

Bruksela, 27 listopada 2025 r.
(OR. en)

15277/25

SOC 769
EMPL 507
EDUC 434
ECOFIN 1504

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	25 listopada 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2025) 958 final
Dotyczy:	WNIOSEK DOTYCZĄCY WSPÓLNEGO SPRAWOZDANIA KOMISJI I RADY O ZATRUDNIENIU

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 958 final.

Załącznik: COM(2025) 958 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 25.11.2025 r.
COM(2025) 958 final

**WNIOSEK DOTYCZĄCY WSPÓLNEGO SPRAWOZDANIA KOMISJI I RADY O
ZATRUDNIENIU**

Spis treści

GŁÓWNE PRZESŁANIA	Error! Bookmark not defined.
ROZDZIAŁ 1. RYNEK PRACY I TENDENCJE SPOŁECZNE W UE.....	Error! Bookmark not defined.
ROZDZIAŁ 2. REFORMY W OBSZARZE ZATRUDNIENIA I POLITYKI SPOŁECZNEJ – DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE I OSIĄGANE WYNIKI	Error! Bookmark not defined.
2.1 Wytyczna 5: Pobudzanie popytu na pracę	Error! Bookmark not defined.
2.1.1 Kluczowe wskaźniki	Error! Bookmark not defined.
2.1.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie	Error! Bookmark not defined.
2.2. Wytyczna 6: Zwiększanie podaży pracy i poprawa dostępu do zatrudnienia oraz nabywania umiejętności i kompetencji przez całe życie.....	Error! Bookmark not defined.
2.2.1 Kluczowe wskaźniki	Error! Bookmark not defined.
2.2.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie	Error! Bookmark not defined.
2.3 Wytyczna 7: Poprawa funkcjonowania rynków pracy oraz zwiększenie skuteczności dialogu społecznego	Error! Bookmark not defined.
2.3.1 Kluczowe wskaźniki	Error! Bookmark not defined.
2.3.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie	Error! Bookmark not defined.
2.4 Wytyczna 8: Promowanie równych szans dla wszystkich, wspieranie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa	Error! Bookmark not defined.
2.4.1 Kluczowe wskaźniki	Error! Bookmark not defined.
2.4.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie	Error! Bookmark not defined.
ROZDZIAŁ 3. PIERWSZY ETAP ANALIZY ZGODNIE Z ZASADAMI RAM KONWERGENCJI SPOŁECZNEJ	Error! Bookmark not defined.
3.1 Kluczowe ustalenia horyzontalne.....	Error! Bookmark not defined.
3.2 Pierwszy etap analizy dotyczącej poszczególnych państw.....	Error! Bookmark not defined.
Belgia.....	Error! Bookmark not defined.
Bułgaria	Error! Bookmark not defined.
Czechy	Error! Bookmark not defined.
Dania.....	Error! Bookmark not defined.
Niemcy.....	Error! Bookmark not defined.
Estonia	Error! Bookmark not defined.
Irlandia.....	Error! Bookmark not defined.
Grecja.....	Error! Bookmark not defined.
Hiszpania	Error! Bookmark not defined.
Francja	Error! Bookmark not defined.

Chorwacja.....	Error! Bookmark not defined.
Włochy.....	Error! Bookmark not defined.
Cypr	Error! Bookmark not defined.
Łotwa.....	Error! Bookmark not defined.
Litwa.....	Error! Bookmark not defined.
Luksemburg.....	Error! Bookmark not defined.
Węgry	Error! Bookmark not defined.
Malta.....	Error! Bookmark not defined.
Niderlandy	Error! Bookmark not defined.
Austria	Error! Bookmark not defined.
Polska.....	Error! Bookmark not defined.
Portugalia.....	Error! Bookmark not defined.
Rumunia.....	Error! Bookmark not defined.
Słowenia	Error! Bookmark not defined.
Słowacja.....	Error! Bookmark not defined.
Finlandia	Error! Bookmark not defined.
Szwecja.....	Error! Bookmark not defined.

GLÓWNE PRZESŁANIA

Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu sporządzane przez Komisję Europejską i Radę służy do monitorowania sytuacji zatrudnienia i sytuacji społecznej w Unii oraz wdrażania wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia¹, zgodnie z art. 148 TFUE. W sprawozdaniu przedstawiono również przegląd wprowadzonych w ostatnim czasie przez państwa członkowskie środków z zakresu polityki zatrudnienia i spraw społecznych oraz określono kluczowe powiązane obszary priorytetowe dla działań w ramach polityki. Ponownie skupiono się w nim w znacznym stopniu na wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych.

W rozdziale 1 sprawozdania przedstawiono przegląd kluczowych tendencji w obszarze zatrudnienia i tendencji społecznych. W rozdziale 2 przeanalizowano wyzwania i rozwiązania polityczne w państwach członkowskich w odniesieniu do każdej z czterech wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia. W rozdziale tym przedstawiono również postępy w realizacji głównych celów UE i celów krajowych na 2030 r. Rozdział 3 zawiera ustalenia horyzontalne oraz analizę dotyczącą poszczególnych państw członkowskich przeprowadzoną w oparciu o zasady ram konwergencji społecznej². Stanowi to odpowiedź na rozporządzenie (UE) 2024/1263, na podstawie którego nadzór Komisji w ramach europejskiego semestru obejmuje ramy służące identyfikacji zagrożeń dla konwergencji społecznej³.

Sprostanie wyzwaniom wskazanym w niniejszym sprawozdaniu będzie sprzyjać pozytywnej konwergencji społecznej. Przyczyni się również do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju i realizacji strategii Unii równości⁴. Na podstawie wniosku Komisji oraz po wymianie opinii w ramach komitetów doradczych Rady sprawozdanie końcowe zostanie przyjęte przez Radę ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (Rada EPSCO).

We wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu monitoruje się postępy w osiąganiu głównych celów UE i celów krajowych na 2030 r. w zakresie zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa (zob. ramki dotyczące celów w rozdziale 2)⁵:

- **UE jest obecnie na dobrej drodze do osiągnięcia głównego celu dotyczącego wskaźnika zatrudnienia do 2030 r.** Dzieje się tak pomimo umiarkowanego (choć nabierającego tempa) wzrostu PKB i spadku intensywności zatrudnienia względem

¹ Najnowsza aktualizacja wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia została przyjęta przez Radę Unii Europejskiej 27 października 2025 r., [Dz.U. L. 2025/2254, 7.11.2025](#).

² W następstwie dyskusji na forum Rady EPSCO w czerwcu 2023 r. na temat ram konwergencji społecznej oraz [najważniejszych przesłań EMCO i SPC](#) na podstawie [prac przeprowadzonych przez specjalną wspólną grupę roboczą EMCO–SPC](#) od października 2022 r. do maja 2023 r.

³ Zob. art. 3 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego. Ponadto motyw 8 tego samego rozporządzenia stanowi, że „[j]ako część zintegrowanej analizy rozwoju sytuacji zatrudnienia i społecznej w kontekście europejskiego semestru Komisja ocenia zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej w państwach członkowskich i monitoruje postępy we wdrażaniu zasad Europejskiego filaru praw socjalnych na podstawie tablicy wskaźników społecznych i zasad określonych w ramach konwergencji społecznej”.

⁴ Strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025, unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025, unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów na lata 2020–2030, strategia na rzecz równości osób LGBTIQ+ na lata 2026–2030 oraz strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030.

⁵ Główne cele UE na 2030 r. zostały przyjęte przez przywódców UE na Szczycie Społecznym w Porto w maju 2021 r. oraz na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2021 r.

wzrostu w porównaniu z wysokimi poziomami w 2024 r.⁶ W 2024 r. wskaźnik zatrudnienia w UE wyniósł 75,8 % – wynik ten jest o 0,5 p.p. wyższy niż w 2023 r. i odbiega zaledwie o 2,2 p.p. od przewidzianego na 2030 r. celu wynoszącego 78 %. W 2024 r. większość państw członkowskich poczyniła dalsze postępy w dążeniu do osiągnięcia swoich krajowych celów w zakresie zatrudnienia, natomiast siedem państw już osiągnęło lub przekroczyło swoje cele.

- **Aby osiągnąć unijny cel w zakresie umiejętności, konieczne są znaczne dalsze wysiłki.** W UE odnotowano jedynie niewielkie postępy w zakresie odsetka osób dorosłych uczestniczących w działaniach związanych z uczeniem się każdego roku (na podstawie badania edukacji dorosłych, AES). Odsetek ten wzrósł z 37,4 % w 2016 r. do 39,5 % w 2022 r., ale utrzymuje się ponad 20 p.p. poniżej głównego celu UE na 2030 r. wynoszącego 60 %. Dane z badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) wskazują na ogólny wzrost uczestnictwa dorosłych w uczeniu się w latach 2022–2024. Większość państw członkowskich odnotowuje opóźnienia w dążeniu do realizacji celów krajowych. Osiągnięcie ich ma kluczowe znaczenie dla realizacji ambitnego planu, aby Europa pozostała konkurencyjna, innowacyjna i sprzyjająca włączeniu społecznemu, biorąc również pod uwagę tendencje demograficzne. Podjęcie dalszych działań w ramach polityki jest szczególnie pilne w kontekście wzmocnienia strategicznej niezależności Unii.
- **Pomimo znacznych postępów konieczne są dalsze wysiłki, aby osiągnąć cel ograniczenia ubóstwa.** Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym była w UE o około 2,9 mln niższa w 2024 r. niż w 2019 r. Jest to znaczący sukces, biorąc pod uwagę kryzys związany z COVID-19, wysokie koszty energii i inflację. Znaczny wzrost wskaźnika realnych dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca odnotowany w 2024 r. na poziomie UE może dodatkowo przyczynić się do poprawy sytuacji w tym zakresie. Wynik ten jest jednak nadal daleki od głównego celu UE, jakim jest spadek liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 15 mln osób do 2030 r. Chociaż w 2024 r. dwa państwa członkowskie osiągnęły swoje cele krajowe, a pozostałe 14 poczyniło pewne postępy od 2019 r., w 11 państwach członkowskich liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym była wyższa w 2024 r. niż w 2019 r.⁷ W związku z tym konieczne byłoby znaczne przyspieszenie działań w pozostałej części obecnego dziesięciolecia. Ma to zasadnicze znaczenie w świetle ambitnego celu, jakim jest wyeliminowanie ubóstwa w Unii do 2050 r.⁸

⁶ Zob. [European economic forecast – Autumn 2025 \[Europejska prognoza gospodarcza – jesień 2025 r.\]](#), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

⁷ Dwa państwa członkowskie, które osiągnęły swoje cele krajowe, to SE i IE. 14 państw członkowskich, które poczyniły pewne postępy od 2019 r., to: PT, EL, BG, PL, IT, RO, HU, HR, CZ, NL, BE, CY, EE i LV. 11 państw członkowskich, w których w 2024 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym była wyższa niż w 2019 r., to: FR, DE, ES, SK, FI, AT, DK, LT, SI, LU i MT.

⁸ Zob. orędzie o stanie Unii z 2025 r. ogłoszone przez przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulę von der Leyen 10 września 2025 r.

Polityki europejskie zapewniają znaczne wsparcie dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, odporności, a także spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Komisja realizuje szereg inicjatyw służących realizacji tego celu, w tym Plan działania na rzecz wysokiej jakości miejsc pracy, unię umiejętności, europejski plan na rzecz przystępnych cenowo mieszkań oraz strategię walki z ubóstwem. W ramach Kompasów konkurencyjności Komisja uznała promowanie umiejętności i wysokiej jakości miejsc pracy za jeden z pięciu horyzontalnych czynników sprzyjających konkurencyjności we wszystkich sektorach. W obecnych wieloletnich ramach finansowych głównym narzędziem unijnego finansowania w dziedzinie społecznej jest Europejski Fundusz Społeczny Plus, który uzupełniają inne instrumenty, takie jak Erasmus+. W przypadku infrastruktury uzupełnia go finansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), instrumentu „Łącząc Europę” i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST). Spójność społeczną promuje również Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) poprzez wspieranie reform i inwestycji, co zwiększa konkurencyjność i odporność państw członkowskich⁹. Wszystkie te unijne narzędzia finansowania przyczyniają się do realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych.

Pierwszy etap analizy zgodnie z ramami konwergencji społecznej wskazuje na:

- i. **Utrzymanie się w 2024 r. tendencji pozytywnej konwergencji w odniesieniu do funkcjonowania rynku pracy we wszystkich państwach członkowskich.** Nadal istnieje jednak potrzeba dalszej poprawy wyników w zakresie zatrudnienia niektórych grup niedostatecznie reprezentowanych, w przypadku których w wielu krajach nie zaobserwowano wyraźnej tendencji pozytywnej konwergencji (na przykład osób młodych i osób z niepełnosprawnościami).
- ii. **Nieznaczną poprawę na poziomie UE w odniesieniu do umiejętności, choć nadal istnieją zagrożenia dla pozytywnej konwergencji w tej dziedzinie.** Stosunkowo dużą liczbę sytuacji krytycznych odnotowano na przykład w odniesieniu do wczesnego kończenia nauki, uczestnictwa dorosłych w uczeniu się oraz poziomu umiejętności cyfrowych.
- iii. **Nieznaczną poprawę w odniesieniu do wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, nierówności dochodowych i realnych dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca na poziomie UE, ale bez oznak pozytywnej konwergencji we wszystkich państwach członkowskich w tej dziedzinie.**

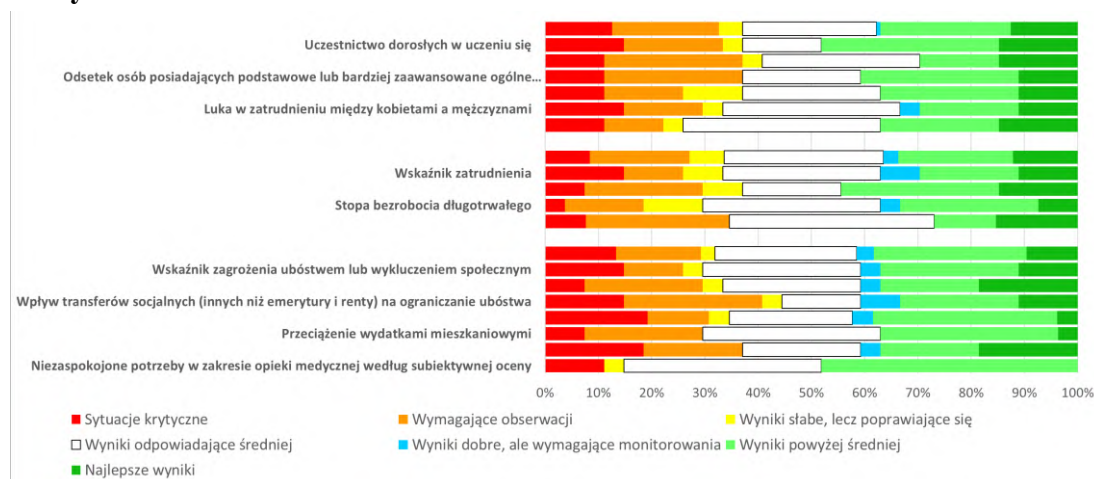
Horyzontalna i krajowa analiza pod kątem pozytywnej konwergencji społecznej, która stanowi podstawę tych głównych ustaleń, opiera się na zasadach ram konwergencji społecznej. Aby zidentyfikować potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji

⁹ Budżet Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (na lata 2020–2027) wynosi około 142 mld EUR i obejmuje współfinansowanie krajowe. Obejmuje on zasadniczo inwestycje w obszarach objętych wytycznymi dotyczącymi polityki zatrudnienia. Dodatkowe wsparcie, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury, pochodzi z EFRR i FST. Na wydatki socjalne, stanowiące około 25 % łącznych szacunkowych wydatków, państwa członkowskie przeznaczyły ogółem około 163,7 mld EUR przydzielonych im z RRF (stan na dzień 13 listopada 2025 r.). Kategorie wydatków socjalnych określa się i stosuje na podstawie metodyki przyjętej przez Komisję w porozumieniu z Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi w rozporządzeniu delegowanym (UE) 2021/2105.

społecznej, przeprowadza się analizę rynku pracy, umiejętności i wyzwań społecznych w państwach członkowskich. Analiza ta opiera się na narzędziach analitycznych uzgodnionych z państwami członkowskimi (tablice wskaźników społecznych i uzgodnionej metodyce wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu opartej na oznaczaniu kolorami).

Dziewięć państw członkowskich będzie przedmiotem analizy zgodnie z ramami konwergencji społecznej na drugim etapie. Są to Bułgaria, Grecja, Hiszpania, Włochy, Litwa, Luksemburg i Rumunia, których również w zeszłym roku dotyczyła analiza na drugim etapie. Do grupy tej w tym roku po raz pierwszy dołączą Łotwa i Finlandia¹⁰. Chorwacja, Estonia i Węgry, których w zeszłym roku dotyczyła analiza na drugim etapie, w tym roku nie zostały nią objęte¹¹. Służby Komisji przeprowadzą bardziej szczegółową analizę na drugim etapie (z wykorzystaniem szerszego zestawu dowodów ilościowych i jakościowych) w odniesieniu do państw, w przypadku których zidentyfikowano potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej.

Wyzwania w zakresie zatrudnienia i umiejętności oraz wyzwania społeczne w państwach członkowskich UE według wskaźników głównych tablicy wskaźników społecznych



Uwaga: w przypadku niektórych krajów brakuje danych dotyczących niektórych wskaźników – zob. tabela 3.1.1 w sekcji 3.1. Długość segmentów w różnych kolorach jest proporcjonalna do udziału procentowego

¹⁰ W przypadku Łotwy wynika to ze wzrostu odsetka młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (młodzieży NEET), a także ze wzrostu stopy bezrobocia i bezrobocia długotrwałego. Wiąże się to również z niskim i malejącym wpływem transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa oraz z gwałtownym pogorszeniem się uczestnictwa dzieci w wieku poniżej 3 lat w formalnej opiece. W przypadku Finlandii objęcie analizą na drugim etapie wynika głównie ze względnego pogorszenia się stopy bezrobocia i stopy bezrobocia długotrwałego.

¹¹ Estonia, Węgry i Chorwacja, które w zeszłym roku były również przedmiotem analizy na drugim etapie, nie są nią objęte w tym roku. Estonia nie została zakwalifikowana ze względu na odnotowaną poprawę w zakresie nierówności dochodowych, dochodów do dyspozycji sektora gospodarstw domowych, wskaźnika AROPE, wpływu transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa oraz niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej. Węgry również nie są objęte analizą na drugim etapie, ponieważ najnowsze dane wskazują na poprawę sytuacji w zakresie osób wcześniej kończących naukę, wskaźnika AROPE (w ujęciu ogólnym i w przypadku dzieci), luki w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami oraz stopy bezrobocia długotrwałego. W przypadku Chorwacji w 2024 r. miała miejsce przerwa w szeregach czasowych dla wszystkich wskaźników społecznych opartych na EU-SILC, co uniemożliwia wiarygodną interpretację zmian. W szczególności ta przerwa strukturalna stoi za wynikiem „wymaga obserwacji” w odniesieniu do AROPE, w ujęciu ogólnym i w przypadku dzieci.

państw członkowskich w danej kategorii klasyfikacji. Objasnienia dotyczące elementów legend znajdują się w załączniku 6.

Pomimo rosnącej niepewności gospodarczej i geopolitycznej w 2024 r. i na początku 2025 r. rynek pracy w UE zachował odporność, odnotowując umiarkowany, ale solidny wzrost zatrudnienia. Ogółem w 2024 r. całkowite zatrudnienie w UE wzrosło o 1,7 mln osób, do 219,4 mln. Wskaźnik zatrudnienia (w grupie wiekowej 20–64 l.) osiągnął w 2024 r. 75,8 %, a następnie w II kwartale 2025 r. wzrósł do rekordowo wysokiego poziomu 76,2 %. Choć roczna stopa wzrostu uległa spowolnieniu, dodatni wzrost odzwierciedlał odporność rynku pracy w czasach niepewności. Jednocześnie stopa bezrobocia w UE (w grupie wiekowej 15–74 l.) spadła w 2024 r. do rekordowo niskiego poziomu 5,9 %.

Wzrost zatrudnienia odnotowany w 2024 r. wynikał głównie z większej aktywności zawodowej oraz, w znacznie mniejszym stopniu, z niższego bezrobocia. Nowe miejsca pracy powstawały głównie w sektorze usług i sektorze publicznym. Samozatrudnienie (wyrażone jako udział w zatrudnieniu ogółem) w UE stale się zmniejsza, przy czym występują różnice sektorowe i krajowe. Ogólnie rzecz biorąc, we wszystkich państwach członkowskich UE zaobserwowano stopniową pozytywną konwergencję pod względem wskaźników zatrudnienia. Jednocześnie utrzymywały się znaczne dysproporcje regionalne zarówno między poszczególnymi państwami, jak i w ich obrębie. Wiele regionów o stosunkowo niskich wskaźnikach zatrudnienia to regiony wiejskie, słabo zaludnione lub peryferyjne.

Odporny rynek pracy pomimo niepewności gospodarczej i geopolitycznej

76,2 %

wskaźnik zatrudnienia (w grupie wiekowej 20–64 l.) w II kwartale 2025 r. (+0,5 p.p. rok do roku)

80,8 %

współczynnik aktywności zawodowej (w grupie wiekowej 20–64 l.) w II kwartale 2025 r. (+0,5 p.p. rok do roku)

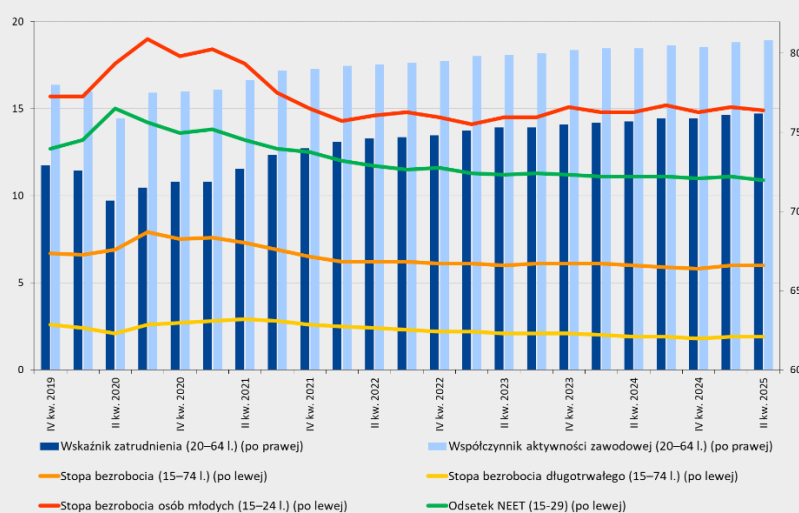
6,0 %

stopa bezrobocia (w grupie wiekowej 15–74 l.) w II kwartale 2025 r. (brak zmian rok do roku)

14,9 %

stopa bezrobocia osób młodych (w grupie wiekowej 15–24 l.) w II kwartale 2025 r. (+0,1 p.p. rok do roku)

Najważniejsze wskaźniki rynku pracy w UE-27 (% w ujęciu kwartalnym)



Źródło: Eurostat [[lfsi_emp_q](#)], [[une_rt_q](#)], [[une_ltu_q](#)] i [[lfsi_neet_q](#)]. Dane wyrównane sezonowo, a nie kalendarzowo.

Jak wskazano również w raporcie Dragiego¹², **powolny wzrost wydajności pracy stanowi wyzwanie dla konkurencyjności UE i spójności społecznej**. Jest to tym bardziej istotne w kontekście niekorzystnych zmian demograficznych, które mają wpływ na potencjał wzrostu gospodarczego Unii, zdolność do tworzenia miejsc pracy oraz poziom życia obywateli UE. W ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat wzrost wydajności ulegał stałemu spowolnieniu¹³. W 2024 r. wydajność pracy na godzinę wzrosła zaledwie o 0,2 %, po spadku o 0,8 % w poprzednim roku. Prognozy przewidują poprawę w latach 2025, 2026 i 2027, która w większości państw członkowskich będzie mogła zrównoważyć spadki odnotowane od 2023 r.¹⁴ Aby wzmocnić swoją konkurencyjność i autonomię strategiczną, UE musi zwiększyć swoje zdolności innowacyjne, w tym poprzez rozwijanie kapitału ludzkiego zgodnie ze zmieniającymi się potrzebami. Kwestię tę wyraźnie podkreślono w Kompasie konkurencyjności Komisji¹⁵, inicjatywie na rzecz unii umiejętności¹⁶, a także w Planie działania na rzecz kontynentu sztucznej inteligencji¹⁷ i strategii w sprawie zastosowania AI¹⁸. Do poprawy wydajności pracy może również przyczynić się zwiększenie inwestycji prywatnych wspierane przez pogłębioną unię rynków kapitałowych.

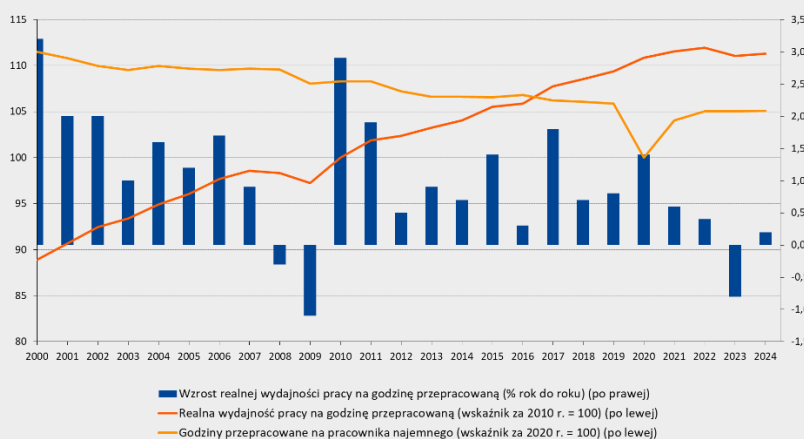
Niski wzrost wydajności pracy stanowi wyzwanie dla konkurencyjności UE

Wzrost wydajności pracy:

- 1,5 % rocznie w latach 2000–2007
- 1,2 % w latach 2010–2019
- 0,1 % w latach 2021–24

W 2024 r. **liczba przepracowanych godzin w przeliczeniu na osobę zatrudnioną** była o **4,4 % niższa niż w 2004 r.**

Najważniejsze wskaźniki wydajności pracy w UE-27



Źródło: Eurostat [nama_10_ip_ulc]

¹² Raport Dragiego: „A competitiveness strategy for Europe” [Strategia konkurencyjności dla Europy], 9 września 2004 r.

¹³ W latach 2000–2007 wynosił on średnio 1,7 % rocznie, w latach 2010–2019 spadł do 1,2 %, a w latach 2021–2024 wyniósł zaledwie 0,1 %.

¹⁴ Zob.: [European economic forecast – Autumn 2025](#) [Europejska prognoza gospodarcza – jesień 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

¹⁵ Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący Kompas konkurencyjności dla UE, COM(2025) 30 final, 29.01.2025.

¹⁶ Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący unii umiejętności, COM(2025) 90 final, 5.3.2025.

¹⁷ Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący Planu działania na rzecz kontynentu sztucznej inteligencji, COM(2025) 165 final, 9.4.2025.

¹⁸ Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący strategii w sprawie zastosowania AI, COM(2025) 723 final, 8.10.2025.

Pomimo spadku w stosunku do szczytowego poziomu w 2022 r. niedobory siły roboczej i kwalifikacji są nadal wysokie. Rozwiązanie tego problemu ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności, realizacji unijnego programu na rzecz większej autonomii strategicznej oraz dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Wskaźnik wakatów w UE spadł z 3,1 % w II kwartale 2022 r. do 2,1 % w II kwartale 2025 r., utrzymując się na poziomie powyżej średniej sprzed pandemii (lata 2013–2019) wynoszącej 1,7 %. W oparciu o ten wskaźnik można stwierdzić, że niedobory dotyczą przede wszystkim następujących sektorów: usługi administracyjne i pomocnicze; działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; transport; zakwaterowanie i usługi gastronomiczne; budownictwo; oraz informacja i komunikacja. W niedawnej analizie wskazano aż 24 zawody istotne dla zielonej transformacji, w których w wielu państwach członkowskich występują niedobory siły roboczej¹⁹.

Czynniki strukturalne będą prawdopodobnie powodować utrzymywanie się niedoborów w niektórych sektorach. Należą do nich zmiany demograficzne i zapotrzebowanie na umiejętności wynikające z zielonej i cyfrowej transformacji, a także złe warunki pracy w niektórych sektorach. Mobilność sektorowa jest nadal ograniczona – rocznie jedynie 1,8–3,9 % pracowników zmienia sektor zatrudnienia, a odsetek ten zasadniczo nie zmienił się od 2016 r.²⁰ Zarządzenie tym niedoborom ma zasadnicze znaczenie dla wspierania wzrostu gospodarczego, wydajności i dwojakiej transformacji. W 2024 r. Komisja przedstawiła plan działania na rzecz rozwiązania problemu niedoborów siły roboczej i kwalifikacji w Unii, który opracowano w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi²¹. W planie tym podkreślono znaczenie aktywizacji grup niedostatecznie reprezentowanych, skuteczniejszego podnoszenia i zmiany kwalifikacji, lepszego wykorzystania gromadzenia informacji na temat umiejętności, lepszych warunków pracy, a także lepszej mobilności pracowników w celu rozwiązania problemu niedoborów. W ramach unii umiejętności Komisja przedstawia nowe zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego.

¹⁹ Zawód klasyfikuje się jako dotknięty „powszechnymi niedoborami”, jeżeli co najmniej pięć państw członkowskich zgłasza w nim niedobory. Jest to jeden z kluczowych wskaźników efektywności Paktu dla czystego przemysłu.

²⁰ Fulvimari, A. i in., *Estimating labour market transition costs and social investment needs of the green transition – a new approach* [Oszacowanie kosztów przepływów na rynku pracy i potrzeb w zakresie inwestycji społecznych w związku z zieloną transformacją – nowe podejście], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025 (w przygotowaniu).

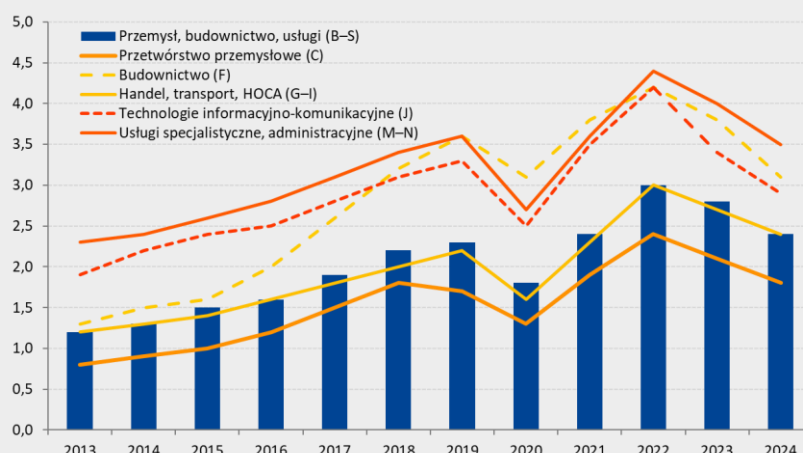
²¹ Komisja Europejska, [komunikat w sprawie niedoborów pracowników i umiejętności w UE: plan działania, COM\(2024\) 131 final, 20.3.2024.](#)

Pomimo spadku w stosunku do szczytowego poziomu w 2022 r. niedobory siły roboczej w Unii są nadal wysokie

Sektory, w których w 2024 r. **wskaźniki wakatów wynosiły co najmniej 2,9 %**: usługi administracyjne i pomocnicze; działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; zakwaterowanie i usługi gastronomiczne; budownictwo; informacja i komunikacja.

O 5 % wyższe niedobory siły roboczej w 2024 r. w porównaniu z 2019 r.

Wskaźniki wakatów w UE według rodzajów działalności gospodarczej (%; dane w ujęciu rocznym)



Uwaga: rodzaje działalności według NACE Rev. 2: B-S (przemysł, budownictwo i usługi (z wyjątkiem działalności gospodarstw domowych jako pracodawców oraz organizacji i organów eksterytorialnych), C (przetwórstwo przemysłowe), F (budownictwo), G-I (handel hurtowy i detaliczny, transport, usługi związane z zakwaterowaniem i usługi gastronomiczne), J (informacja i komunikacja), M-N (działalność profesjonalna, naukowa i techniczna).

Źródło: Eurostat [\[jvs_a_rate_r2\]](#)

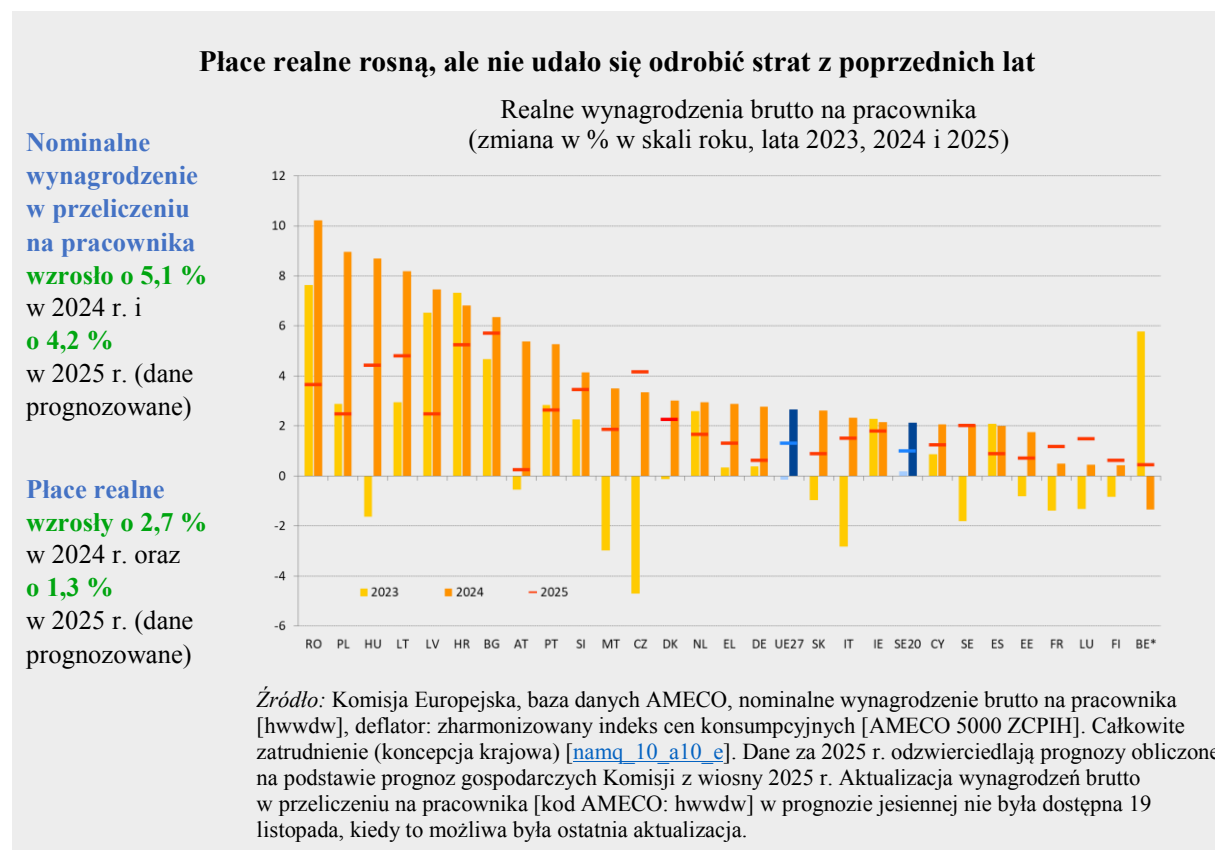
Kluczowe znaczenie dla konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej wydajności i większej spójności społecznej ma poprawa jakości zatrudnienia. Zasadnicze znaczenie dla tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy ma wyeliminowanie luki innowacyjnej i zapewnienie horyzontalnych czynników sprzyjających konkurencyjności²², określonych w Kompasie konkurencyjności. Ważną rolę odgrywają tutaj również instytucje rynku pracy. Jak wskazano w opinii EMCO przedstawionej na posiedzeniu EPSCO w czerwcu 2025 r.²³, jakość zatrudnienia obejmuje takie aspekty, jak *odpowiednie zarobki i sprawiedliwe płace, bezpieczeństwo zatrudnienia i kariery oraz rozwój umiejętności i rozwój kariery*. Są to współzależne elementy, które łącznie mogą stworzyć pozytywne sprzężenie zwrotne między osobistym upodmiotowieniem, produktywnością i wzrostem gospodarczym. Jednocześnie *bezpieczeństwo i higiena pracy w połączeniu z dobrostanem w miejscu pracy, optymalnymi uregulowaniami w zakresie czasu pracy, równowagą między życiem zawodowym a prywatnym oraz niezależnością w pracy* mogą tworzyć fundamenty rozwoju osobistego i zawodowego, a także sukcesu organizacji. Może to wynikać na przykład z większej kreatywności i odpowiedzialności, wyższej motywacji i wydajności oraz zmniejszonej częstotliwości występowania wypalenia zawodowego.

Nieodłącznym elementem jakości zatrudnienia jest dostęp do ochrony socjalnej. Kluczowymi czynnikami umożliwiającymi stworzenie sprawiedliwego i inkluzywnego rynku

²² Te horyzontalne czynniki sprzyjające konkurencyjności obejmują uproszczenie otoczenia regulacyjnego, zmniejszenie obciążeń oraz promowanie szybkości i elastyczności; pełne wykorzystanie korzyści skali oferowanych przez jednolity rynek poprzez usuwanie barier; finansowanie za pośrednictwem unii oszczędności i inwestycji oraz przeorientowanego budżetu UE; promowanie umiejętności i wysokiej jakości miejsc pracy przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej; oraz lepszą koordynację polityk na szczeblu unijnym i krajowym.

²³ Zob. opinia [Komitetu ds. Zatrudnienia w sprawie aspektów jakości zatrudnienia](#) przedstawiona na posiedzeniu Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów w czerwcu 2025 r.

pracy są również *reprezentacja i organizacja interesów zbiorowych, równość płci i równość szans*, a także wysiłki na rzecz *przechodzenia z pracy nierejestrowanej i częściowo rejestrowanej do zatrudnienia formalnego*. Poprawa wyników we wszystkich tych aspektach jakości zatrudnienia ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia, aby tworzenie miejsc pracy dotyczyło również jakości, a nie tylko ilości. Na jakość miejsc pracy mają również wpływ zmiany strukturalne na rynku pracy. Obejmują one postępującą cyfryzację pracy, ekologizację gospodarki, ewolucję umów o pracę i form pracy, ewolucję kultury miejsca pracy oraz szersze wartości i cele społeczne, takie jak niedyskryminacja i równość szans.

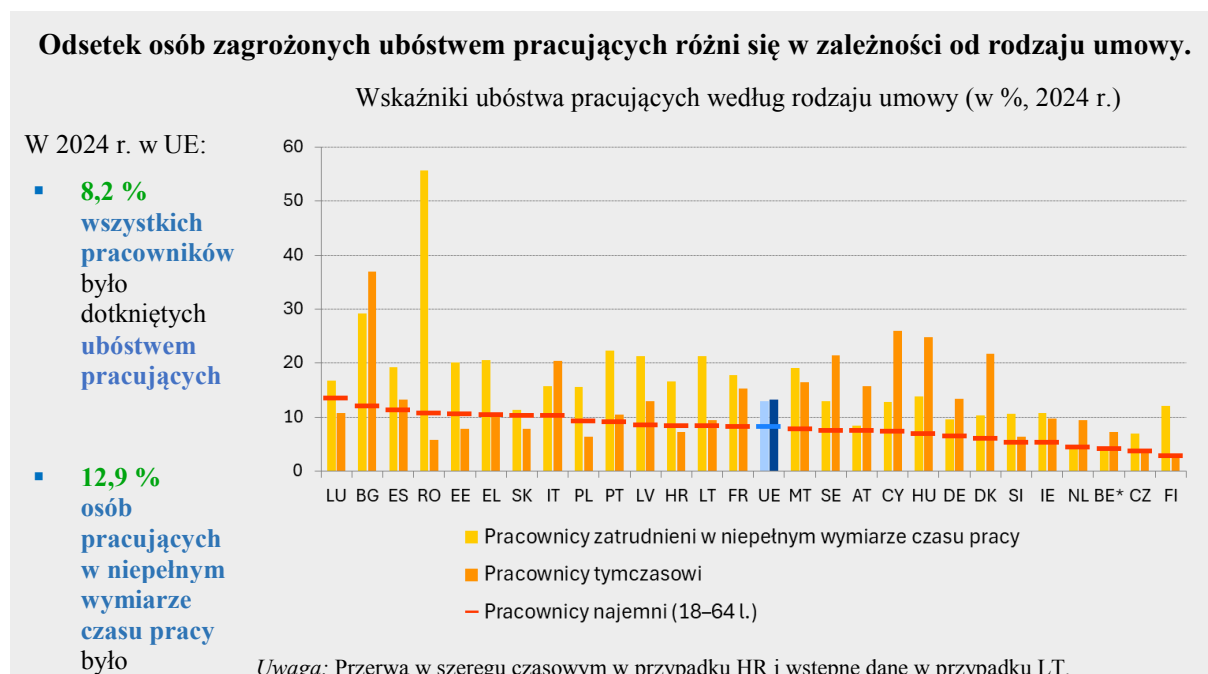


W 2024 r. wzrost płac w UE utrzymywał się na wysokim poziomie, choć różnił się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Roczny wzrost nominalnego wynagrodzenia na pracownika wyniósł 5,1 %, co oznacza spadek w porównaniu z rekordowym poziomem 6,1 % w 2023 r. W 2024 r. wzrost płac realnych odnotował odbicie, osiągając poziom 2,7 %. Było to spowodowane głównie spadkiem inflacji i dynamicznym nominalnym wzrostem płac. W większości państw członkowskich płace realne przekroczyły poziom sprzed pandemii. W kilku dużych gospodarkach (Niemcy, Francja, Niderlandy i Włochy) utrzymują się one poniżej tych poziomów ze względu na niską wydajność i niewielki wzrost gospodarczy. W związku z tym średnie płace realne w UE były w 2024 r. nadal nieco niższe od poziomów sprzed pandemii, ale prognozuje się, że w 2025 r. je przekroczą. Jednocześnie podwyżki ustawowego wynagrodzenia minimalnego w dużej mierze kompensują w większości państw członkowskich utratę siły nabywczej przez osoby otrzymujące wynagrodzenie minimalne.

