi w zakresie umiejętności podstawowych są wyższe niż średnia dla UE (zob. załącznik 18), co wskazuje na wyzwania związane z jakością nauczania. Efekty uczenia się są szczególnie słabe w ścieżkach kształcenia zawodowego, w których ponad 60 % osób uczących się w branżowych szkołach zawodowych I stopnia osiąga słabe wyniki we wszystkich trzech dziedzinach. Powszechny niedobór nauczycieli dodatkowo pogarsza sytuację w zakresie umiejętności podstawowych.

Wyzwaniem pozostaje edukacja włączająca. Wyniki kształcenia osób z niepełnosprawnościami znacznie odbiegają od wyników ich rówieśników: wczesne kończenie nauki wynosi 17,4 % (w porównaniu z 2,8 % w przypadku osób bez niepełnosprawności), a uczniowie z niepełnosprawnościami stanowili jedynie 1,8 % całkowitej populacji uczniów szkół wyższych w 2023 r. ⁽³³⁸⁾. Uczniowie z Ukrainy

⁽³³⁷⁾ PISA 2022 (OECD, 2023). W porównaniu z 2018 r. odsetek osób osiągających słabe wyniki w nauce wzrósł o 8,3 p.p. w przypadku matematyki (średnia unijna: 6,6 p.p.), 7,5 p.p. w przypadku czytania ze zrozumieniem (średnia dla UE: 3,7 p.p.) i 4,8 p.p. w przypadku nauk przyrodniczych (średnia dla UE: 2 p.p.).

⁽³³⁸⁾ [Sprawozdanie KE na temat równości osób z niepełnosprawnościami 2025–2026 – Polska.](#)



często uczą się w oddzielnych klasach i zazwyczaj porzucają naukę przed ukończeniem szkoły średniej II stopnia⁽³³⁹⁾. Zgodnie z badaniem TALIS 2024 wielu młodych nauczycieli nie czuje się przygotowanych do nauczania w zróżnicowanych klasach, a 26,9 % nauczycieli wskazało na potrzebę szkolenia w nauczaniu uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Liczba uczniów umieszczanych w szkołach specjalnych nadal rośnie (np. w szkołach podstawowych specjalnych wzrosła z 47 099 w latach 2019/2020 do 53 094 w latach 2024/2025⁽³⁴⁰⁾ pomimo spadku ogólnej liczby uczniów). Kilka projektów Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) dotyczących edukacji włączającej jest w trakcie realizacji i oczekuje się, że zostaną one zakończone do 2027 r.; monitorowanie i ocena ich wdrażania będą niezbędne do kształtowania polityki. Długoterminowe strategiczne podejście do edukacji włączającej i większe zaangażowanie zainteresowanych stron mogłyby usprawnić wdrażanie i trwałość środków. Niedawno przeprowadzona analiza krajowa wskazuje na potrzebę poprawy edukacji międzykulturowej w szkołach, zindywidualizowanego podejścia, kompetencji nauczycieli⁽³⁴¹⁾ oraz uznawania efektów uczenia się uzyskanych za granicą. W lipcu 2025 r. uruchomiono krajowy projekt wspierający integrację dzieci będących uchodźcami z Ukrainy.

Polska przygotowuje reformę programową, która będzie wymagała znacznego wsparcia i szkolenia nauczycieli. Zapowiedziana w 2024 r. reforma ma na celu zwiększenie kompetencji kluczowych uczniów, modernizację treści dydaktycznych i zwiększenie elastyczności podstawy programowej⁽³⁴²⁾. Pełna nowa podstawa programowa na poziomie edukacji

przedszkolnej i podstawowej (klasy I–IV) będzie realizowana od września 2026 r., a podstawa programowa na poziomie kształcenia średniego II stopnia – od września 2027 r. Projekt podstawy programowej został rozestany do konsultacji publicznych. Reforma została przygotowana przez ekspertów w dziedzinie edukacji i jest nadzorowana przez komitet monitorujący. Jej zrównoważone wdrożenie można ułatwić przez zapewnienie szeroko zakrojonego szkolenia nauczycieli, aktualizację programów kształcenia wstępnego nauczycieli, zapewnienie wsparcia szkołom oraz zapewnienie stałego monitorowania i oceny od wczesnego etapu.

Polska przekroczyła unijny cel dotyczący wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem w wieku powyżej trzech lat, ale udział młodszych dzieci utrzymuje się poniżej średniej dla UE. W 2024 r. wskaźnik uczestnictwa dzieci trzech lat i powyżej wyniósł 97,2 %, co oznacza wzrost o 0,6 p.p. w porównaniu z 2023 r. Wskaźnik udziału dzieci w wieku trzech lat we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem również wzrósł (o 21,4 p.p.) od 2015 r., ale utrzymuje się poniżej średniej dla UE (86,6 %; średnia dla UE: 91 %). Zbliżająca się reforma programowa ma na celu poprawę nauczania umiejętności podstawowych również na poziomie przedszkolnym. W styczniu 2026 r. we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem wprowadzono nowe normy jakości dla dzieci poniżej trzeciego roku życia. Mają one na celu poprawę edukacji i opieki od wczesnych lat życia; poziom uczestnictwa w formalnej opiece nad dziećmi pozostaje jednak niski (zob. załącznik 12).

Niedobory nauczycieli mogą się pogłębić, ponieważ utrzymują się wyzwania związane z przyciąganiem i zatrzymywaniem nowych pracowników. W 2024 r. niedobory oszacowano na 15 000 nauczycieli⁽³⁴³⁾ (około 3 % siły roboczej). Zgodnie z badaniem TALIS 2024 tylko 4 % nauczycieli szkół średnich I stopnia ma mniej niż 30 lat (średnia dla UE: 7,3 %), a ponad jedna czwarta z nich (29 %)

⁽³³⁹⁾ [Uczniowie-cudzoziemcy w polskich szkołach w roku szkolnym 2024/2025.](#)

⁽³⁴⁰⁾ Główny Urząd Statystyczny (2025). [Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2024/2025](#) oraz wcześniejsze edycje.

⁽³⁴¹⁾ Dolińska, A. (red.). (2025 r.). [Uczniowie i uczennice z doświadczeniem migracji i uchodźstwa w polskich szkołach 2004–2024.](#)

⁽³⁴²⁾ <https://reforma26.men.gov.pl/>.

⁽³⁴³⁾ <https://www.pap.pl/en/news/poland-lacks-15000-teachers-says-education-minister>.

planuje odejść z zawodu w ciągu pięciu lat, co stanowi dwukrotność średniej dla UE. TALIS 2024 i badania krajowe wskazują na niewystarczającą gotowość początkujących nauczycieli do zarządzania zachowaniami uczniów i nauczania w zróżnicowanych klasach oraz na nieodpowiednie szkolenie praktyczne podczas kształcenia wstępnego nauczycieli⁽³⁴⁴⁾. Barometr zawodów na rok 2026 dla Polski nadal wskazuje na niedobory niemal wszystkich rodzajów nauczycieli, w tym nauczycieli w kształceniu ogólnym oraz w kształceniu i szkoleniu zawodowym, nauczycieli przygotowania zawodowego, edukacji przedszkolnej i kształcenia specjalnego. Szkoły w coraz większym stopniu polegają na emerytowanych nauczycielach. W 2024 wprowadzono znaczne podwyżki wynagrodzeń (30 % i 33 % w przypadku nowych nauczycieli); w 2025 podwyżki wyniosły 5%; trudno jest jednak ocenić na tym etapie ich wpływ; tylko 20,5 % nauczycieli było w tamtym czasie zadowolonych ze swoich wynagrodzeń (średnia dla UE: 37,3 %). Ponadto tylko 10,4 % (średnia dla UE: 15,4 %) czuje się docenionych przez społeczeństwo, co oznacza spadek o 7,6 p.p. od 2013 r. Polska zmieniła Kartę Nauczyciela w celu poprawy organizacji pracy i wynagrodzenia za godziny nadliczbowe; niskie wynagrodzenie, duże obciążenie pracą i niska postrzegana wartość społeczna nadal zniechęcają jednak młode talenty do wykonywania zawodu nauczyciela.

Poziom uczestnictwa w kształceniu zawodowym nadal jest wysoki, jednak wyniki osiągnięte przez absolwentów tego typu kształcenia na rynku pracy pogorszyły się. Uczestnictwo w kształceniu i szkoleniu zawodowym na poziomie średnim pozostaje w miarę stabilne od 2014 r. i w 2024 r. wynosiło 57,9 %, czyli było wyższe niż średnia dla UE (52,9 %). Wskaźnik uczenia się w miejscu pracy jest stosunkowo wysoki: w 2024 r. 62,0 % niedawnych absolwentów kształcenia i szkolenia zawodowego korzystało z uczenia

się w miejscu pracy w trakcie studiów, przekraczając cel na poziomie UE (co najmniej 60 % do 2025 r.), choć wskaźnik ten pozostaje nieco poniżej średniej dla UE (65,2 % w 2024 r.). Mimo to wskaźnik zatrudnienia osób, które niedawno ukończyły kształcenie i szkolenie zawodowe, spadł do 75,4 % w 2024 r., czyli poniżej zarówno średniej dla UE (80,0 %), jak i celu na poziomie UE (co najmniej 82 % do 2025 r.). Chociaż przyczyny tego spadku nie zostały jeszcze w pełni przeanalizowane, mogą one być związane z niskimi umiejętnościami podstawowymi wśród absolwentów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz niską adekwatnością programów kształcenia i szkolenia zawodowego, co odzwierciedla utrzymującą się nieskuteczność systemu kształcenia i szkolenia zawodowego. Od 2023 r. Polska wdraża Branżowe Centra Umiejętności przy wsparciu z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF). Przy wsparciu z EFS+ utworzono krajowy zespół ds. konsultacji branżowych w celu poprawy systemu kształcenia i szkolenia zawodowego oraz dostosowania podstaw programowych.

Odsetek osób z wykształceniem wyższym jest zgodny z celem na poziomie UE, ale sektor szkolnictwa wyższego w niewielkim stopniu wspiera mobilność społeczną. W 2025 r. odsetek osób z wykształceniem wyższym w Polsce wyniósł 45,2 %, co oznacza spadek o 0,5 p.p. od 2024 r. i o 1,1 p.p. od 2023 r. Zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn na korzyść kobiet należy jednak do najwyższych w UE (18,2 p.p. w porównaniu ze średnią dla UE: 11,3 p.p.). Ponadto różnice między obszarami miejskimi i wiejskimi są większe niż średnia dla UE (32,1 p.p. w porównaniu z 22 p.p.) (zob. załącznik 18). Znaczna większość (79 %) osób w wieku 25–34 lat z co najmniej jednym rodzicem posiadającym wykształcenie wyższe sama uzyskała wykształcenie wyższe, w porównaniu z zaledwie 11 % osób, których rodzice nie ukończyli szkoły średniej II stopnia. Ta różnica w liczbie osób z wyższym wykształceniem jest jedną z największych wśród państw OECD (44 p.p.)⁽³⁴⁵⁾ Ponadto

⁽³⁴⁴⁾ Dobkowska i in., (2024). [Młodzi nauczyciele odchodzą ze szkoły: Raport z diagnozy uwarunkowań odchodzenia z zawodu przez warszawskich nauczycieli o stażu pracy do 5 lat.](#)

⁽³⁴⁵⁾ [Education at a Glance 2025. Country note: Poland](#) [Edukacja w zarysie w 2025 r. – Polska].

około połowa uczniów osiągających najlepsze wyniki w matematyce, którzy znajdują się w niekorzystnej sytuacji, nie ma ambicji akademickich ⁽³⁴⁶⁾, co ogranicza ich możliwości kariery i osłabia konkurencyjność polskiej gospodarki.

Udział w kształceniu w dziedzinie STEM na poziomie szkolnictwa wyższego spadł, natomiast istnieje niewykorzystany potencjał, również wśród uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. W 2024 r. 42,9 % osób uczących się w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego na poziomie średnim było zapisanych na programy w dziedzinach STEM; wskaźnik ten przekraczał średnią dla UE (36,9 %) i zbliżał się do proponowanego celu na szczelbu UE na 2030 r. (45 %). Z kolei w 2023 r. jedynie 21,2 % studentów uczelni wyższych było zapisanych na programy w dziedzinach STEM (średnia dla UE: 26,9 %), co oznacza spadek o 5,6 p.p. od 2015 r. Szczególnie niski jest udział w kształceniu w naukach przyrodniczych, matematyce i statystyce (3,3 %; średnia dla UE: 6,8 %). Nierównowaga płci w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnej (ICT) należy do najwyższych w UE, ponieważ w 2023 r. kobiety stanowiły jedynie 17 % studentów szkół wyższych w dziedzinie ICT. Odsetek kobiet uczących się w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego w dziedzinach STEM (15,7 %) również jest niższy od średniej dla UE (15,9 %). Liczba absolwentów studiów wyższych w dziedzinach STEM na 1 000 mieszkańców w wieku 20–34 lat utrzymuje się poniżej średniej dla UE (11,9 w porównaniu z 14,3). Jak wynika z badania PISA z 2022 r., ponad połowa (58 %) piętnastolatków znajdujących się w niekorzystnej sytuacji dąży do podjęcia pracy wymagającej wysokich kwalifikacji, ale nie planuje podjęcia studiów wyższych ⁽³⁴⁷⁾. Niski odsetek studentów studiów wyższych w dziedzinach STEM, w tym na poziomie doktoranckim, grozi pogłębieniem niedoborów

wykwalifikowanej siły roboczej, w tym niedoborów nauczycieli w dziedzinach STEM, oraz ograniczeniem innowacji i zdolności do wspierania transformacji ekologicznej i cyfrowej. Polska realizuje inwestycje w ramach RRF mające na celu poprawę infrastruktury cyfrowej w szkołach, w tym poprzez dostarczanie sprzętu ICT oraz tworzenie laboratoriów sztucznej inteligencji i STEM (działanie C2.2.1).

Luki w systemie zapewniania jakości szkolnictwa wyższego zagrażają wynikom szkolnictwa wyższego. W 2024 r. blisko 3 000 programów studiów (29 %) nie uzyskało akredytacji Polskiej Komisji Akredytacyjnej, natomiast studenci uczestniczyli w 2 209 programach bez akredytacji ⁽³⁴⁸⁾. Wydatki publiczne na jednego studenta szkół wyższych wynoszą 12 558 USD, czyli znacznie poniżej średniej dla UE-25 wynoszącej 15 830 USD ⁽³⁴⁹⁾. Długoterminowe niedofinansowanie przyczynia się do niskiej jakości akademickiej i słabych wyników naukowych (zob. załącznik 4). W październiku 2025 r. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego przedstawiło projekt strategii dla szkolnictwa wyższego na 2035 r., która koncentruje się również na doskonałości w nauce i nauczaniu ⁽³⁵⁰⁾. Zasady oceny wyników akademickich w cyklu 2026–2030 mają stać się bardziej wiarygodne. Strategia na rzecz międzynarodowego wymiaru szkolnictwa wyższego ma zostać przedstawiona w 2026 r. Lepsze wyniki można osiągnąć, podejmując wyzwania związane z zapewnieniem jakości, zapewniając wystarczające finansowanie oraz wdrażając skuteczne monitorowanie i ocenę środków systemowych.

⁽³⁴⁶⁾ OECD (2024). [Challenging Social Inequality Through Career Guidance: Insights from International Data and Practice](#) [Przeciwdziałanie nierównościom społecznym dzięki poradnictwu zawodowemu: wnioski z międzynarodowych danych i praktyk].

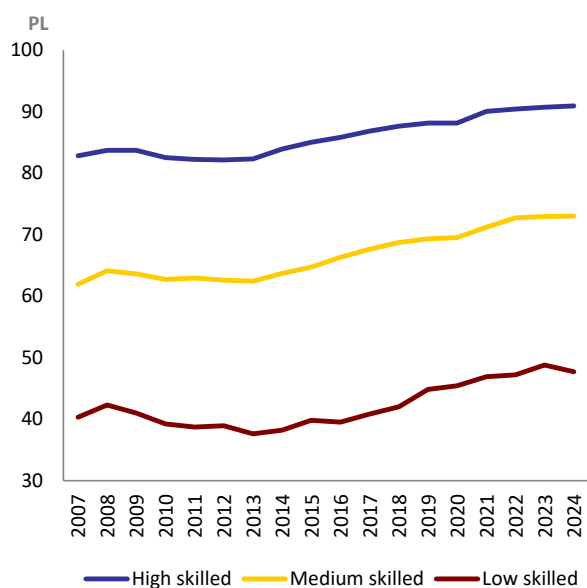
⁽³⁴⁷⁾ [OECD \(2023\), wyniki PISA 2022.](#)

⁽³⁴⁸⁾ <https://pka.edu.pl/wp-content/uploads/2024/12/Analiza-wersja-do-publicacji.pdf>.

⁽³⁴⁹⁾ [Education at a Glance 2025. Country note: Poland](#) [Edukacja w zarysie w 2025 r. – Polska].

⁽³⁵⁰⁾ [Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego.](#)

Wykres A13.1: **Wskaźnik zatrudnienia według poziomu wykształcenia**



Źródło: Eurostat, badanie aktywności ekonomicznej ludności [lfsa_ergaed] ⁽³⁵¹⁾.

Niedobory wykwalifikowanej siły roboczej i niedopasowanie umiejętności nadal stanowią istotne ograniczenie dla wyników gospodarczych Polski. W 2023 r. 82 % MŚP zgłosiło trudności z obsadzeniem wolnych miejsc pracy, co odzwierciedla utrzymujące się niedobory zarówno w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji, jak i w zawodach podstawowych. Kurczenie się zasobów pracy zostało częściowo złagodzone przez napływ uchodźców z Ukrainy, z których 78 % było zatrudnionych w 2024 r. ⁽³⁵²⁾. Połowa osób zatrudnionych pracuje jednak na stanowiskach wymagających niskich kwalifikacji, a 46 % zgłasza, że pracuje poniżej poziomu kwalifikacji. Z prognozy Cedefopu dotyczącej umiejętności na 2025 r. wynika, że wśród specjalistów najpoważniejsze niedobory wynikają ze strukturalnego wzrostu popytu, natomiast wśród techników i pracowników średniego szczebla niedobory wynikają z potrzeb w zakresie zapewniania zastępstw. Trudności z naborem pracowników

⁽³⁵¹⁾Pomimo zmian metodologicznych w 2021 r. dane są nadal porównywalne.

⁽³⁵²⁾ [International Migration Outlook 2025, OECD based on data from the Polish Central Bank](#) [Przegląd migracji międzynarodowej, OECD na podstawie danych polskiego Banku Centralnego].

koncentrują się na obu końcach skali umiejętności, ze stosunkowo mniejszymi niedoborami w zawodach wymagających kwalifikacji fizycznych i niefizycznych. Brak umiejętności podstawowych utrudnia podnoszenie i zmianę kwalifikacji, a wyniki badania PIAAC dla Polski z 2023 r. ⁽³⁵³⁾ wskazują na gwałtowny wzrost odsetka osób dorosłych osiągających najniższe poziomy biegłości w porównaniu z 2012 r.: 39,5 % (wzrost z 19 %) w przypadku umiejętności czytania i pisania oraz 38 % w przypadku umiejętności rozumowania matematycznego (wzrost z 23 %). W 2024 r. niedopasowanie umiejętności makroekonomicznych wyniosło 23,1%, czyli znacznie powyżej średniej dla UE wynoszącej 19,2 %, o 0,8 p.p. więcej niż w 2023 r. i tylko nieznacznie poniżej rekordowo wysokiego poziomu 24 % w 2013 r. Uwypukla to potrzebę dalszych wysiłków na rzecz poprawy jakości, równości i dostosowania kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy.

