

Bruksela, 4 czerwca 2026 r.
(OR. en)

10138/26

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

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.: COM(2026) 221 final

Dotyczy: Zalecenie
ZALECENIE RADY
w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski

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

Zał.: COM(2026) 221 final



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

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

{SWD(2026) 221 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 3 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Rozporządzenie (UE) 2024/1263 określa cele ram zarządzania gospodarczego, jakimi są wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom budżetowym. Rozporządzenie stanowi, że Rada i Komisja prowadzą wielostronny nadzór w kontekście europejskiego semestru zgodnie z celami i wymogami określonymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Europejski semestr obejmuje, w szczególności, formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów i nadzór nad ich wdrażaniem.
- (2) 16 lipca 2025 r. Komisja przyjęła swój wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Rybołówstwa i Polityki Morskiej, Dobrobytu i Bezpieczeństwa na lata 2028–2034 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2023/955 i rozporządzenie (UE, Euratom) 2024/2509 ⁽²⁾.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>).

² Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz na rzecz Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej, Dobrobytu i Bezpieczeństwa na lata 2028–2034 oraz

Wniosek ten ma na celu zwiększenie skuteczności finansowania unijnego poprzez ograniczenie rozdrobnienia architektury finansowej, a także wspieranie państw członkowskich w koordynacji ich polityki gospodarczej zgodnie z art. 175 TFUE.

- (3) W dniu 25 listopada 2025 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2026 r., w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w Unii Europejskiej oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu 2026, w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ w dniu 21 kwietnia 2026 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu i zalecenie w sprawie kapitału ludzkiego – 9 marca 2026 r.
- (4) 29 stycznia 2025 r. Komisja opublikowała „Kompas konkurencyjności” – strategiczne ramy mające na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności Unii w ciągu najbliższych pięciu lat. Wskazano w nim trzy wymogi transformacyjne, tzn. innowacje, dekarbonizację i konkurencyjność, które – wraz z bezpieczeństwem – stanowią filary zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Europejski semestr jest skoordynowany z Kompasem konkurencyjności, co zapewnia spójność polityk gospodarczych państw członkowskich UE ze strategicznymi celami Komisji oraz jednolite podejście do zarządzania gospodarczego, wspierając tym samym zrównoważony wzrost, innowacje i odporność w całej Unii.
- (5) W 2026 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega równoległe z ostatnim etapem wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) ⁽⁴⁾. Plany odbudowy i zwiększania odporności (RRP), wraz z finansowaniem w ramach polityki spójności, miały zasadnicze znaczenie dla realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ wymogiem w tych planach było skuteczne sprostanie wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich cyklach, a w programach finansowanych w ramach europejskiej polityki spójności wymagano uwzględnienia zaleceń dla poszczególnych krajów. W związku ze zbliżającym się zakończeniem funkcjonowania RRF niezwykle ważne jest utrzymanie reform i inwestycji wspieranych i realizowanych w ramach RRF, w szczególności tych, które przyczyniają się do sprostania wyzwaniom wskazanym w zaleceniach dla poszczególnych krajów.
- (6) W dniu 3 czerwca 2026 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2026 r. dotyczące Polski. Oceniła w nim postępy Polski we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju oraz podsumowała realizację RRP przez Polskę. Na podstawie tej analizy

zmieniającego rozporządzenie (UE) 2023/955 i rozporządzenie (UE, Euratom) 2024/2509 – COM(2025) 565 final. Proponowane rozporządzenie jest obecnie przedmiotem negocjacji ze współprawodawcami.

³ Dz.U. C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj>.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>).

w sprawozdaniu krajowym wskazano najpilniejsze wyzwania, przed którymi stoi Polska. Oceniono w nim również postępy Polski we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

- (7) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada, na podstawie oceny i zalecenia Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Polski⁽⁵⁾. Plan ten obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat. Rada zaleciła następujące maksymalne stopy wzrostu wydatków netto: 6,3 % w 2025 r., 4,4 % w 2026 r., 4,0 % w 2027 r. oraz 3,5 % w 2028 r., co odpowiada maksymalnym skumulowanym stopom wzrostu obliczonym przez odniesienie do roku bazowego 2023, wynoszącym: 19,6 % w 2025 r., 24,9 % w 2026 r., 29,9 % w 2027 r. oraz 34,4 % w 2028 r. W latach 2025–2028 te maksymalne stopy wzrostu wydatków netto są spójne ze ścieżką korygującą, jak zaleciła w dniu 21 stycznia 2025 r. Rada na mocy art. 126 ust. 7 TFUE, w celu likwidacji nadmiernego deficytu⁽⁶⁾. Na podstawie dokonanej przez Komisję oceny skutecznych działań z dnia 3 czerwca 2026 r.⁽⁷⁾ procedura nadmiernego deficytu wobec Polski zostaje zawieszona.
- (8) Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje stanowią dla Unii Europejskiej wyzwanie egzystencjalne. Komisja zwróciła się do państw członkowskich, aby wystąpiły o uruchomienie w skoordynowany sposób krajowej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu w celu wsparcia działań UE na rzecz szybkiego i znacznego zwiększenia wydatków na obronę⁽⁸⁾, a Rada Europejska pozytywnie odniosła się do tej propozycji w dniu 6 marca 2025 r. Na wniosek Polski, Rada w dniu 8 lipca 2025 r., na zalecenie Komisji, przyjęła zalecenie zezwalające Polsce na odchylenie od zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto⁽⁹⁾. Okres, w którym uruchomiona zostaje krajowa klauzula wyjścia (2025–2028), umożliwi Polsce zmianę priorytetów wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych lub zwiększenie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, tak aby trwale wyższe wydatki na obronę nie zagrażały stabilności finansów publicznych w perspektywie średniookresowej.

⁵ Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Polski (Dz.U. C, C/2025/642, 10.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/642/oj>).

⁶ Zalecenie Rady mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Polsce, przyjęte w dniu 21 stycznia 2025 r. Wszystkie dokumenty związane z procedurą nadmiernego deficytu dotyczącą Polski dostępne są pod adresem: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview/Poland_en.

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, „Europejski semestr 2026 – pakiet wiosenny”, COM(2026)200 final.

⁸ Komunikat Komisji, „Uwzględnianie wyższych wydatków na obronność zgodnie z paktem stabilności i wzrostu”, Bruksela, 19 marca 2025 r., C(2025) 2000 final.

⁹ Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2025 r. zezwalające Polsce na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na mocy rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia) (Dz.U. C, C/2025/3971, 20.8.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/3971/oj>).