W państwach, w których wynagrodzenie minimalne jest ustalane zbiorowo, wzrost płac w 2024 r. przyczynił się do zwiększenia siły nabywczej, zwłaszcza osób zatrudnionych

na nisko płatnych stanowiskach. Prawidłowe wykonanie dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych²⁴ ma zasadnicze znaczenie dla zabezpieczenia siły nabywczej pracowników otrzymujących niskie wynagrodzenia, a także dla zapobiegania ryzyku ubóstwa wśród pracowników i zwalczania go, przy jednoczesnym zwiększeniu zachęt do podejmowania pracy. W dyrektywie przewidziano również środki mające na celu zachęcanie do rokowań zbiorowych oraz poprawę mechanizmów egzekwowania i nadzoru we wszystkich państwach członkowskich.

Chociaż kluczowym aspektem jakości zatrudnienia są odpowiednie zarobki²⁵, w 2024 r. prawie co dwunasty pracownik doświadczał zagrożenia ubóstwem. Problem ten był jeszcze bardziej dotkliwy w przypadku pracowników zatrudnionych w ramach niestandardowych form. Odsetek osób zatrudnionych (w wieku 18–64 l.) zagrożonych ubóstwem nieznacznie spadł w 2024 r. do 8,2 %. Zagrożenie ubóstwem w większym stopniu dotyczyło osób zatrudnionych w ramach niestandardowych form, ponieważ ich roczne zarobki i intensywność pracy są często niższe. Na przykład wśród gospodarstw domowych o wysokiej intensywności pracy odsetek osób dotkniętych ubóstwem pracujących był o jedną trzecią mniejszy niż w gospodarstwach domowych o niskiej intensywności pracy. Ponadto wskaźniki ubóstwa pracujących są nadal wyższe wśród osób urodzonych poza UE, pracowników o niskim poziomie wykształcenia oraz gospodarstw domowych z dziećmi pozostającymi na utrzymaniu. Na ryzyko ubóstwa pracujących bardziej narażeni byli również mężczyźni niż kobiety. Zarówno wdrożenie dyrektywy w sprawie wynagrodzeń minimalnych, jak i bardziej zdecydowane wdrożenie zalecenia Rady z 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej mogą pomóc w sprostaniu tym wyzwaniom.



²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2401 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, Dz.U. L 275 z 25.10.2022, s. 33.

²⁵ Zob. opinia [Komitetu ds. Zatrudnienia w sprawie aspektów jakości zatrudnienia](#) przedstawiona na posiedzeniu Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów w czerwcu 2025 r.

dotkniętych
ubóstwem
pracujących

Źródło: Eurostat, [[tespm070](#)], [[ilc_iw05](#)], [[ilc_iw07](#)], EU-SILC. i

- **13,3 %**
pracowników
tymczasowych
było
dotkniętych
ubóstwem
pracujących

Elastyczne ustalenia umowne mogą pomóc w zaspokajaniu potrzeb rynku pracy, ale mogą również przyczyniać się do większej segmentacji rynku pracy i negatywnie wpływać na jakość zatrudnienia. Niestandardowe formy pracy, takie jak praca na czas określony i zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, mogą zapewnić większą elastyczność zarówno pracodawcom, jak i pracownikom. Mogą one również stanowić etap na drodze do stabilnego zatrudnienia i lepszych warunków pracy, o ile wskaźniki przechodzenia na takie zatrudnienie są wystarczająco wysokie. W niektórych przypadkach ograniczają one jednak możliwości awansu społecznego, przedłużają niestabilność i wiążą się ze złymi warunkami pracy, niższymi zarobkami oraz ograniczonym dostępem do zabezpieczenia społecznego, szkoleń i reprezentacji²⁶. W kontekście rosnących wskaźników zatrudnienia odsetek pracowników tymczasowych wśród wszystkich pracowników nadal spadał i w 2024 r. osiągnął 11,6 % w UE. Niemniej jednak między państwami członkowskimi utrzymują się istotne różnice.

Pomimo nieznacznej poprawy umowy na czas określony są prawie trzykrotnie częstsze wśród młodzieży i częściej zawierane są przez kobiety niż przez mężczyzn. Ponadto w niektórych państwach członkowskich nadal odnotowuje się wysoki udział zatrudnienia na czas określony, a także niski wskaźnik przechodzenia na umowy na czas nieokreślony. Wskazuje to na wyzwania związane z rolą umów o pracę na czas określony jako etapu na drodze do stałego zatrudnienia.

W 2024 r. co drugi pracownik tymczasowy zawarł umowę na czas określony nie z własnej woli, co stanowiło 6,4 % wszystkich pracowników. Innymi słowy, mimo że od 2023 r. wymuszone zatrudnienie na czas określony (w grupie wiekowej 15–64 l.) spadło o 0,5 p.p., nadal dotyczy ono znacznej części siły roboczej. Między państwami członkowskimi występują znaczne różnice, a umowy o pracę na czas określony są również bardziej powszechne wśród osób młodych i kobiet. Również w przypadku zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy w niektórych państwach członkowskich nadal występuje znaczny odsetek osób zatrudnionych w tej formie nie z własnej woli – pomimo ogólnego spadku występowania tego zjawiska w całej UE. Aktywna polityka rynku pracy i skuteczne usługi w zakresie zatrudnienia, które promują przechodzenie na miejsca pracy wyższej jakości, zachęty dla pracodawców do zatrudniania pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy na podstawie umów na czas nieokreślony oraz odpowiedni dostęp do ochrony socjalnej i możliwości kształcenia mogą pomóc w zmniejszeniu segmentacji rynku pracy i poprawie jakości zatrudnienia.

²⁶ Zob. Eurofound, [Labour market segmentation](#) [Segmentacja rynku pracy], Europejski słownik stosunków pracy, 2019.

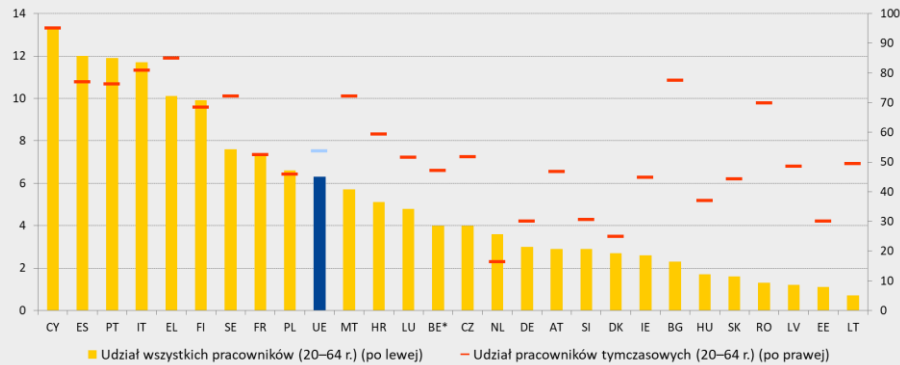
Powszechność wymuszonej pracy na czas określony różni się znacznie w poszczególnych państwach UE, ale w większości państw członkowskich dotyczy ona znacznej części pracowników tymczasowych

Umowy na czas określony w 2024 r. w UE:

- **11,6 %** wszystkich pracowników (20–64 l.)
- **33,3 %** młodych pracowników (15–29 l.)

Wymuszona praca na czas określony dotyczy **53,7 %** wszystkich pracowników zatrudnionych na czas określony (około **10,6 mln** pracowników)

Pracownicy, na których wymusza się zatrudnienie na czas określony, jako odsetek całkowitej liczby pracowników i pracowników zatrudnionych na czas określony (w grupie wiekowej 20–64 l.) (% w 2024 r.)



Uwaga: Definicja różni się w przypadku ES i FR. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku BG. Dane o niskiej wiarygodności w przypadku EE, MT, AT i SI. Dane sumaryczne odnoszą się wyłącznie do kategorii „Zatrudnienie dostępne tylko na podstawie umowy o pracę na czas określony” w przypadku LV i oraz kategorii „Nie znaleziono stałego zatrudnienia” w przypadku SK.

Źródło: Eurostat [[lfsa_etgar](#)], BAEL.

Transformacja cyfrowa przekształca europejskie rynki pracy – co dziesiąty pracownik w UE korzysta z generatywnej sztucznej inteligencji²⁷. Sztuczna inteligencja (AI) oferuje potężne narzędzia napędzające innowacje, zwiększające wydajność i wzmacniające globalną konkurencyjność Europy. Stosowanie cyfrowego monitorowania w miejscu pracy i algorytmicznego zarządzania procesami pracy zmienia sposób organizacji, koordynacji i monitorowania pracy oraz zarządzania nią²⁸. Wykorzystanie odpowiedzialnie zaprojektowanych i wdrożonych systemów AI i algorytmicznych systemów zarządzania w miejscu pracy może zwiększyć wydajność, usprawnić procesy rekrutacji, ograniczyć stronniczość i poprawić jakość zatrudnienia²⁹. Narzędzia te wymagają jednak odpowiedniego zarządzania, aby właściwie rozwiązać problemy związane ze zwiększoną presją w pracy, ciągłym monitorowaniem, potencjalną stronniczością i zagrożeniami dla ochrony danych pracowników. W tym względzie w akcie w sprawie sztucznej inteligencji określono jasny zestaw zasad opartych na analizie ryzyka dla twórców i podmiotów stosujących AI. Obejmują one konkretne zastosowania AI i gwarantują bezpieczeństwo, prawa podstawowe oraz AI zorientowaną na człowieka, a jednocześnie sprzyjają jej upowszechnianiu oraz inwestycjom i innowacjom w dziedzinie AI w całej UE³⁰. Ponadto w strategii w sprawie zastosowania AI, która wspiera wdrażanie AI w 10 unijnych gałęziach przemysłu

²⁷ Zob. Eurofound, [European Working Conditions Survey 2024: First findings](#) [Europejskie badanie warunków pracy w 2024 r.: pierwsze ustalenia], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2025.

²⁸ W 2024 r. 37 % pracowników w UE było monitorowanych cyfrowo pod kątem godzin pracy, a 36 % pod kątem wejść i wyjść. Ponadto z danych ankietowych wynika, że 24 % pracowników w UE ma automatycznie przydzielane godziny pracy.

²⁹ Zob. badanie Eurobarometr z 2025 r.

³⁰ Zob. [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji](#).

i w sektorze publicznym, podkreślono znaczenie odpowiedzialnego i korzystnego wykorzystania AI w miejscu pracy.

Prawidłowe określenie statusu zatrudnienia oraz promowanie przejrzystości, sprawiedliwości, nadzoru ze strony człowieka, bezpieczeństwa i rozliczalności w zarządzaniu algorytmicznym ma kluczowe znaczenie dla osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych i jest niezbędne do poprawy jakości zatrudnienia. Punktem odniesienia jest dyrektywa w sprawie pracy za pośrednictwem platform internetowych³¹. Oczekuje się, że w 2025 r. 43 mln pracowników w Unii Europejskiej będzie pracować za pośrednictwem co najmniej jednej cyfrowej platformy pracy. Praca za pośrednictwem platform internetowych oferuje elastyczność i dodatkowe dochody, a nawet może stanowić ich główne źródło. Może również zmniejszać bariery wejścia na rynek pracy dla osób młodych, migrantów lub osób z niepełnosprawnościami. Praca za pośrednictwem platform internetowych wiąże się jednak również z niepewnością zatrudnienia, niskimi zarobkami, ograniczonym dostępem do ochrony socjalnej oraz wyzwaniem związanym z nieprzejrzystym zarządzaniem algorytmicznym. Ponadto jako że większość pracy wykonywanej za pośrednictwem platform cyfrowych odbywa się online, transgraniczne przepływy pracy są trudne do śledzenia i w wielu przypadkach pozostają ukryte. Większość osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform internetowych w UE jest uznawana za samozatrudnionych, choć w rzeczywistości szacuje się, że klasyfikacja taka jest błędna w przypadku nawet 5,5 mln osób³².

Okolo 55 % osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych zarabia mniej niż wynosi płaca minimalna. Aby poprawić warunki pracy za pośrednictwem platform internetowych, w grudniu 2024 r. weszła w życie dyrektywa w sprawie pracy za pośrednictwem platform internetowych, a państwa członkowskie mają dwa lata na jej transpozycję do prawa krajowego. W dyrektywie uwzględniono takie kwestie jak błędna klasyfikacja statusu zatrudnienia, zarządzanie algorytmiczne oraz przejrzystość w odniesieniu do pracy transgranicznej. Jej celem jest zapewnienie godnych warunków pracy i jakości zatrudnienia pracownikom platform internetowych, przy jednoczesnym wspieraniu zrównoważonego rozwoju cyfrowych platform pracy w UE.

Innowacje cyfrowe mają potencjał tworzenia bardziej produktywnych i wysokiej jakości miejsc pracy, ale mogą również prowadzić do intensyfikacji pracy i zacierania granic między życiem zawodowym a życiem prywatnym. Przykładowo technologie cyfrowe umożliwiły rozwój telepracy. W 2024 r. około 20 % pracowników przynajmniej przez część czasu pracowało z domu. Według badania Eurofound z 2025 r. w 2024 r. ponad 50 % respondentów wyrażało chęć pracy z domu kilka razy w tygodniu, a 24 % chciałoby pracować tylko z domu.

Postęp technologiczny i powiązane z nim modele pracy zdalnej i hybrydowej mogą również wpływać na wzorce czasu pracy. W UE odnotowano zasadniczo poprawę w zakresie wymiaru czasu pracy odbiegającego od standardowego czasu pracy, który może negatywnie wpływać na jakość pracy. W 2024 r. 6,6 % wszystkich osób zatrudnionych (w wieku 20–64 l.) pracowało w wymiarze przekraczającym wymiar standardowy,

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych. Zob. Rada Europejska, [Pracownicy platform internetowych: Rada przyjmuje nowe przepisy mające poprawić ich warunki pracy – Consilium](#).

³² Komisja Europejska, [streszczenie sprawozdania z oceny skutków towarzyszące wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych](#), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2021.

w porównaniu z 7,1 % w 2023 r. Odsetek osób pracujących w niestandardowych godzinach pracy pozostał jednak wysoki i wynosił 33,6 % wszystkich pracowników (w wieku 20–64 l.). Po nieprzynoszących rozstrzygnięcia negocjacjach europejskich partnerów społecznych z różnych branż w sprawie aktualizacji porozumienia ramowego z 2002 r. dotyczącego telepracy, a także w związku z rezolucją Parlamentu Europejskiego z 2021 r. w sprawie prawa do bycia offline³³ Komisja Europejska przeprowadziła formalne dwuetapowe konsultacje z partnerami społecznymi na temat prawa do bycia offline i telepracy.

Wyzwaniem pozostaje dostęp do odpowiedniej ochrony socjalnej niezależnie od rodzaju umowy i statusu zatrudnienia, zwłaszcza w przypadku osób zatrudnionych w niestandardowych formach i osób samozatrudnionych. Dostęp do ochrony socjalnej jest kolejnym kluczowym aspektem jakości zatrudnienia. W osiemnastu państwach członkowskich zaobserwowano luki w formalnym dostępie do ochrony dotyczące co najmniej jednej grupy pracowników zatrudnionych w niestandardowych formach, zwłaszcza w odniesieniu do zasiłków dla bezrobotnych, świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa czy świadczeń dla ojca. W przypadku osób samozatrudnionych luki w dostępie do ochrony stwierdzono w dziewiętnastu państwach członkowskich i dotyczyły one przede wszystkim bezrobocia, wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych. Ponadto w przypadku niektórych grup pracowników lub osób samozatrudnionych dostęp do systemów ochrony ma charakter wyłącznie fakultatywny (wymagają one aktywnej zgody), a uczestnictwo w nich jest bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich.

W około jednej czwartej państw UE wymagający ochrony socjalnej pracownicy zatrudnieni w ramach niestandardowych form rzadziej otrzymywali świadczenia socjalne niż osoby zatrudnione w ramach form standardowych. Grupą, która najrzadziej otrzymywała świadczenia socjalne, były nadal osoby samozatrudnione. Ubóstwo dochodowe było znacznie bardziej powszechne wśród pracowników tymczasowych (13,4 %) i zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (13,8 %) oraz osób samozatrudnionych (20,9 %) niż wśród pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony (6,3 %). Wdrożenie zalecenia Rady z 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej ma kluczowe znaczenie dla zlikwidowania pozostałych luk w dostępie do ochrony socjalnej oraz promowania odpowiednich i przejrzystych systemów.

³³ Parlament Europejski, [rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2021 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawa do bycia offline](#), 2021.

Odnotowano znaczne różnice regionalne odsetka młodzieży NEET w całej UE i w poszczególnych państwach członkowskich

Zakres odsetka młodzieży NEET (15–29 l.) na poziomie regionalnym (NUTS 2) według państw członkowskich i średnie dla państw członkowskich, 2024 r.

Odsetek młodzieży

NEET w UE w 2024 r. –

11,1 %

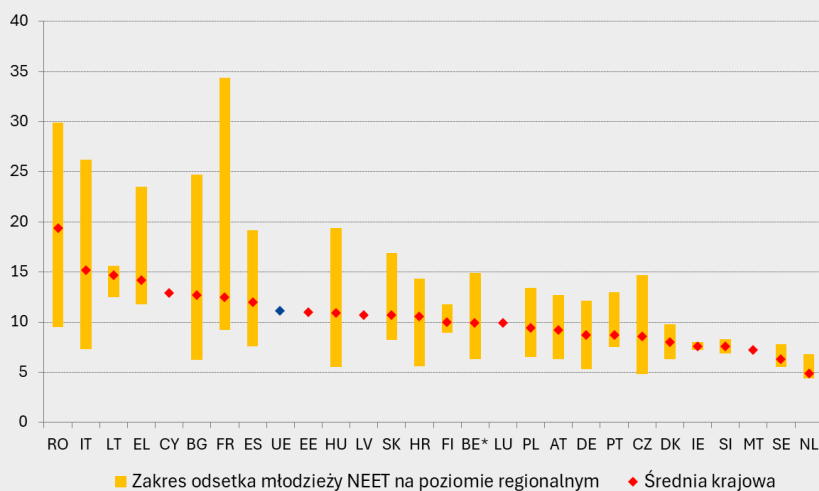
Wyższy w przypadku kobiet (12,1 %), osób urodzonych poza UE (18,4 %) i na obszarach wiejskich

Odsetek młodzieży

NEET w 2024 r.:

- w poszczególnych państwach UE wahał się od 4,4 % do 19,4 %

ale w poszczególnych regionach (NUTS 2) wahał się od 4,4 % do 29,9 %



Uwaga: Brak dostępnych danych regionalnych (NUTS 2) dla CY, EE, LV, LU i MT.

Źródło: obliczenia DG EMPL; Eurostat [edat_lfse_22].

Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (młodzieży NEET) nadal spadał w UE. Zmniejszył się on z 11,3 % do 11,1 % w 2024 r. Odsetek młodzieży NEET (15–29 l.) jest jednak nadal wyższy wśród kobiet niż mężczyzn oraz wśród osób urodzonych poza UE w porównaniu z jej rodowitymi mieszkańcami, a także na obszarach wiejskich w porównaniu z dużymi miastami, małymi miastami i przedmieściami. Z drugiej strony, po okresie stopniowej poprawy od czasu pandemii COVID-19 stopa bezrobocia osób młodych (w wieku 15–24 l.) nieznacznie wzrosła w 2024 r. do 14,9 % i nadal jest ponad dwukrotnie wyższa od ogólnej stopy bezrobocia. Jest ona również szczególnie wysoka wśród młodych ludzi o niższych kwalifikacjach i osób urodzonych poza UE. Wskaźnik zatrudnienia niedawnych absolwentów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz absolwentów szkół wyższych (przedział wiekowy 20–34 l.) spadł w 2024 r. w UE (odpowiednio do 80,0 % i 86,7 %), co może wskazywać na większe trudności z wchodzeniem na rynek pracy. Sytuacja ta uwypukla potrzebę dalszych działań ukierunkowanych na rozwiązanie problemów strukturalnych, które utrudniają młodym ludziom wejście na rynek pracy, biorąc pod uwagę utracony potencjał i długoterminowe zagrożenia dla perspektyw zawodowych. W dotarciu do młodzieży NEET i zapewnieniu dobrej jakości oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego pomóc może wzmocniona gwarancja dla młodzieży³⁴.

³⁴ [Zalecenie Rady](#) z dnia 30 października 2020 r. w sprawie pomostu do zatrudnienia – wzmocnienia gwarancji dla młodzieży oraz zastępujące zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży 2020/C 372/01, Dz.U. C 372 z 4.11.2020, s. 1.

Dłuższe życie zawodowe przyczynia się do aktywnego starzenia się, zmniejszenia niedoborów siły roboczej i kwalifikacji oraz zdolności do utrzymania solidnych systemów ochrony socjalnej. W 2024 r. wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lat wzrósł do 65,2 %. Między państwami członkowskimi utrzymują się znaczne różnice. Zgodnie z prognozami w latach 2030–2050 liczba ludności w wieku produkcyjnym w UE ma zmniejszać się o 1,2 mln osób rocznie. Szacuje się, że współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi wzrośnie z 36 % w 2022 r. do 55 % do 2050 r., a następnie do 59 % do 2070 r. Ważnymi czynnikami są zachęty emerytalne, problemy zdrowotne oraz okoliczności takie jak brak elastyczności w miejscu pracy i dyskryminacja ze względu na wiek. Jeśli chodzi o tę pierwszą kwestię, niedawno przyjęty pakiet dotyczący dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego ma na celu zwiększenie uczestnictwa i oszczędności w pracowniczych i indywidualnych programach emerytalnych oraz poprawę wkładu funduszy emerytalnych w finansowanie innowacyjnych i produktywnych inwestycji.

Starsze kobiety były częściej bierne zawodowo niż mężczyźni, zazwyczaj z powodu wcześniejszego przejścia na emeryturę oraz długotrwałych nieobecności spowodowanych obowiązkami opiekuńczymi. Pomimo postępów osiągniętych w ciągu ostatniej dekady osoby w wieku 55–64 lat stanowią znaczny odsetek (28,1 %) ludności w wieku produkcyjnym biernej zawodowo. Aby sprostać tym wyzwaniom, potrzebny jest kompleksowy zestaw polityk, w tym reformy emerytalne, inicjatywy aktywizacji i szkolenia. UE podjęła kroki, takie jak przyjęcie dyrektywy 2000/78/WE³⁵ mającej na celu zwalczanie dyskryminacji w zakresie zatrudnienia oraz opracowanie zestawu narzędzi demograficznych. Ponadto w czerwcu 2025 r. Rada wezwała państwa członkowskie i Komisję do podjęcia działań na rzecz wspierania osób starszych w utrzymaniu aktywności i w osiąganiu pełni ich potencjału na rynku pracy i w społeczeństwie³⁶. W obliczu obecnych i prognozowanych zmian demograficznych oraz znacznych niedoborów umiejętności i siły roboczej wykorzystanie potencjału starszych pracowników ma kluczowe znaczenie dla wspierania potencjału wzrostu gospodarczego i modelu społecznego UE.

Utrzymujące się luka w zatrudnieniu i luka płacowa między kobietami a mężczyznami wymagają większych wysiłków na rzecz rozwiązania problemu utrzymujących się nierówności na rynku pracy. Biorąc pod uwagę częstsze występowanie pracy w niepełnym wymiarze godzin wśród kobiet, luka ta pogłębia się jeszcze bardziej. W ostatnich latach luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami w UE nieznacznie się zmniejszyła, co odzwierciedla większy wzrost zatrudnienia kobiet. Jest ona jednak nadal znacząca (10,0 p.p. w 2024 r.). Między poszczególnymi państwami członkowskimi i regionami występują duże dysproporcje, co wskazuje, że w niektórych częściach UE problem ten jest bardziej palący. Różnice w poziomie zatrudnienia są również większe w przypadku kobiet posiadających dzieci. Jest to szczególnie istotne w kontekście niedoborów siły roboczej i umiejętności oraz starzenia się społeczeństwa.

Luka płacowa między kobietami a mężczyznami w UE jest znaczna i wynosi 12,0 % (w 2023 r.). W ciągu ostatniej dekady zmniejszyła się ona o 4 p.p. Luki płacowe wynikają z różnic między kobietami i mężczyznami pod względem prowadzenia działalności gospodarczej i wykonywanych zawodów, niedostatecznej reprezentacji kobiet wśród osób na wyższych stanowiskach, nadmiernej reprezentacji w formach zatrudnienia w niepełnym

³⁵ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16.

³⁶ [Konkluzje Rady w sprawie wspierania osób starszych w osiąganiu pełni ich potencjału na rynku pracy i w społeczeństwie.](#)

wymiarze czasu pracy i na czas określony, trudności w godzeniu pracy z obowiązkami opiekuńczymi, a także dyskryminacji i nieprzejrzystych struktur płac. Te luki płacowe prowadzą również do znacznego zróżnicowania emerytur ze względu na płeć w późniejszym okresie życia.

Istnieje możliwość wprowadzenia trwałych środków z zakresu polityki w celu usunięcia barier utrudniających kobietom uczestnictwo w rynku pracy, zgodnie z unijną strategią na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025³⁷. Może to obejmować poprawę oferty i dostępności wysokiej jakości i przystępnej cenowo wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz opieki długoterminowej. Ponadto ukierunkowane reformy systemu podatkowego mogłyby stworzyć lepsze zachęty do pracy dla kobiet. Takie działania byłyby zgodne z zaleceniami Rady w sprawie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem (w tym z nowymi celami barcelońskimi) oraz w sprawie dostępu do przystępnej cenowo i dobrej jakościowo opieki długoterminowej³⁸.

Usuwanie barier utrudniających integrację na rynku pracy osób urodzonych poza UE może przyczynić się do złagodzenia niedoborów siły roboczej i kwalifikacji, przeciwdziałania zmianom demograficznym i wspierania spójności społecznej. Osoby urodzone poza UE stanowią ponad jedną dziesiątą siły roboczej w UE. Ich współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia są jednak niższe w porównaniu z innymi grupami. W rezultacie około 7,4 mln takich osób w wieku produkcyjnym pozostaje poza rynkiem pracy UE. Dzieje się tak pomimo utrzymujących się niedoborów. Sytuacja ta wynika z szeregu przeszkód związanych ze statusem tych osób na rynku pracy i ich integracją społeczną. Należą do nich niski poziom wykształcenia i znajomości języka, dyskryminacja, a także zły stan zdrowia. Migranci z wykształceniem wyższym (około jedna trzecia z nich) mają lepsze perspektywy zatrudnienia, jednak poważną przeszkodę nadal stanowią trudności związane z uznawaniem ich kwalifikacji, co często zmusza ich do podejmowania pracy wymagającej niższych kwalifikacji. Zwiększenie integracji migrantów na rynku pracy może dodatkowo przyczynić się do zmniejszenia luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami poprzez uzupełnienie niedoborów w sektorze opieki.

³⁷ [Unia równości: strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025, COM\(2020\) 152 final.](#)

³⁸ [Zalecenie Rady z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem: cele barcelońskie na 2030 r. 2022/C 484/01](#), Dz.U. C 484 z 20.12.2022, s. 1, oraz [zalecenie Rady z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie dostępu do przystępnej cenowo i dobrej jakościowo opieki długoterminowej 2022/C 476/01](#), Dz.U. C 476 z 15.12.2022, s. 1.

Wzrost nierówności edukacyjnych oraz względne pogorszenie się w ciągu ostatniej dekady poziomu umiejętności podstawowych uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji

Odsetek uczniów ze środowisk w niekorzystnej sytuacji, którzy osiągnęli dobre wyniki, zmniejszył się:

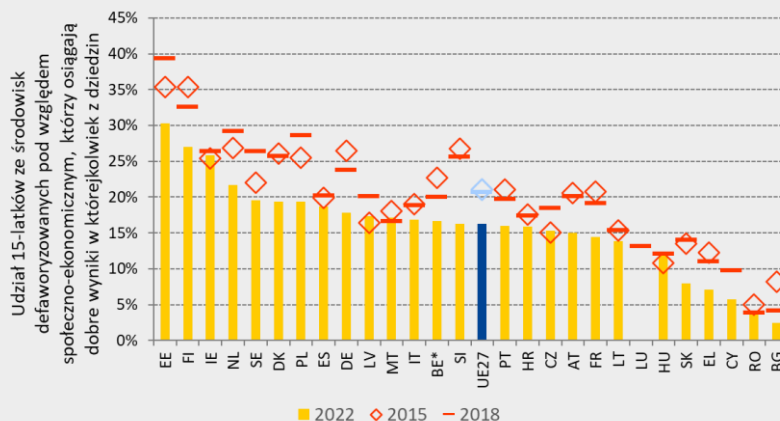
- z 21,1 % w 2015 r.
- i 20,8 % w 2018 r.
- do 16,3 % w 2022 r.

w porównaniu z 59,0 % uczniów ze środowisk uprzywilejowanych

W ciągu ostatniej dekady sytuacja pogorszyła się w prawie wszystkich państwach członkowskich

Między poszczególnymi państwami UE utrzymują się duże różnice

Odsetek 15-latków ze środowisk w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, którzy osiągnęli dobre wyniki w czytaniu, matematyce lub naukach przyrodniczych (2022, 2018, 2015)



Uwaga: przy interpretacji danych za 2022 r. w przypadku DK, IE, LV i NL należy zachować ostrożność, ponieważ państwa te nie spełniły co najmniej jednej normy doboru próby PISA. LU uczestniczył w badaniu PISA jedynie w 2018 r.

Źródło: Komisja Europejska (2024).

Duży spadek umiejętności podstawowych wśród uczniów wskazuje na pilną potrzebę podjęcia działań w ramach systemów kształcenia i szkolenia, aby odwrócić tę negatywną tendencję. O gwałtownym spadku umiejętności podstawowych świadczy znaczny wzrost odsetka uczniów osiągających w badaniu PISA z 2022 r. słabe wyniki (w matematyce 29,5 %, w porównaniu z 22,9 % w 2018 r.). Dane wskazują również na spadek odsetka uczniów osiągających najlepsze wyniki (7,9 %, w porównaniu z 11 % w 2018 r. w tej samej dziedzinie). Ponadto w 2022 r. tylko 16,3 % uczniów ze środowisk w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej osiągnęło dobre wyniki w zakresie umiejętności podstawowych³⁹, w porównaniu z 59,0 % uczniów ze środowisk uprzywilejowanych. Brak umiejętności podstawowych jest główną przeszkodą w podnoszeniu kwalifikacji w późniejszym okresie życia i hamuje wzrost produktywności.

Niepokój budzi niski poziom umiejętności cyfrowych, w tym umiejętności związanych z AI, oraz kompetencji obywatelskich wśród uczniów, zwłaszcza w kontekście coraz częstszych przypadków manipulacji informacjami i dezinformacji. Tylko 63 % uczniów posiada odpowiednią wiedzę obywatelską (ICCS z 2022 r.), a 43 % nie posiada podstawowych umiejętności cyfrowych (ICILS z 2023 r.). Niski poziom umiejętności cyfrowych ogranicza zdolność uczniów do odnoszenia sukcesów w erze cyfrowej, radzenia sobie ze zmianami technologicznymi, przeciwdziałania dezinformacji i bezpiecznego korzystania z nowych technologii, takich jak AI. Umiejętności cyfrowe mają również zasadnicze znaczenie dla dobrostanu cyfrowego, pomagając osobom uczącym się w rozwijaniu zdrowszych i bardziej zrównoważonych relacji z technologią. Aby rozwijać

³⁹ Osiągnięcie co najmniej poziomu 4 w skali PISA OECD w czytaniu, matematyce lub naukach przyrodniczych.

umiejętności cyfrowe osób młodych i nauczycieli, Komisja wdraża Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021–2027 i przygotowuje obecnie plan działania w sprawie przyszłości edukacji cyfrowej i umiejętności cyfrowych. W ramach unii umiejętności Komisja uruchomiła Plan działania w zakresie umiejętności podstawowych⁴⁰, obejmujący szeroki zakres inicjatyw mających na celu rozwiązanie problemu niedoboru tych umiejętności.

Pozytywnym aspektem jest spadek liczby osób wcześniej kończących naukę oraz wzrost odsetka osób z wykształceniem wyższym. Do 2024 r. odsetek osób wcześniej kończących naukę zmniejszył się w UE prawie o połowę (9,4 % wśród osób w wieku 18–24 l.) w porównaniu z 2002 r. 3,1 mln młodych dorosłych nadal uzyskuje jednak jedynie wykształcenie średnie I stopnia lub niższe, przy czym w grupie tej nieproporcjonalnie reprezentowane są osoby z niepełnosprawnościami, obywatele państw trzecich i Romowie. Skutkuje to niższymi wskaźnikami zatrudnienia i niższymi wskaźnikami uczestnictwa w dalszym szkoleniu. Sytuacja ta zagraża możliwości pełnego wykorzystania potencjału takich osób. Oznacza to również zwiększenie w przyszłości powiązanych wydatków publicznych i zmniejszenie dochodów publicznych. Dyplom kształcenia i szkolenia zawodowego lub dyplom ukończenia studiów wyższych może znacznie poprawić perspektywy na rynku pracy. W przypadku kształcenia i szkolenia zawodowego dotyczy to w szczególności absolwentów, którzy mieli możliwość uczenia się w miejscu pracy. W Unii odnotowano znaczny wzrost liczby młodych osób z wyższym wykształceniem (z 36,5 % do 44,1 % w przedziale wiekowym 25–34 l. w latach 2015–2023), czemu sprzyjał powszechniejszy dostęp do uniwersytetów, rosnące zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych pracowników na rynku pracy, mniejsze prawdopodobieństwo bezrobocia i perspektywa wyższych zarobków.

Nadal brakuje absolwentów posiadających odpowiednie umiejętności do pracy w sektorach strategicznych. W szczególności utrzymują się niedobory wykwalifikowanej siły roboczej w określonych dziedzinach, takich jak nauki przyrodnicze, technologia, inżynieria i matematyka (STEM). Umiejętności te są szczególnie potrzebne, aby przeprowadzić pomyślną transformację ekologiczną, a także w innych strategicznych sektorach, takich jak bezpieczeństwo i cyberbezpieczeństwo, obronność i przestrzeń kosmiczna, AI, czyste technologie, zaawansowana produkcja, biotechnologia i opieka zdrowotna. Ponadto mają one kluczowe znaczenie dla suwerenności technologicznej UE, w tym jej przywództwa cyfrowego. W tym kontekście Komisja zaproponowała unijne cele na 2030 r. zakładające, że co najmniej 32 % studentów i 45 % uczniów będzie kształcić się w dziedzinach STEM, odpowiednio w szkolnictwie wyższym i w ramach wstępnego kształcenia i szkolenia zawodowego na poziomie średnim. W ramach unii umiejętności Strategiczny plan w dziedzinie kształcenia STEM⁴¹ ma na celu zwiększenie liczby uczniów i studentów, wspieranie rozwoju umiejętności oraz zniwelowanie luki między płciami w dziedzinach STEM. Ponadto planowana europejska strategia kształcenia i szkolenia zawodowego ma zwiększyć atrakcyjność, integracyjność i elastyczność kształcenia i szkolenia zawodowego. Oprócz tego europejski sojusz na rzecz przygotowania zawodowego przyczynia się do rozwoju przygotowania zawodowego dziewcząt i kobiet

⁴⁰ Komunikat Komisji w sprawie Planu działania w zakresie umiejętności podstawowych, COM(2025) 88 final, 5.3.2025.

⁴¹ Komunikat Komisji w sprawie Strategicznego planu w dziedzinie kształcenia STEM: umiejętności na rzecz konkurencyjności i innowacji (COM(2025) 89 final, 5.3.2025).

w dziedzinach STEM, co ma na celu przyciągnięcie ich do kształcenia STEM i utrzymanie ich na rynku pracy.

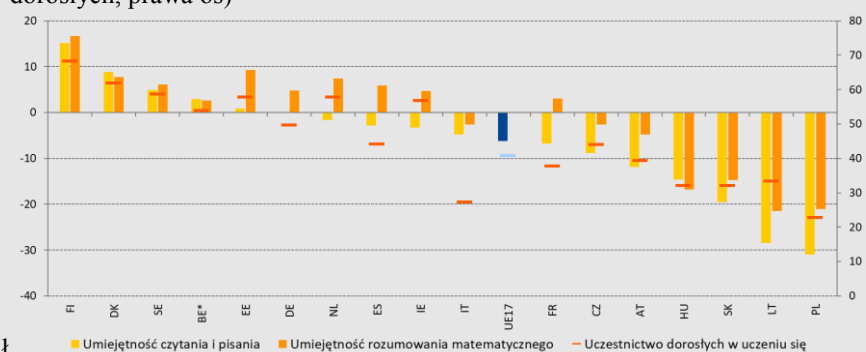
W ciągu ostatniej dekady obniżył się poziom umiejętności czytania i pisania wśród osób dorosłych, zwłaszcza w państwach o niskim uczestnictwie dorosłych w uczeniu się

W 2023 r. **co piąta osoba dorosła** osiągała **slabe** wyniki w zakresie umiejętności czytania, pisania i rozumowania matematycznego

W ujęciu średnim poziom **umiejętności czytania i pisania obniżył się**, podczas gdy poziom **umiejętności rozumowania matematycznego pozostał w dużej mierze niezmienny**

Znaczny spadek umiejętności czytania i pisania oraz rozumowania matematycznego w państwach o **niższym** uczestnictwie dorosłych w uczeniu się

Zmiana wyników w zakresie umiejętności czytania i pisania oraz rozumowania matematycznego wśród osób dorosłych (przedział wiekowy 16–65 l.) w latach 2013–2023 (w p.p., lewa oś) oraz uczestnictwo dorosłych w uczeniu się (% osób dorosłych, prawa oś)



Uwaga: dane dotyczące uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu stanowią specjalne wyodrębnienie dostosowane do definicji AES i BAEL UE; dane dotyczące BE obejmują wyłącznie Flandrię.

Źródło: Badanie umiejętności osób dorosłych OECD (2023).

W 2023 r. około jedna piąta dorosłych w UE osiągnęła słabe wyniki zarówno pod względem umiejętności czytania i pisania, jak i rozumowania matematycznego⁴². Znaczny spadek umiejętności czytania i pisania oraz rozumowania matematycznego wśród dorosłych odnotowano właśnie w państwach o niższych wskaźnikach uczestnictwa dorosłych w uczeniu się. Duże różnice w zakresie uczestnictwa dorosłych w uczeniu się odnotowuje się również między poszczególnymi grupami ludności (osoby o wysokich kwalifikacjach w porównaniu z osobami o niskich kwalifikacjach czy osoby zatrudnione w porównaniu z osobami bezrobotnymi i osobami nieaktywnymi zawodowo), a także w zależności od zawodu⁴³. Zróżnicowane poziomy uczestnictwa w poszczególnych grupach świadczą o utrzymujących się barierach. Aby pobudzić popyt na uczenie się, ważne jest zapewnienie osobistych budżetów na szkolenie, takich jak indywidualne rachunki szkoleniowe⁴⁴. Z myślą o zwiększeniu możliwości uczenia się unia umiejętności obejmuje takie inicjatywy jak

⁴² Zob. OECD, *Do Adults Have the Skills They Need to Thrive in a Changing World?: Survey of Adult Skills 2023* [Czy dorośli mają umiejętności, których potrzebują, aby odnieść sukces w zmieniającym się świecie? Badanie Umiejętności Osób Dorosłych 2023], Badania umiejętności OECD, OECD Publishing, Paryż, 2024.

⁴³ Podczas gdy w 2022 r. 60,9 % kadry kierowniczej, specjalistów, techników i młodszych specjalistów uczestniczyło w działaniach edukacyjnych, znacznie niższe uczestnictwo odnotowano wśród pracowników biurowych, fizycznych i wykonujących zawody wymagające jedynie podstawowego wykształcenia.

⁴⁴ Zob. *zalecenie Rady w sprawie indywidualnych rachunków szkoleniowych* z maja 2022 r.

indywidualne rachunki szkoleniowe, rozszerzenie zakresu mikropoświadczeń⁴⁵ oraz innowacyjne społeczne przestrzenie edukacyjne, zwłaszcza dla osób o niskich kwalifikacjach. Podsumowując, unia umiejętności stanowi szeroko zakrojone podejście mające na celu zwiększenie wskaźników uczestnictwa osób dorosłych w uczeniu się oraz wyposażenie pracowników UE w umiejętności potrzebne w przyszłości.

Zwiększenie uczestnictwa dorosłych w uczeniu się ma kluczowe znaczenie dla rozwiązania problemu niedoborów, zwiększenia produktywności, konkurencyjności i spójności społecznej. Dane z 2022 r. pochodzące z badania edukacji dorosłych (AES) wskazują na niewielki wzrost w UE odsetka dorosłych uczestniczących w uczeniu się (z wyłączeniem osób w nadzorowanym szkoleniu w miejscu pracy⁴⁶) w ciągu poprzednich 12 miesięcy, z 37,4 % w 2016 r. do 39,5 % w 2022 r. Na dalszy możliwy wzrost wskazują dane z badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) w latach 2022–2024. Poziom ten pozostaje jednak zbyt niski w świetle dużych przemian, przed którymi stoi Europa, a różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi są nadal zbyt znaczące.