Umiejętności cyfrowe pozostają kluczowym wąskim gardłem dla innowacji i wydajności. Odsetek osób młodych w wieku 16–24 lat posiadających podstawowe lub ponadpodstawowe umiejętności cyfrowe wzrósł z 68,6 % w 2021 r. do 73,6 % w 2025 r., ale pozostaje poniżej średniej dla UE (74,5 %). W 2025 r. jedynie 50,4 % osób w wieku 16–74 lat posiadało przynajmniej podstawowe umiejętności cyfrowe, 10 p.p. poniżej średniej dla UE. Niski poziom biegłości cyfrowej hamuje również rozwój polskich MŚP, z których tylko 59 % osiągnęło podstawowy poziom wskaźnika wykorzystania technologii cyfrowych w 2025 r. (średnia dla UE: 71 %). Aby temu zaradzić, Polska realizuje inwestycje w ramach RRF mające na celu zwiększenie umiejętności cyfrowych w społeczeństwie poprzez szkolenia (działanie C2.1.3). Polska przyjęła również cel, jakim jest cyfryzacja edukacji szkolnej w ramach Polityki Cyfrowej Transformacji Edukacji do 2035 r. Zgodnie z tą polityką Polska dąży do szerszego

⁽³⁵³⁾ Międzynarodowe Badanie Kompetencji Osób Dorosłych OECD (PIAAC). Wyniki Polski należy interpretować ostrożnie ze względu na wysoki odsetek respondentów z nietypowymi wzorcami odpowiedzi.

wykorzystania technologii cyfrowych w nauczaniu i uczeniu się poprzez inwestycje w ramach RRF (działania C2.1.2 i C2.2.1). Program Rozwoju Kompetencji Cyfrowych na lata 2020–2030 ma na celu wyposażenie 80 % obywateli w co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe do 2030 r. Skuteczne wdrożenie i monitorowanie tych działań mogłoby pomóc w osiągnięciu oczekiwanych rezultatów. Brak strategicznego podejścia do cyfryzacji w szkolnictwie wyższym utrudnia jednak kompleksową transformację cyfrową.

Uczestnictwo osób dorosłych w programach uczenia się utrzymuje się znacznie poniżej średniej dla UE. Według badania edukacji dorosłych w 2022 r. 20,3 % dorosłych uczestniczyło w kształceniu i szkoleniu, czyli około połowy średniej dla UE wynoszącej 39,5 %, i znacznie poniżej zarówno krajowego celu na 2030 r. wynoszącego 51,7 %, jak i celu na poziomie UE wynoszącego 60 %. Poziom uczestnictwa różni się znacznie w zależności od poziomu wykształcenia (zob. sprawozdanie krajowe z 2025 r.). Ważną rolę odgrywa również miejsce zamieszkania – wskaźnik uczestnictwa wynosi 16 % na obszarach wiejskich i 18,7 % w gminach miejskich, w porównaniu z 26 % w miastach ⁽³⁵⁴⁾. Nowsze dane z badania aktywności ekonomicznej ludności wskazują na możliwy wzrost wskaźników uczestnictwa w latach 2022–2024. Finansowanie publiczne edukacji dorosłych pozostaje w dużym stopniu uzależnione od EFS+ i innych instrumentów UE. Obejmuje to planowany projekt pilotażowy indywidualnych rachunków szkoleniowych. Pomimo nowych środków wprowadzonych na mocy ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia z 2025 r., w tym zwiększonego wsparcia dla grup defaworyzowanych, system pozostaje rozdrobniony i brakuje w nim silnej koordynacji na szczeblu krajowym.

Zielona transformacja zwiększa presję na podnoszenie i zmianę kwalifikacji. Polska ma jeden z największych odsetek pracowników w sektorach wysokoemisyjnych – 4,9 % całkowitego zatrudnienia w 2024 r. (średnia dla UE: 3,5 %). Jednocześnie od 2019 r.

zatrudnienie w tych sektorach spadło o 7,4 % i oczekuje się, że stopniowe wycofywanie węgla kamiennego przyspieszy tę zmianę strukturalną. Polska – z wysoce skoncentrowanymi na poziomie regionalnym sektorami węgla brunatnego i węgla kamiennego – zatrudnia czterokrotnie więcej pracowników w górnictwie niż średnia unijna (zob. załącznik 11). W latach 2017–2022 zatrudnienie w sektorze towarów i usług środowiskowych znacznie się zwiększyło, z 1,4 % do 2 % całkowitego zatrudnienia, chociaż pozostało poniżej średniej dla UE wynoszącej 3,1%. Istnieje wyraźna potrzeba przyspieszenia działań na rzecz podnoszenia i zmiany kwalifikacji, ponieważ sektory te doświadczają istotnych zmian, a nawet strukturalnego spadku działalności, np. w górnictwie. W 2024 r. udział dorosłych w szkoleniach w sektorach wysokoemisyjnych pozostał jednak jednym z najniższych w UE i wyniósł 7,8 % (średnia dla UE: 12 %), co budzi obawy co do gotowości pracowników do realokacji do nowych ekologicznych sektorów. W ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji inwestycje wspierają przekwalifikowanie i podnoszenie kwalifikacji pracowników w regionach wydobywania węgla kamiennego i brunatnego, wyposażając osoby pracujące w sektorach paliw kopalnych i sektorach energochłonnych w umiejętności potrzebne do zatrudnienia w sektorach odnawialnych źródeł energii i sektorach neutralnych dla klimatu. W ramach KPO Polska planuje przyjąć ustawę włączającą sektorowe ramy kwalifikacji w zakresie budownictwa, gospodarki wodnej, gospodarowania odpadami i energii do zintegrowanego systemu kwalifikacji.

Gromadzenie informacji na temat umiejętności pozostaje rozdrobnione, co ogranicza kształtowanie polityki w oparciu o dowody. Polski system gromadzenia informacji na temat umiejętności jest rozdrobniony, a jego główne instrumenty są zarządzane przez różne instytucje i opierają się na różnych metodach. Obejmują one system prognozowania polskiego rynku pracy (prognozy długoterminowe do 2050 r.), barometr zawodów (roczne prognozy niedoborów i nadwyżek), odrębne prognozy roczne dla zawodów związanych

⁽³⁵⁴⁾ [Monitor Kształcenia i Szkolenia 2025 – Polska.](#)

z kształceniem zawodowym publikowane w Monitorze Polskim oraz Blender Danych, narzędzie łączące administracyjne dane dotyczące rynku pracy. Poza nielicznymi wyjątkami wyniki uzyskane w ramach jednego instrumentu nie są systematycznie wykorzystywane przez inne instrumenty, co zmniejsza spójność i synergie. Ponadto ograniczone włączenie tych wyników do podstaw programowych, poradnictwa zawodowego i oferty szkoleniowej ogranicza ich wpływ na planowanie zatrudnienia i rozwój kapitału ludzkiego. W barometrze zawodów dla Polski zebrano informacje na temat obecnej sytuacji na rynku pracy doradców publicznych służb zatrudnienia, przetwarzając dane zebrane przez różne instytucje publiczne na temat zapotrzebowania na określone zawody i kwalifikacje ⁽³⁵⁵⁾. Barometr jest obecnie wdrażany w całym kraju i jest co roku aktualizowany w ramach szerszej strategii Polski mającej na celu udoskonalenie prognoz dotyczących rynku pracy do 2050 r. W wydaniu z 2025 r. wskazano 23 zawody deficytowe na szczeblu krajowym i brak zawodów nadwyżkowych, co wskazuje na utrzymujące się kurczenie się rynku pracy. Prognozy na szczeblu okręgowym i regionalnym są coraz częściej wykorzystywane do kształtowania poradnictwa zawodowego, zapewniania szkoleń i krótkoterminowego planowania zatrudnienia.

⁽³⁵⁵⁾ https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/helping-pes-anticipate-emerging-challenges-and-future-skills-needs-role-labour-market-and-skills-2025-05-23_en, s. 25.

ZAŁĄCZNIK 14: TABLICA WSKAŹNIKÓW SPOŁECZNYCH

Tabela A14.1: Tablica wskaźników społecznych – Polska

Equal opportunities and access to the labour market	Adult participation in learning (during the last 12 months, excl. guided on the job training, % of the population aged 25-64, 2022)	20.3				
	Early leavers from education and training (% of the population aged 18-24, 2025)	4.0				
	Share of individuals who have basic or above basic overall digital skills (% of the population aged 16-74, 2025)	50.4				
	Young people not in employment, education or training (% of the population aged 15-29, 2025)	9.2				
	Gender employment gap (percentage points, population aged 20-64, 2025)	11.3				
	Income quintile ratio (S80/S20, 2025)	3.63				
Dynamic labour markets and fair working conditions	Employment rate (% of the population aged 20-64, 2025)	78.8				
	Unemployment rate (% of the active population aged 15-74, 2025)	3.1				
	Long term unemployment (% of the active population aged 15-74, 2025)	0.8				
	Gross disposable household income (GDHI) per capita growth (index, 2008=100, 2024)	166.1				
Social protection and inclusion	At risk of poverty or social exclusion (AROPE) rate (% of the total population, 2025)	15.0				
	At risk of poverty or social exclusion (AROPE) rate for children (% of the population aged 0-17, 2025)	15.6				
	Impact of social transfers (other than pensions) on poverty reduction (% reduction of AROP, 2025)	38.9				
	Disability employment gap (percentage points, population aged 20-64, 2025)	35.0				
	Housing cost overburden (% of the total population, 2025)	4.1				
	Children aged less than 3 years in formal childcare (% of the under 3-years-old population, 2025)	21.0				
	Self-reported unmet need for medical care (% of the population aged 16+, 2025)	2.9				
Critical situation	To watch	Weak but improving	Good but to monitor	On average	Better than average	Best performers

Aktualizacja: 4 maja 2026 r. Państwa członkowskie są klasyfikowane na podstawie tablicy wskaźników społecznych zgodnie z metodą uzgodnioną z Komitetem ds. Zatrudnienia i Komitetem Ochrony Socjalnej. Szczegółowe informacje na temat metody można znaleźć w załączniku do wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu z 2026 r. (https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/joint-employment-report-2026_en).

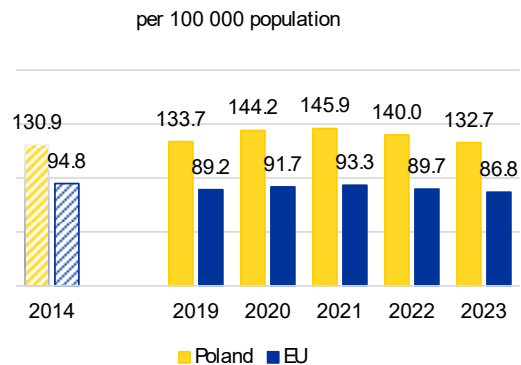
Źródło: Eurostat.



System opieki zdrowotnej w Polsce stoi w obliczu wyzwań, które negatywnie wpływają na zdrowie ludności, sprawiedliwość społeczną i wydajność. Wyzwania te obejmują niską średnią długość życia, wynikającą z wysokiej liczby zgonów możliwych do uniknięcia dzięki profilaktyce i interwencji medycznej, oraz niezaspokojone potrzeby, z dysproporcjami regionalnymi. Problemy te wynikają głównie z: (i) nieoptymalnej efektywności kosztowej i finansowania systemu opieki zdrowotnej; (ii) niewystarczającego nacisku na profilaktykę chorób i opiekę ambulatoryjną; oraz (iii) niedoboru pracowników służby zdrowia.

W 2024 r. oczekiwana długość życia w chwili urodzenia w Polsce była nadal niska w porównaniu ze średnią dla UE, a w 2022 r. śmiertelność możliwa do uniknięcia – dzięki profilaktyce lub leczeniu – była wysoka. W 2023 r. liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki interwencji medycznej była wysoka w porównaniu ze średnią dla UE, co wskazuje na niedociągnięcia w skuteczności systemu opieki zdrowotnej. Ponadto Polska jest jedynym państwem UE, w którym liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki interwencji medycznej zwiększyła się w ciągu ostatnich 10 lat (zob. wykres A15.1). Choroby układu sercowo-naczyniowego – choroby układu krążenia – oraz nowotwory są głównymi przyczynami zgonów, przy czym w 2023 r. choroby układu krążenia i nowotwory stanowiły około 36 % wszystkich zgonów w Polsce, a nowotwory – 21 %. Liczba zgonów z powodu nowotworów w Polsce należała do najwyższych w UE.

Wykres A15.1: Liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki interwencji medycznej



Standaryzowany wiekiem współczynnik umieralności – liczba zgonów, których można uniknąć dzięki optymalnej jakości opieki zdrowotnej.

Źródło: Eurostat (wskaźnik: hlth_cd_apr).

Liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki profilaktyce była również wysoka w 2023 r. i w ciągu ostatnich 10 lat zmniejszyła się jedynie nieznacznie. W świetle tych wyników zdrowotnych wydatki na zapobieganie chorobom w Polsce są krytycznie niskie i spadły w ciągu ostatnich 10 lat z 2,7 % wydatków w 2014 r. do 1,7 % w 2023 r. Polska uczestniczy w kilku wspólnych działaniach finansowanych w ramach Programu UE dla zdrowia mających na celu zmniejszenie obciążenia związanego z chorobą nowotworową, chorobami układu krążenia, cukrzycą i chorobami układu oddechowego, takich jak wspólne działania JACARDI, EUnetCCC JA, JANE-2 i SOLACE⁽³⁵⁶⁾. Polska korzysta również z dotacji w ramach Programu UE dla zdrowia na profilaktykę chorób niezakaźnych, tworzenie sieci infrastruktury i wiedzy fachowej w zakresie chorób nowotworowych oraz innowacyjne podejścia do badań przesiewowych w kierunku raka. Polska uruchamia również Krajową Sieć Onkologiczną i Krajową Sieć Kardiologiczną przy wsparciu z krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności (KPO), aby poprawić dostęp pacjentów do diagnostyki i opieki oraz ich jakość. Wzmocnienie promocji zdrowia

⁽³⁵⁶⁾ [JACARDI – wspólne działanie w sprawie chorób układu krążenia i cukrzycy](#), [EUnetCCC JA – europejska kompleksowa sieć ośrodków onkologicznych](#), [JANE-2 – wspólne działanie w sprawie sieci wiedzy specjalistycznej w dziedzinie nowotworów](#), [SOLACE – wzmocnienie badań przesiewowych w kierunku raka płuc w Europie](#).

Tabela A15.1: Kluczowe wskaźniki zdrowotne

	2020	2021	2022	2023	2024	10-year change**	EU average* (latest year)
Cancer mortality per 100 000 population	279.7	259.9	268.0	274.0	n.a.	0.94	233.1 (2023)
Mortality due to circulatory diseases per 100 000 population	523.8	541.4	489.6	451.0	n.a.	0.76	313.0 (2023)
Current expenditure on health, purchasing power standards, per capita	1 633	1 765	1 967	2 240	2 658	2.01	3834.9 (2023)
Public share of health expenditure, % of current health expenditure	72.3	72.5	74.3	77.6	78.0	1.11	80.6 (2023)
Spending on prevention, % of current health expenditure	1.9	2.1	1.9	1.7	n.a.	0.62	3.7 (2023)
Available hospital beds per 100 000 population***	563	578	567	564	n.a.	0.94	440 (2023)
Doctors per 1 000 population*	3.4	3.5	3.6	3.9	n.a.	1.67	4.3 (2023)*
Nurses per 1 000 population*	5.6	5.8	5.8	5.9	n.a.	1.12	7.6 (2023)*
Mortality at working age (20-64 years), % of total mortality	21.4	20.9	20.5	19.9	19.1	0.74	14.3 (2023)
Consumption of antibiotics in the community and hospital sectors, defined daily doses per 1 000 inhabitants	18.5	20.2	23.6	23.2	22.6	0.94	20.3 (2024)

*Średnia unijna jest ważona dla wszystkich wskaźników z wyjątkiem wskaźnika dotyczącego liczby lekarzy i pielęgniarek na 1 000 mieszkańców, w przypadku którego zastosowano średnią arytmetyczną dla UE opartą na danych z 2023 r. (lub najnowszych dostępnych danych). Dane dotyczące gęstości obsadzenia stanowisk przez lekarzy odnoszą się do praktykujących lekarzy, we wszystkich państwach z wyjątkiem Grecji, Portugalii (uprawnieni do wykonywania zawodu) i Słowacji (aktywni zawodowo). Gęstość obsadzenia stanowisk przez pielęgniarki: dane odnoszą się do praktykujących pielęgniarek (kwalifikacje uznawane w UE) w większości państw z wyjątkiem Portugalii (posiadające prawo wykonywania zawodu) i Słowacji (aktywne zawodowo). Najnowsze dane dotyczące pielęgniarek w Belgii i Szwecji: 2022 r.; dla Francji: 2021 r.; w Luksemburgu: 2017 r.

** ostatnia dostępna tendencja 10-letnia: wskaźnik 2023/2014 lub 2024/2013; współczynnik 2,00 oznacza, że wskaźnik podwoił się w ciągu 10 lat.

*** „Dostępne łóżka szpitalne” obejmują opiekę somatyczną, ale nie opiekę psychiatryczną.

Źródło: Eurostat.

i profilaktyki stanowi integralną część Narodowego Programu Chorób Układu Krążenia (NPChUK) (2022–2032) ⁽³⁵⁷⁾.

Liczba zgonów możliwych do uniknięcia dzięki profilaktyce w Polsce jest ściśle związana z czynnikami środowiskowymi, takimi jak zanieczyszczenie powietrza (zob. załącznik 8) i behawioralne czynniki ryzyka. Behawioralne i środowiskowe czynniki ryzyka odpowiadały za 35 % wszystkich zgonów w Polsce w 2021 r., czyli powyżej średniej dla UE wynoszącej 29 % ⁽³⁵⁸⁾. Śmiertelność związana z zanieczyszczeniem powietrza należy do najwyższych w UE. W ciągu ostatnich dwudziestu lat odsetek palaczy wśród dorosłych spadł, choć w mniejszym stopniu wśród nastolatków. Szczególnie gwałtownie wzrosło używanie e-papierosów wśród nastolatków. W 2022 r. blisko jeden na trzech 15-latków zgłosił palenie e-papierosów w ostatnim miesiącu, co stanowi znacznie wyższy odsetek niż średnia dla UE. Średnie

spożycie alkoholu wśród dorosłych było nieco wyższe od średniej dla UE. Odsetek 15-latków w Polsce sklasyfikowanych jako osoby z nadwagą lub otyłe wzrósł w ostatnich latach z 16 % w 2018 r. do 20 % w 2022 r., przy czym chłopcy są dwa razy bardziej narażeni na nadwagę lub otyłość niż dziewczęta. Zła dieta była główną przyczyną zgonów spowodowanych behawioralnymi czynnikami ryzyka w Polsce w 2021 r. ⁽³⁵⁹⁾. Od 2020 r. Polska zaostrzyła środki podatkowe ukierunkowane na spożycie alkoholu i tytoniu. Akcyzy na tytoń i alkohol, które wcześniej były zamrożone lub obniżone, podlegają obecnie regularnym podwyżkom rocznym, obejmującym zarówno produkty tradycyjne, jak i nowsze ⁽³⁶⁰⁾.

Stabe wyniki zdrowotne negatywnie wpływają na siłę roboczą w Polsce, a tym samym na jej wydajność i konkurencyjność. W Polsce liczba zgonów w wieku produkcyjnym wyrażona jako odsetek całkowitej liczby zgonów jest wysoka

⁽³⁵⁷⁾ [Narodowy Program Chorób Układu Krążenia na lata 2022–2032 – Ministerstwo Zdrowia](#).