- (9) W dniu 30 kwietnia 2026 r. Polska przedłożyła swoje roczne sprawozdanie z postępów za 2026 r. ⁽¹⁰⁾ zawierające informacje na temat przestrzegania zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto oraz stanu realizacji reform i inwestycji ukierunkowanych na główne wyzwania zidentyfikowane w zaleceniach krajowych w ramach europejskiego semestru. Roczne sprawozdanie z postępów odzwierciedla również półroczną sprawozdawczość Polski z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241. Sprawozdanie z działań podjętych w ramach procedury nadmiernego deficytu zostało włączone do rocznego sprawozdania z postępów.
- (10) Wzrost realnego PKB w 2025 r. wyniósł 3,6 %, a inflacja HICP – 3,3 %. Według prognozy Komisji z wiosny 2026 r. realny PKB wzrośnie o 3,5 % w 2026 r. i o 2,8 % w 2027 r., a inflacja HICP wyniesie 3,6 % w 2026 r. i 2,9 % w 2027 r.
- (11) Według danych Eurostatu ⁽¹¹⁾ deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Polski wzrósł z 6,4 % PKB w 2024 r. do 7,3 % PKB w 2025 r. Wzrost deficytu w 2025 r. wynika głównie z wyższych wydatków na dostawy sprzętu wojskowego, wynagrodzenia w sektorze publicznym i świadczenia społeczne. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych do daty granicznej prognozy deficyt przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2026 r. ma wynieść 6,5 % PKB w 2026 r. i 6,3 % w 2027 r. Spadek w 2026 r. odzwierciedla głównie ograniczenia wydatków finansowanych ze środków krajowych, w szczególności kosztów związanych z zatrudnieniem i inwestycjami, oraz nowe działania dyskrecjonalne zwiększające dochody. Spadek deficytu w 2027 r. odzwierciedla głównie przyjęte działania dyskrecjonalne po stronie dochodów.
- (12) Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej ⁽¹²⁾, który uwzględnia zarówno wydatki finansowane ze środków krajowych, jak i z budżetu UE, był w 2025 r. ekspansywny, na poziomie 1,3 % PKB. Prognozuje się, że w 2026 r. będzie on ekspansywny na poziomie 0,3 % PKB, a w 2027 r. – restrykcyjny, na poziomie 1,7 % PKB.
- (13) Według danych Eurostatu ⁽¹³⁾ dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Polski wzrósł z 54,8 % PKB w 2024 r. do 59,7 % PKB w 2025 r. Wzrost relacji długu do PKB w 2025 r. wynika głównie z wysokiego deficytu oraz zwiększających zadłużenie wartości rezydualnych zmiany długu związanych z inwestycjami obronnymi. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy relacja długu do PKB przewidziana w prognozie Komisji z wiosny 2026 r. ma wzrosnąć do 64,5 % do końca 2026 r., a następnie do 68,3 % do

¹⁰ Roczne sprawozdania z postępów za 2026 r. są dostępne na stronie: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

¹¹ Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22 kwietnia 2026 r.

¹² Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Służy on do oceny impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

¹³ Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22 kwietnia 2026 r.

końca 2027 r. Wzrost w 2026 i 2027 r. wynika głównie z wysokiego deficytu oraz zwiększających zadłużenie wartości rezydualnych zmiany długu.

- (14) Według danych Eurostatu⁽¹⁴⁾ całkowite wydatki obronne sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniosły w 2025 r. 3,4 % PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2026 r. przewiduje się, że ich poziom utrzyma się w 2026 r. Stanowi to wzrost o 1,8 punktu procentowego PKB w porównaniu z rokiem odniesienia 2021 r.
- (15) Unia nadal stoi w obliczu ryzyka zakłóceń w dostawach energii i dużej zmienności cen, spotęgowanego napięciami geopolitycznymi, które wpływają na światowe rynki ropy naftowej i gazu. Doświadczenia z kryzysu energetycznego w latach 2022–2023 pokazały, że szeroko zakrojone i nieukierunkowane środki wiążą się z dużymi kosztami budżetowymi i są nieefektywne pod względem społecznym i gospodarczym. Od wybuchu wojny na Bliskim Wschodzie w lutym 2026 r. Polska przyjęła środki polityki fiskalnej w celu złagodzenia wpływu wysokich cen energii na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa⁽¹⁵⁾. Środki te obejmują nieukierunkowane obniżki VAT i akcyzy na paliwa, obowiązujące do 15 maja 2026 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2026 r. koszty fiskalne tych środków wyniosą około 0,1 % PKB w 2026 r. Według szacunków Komisji, gdyby środki te pozostały w mocy do końca 2026 r., ich koszty fiskalne wyniosłyby 0,4 % PKB w 2026 r.
- (16) Według obliczeń Komisji wydatki netto w Polsce wzrosły o 8,5 % w 2025 r., a o 22,9 % w ujęciu łącznym w latach 2024 i 2025. Wzrost wydatków netto w 2025 r. przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 0,9 % PKB w ujęciu rocznym. Łącznie w latach 2024 i 2025 skumulowana stopa wzrostu wydatków netto również przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 1,2 % PKB w ujęciu łącznym. Przewidywane odchylenie mieści się jednak w zakresie elastyczności krajowej klauzuli wyjścia, biorąc pod uwagę wzrost wydatków na obronę.
- (17) Na podstawie obliczeń Komisji przewiduje się, że wydatki netto w Polsce wzrosną o 4,0 % w 2026 r., a o 27,9 % w ujęciu łącznym w latach 2024, 2025 i 2026. Prognozowany wzrost wydatków netto w 2026 r. jest poniżej poziomu zalecanej maksymalnej stopy wzrostu. Łącznie w latach 2024, 2025 i 2026 przewidywana skumulowana stopa wzrostu wydatków netto przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 1,0 % PKB w ujęciu łącznym. Z obecnych prognoz dotyczących wydatków na obronę wynika, że przewidywane odchylenie mieści się jednak w zakresie elastyczności krajowej klauzuli wyjścia.
- (18) W ostatnich latach wydatki publiczne gwałtownie wzrosły, co wynikało z wielu priorytetów polityki, w tym zwiększonych wydatków na obronę i politykę społeczną. W 2025 r. wyniosły 50,9 % PKB, czyli powyżej średniej unijnej wynoszącej 49,5 % PKB. Efektywność finansów publicznych pozostaje wyzwaniem, ponieważ świadczenia społeczne są w dużej mierze nieukierunkowane i niezależnione od kryterium dochodowego na poziomie gospodarstwa domowego, co skutkuje systemem opieki społecznej o ograniczonej zdolności redystrybucji. Przeglądy wydatków

¹⁴ Eurostat, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG).