W 2024 r. sytuacja dochodowa gospodarstw domowych znacznie poprawiła się, a odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym nieznacznie spadł w UE, przy czym w tym ostatnim przypadku nie ma wyraźnych oznak pozytywnej konwergencji. W 2024 r. wskaźnik realnych dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100) znacznie wzrósł na poziomie UE, do 141,3, tj. był o 2,5 p.p. wyższy niż w 2023 r., głównie dzięki wzrostowi wynagrodzeń pracowników. Jest to największy wzrost od lat 2021–2022 i utrzymał się on również w pierwszej połowie 2025 r. Całkowita liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) zmniejszyła się o około 2,9 mln w porównaniu z 2019 r. (przy czym cel na 2030 r. wynosi co najmniej 15 mln). Oznacza to, że w 2024 r. co piąta osoba w UE nadal była zagrożona ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Zagrożenie ubóstwem różni się w zależności od grupy ludności, przy czym w większym stopniu dotknięte są nim dzieci, osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, osoby o niskich kwalifikacjach, osoby urodzone poza UE i Romowie. Niejednorodność utrzymywała się również między państwami członkowskimi i w ich obrębie (zarówno między regionami, jak i między obszarami wiejskimi i miejskimi). Bezrobocie pozostaje głównym czynnikiem przyczyniającym się do ubóstwa, a świadczenia społeczne nie docierają do wszystkich gospodarstw domowych w potrzebie.

⁴⁵ Zob. [zalecenie Rady w sprawie europejskiego podejścia do mikropoświadczeń na potrzeby uczenia się przez całe życie i zatrudnialności](#) z czerwca 2022 r.

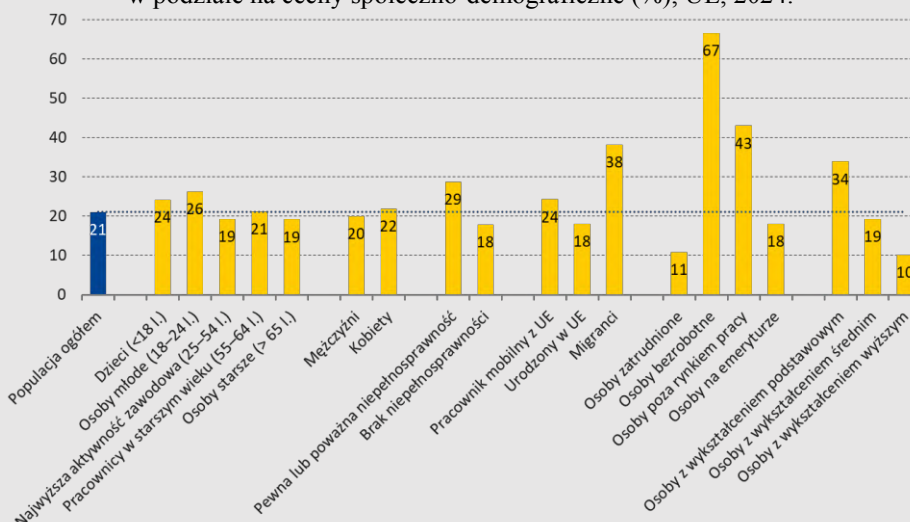
⁴⁶ Dane te zostały zaczerpnięte ze specjalnego wyodrębnienia danych AES, nieuwzględniającego nadzorowanego szkolenia w miejscu pracy, wykorzystywanego do monitorowania postępów w realizacji celu w zakresie uczenia się dorosłych na rok 2030 (zob. również załącznik 2).

Wskaźniki ubóstwa lub wykluczenia społecznego różnią się znacznie w zależności od cech społeczno-demograficznych

W 2024 r. w UE jedna na pięć osób i jedno na czworo dzieci były zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym

Oprócz dzieci szczególnie zagrożone są **osoby starsze, osoby bezrobotne, osoby o niskich kwalifikacjach, osoby z niepełnosprawnościami, osoby urodzone poza UE oraz Romowie**

Wskaźniki zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) w podziale na cechy społeczno-demograficzne (%), UE, 2024.



Uwagi: wartości z 2024 r. odnoszą się do dochodów z 2023 r. dla wszystkich państw członkowskich. Definicja wskaźnika AROPE różni się w przypadku osób w wieku poniżej i powyżej 65 lat, ponieważ dla tej drugiej grupy nie obejmuje on składnika „bardzo niskiej intensywności pracy”.

Źródło: Eurostat [[ilc_peps01n](#)] [[ilc_peps06n](#)] [[ilc_peps02n](#)] [[ilc_peps04n](#)] [[hlth_dpe010](#)].

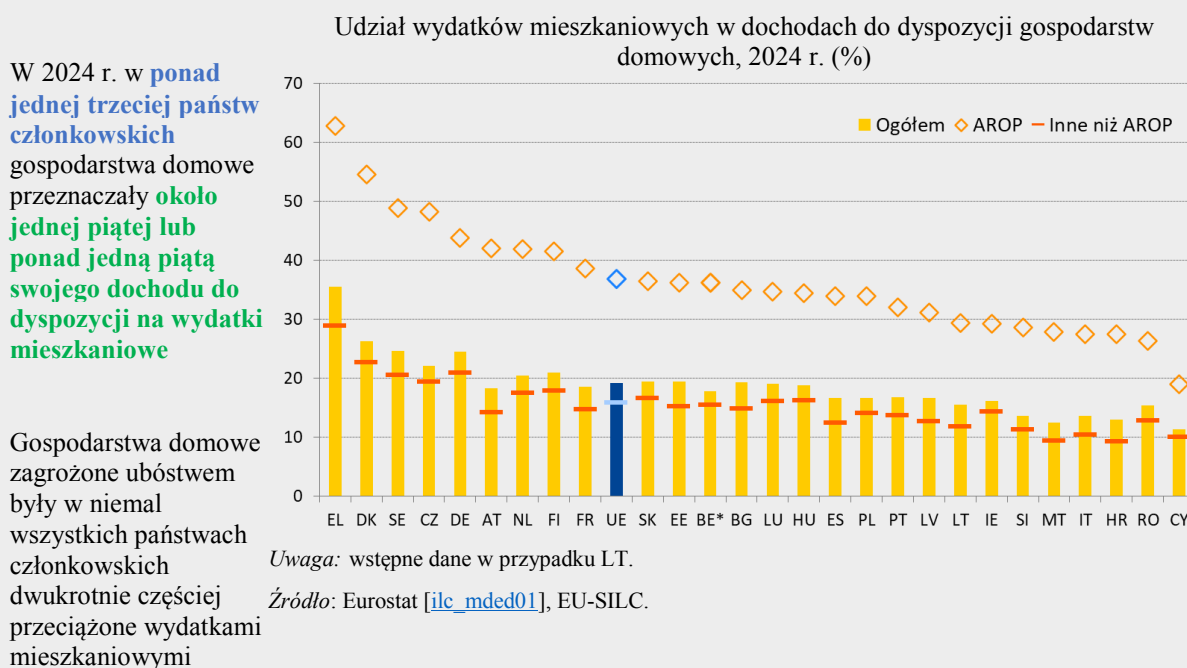
Pomimo poprawy w ostatnich latach prawie we wszystkich państwach członkowskich wsparcie dochodu minimalnego nie jest wystarczające, aby wydobyć ludzi z ubóstwa. Szacuje się, że w 2024 r. wydatki na świadczenia z tytułu ochrony socjalnej wzrosły w ujęciu realnym w prawie wszystkich państwach członkowskich. Niedawno zaproponowano reformy mające na celu zwiększenie roli świadczeń zapewniających dochód minimalny we wspieraniu beneficjentów pomocy w uczestnictwie w środkach aktywnej polityki rynku pracy i aktywnym poszukiwaniu pracy. Jednocześnie w 2024 r. wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa nieznacznie zmniejszył się w ujęciu średnim w UE (odzwierciedlając spadek wydatków na ochronę socjalną w ujęciu realnym w 2023 r.), przy czym w niektórych państwach członkowskich o wysokich poziomach ubóstwa nastąpił znaczny spadek. Ubóstwo energetyczne (mierzone wskaźnikiem „odsetek osób, które nie są w stanie dostatecznie ogrzać mieszkania”) zmniejszyło się w 2024 r. po raz pierwszy od 2022 r., co odzwierciedla połączenie różnych czynników, w tym spadek cen detalicznych gazu i energii elektrycznej, zestaw środków w zakresie efektywności energetycznej, a także inne środki wsparcia. Wskaźnik ten był jednak nadal znacznie wyższy w przypadku osób doświadczających zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Ocena skutków dystrybucyjnych reform i inwestycji ma szczególne znaczenie dla uwzględnienia ich wpływu na zagrożenie ubóstwem i nierówności dochodowe oraz dla odpowiedniego kształtowania polityki *ex ante*.

Odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE nieznacznie zmniejszył się, lecz był nadal wyższy niż wśród ogółu ludności. Liczba dzieci (w wieku 0–17 l.) zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym spadła z 19,96 mln w 2023 r. do 19,52 mln w 2024 r. (24,2 % w ujęciu średnim w UE). Chociaż rok 2024 jest drugim rokiem z rzędu, w którym odnotowano spadek wartości bezwzględnych, częstość występowania ubóstwa dzieci jest nadal o 3,2 p.p. większa niż w przypadku ogółu ludności. Ogólnie rzecz biorąc, w 2024 r. prawie co czwarte dziecko w UE było zagrożone ubóstwem

lub wykluczeniem społecznym. Wydzwignięcie ich z ubóstwa i wykluczenia społecznego ma zasadnicze znaczenie dla umożliwienia im pełnego wykorzystania ich potencjału w społeczeństwie i na rynku pracy oraz przerwania cyklu międzypokoleniowego dziedziczenia. W tym względzie kluczową rolę odgrywa wdrożenie europejskiej gwarancji dla dzieci⁴⁷ we wszystkich państwach członkowskich.

W 2024 r. odsetek osób starszych (powyżej 65. roku życia) zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE dalszym ciągu spadał. Sytuacja jest jednak nadal bardzo zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich. Spadek ten, do 19,4 %, wynikał z poprawy sytuacji kobiet (które jednak nadal są narażone na znacznie większe ryzyko niż mężczyźni). Odzwierciedla on również zmniejszenie ubóstwa dochodowego i pogłębionej deprywacji materialnej lub społecznej osób starszych. W 2024 r. zagregowana stopa zastąpienia w odniesieniu do emerytur pozostała stabilna na poziomie UE. W poszczególnych państwach członkowskich sytuacja w zakresie ubóstwa osób starszych i zastępowania dochodów była jednak bardzo zróżnicowana. W niektórych krajach zagrożenie ubóstwem dochodowym osób powyżej 65. roku życia było nawet dwa razy wyższe niż w przypadku ludności w wieku produkcyjnym.

Gospodarstwa domowe doświadczające ubóstwa przeznaczają znaczną część swoich dochodów do dyspozycji na wydatki mieszkaniowe, przy czym w poszczególnych państwach członkowskich występują znaczne różnice



Przystępność cenowa mieszkań pozostaje poważnym wyzwaniem, które w nieproporcjonalny sposób dotyka osoby zagrożone ubóstwem. W ciągu ostatniej dekady ceny nieruchomości mieszkalnych w UE rosły średnio o około 10 % szybciej niż dochody, co zmniejszało przystępność cenową⁴⁸. Istnieją jednak znaczne różnice między

⁴⁷ [Zalecenie Rady \(UE\) 2021/1004 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci, Dz.U. L 223 z 22.6.2021, s. 14.](#)

⁴⁸ Zob. Cousin G., Frayne C., Dias Martins V. i B. Vasicek, „[Housing in the European Union: Market Developments, Underlying Drivers, and Policies](#)” [Mieszkalnictwo w Unii Europejskiej: zmiany na rynku,

państwami członkowskimi i regionami oraz głównymi ośrodkami miejskimi. Aż 8,2 % ludności UE żyło w gospodarstwach domowych, w których całkowite wydatki mieszkaniowe stanowiły ponad 40 % łącznego dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego, a więc w gospodarstwach domowych przeciężonych wydatkami mieszkaniowymi⁴⁹. Wskaźnik ten wyniósł 31,1 % w przypadku osób zagrożonych ubóstwem w porównaniu z 3,8 % w przypadku reszty populacji. Mieszkalnictwo socjalne jest nierównomiernie rozwinięte w państwach członkowskich UE, a definicje, dostawcy, kryteria kwalifikowalności i mechanizmy przydzielania mieszkań różnią się między sobą. Jego dalszy rozwój może przyczynić się do poprawy dostępu do mieszkań⁵⁰. Wzrost kosztów budowy, gruntów i finansowania to powszechnie zgłaszane wyzwania związane z zapewnianiem mieszkań socjalnych. Chociaż różnice w definicjach i metodach gromadzenia danych utrudniają porównywalność między państwami, w wielu państwach członkowskich można zaobserwować tendencję wzrostową w zakresie bezdomności.

Traktaty w pełni uznają kluczową rolę dialogu społecznego w społecznej gospodarce rynkowej UE. Znaczenie dialogu społecznego jest również zapisane w Europejskim filarze praw socjalnych i w wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia. W oparciu o deklarację partnerów społecznych z Val Duchesse z 2024 r.⁵¹ Komisja i europejscy partnerzy społeczni z różnych branż podpisali w marcu 2025 r. pakt na rzecz europejskiego dialogu społecznego⁵². W ramach odnowionego zobowiązania do wzmocnienia dialogu społecznego w czasach globalnej transformacji w pakcie określono działania, które mają zostać podjęte przez Komisję i partnerów społecznych w celu pobudzenia i stworzenia odpowiednich warunków do wykorzystania pełnego potencjału dialogu społecznego na wszystkich szczeblach. W związku z tym pakt ma na celu zapewnienie ram dla rozwoju dialogu społecznego na wszystkich szczeblach, w tym na szczeblu krajowym i europejskim, międzysektorowym i sektorowym.

Zalecenie Rady z 2023 r. w sprawie wzmocnienia dialogu społecznego w UE zawiera wytyczne dla państw członkowskich dotyczące najlepszego sposobu promowania dialogu społecznego i wzmocnienia rokowań zbiorowych⁵³. Komisja współpracuje z partnerami społecznymi m.in. nad planem działania na rzecz wysokiej jakości miejsc pracy. Zobowiązała się również do konsultowania się z nimi w sprawie inicjatyw politycznych, które nie wchodzą w zakres art. 153 i 154 TFUE⁵⁴, ale mają dla nich szczególne znaczenie. Na szczeblu UE zarówno partnerzy społeczni, jak i organizacje społeczeństwa obywatelskiego są aktywnie zaangażowani w europejski semestr, prowadząc regularną wymianę poglądów i dyskusje tematyczne w obszarach o szczególnym znaczeniu. Zaangażowanie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz

czynniki leżące u podstaw tych zmian oraz strategię polityczną], dokument konsultacyjny na temat gospodarki europejskiej nr 228/październik 2025.

⁴⁹ Zarówno wydatki mieszkaniowe, jak i dochody nie uwzględniają dodatków. Więcej szczegółowych informacji na temat tego wskaźnika można znaleźć w załączniku 2.

⁵⁰ Proces deinstytucjonalizacji osób z niepełnosprawnościami utknął w martwym punkcie m.in. z powodu braku dostępnych rozwiązań mieszkaniowych.

⁵¹ [Trójstronna deklaracja na rzecz pełnego europejskiego dialogu społecznego](#).

⁵² [Pakt na rzecz europejskiego dialogu społecznego](#).

⁵³ Zalecenie Rady z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie wzmocnienia dialogu społecznego w Unii Europejskiej (C/2023/1389).

⁵⁴ Art. 154 TFUE przewiduje dwuetapowe konsultacje z europejskimi partnerami społecznymi w sprawie szeregu kwestii polityki społecznej określonych w art. 153 Traktatu, takich jak warunki pracy oraz bezpieczeństwo i higiena pracy.

konsultacje z nimi mają kluczowe znaczenie dla kształtowania polityki i wprowadzania zrównoważonych zmian sprzyjających włączeniu społecznemu.

Państwa członkowskie powinny podjąć działania w celu sprostania wyzwaniom związanym z zatrudnieniem, umiejętnościami i polityką społeczną określonym w niniejszym wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu. W szczególności – zgodnie z wytycznymi dotyczącymi polityki zatrudnienia, należy aby:

- wzmocniły działania w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji osób dorosłych przez całe życie w celu zapewnienia konkurencyjności, rozwiązania problemu niedoborów siły roboczej i kwalifikacji, dostosowania się do zmieniających się perspektyw i sytuacji na rynku pracy oraz wspierania sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, zgodnie z unią umiejętności. Obejmuje to zintegrowane korzystanie z narzędzi gromadzenia informacji na temat umiejętności; skuteczniejsze zapewnianie indywidualnych uprawnień do szkoleń, np. indywidualnych rachunków szkoleniowych; wspieranie opracowywania, wdrażania i uznawania mikropoświadczeń w zależności od uwarunkowań krajowych – zgodnie z zaleceniami Rady w sprawie indywidualnych rachunków szkoleniowych oraz w sprawie europejskiego podejścia do mikropoświadczeń;
- wzmacniały aktywną politykę rynku pracy oraz zwiększały zdolności i skuteczność publicznych służb zatrudnienia – w tym przez inwestowanie w infrastrukturę i usługi cyfrowe, sprawniejsze poradnictwo i doradztwo zawodowe przez całe życie, gromadzenie informacji na temat umiejętności i szkolenie personelu – aby zwiększyć uczestnictwo w rynku pracy, w szczególności grup niewystarczająco reprezentowanych, wspomóc tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy i zmianę pracy;
- propagowały sprawiedliwą mobilność w UE i rozważyły przyciąganie i zatrzymywanie wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich. Wprowadzały ponadto środki służące ułatwianiu legalnej migracji obywateli z państw trzecich wykonujących zawody, w których występują niedobory, lub studiujących w sektorach strategicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania i egzekwowania praw pracowniczych i socjalnych oraz wspieraniu skutecznej polityki integracyjnej, z zachowaniem komplementarności z wykorzystaniem podaży siły roboczej i umiejętności dostępnych w Unii;
- zapewniały dostępność programów na rzecz utrzymania miejsc pracy, jako awaryjnego narzędzia nadzwyczajnego, zaprojektowanego w taki sposób, aby chronić miejsca pracy (i przedsiębiorstwa) w przypadku kryzysu, w tym restrukturyzacji, oraz dalej rozwijać kapitał ludzki poprzez powiązane podnoszenie i zmianę kwalifikacji;
- zapewniały odpowiednie wsparcie pracownikom i gospodarstwom domowym najbardziej dotkniętym skutkami gospodarczymi i społecznymi przystosowania się do zmiany klimatu oraz nowymi zielonymi i cyfrowymi technologiami, w szczególności pracownikom i gospodarstwom domowym znajdującym się w trudnej sytuacji, w tym za pośrednictwem służb zatrudnienia, z wykorzystaniem skutecznych programów zatrudniania oraz zachęt do zatrudniania i zmiany pracy; zapewnienia odpowiedniego bezpieczeństwa dochodów z zastosowaniem podejścia opartego na aktywnym włączeniu; ochrony praw pracowników przed zagrożeniami związanymi z AI, zarządzaniem algorytmicznym i zmianą klimatu; oraz propagowania przedsiębiorczości zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej;

- propagowały – zgodnie z prawem krajowym lub praktykami krajowymi oraz z pełnym poszanowaniem roli i autonomii partnerów społecznych – dynamikę płac, która wspiera pozytywną konwergencję społeczną, przy uwzględnieniu zmian w produktywności, tworzeniu miejsc pracy o wysokiej jakości oraz zapewnieniu ochrony konkurencyjności;
- dostosowały regulację rynku pracy, system podatkowy i system zabezpieczenia społecznego, aby ograniczyć segmentację rynków pracy i różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn na rynku pracy, oraz wspierały tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy, w tym za pomocą potencjalnego zmniejszenia klina podatkowego w szczególności w przypadku pracowników nisko opłacanych, bez utrudniania zmian na lepiej płatne miejsca pracy i odejścia od opodatkowania pracy na rzecz innych źródeł, które bardziej wspierają zatrudnienie i inkluzywny wzrost;
- zapewniały zdrowe, bezpieczne i dobrze dostosowane środowiska pracy jako kluczowy aspekt jakości zatrudnienia;
- promowały rokowania zbiorowe i dialog społeczny zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie wzmacniania dialogu społecznego oraz paktem na rzecz europejskiego dialogu społecznego, a także terminowe i znaczące zaangażowanie partnerów społecznych w kształtowanie odpowiedniej polityki na szczeblu krajowym i unijnym, również z myślą o poprawie jakości zatrudnienia, w tym w odniesieniu do wdrażania planów odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich oraz w kontekście europejskiego semestru;
- zapewniały odpowiednią i trwałą ochronę socjalną dla wszystkich, zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie dostępu do ochrony socjalnej; zwiększyły ochronę osób objętych ochroną w niewystarczającym stopniu, takich jak pracownicy wykonujący pracę w ramach niestandardowych form zatrudnienia, w tym za pośrednictwem platform internetowych, oraz osoby samozatrudnione, również jako kluczowy aspekt jakości zatrudnienia; ogólnie rzecz biorąc, poprawiły adekwatność świadczeń, możliwość przenoszenia praw i dostęp do wysokiej jakości usług przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności finansów publicznych; a także skutecznie wspierały integrację osób zdolnych do pracy na rynku pracy;
- zwiększały perspektywy osób młodych na rynku pracy – m.in. przez integracyjne kształcenie i szkolenie zawodowe wysokiej jakości oraz szkolnictwo wyższe; ukierunkowane wsparcie służb zatrudnienia (obejmujące mentoring, poradnictwo i doradztwo); oraz wysokiej jakości przygotowanie zawodowe i staże, zgodnie ze wzmocnioną gwarancją dla młodzieży i europejskim sojuszem na rzecz przygotowania zawodowego;
- wprowadziły kompleksowe środki mające na celu poprawę umiejętności podstawowych, a w szerszym ujęciu rozwój kompetencji kluczowych (w tym umiejętności przekrojowych) uczniów, oraz stawiały czoła wyzwaniom strukturalnym związanym z wydajnością i równością systemów kształcenia i szkolenia, w tym poprzez skuteczne podejścia do nauczania, uczenia się i oceniania; wspierały przygotowywanie planów doskonalenia umiejętności podstawowych na poziomie szkoły, ze szczególnym uwzględnieniem programów opieki dydaktycznej i mentorskiej, zindywidualizowanego wsparcia i ustawicznego doskonalenia zawodowego nauczycieli; promowały doskonałość w zakresie umiejętności podstawowych poprzez zróżnicowane nauczanie i uczenie się;
- sprzyjały doskonałości i zwiększały dostosowanie kształcenia i szkolenia zawodowego oraz szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy poprzez ściślejszą współpracę

z przemysłem, powiązania z systemami gromadzenia informacji na temat umiejętności oraz szersze wykorzystanie mikropoświadczeń; usprawniły procedury wzajemnego uznawania kwalifikacji w celu rozwiązania problemu niedoboru i niedopasowania umiejętności; ułatwiły dostęp do szkolnictwa wyższego dla absolwentów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz grup niedostatecznie reprezentowanych;

- zwiększyły liczby absolwentów kierunków STEM, w szczególności w dziedzinie ICT (w tym AI), w obszarach charakteryzujących się znacznymi niedoborami siły roboczej oraz w obszarach strategicznych, zmniejszyły dysproporcje między płciami oraz zacieśniły współpracę z przedsiębiorstwami, instytucjami kształcenia i szkolenia zawodowego oraz uczelniami wyższymi, aby umożliwić im aktywny udział w zielonej i cyfrowej transformacji; udoskonaliły kształcenie nauczycieli przedmiotów STEM w celu rozwiązania problemu niedoborów;
- podnosiły umiejętności cyfrowe uczniów i osób dorosłych w każdym wieku, w tym umiejętności korzystania z mediów i technologii cyfrowych (oraz AI), wspierały umiejętności krytycznego myślenia i oraz zwiększały pulę talentów cyfrowych na rynku pracy poprzez rozwój ekosystemów kształcenia i szkolenia cyfrowego wspieranych przez kluczowe czynniki, takie jak szybkie łącza dla szkół, sprzęt i szkolenia dla nauczycieli, i wspierały instytucje posiadające wiedzę specjalistyczną w zakresie transformacji cyfrowej, ze szczególnym uwzględnieniem włączenia społecznego i zmniejszenia przepaści cyfrowej; należy również rozważyć podniesienie poziomu wiedzy i umiejętności w zakresie finansów wśród uczniów i osób dorosłych w każdym wieku;
- ulepszyły wstępne i ustawiczne kształcenie nauczycieli, kładąc nacisk na nauczanie umiejętności podstawowych, we współpracy z instytucjami kształcącymi nauczycieli; ograniczyły niedobory nauczycieli i zwiększyły atrakcyjność zawodu nauczyciela poprzez poprawę warunków pracy, oferowanie atrakcyjnych ścieżek kariery, mentoring dla początkujących nauczycieli, przyciąganie doświadczonych nauczycieli do szkół znajdujących się w niekorzystnej sytuacji za pomocą zachęt i wsparcia oraz poprzez ułatwienie przechodzenia do zawodu nauczyciela z innych zawodów;
- zapewniały niedyskryminację, propagowały równość płci, dążyły do lepszego uwzględniania aspektu płci i wspierały uczestnictwo kobiet oraz grup defaworyzowanych w rynku pracy w drodze propagowania równych szans i rozwoju kariery, zapewnienia równości wynagrodzeń za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości, przejrzystości w strukturach wynagrodzeń oraz propagowania godzenia życia zawodowego, rodzinnego i prywatnego – w tym przez dostęp do przystępnych cenowo usług opieki wysokiej jakości (wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz opieki długoterminowej), oraz zapewnienie rodzicom i innym opiekunom nieformalnym dostępu do urlopu ze względów rodzinnych i elastycznej organizacji pracy, zgodnie z europejską strategią w dziedzinie opieki oraz poprzez zapewnienie dostępności w miejscu pracy;
- zapewniły wszystkim dzieciom zagrożonym ubóstwem lub wykluczeniem społecznym bezpłatny i skuteczny dostęp do opieki zdrowotnej, wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, edukacji, szkolenia i zajęć w szkole, a także skuteczny dostęp do zdrowej żywności i odpowiednich warunków mieszkaniowych, zgodnie z europejską gwarancją dla dzieci i powiązanymi krajowymi planami działania;
- wspierały równość szans dzieci w celu rozwiązania problemu wysokiego poziomu ubóstwa dzieci i jak najlepszego wykorzystania zasobów unijnych i krajowych; przyspieszyły wdrażanie europejskiej gwarancji dla dzieci, w tym za sprawą

zapewnienia przystępnej cenowo, wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz rozwiązania problemu wczesnego kończenia nauki; wspierały dostęp dzieci i osób młodych z grup defaworyzowanych i regionów oddalonych do dobrej jakości edukacji i działały na rzecz polepszenia ich efektów uczenia się oraz propagowały szkolenia na wszystkich poziomach kwalifikacji;

- zapewniały i, w razie potrzeby, wzmacniały programy dochodu minimalnego, które gwarantują adekwatne wsparcie, oraz stosowały podejście oparte na aktywnym włączeniu, zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie i integrację na rynku pracy osób zdolnych do pracy, a także ułatwiały dostęp do usług wspierających i niezbędnych usług, w tym energii, zwłaszcza dla gospodarstw domowych o niskich dochodach i znajdujących się w trudnej sytuacji;
- dokonały oceny skutków dystrybucyjnych reform i inwestycji dla dochodów różnych grup ludności, zgodnie z komunikatem „Lepsza ocena skutków dystrybucyjnych polityki państw członkowskich”;
- dbały o wystarczającą podaż mieszkań, żeby zaspokoić popyt, oraz, w stosownych przypadkach, dostęp do przystępnych cenowo mieszkań, mieszkań socjalnych lub odpowiedniej pomocy mieszkaniowej; zapobiegały i przeciwdziałały bezdomności jako najbardziej skrajnej formie ubóstwa oraz eliminowały wykluczenie społeczne za pomocą zintegrowanych, ukierunkowanych na człowieka i opartych na mieszkalnictwie podejść strategicznych; promowały renowację budynków mieszkalnych i mieszkań socjalnych;
- inwestowały w zdolności systemu opieki zdrowotnej, w tym w zakresie profilaktyki i podstawowej opieki zdrowotnej oraz zdolności w zakresie zdrowia publicznego, koordynacji opieki, personelu medycznego oraz korzystania z e-zdrowia i AI; w stosownych przypadkach ograniczały wydatki własne na opiekę; poprawiały zasięg opieki zdrowotnej oraz propagowały lepsze warunki pracy, a także podnoszenie kwalifikacji i zmianę kwalifikacji pracowników służby zdrowia.
- usprawniły świadczenie wysokich jakościowo, przystępnych cenowo i trwałych usług opieki długoterminowej, zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie dostępu do przystępnej cenowo i dobrej jakościowo opieki długoterminowej;
- zapewniały zrównoważone systemy emerytalne sprzyjające włączeniu społecznemu, w tym poprzez wprowadzanie dodatkowych programów emerytalnych, które umożliwiają uzyskiwanie dochodów w starszym wieku oraz zapewniają sprawiedliwość międzypokoleniową w kontekście starzenia się społeczeństwa.

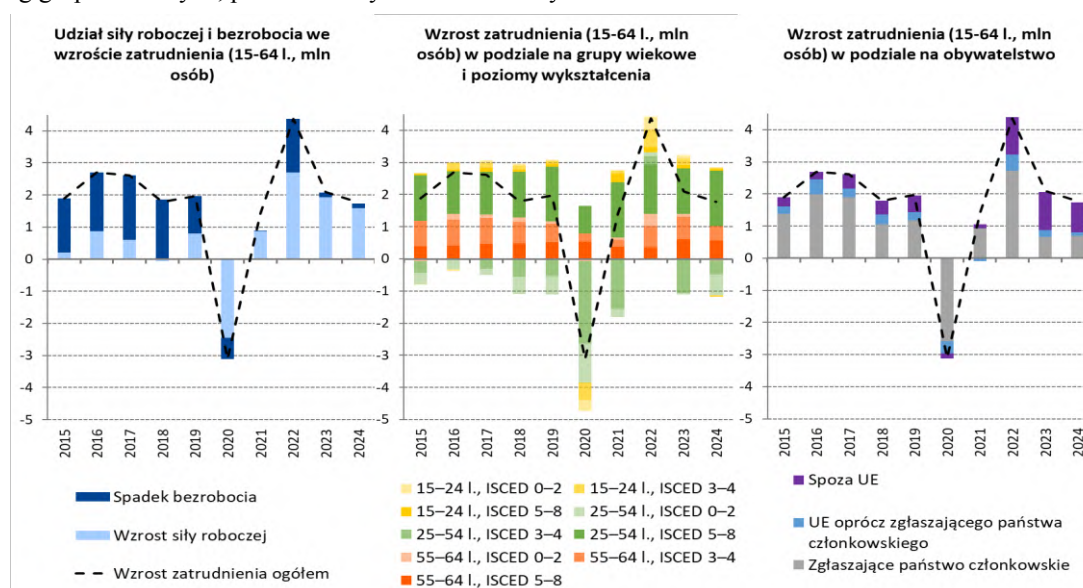
Finansowanie unijne na kwalifikowalne inwestycje i reformy, w tym za pośrednictwem EFS+, RRF, EFRR, FST, programu Erasmus+, TSI oraz Społecznego Funduszu Klimatycznego, zapewnia państwom członkowskim wsparcie służące intensyfikacji środków z zakresu polityki w tych dziedzinach.

ROZDZIAŁ 1. RYNEK PRACY I TENDENCJE SPOŁECZNE W UE

W 2024 r. pomimo zwiększonej niepewności gospodarczej i geopolitycznej zatrudnienie nadal dynamicznie rosło, a stopa bezrobocia spadła do rekordowo niskiego poziomu. Całkowite zatrudnienie wzrosło o 1,7 mln osób, do 219,4 mln, co oznacza nieco wolniejsze, ale nadal solidne roczne tempo wzrostu wynoszące 0,8 % i wskaźnik zatrudnienia wynoszący 75,8 % (o 0,5 p.p. wyższy niż w 2023 r., zob. również ramka dotycząca celu w sekcji 2.1.1). Największy wzrost zatrudnienia odnotowano w sektorze energetycznym (7,4 %), a następnie w górnictwie (4,3 %), gospodarce wodnej i gospodarowaniu odpadami (4,2 %), sztuce i rozrywce (4,1 %), sektorze zakwaterowania i gastronomii (3,5 %) oraz ICT (2,9 %). Z wyjątkiem górnictwa sektory te należą do najszybciej rozwijających się sektorów w ciągu ostatniej dekady. Podobnie jak w 2023 r. wzrost zatrudnienia w grupie wiekowej 15–64 l. można było w 92 % przypisać zwiększeniu liczebności siły roboczej, podczas gdy spadek bezrobocia przyczynił się do tego wzrostu jedynie w 8 % w kontekście historycznie niskiej stopy bezrobocia wynoszącej 5,9 %. Wskaźniki krótkoterminowych oczekiwań dotyczących zatrudnienia (na najbliższe 3 miesiące) spadły w 2024 r. poniżej długoterminowej średniej i nadal spadały, zwłaszcza w sektorze usług, natomiast w sektorze budowlanym wzrosły i były znacznie bardziej pozytywne. Prognozuje się dalsze spowolnienie ogólnego tempa wzrostu zatrudnienia, do 0,5 % w 2025 r. i 2026 r., a następnie do 0,4 % w 2027 r.⁵⁵

Wykres 1.1: Wzrost zatrudnienia w 2024 r. wynikał ze zwiększonego udziału obywateli państw trzecich i osób starszych i dotyczył głównie pracowników z wykształceniem wyższym

Wzrost zatrudnienia (grupa wiekowa 15–64 l.) w podziale na wzrost siły roboczej i spadek bezrobocia, a także według grup wiekowych, poziomów wykształcenia i obywatelstwa



Uwaga: Przerwa w szeregu czasowym danych dotyczących osób zatrudnionych według obywatelstwa w 2021 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu [[lfsa_agan](#)], [[lfsa_ugan](#)], [[lfsa_egaed](#)], [[lfsa_egan](#)].

Obywatele państw trzecich i osoby starsze nadal przyczyniali się do wzrostu zatrudnienia, natomiast wyniki dotyczące młodzieży, pracowników o niskich umiejętnościach i osób z niepełnosprawnościami wykazywały oznaki stagnacji lub

⁵⁵ Zob.: [European economic forecast – Autumn 2025](#) [Europejska prognoza gospodarcza – jesień 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

pogorszenia. Podobnie jak w 2023 r. w 2024 r. obywatele państw trzecich odpowiadali za dwie trzecie (68,0 %) wzrostu siły roboczej i ponad połowę (54,2 %) wzrostu zatrudnienia w grupie wiekowej 15–64 l. Między 2022 a 2024 r. ich udział w sile roboczej wzrósł z 5,5 % do 6,5 %, a w 2024 r. 29,9 % z nich miało dyplom ukończenia studiów wyższych w porównaniu z 20,6 % dziesięć lat wcześniej. Wskaźnik zatrudnienia tych osób osiągnął 64,3 %, ale nadal pozostaje niski i charakteryzuje się wysokim odsetkiem osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin, przy czym w obu przypadkach występuje duża różnica między kobietami a mężczyznami. Kobiety są nadal ogólnie niedostatecznie reprezentowane na rynku pracy, ale ich wyniki nadal się poprawiają, a całkowita luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami po raz pierwszy spadła do 10 p.p. Najwyższy procentowy wzrost zatrudnienia i aktywności zawodowej spośród wszystkich grup wiekowych nastąpił po raz kolejny w grupie osób starszych (w wieku 55–64 l.), przy czym wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wzrósł do 65,2 %, a stopa bezrobocia (w grupie wiekowej 55–74 l.) spadła w 2024 r. do 4,1 %, osiągając najniższy poziom spośród wszystkich grup wiekowych. Biorąc pod uwagę rosnący udział tych osób w populacji i wydłużające się średnie trwanie życia, istnieje możliwość dalszego zwiększenia ich uczestnictwa w rynku pracy. Z drugiej strony, tempo spadku odsetka młodych ludzi (w wieku 15–29 l.), którzy nie kształcą się, nie pracują ani nie szkolą się (młodzieży NEET), znacznie się zmniejszyło, jako że od początku 2023 r. odsetek ten zmniejszył się o jedynie 0,4 p.p. (do 10,9 %). Stało się tak pomimo rosnącego uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu związanego z niższym odsetkiem osób wcześniej kończących naukę i wyższym odsetkiem osób podejmujących studia wyższe. Stopa bezrobocia osób młodych w wieku 15–24 l. wzrosła w 2024 r. do 14,9 %, co stanowi pierwszy roczny wzrost od ponad dziesięciu lat (z wyłączeniem wzrostu związanego z COVID-19 w 2020 r.). Młodzi pracownicy nadal ponad dwukrotnie częściej niż przeciętni pracownicy zatrudniani są nie z własnej woli na podstawie umów na czas określony (13,0 %) i umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy (6,4 %), przy czym w 2024 r. prawie dwie trzecie ich umów na czas określony zawieranych było na okres krótszy niż 18 miesięcy. Ich wskaźnik zagrożenia ubóstwem pracujących jest wysoki (10,9 % w porównaniu z 8,2 % w przypadku wszystkich pracowników). We wszystkich grupach wiekowych wzrost zatrudnienia nadal dotyczy głównie pracowników z wyższym wykształceniem. Z kolei zatrudnienie osób o niskich kwalifikacjach wzrosło jedynie w grupie wiekowej 15–24 l., a luka w zatrudnieniu między osobami o niskich i wysokich kwalifikacjach (w wieku 25–64 l.) nadal jest znaczna i wynosi 28,7 p.p. W 2024 r. luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami również gwałtownie wzrosła z 21,4 p.p. do 24,0 p.p., i zbliżyła się do rekordowego poziomu 24,4 p.p. odnotowanego w latach 2019 i 2020.

Zmniejszyły się niedobory siły roboczej i kwalifikacji, ale dalsze postępy są nadal ograniczone przez czynniki strukturalne. Odsetek pracodawców zgłaszających niedobory siły roboczej spadł do 18,2 % w II kwartale 2025 r. z najwyższego poziomu 27,8 % w II kwartale 2022 r.⁵⁶ Wskaźnik wakatów również nadal spadał we wszystkich sektorach w 2024 r., a w II kwartale 2025 r. po raz pierwszy spadł poniżej poziomów sprzed pandemii (2,1 % w porównaniu z 2,2 % w IV kwartale 2019 r.), ale pozostaje wysoki w usługach administracyjnych i pomocniczych (3,0 %). Poprawa ta wynika w dużej mierze ze słabszych oczekiwań dotyczących zatrudnienia i koniunktury gospodarczej, ograniczania przechowywania pracy⁵⁷ oraz stałego napływu obywateli państw trzecich. Przyczyniło się do

⁵⁶ [Europejski sondaż przedsiębiorstw i konsumentów.](#)

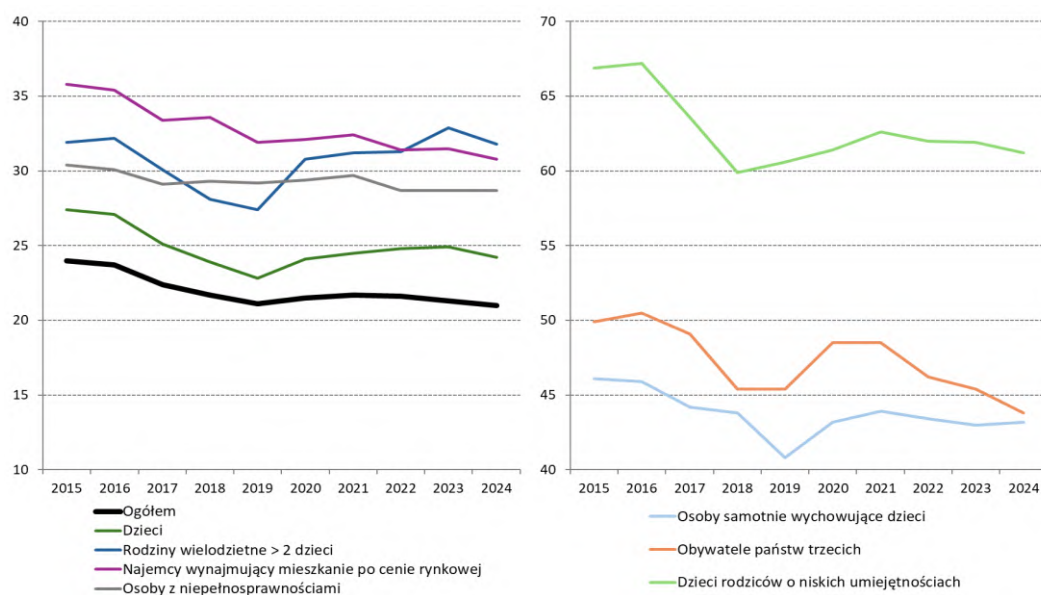
⁵⁷ [Europejski sondaż przedsiębiorstw i konsumentów.](#) Wskaźnik ten odzwierciedla odsetek przedsiębiorstw, które spodziewają się, że ich produkcja się zmniejszy, ale że liczba ich pracowników wzrośnie lub pozostanie taka sama.

niej również zmniejszenie niedopasowania pod względem wykształcenia (mierzonego wskaźnikiem niedopasowania umiejętności na poziomie makroekonomicznym⁵⁸ i wskaźnikiem nadmiernych kwalifikacji) oraz niedopasowania sektorowego (mierzonego rozproszeniem wskaźników wakatów w poszczególnych sektorach), co jest zgodne z niższym wskaźnikiem liczby wakatów w stosunku do liczby bezrobotnych. Utrzymują się jednak długoterminowe wyzwania strukturalne, w tym zmiany demograficzne, zmieniające się potrzeby rynku pracy związane z transformacją ekologiczną i cyfrową oraz kwestie jakości zatrudnienia⁵⁹.