⁽³⁵⁸⁾ OECD/Europejskie Obserwatorium Polityki i Systemów Opieki Zdrowotnej (2025), *Profil systemu ochrony zdrowia 2025: Polska*. Stan zdrowia w UE.

⁽³⁵⁹⁾ OECD/Europejskie Obserwatorium Polityki i Systemów Opieki Zdrowotnej (2025), *Profil systemu ochrony zdrowia 2025: Polska*. Stan zdrowia w UE.

⁽³⁶⁰⁾ *Profil systemu ochrony zdrowia 2025: Polska* – zob. wcześniejszy przypis.

w porównaniu ze średnią unijną (19 % w porównaniu z 14 %), co pogłębia wpływ starzenia się społeczeństwa na kurczenie się siły roboczej (zob. załącznik 11). Poprawa stanu zdrowia dzięki dalszym inwestycjom w profilaktykę mogłaby złagodzić ten wpływ. Jeżeli chodzi o choroby niezakaźne, szacuje się, że można zapobiec nawet 80 % przypadków chorób układu krążenia i cukrzycy typu 2 na świecie, a nawet połowie przypadków zachorowań na raka i większości przewlekłych chorób płuc⁽³⁶¹⁾. Na przykład zapobieganie wszystkim zgonom z powodu chorób niezakaźnych w Polsce spowodowałoby wzrost liczby lat życia zawodowego o 1,2 % w latach 2022–2040 (w porównaniu z 0,9 % w przypadku UE, zob. wykres A15.2). W szczególności choroby nowotworowe mają duży wpływ, stanowiąc ponad 53 % potencjalnych korzyści w zakresie profilaktyki w latach życia zawodowego. Wzrost liczby lat życia zawodowego jest jednym z największych potencjalnych wzrostów we wszystkich państwach członkowskich i pozwoliłby uratować około 4 290 500 lat życia w Polsce w latach 2022–2040. Wzrost ten złagodziłby oczekiwaną w przeciwnym razie redukcję siły roboczej o 7 % ze względu na starzenie się społeczeństwa w 2022 r. (7 % w przypadku UE).

System opieki zdrowotnej w Polsce jest silnie ukierunkowany na opiekę szpitalną. Chociaż wydatki na opiekę zdrowotną na mieszkańca w Polsce wzrosły w poprzednim dziesięcioleciu, w 2023 r. należały one do najniższych w UE. Ponad jedna trzecia wydatków na opiekę zdrowotną w Polsce – największa ich część – przeznaczona jest na usługi szpitalne, a mniej niż jedna trzecia na opiekę ambulatoryjną. Produkty medyczne (produkty farmaceutyczne i urządzenia terapeutyczne w segmencie sprzedaży detalicznej) stanowiły mniej niż jedną piątą wydatków na opiekę zdrowotną. Istotną rolę odgrywają wydatki prywatne, ponieważ 16 % wydatków stanowią opłaty własne. Największą część opłat własnych stanowią produkty farmaceutyczne (63 %) i ambulatoryjna opieka

medyczna (14 %). W przeszłości trudno było skonsolidować stosunkowo dużą liczbę miejsc w szpitalach w Polsce. Różne inicjatywy w ramach KPO mają na celu zmianę przeznaczenia niektórych nadmiarowych łóżek w systemie opieki doraźnej na potrzeby usług opieki długoterminowej. Zmiana ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych umożliwi samorządom lokalnym konsolidację publicznych instytucji opieki zdrowotnej i wymaga przygotowania programów odbudowy zadłużonych szpitali w celu zwiększenia ich efektywności.

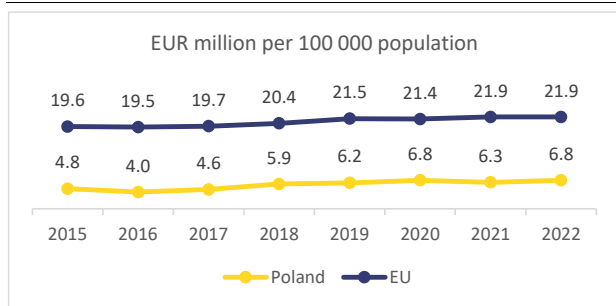
Sektor farmaceutyczny w Polsce ma stosunkowo niewielkie znaczenie gospodarcze. Zatrudnienie w przemyśle farmaceutycznym pozostaje jednym z najniższych w UE. Liczba badań klinicznych jest umiarkowana, ale trzy czwarte z nich to badania obejmujące wiele krajów, co pokazuje, że Polska jest częścią międzynarodowych farmaceutycznych sieci badawczo-rozwojowych. Udział sektora w eksporcie poza UE jest stale niski (2,2 % w 2024 r. w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą 13,9 %) (zob. załącznik 4).

W stosunku do liczby ludności liczba łóżek w szpitalach w Polsce jest wysoka, ale inwestycje w infrastrukturę zdrowotną pozostają znacznie poniżej średniej dla UE. W 2023 r. liczba łóżek szpitalnych w polskich szpitalach należała do najwyższych w UE. Wskaźnik obłożenia łóżek jest jednak stosunkowo niski. Jednocześnie utrzymywała się tendencja niskich inwestycji w sektorze opieki zdrowotnej. W 2023 r. Polska odnotowała mniej niż połowę średniego poziomu inwestycji w infrastrukturę zdrowotną na mieszkańca w UE. Wyrazem tego jest niewielka dostępność kluczowych technologii diagnostycznych: Polska dysponuje jedną z najniższych w UE liczbą urządzeń do obrazowania medycznego w przeliczeniu na mieszkańca. W ramach polityki spójności UE (2021–2027) na infrastrukturę opieki zdrowotnej w Polsce przeznaczona jest obecnie 1,17 mld EUR (udział współfinansowany przez UE). Szacowane wydatki krajowe Polski na opiekę zdrowotną na zapobieganie, gotowość i reagowanie są na niskim poziomie w UE.

⁽³⁶¹⁾ Sojusz NCD Alliance, 2025: [Przegląd chorób niezakaźnych | NCD Alliance](#).

Kolejnym poważnym wyzwaniem, które dotyczy w szczególności szpitali, jest oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe i związane z nią zakażenia wielolekooporne. Polska należy do grona państw, które wyznaczyły cele w zakresie ograniczenia wysokiego poziomu stosowania antybiotyków ze względu na obawy dotyczące oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe ⁽³⁶²⁾. W latach 2023–2024 konsumpcja antybiotyków w Polsce spadła jedynie nieznacznie. Konieczne są dalsze wysiłki, aby utrzymać zgodność z zalecanym celem krajowym na 2030 r. Polska uczestniczy w finansowanym w ramach Programu UE dla zdrowia wspólnym działaniu EU-JAMRAI 2 dotyczącym oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe i zakażeń związanych z opieką zdrowotną ⁽³⁶³⁾.

Wykres A15.2: Inwestycje w infrastrukturę opieki zdrowotnej w podziale na lata



Źródło: Krajowe profile systemu ochrony zdrowia – [Tablica do wizualizacji danych](#).

Utrzymują się wyzwania związane z dostępem do opieki zdrowotnej, zwłaszcza na obszarach wiejskich. W 2025 r. odsetek ludności Polski zgłaszającej niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej był wyższy od średniej unijnej (2,9 % w porównaniu z 2,4 %). Jako główne powody podaje się długi czas oczekiwania; inne powody obejmują koszty i czas podróży. Odsetek osób potrzebujących pomocy medycznej, które zgłosiły niezaspokojone potrzeby, jest również wyższy od średniej dla UE (4,1 % w porównaniu z 3,6 %

na poziomie UE). Na obszarach wiejskich odnotowuje się wysokie niezaspokojone potrzeby w zakresie badań lekarskich. W 2023 r. tylko 18 % ludności na obszarach wiejskich w Polsce mieszkało w odległości 10 minut jazdy samochodem od ośrodka zdrowia (zob. załącznik 18). W szczególności niezaspokojone potrzeby w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej są ponad dwukrotnie wyższe od średniej dla UE (7,1 % w porównaniu z 3,1 % w UE w 2024 r.) ⁽³⁶⁴⁾. Liczba możliwych do uniknięcia przyjęć do szpitala w Polsce należy do najwyższych w UE pod względem zastoinowej niewydolności serca i cukrzycy. Niezaspokojone potrzeby dotyczące opieki zdrowotnej w zakresie zdrowia psychicznego są również wysokie i wynoszą 11,8 % w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą 7,2 %. Polska próbuje rozwiązać problem długiego czasu oczekiwania za pomocą nowej struktury taryfowej opartej na kosztach. Ma ona na celu zwiększenie płatności i ściślejsze dostosowanie ich do rzeczywistych wydatków ponoszonych przez usługodawców ⁽³⁶⁵⁾.

Niedobór pracowników służby zdrowia ogranicza świadczenie opieki zdrowotnej. W 2023 r. liczba praktykujących pielęgniarek na 1 000 mieszkańców była niższa od średniej dla UE. Ponad jedna trzecia pielęgniarek ma 50–59 lat. Polska miała również stosunkowo niewielką liczbę absolwentów pielęgniarstwa w stosunku do liczby ludności. Ponadto mniej niż 1 % 15-latków aspiruje do podjęcia pracy w pielęgniarstwie ⁽³⁶⁶⁾. Niektóre regiony mogą stawać w obliczu wyzwań związanych z odnową siły roboczej. Wszystkie te czynniki łącznie stanowią poważne wyzwanie dla długoterminowej dostępności usług zdrowotnych oraz, w szerszym ujęciu, dla systemu opieki. Od kilku lat zagęszczenie lekarzy w Polsce (zob. tabela A15.1) jest niższe od średniej dla UE. Liczba lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej na

⁽³⁶²⁾ Krajowy cel określony w zaleceniu Rady w sprawie intensyfikacji działań w zakresie zwalczania oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe w ramach podejścia „Jedno zdrowie”, [2023/C 220/01](#).

⁽³⁶³⁾ [EU-JAMRAI 2 – Wspólne działanie UE w sprawie oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe i zakażeń związanych z opieką zdrowotną 2](#).

⁽³⁶⁴⁾ *Profil systemu ochrony zdrowia 2025: Polska* – zob. wcześniejszy przypis.

⁽³⁶⁵⁾ *Profil systemu ochrony zdrowia 2025: Polska* – zob. wcześniejszy przypis.

⁽³⁶⁶⁾ OECD (2025), *Zdrowie i opieka zdrowotna w zarysie 2025: Wskaźniki OECD*.

mieszkańca należy do najniższych w UE, a ich odsetek jest bardzo niski w porównaniu ze specjalistami. Usługi podstawowej opieki zdrowotnej mogą jednak świadczyć lekarze specjalizujący się w medycynie rodzinnej, medycynie wewnętrznej i pediatrii, a także lekarze nieposiadający specjalizacji, którzy uzyskali odpowiednie uprawnienia. Około jedna piąta lekarzy jest w wieku 55–64 lat. Ponadto pracownicy służby zdrowia w Polsce zgłaszają jeden z najwyższych wskaźników depresji, przy czym prawie połowa respondentów osiąga próg wskazujący na poważne zaburzenia depresyjne, a 32 % zgłasza stany lękowe ⁽³⁶⁷⁾. Odnotowano niedobory pracowników służby zdrowia w konkretnych specjalizacjach i regionach, zwłaszcza w małych powiatach wokół dużych miast i na obszarach wiejskich.

Rząd wprowadza rozwiązania systemowe w celu rozwijania kompetencji i praw pielęgniarów i położnych. Od lipca 2025 r. uprawnione pielęgniarki i położne mogą przepisywać dodatkowe leki i kierować pacjentów na nowe badania diagnostyczne, co umożliwi im świadczenie nowej usługi pod nazwą „Moje Zdrowie – bilans zdrowia osoby dorosłej”. Ministerstwo Zdrowia zapewnia również roczne finansowanie specjalistycznych szkoleń dla pielęgniarów i położnych oraz dostosowało standardy podstawy programowej. Podwyżki wynagrodzeń wprowadzono w celu zwiększenia liczby personelu pielęgniarstwa, przy czym wyższe koszty wynagrodzeń miały skutki poboczne dla sytuacji finansowej szpitali rejonowych ⁽³⁶⁸⁾. Jeżeli chodzi o lekarzy, od 2022 r. dostępne są pożyczki dla studentów medycyny. W ramach NPChUK planowane jest również wzmocnienie roli lekarzy, w szczególności lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej. W ramach KPO Polska wdraża również reformy mające na celu zachęcenie studentów do kontynuowania studiów medycznych i zwiększa potencjał

⁽³⁶⁷⁾ Biuro Regionalne WHO dla Europy (2025), *Badanie zdrowia psychicznego pielęgniarów i lekarzy w Unii Europejskiej, Islandii i Norwegii*.

⁽³⁶⁸⁾ *Profil systemu ochrony zdrowia 2025: Polska* – zob. wcześniejszy przypis.

obiektów dydaktycznych. Polska uczestniczy we wspólnym działaniu HEROES ⁽³⁶⁹⁾ w ramach Programu UE dla zdrowia, w którym państwa UE dzielą się wiedzą i doświadczeniami w zakresie planowania zatrudnienia w ochronie zdrowia.

Cyfryzacja polskiego systemu opieki zdrowotnej osiągnęła dojrzałość, ale nie jest w pełni wykorzystywana w związku z przepaścią cyfrową w społeczeństwie. Odsetek osób uzyskujących dostęp do swojej dokumentacji medycznej przez internet i korzystających z usług zdrowotnych dostępnych przez internet (z wyłączeniem konsultacji telefonicznych) zamiast konsultacji osobistych wzrósł w latach 2020–2024, ale plasuje się blisko lub poniżej średniej dla UE. Pomimo ponadprzeciętnego ogólnego technicznego wdrożenia elektronicznej dokumentacji medycznej jej wykorzystanie przez pacjentów jest stosunkowo niskie (zob. załącznik 7). Korzystanie z usług w zakresie opieki zdrowotnej świadczonych przez internet jest szczególnie niskie. Ponadto w Polsce występuje jedna z największych przepaści cyfrowych w UE: zaobserwowano znaczne różnice w korzystaniu z usług dostępnych przez internet przez pacjentów w zależności od ich statusu społeczno-ekonomicznego. Dotyczy to zarówno dostępu do usług zdrowotnych dostępnych przez internet, jak i korzystania z elektronicznej dokumentacji medycznej. Ponadto podstawowe umiejętności cyfrowe w Polsce należą do najniższych w UE, co może tłumaczyć niski poziom wykorzystania narzędzi e-zdrowia przez pacjentów (50,4 % osób posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe w 2025 r. w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą 60,4 % – zob. załącznik 13).

Planowane są inwestycje mające na celu pobudzenie transformacji cyfrowej polskiego sektora opieki zdrowotnej. Inwestycje te mogą poprawić skuteczność i dostępność opieki zdrowotnej i są planowane w ramach polityki spójności na lata 2021–2027 lub w ramach

⁽³⁶⁹⁾ [JA HEROES I Projekt dotyczący planowania zatrudnienia w ochronie zdrowia](#).

Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz projektów finansowanych w ramach Programu UE dla zdrowia (np. Skrócona Karta Zdrowia Pacjenta – „Patient Summary Poland” ⁽³⁷⁰⁾). Rząd ustanowił centralny system rejestracji elektronicznej, który ujednoczy proces rezerwacji wizyt i poprawia dostęp do usług. Od stycznia 2026 r. system ten jest obowiązkowy w odniesieniu do wybranych usług i będzie stopniowo rozszerzany. W ramach KPO opracowywane są innowacyjne rozwiązania cyfrowe, w tym narzędzia wykorzystujące sztuczną inteligencję. W ramach projektu „e-Zdrowie KPO”, uruchomionego w kwietniu 2025 r., oferowane są nowe usługi cyfrowe, takie jak narzędzie wspomagające analizę stanu zdrowia pacjenta, narzędzie wspierające proces decyzyjny dla lekarzy oparte na algorytmach sztucznej inteligencji oraz repozytorium danych medycznych. W pierwszej połowie 2026 r. uruchomiona zostanie platforma usług inteligentnych. Szpitale i ich systemy bezpieczeństwa otrzymają również finansowanie na rozwój usług sztucznej inteligencji wspierających diagnostykę. W ramach tych działań Polska wdraża kompleksową reformę cyfrową, dzięki której system opieki zdrowotnej oparty na danych wykorzystuje sztuczną inteligencję do wspierania decyzji klinicznych, przyspieszenia diagnostyki i optymalizacji procesów.

⁽³⁷⁰⁾ [Patient Summary Poland.](#)

Podaż mieszkań znacznie spadła, a poziom inwestycji w mieszkalnictwo jest jednym z najniższych w UE. Liczba pozwoleń na budowę nowych lokali mieszkalnych znacznie spadła, choć plasuje się poniżej średniej dla UE. Ceny producentów budowlanych nowych budynków mieszkalnych przekraczają średnią dla UE. Istnieje niewykorzystany potencjał, jeśli chodzi o wykorzystanie pustostanów i przekształcenie ich w budynki mieszkalne. Nie istnieją wystarczające, stabilne, skuteczne i długoterminowe programy finansowania, które pomogłyby władzom lokalnym wspierać rozwój rozwiązań w zakresie mieszkalnictwa socjalnego.

Przystępność cenowa mieszkań w Polsce pogorszyła się w ciągu ostatniej dekady. Od 2015 r. ceny nieruchomości mieszkalnych i czynsze (w tym istniejące i nowe umowy najmu) znacznie wzrosły, zwłaszcza w obszarach miejskich, plasując się znacznie powyżej średnich dla UE. Wyzwania związane z przystępnością cenową mieszkań rozkładają się nierównomiernie w poszczególnych regionach (zob. załącznik 18) i grupach dochodowych.

Warunki mieszkaniowe nadal stanowią wyzwanie, w szczególności w odniesieniu do zatłoczenia i jakości. W 2024 r. jedna trzecia ludności mieszkała w zatłoczonych lokalach mieszkalnych, co dwukrotnie przekracza średnią dla UE. Zasoby mieszkaniowe w Polsce są stare i charakteryzują się niską efektywnością energetyczną, co sprawia, że są one jeszcze bardziej nieprzystępne cenowo (zob. załącznik 9).

Złożone wyzwania społeczne wpływają na dostępność mieszkań. Zasoby mieszkań komunalnych i socjalnych są stosunkowo ograniczone. Jedna trzecia gospodarstw domowych boryka się z luką czynszową (między społecznymi a prywatnymi warunkami rynkowymi) ⁽³⁷¹⁾. Ponadto napływ ponad miliona wysiedleńców z Ukrainy wpłynął na

poziom popytu, a bezdomność pozostaje utrzymującym się wyzwaniem społecznym. Osoby z pewnymi lub poważnymi niepełnosprawnościami oraz kobiety doświadczają dyskryminacji na poziomie powyżej średniej dla UE.

Ramy strategiczne i ramy zarządzania są ograniczone. Brak jest mechanizmu koordynacji polityki mieszkaniowej między organami administracji na szczeblu centralnym a władzami lokalnymi. Obecnie nie ma strategicznego podejścia do zapewnienia trwałego i całościowego zaangażowania organów publicznych oraz spójnych ram środków i inwestycji w perspektywie długoterminowej.