¹⁵ Odnosi się to do sytuacji znanej w dacie granicznej prognozy Komisji z wiosny 2026 r. (4 maja 2026 r.).

przeprowadzane od 2024 r. miały ograniczony wpływ pod względem realokacji wydatków.

- (19) Oprócz racjonalizacji wydatków potrzebne są źródła dochodów, aby przywrócić równowagę finansów publicznych i utrzymać stabilność długu publicznego. Dochody podatkowe wyrażone jako odsetek PKB utrzymują się znacznie poniżej zagregowanej wartości UE, pomimo stopniowego wzrostu odnotowanego w latach 2024 i 2025. Struktura podatkowa Polski charakteryzuje się stosunkowo niewielkim uzależnieniem od opodatkowania pracy – dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych są znacznie niższe od średniej UE, natomiast podatki konsumpcyjne i podatki od kapitału mają większy udział w dochodach ogółem. Podstawę opodatkowania można by poszerzyć o nowe źródła, nie hamując przy tym wzrostu gospodarczego. Aby zmobilizować dodatkowe dochody, konieczne są również większe wysiłki na rzecz poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Chociaż luka w przestrzeganiu przepisów dotyczących podatku od wartości dodanej (VAT) zmniejszyła się, wciąż jest ona znaczna. Szacuje się, że duża luka w przestrzeganiu przepisów dotyczy również podatku dochodowego od osób prawnych.
- (20) Widoczna jest tendencja spadkowa w zakresie adekwatności świadczeń emerytalnych. Stopa świadczeń emerytalnych – stosunek średniej wysokości emerytury do średniego wynagrodzenia – spadła z 66 % w 2005 r. do 55 % w 2024 r. Według szacunków zawartych w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. ograniczenie dalszego spadku stopy świadczeń emerytalnych prognozowane przy założeniu niezmiennego kursu polityki wiązałoby się ze wzrostem wydatków na emerytury o 2,5 punktu procentowego PKB do 2045 r. Zagroziłoby to stabilności systemu emerytalnego. Szacuje się, że do 2040 r. połowa emerytów otrzyma świadczenie emerytalne równe ustawowemu minimum. Dotyczyć to będzie głównie kobiet, których niskie uczestnictwo w rynku pracy (48,3 % w porównaniu z 59,4 % w UE, w wieku 55–64 lat) jest związane z ich niższym ustawowym wiekiem emerytalnym. Ponadto osoby samozatrudnione, które płacą minimalne składki emerytalne, oraz osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych, które pokrywają składkę emerytalną poniżej minimalnego progu, są również zagrożone ubóstwem emerytalnym. System emerytalny charakteryzuje się również dużym rozdrobieniem i kosztownymi specjalnymi systemami dla wybranych zawodów. KRUS, największy specjalny system emerytalny, jest przeznaczony dla rolników, którzy stanowią ponad 10 % wszystkich emerytów w Polsce, i jest w znacznym stopniu subsydiowany z budżetu państwa (około 0,7 % PKB w 2025 r.). Składki na ubezpieczenia społeczne płacone przez rolników prowadzących działalność na dużą skalę nie odzwierciedlają poziomu ich dochodów, co wpływa na adekwatność świadczeń emerytalnych. Ponadto przepisy regulujące uprawnienia emerytalno-rentowe w KRUS oraz obliczanie wysokości kapitału emerytalnego przenoszonego do powszechnego systemu emerytalnego nie zachęcają rolników, w szczególności tych z długimi okresami składkowymi w KRUS, do przejścia na system powszechny. Inne zawody, takie jak służba mundurowa lub sędziowie i prokuratorzy, otrzymują emerytury bez opłacania składek, a zatem w pełni polegają na dotacjach z budżetu państwa.
- (21) Systematyczne, konkretne i terminowe angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne do zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślne wdrażanie unijnych instrumentów finansowania, także w kontekście europejskiego semestru.

- (22) Wdrażanie programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) oraz Funduszu Spójności (FS), przebiega w Polsce w tempie szybszym od średniego poziomu UE, zarówno pod względem wyboru projektów, jak i płatności. Ważne jest utrzymanie obecnej dynamiki, a jednocześnie zmaksymalizowanie wpływu inwestycji w terenie. Polska podejmuje już działania w ramach swoich programów polityki spójności, aby pobudzać konkurencyjność i wzrost. Niektóre obszary, w tym związane z uniezależnieniem się od paliw kopalnych oraz sprawiedliwą transformacją, mogą jednak wymagać skuteczniejszych działań. Konieczne jest zapewnienie szybkiej i skutecznej realizacji nowych inwestycji wskazanych przez Polskę w przeglądzie śródkresowym funduszy polityki spójności, w szczególności inwestycji związanych z pięcioma priorytetami określonymi w rozporządzeniu w sprawie przeglądu śródkresowego⁽¹⁶⁾.
- (23) Polska stoi w obliczu szeregu wyzwań związanych z uproszczeniem, badaniami naukowymi i innowacjami, energią, klimatem i gospodarką wodną, umiejętnościami i edukacją, włączeniem grup defaworyzowanych i segmentacją rynku pracy oraz mieszkalnictwem.
- (24) Choć Polska posiada zasadniczo prokonkurencyjne ramy regulacyjne, wciąż boryka się z pewnymi wyzwaniami dotyczącymi złożoności prawa i zapewnienia skutecznych ram instytucjonalnych. 71 % przedsiębiorstw uważa, że przepisy dotyczące działalności gospodarczej stanowią dla nich barierę przy inwestowaniu w Polsce⁽¹⁷⁾, a koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP, w związku z przestrzeganiem przepisów w dziedzinie pracy i podatków są stosunkowo wysokie. Według badania EBI dotyczącego inwestycji odsetek przedsiębiorstw w Polsce, które przydzielają ponad 10 % swoich pracowników do zadań związanych ze spełnieniem wymogów regulacyjnych, znacznie się zmniejszył (z 25 % w 2024 r. do 19 % w 2025 r.), ale wciąż wynosi dużo powyżej średniej UE równej 11 %. Ponadto zaangażowanie partnerów społecznych w proces legislacyjny pozostaje ograniczone, a zainteresowane strony zgłaszają utrzymujące się niedociągnięcia w funkcjonowaniu Rady Dialogu Społecznego. System udzielania zamówień publicznych nadal cechują niewielka liczba przedsiębiorstw składających oferty oraz długotrwałe i złożone procedury. Dalsze zwiększenie cyfryzacji procesu udzielania zamówień publicznych i planowanie z wyprzedzeniem, w tym informowanie o długoterminowych planach zamówień publicznych, mogłoby pomóc w sprostaniu tym wyzwaniom. Bariery regulacyjne i administracyjne wpływają na handel towarami i usługami wewnątrz EOG, a krajowe przepisy dotyczące opakowań i odpadów stwarzają obciążenia regulacyjne.
- (25) Pomimo lat silnego wzrostu gospodarczego i poprawy poziomu życia Polska nadal boryka się ze znacznymi dysproporcjami rozwojowymi zarówno między regionami, jak i w ich obrębie, w tym między obszarami miejskimi i wiejskimi. Polska Wschodnia pozostaje w szczególnie niekorzystnej sytuacji – w 2024 r. jej PKB na

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/1914 z dnia 18 września 2025 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1058 i (UE) 2021/1056 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu sprostanie strategicznym wyzwaniom w kontekście przeglądu śródkresowego.