W 2024 r. płace realne wzrosły, wspierając siłę nabywczą gospodarstw domowych i zmniejszając nierówności, ale utrzymały się poniżej poziomów sprzed pandemii. Po osiągnięciu wartości dodatniej w drugiej połowie 2023 r. wzrost płac realnych zwiększył się w 2024 r. do 2,7 % w ujęciu rocznym, przyczyniając się do solidnego wzrostu realnych dochodów brutto do dyspozycji gospodarstw domowych o 2,3 %. W 2024 r. siła nabywcza nie powróciła do poziomu z 2019 r. Prognozuje się, że wzrost płac realnych spowolni do 1,3 % w 2025 r. i do 1,1 % w 2026 r. z powodu niepewności gospodarczej⁶⁰. Ubóstwo pracujących spadło w 2024 r. do 8,2 %, po tym jak znaczny wzrost płacy minimalnej w ostatnich latach pomógł zrównoważyć wpływ inflacji na pracowników o niskich dochodach. Nierówności dochodowe (mierzone wskaźnikiem S80/S20) również spadły w 2024 r. do 4,66, zgodnie z ogólną tendencją obserwowaną w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

Wykres 1.2: Wskaźnik ubóstwa i wykluczenia społecznego utrzymuje się na wysokim poziomie, zwłaszcza w przypadku słabszych grup społecznych

Wskaźniki zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w odniesieniu do ogółu ludności i słabszych grup społecznych (%)



Źródło: Eurostat [[ilc_peps01n](#)], [[ilc_peps03n](#)], [[ilc_peps05n](#)], [[ilc_peps07n](#)], [[ilc_peps60n](#)] [[hlth_dpe010](#)].

Wskaźniki ubóstwa i wykluczenia społecznego nieznacznie się zmniejszyły, ale utrzymują się na wysokim poziomie, zwłaszcza wśród słabszych grup społecznych.

⁵⁸ Zob. Komisja Europejska, „Analytical web note – Measuring skills mismatch” [Analityczna nota informacyjna – Pomiar niedopasowania umiejętności] – 7/2015, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2015.

⁵⁹ Eurofound, [Living and working in Europe 2024](#) [Życie i praca w Europie w 2024 r.], rozdział 2, 2025.

⁶⁰ Na podstawie wiosennej prognozy Komisji Europejskiej.

W 2024 r. odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) po raz pierwszy spadł poniżej poziomów sprzed pandemii (do 21,0 % w porównaniu z 21,1 % w 2019 r.), po spadku o 0,3 p.p. spowodowanym głównie znacznym zmniejszeniem się wskaźnika pogłębionej deprywacji materialnej i społecznej we wszystkich grupach wiekowych⁶¹. Zagrożenie ubóstwem dzieci nadal utrzymuje się na wysokim poziomie: wskaźnik AROPE w przypadku dzieci wyniósł 24,2 % i nadal jest o 1,4 p.p. wyższy od poziomów sprzed pandemii COVID-19 pomimo poprawy o 0,7 p.p. od 2023 r. i dużego wpływu transferów socjalnych w tej grupie wiekowej. Dzieci rodziców o niskim poziomie wykształcenia są prawie sześciokrotnie bardziej zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym niż dzieci rodziców o wysokim poziomie wykształcenia (61,2 % w porównaniu z 11,0 %), a gospodarstwa domowe osób samotnie wychowujących dzieci są zdecydowanie najbardziej zagrożone pośród wszystkich rodzajów gospodarstw domowych (43,2 %). Wskaźniki AROPE są również wysokie wśród osób z niepełnosprawnościami (28,7 %) i obywateli państw trzecich (43,8 %) (zob. wykres 1.2). Chociaż od 2021 r. wskaźniki dotyczące tej drugiej grupy szybko się poprawiają, wyniki dotyczące osób z niepełnosprawnościami uległy stagnacji, a Romowie⁶² nadal są w bardzo wysokim stopniu zagrożeni ubóstwem. Głębokość ubóstwa (luka dochodowa ubogich) nieznacznie się zmniejszyła w 2024 r., z wyjątkiem przypadku osób starszych (powyżej 65. roku życia). W strategii UE na rzecz walki z ubóstwem (zob. ramka nr 8 dotycząca filaru) wezwano do podjęcia znacznych dalszych starań na rzecz osiągnięcia unijnego celu ograniczenia ubóstwa do 2030 r., w tym celu częściowego dotyczącego ograniczenia ubóstwa dzieci (zob. ramka dotycząca celu w sekcji 2.4.1), oraz do wyeliminowania ubóstwa do 2050 r.

W ciągu ostatniej dekady wzrost cen nieruchomości mieszkalnych przekroczył wzrost dochodów, wywierając presję na przystępność cenową. W tym okresie ceny nieruchomości mieszkalnych w UE rosły średnio o około 10 % szybciej niż dochody, co zmniejszało przystępność cenową, zwłaszcza w kontekście wyższych stóp procentowych pod koniec okresu. Jednocześnie słabo rozwinięte rynki wynajmu często nie zapewniały skutecznych alternatyw. W 2024 r. odsetek osób borykających się z przeciążeniem wydatkami mieszkaniowymi nieco spadł w UE w związku ze spowolnieniem wzrostu cen energii i usług użyteczności publicznej, ale nadal był około ośmiokrotnie wyższy w przypadku osób żyjących w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (31,1 %) niż w przypadku osób żyjących w innych gospodarstwach domowych (3,8 %). Po raz pierwszy od początku prowadzenia statystyk (z wyjątkiem 2020 r.) odnotowano pogorszenie się wskaźnika przeludnienia, który osiągnął poziom 16,9 %. Z kolei odsetek gospodarstw domowych, które nie były w stanie dostatecznie ogrzać swoich mieszkań, spadł do 9,2 % dzięki obniżeniu kosztów związanych z energią, ale utrzymał się znacznie powyżej poziomu z 2021 r. (6,9 %). Ponadto w całej UE rośnie liczba osób bezdomnych, co stanowi coraz większe wyzwanie społeczne.

⁶¹ Wszystkie dane w niniejszym ustępie opierają się na dochodach z roku odniesienia dochodu, który jest rokiem badania dla Irlandii i rokiem poprzednim dla wszystkich pozostałych państw członkowskich. Szybkie szacunki Eurostatu odnoszące się do dochodów z 2024 r. wskazują, że wskaźniki AROPE były stabilne na poziomie UE i w większości państw członkowskich (zob. Eurostat, [„Flash estimates of income inequalities and poverty indicators for 2024 \(FE 2024\). Experimental results”](#) [Szybkie szacunki wskaźników nierówności dochodowych i ubóstwa za 2024 r. Wyniki eksperymentalne]. Wersja 1 – czerwiec 2025 r.).

⁶² Zob.: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, [Rights of Roma and Travellers in 13 European countries](#) [Prawa Romów i Trawelerów w 13 krajach europejskich], 2024.

ROZDZIAŁ 2. REFORMY W OBSZARZE ZATRUDNIENIA I POLITYKI SPOŁECZNEJ – DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE I OSIĄGANE WYNIKI

2.1 Wytyczna 5: Pobudzanie popytu na pracę

Niniejsza sekcja jest poświęcona wdrażaniu wytycznej dotyczącej zatrudnienia nr 5, w której zaleca się państwom członkowskim stworzenie warunków sprzyjających popytowi na pracę i tworzeniu miejsc pracy, zgodnie z zasadami filaru 4 (Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia) i 6 (Wynagrodzenie). W sekcji 2.1.1 skoncentrowano się na kluczowych zmianach na rynku pracy, biorąc również pod uwagę ich wpływ na konkurencyjność oraz skutki niedawnego wzrostu niepewności gospodarczej. W sekcji 2.1.2 przedstawiono środki wdrożone przez państwa członkowskie w tych obszarach, ze szczególnym uwzględnieniem polityk mających na celu zwiększenie zatrudnienia i wspieranie tworzenia miejsc pracy w kontekście niedoborów siły roboczej i kwalifikacji.

2.1.1 Kluczowe wskaźniki

W 2024 r. i na początku 2025 r. unijny rynek pracy zachował odporność, odnotowując umiarkowany, ale nadal solidny wzrost zatrudnienia oraz pewną pozytywną konwergencję we wszystkich państwach członkowskich. W porównaniu z II kwartałem 2024 r. w II kwartale 2025 r. zatrudnionych było ponad 900 000 dodatkowych pracowników, co daje łącznie 220,1 mln osób. Wskaźnik zatrudnienia (w grupie wiekowej 20–64 l.) osiągnął w 2024 r. 75,8 % (wzrost o 0,5 p.p. w porównaniu z 2023 r.) i rekordowo wysoki poziom 76,2 % w II kwartale 2025 r. W związku z tym główny cel UE, jakim jest zatrudnienie na poziomie co najmniej 78 % do 2030 r., jest osiągalny⁶³ – zob. ramka nr 1 dotycząca celu. Chociaż tempo wzrostu zatrudnienia uległo dalszemu spowolnieniu (z 1,2 % w 2023 r. do 0,8 % w 2024 r.), wzrost ten nadal był dodatni, co świadczy o odporności rynku pracy w ostatnich latach pomimo zwiększonej niepewności gospodarczej i geopolitycznej. Wskaźnik zatrudnienia wzrósł w 21 państwach członkowskich, a największy wzrost odnotowano w Chorwacji, Grecji i na Malcie – zob. wykres 2.1.1. Spadki odnotowano natomiast w Finlandii, Szwecji, Luksemburgu, Estonii i na Łotwie. Włochy, Rumunia, Hiszpania i Belgia znajdują się w „sytuacji krytycznej” ze względu na stosunkowo niskie wskaźniki zatrudnienia (poniżej 72,5 %) i poprawę na poziomie poniżej średniej (w przypadku Belgii). Francja, Luksemburg i Finlandia są w sytuacji „wymagającej obserwacji” z uwagi na poprawę na poziomie jedynie nieco powyżej średniej ze stosunkowo niskich poziomów (w przypadku Francji) lub spadek z poziomów już poniżej średniej (w przypadku Luksemburga) i do poziomów poniżej średniej (w przypadku Finlandii). Z kolei Niemcy, Malta i Czechy osiągają „najlepsze wyniki”, a ich wskaźniki zatrudnienia przekraczają 82 %. Ogólnie rzecz biorąc, można zaobserwować stopniową konwergencję wskaźników zatrudnienia we wszystkich państwach członkowskich. Luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami zmniejszyła się jeszcze bardziej o 0,2 p.p. w latach 2023–2024, ponieważ wskaźnik zatrudnienia kobiet rósł nieco szybciej niż wskaźnik zatrudnienia mężczyzn (odpowiednio z 70,2 % do 70,8 % w porównaniu z 80,4 % do 80,8 %).

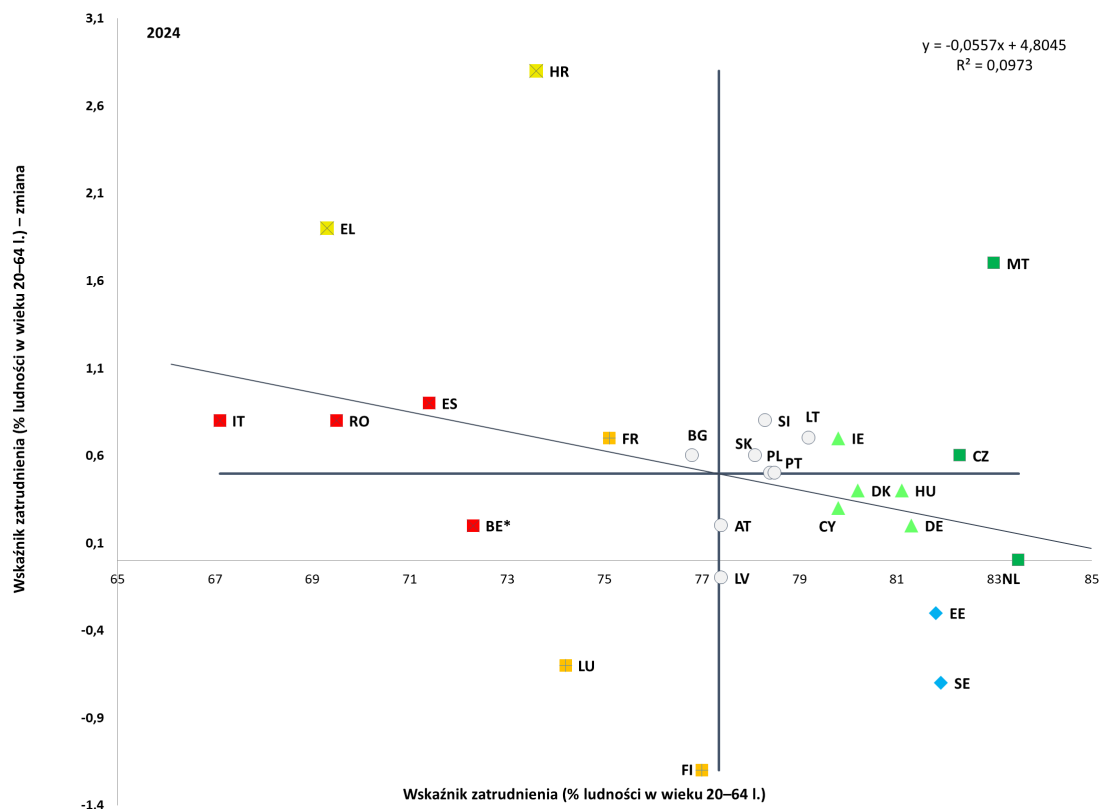
Wzrost zatrudnienia wynikał z rosnącego współczynnika aktywności zawodowej i spadku bezrobocia, przy czym tworzenie nowych miejsc pracy dotyczyło głównie sektora usług i sektora publicznego. W 2024 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym w

⁶³ Zob. Komisja Europejska, [Deklaracja i cele z Porto](#), 2021.

UE (grupa wiekowa 20–64 l.) wynosiła 259,8 mln, czyli praktycznie nie zmieniła się w porównaniu z 2023 r. Według danych z badania aktywności ekonomicznej ludności współczynnik aktywności zawodowej (grupa wiekowa 20–64 l.) wzrósł w 2024 r. do 81,5 % (z 81,1 % w 2023 r.). Według danych z rachunków narodowych w 2024 r. w sektorze prywatnym utworzono 0,94 mln miejsc pracy, głównie w sektorach handlu hurtowego, handlu detalicznego, zakwaterowania, transportu i IT⁶⁴. Znaczący wkład miał również sektor publiczny.

Wykres 2.1.1: W 2024 r. w większości państw członkowskich zatrudnienie nadal rosło

Wskaźnik zatrudnienia (grupa wiekowa 20–64 l.), poziomy z 2024 r. i zmiany w stosunku do poprzedniego roku (%), wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)



Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Definicja różni się w przypadku ES i FR. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku BG.

Źródło: Eurostat [[lfsi_emp_a](#)], BAEL.

Utrzymują się znaczne dysproporcje regionalne między państwami członkowskimi i w ich obrębie, w tym w regionach najbardziej oddalonych. Na poziomie NUTS 2 najwyższe wskaźniki zatrudnienia w 2024 r. odnotowano w fińskim regionie Wysp Alandzkich (86,4 %) i w polskim warszawskim regionie stołecznym (86,2 %), natomiast najniższe wskaźniki odnotowano w południowych regionach Włoch: Kampanii (49,4 %) i Kalabrii (48,5 %). Wiele regionów o stosunkowo niskich wskaźnikach zatrudnienia to regiony wiejskie, słabo zaludnione lub peryferyjne, zwłaszcza w południowej Hiszpanii i we Włoszech, w dużej części Grecji, w części Rumunii i we francuskich regionach najbardziej oddalonych. Obszary te zazwyczaj borykają się z ograniczonymi możliwościami

⁶⁴ Komisja Europejska, [European economic forecast: spring 2025](#) [Europejska prognoza gospodarcza: wiosna 2025 r.], Urząd Publikacji Komisji Europejskiej, Luksemburg, 2025.

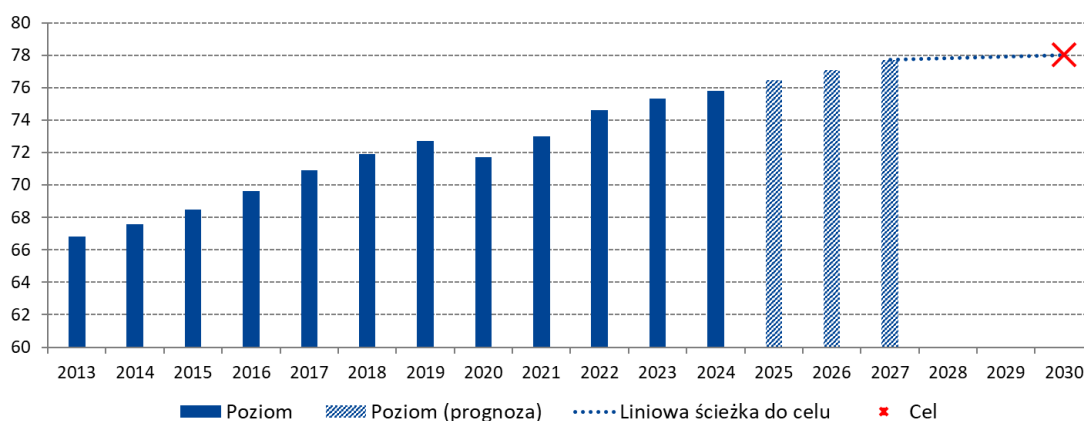
zatrudnienia, zwłaszcza w przypadku osób o średnim i wysokim poziomie umiejętności⁶⁵. Wyniki w zakresie zatrudnienia różnią się również w obrębie poszczególnych państw członkowskich. Różnice są największe w krajach bałtyckich i krajach Europy Środkowej, a najniższe na południu UE (z wyjątkiem Bułgarii, Cypru i Malty) (zob. wykres 5 w załączniku 5). W 2024 r. wszystkie kraje Europy Wschodniej, a także Litwa, Dania, Irlandia, Portugalia i Hiszpania odnotowały najwyższe wskaźniki zatrudnienia w swoich regionach stołecznych. Natomiast w Belgii, Niemczech i Austrii regiony stołeczne odnotowały jedno z najniższych wskaźników zatrudnienia. W regionach najbardziej oddalonych Hiszpanii i Francji wskaźnik zatrudnienia wynosi poniżej 67,3 %, przy czym w Gujanie zaledwie 51,1 %. Wskaźniki zatrudnienia w portugalskich regionach najbardziej oddalonych są natomiast zbliżone do średniej UE.

Ramka nr 1 dotycząca celu: Postępy w realizacji celu na 2030 r. dotyczącego wskaźnika zatrudnienia

W 2024 r. tempo wzrostu zatrudnienia uległo spowolnieniu, ale UE jest obecnie na dobrej drodze do osiągnięcia swojego głównego celu w zakresie zatrudnienia do 2030 r. W 2024 r. wskaźnik zatrudnienia w UE rósł w wolniejszym tempie niż w 2023 r., osiągając poziom 75,8 %, co oznacza wzrost o 0,5 p.p. Do osiągnięcia celu wynoszącego 78 % brakuje zatem tylko 2,2 p.p., przy czym pozostało jeszcze sześć lat. Według najnowszych prognoz demograficznych Eurostatu aby osiągnąć ten cel, w latach 2024–2030 wystarczyłoby średnie roczne tempo wzrostu zatrudnienia na poziomie 0,35 %. Dla porównania w okresie przed pandemią (lata 2013–2019) zatrudnienie rosło średnio o 1,1 % rocznie (zob. wykresy poniżej). W prognozie Komisji z jesieni 2025 r. przewiduje się, że w okresie objętym prognozą zatrudnienie będzie wzrastać powyżej wymaganego tempa, tj. o 0,5 % zarówno w 2025 r., jak i 2026 r. oraz o 0,4 % w 2027 r. Ogólnie rzecz biorąc, UE osiąga zadowalające postępy w realizacji celu w zakresie zatrudnienia na 2030 r.

UE jest na dobrej drodze do osiągnięcia głównego celu w zakresie zatrudnienia do 2030 r.

Wskaźnik zatrudnienia w UE-27 i powiązany z nim główny cel na 2030 r. (grupa wiekowa 20–64 l., % ludności)



Uwaga: wartości dla lat 2025, 2026 i 2027 opierają się na prognozach wzrostu zatrudnienia Komisji z jesieni 2025 r., a także na prognozowanym wzroście liczby ludności i ludności w wieku produkcyjnym na podstawie prognoz ludności Eurostatu z 2023 r.

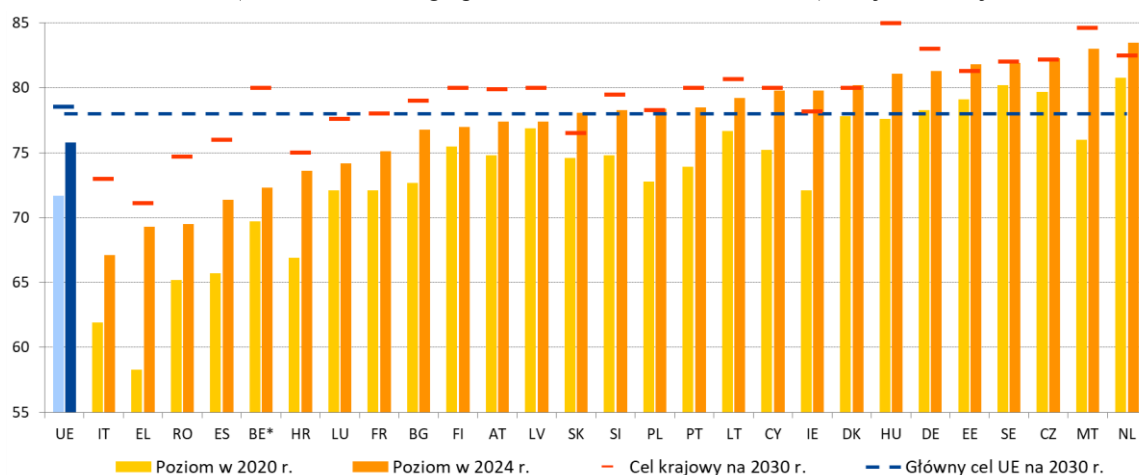
Źródło: Eurostat [[lfsi emp a](#)]; prognoza wzrostu zatrudnienia, [prognoza gospodarcza Komisji z jesieni 2025 r.](#); [projekcje demograficzne Eurostatu, Europop 2023](#).

⁶⁵ [Statystyki rynku pracy na poziomie regionalnym – Statistics Explained – Eurostat](#).

W 2024 r. większość państw członkowskich poczyniła dalsze postępy w dążeniu do osiągnięcia krajowych celów w zakresie zatrudnienia⁶⁶. W siedmiu krajach – na Słowacji, w Irlandii, Niemczech, Estonii, Danii, Polsce i Czechach – wskaźnik zatrudnienia w 2024 r. był już wyższy niż odpowiedni cel każdego z tych państw na 2030 r. (zobacz wykres powyżej), podczas gdy w Szwecji wskaźnik ten nieznacznie spadł poniżej zakładanego celu. Spośród 20 krajów, w których nadal występują luki, 16 zmniejszyło je w 2024 r., a w przypadku 14 do osiągnięcia celu brakuje nie więcej niż 3 p.p. Największe utrzymujące się luki występują w Belgii (7,7 p.p.), we Włoszech (5,9 p.p.), w Rumunii (5,2 p.p.) i w Hiszpanii (4,6 p.p.). Trzy czwarte państw członkowskich odnotowało wzrost zatrudnienia poniżej średniej sprzed pandemii (w latach 2013–2019; zob. wykres poniżej)⁶⁷, w kontekście wyższych wskaźników zatrudnienia i malejącej liczby ludności w wieku produkcyjnym. Niemniej jednak w 19 państwach członkowskich roczny wzrost zatrudnienia utrzymywał się na poziomie niezbędnym do osiągnięcia celu krajowego lub powyżej tego poziomu⁶⁸. Tylko Luksemburg, Finlandia, Szwecja, Belgia, Bułgaria, Węgry i Łotwa odnotowały w 2024 r. wzrost niższy zarówno od średniej sprzed pandemii, jak i od wskaźnika niezbędnego do osiągnięcia celu, chociaż Szwecja jest bliska osiągnięcia swojego celu.

W 2024 r. jedna czwarta państw członkowskich przekroczyła swoje cele krajowe, a w połowie do osiągnięcia celu brakowało nie więcej niż 3 p.p.

Wskaźnik zatrudnienia (lata 2020 i 2024, grupa wiekowa 20–64 l., % ludności); krajowe i unijne cele na 2030 r.



Źródło: Eurostat [[lfsi_emp_a](#)] i tabela dotycząca celów krajowych na 2030 r. w załączniku 1.

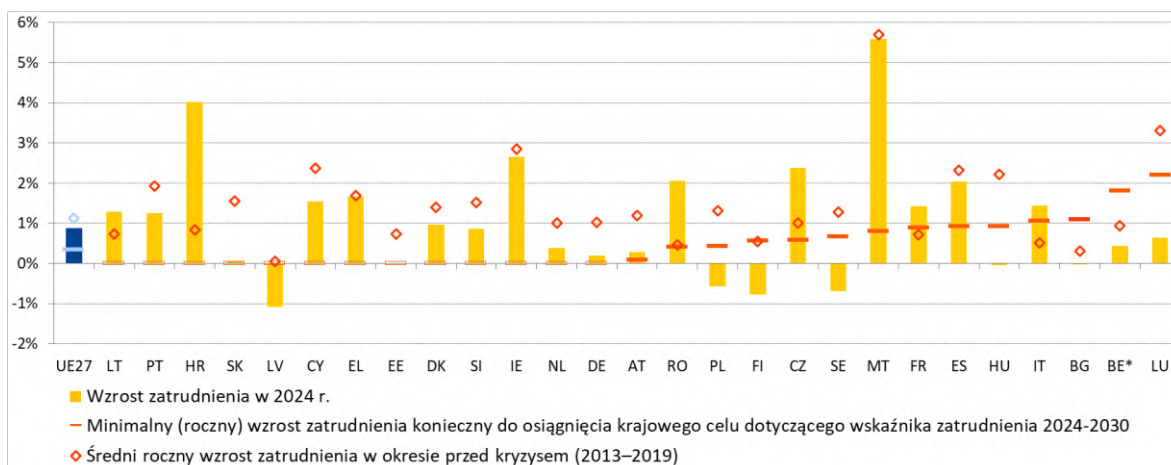
⁶⁶ W październiku 2022 r. grupa ds. wskaźników Komitetu ds. Zatrudnienia uzgodniła podejście metodyczne do monitorowania postępów w realizacji krajowych celów w zakresie zatrudnienia w kontekście europejskiego semestru. Niniejszą sekcję przygotowano na podstawie tej uzgodnionej metodyki. Zob. [roczne sprawozdanie Komitetu ds. Zatrudnienia dotyczące sytuacji w dziedzinie zatrudnienia za 2025 r.](#) oraz [Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia 2025](#).

⁶⁷ Ze względu na spadek liczby ludności większość państw członkowskich potrzebuje niższego minimalnego rocznego wzrostu zatrudnienia niż w okresie sprzed kryzysu, aby osiągnąć swoje cele krajowe. Zob. [roczne sprawozdanie Komitetu ds. Zatrudnienia dotyczące sytuacji w dziedzinie zatrudnienia za 2025 r.](#)

⁶⁸ W przypadku niektórych państw członkowskich taki minimalny wymagany wzrost zatrudnienia jest ujemny, co odzwierciedla prognozowany spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym lub fakt, że cele krajowe tych państw zostały już osiągnięte.

W ponad dwóch trzecich państw członkowskich wzrost zatrudnienia w 2024 r. był zbieżny z krajowym celem na 2030 r.

Wzrost zatrudnienia w 2024 r. (grupa wiekowa 20–64 l., zmiana procentowa w skali roku) w porównaniu ze średnim rocznym wzrostem zatrudnienia w latach 2013–2019 oraz minimalnym rocznym wzrostem zatrudnienia koniecznym do osiągnięcia krajowego celu dotyczącego wskaźnika zatrudnienia na 2030 r.



Uwaga: Definicja różni się w przypadku ES i FR. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku BG w 2024 r. Państwa członkowskie, które już osiągnęły lub przekroczyły swoje cele krajowe lub w odniesieniu do których oczekuje się, że je osiągną (przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki) głównie ze względu na zmniejszającą się liczbę ludności w wieku produkcyjnym, oznaczono jako państwa o zerowym minimalnym wymaganym rocznym wzroście zatrudnienia.

Źródło: obliczenia DG EMPL na podstawie danych Eurostatu [[lfsi_emp_a](#)] i [Europop 2023](#).

Łączna liczba przepracowanych godzin rosła w 2024 r. w niemal takim samym tempie jak zatrudnienie, przy czym średnia liczba przepracowanych godzin na pracownika wykazywała długoterminową tendencję spadkową. W 2024 r. liczba przepracowanych godzin przekroczyła poziom z 2019 r. (sprzed pandemii COVID-19) we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Niemiec, Łotwy, Węgier, Austrii i Słowacji. Ponieważ jednak w ostatnich latach wzrostowi zatrudnienia nie towarzyszył wzrost łącznej liczby przepracowanych godzin, średnia liczba godzin przepracowanych przez jednego pracownika utrzymuje się w większości krajów poniżej poziomu z 2019 r. (sprzed pandemii COVID-19). W 2024 r. nastąpił spadek liczby godzin pracy w pełnym wymiarze czasu pracy o 0,2 godziny (do 38,8 godziny) oraz wzrost liczby godzin pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy o 0,1 godziny (do 21,8 godziny)⁶⁹. W 2024 r. 6,6 % pracowników pracowało w długich godzinach pracy (>49 godzin tygodniowo), czyli o 0,5 p.p. mniej niż w 2023 r., co odzwierciedla zmiany strukturalne, takie jak rosnący odsetek kobiet wśród zatrudnionych, które rzadziej pracują w wymiarze przekraczającym wymiar standardowy⁷⁰. Spadek ten może również wynikać z rosnących obaw dotyczących jakości zatrudnienia (zob. sekcja 2.3.1), w tym ryzyka psychospołecznego, dobrego samopoczucia, równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, cyfryzacji i intensyfikacji pracy.

Niski wzrost wydajności pracy pozostaje wyzwaniem w perspektywie średnioterminowej. W 2024 r. wydajność pracy na godzinę wzrosła o 0,3 % (przy wzroście PKB na mieszkańca o 0,7 %), po spadku o 0,7 % w 2023 r.⁷¹ W ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat tempo wzrostu wydajności pracy systematycznie spadało, osiągając średnio 1,5 %

⁶⁹ Zob. Komisja Europejska, [Employment and Social Developments in Europe 2025](#) [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie w 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

⁷⁰ Eurostat [[lfsa_qoe_3a2](#)], BAEL.

⁷¹ Eurostat [[nama_10_pl_ulc](#)], rachunki narodowe.

rocznie w latach 2000–2007, 1,2 % w latach 2010–2019 i 0,1 % w latach 2021–2024. Prognozy przewidują poprawę w latach 2025, 2026 i 2027, która w większości państw członkowskich będzie mogła zrównoważyć spadki odnotowane od 2023 r. Strukturalnie niska wydajność pracy stanowi jednak zagrożenie dla konkurencyjności, zwłaszcza w kontekście starzenia się społeczeństwa, co ma wpływ na wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy i poziom życia⁷². Od 2018 r. udział wartości dodanej przemysłu wytwórczego zmniejsza się szybciej niż jego udział w zatrudnieniu, co skutkuje niższym wzrostem wydajności w porównaniu z resztą gospodarki. Jest to znacząca zmiana w stosunku do historycznych wzorców, która zwiększyła zależność od sektora usług w zakresie utrzymania wzrostu wydajności. Rozwiązanie problemu niskiego wzrostu wydajności wymaga szybszego przyjęcia technologii i większego skupienia się na innowacjach i działaniach opartych na wiedzy⁷³. Jak podkreślono w raporcie Dragiego, zasadnicze znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności mają również dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do zmieniających się potrzeb w zakresie umiejętności, w szczególności w kontekście dwójakiej transformacji, a także priorytetowe traktowanie edukacji dorosłych oraz kształcenia i szkolenia zawodowego. Zmniejszenie barier administracyjnych oraz wspieranie innowacji i skutecznych rokowań zbiorowych może pomóc zapewnić wzrost wydajności, a jednocześnie utrzymać wzrost płac i konkurencyjności.

Choć niedobory siły roboczej zmniejszyły się od czasu szczytowego poziomu po pandemii, nadal są wysokie i ograniczają działalność przedsiębiorstw w kluczowych sektorach. Wskaźnik wakatów w UE spadł z 3,1 % w II kwartale 2022 r. do 2,1 % w II kwartale 2025 r. Chociaż jest to wartość niższa od średniej kwartalnej wynoszącej 2,9 % w latach 2022–2023, pozostaje ona wyższa od średniej sprzed pandemii wynoszącej 1,7 % odnotowanej w latach 2013–2019. W II kwartale 2025 r. najwyższe wskaźniki wakatów odnotowano w Niderlandach, Belgii i Austrii (powyżej 3,4 %), a najniższe w Hiszpanii, Polsce i Rumunii (poniżej 0,8 %). Znaczna część kadry kierowniczej zgłasza, że niedobory siły roboczej nadal ograniczają produkcję, a poprawa w stosunku do poprzedniego roku jest niewielka⁷⁴. Sektory najbardziej dotknięte niedoborami obejmują usługi związane z zakwaterowaniem, usługi administracyjne i usługi wsparcia, działalność profesjonalną, naukową i techniczną, budownictwo oraz obszar informacji i komunikacji⁷⁵. Czynniki strukturalne – w tym zmiany demograficzne i zapotrzebowanie na nowe umiejętności wynikające z zielonej i cyfrowej transformacji – prawdopodobnie utrzymają niedobory w niektórych sektorach⁷⁶. Pomimo spadków na początku 2025 r. przechowywanie pracy – sytuacja, w której przedsiębiorstwa zatrudniają więcej pracowników niż jest to bezpośrednio potrzebne przy aktualnym poziomie produkcji – utrzymuje się na wysokim poziomie od 2023 r., potencjalnie spowalniając przyszły wzrost zatrudnienia, chociaż utrzymujące się niedobory w sektorach charakteryzujących się szybkim wzrostem, w tym w sektorze ICT

⁷² Zob.: [European economic forecast – Autumn 2025](#) [Europejska prognoza gospodarcza – jesień 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

⁷³ Komisja Europejska, [Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual review 2025](#) [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie: przegląd roczny z 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

⁷⁴ [Komisja Europejska, sondaże wśród przedsiębiorstw i konsumentów](#). W II kwartale 2025 r. odsetek kadry kierowniczej w sektorach budownictwa, usług i przemysłu zgłaszającej niedobory siły roboczej jako ograniczenie wyniósł odpowiednio 27,4 %, 23 % i 18,2 %.

⁷⁵ Klasyfikacja statystyczna NACE Rev. 2, kategorie B-S.

⁷⁶ Zob.: [European economic forecast – Autumn 2025](#) [Europejska prognoza gospodarcza – jesień 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

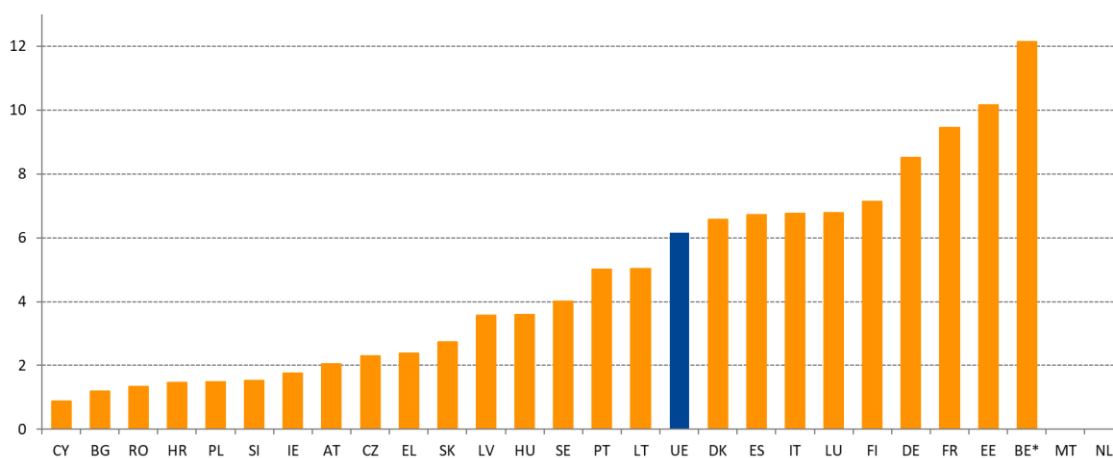
i opieki, sugerują ciągły potencjał tworzenia miejsc pracy pod warunkiem zapewnienia dobrych warunków pracy.

Ramka nr 1 dotycząca filaru: Śródkresowy przegląd planu działania na rzecz gospodarki społecznej

Gospodarka społeczna wnosi istotny wkład w unijny model społecznej gospodarki rynkowej oraz w trwały dobrobyt. Nadrzędnym celem gospodarki społecznej jest przedkładanie celów społecznych i środowiskowych nad zysk. W związku z tym większość zysków reinwestuje się w pożyteczne cele służące interesowi zbiorowemu i stosuje się zarządzanie demokratyczne lub partycypacyjne. Ekosystem gospodarki społecznej w UE⁷⁷ składa się z ponad 4,3 mln podmiotów. Podmioty gospodarki społecznej mają różne modele biznesowe i organizacyjne i działają w różnych sektorach, w tym w rolnictwie, budownictwie, handlu, energetyce, technologiach informacyjno-komunikacyjnych, finansach, opiece zdrowotnej, edukacji, usługach społecznych i kulturze. Podmioty takie mogą pomóc wypełnić luki w usługach i oferować innowacyjne, dostosowane do potrzeb rozwiązania, np. w zakresie opieki zdrowotnej i społecznej (w których to obszarach pracuje 3,3 mln z 11,5 mln osób zatrudnionych w gospodarce społecznej UE). Aby pomóc w rozwoju tego ekosystemu, w 2021 r. Komisja Europejska przyjęła plan działania na rzecz gospodarki społecznej, którego trzy główne cele to: (i) tworzenie odpowiednich warunków ramowych, (ii) otwieranie możliwości (w tym dostępu do finansowania) i wspieranie budowania zdolności, (iii) zwiększanie uznania dla gospodarki społecznej i jej potencjału⁷⁸.

Odsetek osób zatrudnionych w gospodarce społecznej różni się w poszczególnych państwach członkowskich UE

Odsetek osób zatrudnionych w podmiotach gospodarki społecznej w UE (% całkowitego zatrudnienia), 2023 r.



Uwagi: brak dostępnych danych dla MT oraz NL. Dane należy traktować jako wartości minimalne, ponieważ niewiele państw członkowskich sporządza krajowe statystyki dotyczące gospodarki społecznej. Różne krajowe definicje i poziomy uznania gospodarki społecznej sprawiają, że w danych trudno jest zidentyfikować wszystkie organizacje gospodarki społecznej.

Źródło: analiza porównawcza wyników społeczno-gospodarczych gospodarki społecznej UE.

⁷⁷ Zob. Komisja Europejska i in., [Benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy – Improving the socio-economic knowledge of the proximity and social economy ecosystem](#) [Analiza porównawcza wyników społeczno-gospodarczych gospodarki społecznej UE – poprawa wiedzy społeczno-gospodarczej na temat ekosystemu gospodarki bliskości i gospodarki społecznej], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.

⁷⁸ Zob.: [plan działania na rzecz gospodarki społecznej](#).

Konieczne są dalsze wysiłki, aby pomóc w wykorzystaniu pełnego potencjału gospodarki społecznej. Poziom uznania gospodarki społecznej, warunki ramowe jej funkcjonowania i dostęp do finansowania różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. W 2023 r. około 6,3 % osób zatrudnionych w UE pracowało w gospodarce społecznej. Obserwuje się znaczne różnice pod względem odsetka osób pracujących w gospodarce społecznej. W Belgii i Estonii odsetek ten wynosił ponad 10 %, podczas gdy w siedmiu innych państwach członkowskich (Cypr, Bułgaria, Rumunia, Chorwacja, Polska, Słowenia, Irlandia) był niższy niż 2 % (zob. wykres powyżej). Świadczy to o nierównomiernym rozwoju gospodarki społecznej w UE, ale także o jej niewykorzystanym potencjale napędzania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w wielu państwach członkowskich i regionach, który to potencjał można by uwolnić dzięki odpowiednim środkom wsparcia.