Rozwój sytuacji na rynku mieszkaniowym

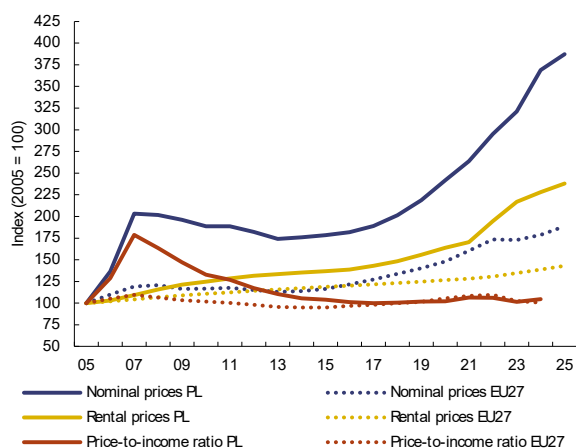
Niedobór mieszkań w Polsce powoduje wzrost cen nieruchomości mieszkalnych i czynszów. Polska boryka się z poważnym niedoborem mieszkań, zwłaszcza w obszarach miejskich, który doprowadził do gwałtownego wzrostu cen nieruchomości mieszkalnych i czynszów. Od 2015 r. ceny nieruchomości mieszkalnych i czynsze wzrosły odpowiednio o 117 % i 74 %, znacznie przekraczając średnie dla UE (62 % i 21 %) oraz łączną skumulowaną inflację w Polsce i UE (odpowiednio 49 % i 30 % w odniesieniu do zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych (HICP)) ⁽³⁷²⁾.

⁽³⁷¹⁾ Efektywności polityki mieszkaniowej w Polsce w świetle wyników badania luki czynszowej w latach 2010–2022, A. Czerniak, J. Kroszka i A. Twardoch, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, zeszyt 4, 2025, s. 220.

⁽³⁷²⁾ Mieszkalnictwo w Europie – wydanie z 2025 r. Statystyki Eurostatu dotyczące mieszkalnictwa. Dane Eurostatu: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2025#housing-cost>.



Wykres A16.1: Ceny nieruchomości mieszkalnych, czynsze i stosunek cen do dochodów w Polsce i UE-27 od 2005 r.



Źródło: Eurostat.

Biorąc pod uwagę wysokie ceny w połączeniu ze stosunkowo wysokimi stopami oprocentowania kredytów hipotecznych od 2022 r., sytuacja na rynku nie wspiera osób – a w szczególności osób młodych – chcących nabyć nieruchomość. Po znacznym wzroście o 15 % w 2024 r. wzrost nominalnych cen nieruchomości mieszkalnych spowolnił do 4,9 % w 2025 r. Stosunek ceny do dochodu był o 10 punktów procentowych niższy od długoterminowej średniej. Do zakupu mieszkania o powierzchni 100 m² potrzeba 11,8 roku uzyskiwania dochodu, podczas gdy długoterminowa mediana UE wynosi 8 lat, co sugeruje, że ceny nieruchomości mieszkalnych są wysokie w porównaniu ze średnim dochodem. ⁽³⁷³⁾ Po pandemii COVID-19 oprocentowanie kredytów hipotecznych wzrosło mniej więcej dwukrotnie ⁽³⁷⁴⁾. Choć stopy oprocentowania kredytów hipotecznych spadają od czasu osiągnięcia szczytowego poziomu w sierpniu 2022 r., pozostają one wyższe niż średnia sprzed pandemii ⁽³⁷⁵⁾. W rezultacie sytuacja mieszkaniowa w Polsce

⁽³⁷³⁾ Sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania 2026 – Komisja Europejska.

⁽³⁷⁴⁾ Badania gospodarcze OECD: Polska 2025.

https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-poland-2025_483d3bb9-en.html

⁽³⁷⁵⁾ Statystyka stóp procentowych, NBP.

<https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/statystyka-monetarna-i-finansowa/statystyka-stop-procentowych/>

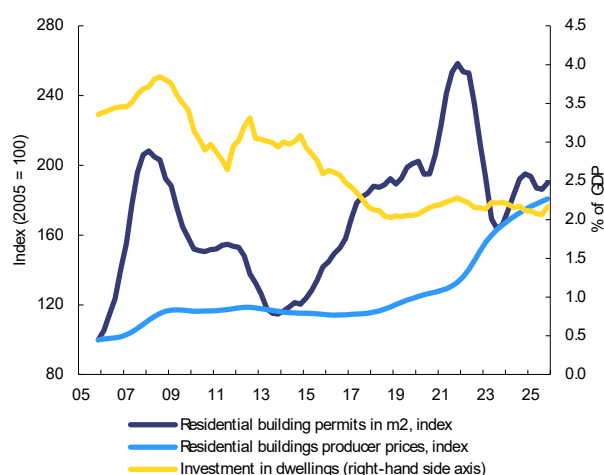
jest szczególnie trudna dla osób kupujących swoją pierwszą nieruchomość oraz dla najemców – przede wszystkim osób młodych – co ogranicza ich mobilność i utrudnia planowanie przyszłości.

Koszty mieszkaniowe pochłaniają coraz większą część dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego, chociaż główne wskaźniki przystępności cenowej utrzymują się poniżej średniej dla UE. W 2024 r. całkowite koszty mieszkaniowe w dochodzie do dyspozycji gospodarstwa domowego wyniosły 16,7 %, czyli nieco poniżej średniej unijnej wynoszącej 19,2 %. W przypadku czynszów odsetek ten stale wzrastał z 18,8 % w 2021 r. do 20,2 % w 2024 r. w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą 22,3 % w 2024 r. W tym samym okresie średni wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi zarówno dla właścicieli, jak i najemców nieznacznie spadł (z 5,9 % w 2023 r. do 5,2 % w 2024 r.), pozostając poniżej średniej dla UE (8,2 % w 2024 r.) ⁽³⁷⁶⁾. Wskaźniki te wskazują na rosnącą presję kosztową pomimo stosunkowo niższego wskaźnika przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi ⁽³⁷⁷⁾.

⁽³⁷⁶⁾ Wskaźnik przeciążenia należy odczytywać łącznie ze strukturą własności (właściciel domu, najemcy), która może się różnić w zależności od kraju i regionu.

⁽³⁷⁷⁾ Należy zauważyć, że wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi opiera się na danych dotyczących dochodów za 2023 r. (EU SILC 2024); w związku z tym nie uwzględnia on najnowszych zmian cen mieszkań i czynszów.

Wykres A16.2: **Wskaźniki podaży nieruchomości mieszkaniowych w Polsce od 2005 r.**



Źródło: Eurostat.

Od 2022 r. inwestycje w mieszkalnictwo w Polsce utrzymują się na niskim poziomie, natomiast koszty budowy wzrosły. W Polsce inwestycje w mieszkalnictwo są najniższe w UE (2,2 % PKB w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 5 % w 2025 r.). Nadal istnieją wyzwania strukturalne związane z zaspokojeniem wysokiego poziomu potrzeb różnych grup ludności. Choć Polska należy do krajów przodujących w UE pod względem liczby ukończonych lokali mieszkalnych rocznie na 1000 obywateli (5,3 na 1000 obywateli w 2024 r.)⁽³⁷⁸⁾, potrzeby w zakresie budownictwa mieszkaniowego pozostają wysokie – lukę w budownictwie mieszkaniowym szacuje się na 124 000 mieszkań powyżej prognoz budowy nowych mieszkań⁽³⁷⁹⁾, a ogólna liczba lokali mieszkalnych na tysiąc mieszkańców jest stosunkowo niska (402 na 1000 mieszkańców w 2021 r. w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą 514 w 2022 r.)⁽³⁸⁰⁾. Od 2022 r. w Polsce obserwowane jest spowolnienie budowy nowych mieszkań, co mogło

⁽³⁷⁸⁾ Indeks nieruchomości Deloitte 2025 <https://www.deloitte.com/be/en/Industries/real-estate/research/property-index.html>.

⁽³⁷⁹⁾ Balouktsi i in. (2026) *Housing investment needs in the EU [Potrzeby inwestycyjne w mieszkalnictwie w UE]*, sprawozdanie techniczne JRC 144419.

⁽³⁸⁰⁾ Baza danych OECD dotycząca przystępności cenowej mieszkań <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>.

przyczynić się do wzrostu nominalnych cen nieruchomości mieszkalnych i wymaga dokładniejszego monitorowania. Między 2021 r. a III kw. 2025 r. ceny produkcji budowlano-montażowej nowych budynków mieszkalnych wzrosły o 36 %, przekraczając średnią unijną wynoszącą 24 %, natomiast liczba pozwoleń na budowę nowych budynków mieszkalnych spadła w latach 2021–2023 o 30 % (w porównaniu ze średnim spadkiem w UE wynoszącym 23 %). Choć w 2024 r. liczba nowych pozwoleń na budowę wzrosła o 22 % w porównaniu z 2023 r.⁽³⁸¹⁾, pozostaje ona poniżej poziomów z 2021 r. (86 % rocznych pozwoleń na budowę w 2021 r.).

Polityka strukturalna

Polska polityka mieszkaniowa jest rozdrobniona i brakuje jej skoordynowanego podejścia do zarządzania na szczeblu krajowym i na niższych szczeblach. Narodowy Program Mieszkaniowy przyjęty w 2016 r. został uchylony w 2025 r. Rząd pracuje obecnie nad średniookresową strategią dla Polski, która obejmie mieszkalnictwo. Proponowane środki obejmują zwiększenie dostępności i przystępności cenowej mieszkań oraz poprawę warunków mieszkaniowych. W strategii tej wyznaczono cel na poziomie 10 % w odniesieniu do mieszkalnictwa socjalnego. Projekt udostępniony do konsultacji publicznych nie obejmuje jednak wszystkich aspektów społecznych, takich jak osoby opuszczające ośrodki opieki instytucjonalnej, bezdomność i mieszkania dla osób starszych. Jak podaje OECD⁽³⁸²⁾, zarządzanie mieszkalnictwem w Polsce jest bardzo rozdrobnione i brakuje w nim organu, który nadzorowałby i koordynował złożony obszar polityki dotyczący mieszkalnictwa. Koordynacja między co najmniej siedmioma ministerstwami i agencjami rządowymi, które

⁽³⁸¹⁾ Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/STS_COBP_A_custom_19802593/default/table.

⁽³⁸²⁾ OECD (2025), *Housing Reforms in Czechia and Poland [Reformy mieszkalnictwa w Czechach i Polsce]*, OECD Publishing, Paryż, <https://doi.org/10.1787/4988c473-en>.

są w pewnym stopniu odpowiedzialne za politykę mieszkaniową, pozostaje ograniczona. Brak koordynacji dotyczy również wielopoziomowego sprawowania rządów, w ramach którego nie istnieje mechanizm koordynacji władz lokalnych i regionalnych.

Do tej pory nie utworzono całościowego programu monitorowania i analizy zasobów i potrzeb mieszkaniowych. Na szczeblu krajowym nie prowadzi się skoordynowanego i zharmonizowanego monitorowania danych dotyczących mieszkalnictwa ani analizy potrzeb mieszkaniowych. Uniemożliwia to uzyskanie jasnego obrazu sytuacji mieszkaniowej i utrudnia efektywne wykorzystanie istniejących zasobów. Według danych ze spisu powszechnego z 2021 r. 1 789 000 domów w Polsce było niezamieszkanymi⁽³⁸³⁾, w tym 10 % zasobów komunalnych⁽³⁸⁴⁾. Ponadto w polskim systemie prawnym nie ma definicji pustostanu, co utrudnia identyfikację wszystkich tego typu lokali.

W Polsce nadal brakuje wystarczającej liczby mieszkań socjalnych i komunalnych, aby zaspokoić popyt, podczas gdy rozwiązania w zakresie przystępnych cenowo mieszkań są nadal ograniczone. Mieszkania socjalne na wynajem obejmują cztery kategorie, które mają zaspokajać różne potrzeby i odpowiadać różnym poziomom dochodów: (i) subwencionowane mieszkania socjalne; (ii) mieszkania komunalne; (iii) mieszkania socjalne; oraz (iv) spółdzielnie oferujące mieszkania na wynajem. Budowa mieszkań socjalnych nie nadąża za popytem. Od 2024 r. na liście oczekujących na mieszkania komunalne znajduje się 117 805 gospodarstw domowych. Nie istnieje system monitorowania beneficjentów mieszkań socjalnych ani tego, czy spełniają oni wymogi uprawniające do korzystania z mieszkań socjalnych. Tymczasem w Polsce nie ma definicji prawnej przystępnych cenowo mieszkań, a cały system jest słabo rozwinięty. Aby rozwiązać ten problem, w 2021 r. utworzono program

⁽³⁸³⁾ Ponieważ dane zgromadzono podczas pandemii COVID-19, mogą one nie odpowiadać rzeczywistości po lockdownie.

⁽³⁸⁴⁾ Kwestionariusz wysłany do Polski w związku z misją europejskiego semestru.

„Społeczne Agencje Najmu”. Jak dotąd realizacja tego programu była jednak ograniczona: na dzień 31 grudnia 2025 r. działa łącznie 14 społecznych agencji najmu, które zapewniają zakwaterowanie 395 osobom. Pod koniec 2025 r. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej podpisało umowę z Krajowym Zasobem Nieruchomości w celu dalszego rozwoju programu przy wsparciu finansowym z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus oraz w celu podwojenia liczby społecznych agencji najmu.

Finansowanie publiczne mieszkalnictwa socjalnego wzrośnie w nadchodzących latach.

Polityka mieszkaniowa Polski obejmuje kilka programów finansowania. Program kredytów preferencyjnych dla inwestujących w mieszkania socjalne na wynajem, dostępny od 2015 r., oferuje preferencyjne finansowanie inicjatyw w zakresie mieszkań socjalnych, spółdzielni mieszkaniowych i przedsiębiorstw komunalnych, ukierunkowane na budowę mieszkań na wynajem lub opracowanie spółdzielczych praw najmu. Bank Gospodarstwa Krajowego zapewnia finansowanie, wspierane dotacjami państwowymi, w celu obniżenia kosztów odsetek. Program ten przedłużono w 2025 r., a w 2026 r. udostępnione zostanie ponad 2 mld PLN na sfinansowanie do 9 500 mieszkań na wynajem. Zwiększono również finansowanie innego programu, programu mieszkalnictwa komunalnego i socjalnego, który jest wspierany z funduszu dotacyjnego. W latach 2026–2030 wydatki specjalne wyniosą 39 454 mld PLN, przy czym roczne przydziały będą rosły każdego roku. Rząd udziela również dotacji w ramach szeregu programów, takich jak program „Mieszkanie na start” dla pierwszych najemców. Program „Mieszkanie bez wkładu własnego” umożliwia osobom posiadającym wystarczającą zdolność kredytową zaciągnięcie kredytu hipotecznego, nawet jeśli nie posiadają one wkładu własnego wymaganego przez bank.

Istnieje potrzeba wdrożenia innowacyjnych instrumentów, takich jak fundusze odnawialne i działania łączone (połączenie dotacji i instrumentów finansowych).

Program „Bezpieczny Kredyt 2%”, który uruchomiono, aby pomóc potencjalnym właścicielom w zakupie pierwszego domu lub mieszkania, doprowadził do dalszego wzrostu cen nieruchomości. W 2023 r. poprzedni rząd wprowadził dwa programy dla osób kupujących pierwsze mieszkanie na podstawie ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe. Pierwszy z nich, Konto Mieszkaniowe, obejmuje regularne dokonywanie comiesięcznych wpłat, które zostaną następnie wykorzystane do zakupu mieszkania. Główne korzyści obejmują coroczną Premię Mieszkaniową, przyspieszone oszczędzanie na zaliczkę na mieszkanie oraz odsetki zwolnione z podatku. W lipcu 2023 r. uruchomiono program „Bezpieczny Kredyt 2%”, w ramach którego subsydiowane pożyczki i odsetki dla osób kupujących pierwsze mieszkanie ograniczono do około 2% przez pierwsze 10 lat. Choć program ten cieszył się ogromnym zainteresowaniem i udzielono 91 000 pożyczek, zwiększony popyt spowodował szybki wzrost cen nieruchomości mieszkalnych. Program został zamknięty po sześciu miesiącach i nie był kontynuowany. Obecnie nie planuje się dalszych programów.

Wprowadzono pewne środki podatkowe mające na celu wsparcie osób kupujących pierwsze mieszkanie, zniechęcenie do finansjalizacji i zwiększenie zasobów mieszkań socjalnych. W 2023 r. wprowadzono środki fiskalne, aby pomóc większej liczbie osób w nabyciu własnego lokum, w tym zwolnienie z podatku od czynności cywilnoprawnych przy zakupie pierwszego mieszkania. Jednocześnie wzmocniono środki mające na celu ograniczenie popytu spekulacyjnego i finansjalizacji. Środki te obejmują wprowadzenie w styczniu 2024 r. podatku w wysokości 6% od zakupu szóstej i kolejnej nieruchomości mieszkalnej od tego samego dewelopera na tej samej działce. Właściciele nieruchomości są zwolnieni z: (i) podatku VAT przy wynajmowaniu nieruchomości na cele mieszkaniowe lub społecznym agencjom najmu; oraz (ii) podatku VAT przy wynajmowaniu nieruchomości jednostce samorządu terytorialnego w celu dalszego wynajmu lub dzierżawy na cele mieszkaniowe.

W 2023 r. Polska rozpoczęła reformę systemu planowania przestrzennego, ale wyniki zmian nie zostały jeszcze ocenione. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi główną regulację krajową w zakresie planowania. Koordynację między użytkowaniem gruntów a powiązаныmi politykami prowadzi na szczeblu krajowym Ministerstwo Rozwoju i Technologii, natomiast samorządy lokalne sporządzają szczegółowe plany zagospodarowania przestrzennego. W 2023 r. Polska zreformowała system planowania przestrzennego w celu uproszczenia i przyspieszenia procedur planowania. Biorąc pod uwagę krótki czas, jaki upłynął od przyjęcia reformy, jest zbyt wcześnie, aby wyciągnąć wnioski na temat jej wyników. Niektóre zainteresowane strony wskazują jednak, że nowa reforma spowodowała zawichość i obciążenia administracyjne dla praktyków. Przygotowanie oceny oddziaływania na środowisko może być długotrwałym procesem. W 2025 r. uzyskanie pozwolenia na budowę trwało średnio 47,5 dnia, ale ten czas trwania może znacznie się różnić w zależności od regionu i miasta. Istnieje potrzeba opracowania lepszego podejścia do zagospodarowania przestrzennego i gospodarowania gruntami.