¹⁷ [EIB Investment Survey 2025: Poland overview](#) [Badanie EBI dotyczące inwestycji za 2025 r.: przegląd Polski].

mieszkańca wyniósł 61,3 % średniej UE, co plasuje ją wśród najuboższych regionów Unii. Sytuację regionów na zewnętrznej wschodniej granicy UE dodatkowo pogorszyła rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie, w wyniku której zwiększyły się obawy dotyczące bezpieczeństwa, wzrosła niepewność gospodarcza i spadła atrakcyjność tych regionów zarówno dla inwestorów, jak i mieszkańców. Wiele obszarów, zwłaszcza poza głównymi ośrodkami metropolitalnymi, cierpi z powodu niewystarczających zdolności administracyjnych i nierównego dostępu do podstawowych usług publicznych, w tym edukacji, opieki zdrowotnej, opieki nad dziećmi i transportu, co jeszcze bardziej zmniejsza ich atrakcyjność. Innowacje, w tym innowacyjne inwestycje, we wschodnich i północno-zachodnich regionach są ograniczone, co hamuje wzrost wydajności i dostępność wysokiej jakości miejsc pracy na tych obszarach.

- (26) Wzrost gospodarczy i konkurencyjność Polski w coraz większym stopniu zależą od jej zdolności do wykorzystania potencjału nauki i innowacji. Pomimo stałego wzrostu wydatków przedsiębiorstw na badania naukowe i rozwój wyniki Polski w zakresie innowacji są wciąż ograniczone – w 2025 r. jej wyniki w dziedzinie badań naukowych i rozwoju wyniosły jedynie 65,9 % średniej unijnej, co stanowiło poprawę o 2,6 punktu procentowego w porównaniu z 2024 r. Współpraca między środowiskami nauki i biznesu jest ograniczona, co hamuje możliwości Polski w zakresie komercjalizacji badań naukowych. Problem ten potęgują niewystarczające zachęty dla naukowców do współpracy z przemysłem, m.in. nieadekwatne wartościowanie wyników komercjalizacji w ocenie działalności naukowej. Zasadnicze znaczenie będzie miało zwiększenie atrakcyjności karier naukowych i dalsza modernizacja instytucji naukowych. Wysiłki na rzecz pobudzenia innowacji muszą obejmować unowocześnienie i usprawnienie strategii inteligentnej specjalizacji. Dalszy rozwój środowiska wspierającego transfer technologii, tworzenie i zwiększanie skali działalności przedsiębiorstw typu start-up oraz zapewnienie im dostępu do stabilnego i niezawodnego finansowania to jedne z najważniejszych kroków w kierunku osiągnięcia wysoce efektywnego ekosystemu innowacji.
- (27) Pomimo znacznych postępów nadal utrzymują się wyzwania związane z cyfryzacją usług publicznych i ich dostępnością dla obywateli i przedsiębiorstw, która plasuje się poniżej średniej UE; w szczególności w przypadku obywateli Polska osiąga wynik 71 w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 82. Ograniczenia dotyczące interoperacyjności, wymiany danych między systemami rządowymi i stosowania zasady jednorazowości w gromadzeniu danych pogarszają doświadczenia użytkowników i obniżają potencjał cyfryzacji usług publicznych w zakresie zmniejszania obciążeń administracyjnych, podczas gdy sektory takie jak wymiar sprawiedliwości skorzystałyby na dalszej cyfryzacji w celu poprawy efektywności i dostępności. Polska nie wykorzystuje jeszcze w pełni transgranicznej wymiany danych, tracąc możliwości usprawnienia procedur administracyjnych, w szczególności przez powszechniejsze użycie ustrukturyzowanych formatów danych.
- (28) Poziom wykorzystania technologii cyfrowych przez MŚP w Polsce utrzymuje się poniżej średniej UE, co ogranicza wydajność i innowacyjność. Chociaż odsetek ten wzrasta, w 2025 r. tylko 59 % polskich MŚP osiągnęło podstawowy poziom wskaźnika wykorzystania technologii cyfrowych (w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 71,4 %). Opóźnia się także wdrażanie zaawansowanych technologii, takich jak sztuczna inteligencja, co może hamować przyszły wzrost gospodarczy. Polska skorzystałaby na dalszym stymulowaniu inwestycji i wspieraniu specjalistycznej wiedzy w zakresie cyfryzacji, promowaniu wdrażania zaawansowanych technologii

i podnoszeniu kwalifikacji pracowników, a także na uczestnictwie w inicjatywach ogólnounijnych.