W 2026 r. Komisja Europejska przeprowadzi śródkresowy przegląd planu działania na rzecz gospodarki społecznej, aby ocenić postępy i zająć się nowymi wyzwaniami. Większość z 63 działań na szczeblu UE zawartych w planie działania została już wdrożona lub jest obecnie realizowana. Kluczowym kamieniem milowym było zalecenie Rady z 2023 r. w sprawie warunków ramowych gospodarki społecznej, wspierające państwa członkowskie w promowaniu gospodarki społecznej we wszystkich obszarach polityki. Uruchomiono portal UE dotyczący gospodarki społecznej, który jest punktem kompleksowej obsługi w zakresie istotnych informacji i zasobów. Od 2022 r. wdrożono wiele produktów finansowych w ramach segmentu InvestEU dotyczącego inwestycji społecznych i umiejętności. W związku z dużym zapotrzebowaniem (do końca 2024 r. zatwierdzono w ramach tego segmentu gwarancje w wysokości 1,54 mld EUR) w 2025 r. gwarancja UE została zwiększona⁷⁹. W ramach przeglądu śródkresowego dokonana zostanie ocena wszystkich osiągnięć i dostosowanie planu do nowych wyzwań, z zachowaniem horyzontu czasowego do 2030 r.

Kilka państw członkowskich podjęło niedawno kroki zmierzające do przyjęcia ram prawnych lub strategii na rzecz gospodarki społecznej. W Czechach w styczniu 2025 r. weszła w życie ustawa o przedsiębiorstwach społecznych integracji zawodowej, a w lipcu 2025 r. rząd zatwierdził strategiczne ramy przedsiębiorczości społecznej na lata 2026–2030. W lipcu 2024 r. **Irlandia** przyjęła krajową politykę w zakresie przedsiębiorstw społecznych na lata 2024–2027 pt. „Trading for Impact”. W **Belgii** Flandria realizuje inwestycje umożliwiające utworzenie 1 000 dodatkowych subsydiowanych miejsc pracy w gospodarce społecznej do końca kadencji 2024–2029. **Hiszpania** zmieniła ustawę o spółdzielniach, aby doprecyzować rodzaje podmiotów w tym sektorze i zaktualizować cele wsparcia polityki publicznej. W czerwcu 2024 r. uruchomiła również Fundusz Skutków Społecznych o wartości 400 mln EUR, aby wspierać inwestycje społeczne i środowiskowe, w tym w podmioty gospodarki społecznej. **Polska** zaproponowała zmianę ustawy o ekonomii społecznej w celu rozszerzenia definicji ekonomii społecznej, złagodzenia przepisów dotyczących przedsiębiorstw społecznych, udoskonalenia narzędzi wsparcia oraz wzmocnienia wysiłków na rzecz reintegracji i koordynacji. W kwietniu 2025 r. **Rumunia** uruchomiła finansowany z EFS+ projekt pt. „Promowanie monitorowania i oceny rozwoju gospodarki społecznej i przedsiębiorczości społecznej”, którego celem jest opracowanie krajowej strategii na rzecz gospodarki społecznej.

⁷⁹ [Zob. wskaźniki InvestEU.](#)

Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, wspierane z instrumentu SURE, pozwalają wyciągnąć wnioski na potrzeby zarządzania przyszłymi wstrząsami gospodarczymi. Zgodnie z oceną końcową europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE)⁸⁰ szacuje się, że programy utrzymania miejsc pracy – w tym finansowane w ramach SURE – pozwoliły w 2020 r. uratować od 1,03 mln do 1,66 mln miejsc pracy w państwach członkowskich będących beneficjentami. Z szacunków wynika, że w 2020 i 2021 r. takie mechanizmy umożliwiły zachowanie odpowiednio 13,3 % i 1,1 % miejsc pracy⁸¹. W obecnym kontekście zwiększonej niepewności spowodowanej napięciami geopolitycznymi i planowaną redukcją miejsc pracy w kluczowych sektorach kilka państw członkowskich w większym stopniu polega na mechanizmach zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Korzystanie z różnych strategii stosowanych podczas pandemii ma zasadnicze znaczenie dla udoskonalenia koncepcji i skuteczności takich programów w całej UE. Dowody wskazują, że mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy są najskuteczniejsze podczas tymczasowych kryzysów, zapewniając priorytetowe traktowanie przedsiębiorstw i pracowników znajdujących się w trudnej sytuacji, a jednocześnie unikając wsparcia dla miejsc pracy, które w perspektywie długoterminowej nie są rentowne⁸².

Samozatrudnienie w UE stale się zmniejsza, przy czym występują różnice w poszczególnych krajach i sektorach. Udział osób samozatrudnionych w całkowitym zatrudnieniu (grupa wiekowa 20–64 l.) spadł z 13,2 % w 2010 r. do 10,6 % w 2024 r. Największy spadek odnotowano w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie oraz w handlu hurtowym i detalicznym, a znaczny wzrost w sektorze publicznym i sektorach zbliżonych do sektora publicznego (w tym w sektorach administracji publicznej, edukacji i zdrowia) oraz ICT. Zmienił się również profil umiejętności osób samozatrudnionych – w 2024 r. 40 % z nich miało wykształcenie wyższe w porównaniu z 28 % w 2010 r. Zagrożenie ubóstwem pozostaje jednak znaczne: wskaźniki zagrożenia ubóstwem wśród osób samozatrudnionych (w wieku 18–64 l.) są ponad dwukrotnie wyższe niż w przypadku pracowników najemnych (22,3 % w porównaniu z 9,2 %) (zob. sekcja 2.3.1). Różnice między państwami pod względem odsetka osób samozatrudnionych są znaczne i wahają się od około 20 % we Włoszech i Grecji do poniżej 9 % w Danii, Niemczech, na Cyprze, w Luksemburgu i Szwecji. W latach 2014–2024 udział osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników (około 70 % osób samozatrudnionych w większości państw członkowskich) w całkowitym zatrudnieniu zmniejszył się z 10,0 % do 8,9 %, ponieważ mniej osób młodych podjęło samozatrudnienie i nie można było zrównoważyć liczby pracowników w starszym wieku, którzy rezygnowali z prowadzenia działalności.

Bezrobocie, które już wcześniej było na rekordowo niskim poziomie, spadło jeszcze bardziej w 2024 r. i na początku 2025 r., wykazując oznaki pozytywnej konwergencji między państwami członkowskimi. Stopa bezrobocia w UE (grupa wiekowa 15–74 lat) spadła z 6,1 % w 2023 r. do 5,9 % w 2024 r., osiągając najniższy dotychczas odnotowany

⁸⁰ Zob. [SWD\(2025\) 47 final](#).

⁸¹ Komisja Europejska, [Labour Market and Wage Developments in Europe, Annual Review 2021](#) [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie: przegląd roczny z 2021 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2021, oraz Eurofound, [Weathering the crisis: How job retention schemes preserved employment and incomes during the pandemic](#) [Przetrawianie kryzysu: w jaki sposób programy utrzymania miejsc pracy pozwoliły zachować zatrudnienie i dochody w czasie pandemii?], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.

⁸² Komisja Europejska, [Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual review 2025](#) [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie: przegląd roczny z 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

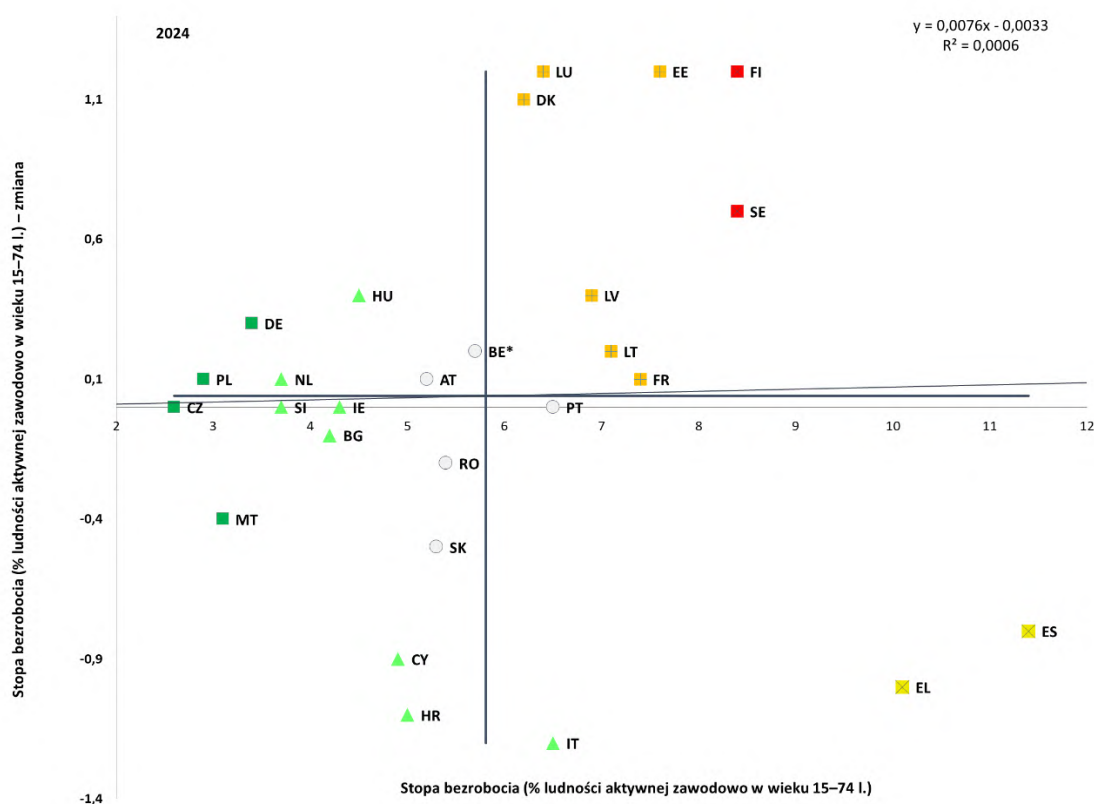
poziom. We wrześniu 2025 r. stopa bezrobocia w UE wyniosła 6,0 %. Największe roczne spadki (o 1 p.p. lub więcej) odnotowano we Włoszech, Chorwacji i Grecji, natomiast Dania, Estonia, Finlandia, Luksemburg i Szwecja odnotowały wzrost o ponad 0,7 p.p. – zob. wykres 2.1.2. Finlandia i Szwecja znajdują się w „sytuacji krytycznej” ze względu zarówno na wysokie stopy bezrobocia, jak i jego znaczny wzrost od 2023 r., natomiast sytuacja we Francji, na Litwie, Łotwie, w Danii, Luksemburgu i Estonii „wymaga obserwacji” z uwagi na wysokie stopy i postępy poniżej średniej. Hiszpania (11,4 %) i Grecja (10,1 %) nadal osiągają „wyniki słabe, lecz poprawiające się”, gdyż pomimo poprawy znacznie powyżej średniej poziomu bezrobocia są w tych państwach nadal wysokie. Czechy, Polska, Niemcy i Malta osiągają „najlepsze wyniki”, przy stopie bezrobocia wynoszącej od 2,6 % do 3,4 %. Różnice między poszczególnymi państwami, choć nadal duże, zmniejszają się, ponieważ państwa o wysokiej stopie bezrobocia – takie jak Hiszpania czy Grecja – odnotowują większą poprawę.

Stopy bezrobocia znacznie się różnią w zależności od płci i od regionu⁸³. Bezrobocie nadal jest wyższe w przypadku kobiet (6,2 % w 2024 r.) niż w przypadku mężczyzn (5,7 %). Utrzymują się różnice regionalne: w 2024 r. najniższe wartości odnotowano na obszarach wiejskich (5,1 %), nieco wyższe w małych miastach i na przedmieściach (5,6 %), a najwyższe w dużych miastach (6,7 %). Różnice między regionami NUTS 2 odzwierciedlają różnice we wskaźnikach zatrudnienia (zob. powyżej), z wyjątkiem Szwecji, która osiąga mniej korzystne wyniki pod względem bezrobocia (zob. wykres 6 w załączniku 5). Niektóre regiony najbardziej oddalone – Gwadelupa, Martynika, Gujana, Reunion, Majotta i Wyspy Kanaryjskie – należą do regionów o najwyższej stopie bezrobocia w UE.

⁸³ Bardziej szczegółowa analiza różnic między płciami w zakresie zatrudnienia i w innych wymiarach na poziomie regionalnym jest dostępna na stronie [regionalnego obserwatorium równouprawnienia płci w UE JRC](#).

Wykres 2.1.2: W prawie połowie państw członkowskich w 2024 r. odnotowano spadek bezrobocia

Stopa bezrobocia (grupa wiekowa 15–74 l.), poziomy z 2024 r. i zmiany w stosunku do poprzedniego roku (%), wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)



Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Definicja różni się w przypadku ES i FR. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku BG.

Źródło: Eurostat [[une_rt_a](#)], BAEL.

W całej UE rośnie udział zawodów związanych z ochroną środowiska, a w przypadku niektórych z nich występują niedobory siły roboczej ze względu na zapotrzebowanie na nowe umiejętności. Zatrudnienie w sektorze towarów i usług związanych z ochroną środowiska wzrosło z 2,2 % w 2015 r. do 3,1 % w 2022 r., przy czym w 2022 r. odnotowano znaczne różnice w udziale tego sektora w zatrudnieniu w poszczególnych państwach (od 1 % na Węgrzech do 5,7 % w Luksemburgu)⁸⁴. Alternatywne szacunki wskazują, że zielone miejsca pracy mogą stanowić nawet 11,3 % siły roboczej w UE⁸⁵. Jednocześnie sektory wysokoemisyjne⁸⁶ nadal zatrudniają 3,1 % pracowników w UE (od 0,9 % na Cyprze

⁸⁴ Eurostat [[env_ac_egss1](#)], [[nama_10_a10_e](#)].

⁸⁵ Na podstawie obliczeń Wspólnego Centrum Badawczego przeprowadzonych w ramach projektu „Greenjobs”, po wdrożeniu podejścia zadaniowego ONET zaproponowanego przez Gili, Verdolini i Vona (2020) w celu pomiaru zatrudnienia w zielonych miejscach pracy w UE.

⁸⁶ W tym kontekście wysokoemisyjnymi gałęziami przemysłu są górnictwo i kopalnictwo (kod NACE: B), produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych (C20), produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych (C23), produkcja metali podstawowych (C24) oraz produkcja pojazdów silnikowych, przyczep, naczep i pozostałego sprzętu transportowego (C29).

do 7,1 % w Czechach). W niedawno przeprowadzonej analizie⁸⁷ wskazano 24 zawody istotne dla zielonej transformacji, w których to zawodach występują niedobory siły roboczej w wielu państwach członkowskich. Zawody, które są istotne dla zielonej transformacji i w których najczęściej występują niedobory siły roboczej w różnych krajach, obejmują hydraulików i instalatorów rur (20 państw członkowskich), specjalistów od izolacji, inżynierów budownictwa oraz mechaników klimatyzacji i chłodzenia (14), techników inżynierii lądowej (12) i dekarzy (11). Zawody te wymagają wysoce technicznej wiedzy fachowej i umiejętności manualnych, które mają zasadnicze znaczenie dla transformacji ekologicznej.

Sprawiedliwa i sprzyjająca włączeniu społecznemu polityka transformacji ukierunkowana na osoby szczególnie dotknięte skutkami zielonej transformacji może wspierać mobilność pracowników, łagodzić niedobory siły roboczej i zapewniać szeroki podział korzyści płynących z zielonej transformacji. Przejście na niskoemisyjną gospodarkę o obiegu zamkniętym wymaga przekwalifikowania pracowników z sektora paliw kopalnych do rozwijających się sektorów, takich jak przemysł technologii neutralnych emisyjnie, wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych, budownictwo, gospodarowanie odpadami i produkcja, a elektryfikacja i rosnące zapotrzebowanie na surowce również zwiększają zatrudnienie w sektorach energii elektrycznej i sektorach energochłonnych. W 2023 r. około 30 % wszystkich pracowników w UE (w tym 30 mln w przemyśle wytwórczym, 15 mln w budownictwie, 10 mln w transporcie i magazynach) było zatrudnionych w sektorach podlegających transformacji⁸⁸. Mobilność sektorowa jest jednak nadal ograniczona – rocznie jedynie 1,8–3,9 % pracowników zmienia sektor zatrudnienia, a odsetek ten zasadniczo nie zmienił się od 2016 r. Utrzymujące się niedobory w zawodach związanych z klimatem uwypuklają potrzebę strategii politycznych, które pomogą pracownikom dostosować się do zmieniającego się zapotrzebowania na umiejętności lub transformacji sektorów. Transformacja ekologiczna stwarza również możliwości poprawy jakości zatrudnienia, ponieważ nowe i pojawiające się zielone zawody (np. inżynierowie ds. energii ze źródeł odnawialnych i kierownicy ds. planowania polityki ekologicznej) zazwyczaj wiążą się z wyższymi płacami i bardziej stabilnymi umowami⁸⁹. Korzyści są jednak nierównomierne i dotyczą głównie stanowisk wymagających wysokich kwalifikacji⁹⁰. Wzrost zapotrzebowania na pracowników technicznych i fizycznych⁹¹ (np. inżynierów elektryków i mechaników, instalatorów i konserwatorów linii elektrycznych) może wiązać się z większym ryzykiem fizycznym oraz mniejszym dostępem do zasobów w miejscu pracy i mniejszą autonomią. Aby zwiększyć atrakcyjność tych zawodów, w ramach polityki należy

⁸⁷ Zawód klasyfikuje się jako dotknięty „powszechnymi niedoborami”, jeżeli co najmniej pięć państw członkowskich zgłasza w nim niedobory. Jest to jeden z kluczowych wskaźników efektywności Paktu dla czystego przemysłu.

⁸⁸ Fulvimari, A. i in., [Estimating labour market transition costs and social investment needs of the green transition – a new approach](#) [Oszacowanie kosztów przepływów na rynku pracy i potrzeb w zakresie inwestycji społecznych w związku z zieloną transformacją – nowe podejście], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025. „Sektory podlegające transformacji” obejmują grupę sektorów, które (i) mają kluczowe znaczenie dla przejścia na neutralność klimatyczną ze względu na ich rolę w realizacji celów klimatycznych lub (ii) w których spodziewane są znaczące zmiany związane z zatrudnieniem w wyniku dekarbonizacji lub które (iii) spełniają oba powyższe warunki.

⁸⁹ OECD, [Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market](#) [Perspektywy zatrudnienia w 2024 r.: przejście na neutralność emisyjną a rynek pracy], Paryż, 2024.

⁹⁰ Eurofound, [„Job quality side of climate change”](#) [Jakość pracy w kontekście zmiany klimatu], publikacja w ramach serii [Working conditions and sustainable work](#) [Warunki pracy i zrównowagowana praca], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2024.

⁹¹ Zawody, w których nastąpi wzrost zapotrzebowania na pracowników ze względu na wzrost popytu na ekologiczne produkty i usługi, ale które niekoniecznie ulegną zmianie pod względem zakresu obowiązków.

dążyć do rozwiązania problemów związanych z jakością zatrudnienia, w szczególności w odniesieniu do warunków pracy, wynagrodzenia i dostępu do zasobów. Aktywna polityka rynku pracy, w tym rozwój umiejętności, zachęty do zatrudnienia i wsparcie w poszukiwaniu pracy, odgrywa kluczową rolę we wspieraniu pracowników w zmianie pracy w okresie zmian gospodarczych.

Transformacja cyfrowa nadal przekształca gospodarkę i rynki pracy, tworząc nowe możliwości, a jednocześnie zwiększając potrzebę podnoszenia i zmiany kwalifikacji. Od 2013 r. liczba specjalistów w dziedzinie ICT w UE stale rośnie (wzrost o 59,3 %) i w 2024 r. osiągnęła poziom ponad 10,3 mln specjalistów⁹². Kobiety są jednak nadal zdecydowanie niedostatecznie reprezentowane i stanowią zaledwie 19,5 % specjalistów w dziedzinie ICT. Przy obecnym tempie do 2030 r. liczba specjalistów w dziedzinie ICT osiągnie około 12 mln, czyli znacznie poniżej celu UE wynoszącego 20 mln, w związku z nasilającą się konkurencją o talenty cyfrowe i wykwalifikowanych pracowników (zob. sekcja 2.2.1)⁹³. W niedawnym badaniu Eurobarometr⁹⁴ większość respondentów postrzega technologie cyfrowe, w tym sztuczną inteligencję (AI), jako mające pozytywny wpływ na ich pracę, gospodarkę, społeczeństwo i jakość życia. Ponadto 62 % respondentów pozytywnie postrzega roboty i AI w miejscu pracy, a 70 % uważa, że poprawiają one wydajność. Utrzymują się jednak pewne obawy: 84 % respondentów uważa, że AI wymaga starannego zarządzania, aby chronić prywatność i zapewnić przejrzystość w miejscu pracy. . W latach 2012–2023 nastąpiło wyraźne przesunięcie zatrudnienia z miejsc pracy o niskich wynagrodzeniach do miejsc pracy o wysokich wynagrodzeniach, czemu towarzyszył wzrost udziału zatrudnienia w sektorze o niskim wzroście wydajności⁹⁵. Wydaje się, że przesunięcie to wynika przede wszystkim z wprowadzenia nowych technologii i automatyzacji, ponieważ sektory o wysokim wzroście wydajności wymagają mniej pracowników do utrzymania produkcji, co prowadzi do stopniowego przenoszenia zatrudnienia do sektorów o niskim wzroście wydajności. Dostępne dowody dotyczące wpływu AI na rynek pracy nie są jeszcze rozstrzygające.

⁹² [W kierunku celów cyfrowej dekady dla Europy – Statistics Explained – Eurostat](#).

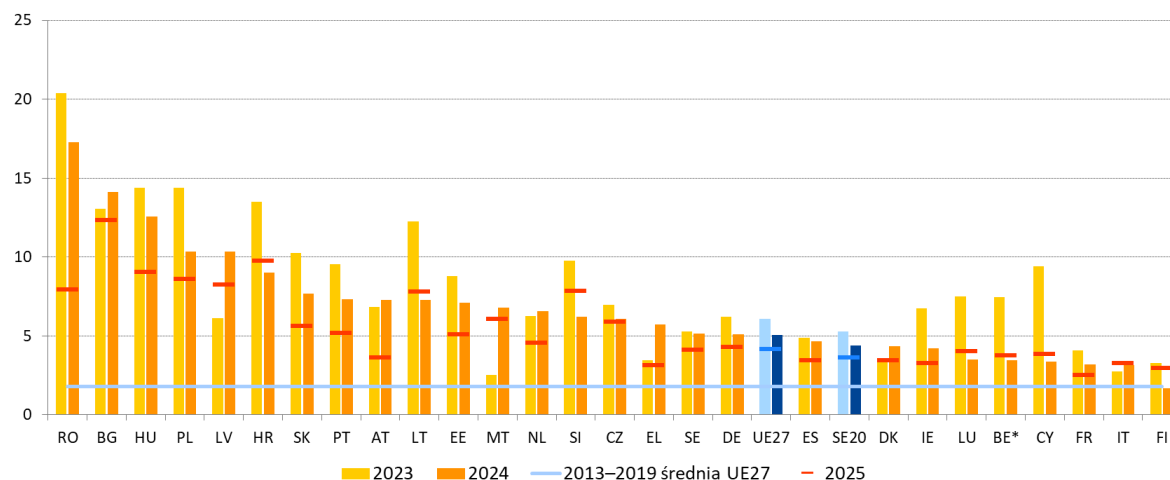
⁹³ [Cyfrowa dekada Europy: cele cyfrowe na 2030 r. | Komisja Europejska](#).

⁹⁴ [Sztuczna inteligencja a przyszłość pracy – luty 2025 r. – badanie Eurobarometr](#).

⁹⁵ Komisja Europejska, [Labour Market and Wage Developments in Europe](#) [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie: przegląd roczny z 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

Wykres 2.1.3: W 2024 r. płace nadal rosły, przy czym występowały znaczne różnice między poszczególnymi państwami

Nominalne wynagrodzenie w przeliczeniu na pracownika, zmiana procentowa w skali roku



Uwaga: Uwaga: SE-20, 20 państw, które przyjęły euro. Nominalne wynagrodzenie w przeliczeniu na pracownika oblicza się jako łączne koszty związane z zatrudnieniem podzielone przez łączną liczbę pracowników. Nominalne wynagrodzenie obejmuje, oprócz wynagrodzenia brutto, składki opłacane przez pracodawców. Dane za 2025 r. odzwierciedlają prognozy obliczone na podstawie prognoz gospodarczych Komisji z jesieni 2025 r.

Źródło: baza danych AMECO [[HWCDW](#)] i Eurostat, rachunki narodowe [[namq_10_gdp](#)], [[namq_10_a10_e](#)].

W 2024 r. wzrost płac w UE utrzymywał się na wysokim poziomie, choć sytuacja w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się różniła. Roczny wzrost nominalnego wynagrodzenia na pracownika wyniósł 5,1 % – po rekordowo wysokim poziomie 6,1 % w 2023 r. – w kontekście spadającej inflacji i nadal kurczących się, choć w coraz mniejszym stopniu, zasobów pracy⁹⁶. Najwyższe wzrosty (w ujęciu rok do roku) odnotowano w państwach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej: w Bułgarii, Rumunii, na Węgrzech, w Polsce i na Łotwie przekroczyły one 10 %, a w Chorwacji, na Słowacji, w Portugalii, Austrii, na Litwie i w Estonii wyniosły od 7,0 % do 10,0 % – zob. wykres 2.1.3. W wielu z tych państw członkowskich inflacja utrzymywała się na stosunkowo wysokim poziomie, w szczególności w Rumunii, Chorwacji, Polsce i na Węgrzech. Z kolei w Belgii, na Cyprze, w Danii, Francji, Irlandii, we Włoszech, w Luksemburgu i Hiszpanii, gdzie inflacja była niższa, wzrost płac był bardziej umiarkowany i wynosił od 3,0 % do 5,0 %. W Finlandii wyniósł on poniżej 2,0 %.

Od połowy 2023 r. odnotowuje się dynamiczny wzrost wynegocjowanych wynagrodzeń, odzwierciedlający wysiłki zmierzające do odzyskania utraconych realnych dochodów, jednak pojawiają się oznaki jego spowolnienia⁹⁷. W strefie euro wzrost wynegocjowanych wynagrodzeń osiągnął najwyższy poziom 5,4 % (w ujęciu rok do roku) w III kwartale

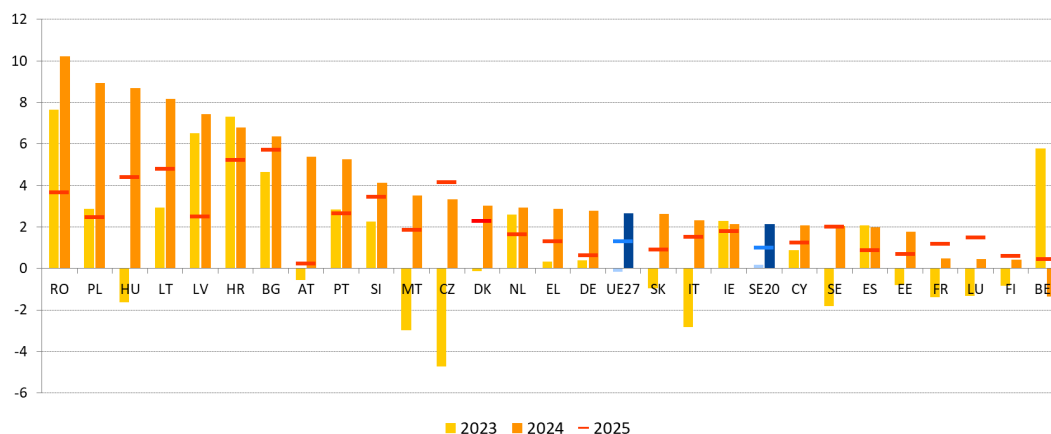
⁹⁶ Inflacja w UE spadła z 6,4 % w 2023 r. do 2,6 % w 2024 r., przy czym prognozuje się, że wyniesie 2,5 % w 2025 r. i 2,1 % w 2026 r. Zob.: [European economic forecast – Autumn 2025](#) [Europejska prognoza gospodarcza – jesień 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

⁹⁷ Wzrost wynegocjowanych wynagrodzeń jest bezpośrednim wynikiem negocjacji płacowych między partnerami społecznymi. Obejmuje zarówno nowo wynegocjowane, jak i uzgodnione wcześniej wynagrodzenia. Zasadniczo nie obejmuje premii, nadgodzin i innych indywidualnych wynagrodzeń, które nie są powiązane z rokowaniami zbiorowymi. W porównaniu z wynagrodzeniami wypłaconymi wynegocjowane wynagrodzenia również nie uwzględniają liczby przepracowanych godzin (ponieważ są ustalane w przeliczeniu na pełny etat) i w niektórych sektorach reprezentują płacę minimalną.

2024 r., co wynikało ze zwiększonej aktywności w zakresie rokowań zbiorowych, ponieważ związki zawodowe starały się zrównoważyć wcześniejsze spadki siły nabywczej od końca 2021 r.⁹⁸ Tempo wzrostu wynagrodzeń zaczęło spadać w 2025 r. wraz ze spadkiem presji inflacyjnej.

Wykres 2.1.4: W 2024 r. w większości państw członkowskich wzrosły płace realne

Realne wynagrodzenie brutto na pracownika, zmiana procentowa w skali roku



Uwaga: SE odnosi się do SE-20: 20 państw, które przyjęły euro. Płace realne obliczono przy użyciu zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych jako deflatora. Dane za 2025 r. odzwierciedlają prognozy obliczone na podstawie prognoz gospodarczych Komisji z wiosny 2025 r.

Źródło: Komisja Europejska, baza danych AMECO, nominalne wynagrodzenie brutto na pracownika [hwwdw], deflator: zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych [AMECO 5000 ZCPIH]. Całkowite zatrudnienie (koncepcja krajowa) [namq_10_a10_e]. Aktualizacja wynagrodzeń brutto w przeliczeniu na pracownika [kod AMECO: hwwdw] w prognozie jesiennej nie była dostępna 19 listopada, kiedy to możliwa była ostatnia aktualizacja.

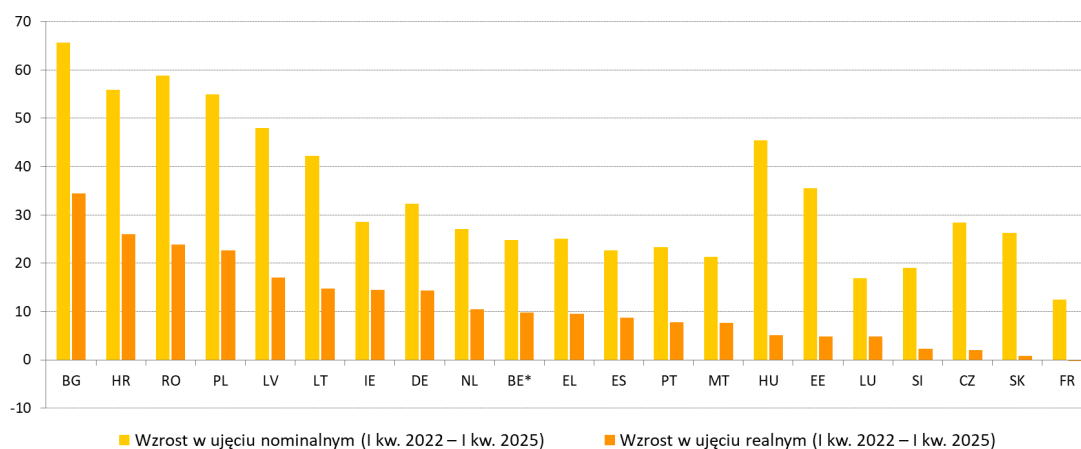
Płace realne rosną, czemu sprzyja spadek inflacji i utrzymujący się wzrost płac nominalnych, ale tempo odrabiania strat różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Po znacznym spadku o 3,7 % w 2022 r. i bardziej umiarkowanym spadku o 0,1 % w 2023 r. płace realne wzrosły w 2024 r. o 2,7 %⁹⁹. To odwrócenie tendencji wynikało głównie ze spadku inflacji i znacznego wzrostu płac nominalnych. Największy wzrost (o ponad 8 %) odnotowano w Rumunii, Polsce, na Węgrzech i Litwie, a także (o ponad 6 %) na Łotwie, w Chorwacji i Bułgarii – zob. wykres 2.1.4. W Belgii w 2024 r. płace realne spadły o 1,3 %. W 2024 r. płace realne w UE utrzymywały się średnio 0,7 % poniżej poziomów z 2019 r., przy czym duże różnice między państwami odzwierciedlały różną dynamikę płac nominalnych i inflacji. W 2025 r. płace realne w UE zasadniczo powróciły do poziomów sprzed pandemii, ale w Czechach, Niemczech, Włoszech, Finlandii i Francji pozostały poniżej tych poziomów.

⁹⁸ Komisja Europejska, *Labour Market and Wage Developments in Europe, Annual Review 2021* [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie: przegląd roczny z 2021 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2021, oraz Eurofound, *Weathering the crisis: How job retention schemes preserved employment and incomes during the pandemic* [Przetwarzanie kryzysu: w jaki sposób programy utrzymania miejsc pracy pozwoliły zachować zatrudnienie i dochody w czasie pandemii?], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.

⁹⁹ Płace realne oblicza się przy użyciu zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych jako deflatora.

Wykres 2.1.5: Wzrost ustawowych wynagrodzeń minimalnych wspierał kompensowanie spadku siły nabywczej osób otrzymujących płacę minimalną

Zmiany płacy minimalnej w państwach członkowskich, w których obowiązują ustawowe wynagrodzenia minimalne (zmiana w %)



Uwaga: Cypr został wykluczony, ponieważ ustawowe wynagrodzenie minimalne wprowadzono w 2023 r.

Źródło: Eurofound i Eurostat [[earn_mw_cur](#), [prc_hicp_midx](#)].

Niedawne podwyżki płacy minimalnej w UE pomogły przeciwdziałać wpływowi inflacji na pracowników o niskich dochodach. W okresie od stycznia 2022 r. do stycznia 2025 r. ustawowe wynagrodzenia minimalne wzrosły o ponad 20 % we wszystkich państwach członkowskich, w których takie wynagrodzenia obowiązują¹⁰⁰, z wyjątkiem Francji, Luksemburga i Słowenii. Wzrost wahał się od 12,4 % we Francji do 65,7 % w Bułgarii i przekroczył 40 % w sześciu innych państwach członkowskich (Rumunia, Chorwacja, Polska, Łotwa, Węgry i Litwa)¹⁰¹ – zob. wykres 2.1.5. Państwa te odnotowały również największy wzrost w ujęciu realnym pomimo wysokiej inflacji. Z kolei realne płace minimalne wzrosły o mniej niż 5 % w Luksemburgu, Czechach, na Słowacji, w Estonii i Słowenii, a we Francji nieznacznie spadły. Jednocześnie w państwach, w których płace minimalne są ustalane w drodze układów zbiorowych, wzrost płac realnych w 2024 r. również wspierał siłę nabywczą, zwłaszcza w nisko opłacanych sektorach¹⁰². Ostatnie badania pokazują, że krajowe podwyżki płacy minimalnej pobudzają ogólny wzrost płac, wspierają rokovania zbiorowe i podnoszą dolne pułapy płac w nisko opłacanych sektorach¹⁰³.

¹⁰⁰ Ustawowe wynagrodzenia minimalne obowiązują w 22 państwach członkowskich: w Belgii, Bułgarii, Chorwacji, na Cyprze, w Czechach, Estonii, we Francji, w Grecji, Hiszpanii, Irlandii, na Łotwie, Litwie, w Luksemburgu, na Malcie, w Niemczech, Polsce, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii i na Węgrzech.

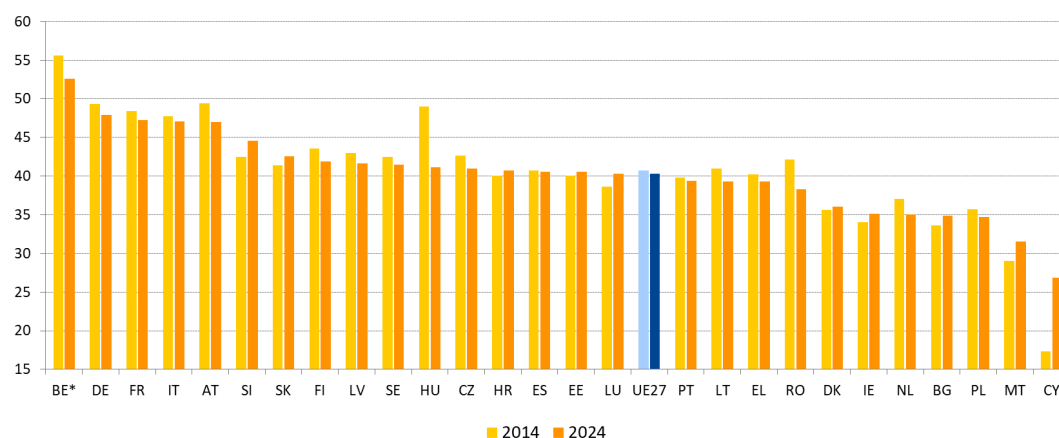
¹⁰¹ Płace minimalne są często aktualizowane co roku na początku roku. W okresie od stycznia 2022 r. do stycznia 2025 r. największy wzrost odnotowano w Polsce (49 %), Bułgarii (44 %), na Łotwie (40 %) i w Chorwacji (34 %). W Belgii, Niemczech, Estonii, Irlandii, na Litwie, Węgrzech, w Niemczech i Rumunii wzrosły one od 20 % do 30 %.

¹⁰² 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.

¹⁰³ Wyniki badań empirycznych wskazują, że wzrost płacy minimalnej o 1 % powoduje wzrost wynagrodzeń najmniej zarabiających 25 % pracowników o 0,31 %. Zob.: Eurofound, [Impact of national minimum wages on collective bargaining and wages for low-paid workers](#) [Wpływ krajowych wynagrodzeń minimalnych na rokovania zbiorowe i wynagrodzenia nisko opłacanych pracowników], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2025.

Wykres 2.1.6: W 2024 r. klin podatkowy w przypadku osoby stanu wolnego otrzymującej średnie wynagrodzenie był niższy niż dziesięć lat wcześniej w większości państw członkowskich

Klin podatkowy dla osoby stanu wolnego otrzymującej średnie wynagrodzenie (%)



Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych, baza danych dotycząca podatków i świadczeń na podstawie modelu podatkowo-swiadczeniowego OECD (aktualizacja z maja 2025 r.).

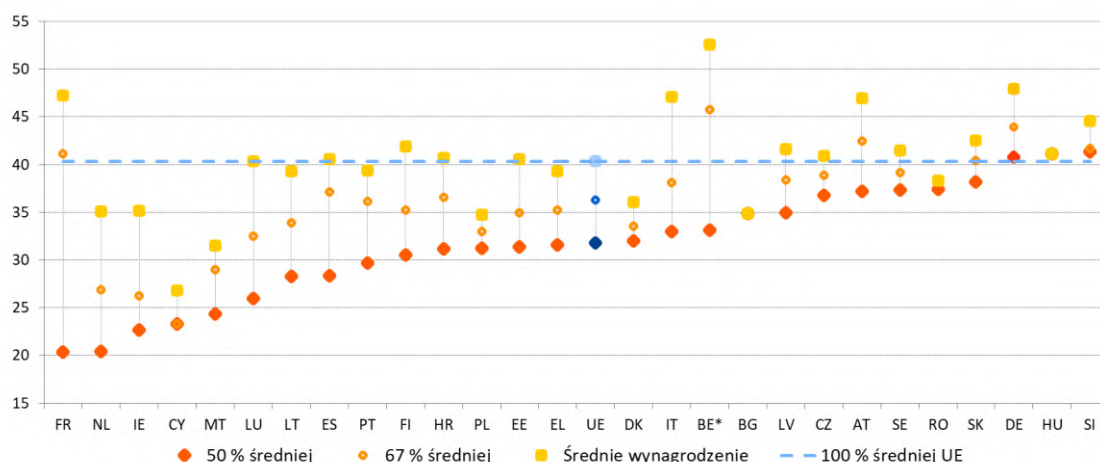
Opodatkowanie pracy nadal wpływa na motywację do podejmowania pracy i zachęty do zatrudniania w całej UE. Klin podatkowy – zdefiniowany jako różnica między kosztami pracy ponoszonymi przez pracodawców a wynagrodzeniem netto pracowników, wyrażona jako odsetek całkowitych kosztów pracy – wpływa zarówno na podaż pracy, jak i na popyt na pracę, w szczególności w przypadku grup takich jak drudzy żywicieli rodziny, których podaż pracy jest bardziej wrażliwa na opodatkowanie. Od 2014 r. klin podatkowy w przypadku osoby stanu wolnego otrzymującej średnie wynagrodzenie zmniejszył się o 0,4 p.p. w UE, osiągając poziom 40,3 % w 2024 r., co nadal znacznie przewyższa średnią OECD wynoszącą 34,9 % – zob. wykres 2.1.6¹⁰⁴. W 11 państwach członkowskich klin ten zmniejszył się o ponad 1 p.p., przy czym największe spadki odnotowano na Węgrzech (-7,9 p.p.), w Rumunii (-3,8 p.p.) i Belgii (-3,0 p.p.). Jednocześnie w tym samym okresie klin podatkowy w przypadku osób otrzymujących średnie wynagrodzenie wzrósł w 10 państwach, w szczególności na Cyprze (+9,5 p.p.), Malcie (+2,5 p.p.) i w Luksemburgu (+1,7 p.p.) (zob. szczegółowe informacje w pkt 2.2.1). W przypadku osób o niższych dochodach (50 % średniego wynagrodzenia) średni klin podatkowy w UE w przypadku osoby stanu wolnego wynosił w 2024 r. 31,8 %, co oznacza wzrost o 0,3 p.p. w porównaniu z 2023 r., ale spadek o 2,2 p.p. od 2014 r.