Polski rynek wynajmu jest słabo rozwinięty, natomiast prawa najemców i wynajmujących na polskim rynku wynajmu są postrzegane jako niezrównoważone. Polski rynek wynajmu jest słabo rozwinięty – tylko 13% ludności wynajmuje mieszkanie. W Polsce regulacja rynku wynajmu nie zapewnia odpowiedniej ochrony ani wynajmującym, ani najemcom. Z jednej strony właściciele mają ograniczone możliwości skutecznego rozwiązania umów i odzyskania lokalu w przypadku sporów z najemcą. Z drugiej strony najemcy borykają się z niestabilnością prawną i trudnościami w planowaniu życia w dłuższej perspektywie czasowej. W 2024 r. eksmitowano 7 000 gospodarstw domowych, a 2 000 oczekiwało na eksmisję. W ustawie o ochronie praw lokatorów określono minimalny poziom ochrony najemców, a jednocześnie utrzymano prawo właścicieli nieruchomości do czerpania korzyści z ich własności. Ustawa ta określa trzy rodzaje umów najmu: (i) umowy cywilnoprawne (wysoka ochrona najemcy); (ii)

Wykres A16.3: Wybrane wskaźniki przystępności cenowej mieszkań

	unit	EU27					PL				unit	2023	2024	2025
		2000-25 avg.	2023	2024	2025		2000-25 avg.	2023	2024	2025				
House price to income ratio	2000-25 avg = 100	100.0	102.0	100.2		100.0	86.7	89.3		YoY%	-4.4	3.0		
Rent to income ratio	2000-25 avg = 100	100.0	85.1	83.5	84.5	100.0	85.4	80.4	78.3	YoY%	-2.0	-5.9	-2.6	
Overburden rate, total	%	9.9	8.8	8.2		7.6	5.9	5.2	4.1	PPS/y	0.3	-0.7	-1.1	
Overburden rate, tenant with market rent	%	23.8	20.3	19.2		24.8	17.1	15.1	14.4	PPS/y	-1.6	-2.0	-0.7	
Overvaluation gap	%					-0.2	-3.0	3.5	1.8					
Deflated construction production price	2010 = 100	102.2	112.2	111.8	110.5	96.5	92.0	93.5	93.6	YoY%	-0.7	1.5	0.1	
Building permits	m ² per ths persons	483.5	376.9	362.9	379.9	551.6	539.5	636.9	623.2	YoY%	-22.2	18.1	-2.2	
Residential construction investment	% GDP	5.5	5.8	5.1	5.0	2.8	2.2	2.1	2.2	YoY%	0.0	-4.5	4.8	
Share of ownership	%	70.0	69.1	68.4		81.6	87.3	87.1	87.2	PPS/y	0.1	-0.2	0.1	
Share of people living in overcrowded homes	%	17.7	16.8	16.9		42.8	33.9	33.7	30.9	PPS/y	-1.9	-0.2	-2.8	

Źródło: Eurostat i obliczenia Komisji Europejskiej. Wskaźnik przeciążenia należy odczytywać łącznie ze strukturą własności (właściciel domu, najemcy), która może się różnić w zależności od kraju i regionu.

okazjonalne umowy najmu z osobami fizycznymi (z datą końcową); oraz (iii) umowy najmu instytucjonalnego z osobami prawnymi (niska ochrona najemcy). Dwa ostatnie rodzaje umów najmu są wynikiem niedawnej reformy, która daje obu stronom większą swobodę w kształtowaniu treści umowy i bardziej równomierną równowagę ich praw

Słabsze grupy społeczne

Bezdomność pozostaje utrzymującym się wyzwaniem społecznym, a całkowite liczby utrzymują się na zasadniczo stabilnym poziomie na przestrzeni czasu. W ogólnopolskim badaniu liczby osób bezdomnych z 2024 r. mowa jest o 31 042 osobach doświadczających bezdomności, co mieści się w zakresie obserwowanym w ciągu ostatnich siedmiu lat (np. około 30 000 w 2019 r. i 33 000 w 2017 r.). Mężczyźni stanowili około 80 % populacji osób bezdomnych, kobiety – 20 %. Dzieci i młodzież poniżej 18. roku życia to ok. 5 % całej populacji osób bezdomnych i 95 % z nich przebywało w placówkach takich jak domy dla matek z małymi dziećmi i kobiet w ciąży.

Działania mające na celu przeciwdziałanie bezdomności są wdrażane przede wszystkim na szczeblu lokalnym i koncentrują się na tymczasowych i objętych wsparciem rozwiązaniach mieszkaniowych. W 2024 r. około 80 % osób doświadczających bezdomności mieszkało w tymczasowych schroniskach, mieszkaniach treningowych lub ośrodkach opiekuńczo-mieszkalnych. Gminy

są odpowiedzialne za zapewnienie schronienia na podstawie ustawy o pomocy społecznej, a te formy zakwaterowania są świadczone w szerszych ramach rozwoju usług społecznych, w tym podejść opartych na mieszkalnictwie.

Słabsze grupy społeczne napotykają szczególne bariery w dostępie do mieszkań, w tym dyskryminację i ograniczenia dostępności. W 2024 r. 6,2 % ludności zgłosiło, że doświadcza dyskryminacji podczas poszukiwań mieszkania (średnia dla UE: 5,8 %), przy czym odsetek ten jest wyższy wśród osób z pewnymi lub poważnymi niepełnosprawnościami (12,7 % w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą 8,2 %) oraz wśród kobiet (7,1 % w porównaniu ze średnią dla UE wynoszącą 5,9 %). Wsparcie mieszkaniowe dla osób z niepełnosprawnościami, w tym dofinansowanie do zamiany mieszkania na mieszkanie bez utrudnień, zapewnia Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Starzenie się społeczeństwa wywiera dodatkową presję na dostępność odpowiednich zasobów mieszkaniowych. W 2024 r. wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi wśród osób w wieku 65 lat i starszych był wyższy niż w przypadku ogółu ludności (5,8 % w porównaniu z 5,2 %), a osoby starsze zgłaszały znacznie częstsze występowanie postrzeganej dyskryminacji przy poszukiwaniu mieszkania (4,9 % w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 1,9 %). Jednocześnie osoby starsze częściej mieszkają w nie w pełni użytkowanych lokalach mieszkalnych (19,8 % wśród osób

w wieku 65+ w porównaniu z 17,3 % dla ogółu ludności w 2024 r.), co wskazuje na potencjalne niedopasowanie pod względem wielkości mieszkań, dostępności i zmieniających się potrzeb gospodarstw domowych w starzejącym się społeczeństwie.

Polityka mieszkaniowa w coraz większym stopniu uwzględnia starzenie się społeczeństwa i potrzebę zapewnienia rozwiązań mieszkaniowych dostępnych dla osób starszych. Programy mieszkalnictwa socjalnego wspierają budowę i modernizację dostępnych lokali mieszkalnych i przestrzeni wspólnych, przy czym kryteria przydziału faworyzują starszych wnioskodawców. Projekty ustaw przygotowane w 2023 r. mają na celu wprowadzenie umów najmu senioralnego, aby umożliwić osobom starszym żyjącym w lokalach mieszkalnych na wyższych piętrach w budynkach bez windy przeniesienie się do dostępnych mieszkań komunalnych, a jednocześnie umożliwić gminom przeniesienie dotychczasowych mieszkań tych osób do gminnych zasobów mieszkaniowych.

Młodzi dorośli również napotykają ograniczenia w dostępie do niezależnych mieszkań. W 2024 r. ponad połowa (51,6 %) młodych dorosłych w wieku 18–34 lat zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy w Polsce nadal mieszkała ze swoimi rodzicami, czyli znacznie powyżej średniej dla UE (36,8 %), co odzwierciedla opóźnioną niezależność mieszkaniową i utrzymujące się bariery utrudniające młodym dorosłym – nawet osobom mającym pracę – wejście na rynek mieszkaniowy.



ZAGADNIENIA HORYZONTALNE

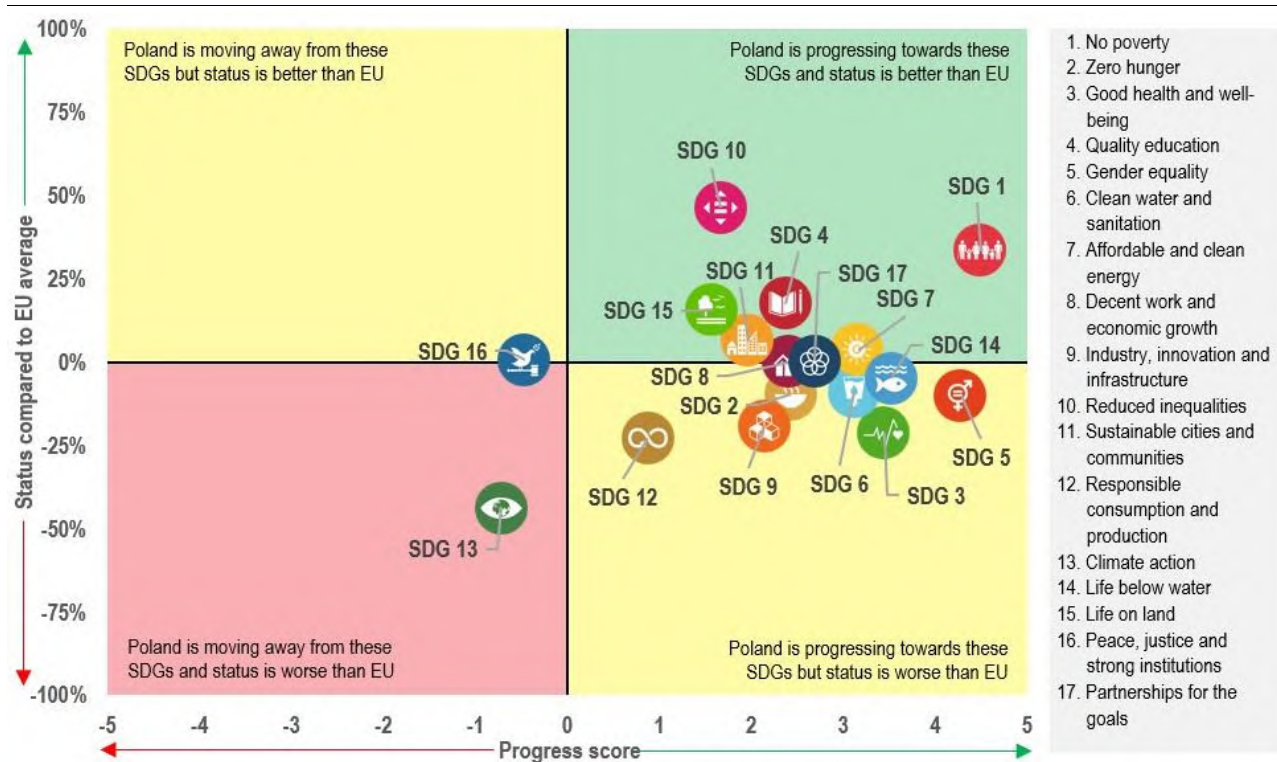
ZAŁĄCZNIK 17: CELE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

W tym załączniku oceniono postępy Polski w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju („SDG”) w czterech wymiarach: konkurencyjności, zrównoważoności, sprawiedliwości społecznej i stabilności makroekonomicznej. 17 celów zrównoważonego rozwoju i związane z nimi wskaźniki tworzą ramy polityki w ramach Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Mają one za zadanie położenie kresu wszelkim formom ubóstwa, zwalczanie nierówności i przeciwdziałanie zmianie klimatu i kryzysowi środowiskowemu, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby nikt nie został pominięty. UE i jej państwa członkowskie są

zaangażowane w realizację tego globalnego porozumienia ramowego o historycznym znaczeniu i odgrywają aktywną rolę w maksymalizacji postępów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Poniższy wykres opiera się na unijnym wskaźniku celów zrównoważonego rozwoju opracowanym na potrzeby monitorowania postępów w ich realizacji w UE.

Polska wykazuje poprawę w zakresie SDG związanych z konkurencyjnością (SDG 4, 8 i 9). Polska osiąga dobre wyniki pod względem wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 l. (SDG 8; 78,8 % w 2025 r. w porównaniu z 72,6 %

Wykres A17.1: Postępy w realizacji celów zrównoważonego rozwoju w Polsce



Szczegółowe informacje o postępach w realizacji celów zrównoważonego rozwoju można znaleźć w rocznym sprawozdaniu Eurostatu pt. „Sustainable development in the European Union” [Zrównoważony rozwój w Unii Europejskiej]; obszerne dane na temat postępów państw UE w realizacji celów zrównoważonego rozwoju w krótkim okresie można znaleźć w dokumencie [Key findings – Sustainable development indicators](#) (najważniejsze ustalenia - wskaźniki zrównoważonego rozwoju); interaktywną wizualizację postępów państw UE w realizacji celów zrównoważonego rozwoju można znaleźć w [przeglądzie sytuacji w poszczególnych krajach](#). Wysoki stan nie oznacza, że dane państwo jest bliskie osiągnięciu określonego SDG, ale że ma lepsze wyniki niż średnia UE. Ocena dotycząca postępów to miara bezwzględna obliczana na podstawie tendencji wskaźnika z ostatnich pięciu lub sześciu lat. W obliczeniu tym nie uwzględnia się żadnych wartości docelowych, ponieważ większość celów polityki UE obowiązuje tylko na poziomie zagregowanym UE. W zależności od dostępności danych dotyczących poszczególnych celów nie wszystkie 17 SDG jest prezentowanych dla każdego państwa.

Źródło: Eurostat, ostatnia aktualizacja danych 29 kwietnia 2026 r. Dane dotyczą głównie okresów 2019–2024 lub 2019–2025. Dane dotyczące SDG podane w poszczególnych częściach sprawozdania i załącznikach do niego mogą się różnić ze względu na inne daty graniczne.

w 2019 r.; średnia dla UE: 76,1% w 2025 r.). Polska osiąga również dobre wyniki pod względem wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 25–34 l. (SDG 4; 45,2% w 2025 r. w porównaniu z 44,6% w 2019 r.; średnia dla UE: 44,8% w 2025 r.); Polska oddala się od średniej unijnej w przypadku wskaźnika dotyczącego udziału inwestycji w PKB (SDG 8; 17% w 2024 r. w porównaniu z 19,2% w 2019 r.; średnia dla UE: 21,6% w 2024 r.). W polskim planie odbudowy i zwiększania odporności (KPO) zawarto szereg środków mających poprawić klimat inwestycyjny.

Polska osiąga lepsze wyniki, ale wciąż musi nadrabiać zaległości w stosunku do średniej unijnej w zakresie innych wskaźników dotyczących przemysłu, innowacyjności i zrównoważonej infrastruktury (SDG 9), w tym wydatków krajowych brutto na badania i rozwój (1,41% PKB w 2024 r., w porównaniu z 1,31% PKB w 2019 r.; średnia dla UE: 2,24% w 2024 r.). To samo dotyczy intensywności emisji do powietrza pyłu drobnego (PM_{2,5}) przez sektor przemysłu (0,09 g na EUR w 2023 r.; średnia dla UE: 0,05 g).

Polska oddala się od osiągnięcia pewnych wartości docelowych związanych z SDG 2 (Zero głodu). Obszar objęty rolnictwem ekologicznym w Polsce (4,9 % powierzchni użytkowanych użytków rolnych w 2024 r.) jest niższy od średniej unijnej (10,9 % w 2024 r.). Wsparcie rządowe na rzecz badań i rozwoju w dziedzinie rolnictwa w Polsce w 2024 r. wyniosło zaledwie 0,2 EUR na mieszkańca, znacznie poniżej średniej unijnej na poziomie 8,5 EUR.

Polska poprawia swoje wyniki w zakresie osiągania niektórych celów zrównoważonego rozwoju związanych ze *zrównoważonym rozwojem* (SDG 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15). Jeżeli chodzi o SDG 6, odsetek kąpielisk śródlądowych o doskonałej jakości wody w Polsce wzrósł z 18,7 % w 2019 r. do 57,4 % w 2024 r., ale Polska wciąż pozostaje w tyle w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 78,3 % w 2024 r. Polska poczyniła pewien postęp w zakresie wskaźników dotyczących zużycia energii, w tym udziału energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii brutto (SDG 7), z 15,4 % w 2019 r. do 17,8 % w 2024 r. (średnia unijna wynosiła 25,2 % w 2024 r.).

Polska musi jednak zbliżyć się do średniej unijnej, jeżeli chodzi o emisje netto gazów cieplarnianych na mieszkańca (SDG 13); w 2024 r. emisje Polski wyniosły 8,7 tony w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 6,5 tony. Co więcej, Polska szybko traci pochłaniacze dwutlenku węgla – emisje netto gazów cieplarnianych (emisje z uwzględnieniem pochłaniania) z sektora użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) wzrosły z -99,3 ton ekwiwalentu CO₂ na km² w 2019 r. do -78,9 ton w 2024 r. (średnia dla UE: -54,7). Zwiększyła się ponadto zależność Polski od importu energii (SDG 7) z 45,3 % w 2019 r. do 45,7 % w 2024 r. (średnia dla UE: 57,3 % w 2024 r.). Jeżeli chodzi o przystępną cenowo energię, odsetek mieszkańców Polski, którzy nie są w stanie odpowiednio ogrzać swoich domów, był niższy od średniej unijnej (3,3 % w porównaniu z 9,2 % w 2024 r.). Plan odbudowy i zwiększania odporności (KPO) Polski przewiduje działania mające sprostać niektórym wyzwaniom związanym z energią, w szczególności dotyczącym renowacji

energetycznej budynków, efektywności energetycznej przedsiębiorstw oraz dekarbonizacji produkcji energii.

Polska poprawia swoje wyniki w zakresie szeregu wskaźników związanych z SDG 11 (Zrównoważone miasta i społeczność). Udział autobusów i pociągów w całkowitym transporcie pasażerskim w Polsce zmniejszył się jednak, ale utrzymuje się powyżej średniej dla UE (z 19,6 % w 2018 r. do 18,0 % w 2023 r.; średnia dla UE: 16,9 % w 2023 r.). Polska poprawia swoje wyniki w zakresie liczby przedwczesnych zgonów spowodowanych narażeniem na pył drobny (PM_{2,5}), ale nadal plasuje się poniżej średniej unijnej (spadek z 121 na 100 000 mieszkańców w 2018 r. do 69 w 2023 r.; średnia dla UE: 41).

Polska czyni również postępy w realizacji SDG 14 i 15. Odsetek kąpielisk nadmorskich o doskonałej jakości wody wzrósł z 29,4 % w 2019 r. do 60,3 % w 2024 r., ale jest niższy od średniej unijnej (88,8 %). Polska osiąga również dobre wyniki pod względem odsetka chronionych obszarów morskich (22 % w 2023 r.) (średnia dla UE wynosi 13,7 %). Polska poprawia swoje wyniki w realizacji wartości docelowych związanych z SDG 15 (Życie na lądzie). W szczególności Polska zmniejszyła obszar kraju dotknięty suszą w ekosystemach z 16,2 % w 2019 r. do 2,6 % w 2024 r., tj. poniżej średniej unijnej w tym zakresie (3,7 % w 2024 r.).

Polska wykazuje poprawę w przypadku większości SDG związanych ze sprawiedliwością społeczną (SDG 1, 3, 4, 5, 7, 8, 10). Osiąga ona dobre wyniki w zakresie wskaźników dotyczących: (i) osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (SDG 1; 16,0 % w 2024 r. w porównaniu z 17,9 % w 2019 r.; średnia dla UE: 21,0 % w 2024 r.); (ii) stopy pogłębionej deprawacji materialnej i społecznej (SDG 1; 2,3 % ludności w 2024 r. w porównaniu z 3,5 % w 2019 r.; średnia dla UE: 6,4 % w 2024 r.); oraz (iii) rozkładu dochodów (SDG 10; 3,85 w 2024 r. w porównaniu z 4,37 w 2019 r.; średnia dla UE: 4,66 w 2024 r.). Odnotowano również spadek stopy bezrobocia długotrwałego (SDG 8; 0,8 % w 2025 r. w porównaniu z 0,7 % w 2019 r.; średnia dla UE: 1,9 % w 2025 r.). Polska

osiągnęła również poprawę i wyniki lepsze od średniej unijnej w przypadku udziału dzieci w wieku 3 lat i starszych we wczesnej edukacji (SDG 4), osiągając 97,2 % w 2024 r. w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 95 %.