- (29) W ostatnich latach polski rynek mieszkaniowy charakteryzował się niską podażą mieszkań i spadkiem ich przystępności cenowej. Od 2015 r. następuje szybki wzrost cen nieruchomości mieszkalnych i czynszów, zwłaszcza w miastach. Poziom inwestycji w budynki mieszkalne pozostaje najniższy w UE, a jakość i warunki mieszkaniowe wciąż stanowią wyzwanie, przy wysokim wskaźniku przeludnienia. Aby rozwiązać ten problem, potrzebny jest szeroki zakres środków, ze szczególnym uwzględnieniem polityki po stronie podaży, w tym poprawa regulacji rynku mieszkaniowego w celu zwiększenia podaży przystępnych cenowo mieszkań, poprawy ich jakości i spowolnienia inflacji cen nieruchomości mieszkalnych.
- (30) Polska polityka mieszkaniowa jest rozdrobniona. W różnych ministerstwach realizowane są różne programy o konkurencyjnych priorytetach, a na szczeblu centralnym nie ma organu koordynującego politykę mieszkaniową. Nie ma scentralizowanej analizy potrzeb mieszkaniowych i istniejących zasobów (w tym na szczeblu lokalnym). Aby rozwiązać ten problem, Polska musiałaby wprowadzić koordynację polityki mieszkaniowej na szczeblu centralnym oraz między organami administracji na szczeblu centralnym i lokalnym, a także opracować długoterminową strategię mieszkaniową z jasną ścieżką rozwiązania problemu malejącej przystępności cenowej i dostępności lokali mieszkalnych, poprawy ich jakości oraz wdrożenia narzędzi monitorowania (wraz z wielopoziomowym mechanizmem gromadzenia danych ze szczególnym uwzględnieniem pustych nieruchomości), aby lepiej identyfikować i ukierunkowywać konkretne lokalne zasoby i potrzeby mieszkaniowe.
- (31) Dostęp do mieszkań socjalnych i komunalnych oraz przystępnych cenowo mieszkań w Polsce jest ograniczony, a słabsze grupy społeczne napotykają szczególne bariery (w tym dyskryminację i ograniczenia dostępności). Duża luka w budownictwie mieszkaniowym przyczynia się do niedoboru mieszkań i ograniczonego dostępu do mieszkań dla grup o szczególnych potrzebach. Aby zwiększyć podaż mieszkań, poprawić ich jakość i lepiej ukierunkować potrzeby określonych grup, Polska musiałaby rozszerzyć i zmodernizować swój system i programy mieszkań socjalnych i mieszkań na wynajem po przystępnych cenach, stosując stabilną, długoterminową strategię i finansowanie programów mieszkalnictwa komunalnego, wprowadzić programy renowacji i przekształcania pustostanów w mieszkania, rozszerzyć społeczne agencje najmu oraz opracować rozwiązania oparte na mieszkalnictwie dla słabszych grup społecznych, takich jak osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami i osoby bezdomne.
- (32) Polskie przepisy dotyczące prawa najmu i prawa budowlanego oraz ich stosowanie mają negatywny wpływ na podaż mieszkań i dostęp do przystępnych cenowo mieszkań. Ochronę prawną i prawa na rynku wynajmu cechuje brak równowagi, ponieważ obecne przepisy nie chronią w odpowiedni i równy sposób praw ani właścicieli, ani najemców. Właściciele nieruchomości borykają się z długotrwałymi i kosztownymi procedurami eksmisji, nawet w przypadku złamania umowy najmu przez najemcę, natomiast najemców może dotknąć długoterminowa niestabilność najmu, ponieważ prawo nie reguluje w jasny sposób podwyżek czynszu, a okresy wypowiedzenia często nie są przestrzegane. Bardziej zrównoważone podejście do praw właścicieli i bezpieczeństwa najemców oraz lepsze egzekwowanie obowiązujących przepisów ułatwiłoby stabilny, długoterminowy wynajem mieszkań. Można by również usprawnić procedury regulacyjne w sektorze budowlanym w celu szybszej i mniej kosztownej budowy mieszkań.

- (33) Polska pozostaje jednym z niewielu państw członkowskich, w których podatek od nieruchomości jest oparty na bardzo niskiej maksymalnej stawce zryczałtowanej określonej centralnie przez prawo, a nie na wartości nieruchomości. Tworzy to regresywny system podatku od nieruchomości i przyczynia się do spekulacyjnego popytu inwestycyjnego, ponieważ nieruchomości są opodatkowane znacznie niżżej niż bardziej ryzykowne aktywa finansowe, takie jak akcje, co zwiększa inflację cen nieruchomości. Można by temu zaradzić przez zmianę systemu podatkowego w kierunku opodatkowania gruntów lub nieruchomości w oparciu o ich wartość (za pomocą podatku od wartości gruntów lub katastralnego podatku od nieruchomości), co poprawiłoby progresywność systemu i zaradziło zachętom przyczyniającym się do szybkiego wzrostu cen mieszkań i ich niskiej podaży z powodu pustych lub niedostatecznie wykorzystywanych nieruchomości lub gruntów.
- (34) Pomimo podejmowanych w ostatnim czasie działań wąskie gardła w sieci nadal spowalniają tempo transformacji energetycznej. W 2025 r. odrzucono wnioski o przyłączenie około 42 GW mocy ze źródeł odnawialnych. To więcej niż całkowita moc zainstalowana w odnawialnych źródłach energii w Polsce. Aby zaradzić tym wąskim gardłom, operator systemu przesyłowego zamierza nadać priorytet inwestycjom w sieci przesyłowej, przesył na osi północ-południe, a także specjalne korytarze dla nowych mocy wytwórczych (zarówno morskich, jak i jądrowych), które są obecnie rozwijane, integrację sieci przesyłowych i dystrybucyjnych oraz rozwiązania w zakresie elastyczności. Konieczne są dodatkowe wysiłki na rzecz zwiększenia elastyczności polskiego systemu energetycznego, w tym przez transgraniczny handel energią elektryczną, aby uniknąć ograniczenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych i złagodzić skoki cen w godzinach szczytu. Obecny poziom połączeń transgranicznych jest niski, a jedynym realizowanym projektem jest połączenie Harmony Link z Litwą. Ograniczenia alokacji zdolności przesyłowych systematycznie powodują rozbieżność między cenami energii elektrycznej w Polsce a cenami na rynku UE i obecnie przyczyniają się do wyższych cen. Chociaż obserwuje się pewien spadek wykorzystania ograniczeń alokacji, częstotliwość aktywacji ograniczeń alokacji jest niepokojąca, ponieważ ostatecznie prowadzi do ograniczenia OZE.
- (35) Zależność od kosztownych paliw kopalnych do produkcji energii elektrycznej oraz brak elastyczności niezwiązanej z paliwami kopalnymi i połączeń międzysystemowych spowodowały, że średnie hurtowe ceny energii elektrycznej w Polsce w 2025 r. plasowały się na dziewiątym miejscu w UE (licząc od najwyższych cen), co ograniczało przystępność cenową energii. Dalszy rozwój odnawialnych źródeł energii napotyka również ograniczenia niezwiązane z siecią. W cenach detalicznych nieproporcjonalnie wysokie obciążenie podatkowe energii elektrycznej (w porównaniu z gazem ziemnym) hamuje elektryfikację w Polsce, zarówno w sektorach przemysłu, jak i w gospodarstwach domowych. Odbiorcy przemysłowi płacą za energię elektryczną około trzy razy więcej niż za gaz, a podatki i opłaty stanowią jedną trzecią ich rachunków za energię elektryczną. W sektorze ciepłowniczym obciążenie podatkowe energii elektrycznej stanowi przeszkodę w wykorzystaniu pomp ciepła. Sektor wydobywania węgla kamiennego w Polsce jest silnie dotowany i pochłania środki budżetowe, które mogłyby zostać wykorzystane między innymi do przyspieszenia przejścia na czystą energię i transformacji przemysłowej. W pierwszej kolejności należy stopniowo wycofać dopłaty do paliw kopalnych, które nie służą ani ukierunkowanemu przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu, ani realnemu wzmocnieniu bezpieczeństwa energetycznego.