Systemy podatku dochodowego od osób fizycznych są zazwyczaj progresywne i przewidują niższe kliny podatkowe dla osób o niskich dochodach. Progresywność jest szczególnie wyraźna we Francji, Belgii, Niemczech, Luksemburgu i Włoszech, podczas gdy w Bułgarii i na Węgrzech stosowane są zryczałtowane systemy opodatkowania – zob. wykres 2.1.7. Niższe obciążenia podatkowe dla pracowników o niskich dochodach zmniejszają zakłócenia na rynku pracy oraz ułatwiają zatrudnianie pracowników o niskich umiejętnościach, ale systemy podatkowe powinny być zaprojektowane w taki sposób, aby nie zniechęcać do przechodzenia na lepiej płatne stanowiska.

¹⁰⁴ OECD, *Taxing Wages 2025: Decomposition of Personal Income Taxes and the Role of Tax Reliefs* [Opodatkowanie wynagrodzeń: struktura podatków dochodowych od osób fizycznych i rola ulg podatkowych], OECD Publishing, Paryż, 2025.

Wykres 2.1.7: Klin podatkowy jest niższy w przypadku pracowników o niskich dochodach

Klin podatkowy dla pracownika stanu wolnego o niskich dochodach (50 % i 67 % średniego wynagrodzenia) w porównaniu ze średnim wynagrodzeniem w 2024 r. (%).



Uwagi: państwa członkowskie uszeregowano w porządku malejącym według progresywności (klin podatkowy średnia płaca-klin podatkowy 50 % średniej płacy).

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych, baza danych dotycząca podatków i świadczeń na podstawie modelu podatkowo-swiadczeniowego OECD (aktualizacja z maja 2025 r.).

Inflacja może powodować zakłócenia w systemach podatkowych, w tym pod względem progresywności i sprawiedliwości podatkowej. Rosnące ceny mogą prowadzić do erozji ustalonych progów nominalnych – takich jak progi podatkowe i ulgi podatkowe – co często w systemach progresywnych prowadzi do tzw. „pułapki inflacyjnej”, gdy podatnicy wchodzą w wyższe progi podatkowe, a wartość realna odliczeń i ulg spada. Takie skutki mogą zmniejszyć dochód do dyspozycji i zwiększyć zagrożenie ubóstwem. Zakłócenia te można złagodzić za pomocą korekt dokonywanych poprzez automatyczną indeksację lub aktualizacje uznaniowe. W latach 2024–2025 wiele państw członkowskich wprowadziło zmiany w systemach podatku dochodowego od osób fizycznych, aby przeciwdziałać zakłóceniom spowodowanym inflacją – zob. sekcja 2.1.2.

Przeniesienie obciążeń podatkowych z podatków od pracy na podatki na ochronę środowiska może prowadzić do lepszych zachęt na rynku pracy i większej sprawiedliwości oraz przyczynić się do realizacji celów klimatycznych. W niedawno przyjętym Planie działania na rzecz przystępnej cenowo energii¹⁰⁵ wezwano do zakończenia przeglądu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii (będącego przedmiotem dyskusji od 2021 r.), aby zapewnić najwyższe opodatkowanie najbardziej zanieczyszczających paliw przy jednoczesnym dążeniu do dekarbonizacji. Podobnie Pakt dla czystego przemysłu¹⁰⁶ zachęca do reform podatkowych, które wspierają elektryfikację i stopniowo wycofują dopłaty do paliw kopalnych. W zaleceniu Rady z 2022 r. w sprawie sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej¹⁰⁷ opowiedziano się również za zmniejszeniem obciążenia podatkowego pracy, w szczególności w odniesieniu do grup o niskich i średnich

¹⁰⁵ [Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii: Odblokowanie prawdziwego potencjału unii energetycznej w celu zapewnienia przystępnej cenowo, efektywnej i czystej energii dla wszystkich Europejczyków – Komisja Europejska.](#)

¹⁰⁶ [Pakt dla czystego przemysłu – Komisja Europejska.](#)

¹⁰⁷ Zalecenie Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej 2022/C 243/04.

dochodach, oraz przejście na dochody ze źródeł zrównoważonych pod względem środowiskowym. Chociaż podatki od emisji dwutlenku węgla mogą mieć skutki regresywne, można je złagodzić za pomocą starannie opracowanych środków kompensacyjnych. Podatki na ochronę środowiska stanowią jednak zaledwie 5,2 % całkowitych dochodów podatkowych w UE (2023 r.) – o 1,5 p.p. mniej niż w 2013 r. – przy czym udział tych podatków przekracza 10 % jedynie w Bułgarii (11,2 %) i Grecji (10,6 %), a w 9 krajach wynosi poniżej 5 %. Jedynie Belgia, Bułgaria i Rumunia odnotowały wzrost udziału podatków na ochronę środowiska od 2013 r. Środki takie jak zachęty podatkowe do oszczędzania energii i ograniczania zużycia paliw kopalnych mogą pomóc w dopasowaniu celów klimatycznych i celów w zakresie sprawiedliwości.

2.1.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie

Kilka państw członkowskich wprowadziło lub rozszerzyło zachęty do zatrudniania i dotacje na zatrudnianie, koncentrując się na grupach niedostatecznie reprezentowanych. W Polsce nowa ustawa przyjęta w marcu 2025 r. przewiduje dotacje dla pracodawców zatrudniających pracowników w starszym wieku, pokrywające do połowy minimalnego wynagrodzenia za każdego pracownika w starszym wieku przez 12 miesięcy (w przypadku pracowników w wieku 50–65 lat) lub jeden miesiąc (w przypadku osób w wieku emerytalnym, z możliwością przedłużenia). Po zakończeniu okresu dotowania pracodawcy muszą wypłacać pełne wynagrodzenie i nadal zatrudniać daną osobę odpowiednio przez sześć miesięcy lub jeden miesiąc. We **Włoszech** ustawą budżetową na 2025 r. przedłużono na 2025 r. i 2026 r. ulgę podatkową dla przedsiębiorstw i osób samozatrudnionych zatrudniających pracowników na podstawie umów na czas nieokreślony. Wprowadzono również tymczasowe zwolnienie od podatku z tytułu kosztów mieszkaniowych (czynsz i opłaty eksploatacyjne) pokrywanych przez pracodawcę, w wysokości do 5 000 EUR rocznie przez pierwsze dwa lata zatrudnienia w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, których wynagrodzenie nie przekracza 35 000 EUR, przy czym pracownicy ci nadal podlegają składkom na ubezpieczenie społeczne. **Portugalski** program „Zatrudnienie + Talent” zapewnia zachęty finansowe dla pracodawców zatrudniających – za wynagrodzeniem w wysokości co najmniej 1 442,57 EUR – bezrobotne osoby młode z wyższym wykształceniem (w wieku 18–35 lat) zarejestrowane w Instytucie Zatrudnienia i Szkolenia Zawodowego (IEFP) lub osoby powracające z zagranicy po co najmniej 12 miesiącach. W **Grecji** pod koniec 2024 r. uruchomiono – przy wsparciu z RRF – 18-miesięczny program dotowanego zatrudnienia, który przewiduje zatrudnienie 1 000 osób z niepełnosprawnościami w samorządach lokalnych, pokrywając do 75 % wynagrodzenia i składek (do 13 500 EUR na osobę), aby promować integrację tych osób na rynku pracy.

Dalej rozwijano mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, aby zwiększyć odporność rynku pracy i chronić zatrudnienie podczas wstrząsów gospodarczych. Przykładowo w styczniu 2024 r. **Niderlandy** uruchomiły tymczasowy program utrzymania miejsc pracy („Crisisregeling Personeelsbehoud”), który będzie obowiązywał do grudnia 2025 r. W ramach tego programu dotuje się skrócenie czasu pracy w przedsiębiorstwach borykających się ze wstrząsami popytowymi w celu utrzymania miejsc pracy i wsparcia dochodów gospodarstw domowych. W czerwcu 2025 r. **Słowenia** przyjęła, w ramach RRP, przepisy ustanawiające stały program zmniejszonego wymiaru czasu pracy do stosowania w przypadku nadzwyczajnych nieprzewidzianych okoliczności, w tym wsparcie dla pracowników tymczasowych zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz lepszy dostęp do kształcenia i szkolenia w celu zwiększenia szans na zatrudnienie w kontekście cyfryzacji i automatyzacji.

W całej UE aktualizowane są ramy dotyczące płacy minimalnej w celu zapewnienia, aby waloryzacje płac lepiej odzwierciedlały warunki gospodarcze. W grudniu 2024 r. **Grecja** przyjęła ramy prawne mające na celu wprowadzenie od 2028 r. nowej metody ustalania ustawowych wynagrodzeń minimalnych przy użyciu wzoru opartego na zmianach rocznego wskaźnika cen konsumpcyjnych dla 20 % gospodarstw domowych o najniższych dochodach oraz wskaźnika siły nabywczej wynagrodzeń¹⁰⁸. Komitety konsultacyjne będą mogły proponować odstępstwa od tej automatycznej indeksacji, z zastrzeżeniem zestawu kryteriów i wartości odniesienia wynoszącej 60 % mediany wynagrodzeń brutto. Na **Łotwie** nowe przepisy dotyczące płacy minimalnej, obowiązujące od listopada 2024 r., wiążą coroczne waloryzacje płacy minimalnej z czynnikami takimi jak średnia płaca krajowa, prognozy makroekonomiczne, zmiany podatkowe, wskaźniki kosztów pracy i progi ubóstwa. W **Rumunii** RRF wsparł nowe ramy ustalania płacy minimalnej, obowiązujące również od lutego 2025 r., w których wprowadzono formułę corocznej waloryzacji opartą na inflacji, wydajności i wskaźnikach płacowych, połączoną z coroczną oceną adekwatności i trójstronnymi konsultacjami. W **Luksemburgu** przedstawiony w grudniu 2024 r. projekt ustawy ma na celu wzmocnienie ram dotyczących ustawowej płacy minimalnej poprzez wprowadzenie jaśniejszych kryteriów adekwatności, przeprowadzanych dwa razy w roku przeglądów oraz organu konsultacyjnego złożonego z partnerów społecznych, który będzie doradzał w sprawie corocznych waloryzacji. W **Portugalii** w porozumieniu trójstronnym obejmującym lata 2025–28 określono cele dotyczące podniesienia płacy minimalnej i średniego wynagrodzenia oraz przewidziano premie za wydajność i wyniki dla pracowników, podział zysków, a także środki wsparcia dla młodych pracowników. Zaoferowano również przedsiębiorstwom zachęty podatkowe do podnoszenia wynagrodzeń i oszczędności emerytalnych pracowników.

Kilka państw członkowskich wprowadziło środki mające na celu zmianę ram układów zbiorowych, aby zwiększyć ich zakres, elastyczność i przejrzystość. We **Włoszech** ustawa budżetowa na 2025 r. zawiera przepisy dotyczące odnawiania układów zbiorowych w administracji publicznej z ukierunkowanymi podwyżkami wynagrodzeń i zachętami sektorowymi, na przykład w opiece zdrowotnej i edukacji. Na początku 2025 r. **Polska** zaproponowała projekt ustawy o układach zbiorowych, nakładającej na pracodawców zatrudniających ponad 50 pracowników obowiązek prowadzenia co dwa lata negocjacji ze związkami zawodowymi, rozszerzającej zakres układów zbiorowych na współczesne kwestie związane z miejscem pracy oraz wprowadzającej procedury cyfrowe i krajowy rejestr układów zbiorowych. W **Finlandii** nowe przepisy obowiązujące od stycznia 2025 r. mają na celu zwiększenie możliwości rokowań na poziomie przedsiębiorstw, w tym dla przedsiębiorstw niepowiązanych ze stowarzyszeniami pracodawców lub przedsiębiorstw nieposiadających przedstawiciela związkowego. Po wprowadzeniu reformy wszystkie przedsiębiorstwa będą mogły stosować odstępstwa od powszechnie obowiązujących układów zbiorowych, przy czym wprowadzone zostaną pewne kontrole w celu zapewnienia reprezentatywnych rokowań lokalnych.

Wprowadzane są reformy opodatkowania pracy w celu zwiększenia progresywności i sprawiedliwości. **Litwa** zreformowała swój system podatku dochodowego, aby uczynić go bardziej progresywnym, i zastąpiła zryczałtowaną stawkę podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 15 % trzema stawkami w wysokości 20 %, 25 % i 32 %, przy czym wyższe stawki mają zastosowanie do wyższych dochodów, również w przypadku niektórych

¹⁰⁸ Okres od 2025 r. do 2027 r. uznaje się za przejściowy i przewidziano w nim dalsze stosowanie tego samego systemu ustalania płacy minimalnej co w 2024 r.

osób samozatrudnionych. W **Irlandii** w ramach budżetu na rok 2025 rząd dokonał przeglądu ulg i progów podatkowych. Próg, do którego obowiązuje standardowa stawka podatku, został podwyższony o 2 000 EUR do 44 000 EUR w przypadku osób stanu wolnego, przy czym proporcjonalnie podwyższono również progi dla małżeństw i zarejestrowanych partnerów. Od stycznia 2025 r. obniżono stawkę powszechnego podatku socjalnego (*Universal Social Charge*) z 4 % do 3 % oraz zwiększono ulgi podatkowe dla grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

W szeregu państw członkowskich dostosowano parametry podatku dochodowego od osób fizycznych w celu złagodzenia efektu pułapki inflacyjnej i dalszego zwiększenia sprawiedliwości¹⁰⁹. Na **Łotwie** kwotę dochodu niepodlegającego opodatkowaniu podniesiono do 510 EUR miesięcznie (6 120 EUR rocznie), a w przypadku emerytów – do 1 000 EUR miesięcznie (12 000 EUR rocznie). Zwiększono również odliczenia na edukację, wydatki medyczne i darowizny oraz wprowadzono nową stawkę podatkową w wysokości 3 % od dywidend i innych dochodów kapitałowych przekraczających 200 000 EUR rocznie. **Finlandia** zwiększyła podstawową kwotę wolną od podatku, a **Irlandia** zwiększyła ulgę podatkową dla osób fizycznych, ulgę dochodową, ulgę podatkową dla pracowników i ulgę podatkową na czynsz dla osób stanu wolnego i par podlegających wspólnemu opodatkowaniu. Aby przeciwdziałać inflacji i zwiększyć sprawiedliwość podatkową, **Luksemburg** i **Niderlandy** dostosowały swoje progi podatku dochodowego od osób fizycznych. **Węgry** podwoiły wysokość kwot wolnych od podatku dla rodzin (o 50 % od lipca 2025 r. i o dalsze 50 % od stycznia 2026 r.).

2.2. Wytyczna 6: Zwiększanie podaży pracy i poprawa dostępu do zatrudnienia oraz nabywania umiejętności i kompetencji przez całe życie

Niniejsza sekcja jest poświęcona stosowaniu się do wytycznej dotyczącej zatrudnienia nr 6, w której zaleca się, aby państwa członkowskie stworzyły warunki sprzyjające podaży pracy, promowały zdobywanie umiejętności i kompetencji przez całe życie, wspierały równe szanse dla wszystkich, usuwały bariery w dostępie do rynku pracy oraz zapewniały zachęty do uczestnictwa w rynku pracy, zgodnie z zasadami Europejskiego filaru praw socjalnych nr 1 (Kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie), 2 (Równość płci), 3 (Równe szanse), 4 (Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia), 9 (Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym), 11 (Opieka nad dziećmi i wsparcie dla dzieci) oraz 17 (Integracja osób niepełnosprawnych). W sekcji 2.2.1 przeanalizowano zmiany w dziedzinie kształcenia, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem poprzez wyniki uczniów oraz kształcenie i szkolenie zawodowe po szkolnictwo wyższe i wczesne kończenie nauki. W rozdziale tym omówiono niedobory siły roboczej i umiejętności, niedopasowanie umiejętności i rozwój umiejętności, w tym kompetencji cyfrowych, wśród dorosłych. Ponadto przedstawiono w nim analizę warunków na rynku pracy dla osób młodych, starszych pracowników, migrantów i osób z niepełnosprawnościami. Sekcja 2.2.2 zawiera informacje na temat środków z zakresu polityki stosowanych przez państwa członkowskie w tych obszarach polityki.

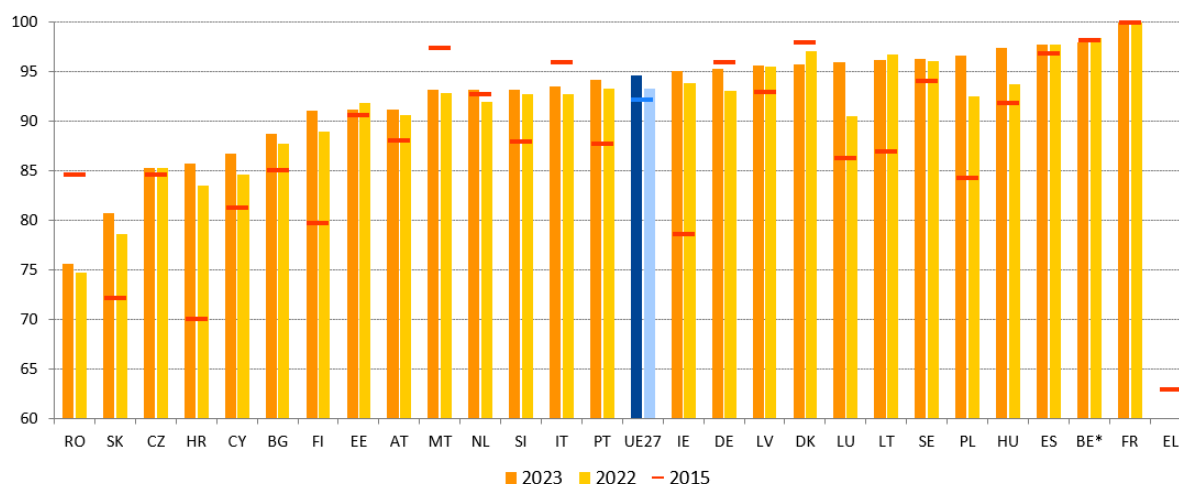
¹⁰⁹ Zob.: Komisja Europejska, [Annual Report on Taxation 2024](#) [Sprawozdanie roczne w sprawie opodatkowania za rok 2024], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.

2.2.1 Kluczowe wskaźniki

Uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem dzieci w wieku od 3 lat do rozpoczęcia edukacji na poziomie podstawowym nadal rośnie w UE, przy czym między państwami członkowskimi utrzymują się duże różnice. W 2023 r. uczestniczyło w niej 94,6 % dzieci, czyli zaledwie 1,4 p.p. mniej niż ustalony na poziomie UE cel na 2030 r. wynoszący 96 %. Do tej pory osiem państw członkowskich osiągnęło ten cel, a większość państw przekroczyła 90 %. Państwa osiągające najlepsze wyniki to Francja (100 %), Belgia (98 %) i Hiszpania (97,7 %). Najniższe miejsca zajmują Rumunia (75,7 %), Słowacja (80,8 %) i Czechy (85,3 %) – zob. wykres 2.2.1. Średnia UE wzrosła o 1,3 p.p. w porównaniu z poprzednim rokiem, chociaż w latach 2022–2023 odnotowano spadek w czterech państwach, zwłaszcza wśród państw członkowskich o dość wysokim poziomie uczestnictwa. W prawie wszystkich państwach członkowskich zwiększyło się uczestnictwo dzieci w wieku 3 lat – w 2023 r. wskaźnik ten osiągnął poziom 90,6 % (+5,4 p.p. od 2015 r.)¹¹⁰. W niektórych państwach członkowskich zwiększenie uczestnictwa dzieci w wieku 3 lat pozostaje jednak wyzwaniem, a wskaźniki są szczególnie niskie w Rumunii (68,1 %) i na Słowacji (68,9 %). Przystępność cenowa i niedobory zdolności, w tym pracowników, nadal stanowią bariery w dostępie, zwłaszcza w przypadku młodszych dzieci i dzieci pochodzących ze środowisk defaworyzowanych. W szczególności tylko 53 % dzieci romskich uczestniczy we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, co nadal jest znacznie poniżej średniej UE dla wszystkich dzieci, pomimo poprawy o około 11 p.p. w latach 2016–2023¹¹¹.

Wykres 2.2.1: Uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem nadal rośnie na szczeblu UE, ale między poszczególnymi państwami członkowskimi występują duże różnice

Udział we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem dzieci w wieku od 3 lat do chwili rozpoczęcia obowiązkowej edukacji na poziomie podstawowym (%)



Uwaga: Wstępne dane dla FR za 2023 r. i PL za 2022 i 2023 r. Przerwa w szeregu czasowym w 2023 r. w przypadku HU. Dane dla EL za 2022 i 2023 r. nie są dostępne. Definicja różni się w przypadku BE i EL w 2015 r., HU w 2023 r. i PT w 2015 r., 2022 r. i 2023 r.

Źródło: Eurostat, [educ_uae_enra21].

¹¹⁰ Eurostat [educ_uae_enrp07].

¹¹¹ Zob.: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Rights of Roma and Travellers in 13 European countries* [Prawa Romów i Trawelerów w 13 krajach europejskich], 2024.

Zjawisko wczesnego kończenia nauki maleje w całej UE, ale nadal stanowi wyzwanie. W 2024 r. 9,4 % osób w wieku 18–24 lat wcześniej zakończyło naukę, co oznacza spadek o 0,2 p.p. w porównaniu z 2023 r. Jest to o 1,7 p.p. mniej niż dziesięć lat wcześniej, przy czym pięć państw (Włochy, Grecja, Malta, Hiszpania i Portugalia) osiągnęło w tym okresie redukcję o ponad 5 p.p. Nadal oznacza to jednak, że około 3,1 mln osób w wieku 18–24 lat w UE pozostaje poza systemem kształcenia i szkolenia, nie osiągając co najmniej wykształcenia średniego II stopnia¹¹². Choć 17 państw członkowskich osiągnęło już cel europejskiego obszaru edukacji, jakim jest ograniczenie wczesnego kończenia nauki do poziomu poniżej 9 % do 2030 r., w niektórych państwach członkowskich konieczne są dalsze postępy. W Rumunii, Hiszpanii i Niemczech, gdzie wskaźnik ten utrzymuje się na poziomie powyżej 12 p.p., w poprzednim roku odnotowano niewielkie postępy lub nie odnotowano ich wcale, co oznacza, że wszystkie te trzy państwa nadal znajdują się w „sytuacji krytycznej” – zob. wykres 2.2.2. Największe pogorszenie odnotowano w 2024 r. na Litwie (o 2,0 p.p.), a następnie na Słowacji, w Luksemburgu, Estonii i na Cyprze, gdzie odsetek osób wcześniej kończących naukę wzrósł o co najmniej 0,9 p.p. Sytuacja w tych państwach „wymaga obserwacji”, podobnie jak w Danii i we Włoszech, gdzie poziomy pozostają zbyt wysokie pomimo braku zmian lub spadku. Z kolei „najlepsze wyniki” osiągnęły Chorwacja, Irlandia, Grecja i Polska. Pomimo umiarkowanie pozytywnej tendencji ogólnie nie ma oznak pozytywnej konwergencji wśród państw członkowskich.

Wskaźniki wczesnego kończenia nauki różnią się znacznie w poszczególnych grupach społecznych i są szczególnie wysokie w przypadku osób urodzonych poza UE, Romów i osób z niepełnosprawnościami. Choć zarówno w przypadku młodych kobiet, jak i młodych mężczyzn odsetek osób wcześniej kończących naukę zmniejszył się w ciągu ostatniej dekady o 1,7 p.p., młodzi mężczyźni nadal znacznie częściej wcześniej kończą naukę niż młode kobiety (11,0 % w porównaniu z 7,7 %). Osoby młode urodzone poza UE lub w innym państwie członkowskim nadal znacznie częściej wcześniej kończą naukę niż osoby urodzone w danym państwie członkowskim (odpowiednio 20,1 % i 18,6 % w porównaniu z 8,2 %)¹¹³. Sytuacja jest szczególnie niepokojąca w przypadku młodych Romów (w wieku 18–24 l.), ponieważ w 2024 r. prawie dwie trzecie z nich (64 %) zakończyło naukę przed osiągnięciem wykształcenia średniego II stopnia¹¹⁴. Niepokojąca jest również sytuacja młodych osób z niepełnosprawnościami z tej samej grupy wiekowej, przy czym w 2023 r. wskaźnik wczesnego kończenia nauki wyniósł 19 %¹¹⁵. Największe wyzwania występują w Rumunii i na Węgrzech, gdzie odnotowano najwyższe wskaźniki (odpowiednio 33 % i 46 %), oraz – w mniejszym stopniu – we Włoszech (27 %).

¹¹² Obliczenia DG EAC. Zob. Komisja Europejska, [Monitor Kształcenia i Szkolenia 2025](#). Późniejsze odniesienia dotyczą „obliczeń DG EAC”.

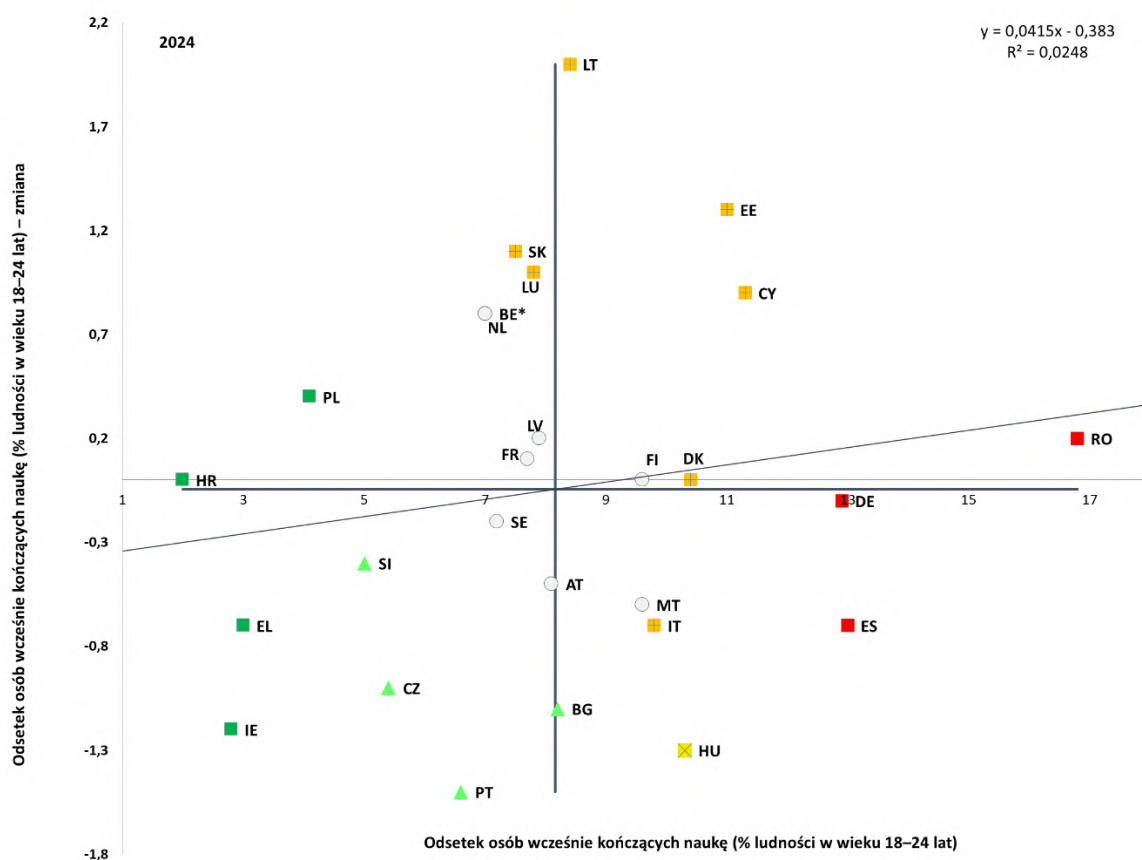
¹¹³ Eurostat [[edat_lfse_02](#)], BAEL.

¹¹⁴ Zob.: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, [Rights of Roma and Travellers in 13 European countries](#) [Prawa Romów i Trawelerów w 13 krajach europejskich], 2024.

¹¹⁵ Komisja Europejska, *European Disability Expertise Statistical Report 2025* [Europejski raport statystyczny dotyczący niepełnosprawności z 2025 r.] (w przygotowaniu).

Wykres 2.2.2: Odsetek osób wcześniej kończących naukę nadal powoli spada, przy czym można zaobserwować znaczące różnice między państwami członkowskimi

Osoby wcześniej kończące naukę (grupa wiekowa 18–24 l.), poziomy z 2024 r. i zmiany w stosunku do poprzedniego roku (% , wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)

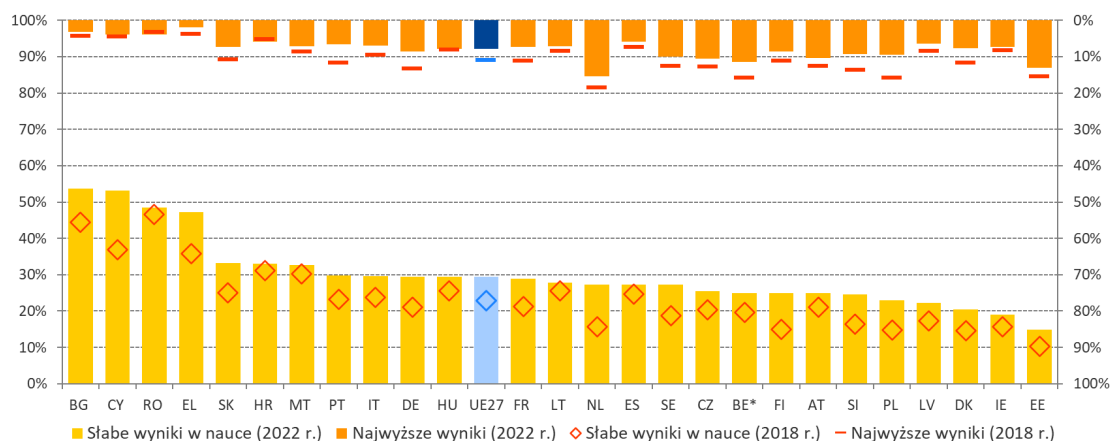


Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku BE, BG, DE, EL i IE. Niska wiarygodność danych w przypadku HR i LU.
Źródło: Eurostat [edat lfse 14], BAEL.

Zarówno między państwami członkowskimi, jak i w ich obrębie występują znaczne różnice regionalne pod względem wczesnego kończenia nauki. W całej UE wskaźnik regionalny waha się od 1,2 % (w regionie Kentriki Makedonia w Grecji) do 26,2 % (w regionie Sud-Est w Rumunii), co świadczy o dużym zróżnicowaniu, którego nie odzwierciedlają dane na poziomie państw członkowskich. Istnieją również znaczne różnice między regionami w tym samym państwie członkowskim, na przykład w Bułgarii, Francji, na Węgrzech, w Portugalii, Rumunii i Hiszpanii (zob. wykres 1 w załączniku 5), w tym w regionach najbardziej oddalonych. W obrębie jednego państwa członkowskiego największa rozpiętość między regionami wynosi od 5,0 % do 26,0 %. Tymczasem na poziomie państw członkowskich rozpiętość ta wynosi od 2,0 % do 16,8 %. W niewielkiej liczbie państw członkowskich wskaźniki we wszystkich regionach są niższe od docelowego poziomu UE wynoszącego 9 %. W państwach członkowskich, które ogólnie osiągają dobre wyniki, nadal istnieją jednak możliwości zmniejszenia różnic regionalnych. Ponadto pewną rolę odgrywa lokalizacja, ponieważ młodzi ludzie mieszkający w dużych miastach rzadziej wcześniej kończą naukę niż młodzi ludzie mieszkający w małych miastach i na przedmieściach oraz na obszarach wiejskich (odpowiednio 8,3 %, 10,3 % i 10,1 %).

Wykres 2.2.3: Odsetek uczniów osiągających słabe wyniki w matematyce znacznie wzrósł we wszystkich państwach członkowskich, natomiast zmniejszył się odsetek uczniów osiągających najlepsze wyniki

Uczniowie, którzy nie osiągnęli poziomu 2 w matematyce (lewa oś) i osiągnęli co najmniej poziom 5 (prawa oś) w 2018 i 2022 r. (%)



Uwaga: przy interpretacji danych za 2022 r. w przypadku DK, IE, LV i NL należy zachować ostrożność, ponieważ państwa te nie spełniły co najmniej jednej normy doboru próby PISA.

Źródło: OECD, PISA 2018, 2022; obliczenia DG EAC.

W całej UE wzrosła liczba uczniów osiągających słabe wyniki w zakresie podstawowych umiejętności, a szczególnie niepokojące tendencje obserwuje się w odniesieniu do matematyki. Zgodnie z wynikami najnowszego Programu międzynarodowej oceny uczniów (PISA) OECD w latach 2018–2022 odsetek 15-latków osiągających słabe wyniki w zakresie matematyki wzrósł o 6,6 p.p., osiągając rekordowy poziom 29,5 % – zob. wykres 2.2.3. Jest to odsetek wyższy niż 26,2 % odnotowane w przypadku umiejętności czytania i 24,2 % w przypadku nauk przyrodniczych, które to wartości wzrosły odpowiednio o 3,7 i 2 p.p. Między poszczególnymi państwami członkowskimi występują duże różnice w wynikach. W zakresie matematyki słabe wyniki osiąga ponad 45 % uczniów w Bułgarii, na Cyprze, w Rumunii i Grecji. Jedynie Estonia osiągnęła już unijny cel na 2030 r., jakim jest ograniczenie słabych wyników do co najwyżej 15 %. Również liczba uczniów osiągających najlepsze wyniki spadła bardziej w przypadku matematyki niż czytania czy nauk przyrodniczych. W 2018 r. 11 % uczniów w UE osiągnęło najwyższy poziom PISA w matematyce, ale w 2022 r. odsetek ten spadł do 7,9 %. Wskaźnik ten waha się obecnie od zaledwie 2,0 % w Grecji do 15,4 % w Niderlandach. W przypadku czytania spadek nie był aż tak duży (z 8,1 % do 6,5 %), natomiast liczba uczniów osiągających najlepsze wyniki w naukach przyrodniczych nieznacznie wzrosła. Pogarszające się wyniki uczniów budzą obawy co do tego, czy będą oni wystarczająco przygotowani do dalszej nauki i do wejścia na rynek pracy.

Zgłaszane są utrzymujące się wyzwania w zakresie umiejętności czytania i pisanie oraz rozumowania matematycznego wśród dorosłych. Według danych zgromadzonych w 17 państwach członkowskich, które uczestniczyły w Programie międzynarodowej oceny kompetencji osób dorosłych OECD (PIAAC) w 2013 i 2023 r. w ostatnim dziesięcioleciu pogorszyły się wyniki rozumienia tekstu czytanego u osób dorosłych. Chociaż umiejętności rozumowania matematycznego utrzymywały się na stałym poziomie, w 2023 r. prawie co piąta osoba dorosła została uznana za osiągającą słabe wyniki zarówno pod względem umiejętności czytania i pisanie, jak i rozumowania matematycznego. Umiejętności w zakresie matematyki mają znaczenie dla przyszłej konkurencyjności i zdolności innowacyjnej Europy. Wyniki w matematyce na poziomie szkolnym są ważnym krokiem w kierunku studiowania

przedmiotów STEM na wyższym poziomie oraz rozwiązania problemu niedoborów w kluczowych sektorach STEM – zob. ramka 2 dotycząca filaru. Wyniki te podkreślają potrzebę poprawy umiejętności podstawowych w każdym wieku.

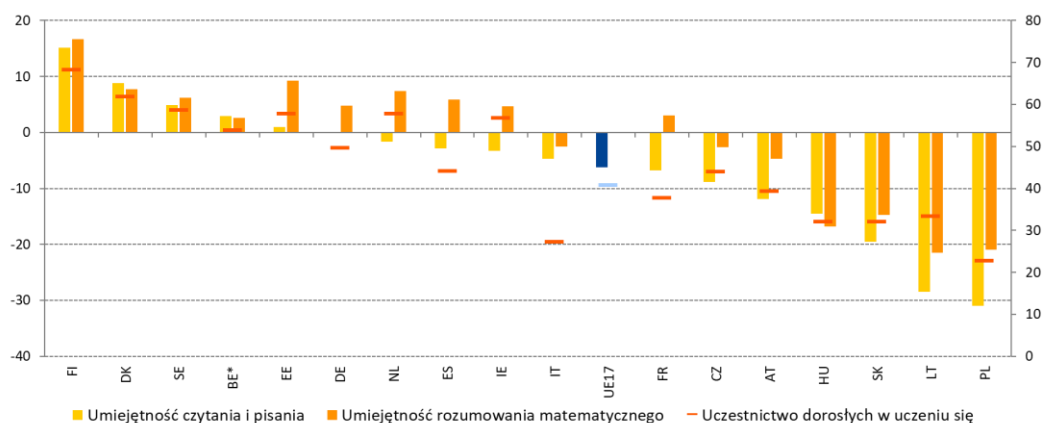
Ramka nr 2 dotycząca filaru: Unia umiejętności w centrum uwagi – budowanie umiejętności oraz podnoszenie i zmiana kwalifikacji osób dorosłych

Umiejętności mają kluczowe znaczenie dla przygotowania i wzmocnienia pozycji pracowników oraz są główną siłą napędową wydajności, innowacji, konkurencyjności i odporności, jednak państwa członkowskie stoją przed wspólnymi wyzwaniami związanymi ze znalezieniem osób posiadających niezbędne umiejętności. Niedobory siły roboczej i kwalifikacji wynikają z różnych czynników, w tym zmian demograficznych, zapotrzebowania na nowe umiejętności związanego z rozwojem technologicznym i dekarbonizacją gospodarki, a także złych warunków pracy w niektórych sektorach i zawodach¹¹⁶. Ponadto oczekuje się, że obecne zmiany geopolityczne, w tym zwiększone potrzeby w zakresie obronności i bezpieczeństwa, oraz transformacja przemysłowa spowodują dodatkową presję. Aby sprostać tym wyzwaniom, Komisja Europejska zobowiązała się do dalszego rozwijania nadrzędnej strategii na rzecz umiejętności na szczeblu UE w ramach unii umiejętności. Jednym z jej kluczowych filarów jest podnoszenie i zmiana kwalifikacji. Filar ten ma na celu między innymi dalsze wspieranie indywidualnych rachunków szkoleniowych, czyli osobistego budżetu szkoleniowego dla wszystkich dorosłych, rozszerzenie stosowania mikropoświadczeń oraz pilotaż gwarancji umiejętności, aby pomóc pracownikom w przechodzeniu z kurczących się sektorów do sektorów rozwijających się, również w następstwie zielonej i cyfrowej transformacji. Jedno działanie, partnerskie uczenie się w innowacyjnych przestrzeniach edukacyjnych, jest bezpośrednio ukierunkowane na rozwój umiejętności podstawowych jako podstawy dalszej nauki.

¹¹⁶ W 2024 r. najbardziej powszechny niedobór pracowników dotyczył zawodów związanych z handlem, sektorem opieki zdrowotnej i branżą turystyczno-hotelarską. Zob. Europejski Urząd ds. Pracy, [EURES Report on labour shortages and surpluses 2024](#) [Sprawozdanie EURES w sprawie niedoborów i nadwyżek siły roboczej w 2024 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2025 i powiązane dokumenty.

Poziom umiejętności czytania i pisania wśród dorosłych spadł, natomiast poziom umiejętności rozumowania matematycznego zasadniczo pozostał niezmienny, przy czym większy spadek odnotowano w krajach o niskim wskaźniku uczestnictwa w uczeniu się dorosłych.

Zmiana wyników w zakresie umiejętności czytania i pisania oraz rozumowania matematycznego wśród osób dorosłych (przedział wiekowy 16–65 l.) w latach 2013–2023 (w p.p., lewa oś) oraz uczestnictwo dorosłych w uczeniu się (% osób dorosłych, prawa oś)



Źródło: Badanie umiejętności osób dorosłych OECD (2023).

Uwagi: dane dotyczące uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu stanowią specjalne wyodrębnienie dostosowane do definicji AES i BAEL UE; dane dotyczące BE obejmują wyłącznie Flandrię.

W UE obserwuje się spadek poziomu umiejętności podstawowych osób dorosłych, co zwiększa niedobory kwalifikacji i negatywnie wpływa na zdolność pracowników do dostosowania się do potrzeb rynku pracy poprzez podnoszenie i zmianę kwalifikacji. Uczestnictwo dorosłych w uczeniu się ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia, aby starzejące się społeczeństwo i szeroko pojęta siła robocza mogły nadążać za szybko zmieniającym się rynkiem pracy. Dlatego też państwa członkowskie UE zobowiązały się, że do 2030 r. co najmniej 60 % dorosłych będzie co roku uczestniczyć w uczeniu się. Jest to szczególnie ważne, ponieważ dowody wskazują na tendencję spadkową w zakresie umiejętności podstawowych wśród osób dorosłych (zob. wykres)¹¹⁷. W ciągu ostatniej dekady poziom umiejętności czytania i pisania wśród dorosłych w 17 państwach członkowskich UE objętych badaniem obniżył się, natomiast poziom umiejętności rozumowania matematycznego zasadniczo pozostał niezmienny. W rezultacie w 2023 r. około jedna piąta dorosłych w UE osiągnęła słabe wyniki zarówno pod względem umiejętności czytania i pisania, jak i rozumowania matematycznego. Kobiety uzyskały wyższe wyniki w zakresie umiejętności czytania i pisania, natomiast mężczyźni uzyskali wyższe wyniki w zakresie umiejętności rozumowania matematycznego i adaptacyjnego rozwiązywania problemów. Ponadto uczestnictwo dorosłych w uczeniu się było niższe w krajach, w których zaobserwowano znaczny spadek umiejętności czytania i pisania oraz rozumowania matematycznego¹¹⁸.

¹¹⁷ Zob. OECD, [Do Adults Have the Skills They Need to Thrive in a Changing World?: Survey of Adult Skills 2023](#) [Czy dorośli mają umiejętności, których potrzebują, aby odnieść sukces w zmieniającym się świecie? Badanie Umiejętności Osób Dorosłych 2023], Badania umiejętności OECD, OECD Publishing, Paryż, 2024.