Polska ma do nadrobienia zaległości w zakresie niektórych wskaźników dotyczących SDG 3, 4 i 5. Jeżeli chodzi o SDG 3, Polska powinna podjąć działania w celu znacznego ograniczenia liczby zgonów możliwych do uniknięcia (341,5 zgonów na 100 000 mieszkańców w 2023 r.; średnia dla UE: 237,7). W przypadku SDG 4 (Dobra jakość edukacji) odnotowano wzrost odsetka osób w wieku 16–74 posiadających przynajmniej podstawowe umiejętności cyfrowe (z 42,9 % w 2021 r. do 50,4 % w 2025 r.), co przybliży Polskę od osiągnięcia unijnego celu na 2030 r., mimo że jest on nadal poniżej średniej unijnej (60,4 % w 2025 r.). Polska musi również nadrobić zaległości w stosunku do średniej unijnej w zakresie równości płci pod względem zatrudnienia, w szczególności w odniesieniu do odsetka kobiet na stanowiskach kierowniczych wyższego szczebla (SDG 5). W 2025 r. kobiety zajmowały jedynie 23 % stanowisk kierowniczych wyższego szczebla, podczas gdy średnia dla UE wynosiła 33,6 %.

Polska wykazuje poprawę w zakresie SDG związanych ze *stabilnością makroekonomiczną* (SDG 8, 16 i 17). W przypadku SDG 8 (Wzrost gospodarczy i godna praca) nastąpiła poprawa, chociaż realny PKB na mieszkańca (wzrost z 14 310 EUR w 2019 r. do 17 170 EUR w 2025 r.) utrzymuje się na poziomie poniżej średniej unijnej (34 110 EUR w 2025 r.). Polska poczyniła znaczne postępy w zakresie udziału gospodarstw domowych z dostępem do szybkiego internetu (SDG 17) (wzrost z 60,3 % w 2019 r. do 83,8 % w 2024 r.), a jej wynik jest wyższy od średniej unijnej (82,5 % w 2024 r.).

Polska wciąż ma jednak do nadrobienia zaległości w porównaniu ze średnią unijną w odniesieniu do niektórych wskaźników dotyczących SDG 16 (wymiar sprawiedliwości i silne instytucje). Polska zwiększyła łączne

wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy z 72,3 EUR na mieszkańca w 2019 r. do 120,7 EUR na mieszkańca w 2024 r., ale nadal pozostaje w tyle w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 131,4 EUR. Pogorszyło się jednak postrzeganie niezależności systemu wymiaru sprawiedliwości – odsetek osób, które oceniają sądownictwo dość dobrze i bardzo dobrze, gwałtownie spada: z 39 % w 2019 r. do 24 % w 2025 r. (średnia dla UE wynosiła w 2025 r. 54 %). Wynik w zakresie wskaźnika postrzegania korupcji w Polsce pogorszył się z 58 w 2019 r. do 53 w 2025 r. (średnia dla UE: 62 w 2025 r.). Polski KPO przewiduje działania dotyczące niezależności systemu wymiaru sprawiedliwości.

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

Tendencje w zakresie rozwoju regionalnego

W ciągu ostatnich dwudziestu lat polskie regiony doświadczyły, choć w różnym tempie, szybkiego rozwoju gospodarczego, co zmniejszyło przepaść w stosunku do innych regionów UE. W latach 2004–2024 we wszystkich regionach Polski odnotowano poprawę PKB na mieszkańca (w PPS) w porównaniu ze średnią unijną. Region warszawski stoleczny był jedynym regionem powyżej wartości odniesienia UE w 2004 r., a PKB na mieszkańca wyniósł w nim 107 % średniej unijnej. W 2024 r. było to jedyny polski region, który przekroczył średnią unijną, osiągając 157 % średniego unijnego PKB na mieszkańca. W przypadku wszystkich pozostałych regionów kraju PKB na mieszkańca wahał się w 2024 r. od 55 % do 83 % średniej unijnej, przy czym dwa regiony przekroczyły 80 %. Te dwa regiony to województwo dolnośląskie i wielkopolskie (oba skorzystały z silnego wzrostu produkcji i usług zbywalnych, wysokich inwestycji zagranicznych i silnych ośrodków regionalnych). Pomimo stałego wzrostu w ciągu ostatnich dwudziestu lat ponad połowa polskich regionów nadal plasuje się wśród 20 % regionów UE o najniższym PKB na mieszkańca (PPS). Regiony wschodnie – województwa podlaskie, podkarpackie, lubelskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie – pozostają najbardziej opóźnione, chociaż wszystkie poczyniły postępy w ciągu ostatnich dwudziestu lat.

W latach 2004–2024 różnica między wschodnimi regionami Polski a resztą kraju utrzymywała się na wysokim poziomie. W tym okresie regiony wschodnie – z wyjątkiem województwa mazowieckiego – odnotowały najniższe poziomy PKB na mieszkańca (w PPS) wśród wszystkich regionów Polski, przy czym do 2024 r. ich względna pozycja nie uległa zmianie. Ich PKB na mieszkańca nie przekroczył 61,3 % średniej dla UE, co plasuje je wśród 20 % wszystkich regionów UE osiągających najniższe wyniki. Pod względem dynamiki wzrostu w latach 2014–2024 najwyższą średnią roczną stopę wzrostu

realnego PKB wśród regionów wschodnich odnotowano w województwie podkarpackim (3,5 %), a najniższą w województwie warmińsko-mazurskim (2,7 %). Dla porównania średnia roczna stopa wzrostu realnego PKB dla Polski w tym okresie wyniosła 3,7 %, przy czym najwyższe wskaźniki odnotowano w regionie warszawskim stolecznym (4,8 %) i w województwie pomorskim (4,3 %). Ogólnie rzecz biorąc, tendencje te wskazują, że korzyści ze wzrostu gospodarczego w Polsce pozostają nierównomiernie rozłożone.

Mapa A18.1: PKB na mieszkańca w porównaniu ze średnią dla UE



(1) Średni wskaźnik PKB na mieszkańca w standardzie siły nabywczej w latach 2021–2023 w porównaniu ze średnią dla UE.

Źródło: Obliczenia Komisji na podstawie danych Eurostatu z 16 lipca 2025 r.

Regiony w południowo-zachodniej części kraju i duże aglomeracje miejskie przewyższają resztę kraju pod względem wydajności. Regiony te korzystają z obecności sektorów gospodarki o wysokiej wartości dodanej, nowoczesnego przemysłu i integracji z globalnymi łańcuchami wartości, w związku z czym przewyższają pozostałe regiony pod względem wydajności. Regiony warszawski stoleczny, śląski i dolnośląski osiągnęły w 2023 r. odpowiednio 104,3 %, 67,6 % i 67,3 %



średniej wydajności UE. Regiony wschodnie charakteryzują się jednak węższymi, mniej zróżnicowanymi strukturami gospodarczymi i ograniczoną integracją z segmentami łańcuchów wartości o wysokiej wartości, w związku z czym nadal pozostają w tyle za średnią krajową. W 2023 r. żaden ze wschodnich regionów, z wyjątkiem województwa mazowieckiego, nie przekroczył 51,1% średniej dla UE pod względem wydajności pracy, przy czym najniższe wartości odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim i lubelskim (odpowiednio 45,9% i 46,5% średniej unijnej). Wyższe poziomy wydajności w regionach warszawskim stolecznym, dolnośląskim i wielkopolskim wynikają z połączenia nowoczesnego przemysłu, silnego napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) oraz wzrostu usług dla przedsiębiorstw. W województwie śląskim większą wydajność napędza kapitałochłonna działalność przemysłowa przechodząca restrukturyzację.

Tabela A18.1: **Główne tendencje w zakresie rozwoju, wyzwania i alokacja zasobów**

	Main development trends
<p>Less developed regions (population 20.8 million). Minimum allocation EUR 47.2 billion.</p>	<p>Most Polish regions qualify as less developed regions (with a GDP per head in PPS below 75% of the EU average) based on 2021-2023 data. Their structural weaknesses go beyond GDP and productivity indicators, reflecting also gaps in industrial restructuring capacity, innovation ecosystems and connectivity. The economies of these regions are often concentrated in lower value added sectors such as agriculture or basic manufacturing, which generate relatively limited productivity growth and smaller fiscal revenues. In parallel, the absence of strong metropolitan hubs in these regions reduces opportunities for innovation spillovers, advanced services and investment diffusion. In 2023, more than half of Poland's regions ranked among the 20% least developed within the EU. Data indicate that transport infrastructure in Poland's less developed regions is improving, unlocking regional development, improving mobility, and helping to attract investments and reduce the isolation of peripheral areas. Some regions are trying to diversify their economies, leveraging special economic zones. At the same time, these less developed regions face demographic pressures (outmigration from rural and small cities, ageing populations, and a shrinking labour force) that constrain the labour market, increase pressure on social services and the healthcare system, and weaken investment prospects.</p>
<p>Transition regions (population 12.8 million)</p>	<p>Wielkopolska, Dolnośląskie, Śląskie and Pomorskie have GDP per head (in PPS) between 75% and 100% of the EU average based on 2021-2023 data. These regions are gradually diversifying beyond dependency on a single industry, and are attracting more business services, light manufacturing, automotive supply chains (Śląskie) and ICT and digital services. Pomorskie, has a unique economic ecosystem compared with other regions, with a large share of GVA and employment in the 'blue economy' (i.e. a more dominant role for port activities, shipbuilding, coastal tourism, and marine living resources, including fisheries and processing). At the same time, Poland's coal-dependent regions are making an effort towards the energy and green transition, by planning the closure or phase-out of coal mines. Wielkopolska is focusing on an early exit from coal mining and the expansion of renewables. These structural shifts require large-scale reskilling and upskilling of the workforce.</p>
<p>More developed regions (population 3.3 million)</p>	<p>Poland's capital Warsaw (Warszawski stołeczny) is in a league of its own, having consistently exceeded the EU average for GDP per head (PPS) since Poland's accession to the EU, rising from 107% of the EU average in 2004 to 155% in 2023. It is characterised by high-value services, hosting the headquarters for major domestic and international firms and attracting the highest levels of FDI. A strong higher education base has driven the rapid growth of start-ups, innovation and technology. Warsaw's strong labour market and educational opportunities make it one of only two Polish regions – alongside Pomorskie – to record population growth, suggesting positive growth spillovers. At the same time Warszawski stołeczny is facing increasing pressure in its housing market.</p>
<p>Specific territories</p>	<p>Because they are eastern regions, Podlaskie, Warmińsko-mazurskie, Lubelskie and Podkarpackie were particularly affected by the Russian war of aggression against Ukraine, with lasting socio-economic consequences. These regions were already lagging behind before the war. Their main challenges include: (i) a weak labour market (with Poland's lowest employment rates in high-technology sectors and knowledge-intensive services); (ii) limited educational opportunities; (iii) a low level of competitiveness and innovation; and (iv) lower connectivity and accessibility. Moreover, these regions also have the highest outmigration rates in the country, compounding their existing demographic pressures. At the same time, regions bordering Ukraine (Podkarpackie or Lubelskie), could serve as hubs for post-war reconstruction efforts, attracting investment in logistics and supply chains. Pomorskie (adjacent to the Kaliningrad enclave) is also exposed to a higher level of threat, including hybrid threats in the Baltic Sea, and is impacted by increased freight and logistics costs in its ports.</p>
<p>National cohesion aspects</p>	<p>Poland's transport infrastructure needs are focused on modernisation, improving regional accessibility and decarbonisation. Important aspects of the transition include: (i) making zero- and low-emission public transport more competitive with road transport; and (ii) supporting the shift towards a more sustainable urban transport model, including through more digitalised urban transport systems. Parts of the TEN-T network, including the core network, remain incomplete, as do efficient traffic management systems. Further improvements are also needed on Poland's three freight corridors (North Sea-Baltic, Baltic-Adriatic and Amber) to support freight traffic. These challenges remain relevant for reducing territorial disparities, increasing competitiveness and supporting the green transition.</p> <p>Polish regions, which have scarce water resources compared with other EU regions, are also increasingly exposed to the impacts of climate change, especially droughts, water scarcity and floods. These trends point to persistent investment needs in water management, climate adaptation, disaster resilience and environmental infrastructure.</p>

Źródło: Komisja Europejska na podstawie danych Eurostatu; kategorie regionów opierają się na mapie A.18.1

Wyższa intensywność inwestycji w regionach metropolitalnych położonych zarówno w południowo-zachodniej części kraju, jak i w regionie stołecznym wynika również z: większej rentowności; obecności instytucji szkolnictwa wyższego; lepszej dostępności, w tym za pośrednictwem gęstej sieci kolejowej; oraz większego optymizmu co do przyszłego popytu i podaży pracy.

Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie pogłębiła wiele słabości strukturalnych wschodnich regionów przygranicznych Polski, z których większość już przed wojną była terytoriami najstabszymi pod względem gospodarczym. W szczególności na województwa lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie i podlaskie wpływają następujące czynniki: (i) wyludnianie się obszarów już słabo zaludnionych; (ii) niskie wskaźniki prowadzenia działalności gospodarczej; (iii) malejąca atrakcyjność lokalnych zasobów mieszkaniowych; (iv) rosnące obawy dotyczące bezpieczeństwa; oraz (v) niedostatecznie wykorzystany potencjał naturalny. Wyzwania te uwypukliły potrzebę realokacji środków w ramach obecnych programów na nowe priorytety strategiczne w polityce spójności w celu wzmocnienia regionalnej gotowości cywilnej, ochrony infrastruktury krytycznej i zwiększenia innowacji w zakresie technologii podwójnego zastosowania i obronności.

Kluczowe wyzwania dla konkurencyjności regionalnej

Badania i rozwój oraz innowacje są bardzo ograniczone we wschodnich i północno-zachodnich regionach Polski. Wiele regionów położonych we wschodniej i północno-zachodniej części kraju opiera się na rozdrobnionych interwencjach politycznych, co ogranicza ich wzrost wydajności. Te wschodnie i północno-zachodnie regiony charakteryzują się nieodpowiednią infrastrukturą, ograniczoną liczbą pracowników ICT w administracji lokalnej oraz

rozdrobnionym świadczeniem e-usług. Strategie inteligentnej specjalizacji ⁽³⁸⁵⁾ w tych regionach często nie są opracowywane z należytym uwzględnieniem specyfiki regionalnej lub mają zbyt szeroki zakres tematyczny, co skutkuje ograniczonymi efektami rozwojowymi ⁽³⁸⁶⁾. Łącznie czynniki te nie tylko zmniejszają konkurencyjność przedsiębiorstw, ale również możliwość pozostania mieszkańców w ich regionach pochodzenia („prawo do pozostania”). Z kolei regiony metropolitalne, takie jak region warszawski stołeczny oraz województwa pomorskie, dolnośląskie i małopolskie, przodują na tym obszarze, a warszawski stołeczny jest jedynym regionem, który w 2022 r. zbliżył się do średniej dla UE pod względem wskaźnika gotowości technologicznej (99,4 % średniej unijnej). Regiony te tworzą grupę, w której strategie inteligentnej specjalizacji są dobrze dostosowane do istniejących struktur gospodarczych, działalności gospodarczej, aktywów w zakresie badań i rozwoju oraz profili rynku pracy. W 2025 r. najwyższy odsetek przedsiębiorstw o wysokim lub bardzo wysokim wskaźniku wykorzystania technologii cyfrowych odnotowano w województwie mazowieckim (39 %), a następnie w województwach małopolskim i pomorskim. Z kolei najniższy odsetek odnotowano w województwach

⁽³⁸⁵⁾ Strategie inteligentnej specjalizacji to strategiczne, terytorialne ramy polityki innowacji i polityki przemysłowej, które pomagają państwom członkowskim i regionom w określeniu i wykorzystaniu ich wyjątkowej przewagi komparatywnej w celu sprostania wyzwaniom strukturalnym, wspierania transformacji gospodarczej i zwiększenia konkurencyjności.

⁽³⁸⁶⁾ Kogut-Jaworska, M., Ociepa-Kicińska, E. (2023). Do Regional Smart Specialization Strategies Affect Innovation in Enterprises? Sustainability [Czy regionalne strategie inteligentnej specjalizacji wpływają na innowacje w przedsiębiorstwach? Zrównoważoność]; Sabal M. (2023). *Regional Smart Specializations and Sustainability: The Challenges of the European Green Deal*. [Regionalne inteligentne specjalizacje i zrównoważony rozwój. Wyzwania związane z Europejskim Zielonym Ładem]. AGH w Krakowie. Barometr Regionalny; Wiatrak A. (2021). Regionalne Inteligentne Specjalizacje jako narzędzie rozwoju obszaru. Uniwersytet Warszawski. Zagadnienia Doradztwa Rolniczego.

świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim (odpowiednio 18,3 % i 20,3 %) ⁽³⁸⁷⁾.

Regionalne dysproporcje w zakresie innowacji dodatkowo pogłębia przestrzenna koncentracja bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Polski model wzrostu pozostaje silnie zakorzeniony w BIZ, a inwestycje koncentrują się w niewielkiej grupie regionów osiągających lepsze wyniki. Województwo dolnośląskie i region warszawski stoleczny przyciągają większość zaawansowanych technologicznie BIZ, przy czym sam region warszawski stoleczny odpowiada za około 40 % całkowitego napływu BIZ do Polski w latach 2010–2024. Poza tymi wiodącymi regionami województwa śląskie, wielkopolskie i pomorskie opracowały również ważne klastry produkcji zaawansowanych technologii, a także rozszerzyły usługi biznesowe oparte na wiedzy, stanowiące część globalnych łańcuchów wartości. Z kolei niektóre regiony w północnej Polsce wraz z niektórymi regionami wschodnimi, takimi jak województwo warmińsko-mazurskie i podlaskie, pozostają w mniejszym stopniu zintegrowane z globalnymi łańcuchami wartości i przyciągają inwestycje ukierunkowane na rodzaje działalności mniej zaawansowane technologicznie i w mniejszym stopniu wymagające specjalistycznej wiedzy, co ogranicza ich zdolność do modernizacji opartej na innowacjach ⁽³⁸⁸⁾.

⁽³⁸⁷⁾ Główny Urząd Statystyczny (2025). *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2025 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2025-r-%2C1%2C19.html>.

⁽³⁸⁸⁾ OECD. (2025). *Strengthening FDI and SME linkages in Poland [Wzmocnienie powiązań między BIZ a MŚP w Polsce]*. OECD Publishing, s. 23.

Wykres A18.1: Wydatki na badania i rozwój (GERD, 2023) na poziomie NUTS 2



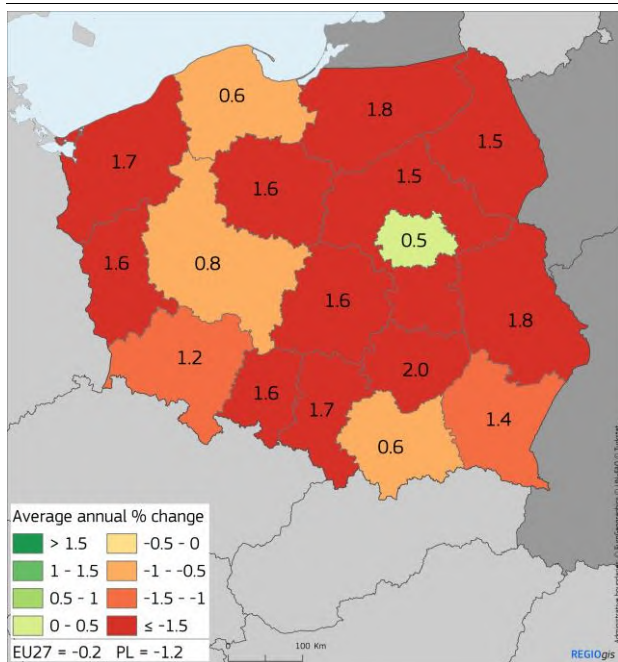
Źródło: Eurostat.