- (36) W transformacji przemysłowej brakuje spójnych ram strategicznych i legislacyjnych, które dostosowałyby zachęty polityczne, planowanie infrastruktury i wsparcie finansowe do celów przyspieszenia inwestycji w sektorach priorytetowych. Kluczowe interwencje na rzecz dekarbonizacji – elektryfikacja, wykorzystanie energii odnawialnej wytwarzanej na miejscu, wprowadzanie zielonego wodoru oraz upowszechnienie technologii wychwytywania, składowania i utylizacji dwutlenku węgla – są realizowane w sposób przyrostowy, a nie strukturalny. Stopniowe wycofywanie węgla stwarza poważne wyzwania gospodarcze i społeczne dla regionów, które są nadal uzależnione od górnictwa i wysokoemisyjnych gałęzi przemysłu. Skoordynowane podejście do transformacji przemysłowej będzie miało kluczowe znaczenie dla złagodzenia utraty konkurencyjności, przy jednoczesnym wspieraniu innowacji i wzrostu gospodarczego w tych regionach.
- (37) Zarówno systemy ciepłownicze, jak i systemy indywidualnego ogrzewania są nadal uzależnione od węgla i stoją w obliczu strukturalnych wyzwań związanych z dekarbonizacją. Odnawialne źródła energii dostarczają jedynie 21 % energii wykorzystywanej do ogrzewania i chłodzenia we wszystkich sektorach. W sektorze ciepłowniczym następuje przejście z kogeneracji opartej na węglu na kogenerację opartą na gazie, ale integracja odnawialnych źródeł energii opóźnia się. Węgiel nadal stanowi 60 % koszyka energetycznego systemów ciepłowniczych, a wdrażanie odnawialnych i niskoemisyjnych systemów ogranicza się do projektów demonstracyjnych i kilku mniejszych miast. Postępy w dekarbonizacji zależą od przyspieszonej dywersyfikacji źródeł ciepła i modernizacji sieci, a także planowania wykorzystania potencjału ciepła odpadowego. Około 15 % polskich gospodarstw domowych – najwyższa liczba bezwzględna w UE – nadal wykorzystuje węgiel do ogrzewania indywidualnego, co skutkuje jednym z najgorszych poziomów jakości powietrza w UE. Szacuje się, że porównywalny odsetek gospodarstw domowych jest również zagrożony ubóstwem energetycznym ze względu na wysokie koszty energii i niską efektywność energetyczną budynków. Dalsze wysiłki na rzecz zmniejszenia zależności od węgla i poprawy efektywności energetycznej mają zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia emisji i zanieczyszczenia powietrza. Ogrzewanie i chłodzenie odpowiadają za 81 % zużycia energii w budynkach mieszkalnych.
- (38) Przejście na zrównoważony transport nadal stanowi w Polsce wyzwanie, a emisje z transportu drogowego na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat wzrosły niemal dwukrotnie. Upowszechnienie pojazdów elektrycznych w transporcie prywatnym i towarowym postępuje powoli ze względu na niewystarczające zachęty, w tym infrastrukturę fiskalną i infrastrukturę ładowania. Wsparcie i koordynacja rozwoju bezemisyjnego i intermodalnego transportu publicznego mogą dodatkowo wesprzeć wysiłki na rzecz dekarbonizacji, a jednocześnie promować lepsze połączenia transportowe.
- (39) Polska jest narażona na wysokie ryzyko suszy, powodzi, fal upałów i ekstremalnych zdarzeń pogodowych, które zagrażają bezpieczeństwu gospodarczemu i dobrostanowi ludzi. Nadal brakuje w Polsce zaktualizowanej krajowej strategii przystosowania się do zmiany klimatu opartej na najnowszej dostępnej ocenie ryzyka. Prace nad aktualizacją strategii przyjętej w 2013 r. mają się zakończyć dopiero w 2027 r. Utrudnia to planowanie działań przystosowawczych i koordynację między organami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi, jeśli chodzi o zaspokojenie pilnych potrzeb w zakresie wzmocnienia odporności i gotowości na zmianę klimatu. Zmiana klimatu potęguje ryzyko środowiskowe, przy czym szczególnie narażone są zasoby wodne i ekosystemy. Poważnym wyzwaniem jest wciąż utrzymujące się zanieczyszczenie

wody spowodowane działalnością przemysłową w połączeniu z wyższymi temperaturami, co zagraża zasobom wody słodkiej. Do ochrony i odtwarzania ekosystemów potrzebne są skuteczniejsze zachęty, w tym finansowe i zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”, aby ograniczyć zanieczyszczenie i promować zrównoważone użytkowanie. Zasoby naturalne są również czynnikiem łagodzenia zmiany klimatu, ale poziom pochłaniania dwutlenku węgla w Polsce nie jest wystarczająco ambitny, aby możliwe było osiągnięcie wyznaczonego na 2030 r. celu w dziedzinie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa. Potrzebne są dodatkowe polityki wspierające zrównoważone rolnictwo na terenach podmokłych i torfowiskach oraz zarządzanie obszarami miejskimi.