¹¹⁸ Zob. OECD, [Trends in Adult Learning: New Data from the 2023 Survey of Adult Skills](#) [Tendencje w kształceniu dorosłych: nowe dane z Badania Umiejętności Osób Dorosłych 2023], Getting Skills Right [Nabywanie odpowiednich umiejętności], OECD Publishing, Paryż, 2025.

W ramach unii umiejętności podkreślono znaczenie rozwiązywania problemu braku umiejętności wśród osób dorosłych oraz określono środki mające na celu wspieranie i stymulowanie podnoszenia i zmiany kwalifikacji. Kilka państw członkowskich prowadzi pilotaż indywidualnych rachunków szkoleniowych, które zapewniają oparte na zapotrzebowaniu podejście do szkoleń. **Łotwa** oferuje indywidualne rachunki szkoleniowe finansowane do kwoty 500 EUR oraz pojedynczy portal internetowy z myślą o poprawie dostępu do szkoleń. Elastyczną opcją w zakresie kształcenia ustawicznego stają się mikropoświadczenia. **Luksemburg**, we współpracy z holendersko-flamandzką agencją akredytacyjną, prowadzi pilotaż krajowych ram mikropoświadczeń na poziomie uniwersyteckim na potrzeby kształcenia ustawicznego. Aby dostosować umiejętności do potrzeb rynku pracy, kilka państw usprawnia swoje procesy oceny i uznawania wiedzy i umiejętności, a także gromadzenia informacji na temat umiejętności. **Bulgaria** zaktualizowała swój wykaz zawodów, koncentrując się na umiejętnościach ekologicznych i cyfrowych w kontekście szerszej reformy kształcenia i szkolenia zawodowego w ramach RRP, natomiast **Niemcy** umożliwiają obecnie – na podstawie ustawy o kształceniu i szkoleniu zawodowym – certyfikację umiejętności zawodowych zdobytych w sposób pozaformalny.

Pomimo znacznych wysiłków państw członkowskich nierówności edukacyjne pogłębiają się, co wynika z pogorszenia wyników uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Chociaż systemy kształcenia i szkolenia powinny promować międzypokoleniową mobilność społeczną poprzez oddzielenie osiągnięć edukacyjnych od kontekstu społeczno-ekonomicznego, wyniki badania PISA z 2022 r. potwierdziły pewne niepokojące tendencje. Sytuacja społeczno-ekonomiczna pozostaje ważnym czynnikiem prognozującym wyniki kształcenia w UE, przy czym słabe wyniki w nauce są znacznie częstsze wśród uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji niż wśród ich rówieśników znajdujących się w sytuacji uprzywilejowanej¹¹⁹. Ponadto odsetek uczniów w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, którzy osiągają dobre wyniki w zakresie umiejętności podstawowych (tj. osiągają co najmniej poziom 4 w skali PISA w którejkolwiek z dziedzin: czytaniu, matematyce lub naukach przyrodniczych), wyniósł jedynie 16,3 % w 2022 r., co stanowi spadek z 20,8 % w 2018 r. i 21,1 % w 2015 r. – zob. wykres 2.2.4.¹²⁰ We wspomnianym okresie odsetek ten spadł w prawie wszystkich państwach członkowskich. W państwach osiągających najlepsze wyniki, tj. w Estonii, Finlandii i Irlandii, odsetek uczniów pochodzących ze środowisk defaworyzowanych, którzy osiągnęli dobre wyniki, wynosił w 2022 r. niewiele powyżej 25 %. Dla porównania w całej UE 59,0 % uczniów ze środowisk uprzywilejowanych osiąga dobre wyniki w zakresie umiejętności podstawowych. Aby śledzić postępy w zakresie nierówności strukturalnych, Komisja zaproponowała nowy wskaźnik równości oraz cel na rok 2030 oparty na dobrych wynikach uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w badaniu PISA. Na poziomie UE celem

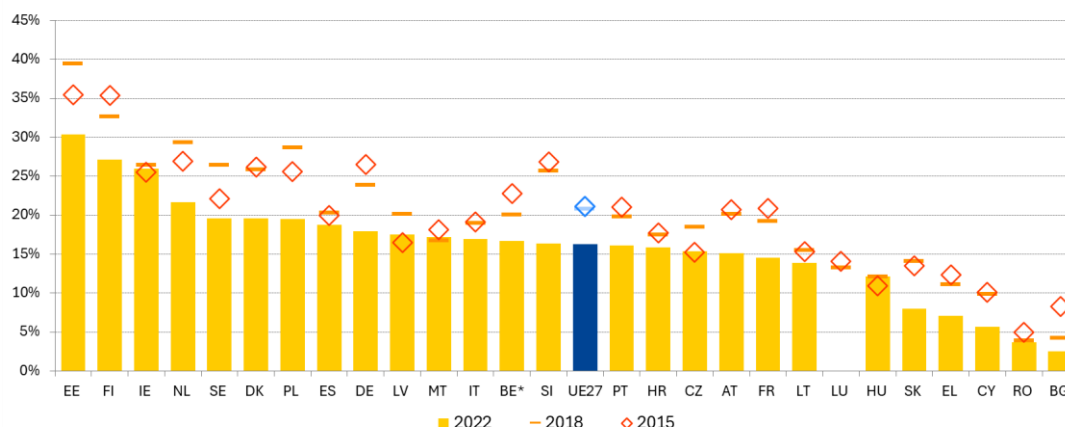
¹¹⁹ Komisja Europejska, [The twin challenge of equity and excellence in basic skills in the EU](#) [Dwojakie wyzwanie dotyczące równości i doskonałości w zakresie umiejętności podstawowych w UE], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.

¹²⁰ W PISA odzwierciedla to wskaźnik statusu ekonomicznego, społecznego i kulturowego (ESCS). Kategoria osób o uprzywilejowanym statusie społeczno-ekonomicznym obejmuje 25 % wszystkich uczniów o najwyższych wynikach w zakresie ESCS w danym kraju, natomiast kategoria osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej obejmuje 25 % wszystkich uczniów o najniższych wynikach w zakresie ESCS.

jest, aby co najmniej 25 % uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji osiągnęło poziom 4 lub wyższy w jednej dziedzinie¹²¹.

Wykres 2.2.4: W ciągu ostatniej dekady spadł poziom umiejętności podstawowych uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji

Uczniowie ze środowisk defaworyzowanych osiągający poziom 4 lub wyższy w czytaniu, matematyce lub naukach przyrodniczych (%)



Uwaga: przy interpretacji danych za 2022 r. w przypadku DK, IE, LV i NL należy zachować ostrożność, ponieważ państwa te nie spełniły co najmniej jednej normy doboru próby PISA. LU uczestniczył w badaniu PISA jedynie w 2018 r.

Źródło: OECD, PISA 2015, 2018, 2022; obliczenia DG EAC.

Zaniepokojenie budzi niski poziom umiejętności cyfrowych oraz kompetencji obywatelskich wśród uczniów, zwłaszcza w kontekście szerzenia dezinformacji. UE zobowiązała się do zmniejszenia do 2030 r. odsetka ósmoklasistów (w wieku 13–14 l.) osiągających słabe wyniki w zakresie kompetencji cyfrowych do poziomu poniżej 15 %. W 22 państwach UE, które uczestniczyły w 2023 r. w Międzynarodowym Badaniu Kompetencji Komputerowych i Informacyjnych (ICILS), 42,5 % uczniów uzyskało wyniki poniżej minimalnego progu biegłości w zakresie kompetencji komputerowych i informacyjnych. Niektóre państwa, takie jak Czechy (28,0 %) i Dania (32,2 %), zbliżają się do wyznaczonego celu, podczas gdy inne, takie jak Rumunia (74,0 %) i Grecja (60,4 %), pozostają daleko w tyle. Szybki postęp technologiczny, w tym rozwój generatywnej sztucznej inteligencji, w połączeniu z rosnącą polaryzacją i rozpowszechnianiem dezinformacji i informacji wprowadzających w błąd sprawiają, że wczesne rozwijanie kompetencji obywatelskich staje się ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej. W 2022 r. średnio 63,1 % ósmoklasistów uczęszczających do szkół ogólnokształcących w państwach członkowskich uczestniczących w Międzynarodowym Badaniu Edukacji Obywatelskiej wykazało się odpowiednim poziomem kompetencji obywatelskich¹²², przy czym w niektórych państwach członkowskich odpowiedni poziom kompetencji obywatelskich osiągnęło ponad 70 % uczniów, a w innych poniżej 50 %. Uczniowie wykazujący się odpowiednim poziomem kompetencji rozumieją funkcjonowanie demokratycznych instytucji i systemów oraz zasady i praktyki uczestnictwa.

¹²¹ Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury, [Ocena śródkresowa strategicznych ram europejskiego obszaru edukacji na lata 2021–2030 – sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów](#), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

¹²² W badaniu wzięły udział następujące państwa: BG, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, MT, NL, PL, RO, SI, SK, SE.

Dzięki temu potrafią racjonalnie rozważać kwestie obywatelskie i aktywnie angażować się w życie demokratyczne.

Kształcenie i szkolenie zawodowe ma na celu przygotowanie osób uczących się do wejścia na rynek pracy, chociaż wskaźnik zatrudnienia niedawnych absolwentów spadł po raz pierwszy od 2020 r. Kształcenie i szkolenie zawodowe zapewnia szkolenie w wielu zawodach, w których występuje stały niedobór pracowników i które mają kluczowe znaczenie dla konkurencyjności i gotowości Europy – zob. również ramka nr 3 dotycząca filaru. W 2024 r. prawie dwie trzecie (65,2 %) niedawnych absolwentów kształcenia i szkolenia zawodowego na średnim poziomie (w wieku 20–34 l.) w UE miało okazję wziąć udział w uczeniu się w miejscu pracy w ramach programu nauczania¹²³. Wskaźnik ten przekracza unijny cel na 2025 r. wynoszący 60 %¹²⁴. Istnieją jednak duże i utrzymujące się różnice między poszczególnymi państwami. W Niemczech, Niderlandach i Hiszpanii w uczeniu się w miejscu pracy uczestniczyli prawie wszyscy absolwenci (ponad 90 %). Natomiast w Rumunii, Czechach czy Grecji bardzo niewielu absolwentów kształcenia i szkolenia zawodowego miało okazję wziąć udział w uczeniu się w miejscu pracy w ramach programu nauczania¹²⁵. Wskaźnik zatrudnienia niedawnych absolwentów kształcenia i szkolenia zawodowego spadł z 80,9 % w 2023 r. do 80,0 % w 2024 r. Może to utrudnić realizację celu, jakim jest osiągnięcie co najmniej 82 % do 2025 r.¹²⁶ Spadek ten był większy w przypadku absolwentów szkół średnich o profilu ogólnym (z 67,8 % do 62,8 %) oraz osób, które zakończyły naukę przed ukończeniem szkoły średniej II stopnia (z 61,9 % do 52,1 %), przy czym w obu przypadkach występowały znaczne różnice między państwami członkowskimi. Niedawni absolwenci kształcenia i szkolenia zawodowego, którzy uczestniczyli w uczeniu się w miejscu pracy, mają znacznie większe szanse na zatrudnienie niż ci, którzy tego nie robili (84,4 % w porównaniu z 67,9 %).

W Europie odnotowano znaczny wzrost liczby młodych ludzi z wyższym wykształceniem, co wynika z powszechniejszego dostępu do uniwersytetów i rosnącego zapotrzebowania na wysoko wykwalifikowanych pracowników na rynku pracy. W ciągu ostatniej dekady średni odsetek osób w wieku 25–34 lat z wykształceniem wyższym znacznie wzrósł do 44,1 %, przy czym tylko w ostatnim roku odnotowano wzrost o 1 p.p. – zob. wykres 2.2.5. Kluczowym czynnikiem wpływającym na decyzję o podjęciu studiów wyższych jest oczekiwana stopa zwrotu z edukacji, a czynnik ten pozostawał stabilny w ciągu ostatniej dekady pomimo znacznego wzrostu liczby osób z wykształceniem wyższym¹²⁷. W 2024 r. stopa bezrobocia wśród osób w wieku 25–34 lat z wykształceniem wyższym wyniosła 5,2 % w porównaniu z 6,7 % w przypadku osób z wykształceniem średnim II stopnia i 15,3 % w przypadku osób z niższym poziomem wykształcenia. Ponadto pracownicy z wykształceniem wyższym zarabiają o 52 % więcej niż pracownicy z wykształceniem średnim II stopnia. Chociaż osoby z wyższym wykształceniem cieszą się wyższymi poziomami zatrudnienia, to jednak w przypadku niedawnych absolwentów szkół wyższych odnotowano spadek wskaźnika zatrudnienia z 87,6 % w 2023 r. do 86,7 % w 2024 r. Spadek ten można zaobserwować na wszystkich poziomach kształcenia i może on wskazywać na spadek zatrudnienia na stanowiskach dla początkujących pracowników.

¹²³ Eurostat, [tps00215].

¹²⁴ Cel został ustanowiony w zaleceniu Rady z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie kształcenia i szkolenia zawodowego na rzecz zrównoważonej konkurencyjności, sprawiedliwości społecznej i odporności.

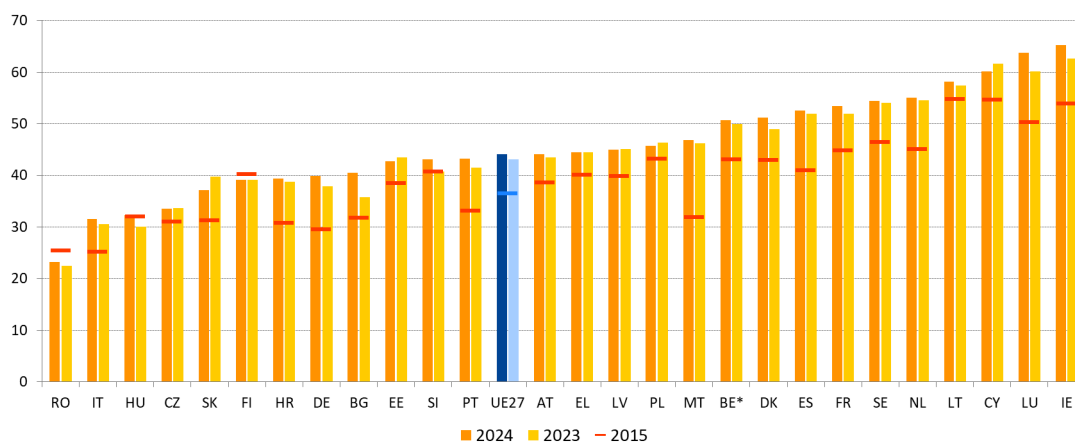
¹²⁵ W przypadku Niemiec, Łotwy, Malty, Polski i Finlandii dane zostały oznaczone jako „mało wiarygodne”.

¹²⁶ Cel został ustanowiony w zaleceniu Rady z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie kształcenia i szkolenia zawodowego na rzecz zrównoważonej konkurencyjności, sprawiedliwości społecznej i odporności.

¹²⁷ Zob. [Monitor Kształcenia i Szkolenia 2025](#), Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

Wykres 2.2.5. W ostatnim dziesięcioleciu wzrósł odsetek młodych dorosłych z wykształceniem wyższym

Odsetek osób (w wieku 25–34 l.) z wykształceniem wyższym (ISCED 5–8, %)



Uwagi: Przerwa w szeregu czasowym w 2024 r. w przypadku BG, w 2023 r. w przypadku SI i w 2015 r. w przypadku LU.

Źródło: Eurostat, [edat_ifse_03].

Zwiększenie mobilności studentów i absolwentów szkół wyższych pozostaje kluczowym priorytetem służącym podnoszeniu umiejętności i poszerzaniu horyzontów, ale w ostatnich latach mobilność ta spada. W latach 2020–2023 wskaźnik mobilności zewnętrznej¹²⁸ zmniejszył się o 2,3 p.p. W 2023 r. tylko 11,2 % z 4 mln absolwentów szkół wyższych w UE brało udział w pewnej formie mobilności edukacyjnej, przy czym 4,5 % odbyło pełny cykl studiów za granicą, a około 6,6 % skorzystało z mobilności w celu uzyskania punktów zaliczeniowych¹²⁹. W związku z tym średnia zewnętrzna mobilność absolwentów w UE utrzymuje się znacznie poniżej celu wynoszącego 23 % wyznaczonego na 2030 r. Istnieje jednak wiele ograniczeń dotyczących danych, np. niekompletne dane dotyczące mobilności trwającej krócej niż trzy miesiące, co może prowadzić do niedoszacowania postępów w realizacji celu¹³⁰. W ramach unii umiejętności pilotażowa inicjatywa „Wybierz naukę. Wybierz Europę” pomaga w umiędzynarodowieniu instytucji szkolnictwa wyższego, wspierając organizacje akademickie i pozaakademickie w rekrutacji naukowców ze stopniem doktora.

Rosnący niedobór wykwalifikowanych pracowników w Europie staje się poważnym zagrożeniem dla dobrobytu i konkurencyjności. Niedobór wykwalifikowanych pracowników stał się jedną z głównych przeszkód dla inwestycji w 2024 r. – 77 % przedsiębiorstw wymienia go jako czynnik ograniczający¹³¹. Problem ten jest szczególnie widoczny w budownictwie i produkcji, gdzie niedobory w zatrudnieniu osłabiają zarówno zdolność UE do przyspieszenia transformacji ekologicznej, jak i potencjał wzrostu gospodarczego. Strategiczne znaczenie umiejętności dla dobrobytu i konkurencyjności Europy podkreślono zarówno w raporcie Enrica Letty w sprawie przyszłości jednolitego

¹²⁸ Wskaźnik mobilności zewnętrznej danego kraju to liczba absolwentów z tego kraju, którzy wyjechali za granicę w celu uzyskania dyplomu lub punktów zaliczeniowych, podzielona przez liczbę absolwentów pochodzących z tego kraju.

¹²⁹ Obliczenia DG EAC.

¹³⁰ Zob. s. 61 [Monitora Kształcenia i Szkolenia 2024](#), Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

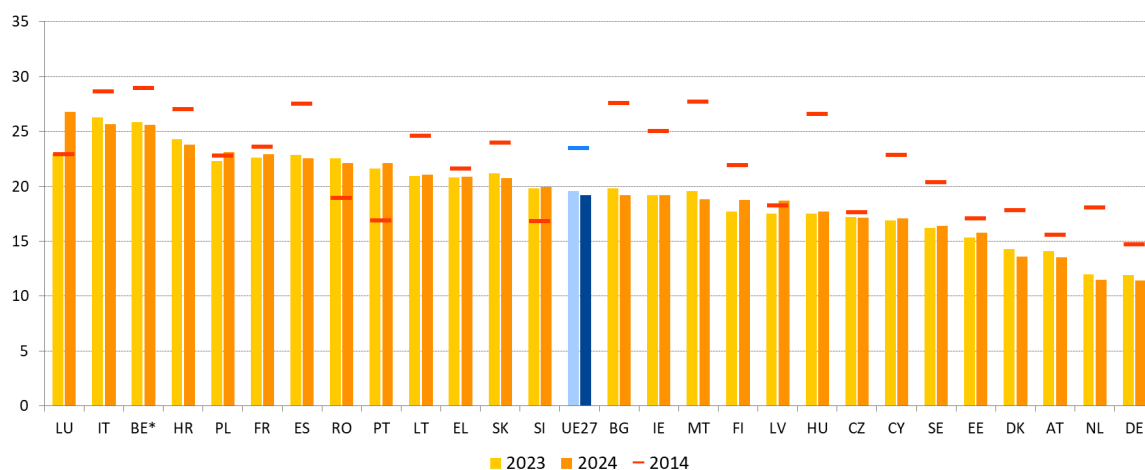
¹³¹ Na podstawie badania EBI dotyczącego inwestycji. Ograniczeniami częściej wskazywanymi przez przedsiębiorstwa są jedynie „niepewność co do przyszłości” (79 %) oraz „koszty energii” (77 %).

rynku, jak i w raporcie Maria Draghiego w sprawie konkurencyjności UE¹³². Sprostanie temu wyzwaniu wymaga szeroko zakrojonych działań na rzecz podnoszenia i zmiany kwalifikacji całej siły roboczej w UE. Jest to kluczowy element unii umiejętności, kompleksowej strategii na rzecz umiejętności przyjętej w marcu 2025 r. w ramach Kompasów konkurencyjności dla UE.

Niedopasowanie umiejętności na poziomie makroekonomicznym nadal spada w całej UE, ale istnieją różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi. Wskaźnik niedopasowania umiejętności na poziomie makroekonomicznym odzwierciedla stopień niedopasowania między popytem a podażą umiejętności wśród siły roboczej¹³³. W szczególności uwypukla on względne trudności w wejściu na rynek pracy osób o różnym poziomie wykształcenia. Od 2014 r. w większości państw członkowskich wskaźnik ten spada, głównie ze względu na rosnący poziom wykształcenia. W niektórych jednak państwach, w tym we Włoszech, w Belgii, Chorwacji i Polsce, niedopasowanie umiejętności na poziomie makroekonomicznym utrzymywało się w 2024 r. na wysokim poziomie (powyżej 23 %), znacznie przekraczającym średnią UE wynoszącą 19,2 % – zob. wykres 2.2.6. Z kolei w Austrii, Danii, Niemczech i Niderlandach odnotowano najniższe wartości, poniżej 15 %. Ogólnie rzecz biorąc, niedobory kwalifikacji i niedopasowanie umiejętności mogą być związane z wyzwaniami dotyczącymi jakości, sprawiedliwości i dopasowania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, a także z utrzymującymi się niedoborami siły roboczej. Promowanie wyższego poziomu wykształcenia i zwiększenie wsparcia na rzecz podnoszenia i zmiany kwalifikacji może lepiej dostosować podaż umiejętności do potrzeb rynku pracy.

Wykres 2.2.6: Niedopasowanie umiejętności na poziomie makroekonomicznym nadal spada w całej UE, ale różni się w poszczególnych państwach członkowskich

Względne rozproszenie wskaźników zatrudnienia pracowników o różnym poziomie wykształcenia, ważone udziałem każdej grupy w ogóle ludności w wieku produkcyjnym (w grupie wiekowej 20–64 l.)



Uwaga: Wskaźnik ten podkreśla stosunkowo większe trudności w wejściu na rynek pracy osób o niskich i średnich kwalifikacjach w porównaniu z osobami o wysokich kwalifikacjach.

¹³² [Much more than a market](#) [Znacznie więcej niż rynek], Enrico Letta, kwiecień 2024 r.; [The future of European competitiveness](#) [Przyszłość europejskiej konkurencyjności], Mario Draghi, wrzesień 2024 r.

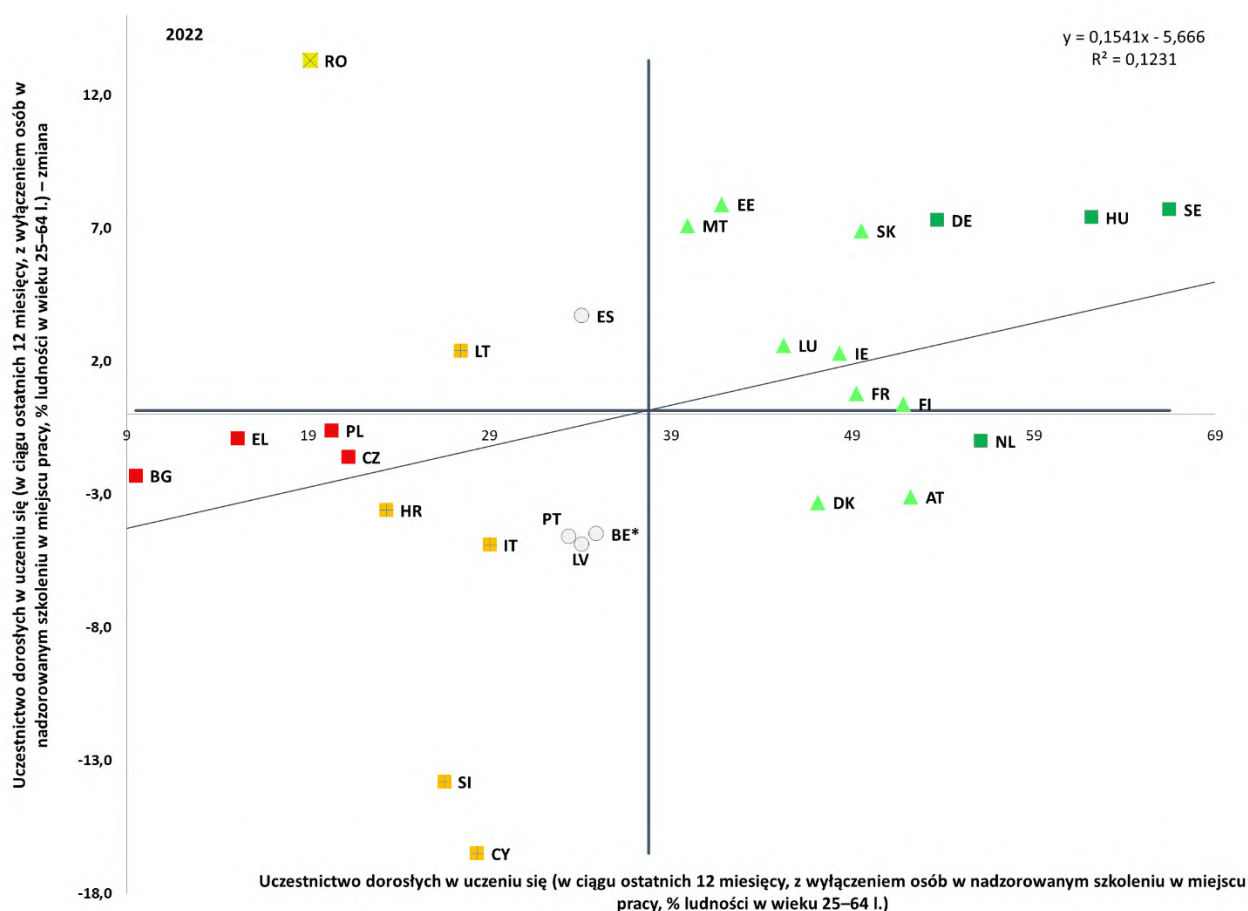
¹³³ Wskaźnik niedopasowania umiejętności na poziomie makroekonomicznym służy do pomiaru względnego rozproszenia wskaźników zatrudnienia pracowników o różnym poziomie wykształcenia (niski, średni i wysoki), ważonego udziałem każdej grupy w ogóle ludności w wieku produkcyjnym (grupa wiekowa 20–64 l.). Zob. Komisja Europejska, [„Analytical web note – Measuring skills mismatch”](#) [Analityczna nota informacyjna – Pomiar niedopasowania umiejętności]. 7/2015, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2015.

Źródło: Obliczenia DG EMPL na podstawie danych Eurostatu [[lfsg_egaed](#); [lfsg_pgaed](#); [lfsg_agaed](#)], BAEL UE.

Uczestnictwo dorosłych w uczeniu się jest stosunkowo niskie i różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Najnowsze dane z badania edukacji dorosłych (AES) wskazują na niewielki wzrost odsetka dorosłych uczestniczących w uczeniu się w UE (z wyłączeniem osób w nadzorowanym szkoleniu w miejscu pracy) z 37,4 % w 2016 r. do 39,5 % w 2022 r. – znacznie poniżej głównego celu UE na 2030 r., który wynosi 60 %, zob. ramka nr 2 dotycząca celu w zakresie umiejętności – przy czym między państwami członkowskimi występują znaczne różnice. Najwyższe wskaźniki uczestnictwa odnotowano w Szwecji, na Węgrzech, w Niemczech i w Holandii, co czyni je państwami osiągającymi „najlepsze wyniki” – zob. wykres 2.2.7. Wszystkie te państwa odnotowały w latach 2016–2022 wzrost przekraczający 6,8 p.p., z wyjątkiem Niemiec, gdzie uczestnictwo spadło o 1 p.p. Z kolei szczególnie niskie poziomy uczestnictwa, odzwierciedlające różnice w UE, odnotowano w Bułgarii, Grecji, Rumunii, Polsce i Czechach – wszystkie te państwa znajdują się w „sytuacji krytycznej”. Poziomy uczestnictwa nie przekraczają również 30 % i „wymagają obserwacji” w Chorwacji, na Cyprze, Litwie, we Włoszech i w Słowenii.

Wykres 2.2.7: Uczestnictwo dorosłych w uczeniu się wzrosło jedynie nieznacznie od 2016 r., przy czym w poszczególnych państwach członkowskich występują znaczne różnice

Wskaźnik uczestnictwa dorosłych w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy (w wieku 25–64 l.), poziomy z 2022 r. i zmiany w stosunku do 2016 r. (%), wskaźnik główny w tablicy wskaźników społecznych)



Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. We wrześniu 2024 r. grupa ds. wskaźników Komitetu ds. Zatrudnienia osiągnęła wstępne porozumienie w sprawie ram monitorowania celu dotyczącego umiejętności, wykorzystując dane AES, z wyłączeniem osób

w nadzorowanym szkoleniu w miejscu pracy. Zob. również [roczne sprawozdanie dotyczące sytuacji w dziedzinie zatrudnienia za 2024 r.](#) Zmianę na 2022 r. oblicza się w odniesieniu do wartości z 2016 r., ostatniej dostępnej przed 2022 r. Przerwa w szeregu czasowym w 2022 r. w przypadku FR, IT i RO.

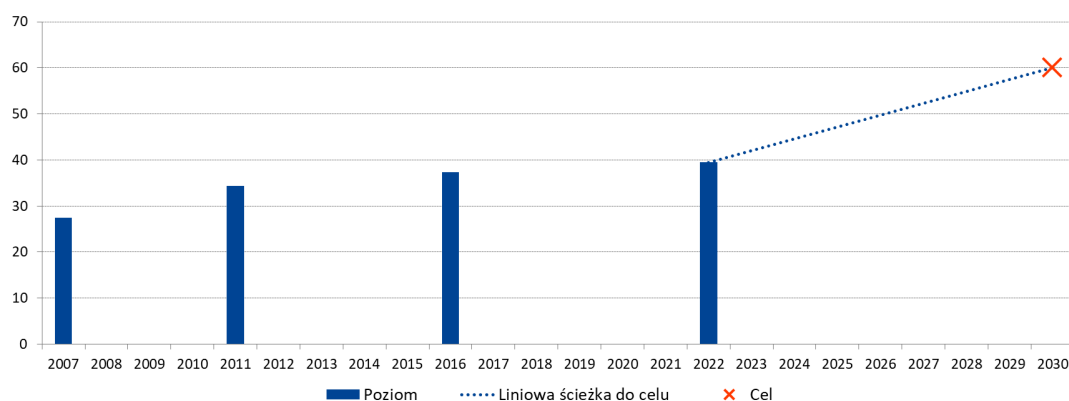
Źródło: Eurostat, [specjalne wyodrębnienie danych z badania edukacji dorosłych, wskaźnik uczestnictwa dorosłych w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy z wyłączeniem osób w nadzorowanym szkoleniu w miejscu pracy.](#)

Ramka nr 2 dotycząca celu: Postępy w realizacji celu na 2030 r. dotyczącego uczenia się dorosłych

Uczestnictwo dorosłych w uczeniu się wzrosło jedynie nieznacznie, co oznacza, że konieczne są znaczne wysiłki, aby osiągnąć główny cel UE do 2030 r. Według badania edukacji dorosłych (AES) wskaźnik uczestnictwa w UE (z wyłączeniem osób w nadzorowanym szkoleniu w miejscu pracy) wzrósł z 37,4 % w 2016 r. do 39,5 % w 2022 r. (zob. wykres poniżej)¹³⁴. Dane z badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) wskazują na ogólny wzrost uczestnictwa dorosłych w uczeniu się w latach 2022–2024. Ta niewielka tendencja wzrostowa jest niewystarczająca, aby do 2030 r. osiągnąć główny cel UE, jakim jest uczestnictwo 60 % dorosłych w uczeniu się każdego roku. Przyspieszenie postępów ma kluczowe znaczenie dla przygotowania pracowników do zmieniających się potrzeb w zakresie umiejętności, złagodzenia niedoborów siły roboczej i umiejętności oraz zachowania konkurencyjności i włączenia społecznego.

Postępy w uczeniu się dorosłych są niewystarczające do osiągnięcia głównego celu UE na 2030 r.

Wskaźnik uczestnictwa dorosłych w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy w UE-27 i powiązany z nim główny cel UE na 2030 r. (grupa wiekowa 25–64 l., %)



Uwaga: Badanie AES z 2007 r. było projektem pilotażowym na dużej próbie przeprowadzonym dobrowolnie we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Irlandii i Luksemburga w latach 2005–2008. Na tej podstawie w kolejnej rundzie wprowadzono dostosowania. Od 2011 r. AES opiera się na europejskim akcie prawnym, a zatem jego przeprowadzanie jest obowiązkowe we wszystkich państwach członkowskich¹³⁵. Przerwy w szeregu w 2011 r. w przypadku UE, FR, HU, w 2016 r. w przypadku IE, LU, SE i w 2022 r. w przypadku FR, IT, RO.

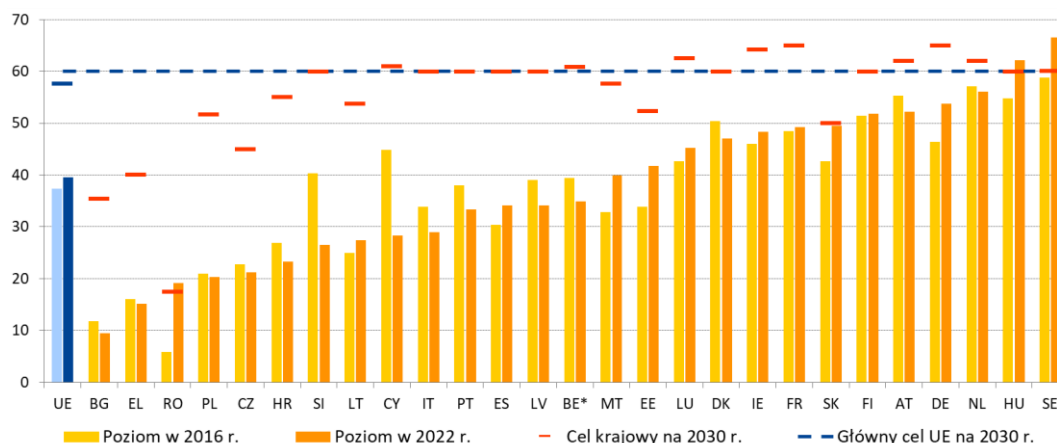
¹³⁴ We wrześniu 2024 r. grupa ds. wskaźników Komitetu ds. Zatrudnienia osiągnęła wstępne porozumienie w sprawie ram monitorowania celu dotyczącego umiejętności, wykorzystując dane AES, z wyłączeniem osób w nadzorowanym szkoleniu w miejscu pracy. Zob. również [roczne sprawozdanie dotyczące sytuacji w dziedzinie zatrudnienia za 2024 r.](#)

¹³⁵ W rozporządzeniu Komisji (UE) nr [823/2010](#) określono środki wykonawcze do podstawowego aktu prawnego (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr [452/2008](#)) w odniesieniu do AES z 2011 r.

Źródło: Eurostat, [specjalne wyodrębnienie danych z badania edukacji dorosłych, wskaźnik uczestnictwa dorosłych w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy z wyłączeniem osób w nadzorowanym szkoleniu w miejscu pracy](#).

Większość państw członkowskich musi podjąć znaczne wysiłki, aby osiągnąć swoje cele krajowe do 2030 r.

Wskaźnik uczestnictwa dorosłych w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy w UE-27 oraz cele krajowe państw członkowskich na 2030 r. (grupa wiekowa 25–64 l., %)



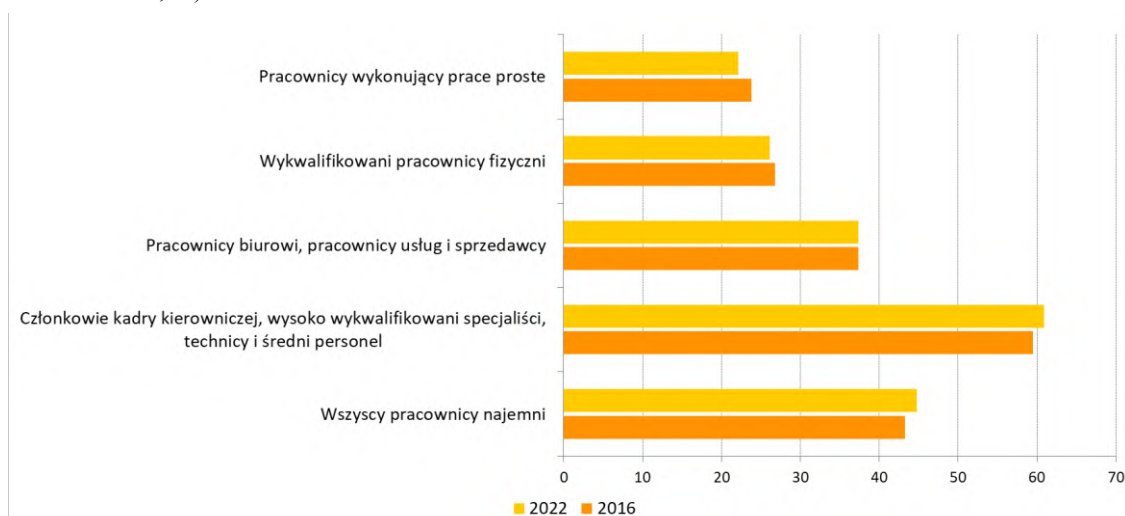
Uwaga: przerwy w szeregu w 2016 r. w przypadku IE, LU, SE i w 2022 r. w przypadku FR, IT, RO.

Źródło: Eurostat, [specjalne wyodrębnienie danych z badania edukacji dorosłych, wskaźnik uczestnictwa dorosłych w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy z wyłączeniem osób w nadzorowanym szkoleniu w miejscu pracy](#) oraz tabela dotycząca celów krajowych na 2030 w załączniku 1.

Większość państw członkowskich pozostaje w tyle pod względem realizacji krajowych celów w zakresie uczenia się dorosłych, pomimo znaczących postępów w kilku przypadkach. Do 2022 r. Szwecja, Węgry i Rumunia przekroczyły swoje cele, a Słowacja była bliska osiągnięcia swojego celu (zob. wykres powyżej). Rumunia odnotowała najwyższy wzrost z relatywnie niskiego poziomu wyjściowego, chociaż przerwa w szeregu danych utrudnia porównania. Spośród 24 państw, które nadal nie osiągnęły wyznaczonego celu, tylko niewielka część odnotowała znaczący postęp.

Wykres 2.2.8: Pracownicy wykonujący zawody wymagające niższych kwalifikacji znacznie rzadziej uczestniczą w uczeniu się dorosłych

Wskaźnik uczestnictwa dorosłych w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy według rodzaju zawodu (grupa wiekowa 25–64 l., %)



Uwaga: przerwy w szeregu w 2016 r. w przypadku IE, LU, SE i w 2022 r. w przypadku FR, IT, RO.

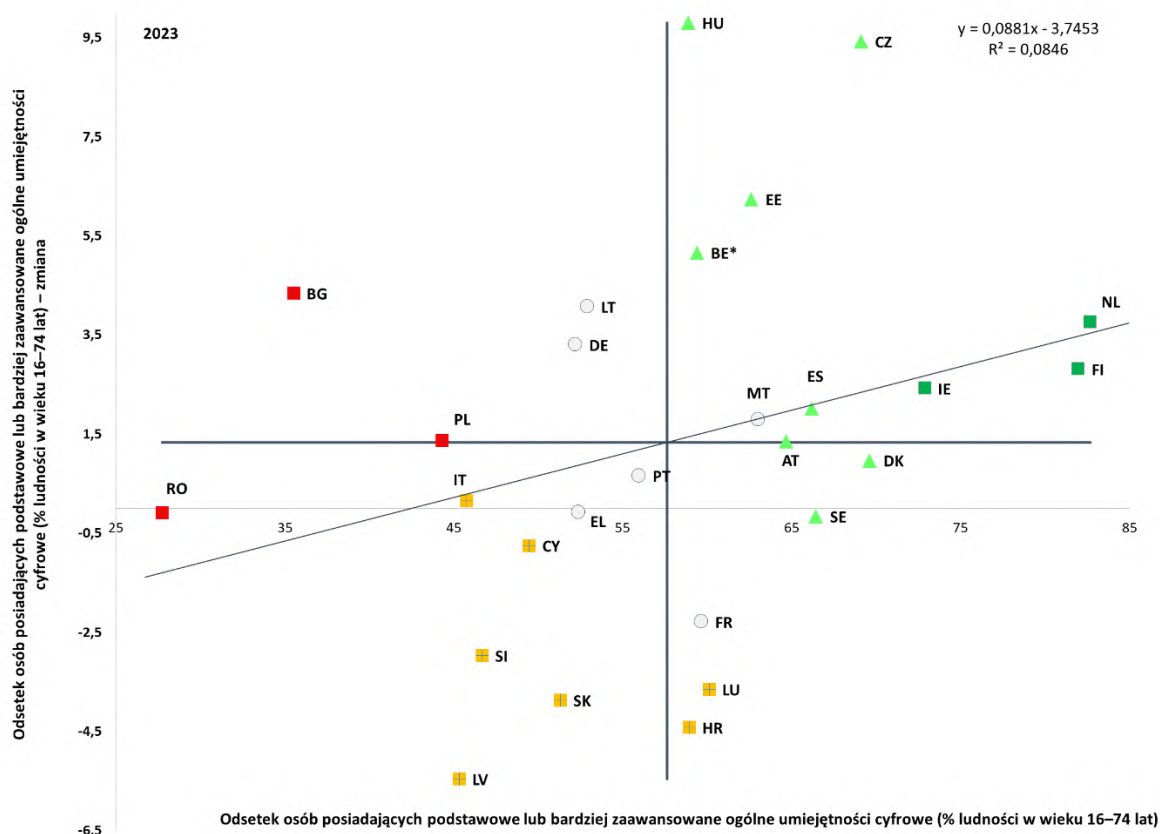
Źródło: Eurostat, [specjalne wyodrębnienie danych z badania edukacji dorosłych, wskaźnik uczestnictwa dorosłych w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy, w tym osób w nadzorowanym szkoleniu w miejscu pracy](#).