W zaleceniu krajowym dla Polski z 2025 r. podkreślono znaczenie skoncentrowania polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na innowacjach. Za pośrednictwem programów regionalnych regiony Polski wykorzystują fundusze spójności na potrzeby badań naukowych i innowacji poprzez bezpośrednie wsparcie dla przedsiębiorstw lub rozwój strategicznych ośrodków innowacji. Te ośrodki innowacji zapewniają usługi doradcze i zdolności analityczne, a także mogą pomóc przedsiębiorstwom typu start-up i doradzać im, jak rozwijać działalność na arenie międzynarodowej.

Liczba ludności maleje w wielu słabiej rozwiniętych regionach Polski. Tendencje demograficzne pogłębiają dysproporcje między niektórymi słabiej rozwiniętymi regionami Polski z jednej strony a głównymi regionami metropolitalnymi z drugiej strony; na przykład region warszawski stoleczny, Kraków, Gdańsk i Poznań nadal przyciągają

mieszkańców ze względu na silniejsze rynki pracy i możliwości edukacyjne. Jednocześnie regiony słabiej rozwinięte, które nie mają porównywalnych możliwości, borykają się z najwyższymi wskaźnikami odptywu ludności na szczeblu krajowym. W 2024 r. w regionie warszawskim stolecznym odnotowano wzrost liczby ludności netto o 5,3 mieszkańca na 1 000 mieszkańców, natomiast w województwach świętokrzyskim i lubelskim odnotowano znaczny spadek liczby ludności – odpowiednio o 9,4 i 7,2 mieszkańca na 1 000 mieszkańców. W rezultacie liczba ludności w wieku produkcyjnym stopniowo maleje na słabszych terytoriach peryferyjnych, takich jak województwo lubelskie lub warmińsko-mazurskie na wschodzie lub zachodniopomorskie i lubuskie na zachodzie, co jeszcze bardziej pogłębia różnice terytorialne. W perspektywie długoterminowej te tendencje demograficzne stanowią wyzwanie strukturalne dla potencjału wzrostu regionów słabiej rozwiniętych, ponieważ spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym ogranicza podaż pracy i zdolność produkcyjną.

Mapa A18.2: Średnia roczna zmiana w % liczby ludności w wieku produkcyjnym (20–64 l.) w Polsce (2015–2024) (NUTS 2)



Źródło: Eurostat.

Różnice w zakresie konkurencyjności regionalnej dodatkowo kształtuje niska dostępność transportowa na obszarach

peryferyjnych i w regionach położonych wzdłuż granic Polski. Jakość i zagęszczenie lokalnych sieci drogowych, a także dostępność transportu publicznego w znacznym stopniu różnią się w poszczególnych regionach. Przyczynia się to do wykluczenia transportowego w wielu gminach wiejskich i peryferyjnych ⁽³⁸⁹⁾ we wschodnich regionach przygranicznych i w niektórych regionach zachodnich. W regionach tych słabe standardy dróg lokalnych i brak modernizacji nadal osłabiają codzienny dostęp do rynków pracy, edukacji i usług, zwłaszcza w przypadku gmin wiejskich. Sieci kolejowe o dużym zagęszczeniu stanowią przewagę dla regionów uprzemysłowionych i rozwiniętych gospodarczo, w szczególności dla województwa śląskiego i dolnośląskiego oraz regionu warszawskiego stolecznego, przy czym 13 polskich regionów przekracza średnią unijną wynoszącą 49 km dróg kolejowych na 1 000 km². Natomiast większość regionów wschodnich (z wyjątkiem województw podkarpackiego i świętokrzyskiego) utrzymuje się poniżej średniej dla UE w tym względzie, przy czym województwo podlaskie osiąga zaledwie 38,5 km na 1 000 km². W 2025 r. 25,8 % ludności Polski mieszkało na obszarach, na których wskaźnik dostępności transportu publicznego wynosił poniżej 30 % średniej krajowej ⁽³⁹⁰⁾ (głównie we wschodnich regionach przygranicznych województw warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, podkarpackiego i lubelskiego oraz w województwach lubuskim i zachodniopomorskim na zachodzie).

Zmiana klimatu wpływa na regiony w różny sposób w zależności od ich położenia geograficznego i narażenia. W regionach południowych i górskich Polski głównymi zagrożeniami związanymi z klimatem są intensywne opady deszczu, gwałtowne

⁽³⁸⁹⁾ Taylor Economics (2025). Wpływ polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich.

⁽³⁹⁰⁾ Piotr Rosik i Patryk Duma, "Transport Poverty in Poland – A Spatial Approach to Public Transport Demand and Supply" [Ubóstwo transportowe w Polsce – podejście przestrzenne do podaży i popytu w zakresie transportu publicznego], *Geographia Polonica* 98, nr 3 (2025): 255–76.

powodzie i osuwiska ⁽³⁹¹⁾. W 2024 r. w południowej Polsce wystąpiły poważne powodzie, w wyniku których zniszczonych zostało ponad 10 000 budynków ⁽³⁹²⁾. Choć w ostatnich latach poczyniono znaczne inwestycje w celu wzmocnienia odporności w regionach podatnych na zagrożenia, powódzie w 2024 r. ujawniły ograniczoną skuteczność wdrożonych dotychczas środków. W szczególności powódzie w 2024 r. ujawniły ograniczoną skuteczność prac podjętych wcześniej w celu modernizacji systemów ochrony przeciwpowodziowej i zwiększenia zdolności retencji wody opartej na zasobach przyrody w regionach wysokiego ryzyka, takich jak województwa dolnośląskie, lubuskie, opolskie i śląskie ⁽³⁹³⁾. Jednocześnie w przybrzeżnych regionach Polski (województwa zachodniopomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie) zmiana klimatu i pogarszający się stan środowiska wód morskich i śródlądowych znacznie ograniczają wielkości połowów ryb i negatywnie wpływają na źródła utrzymania społeczności lokalnych ⁽³⁹⁴⁾.

Dostęp do opieki zdrowotnej jest utrudniony w wielu słabiej rozwiniętych regionach Polski. Stosunkowo duża liczba szpitali w regionach nie przekłada się na równy dostęp do opieki zdrowotnej. Infrastruktura opieki ambulatoryjnej i podstawowej opieki zdrowotnej, taka jak infrastruktura szpitalna, pozostaje gęsta w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych ⁽³⁹⁵⁾. Wiele gmin

wiejskich i peryferyjnych opiera się jednak na rozproszonych sieciach klinik, co często wiąże się z dużym obciążeniem pracą i trudnościami w zatrudnieniu specjalistów (zob. również załącznik 15). W 2024 r. największą liczbę konsultacji w opiece ambulatoryjnej w przeliczeniu na mieszkańca (w tym konsultacji z izb przyjęć w szpitalach) odnotowano w województwach mazowieckim i lubelskim, a najniższą w województwach lubuskim, opolskim, warmińsko-mazurskim i podkarpackim ⁽³⁹⁶⁾. Trudny dostęp do opieki zdrowotnej jest główną przeszkodą w przyciąganiu i zatrzymywaniu ludzi w regionach, które już teraz borykają się z poważnym wyzwaniem demograficznym. Brak personelu i niedofinansowanie opieki ambulatoryjnej przekładają się na nierówności terytorialne pod względem czasu oczekiwania, dostępu do specjalistów i jakości opieki w regionach.

Istnieje znaczna przepaść między obszarami miejskimi i wiejskimi w dostępie do edukacji, która jest bardziej powszechna w niektórych regionach. Edukacja w regionach Polski charakteryzuje się znacznymi nierównościami geograficznymi, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w dostępie do edukacji, jak i w wynikach kształcenia (zob. również załącznik 13). W 2023 r. w Polsce 27 % dzieci w wieku poniżej 15 lat mieszkało na obszarach wiejskich w odległości 15 minut pieszo od szkoły podstawowej, w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 34 %. Najniższe poziomy odnotowano w województwach łódzkim i mazowieckim. Regiony najbardziej zbliżone do średniej dla UE to województwo opolskie (34 %) i śląskie (33 %). Zgodnie z wynikami PISA z 2022 r. uczniowie na obszarach wiejskich w Polsce osiągają gorsze wyniki niż ich rówieśnicy w aglomeracjach miejskich we wszystkich trzech ocenianych dziedzinach (czytanie, matematyka i nauki przyrodnicze) ⁽³⁹⁷⁾. W 2025 r. krajowa luka między obszarami

⁽³⁹¹⁾ [Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy \(IMGW-PIB\). \(2025\). Klimat Polski 2024. IMGW-PIB.](#)

⁽³⁹²⁾ [Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. \(2025\). Raport z przeglądu i aktualizacji wstępnej oceny ryzyka powodziowego w 3 cyklu planistycznym. Załącznik nr 7: Powódź we wrześniu 2024, s.30.](#)

⁽³⁹³⁾ Wskazane regiony zostały dotknięte powodzią we wrześniu 2024 r. i kwalifikują się do wsparcia na podstawie rozporządzenia RESTORE (rozporządzenie (UE) 2024/3236 z dnia 19 grudnia 2024 r.).

⁽³⁹⁴⁾ Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF) – Roczne sprawozdanie gospodarcze za 2025 r. dotyczące floty rybackiej UE (STECF 25-03 i 25-07).

⁽³⁹⁵⁾ [Główny Urząd Statystyczny \(2025\). Zdrowie i ochrona zdrowia w 2024 r. Główny Urząd Statystyczny.](#)

⁽³⁹⁶⁾ [.Główny Urząd Statystyczny \(2025\). Zdrowie i ochrona zdrowia w 2024 r. Główny Urząd Statystyczny.](#)

⁽³⁹⁷⁾ Zgodnie z metodyką PISA w przypadku każdego badanego przedmiotu teoretycznie nie ma minimalnego ani maksymalnego wyniku PISA; wyniki są raczej skalowane tak, aby odpowiadały w przybliżeniu rozkładowi normalnemu, przy czym średnie dla państw OECD wynoszą

miejskimi i wiejskimi pod względem odsetka osób z wykształceniem wyższym wynosiła 32,1 p.p., czyli więcej niż średnia unijna wynosząca 22 p.p. W województwie kujawsko-pomorskim (32,3 %) i warmińsko-mazurskim (33,5 %) odsetek osób z wyższym wykształceniem nadal był najniższy w porównaniu ze wskaźnikiem krajowym wynoszącym 45,2 %. Natomiast w regionie warszawskim stołecznym (69,6 %) i województwie dolnośląskim (50,5 %) odsetek osób z wyższym wykształceniem był wyższy niż średnia krajowa. Odsetek osób posiadających wykształcenie wyższe jest powiązany z późniejszą działalnością związaną z zatrudnieniem o wyższej wydajności, co jest kluczowym czynnikiem trwałego długoterminowego wzrostu gospodarczego. Województwa lubuskie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie i opolskie mają ograniczone możliwości przyciągania inwestycji wymagających specjalistycznej wiedzy i zatrzymywania absolwentów uczelni wyższych⁽³⁹⁸⁾. Przekłada się to na ograniczoną zdolność do poprawy ich wydajności i perspektyw wzrostu w perspektywie długoterminowej.

Presja na rynek mieszkaniowy jest najsilniejsza w regionach o dynamicznych rynkach pracy. Jest ona szczególnie widoczna w dużych ośrodkach miejskich, takich jak Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań i Trójmiasto (Gdańsk, Gdynia i Sopot), gdzie gentryzacja, ale także spekulacje związane z turystyką, ograniczają przystępność cenową. Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne lub tymczasowe jest szczególnie wysokie na obszarach miejskich województwa śląskiego, dolnośląskiego i mazowieckiego⁽³⁹⁹⁾. Tymczasem na wielu obszarach wiejskich występuje wyludnienie i niedostateczne wykorzystanie zasobów mieszkaniowych.

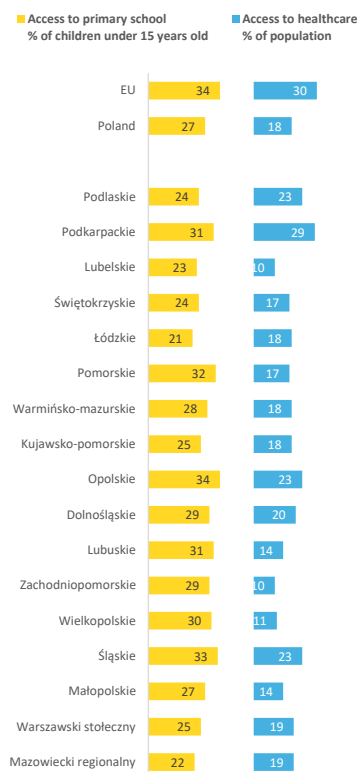
około 500 punktów, a odchylenia standardowe około 100 punktów.

⁽³⁹⁸⁾ [Główny Urząd Statystyczny \(2023\). Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna w świetle wyników NSP 2021. Główny Urząd Statystyczny.](#)

⁽³⁹⁹⁾ [Główny Urząd Statystyczny. \(2025\). Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2024 r. Główny Urząd Statystyczny.](#)

Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi różni się w zależności od regionu. W 2025 r. najwyższe wskaźniki przeciążenia, przekraczające 5 %, odnotowano w województwach kujawsko-pomorskim, łódzkim, dolnośląskim, pomorskim i regionie warszawskim stołecznym, natomiast w regionach słabiej rozwiniętych, w tym podlaskim, podkarpackim, lubuskim i świętokrzyskim, wskaźniki te były znacznie niższe i nie przekraczały 2,6 %. Obecne programy mieszkaniowe jak dotąd w niewystarczającym stopniu uwzględniały potrzeby gospodarstw domowych o niższych dochodach i znajdujących się w trudnej sytuacji (zob. również załącznik 16). Jakość mieszkań i charakterystyka energetyczna mieszkań socjalnych stanowią wyzwanie, zwłaszcza w regionach wyludniających się. W regionach rozwijających się i na obszarach metropolitalnych głównym priorytetem jest zwiększenie podaży stabilnych, przystępnych cenowo mieszkań na wynajem w miejscach dobrze połączonych z rynkami pracy i usługami.

Wykres A18.2: **Odsetek dzieci uczęszczających do szkoły podstawowej znajdującej się w odległości 15 minut pieszo oraz odsetek ludności mieszkającej w odległości pozwalającej na dotarcie do szpitala samochodem w ciągu 10 minut na obszarach wiejskich (NUTS 2), 2023**



Źródło: Eurostat.

Efektywność energetyczna gospodarstw domowych stanowi kluczowe wyzwanie w niektórych regionach. Wiele budynków mieszkalnych w Polsce charakteryzuje się niską efektywnością energetyczną i opiera się na wysokoemisyjnych systemach grzewczych zamiast na wysokowydajnej izolacji (zob. również załącznik 9). Dotyczy to w szczególności krajowych regionów przemysłowych i poprzemysłowych oraz kurczących się miast i obszarów wiejskich. Budynki wielorodzinne prefabrykowane i starsze domy jednorodzinne są często najmniej energooszczędne. Najwyższy odsetek gospodarstw domowych, które nie są w stanie odpowiednio ogrzać swoich domów, występuje w województwach lubuskim, świętokrzyskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim, gdzie wskaźnik ten przekracza 5%. Natomiast w województwach mazowieckim, małopolskim i podlaskim odsetek ten oscyluje wokół 2%. Niska

efektywność energetyczna i przestarzałe systemy ogrzewania generują wysokie koszty operacyjne ⁽⁴⁰⁰⁾.

⁽⁴⁰⁰⁾ [Projekt Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. z perspektywą do 2040 r. – wersja opracowana przez ME do zatwierdzenia rządowego – Ministerstwo Energii – Portal Gov.pl.](#)

Tabela A18.2: Kluczowe wskaźniki regionalne dla Polski (poziom NUTS 2)

	GDP per head (PPS, index)	Population growth	Net migration	Real GDP growth	Productivity: GDP (PPS) per hour worked (index)	Change in working age population (20-64)	Energy poverty	R&D expenditure	R&D expenditure in business enterprise sector (BERD)
	EU27=100	Average annual change per 1000 residents	Average annual change per 1000 residents	Average annual % change	EU27=100	Average annual % change	% of total population	% of GDP	% of GDP
	2024	2015-2024	2015-2024	2014-2024	2023	2016-2025	2025	2023	2023
EU	100	1.8	3.5	1.6	100	-2.6	9.2	2.26	1.5
Poland	78	-4	-1.8	3.7	64	-13.1	3.4	1.56	1
Małopolskie	70	-0.2	-0.1	4.1	58	-6.9	2.5	2.73	1.72
Śląskie	79	-7.9	-4	2.9	68	-18.5	2.9	1	0.69
Wielkopolskie	82	-0.4	0	3.8	63	-8.6	3.7	1.14	0.49
Zachodniopomorskie	64	-7.2	-3.7	3	53	-18.5	3.1	0.76	0.37
Lubuskie	63	-6.5	-3.6	2.8	53	-17.4	5.1	0.45	
Dolnośląskie	83	-2.5	0.7	3.5	67	-12.3	4.2	1.66	1.04
Opolskie	63	-7.8	-4	2.8	55	-17.5	2.5	0.78	0.51
Kujawsko-pomorskie	63	-7.3	-4.5	3.1	52	-17.2	4.8	0.85	0.49
Warmińsko-mazurskie	56	-9.8	-7.1	2.7	46	-20.8	3	0.96	
Pomorskie	75	1.1	1.1	4.3	60	-6.6	2.2	2.32	1.66
Łódzkie	74	-7.4	-2.4	3.3	62	-17.4	4.3	0.98	0.47
Świętokrzyskie	60	-11.5	-6.4	3	50	-23	5.3	0.64	0.43
Lubelskie	55	-10.2	-6.8	2.9	47	-20.3	4.1	1.4	0.55
Podkarpackie	57	-6.8	-5.6	3.5	51	-16.3	5.1	1.19	0.97
Podlaskie	61	-7.9	-5.3	3.4	47	-17.6	3.8	0.92	0.38
Warszawski stołeczny	157	10.8	10.8	4.8	104	6.6	1.8	2.79	2.02
Mazowiecki regionalny	71	-7.3	-4.8	3.8	65	-16.9	2.8	0.28	0.23

(1) Ciemnozielony – wskaźnik wynosi 120 % lub więcej średniej dla UE.

Jasnozielony – wskaźnik wynosi 100 % lub więcej, ale mniej niż 120 % średniej dla UE.

Żółty – wskaźnik wynosi 90 % lub więcej, ale mniej niż 100 % średniej dla UE.

Jasnoczerwony – wskaźnik wynosi 75 % lub więcej, ale mniej niż 90 % średniej dla UE.

Ciemnoczerwony – wskaźnik wynosi poniżej 75 % średniej dla UE.

Ta skala kolorystyczna ma zastosowanie do wskaźników „pozytywnych”, w przypadku których wyższe wartości są korzystne.

W przypadku wskaźników „negatywnych” (gdym wyższe wartości są niekorzystne) kolory są odwrócone.

Źródło: Eurostat i JRC.

Transformacja energetyczna i przemysłowa, w szczególności stopniowe wycofywanie węgla, stanowi poważne wyzwanie dla wielu polskich regionów, które nadal są w dużym stopniu uzależnione od węgla i przemysłu ciężkiego. Pięć z tych regionów (woj. dolnośląskie, małopolskie, wielkopolskie, śląskie i łódzkie) otrzymują wsparcie z Funduszu UE na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Polska odpowiada za prawie 97 % wydobycia węgla kamiennego w UE, a około 80 % krajowych zasobów koncentruje się w województwach śląskim i małopolskim. Chociaż przemysł wydobywczy pozostaje bardzo ważny dla sytuacji demograficznej i gospodarczej tych regionów, jego rentowność cały czas spada. Województwo śląskie jest najbardziej narażonym regionem.