- (40) Biorąc pod uwagę kluczową rolę kapitału ludzkiego w zwiększaniu konkurencyjności i strategicznej autonomii Unii, w 2026 r. Rada zaleciła państwom członkowskim podjęcie pilnych działań w celu sprostania wyzwaniom strukturalnym związanym z kapitałem ludzkim w dziedzinie umiejętności i edukacji, które szkodzą konkurencyjności. Zalecenia krajowe na 2026 r. skierowane do Polski mogą przyczynić się do wdrożenia zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w Unii.
- (41) Spadek poziomu umiejętności podstawowych oraz pogłębiające się nierówności w edukacji wciąż stanowią wyzwanie. Od 2018 r. odsetek piętnastolatków osiągających słabe wyniki w zakresie umiejętności podstawowych wzrósł w Polsce bardziej niż średnio w UE. Utrzymują się dysproporcje regionalne zarówno pod względem wyników kształcenia, jak i dostępu do edukacji. Wyzwaniem jest edukacja włączająca, ponieważ duży odsetek uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych kształci się w oddzielnych placówkach. Aby ułatwić przejście uczniów z niepełnosprawnościami do kształcenia ogólnodostępnego, Polska powinna opracować strategię edukacji włączającej oraz rozwijać lepsze usługi wsparcia i ukierunkowane doskonalenie nauczycieli. Opracowanie długoterminowego, strategicznego podejścia do edukacji włączającej ułatwiłoby zaangażowanie zainteresowanych stron, realizację kompleksowych działań oraz poszerzenie dostępu do edukacji włączającej dla wszystkich uczniów. Również niewystarczające umiejętności ekologiczne i cyfrowe wciąż stwarzają bariery dla dwójakiej transformacji. Dla przykładu, w 2025 r. zaledwie połowa Polaków w wieku 16–74 lat posiadała przynajmniej podstawowe umiejętności cyfrowe, poniżej średniej dla UE. Polsce przydałoby się bardziej całościowe podejście do rozwiązania problemu niedoboru umiejętności w kontekście dwójakiej transformacji, a także, bardziej ogólnie, ściślejsze monitorowanie i ocena reform i inwestycji w dziedzinie umiejętności na wszystkich szczeblach.
- (42) W Polsce nadal notuje się stale niski odsetek studentów i absolwentów studiów w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM), co ogranicza zdolności innowacyjne tego kraju. Bardziej zintegrowane podejście do edukacji STEM (obejmujące m.in. poprawę wiedzy na temat rozwoju zawodowego, mentoring oraz docieranie do grup defaworyzowanych) mogłoby aktywnie zachęcać osoby uczące się, zwłaszcza kobiety, do wyboru kariery w dziedzinach STEM.
- (43) Wyposażenie nauczycieli w niezbędne umiejętności i poprawa jakości ich kształcenia pozostają kluczowym wyzwaniem w przeciwdziałaniu spadkowi umiejętności podstawowych. Ciągły problem niedoboru nauczycieli może się pogłębić, ponieważ utrzymują się wyzwania związane z przyciąganiem i zatrzymywaniem nowych pracowników. Niski odsetek nauczycieli szkół średnich I stopnia w wieku poniżej 30 lat świadczy o potrzebie bardziej atrakcyjnych ścieżek kariery dla nauczycieli. Aby ułatwić pomyślne wdrożenie reformy programów nauczania i poprawić perspektywy

zawodowe nauczycieli, Polska musiałaby zapewnić wystarczającą liczbę pracowników dydaktycznych, modernizację kształcenia wstępnego nauczycieli i zrównoważone inwestycje w ich rozwój zawodowy (w tym w kontekście edukacji włączającej).

- (44) Utrzymują się obawy dotyczące stosunkowo niskiej skuteczności systemu kształcenia i szkolenia zawodowego (VET), pomimo wysokiego wskaźnika uczestnictwa. Wskaźnik zatrudnienia niedawnych absolwentów VET spadł i utrzymuje się poniżej średniej UE. Sytuację absolwentów VET mogłoby poprawić rozpoznanie podstawowych przyczyn ich gorszych wyników w zakresie zatrudnienia, zwłaszcza jeśli chodzi o niskie umiejętności podstawowe, ograniczone dostosowanie programów do potrzeb rynku pracy oraz niedopasowanie umiejętności, a także specjalny, oparty na dowodach plan działania mający na celu wyeliminowanie tych przyczyn. Uzupełnieniem tego mogłyby być środki mające na celu poprawę jakości nauczania (m.in. rozwiązywanie problemu niedoboru nauczycieli i luk szkoleniowych), lepsze dostosowanie programów nauczania do potrzeb rynku pracy, w tym w zakresie umiejętności cyfrowych i ekologicznych, oraz ściślejszą koordynację z polityką edukacji dorosłych. Wskaźnik uczestnictwa w edukacji dorosłych, zwłaszcza uczeniu się pozaformalnym, jest nadal znacznie poniżej średniej UE, a dotychczasowe postępy w tej dziedzinie są niewielkie. W 2024 r. tylko jedna piąta osób dorosłych uczestniczyła w edukacji, znacznie mniej niż wynosi średnia UE i cel na 2030 r. System edukacji dorosłych pozostaje rozdrobniony ze względu na rozproszenie zarządzania między ministerstwami i podmiotami regionalnymi, a także z powodu znacznego uzależnienia od finansowania opartego na projektach. Przyczynia się to do ograniczonej spójności systemu. Korzystne dla tego systemu byłoby więc zwiększenie koordynacji i finansowania na szczeblu krajowym.
- (45) Integracja grup defaworyzowanych na rynku pracy nadal stwarza trudności. Niepełnosprawność i choroba pozostają główną przyczyną bierności zawodowej: 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. Współczynnik aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami wynosi nieco ponad 50 %. Poczyniono postępy w zakresie regulacji i poprawy dostępu do usług opieki nad dziećmi, w dużej mierze przy wsparciu ze środków EFS+ i RRF, ale uczestnictwo kobiet w rynku pracy pozostaje niskie i zróżnicowane zależnie od regionu. Umiejętności pracowników spoza UE są nadal niedostatecznie wykorzystywane na rynku pracy. W 2023 r. prawie co drugi obywatel państwa trzeciego pracował poniżej poziomu swoich kwalifikacji, pomimo wysokiego uczestnictwa w rynku pracy. Istnieje możliwość kontynuowania wysiłków na rzecz zwiększenia skuteczności publicznych służb zatrudnienia w celu zapewnienia bardziej ukierunkowanego wsparcia, aby pomóc w integracji grup defaworyzowanych na rynku pracy.
- (46) Rośnie udział umów cywilnoprawnych w całkowitym zatrudnieniu. Ponadto znaczny odsetek wszystkich zatrudnionych – powyżej średniej UE – stanowią osoby pracujące na własny rachunek niezatrudniające pracowników. Obie te grupy pracowników nie są w pełni objęte ochroną socjalną, ponieważ ubezpieczenie chorobowe jest dobrowolne i istnieją przepisy prawne umożliwiające obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne, co może mieć negatywny wpływ na przyszłe świadczenia, w tym emerytury. Efektem tego jest arbitraż podatkowy (podatki i składki na ubezpieczenia społeczne) z wykorzystaniem różnych rodzajów umów, przy klinie podatkowym rosnącym wraz z dochodami. Podczas gdy odsetek rokowań zbiorowych jest najniższy w UE, są one częściej stosowane na poziomie przedsiębiorstwa niż na poziomie

sektorowym, co ogólnie osłabia pozycję negocyjną pracowników i osób samozatrudnionych.

- (47) Usługi opieki długoterminowej nie są przygotowane na sprostanie coraz większym wyzwaniom demograficznym. Wydatki publiczne na opiekę długoterminową pozostają niskie i w dużej mierze przeznaczane na opiekę rezydencjalną (znacznie powyżej średniej UE), natomiast programy mające na celu rozwój opieki domowej lub opieki środowiskowej pozostają niedofinansowane lub wysoce uzależnione od finansowania unijnego. Przekłada się to na duże wydatki własne ponoszone przez osoby potrzebujące oraz na dużą zależność od opieki nieformalnej w przypadku usług świadczonych w domu. Polska odniosłaby korzyści z poprawy jakości i dostępności usług opieki długoterminowej, zwłaszcza opieki domowej i opieki środowiskowej, w tym przez zwiększenie odnośnego finansowania i jego stabilności.

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2026 i 2027 działań mających na celu:

1. Dalsze przestrzeganie maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto zaleconych przez Radę w dniu 21 stycznia 2025 r. w celu likwidacji nadmiernego deficytu, korzystając jednocześnie z elastyczności przewidzianej w krajowej klauzuli wyjścia celem zwiększenia wydatków na obronę. Zwiększenie wydatków na obronę i gotowości obronnej, a jednocześnie zapewnienie efektywności wydatków i stopniowe dostosowywanie budżetu w celu utrzymania strukturalnie wyższych wydatków na obronę. Zapewnienie, aby wszelkie środki wprowadzane w celu złagodzenia skutków wzrostu cen energii miały charakter tymczasowy, były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji lub zaspokojenie potrzeb przedsiębiorstw energochłonnych oraz utrzymywały zachęty do oszczędzania energii, a jednocześnie zapewnienie, aby koszty fiskalne tych środków były zgodne z zobowiązaniami podjętymi na podstawie ram fiskalnych UE. Poprawę efektywności wydatków publicznych, w tym przez lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych i rozszerzenie zakresu przeglądów wydatków. Zwiększenie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, między innymi przez nadanie większej roli źródłom dochodów, które są mniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego, oraz poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Poprawę adekwatności systemu emerytalnego, przy jednoczesnym zachowaniu jego długoterminowej stabilności, przez podniesienie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, przeciwdziałanie ubóstwu emerytalnemu kobiet i osób samozatrudnionych oraz reformę specjalnych programów emerytalnych.
2. Zapewnienie ciągłości reform i inwestycji realizowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Utrzymanie tempa realizacji projektów w ramach programów polityki spójności, w stosownych przypadkach w oparciu o realokację środków na priorytety strategiczne i elastyczność w śródkresowym przeglądzie ram polityki spójności. Zajęcie się wyjątkowymi problemami społeczno-gospodarczymi, zagrożeniami bezpieczeństwa i wyzwaniami w zakresie gotowości cywilnej, które dotyczą zwłaszcza regionów na zewnętrznej wschodniej granicy UE.
3. Uproszczenie przepisów, usprawnienie narzędzi regulacyjnych i zapewnienie, aby ramy prawne były stabilne i jasne. Zachęcanie do konkurencji w procedurach udzielania zamówień publicznych przez poprawę ich efektywności i zmniejszenie uciążliwości, a także zapewnienie długoterminowego planowania zamówień publicznych. Wzmocnienie powiązań między nauką a biznesem przez tworzenie skuteczniejszych zachęt do komercjalizacji badań naukowych oraz opracowanie efektywnego wykazu projektów, które osiągnęły gotowość inwestycyjną.

Unowocześnienie publicznego systemu badań naukowych, zwiększenie atrakcyjności karier naukowych oraz zapewnienie stabilnego finansowania badań naukowych i innowacji. Sprawienie, aby otoczenie działalności gospodarczej było bardziej przyjazne dla innowacji, w tym dla przedsiębiorstw typu start-up i scale-up. Zmniejszenie dysproporcji terytorialnych, w szczególności przez zwiększenie dostępu do usług publicznych i infrastruktury publicznej oraz poprawę ich jakości, a także badania naukowe i innowacje. Budowanie zdolności administracyjnych i poprawę efektywności przez wykorzystanie interoperacyjności e-usług i stosowanie zasady jednorazowości gromadzenia danych na potrzeby cyfryzacji. Zwiększenie wskaźnika wykorzystania technologii cyfrowych przez MŚP, a jednocześnie priorytetowe traktowanie wsparcia na rzecz zaawansowanych technologii. Zwiększenie podaży i jakości mieszkań przystępnych cenowo i mieszkań socjalnych dzięki skutecznej koordynacji i strategiom polityki mieszkaniowej, rozszerzeniu programów mieszkalnictwa przystępnego cenowo i mieszkalnictwa socjalnego, poprawie przepisów i zmianie opodatkowania nieruchomości.

4. Poprawę elastyczności i przepustowości sieci systemu energetycznego, zwiększenie transgranicznych połączeń międzysystemowych i handlu energią elektryczną oraz usunięcie ograniczeń w dalszym wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii. Promowanie wyważonych sygnałów cenowych dotyczących energii elektrycznej, aby zachęcać do elektryfikacji, oraz stopniowe wycofywanie dopłat do paliw kopalnych, zwłaszcza tych związanych z górnictwem węglowym. Umożliwienie czystej transformacji przemysłowej i wspieranie zorientowanych na innowacje strategii transformacji dla regionów zależnych od węgla. Zmniejszenie zależności od paliw kopalnych w sektorze ciepłowniczym w połączeniu z termomodernizacją budynków. Promowanie dekarbonizacji transportu wraz z infrastrukturą wspomagającą. Budowanie odporności na zmianę klimatu przez funkcjonalne zarządzanie w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, odtwarzanie ekosystemów i zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych.
5. Wspieranie wysokiej jakości edukacji włączającej oraz rozwiązanie problemu niedoborów pracowników i umiejętności. Zwiększenie uczestnictwa w dziedzinach STEM w szkolnictwie wyższym oraz rozwiązanie problemu niedoboru nauczycieli i jakości kształcenia nauczycieli. Dalsze zwiększanie skuteczności kształcenia i szkolenia zawodowego. Ułatwianie i zwiększanie uczestnictwa dorosłych w uczeniu się. Zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy grup defaworyzowanych, w szczególności osób z niepełnosprawnościami, między innymi przez zapewnienie dostosowanego do ich potrzeb wsparcia na rynku pracy. Ograniczenie segmentacji rynków pracy w porozumieniu z partnerami społecznymi przez rozwiązanie problemu arbitrażu podatkowego z wykorzystaniem różnych rodzajów umów oraz poprawę dostępu do ochrony socjalnej. Zwiększenie dostępu do usług opieki długoterminowej i poprawę ich jakości.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*