Wydobywanie węgla kamiennego, energetyka węglowa, przemysł stalowy i powiązana działalność nadal leżą u podstaw lokalnych rynków pracy i finansów gminnych województwa śląskiego, natomiast starsze obiekty przemysłowe i gęste struktury miejskie zwiększają zagrożenia społeczne i środowiskowe. Transformacja przemysłowa województwa śląskiego ma również wpływ na: sąsiedni region Małopolski Zachodniej (miejsce zamieszkania wielu górników, którzy pracują w kopalniach na Śląsku); oraz MŚP w łańcuchach dostaw zależnych od kopalń węgla na Śląsku. Skutki społeczno-gospodarcze zbliżającego się zaprzestania wydobycia węgla brunatnego i działalności związanej ze spalaniem będą znaczące dla społeczności lokalnych w małych miastach

takich jak Konin w Wielkopolsce, gdzie lokalna gospodarka i rynki pracy są w dużym stopniu uzależnione od tej działalności związanej z paliwami kopalnymi. Chociaż zapewnienie sprawiedliwej transformacji (zwłaszcza w zakresie przekwalifikowania starszych grup siły roboczej) będzie trudne, równoczesne odchodzenie od wydobycia węgla stanowi szansę na regionalne innowacje i wzrost gospodarczy. Technologie i umiejętności górnicze można przekształcić w specjalistyczne usługi inżynierskie i techniczne, takie jak podziemne prace inżynierskie lub rekultywacja gruntów, co umożliwi regionom utrzymanie konkurencyjności, z wykorzystaniem wniosków wyciągniętych z realizowanego obecnie instrumentu, jakim jest Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji ⁽⁴⁰¹⁾.

Transformacja energetyczna Polski wywiera coraz większą presję na sieć energetyczną kraju, co ma wyraźne konsekwencje regionalne. Wraz ze wzrostem udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej w kraju, regiony północne, takie jak województwo pomorskie i zachodniopomorskie, zyskują na znaczeniu dzięki korzystnym warunkom dla morskich i lądowych elektrowni wiatrowych, dużych systemów fotowoltaicznych oraz planowanych elektrowni jądrowych. Niektóre regiony, takie jak województwo łódzkie i opolskie, charakteryzują się wysokim poziomem samowystarczalności energetycznej, ale opierają się głównie na dużych elektrowniach zasilanych paliwami kopalnymi o bardzo niskim udziale odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej. Z kolei kilka regionów na północy i północnym zachodzie, w tym województwo pomorskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie, warmińsko-mazurskie i podlaskie, ma rekordowo wysoki – lub szybko rosnący – udział energii ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej, ale ich ogólna moc wytwórcza i lokalna przepustowość sieci

często pozostają niewystarczające, aby w pełni wykorzystać ten potencjał. Wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym Polski nie przekłada się jednak automatycznie na regionalną autonomię energetyczną, bezpieczeństwo ani wzrost konkurencyjności. Istniejąca infrastruktura sieci przesyłowej, historycznie zorientowana na regiony górnicze w południowej części kraju, w tym Śląsk i Małopolskę, będzie stopniowo coraz mniej zdolna do zaspokojenia zmieniających się potrzeb systemu. Zmiany te stwarzają potrzebę znacznego wzmocnienia sieci oraz zapewnienia silniejszych ram planowania i koordynacji inwestycji w sieci dystrybucyjne. Pomoże to w zrównoważonej pod względem terytorialnym integracji energii ze źródeł odnawialnych i elektryfikacji, ponieważ transformacja energetyczna stanie się warunkiem konkurencyjności gospodarek regionalnych. Niezawodny dostęp do niskoemisyjnej energii elektrycznej po konkurencyjnych cenach w regionach przemysłowych sprawiłby, że stałyby się one bardziej atrakcyjnymi miejscami do inwestowania. Potencjał tych mniej uprzemysłowionych obszarów do stania się producentami zielonej energii można by również zwiększyć poprzez ukierunkowane wzmocnienie sieci i wprowadzenie planowania inwestycji w sieć, zapewniając dostosowanie operatorów systemów dystrybucyjnych z jednej strony do planów rozwoju przestrzennego, magazynowania i rozwiązań w zakresie inteligentnych sieci z drugiej strony (zob. również załącznik 9) ⁽⁴⁰²⁾.

Zgodnie z europejskim wskaźnikiem jakości rządzenia ⁽⁴⁰³⁾ w 2024 r. jakość sprawowania rządów w Polsce utrzymywała się poniżej średniej dla UE, przy czym najgorsze wyniki osiągnęły województwa dolnośląskie, świętokrzyskie, podkarpackie i region warszawski stołeczny. Problemy związane ze

⁽⁴⁰¹⁾ Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji dla Śląska, decyzja Komisji z dnia 4 marca 2026 r. [C\(2026\)1524](#), Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji dla wschodniej Wielkopolski, decyzja Komisji z dnia 4 marca 2026 r. [C\(2026\)1596](#).

⁽⁴⁰²⁾ [Projekt Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. z perspektywą do 2040 r. – wersja opracowana przez ME do zatwierdzenia rządowego – Ministerstwo Energii – Portal Gov.pl.](#)

⁽⁴⁰³⁾ [Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Europejski wskaźnik jakości rządzenia, dostęp w dniu 17 grudnia 2025 r.](#)

sprawowaniem rządów w Polsce są nierównomiernie rozłożone, zazwyczaj najtrudniejsze do przewyciężenia na obszarach peryferyjnych, coraz mniej zaludnionych, wiejskich i przygranicznych; z kolei duże obszary metropolitalne stoją w obliczu innych wyzwań związanych z koordynacją. Funkcjonowanie wielu organów regionalnych we wschodnich regionach przygranicznych (oraz wielu organów na obszarach peryferyjnych i obszarach o malejącej liczbie ludności) jest utrudnione ze względu na ograniczone zdolności administracyjne, rozdrobnioną koordynację oraz niestabilną i ograniczoną zdolność finansowania. Problemy te zmuszają władze na tych obszarach do skupienia się na formalnej zgodności, aniżeli na skutecznym świadczeniu usług. Na obszarach wiejskich i przygranicznych złożone procedury i słabe ramy planowania, w połączeniu z dużą zależnością od uznaniowego finansowania, podważają zaufanie instytucjonalne i zdolność do prowadzenia działań strategicznych. Jednocześnie obszary metropolitalne mają zazwyczaj większe zdolności administracyjne, ale stoją w obliczu innych wyzwań, takich jak koordynacja i zarządzanie w wielu obszarach funkcjonalnych i z udziałem wielu instytucji.

System finansowania jednostek lokalnych w Polsce jest nadal zależny od centralnego procesu decyzyjnego za sprawą zasad udziału samorządów w podatkach współdzielonych. Przeprowadzona przez Polskę w 2024 r. reforma dochodów jednostek samorządu terytorialnego ma na celu zmianę sposobu dystrybucji zasobów oraz poprawę przewidywalności wkładu własnego i planowania wieloletniego. Migracja osób młodych i malejąca liczba ludności w wieku produkcyjnym osłabiają bazę podatkową obszarów wiejskich i peryferyjnych, co wpływa na świadczenie usług publicznych ⁽⁴⁰⁴⁾.

⁽⁴⁰⁴⁾ Strategia Rozwoju Polski do 2035 r. – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Portal Gov.pl.



W tym załączniku dotyczącym transportu przedstawiono aktualną sytuację i wyzwania, przed którymi stoi Polska w związku z wdrażaniem transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T), europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) oraz w związku z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

Przez Polskę przebiegają trzy europejskie korytarze transportowe (Morze Północne – Morze Bałtyckie, Morze Bałtyckie – Morze Adriatyckie i Morze Bałtyckie – Morze Czarne – Morze Egejskie). Sieć TEN-T w Polsce obejmuje 10 259 km linii kolejowych (z czego 4 894 km znajduje się w sieci bazowej) i 8 079 km dróg (z czego 3 702 km znajduje się w sieci bazowej), natomiast śródlądowe drogi wodne TEN-T obejmują zaledwie 54 km. Ponadto Polska posiada 13 portów lotniczych (w tym dziewięć portów lotniczych sieci bazowej), pięć portów (w tym cztery porty sieci bazowej) i 30 węzłów miejskich w sieci TEN-T⁽⁴⁰⁵⁾.

Polska poczyniła znaczne postępy w modernizacji infrastruktury kolejowej w celu zapewnienia zgodności sieci z parametrami TEN-T i poprawy konkurencyjności transportu kolejowego. Niemniej jednak nadal istnieją pewne wąskie gardła i brakujące połączenia.

Sieć bazowa i rozszerzona sieć bazowa nie zostały jeszcze ukończone w drodze modernizacji, rozbudowy i rewitalizacji linii kolejowych i bocznic w celu spełnienia parametrów TEN-T. Inne kwestie wymagające poprawy to zwiększenie przepustowości niektórych odcinków (zwłaszcza tych łączących porty morskie i obszary miejskie), wyeliminowanie przejazdów kolejowo-drogowych, stopniową realizację programu kolei dużych prędkości oraz wdrożenie ERTMS.

Trwająca budowa pierwszej linii dużych prędkości łączącej Warszawę, Łódź i Poznań/Wrocław o prędkości powyżej 300

km/h oraz odcinki transgraniczne Poznań-Berlin i Warszawa-Wilno mają zasadnicze znaczenie dla korytarza Morze Północne-Bałtyk łączącego państwa bałtyckie z Europą Środkową za pośrednictwem Rail Baltica (Kolej Bałtycka). Ważne jest wzmocnienie łączności z krajami sąsiadującymi w celu stworzenia równych warunków działania dla przedsiębiorstw kolejowych prowadzących działalność transgraniczną.

Linie kolejowe prowadzące do głównych portów morskich, w szczególności do Gdyni, Gdańska i Szczecina-Świnoujście, nie zostały jeszcze zmodernizowane zgodnie z wymogami TEN-T. Ponadto odporność kolei na obszarze przygranicznym z Czechami wymaga poprawy na odcinku Kędzierzyn Koźle-Chatupki, ponieważ linia ta nie spełnia parametrów TEN-T i nie jest dostosowana do obecnego i przewidywanego natężenia ruchu. Należy usunąć dalsze krytyczne wąskie gardła, aby poprawić połączenia kolejowe i zapewnić parametry podwójnego zastosowania wzdłuż wschodniej flanki UE i NATO, w szczególności na odcinkach Rzeszów-Lublin-Białystok. Potrzebne są również znaczne inwestycje w rozbudowę krajowej sieci kolejowej na potrzeby mobilności wojskowej, w szczególności w mniejsze modernizacje w celu przyjęcia pociągów o długości 740 m i większym nacisku osi.

Wdrożenie ERTMS ma zasadnicze znaczenie dla cyfryzacji kolei oraz modernizacji i harmonizacji operacji kolejowych w całej Europie. ERTMS zapewnia bezpieczeństwo sieci kolejowych poprzez zapewnienie jednolitego systemu sygnalizacji, który znacznie zmniejsza ryzyko wypadków. System ten zapewnia również interoperacyjność między krajowymi systemami kolejowymi, usprawniając transgraniczny ruch pociągów. Ponadto ERTMS zwiększa przepustowość sieci i efektywność operacyjną, co przekłada się na zwiększenie konkurencyjności sektora kolejowego.

⁽⁴⁰⁵⁾ System informacji TENtec zgodnie z rozporządzeniem 2024/1679.

Aby osiągnąć cel planu krajowego dotyczący wdrożenia ERTMS do 2035 r. ⁽⁴⁰⁶⁾, Polska zamierza wdrożyć ERTMS na dodatkowej długości 4 552 km, której szacunkowy koszt wynosi co najmniej 1,1 mld EUR. Jak dotąd brakuje planu likwidacji dotychczasowego systemu sygnalizacji.

Na terminową realizację dużych projektów infrastrukturalnych wpływają złożone i długotrwałe procedury nabywania gruntów i wydawania pozwoleń. Przegląd i usprawnienie tych procedur mogłyby przyspieszyć realizację projektów. Polska posiada ramy strategiczne TEN-T, jednak pochodzą one z 2019 r. i nie zostały zaktualizowane. Ponadto konieczne są stabilne długoterminowe ramy finansowania, aby zapewnić sprawne uruchomienie kolei dużych prędkości w Polsce. Ponadto harmonizacja przepisów technicznych i operacyjnych z ograniczeniem do minimum przepisów krajowych zgodnie z dyrektywami UE w sprawie interoperacyjności i bezpieczeństwa kolei ma nadal kluczowe znaczenie dla zapewnienia płynnego transgranicznego transportu kolejowego.

⁽⁴⁰⁶⁾ Na podstawie ERTMS – Trzeci plan prac koordynatora europejskiego Matthiasa Ruete.

Mapa A19.1: Transgraniczne i krajowe odcinki priorytetowe TEN-T w Polsce.

TEN-T Cross-Border & National Priority Sections - Country Sheet

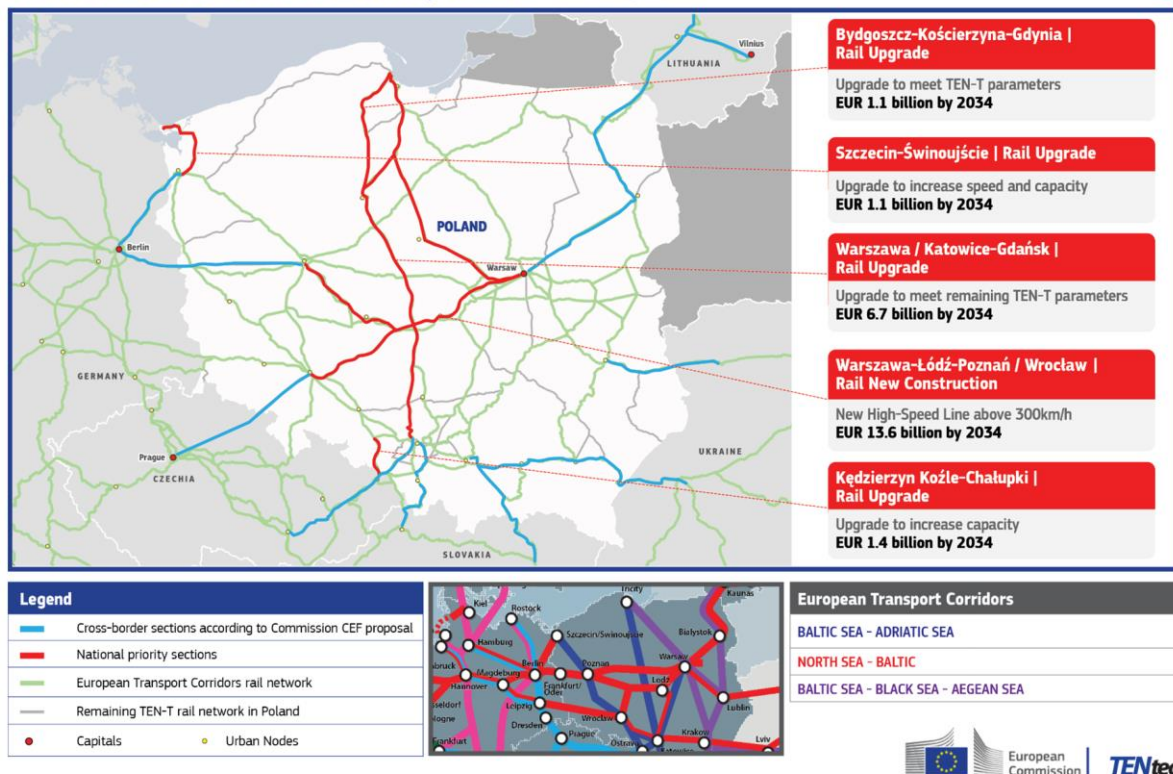


Tabela A19.1: Wdrożenie ERTMS w Polsce.

ERTMS in Poland				
TEN-T rail network	ERTMS (trackside) in operation			Min. estimated cost of additional deployment until 2035
	year	length	% of total TEN-T	
10261 km	end 2024	737 km	7 %	EUR 1.1 billion
	by 2035	5 289 km	52 %	

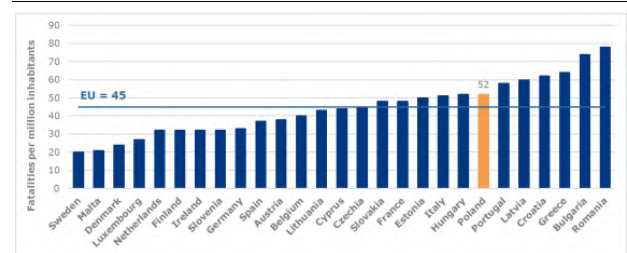
Źródło: Na podstawie ERTMS – Trzeci plan prac koordynatora europejskiego Matthiasa Ruete.

Wypadki drogowe stanowią ogromne obciążenie społeczne, gospodarcze i zdrowotne dla gospodarki UE. Zewnętrzne koszty społeczno-gospodarcze śmiertelnych, poważnych i lekkich obrażeń utrzymują się na wysokim poziomie pomimo postępów poczynionych w zmniejszaniu częstotliwości i dotkliwości wypadków. Zamiast tego zasoby te można by przeznaczyć na innowacje, edukację, opiekę zdrowotną oraz inne kluczowe inwestycje publiczne ⁽⁴⁰⁷⁾.

W 2024 r. Polska odnotowała 52 ofiary śmiertelne na milion mieszkańców, co oznacza wskaźnik wyższy niż średnia dla UE (45). Z danych wynika, że w latach 2019–2024 odnotowano spadek liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych o 35 %. Liczba osób odnoszących poważne obrażenia spadła o 27 %. Liczba ofiar śmiertelnych i osób odnoszących poważne obrażenia w wypadkach drogowych zmniejszyła się również we wszystkich grupach badanych w tym okresie. Jeżeli chodzi o kategorie ofiar śmiertelnych w Polsce, w porównaniu ze średnią dla UE odnotowano wysoki odsetek pieszych i ofiar śmiertelnych na obszarach miejskich. Dochodziło również do znacznej liczby wypadków, które były wyjątkowo poważne, co stanowi konsekwencje nadmiernej prędkości jazdy.

Wdrażanie działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego przebiega sprawnie i nie odnotowano żadnych konkretnych luk. Wszystkie środki przewidziane w obecnej strategii są realizowane zgodnie z planem, co znajduje również odzwierciedlenie w postępach poczynionych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (spadek liczby ofiar śmiertelnych i osób odnoszących poważne obrażenia). Polska jest na dobrej drodze do osiągnięcia obu celów na 2030 r. ⁽⁴⁰⁸⁾

Wykres A19.1: Ofiary śmiertelne wypadków drogowych w Polsce na milion mieszkańców w 2024 r.



Źródło: Sprawozdanie w połowie okresu realizacji – Polska, SWD(2026) 53 final.

Na poniższej mapie przedstawiono drogi, na których bezpieczeństwo infrastruktury jest słabe, a zatem na których konieczne jest podjęcie pilnych działań.

Mapa A19.2: Mapa bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce



Źródło: System informacyjny TENtec i biblioteka map TEN-T – Komisja Europejska

⁽⁴⁰⁷⁾ [Sprawozdanie na temat wdrożenia unijnych ram polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego w połowie okresu realizacji, COM\(2026\) 77 final.](#)

⁽⁴⁰⁸⁾ [Więcej informacji w sprawozdaniu na temat wdrożenia unijnych ram polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego w połowie okresu realizacji – Polska, SWD\(2026\) 53 final.](#)