Możliwości szkolenia są znacznie mniej dostępne dla osób pracujących na stanowiskach wymagających niższych kwalifikacji, co sprawia, że osoby te są bardziej wrażliwe na zmiany na rynku pracy. W latach 2016–2022 uczestnictwo w uczeniu się dorosłych ogólnie wzrosło wśród osób zatrudnionych. Za wzrost ten odpowiada głównie grupa zawodowa „kadra kierownicza, specjaliści, technicy i młodszy specjaliści”, ponieważ w innych grupach odnotowano spadki lub stagnację. Taki model uczestnictwa występuje w większości państw członkowskich z wyjątkiem Słowacji, Szwecji, Cypru, Węgier i Irlandii. Słowacja i Szwecja odnotowują bardzo wysoki wskaźnik uczestnictwa dorosłych wykonujących zawody wymagające jedynie podstawowego wykształcenia. W przypadku Cypru, Węgier i Irlandii „wykwalifikowani pracownicy fizyczni” uczestniczą w uczeniu się na co najmniej takim samym poziomie jak „pracownicy biurowi, pracownicy świadczący usługi i sprzedawcy”. Jedną z kluczowych metod zwiększania uczestnictwa są osobiste budżety szkoleniowe, takie jak indywidualne rachunki szkoleniowe, które pobudzają popyt wśród pracowników. Z niedawnego badania Eurobarometr wynika, że większość (56 %) respondentów (15 lat lub więcej) prawdopodobnie skorzysta z takiego budżetu. Liczba ta wzrasta do prawie trzech czwartych (73 %) w przypadku osób obecnie pracujących lub mogących rozpocząć pracę w ciągu najbliższych dwóch lat¹³⁶. Zainteresowanie to świadczy o uznaniu wartości samodzielnie wybranych możliwości szkoleniowych, chociaż różne stopnie prawdopodobieństwa w różnych grupach demograficznych wskazują na potencjalne bariery w dostępie i różną motywację do udziału w takich programach. Nowe inicjatywy w ramach unii umiejętności, takie jak pilotażowy program gwarancji umiejętności i pilotażowy program transnarodowych partnerstw między uniwersytetami a przedsiębiorstwami w sektorach, w których występują poważne niedobory kwalifikacji, uzupełniają istniejące inicjatywy, takie jak indywidualne rachunki szkoleniowe i unijne akademie umiejętności w strategicznych dziedzinach, rozwój mikropoświadczeń i innowacyjne przestrzenie edukacyjne w społecznościach lokalnych. Środki te mają na celu poszerzenie możliwości kształcenia i wzmocnienie unijnych ram umiejętności poprzez współpracę publiczno-prywatną, a jednocześnie pomoc pracownikom w przechodzeniu między sektorami i wyeliminowanie niedoborów kwalifikacji.

¹³⁶ Zob. Komisja Europejska, [specjalne badanie Eurobarometr 559 – Investing in Fairness \[Inwestowanie w sprawiedliwość\] \(styczeń-luty 2025 r.\)](#).

Wykres 2.2.9: Istnieją znaczne różnice między państwami w odniesieniu do umiejętności cyfrowych osób dorosłych

Odsetek ludności posiadający podstawowe lub bardziej zaawansowane ogólne umiejętności cyfrowe (grupa wiekowa 16–74 lat), poziomy z 2023 r. i zmiany w stosunku do 2021 r. (%), wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)



Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. ogólnie umiejętności cyfrowe odnoszą się do pięciu obszarów: umiejętności korzystania z informacji i danych, umiejętności w zakresie komunikacji i współpracy; umiejętności tworzenia treści cyfrowych; umiejętności w zakresie bezpieczeństwa; oraz umiejętności rozwiązywania problemów. Posiadanie co najmniej podstawowych ogólnych umiejętności cyfrowych oznacza umiejętność wykonania co najmniej jednej czynności związanej z każdym obszarem. Więcej informacji – zob. [Eurostat](#).

Źródło: Eurostat, [\[tEPSR sp410\]](#).

W całej UE poziom umiejętności cyfrowych jest niski, a bardzo niewiele państw członkowskich zbliżyło się do unijnego celu na 2030 r. lub go przekroczyło. W Europie po transformacji cyfrowej zatrudnienie i integracja społeczna zależą od posiadania przez dorosłych podstawowych umiejętności cyfrowych, co znajduje odzwierciedlenie w celu, aby do 2030 r. co najmniej 80 % dorosłych (w wieku 16–74 l.) posiadało podstawowe umiejętności cyfrowe¹³⁷. Ponad 90 % osób w UE korzysta z internetu co najmniej raz w tygodniu¹³⁸, ale niekoniecznie oznacza to, że posiada odpowiednie cyfrowe know-how. W 2023 r. tylko 55,6 % dorosłych posiadało co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe, co stanowi niewielki wzrost w porównaniu z 2021 r. (53,9 %). Przy zachowaniu takiego tempa

¹³⁷ Cel określony w [Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych](#) i [cyfrowym kompasie na cyfrową dekadę](#).

¹³⁸ Zob. Komisja Europejska, [Digitalisation in Europe – 2025 edition](#) [Cyfryzacja w Europie – wydanie z 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

do końca tego dziesięciolecia jedynie 59,8 % dorosłych posiadałoby co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe¹³⁹. Między poszczególnymi państwami członkowskimi występują znaczne różnice w wynikach. Rumunia, Bułgaria i Polska są państwami o najniższym odsetku osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe i znajdują się w „sytuacji krytycznej” – zob. wykres 2.2.9. Natomiast Niderlandy (82,7 %) i Finlandia (82,0 %) przekroczyły już unijny cel na 2030 r. i wraz z Irlandią są uznawane za państwa osiągające „najlepsze wyniki”. Na Cyprze, we Włoszech, na Łotwie, Słowacji i w Słowenii odsetek ten jest niski i wynosi od 45 % do 51,3 %. Państwa te, wraz z Chorwacją i Luksemburgiem, które odnotowały znaczne spadki w latach 2021–2023, „wymagają obserwacji”. Ogólnie rzecz biorąc, z najnowszych danych wynika, że w latach 2021–2023 większość państw członkowskich (17) poczyniła postępy w zakresie poprawy umiejętności cyfrowych.

Poziom umiejętności cyfrowych różni się znacznie w zależności od grupy społecznej i miejsca zamieszkania. Odsetek osób młodych w wieku 16–24 lat posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe jest stosunkowo wysoki, chociaż ostatnio nieznacznie spadł (z 71,2 % w 2021 r. do 70,0 % w 2023 r.), co przeczy tezie, że wszystkie osoby młode są „cyfrowymi tubylcami”. Ogólnie umiejętności cyfrowe są szczególnie niskie wśród osób nieposiadających formalnych kwalifikacji lub o niskich kwalifikacjach formalnych (33,6 % w 2023 r.), osób starszych (37,1 % w wieku 55–74 l.), osób mieszkających na obszarach wiejskich (47,5 %) i bezrobotnych (47,7 %).

Liczba specjalistów w dziedzinie ICT jest znacznie niższa od przewidywanego zapotrzebowania. W 2024 r. 10,3 mln osób pracowało jako specjaliści w dziedzinie ICT, co stanowi 5,0 % wszystkich zatrudnionych. Przy zachowaniu obecnego tempa, w obliczu rosnącej rywalizacji o talenty z umiejętnościami cyfrowymi, do 2030 r. liczba specjalistów w dziedzinie ICT osiągnie zaledwie 12,4 mln, czyli znacznie poniżej celu cyfrowej dekady UE wynoszącego 20 mln¹⁴⁰. Może to mieć negatywny wpływ na przyszłą konkurencyjność i potencjał innowacyjny UE. Istnieje możliwość zwiększenia liczby specjalistów w dziedzinie ICT poprzez zmniejszenie luki w zatrudnieniu kobiet i mężczyzn w tym zawodzie (jedynie 19,5 % specjalistów w dziedzinie ICT to kobiety) oraz poprawę równowagi geograficznej w całej UE (udział specjalistów w dziedzinie ICT jako odsetek całkowitego zatrudnienia waha się od 2,5 % w Grecji do 8,6 % w Szwecji).

Ramka nr 3 dotycząca filaru: Unia umiejętności w centrum uwagi – wspieranie dziedzin STEM¹⁴¹

Niektóre z najpowszechniejszych niedoborów siły roboczej w UE dotyczą dziedzin nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM), co utrudnia konkurencyjność oraz transformację ekologiczną i cyfrową. Obecnie w związku z rozwojem sztucznej inteligencji, technologii energii odnawialnej i biotechnologii, zagrożeniami w zakresie obronności i bezpieczeństwa oraz złożoną analizą danych, niezbędna jest wysoka podaż specjalistów STEM. Jednak w dziedzinach tych występują powszechne niedobory siły roboczej, które w większości dotyczą rzemiosła, budownictwa i inżynierii (zob. również sekcja 2.1.1). Niedobory obserwuje się również w niektórych

¹³⁹ Informacje na temat drogi do osiągnięcia celu na 2030 r. – zob. Komisja Europejska, [State of the Digital Decade 2025 report](#) [Sprawozdanie na temat cyfrowej dekady z 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.

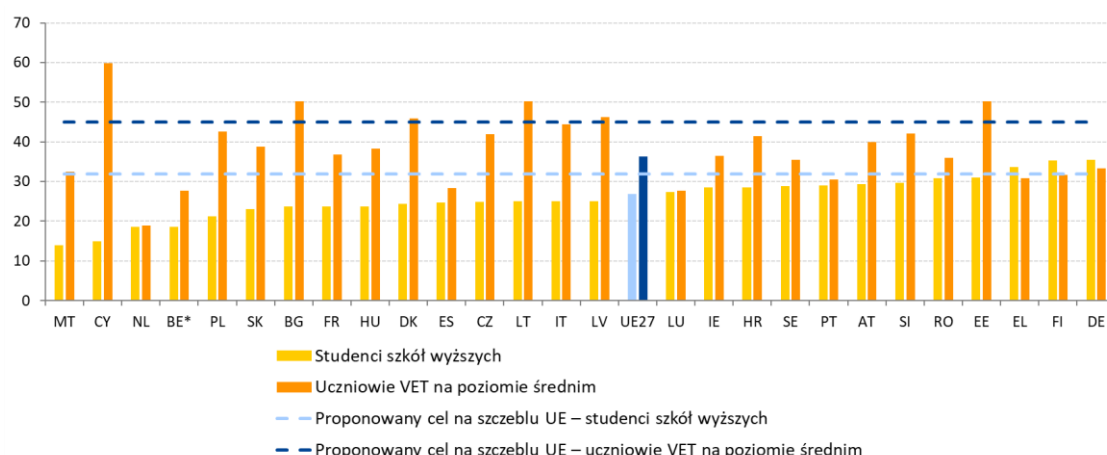
¹⁴⁰ Zob. załącznik I do [sprawozdania na temat stanu cyfrowej dekady z 2025 r.](#)

¹⁴¹ Komisja Europejska (2025). Monitor Kształcenia i Szkolenia 2025 – *Sprawozdanie porównawcze*.

zawodach związanych z ICT¹⁴². W ciągu następnej dekady przewiduje się znaczny wzrost niedoborów w niektórych zawodach związanych ze STEM ze względu na zmniejszanie się liczby ludności w wieku produkcyjnym i konieczność zastąpienia odchodzących na emeryturę pracowników, a także z uwagi na transformację ekologiczną i cyfrową. Obecna liczba specjalistów STEM nie jest zatem wystarczająca, aby zaspokoić potrzeby rynku pracy, a w związku ze wzrostem popytu konieczne będzie zapewnienie większej ich liczby. W Strategicznym planie w dziedzinie kształcenia STEM, inicjatywie w ramach unii umiejętności, zaproponowano ambitne działania mające na celu sprostanie temu wyzwaniu w całej UE oraz zaproponowano cele dotyczące liczby osób kształcących się w dziedzinach STEM. Na przykład do 2030 r. 45 % osób uczących się w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego oraz 32 % studentów szkół wyższych powinno kształcić się w dziedzinach STEM, a 5 % doktorantów powinno uczestniczyć w programach związanych z ICT. W związku z tym w przyszłej europejskiej strategii kształcenia i szkolenia zawodowego zostanie przedstawiona przyszłościowa wizja zwiększenia atrakcyjności kształcenia i szkolenia zawodowego, jego integracyjnego charakteru oraz dostosowania do potrzeb rynku pracy. Będzie to służyć zwiększeniu wkładu kształcenia i szkolenia zawodowego w uczenie się przez całe życie, konkurencyjność i sprawiedliwość społeczną, z naciskiem na jakość, innowację, transformację ekologiczną i cyfrową oraz mobilność międzynarodową.

Uczestnictwo w programach STEM różni się w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Odsetek osób uczących się w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego na poziomie średnim (ISCED 3–4) oraz studentów szkół wyższych (ISCED 5–8) kształcących się w dziedzinach STEM w 2023 r. (%)



Źródło: Eurostat [[educ_uoe_enra03](#)]; [[educ_uoe_enrt03](#)].

W ostatnich latach uczestnictwo w programach STEM nie wzrosło znacząco i istnieje możliwość jego zwiększenia, m.in. poprzez przyciągnięcie większej liczby kobiet. W 2023 r. w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego na poziomie średnim 36,3 % wszystkich uczących się w UE uczestniczyło w programach STEM. Wskaźnik ten jest o 2,3 p.p. wyższy niż w 2015 r. i od 2020 r. oscyluje wokół poziomu 36 %. W szkolnictwie wyższym 26,9 % studentów uczestniczyło w programach STEM, przy czym średnia UE spadła w ciągu ostatniej dekady o 0,7 p.p. Wykres ilustruje duże zróżnicowanie wskaźników kształcenia w dziedzinach STEM w krajach UE na obu poziomach. Wskaźnik uczestnictwa w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego waha się od 19 % w Niderlandach do 59,8 %

¹⁴² EURES, [Labour shortages and surpluses in Europe 2024](#) [Niedobory i nadwyżki siły roboczej w Europie w 2024 r.], 2025.

na Cyprze, a na poziomie szkolnictwa wyższego od 13,9 % na Malcie do 35,5 % w Niemczech. Uczestnictwo różni się również w zależności od dziedziny STEM¹⁴³. Inżynieria, produkcja i budownictwo to najbardziej popularna dziedzina w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego oraz na poziomie szkolnictwa wyższego, podczas gdy dwie pozostałe dziedziny STEM (technologie informacyjno-komunikacyjne; nauki przyrodnicze, matematyka i statystyka) cieszą się znacznie mniejszym zainteresowaniem. Kobiety są zdecydowanie niedostatecznie reprezentowane wśród osób kształcących się w dziedzinach STEM: stanowią one jedynie 15,4 % osób uczących się w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego oraz 32,2 % osób uczących się w ramach szkolnictwa wyższego. Te różnice między kobietami a mężczyznami wynikają z głęboko zakorzenionych czynników rodzinnych, szkolnych, społecznych i kulturowych, które wpływają na zainteresowanie kobiet i zachęcanie ich od najmłodszych lat do podejmowania kariery w dziedzinach STEM¹⁴⁴. Pogarszające się wyniki uczniów w matematyce i naukach przyrodniczych, na co wskazuje badanie PISA z 2022 r.¹⁴⁵, a także niedobory nauczycieli, zwłaszcza w dziedzinach STEM, mogą mieć dalszy wpływ na przyszłe wskaźniki uczestnictwa w kształceniu w tym obszarze.

Państwa członkowskie podejmują działania mające na celu zwiększenie zainteresowania STEM od najmłodszych lat. Niezwykle ważne jest, aby wcześniej i skutecznie wzbudzać zainteresowanie karierą w dziedzinach STEM, przy czym kluczową rolę odgrywają nauczyciele i podejścia pedagogiczne. **Czechy** pilotują innowacyjne metody nauczania przedmiotów STEM w szkołach, zapraszając ekspertów z dziedziny technologii do sal lekcyjnych i stosując metodę nauczania tandemowego. **Bulgaria** tworzy laboratoria STEM w ponad 1 800 szkołach, a także krajowe centrum STEM i trzy centra regionalne, przy wsparciu ze środków RRF. **Estonia** i **Litwa** wprowadzają bardziej zintegrowany i oparty na projektach program nauczania, który ma zwiększać zainteresowanie przedmiotami STEM. **Dania** postrzega STEM jako klucz do ekologicznej transformacji i atrakcyjności kształcenia i szkolenia zawodowego, przeznaczając znaczne środki na modernizację standardów i programów nauczania oraz finansując doskonalenie zawodowe nauczycieli we wszystkich programach kształcenia i szkolenia zawodowego. **Portugalia** tworzy, przy wsparciu ze środków RRF, 365 wyspecjalizowanych centrów technologicznych, które koncentrują się na sektorach o wysokim potencjale i mają na celu poprawę infrastruktury technologicznej kształcenia zawodowego na poziomie średnim I stopnia, a także stworzenie nowych programów dotyczących transformacji ekologicznej i cyfrowej. **Łotwa** wprowadziła model finansowania oparty na wynikach absolwentów, aby zachęcić uniwersytety do skupienia się na wykształceniu wykwalifikowanych absolwentów, zwłaszcza w dziedzinach STEM. Wprowadziła również większą elastyczność w zakresie rekrutacji, umożliwiając instytucjom dostosowanie ich potrzeb w oparciu o zapotrzebowanie na specjalistów STEM.

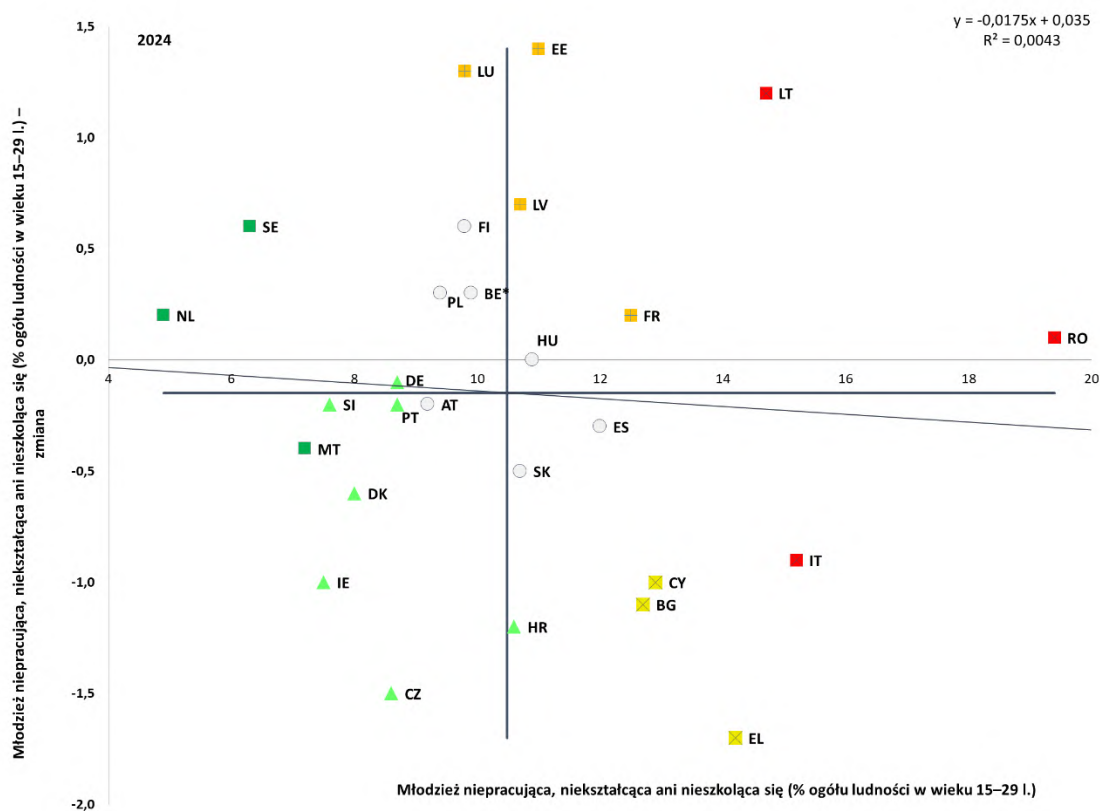
¹⁴³ Dziedziny STEM są następujące: „nauki przyrodnicze, matematyka i statystyka”, „technologie informacyjno-komunikacyjne” oraz „inżynieria, produkcja i budownictwo”, zgodnie z [klasyfikacją dziedzin edukacji UNESCO z 2013 r.](#)

¹⁴⁴ Zob. EENEE, *Gender differences in tertiary education: what explains STEM participation?* [Różnice między płciami w szkolnictwie wyższym: co wyjaśnia uczestnictwo w programach STEM?], 2020. Decyzja o kształceniu w dziedzinach STEM zależy od wielu czynników, od wczesnego życia i środowiska rodzinnego po kwestie związane z karierą zawodową i warunkami pracy. Bardzo ważne są doświadczenia zdobyte w szkole, w tym wyniki w matematyce.

¹⁴⁵ Zob. Komisja Europejska, *The twin challenge of equity and excellence in basic skills in the EU* [Podwójne wyzwanie pod względem równości i doskonałości w zakresie umiejętności podstawowych w UE], 2024.

Wykres 2.2.10: Różnice w odsetku młodzieży NEET zmniejszają się, ale pozostają znaczne

Odsetek młodzieży NEET (w wieku 15–29 lat), poziomy z 2024 r. i zmiany w stosunku do poprzedniego roku (%), wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)



Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Definicja różni się w przypadku ES i FR. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku BG.

Źródło: Eurostat [[lfsi_neet_a](#)], BAEL.

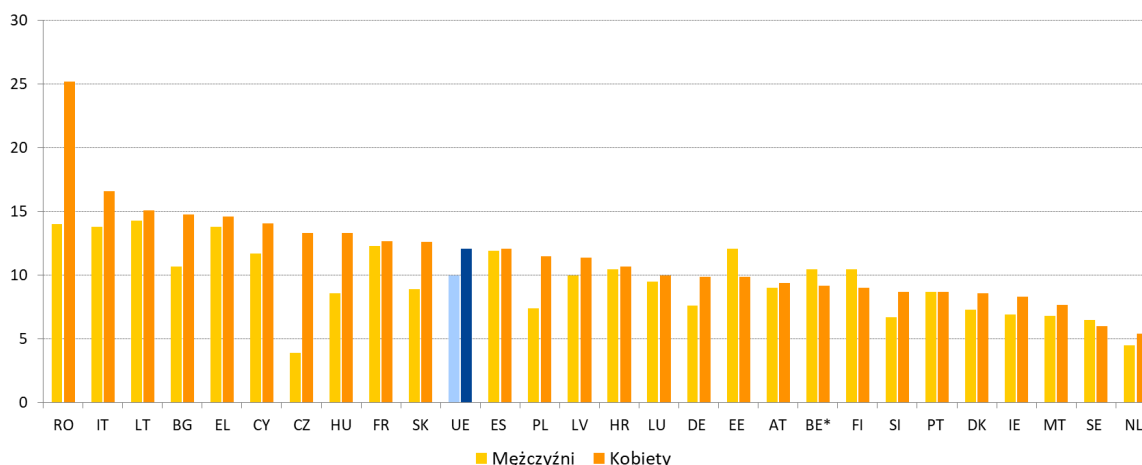
Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (młodzieży NEET) nieznacznie spadł, ale bez wyraźnych oznak konwergencji. Po osiągnięciu najwyższego poziomu 14,0 % w 2020 r. odsetek młodzieży NEET (w wieku 15–29 l.) stopniowo spadał w UE i wyniósł 11,1 % w 2024 r. Niemniej jednak w poszczególnych państwach członkowskich występują znaczne różnice. W 2024 r. najwyższy odsetek młodzieży NEET odnotowano w Rumunii, we Włoszech i na Litwie, które znajdują się w „sytuacji krytycznej” – zob. wykres 2.2.10. Państwami osiągającymi „najlepsze wyniki”, czyli państwami o najniższych wskaźnikach, były Niderlandy, Szwecja i Malta. Sytuacja w Estonii, Luksemburgu i na Łotwie, gdzie odsetek młodzieży NEET wzrósł w 2024 r., „wymaga obserwacji”, podobnie jak we Francji, gdzie wskaźniki utrzymują się na wysokim poziomie. Pomimo odnotowanego spadku i pewnych, choć nieoczywistych oznak konwergencji między państwami członkowskimi, do osiągnięcia unijnego celu na 2030 r. wynoszącego 9,0 % nadal brakuje 2,1 p.p. W 2024 r. odsetek bezrobotnej młodzieży NEET, tj. osób aktywnie poszukujących pracy i gotowych do pracy, spadł o 0,1 p.p. do 4,2 %. Odsetek ten był najwyższy w Grecji i Hiszpanii, chociaż w obu tych państwach odnotowano poprawę w porównaniu z poziomami z 2023 r. Odsetek młodzieży NEET bierniej zawodowo nieznacznie się zmniejszył (6,9 % w 2024 r. w porównaniu z 7,0 % w 2023 r.), ale utrzymał się na wysokim poziomie w Rumunii, we Włoszech, na Litwie i w Bułgarii. Odsetek młodzieży NEET zniechęconej poszukiwaniem pracy wykazuje na poziomie UE tendencję spadkową (z 4,9 % w szczytowym momencie pandemii w 2020 r. do 4,2 % w 2024 r.).

W tym kontekście ważnymi inicjatywami pozostają wzmocniona gwarancja dla młodzieży¹⁴⁶, wspierająca młodzież NEET poprzez oferowanie wysokiej jakości zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub staży, oraz inicjatywa ALMA (ang. Aim, Learn, Master, Achieve – mierz wysoko, ucz się, osiągnij biegłość, realizuj cele), pomagająca młodzieży NEET z grup defaworyzowanych zdobyć doświadczenie zawodowe za granicą¹⁴⁷.

Różnice w odsetku młodzieży NEET występują zarówno w poszczególnych państwach członkowskich, jak i między regionami kontynentalnymi a regionami najbardziej oddalonymi. Najniższy wskaźnik regionalny wynosi 4,4 % (w Utrechcie w Niderlandach), a najwyższy wskaźnik kontynentalny – 29,9 % (w regionie Sud-Est w Rumunii). Różnice w obrębie państw członkowskich są szczególnie widoczne we Francji, Włoszech, w Polsce, Finlandii i na Węgrzech. Ogólnie najwyższy odsetek młodzieży NEET w UE odnotowano we francuskim regionie najbardziej oddalonym, Gujanie, gdzie wyniósł on 34,4 %. Z kolei państwa członkowskie takie jak Niderlandy, Szwecja i Austria charakteryzują się ogólnie niskimi odsetkami i niewielkimi różnicami między regionami. W UE istnieje wyraźny podział między obszarami miejskimi i wiejskimi. Odsetek młodzieży NEET w dużych miastach wyniósł 10,1 %, w małych miastach i na przedmieściach – 11,5 %, a na obszarach wiejskich – 12,3 %.

Wykres 2.2.11: W prawie wszystkich państwach członkowskich odsetek młodzieży NEET jest wyższy wśród kobiet

Odsetek młodzieży NEET wśród mężczyzn i kobiet (w wieku 15–29 l., %, 2024 r.)



Uwaga: Różne definicje w przypadku ES i FR; przerwa w szeregu w przypadku BG.

Źródło: Eurostat [[lfsi_neet_a](#)], BAEL.

Odsetek młodzieży NEET jest nadal wyższy wśród osób z niepełnosprawnościami, kobiet i osób urodzonych poza UE. Sytuacja młodych osób z niepełnosprawnościami nie uległa poprawie (w 2023 r. 27,8 % z nich zaliczało się do młodzieży NEET, w porównaniu z 27,3 % w 2022 r.). We wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem dwóch odsetek ten wynosił ponad 20 %, przy czym był najwyższy w Bułgarii, Chorwacji, na Słowacji

¹⁴⁶ Zob. [zalecenie Rady z dnia 30 października 2020 r. w sprawie pomostu do zatrudnienia – wzmocnienia gwarancji dla młodzieży](#) oraz zastępujące zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży 2020/C 372/01, Dz.U. C 372 z 4.11.2020, s. 1.

¹⁴⁷ Więcej informacji można znaleźć na stronie: [ALMA \(ang. Aim, Learn, Master, Achieve – mierz wysoko, ucz się, osiągnij biegłość, realizuj cele\) – Zatrudnienie, sprawy społeczne i włączenie społeczne – Komisja Europejska \(europa.eu\)](#).

i Cyprze¹⁴⁸. W 2024 r. odsetek kobiet NEET (12,1 %) nadal spadał (z 13,0 % w 2022 r. i 15,4 % w 2020 r.), ale pozostał wyższy niż w przypadku mężczyzn – zob. wykres 2.2.11. Był on zdecydowanie wyższy w Rumunii i Czechach (odpowiednio o 11,2 p.p. i 9,4 p.p. wyższy niż w przypadku mężczyzn). Z kolei odsetek mężczyzn NEET był nieco wyższy niż w przypadku kobiet w Belgii, Estonii, Finlandii i Szwecji. Liczba kobiet NEET biernych zawodowo jest dwukrotnie większa niż liczba bezrobotnych kobiet NEET (odpowiednio 8,5 % i 3,6 % w 2024 r., w porównaniu z 5,4 % i 4,7 % w przypadku mężczyzn). Odsetek młodzieży NEET wśród młodych osób urodzonych poza UE jest również znacznie wyższy niż wśród osób urodzonych w danym państwie członkowskim i wynosi 18,4 % w porównaniu z 10,2 %. W przypadku kobiet urodzonych poza UE luka ta wynosi ponad 13,1 p.p., podczas gdy w przypadku mężczyzn – zaledwie 3,6 p.p. Zniwelowanie tych różnic mogłoby przynieść znaczne korzyści gospodarcze. Według szacunków Eurofound roczna strata ekonomiczna związana z jedną osobą NEET wyniosła w 2023 r. średnio około 14 600 EUR¹⁴⁹.

Po raz pierwszy od czasu pandemii COVID-19 bezrobocie młodzieży na poziomie UE nieznacznie wzrosło, odwracając tendencję spadkową. Po stałym spadku od czasu szczytu kryzysu związanego z COVID-19 (17,6 % w UE w 2020 r.) odnotowano niewielki wzrost stopy bezrobocia osób młodych (grupa wiekowa 15–24 l.) o 0,3 punktu procentowego, z 14,6 % w 2023 r. do 14,9 % w 2024 r.¹⁵⁰ Na poziomie UE stopa bezrobocia osób młodych jest nadal ponad dwukrotnie wyższa niż stopa bezrobocia osób w wieku 15–74 lat (5,9 %). Chociaż skala zmian w ujęciu rok do roku różni się w poszczególnych państwach członkowskich, we wszystkich z wyjątkiem siedmiu obserwuje się stagnację lub wzrost. Stosunkowo duży wzrost odnotowano w niektórych państwach członkowskich o wysokiej stopie bezrobocia osób młodych, a mianowicie w Szwecji, Rumunii i Luksemburgu. Inne kraje z tej grupy, w tym Grecja, Hiszpania i Włochy, odnotowały spadek podobnej wielkości, podobnie jak Łotwa i Chorwacja, w których stopa ta była niższa. Stopa bezrobocia jest szczególnie wysoka w przypadku osób młodych o niskich kwalifikacjach (20,6 %) i osób urodzonych poza UE (19,3 %). Sytuacja ta wskazuje na potrzebę dalszych działań ukierunkowanych na zaradzenie wyzwaniom strukturalnym, które utrudniają młodym ludziom integrację na rynku pracy, w szczególności w świetle powszechnego niedoboru siły roboczej i kwalifikacji oraz długoterminowego zagrożenia perspektyw rozwoju kariery młodych ludzi.

Wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników nadal rośnie, kontynuując dziesięcioletnią tendencję wzrostową we wszystkich państwach członkowskich. W 2024 r. wskaźnik zatrudnienia osób starszych (w wieku 55–64 l.) wzrósł do 65,2 %, co oznacza wzrost o 1,3 p.p. w porównaniu z rokiem poprzednim. Pomimo tej ogólnej poprawy w UE utrzymują się znaczne różnice. Podczas gdy w Szwecji, Czechach, Estonii, Niemczech i Danii wskaźniki zatrudnienia osób starszych wynosiły powyżej 75 %, w Luksemburgu, Rumunii i Chorwacji wskaźniki te wynosiły poniżej 55 % – zob. ramka nr 4 dotycząca filaru.

¹⁴⁸ *European Disability Expertise Statistical Report 2025* [Sprawozdanie statystyczne z 2025 r. dotyczące europejskiej wiedzy eksperckiej na temat niepełnosprawności], [Sprawozdania – Komisja Europejska](#).

¹⁴⁹ Analiza Eurofoundu zamieszczona w publikacji Komisji Europejskiej [Employment and Social Developments in Europe 2025](#) [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie w 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

¹⁵⁰ Eurostat [[tesem140](#)].

Ramka nr 4 dotycząca filaru Integracja osób starszych na rynku pracy w UE

Wspieranie wydłużania okresu aktywności zawodowej może przyczynić się do złagodzenia niedoborów siły roboczej i kwalifikacji oraz wpływu starzenia się społeczeństwa na siłę roboczą¹⁵¹. Oczekuje się, że od 2030 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym w UE będzie zmniejszać się o 1,2 mln osób rocznie, a współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi¹⁵² wzrośnie z 36 % w 2022 r. do 55 % do 2050 r., a następnie do 59 % w 2070 r.¹⁵³ Bez wprowadzenia dalszych zmian starzenie się społeczeństwa może pogłębić niedobory siły roboczej i stanowić poważne wyzwanie dla wzrostu gospodarczego i utrzymania poziomu życia¹⁵⁴. Chociaż dłuższe pozostawanie w zatrudnieniu przez osoby starsze (w wieku 55–64 l.) mogłoby znacznie przyczynić się do wzrostu zatrudnienia w UE¹⁵⁵, prawie połowa osób, które w 2023 r. opuściły rynek pracy, przeszła na emeryturę. Przyczyny tego stanu rzeczy obejmują zachęty z systemów emerytalnych, czynniki związane ze zdrowiem, takie jak choroba, niepełnosprawność, ale także złe warunki pracy, brak elastyczności w miejscu pracy oraz uprzedzenia ze względu na wiek. W związku z tym wydaje się, że aby wspierać uczestnictwo i zatrudnienie starszych pracowników, konieczny jest zestaw różnych strategii politycznych, obejmujących między innymi systemy emerytalne, dostosowane do potrzeb strategię aktywizacji i szkolenia. Użytecznymi ramami działania w tym obszarze polityki są dyrektywa UE 2000/78/WE w sprawie równego traktowania i zwalczania dyskryminacji w zakresie zatrudnienia oraz opracowany w 2023 r. zestaw narzędzi demograficznych¹⁵⁶. W czerwcu 2025 r. Rada zatwierdziła również konkluzje w sprawie wspierania osób starszych w osiąganiu pełni ich potencjału na rynku pracy i w społeczeństwie. Wezwała w nich państwa członkowskie i Komisję do podjęcia kroków takich jak zachęcanie do dobrowolnego przedłużania działalności zawodowej.

W prawie wszystkich państwach członkowskich UE starsze kobiety są znacznie częściej bierne zawodowo niż starsi mężczyźni.

Ludność bierna zawodowo w wieku 55–64 lat jako odsetek ogółu ludności biernej zawodowo w wieku 15–64 lat oraz jej struktura według płci (w %, 2024 r.)

¹⁵¹ Zob. Komisja Europejska, [Employment and Social Developments in Europe 2025](#) [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie w 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

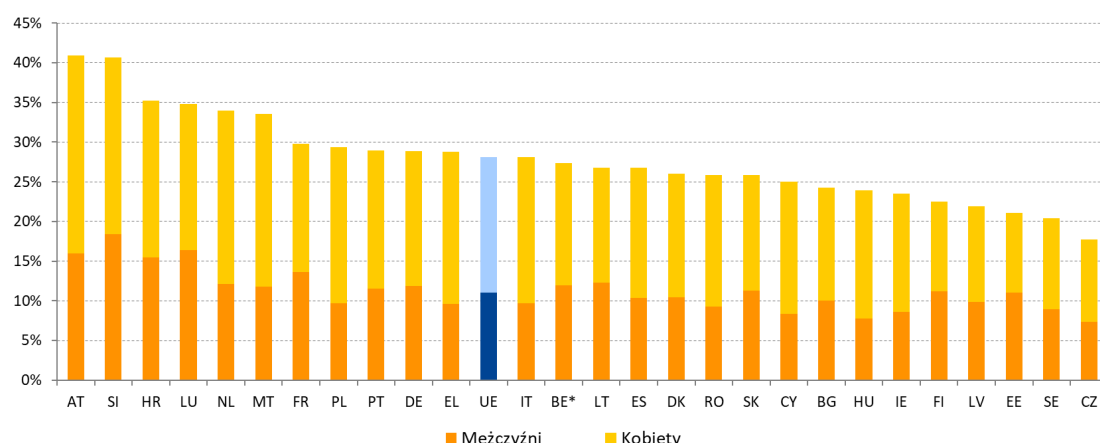
¹⁵² Stosunek liczby ludności w wieku emerytalnym do liczby ludności w wieku produkcyjnym.

¹⁵³ Zob. Komisja Europejska (2024), Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r.: prognozy gospodarcze i budżetowe dla państw członkowskich UE (2022–2070), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025, i Eurostat [[proj_23ndbi](#)].

¹⁵⁴ Zob. Komisja Europejska, [Employment and Social Developments in Europe 2025](#) [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie w 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

¹⁵⁵ Zob. ramka nr 3 dotycząca filaru we [wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu z 2025 r.](#)

¹⁵⁶ Zob. [Zmiana demograficzna w Europie: zestaw narzędzi do działania, COM\(2023\) 577 final](#).



Uwaga: Definicja różni się w przypadku ES i FR. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku BG.

Źródło: Obliczenia DG EMPL na podstawie danych Eurostatu [lfsa_igan]

Pomimo znacznej poprawy w ostatnich dziesięcioleciach osoby starsze nadal częściej niż inne grupy wiekowe są bierne zawodowo, co jest jeszcze bardziej powszechne w przypadku kobiet. Od 2009 r. współczynnik aktywności zawodowej osób starszych wzrósł o ponad 20 p.p. do 68,2 % w 2024 r. Osoby starsze (w wieku 55–64 l.) nadal stanowiły jednak znaczną część (28,1 %) osób dorosłych (w wieku 15–64 l.) biernych zawodowo – od 17,7 % w Czechach do ponad 35 % w Austrii, Słowenii i Chorwacji (zob. wykres). Zróżnicowanie to odzwierciedla między innymi różnice w systemach emerytalnych i tendencjach. Wspomniane różnice obejmują ustawowy wiek emerytalny, który waha się od 62,8 lat dla mężczyzn na Słowacji i 60 lat dla kobiet w Polsce do 67 lat zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet we Włoszech, Grecji i Danii¹⁵⁷. Pomimo reform instytucjonalnych mających na celu wydłużenie życia zawodowego w 2023 r. prawie jedna piąta emerytów w UE w wieku 50–74 lat nadal zdecydowała się na wcześniejsze przejście na emeryturę przy obniżonym świadczeniu emerytalnym¹⁵⁸. Sytuacja ta była najczęstsza na Cyprze (45,8 %), w Portugalii (28,3 %) i Belgii (38,2 %), a najrzadsza w Bułgarii (1,8 %) i Słowenii (4,6 %). Ponadto niemal wszystkie państwa członkowskie odnotowały większy odsetek starszych kobiet biernych zawodowo. Można to częściowo wytłumaczyć tendencją kobiet do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę (24,7 % w porównaniu z 18,3 % w przypadku mężczyzn), ale także znacznym odsetkiem starszych kobiet, które nigdy nie pracowały lub pozostawały poza rynkiem pracy przez ponad 10 lat (64,9 %), głównie ze względu na obowiązki opiekuńcze¹⁵⁹.

Kilka państw członkowskich uruchomiło lub planuje wdrożyć nowe środki mające na celu aktywizację osób starszych. W Austrii w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia od 2018 r. promuje się zatrudnienie osób powyżej 50. roku życia poprzez dodatek integracyjny, łączoną dotację do wynagrodzenia, przedsiębiorstwa społeczne oraz podnoszenie kwalifikacji związanych z pracą. W Belgii nowy program

¹⁵⁷ Zob. Komisja Europejska, Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r.

¹⁵⁸ Chociaż rozmowy przeprowadzono w 2023 r., emeryci, z którymi przeprowadzono rozmowy, mogli przejść na emeryturę również wcześniej.

¹⁵⁹ Zob. Komisja Europejska, *Labour Market and Wage Developments in Europe – Annual review 2024* [Zmiany na rynku pracy i w zakresie wynagrodzeń w Europie – przegląd roczny z 2024 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024 oraz Spasova, S., Deruelle, T. i Airoidi, F., *Flexible retirement pathways: an analysis of policies in 28 European countries* [Elastyczne ścieżki emerytalne. Analiza strategii politycznych w 28 krajach europejskich], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

umożliwia od lipca 2025 r. osobom samozatrudnionym pracującym po osiągnięciu wieku emerytalnego bez pobierania emerytury automatyczne gromadzenie nowych uprawnień emerytalnych, jeżeli nadal opłacają składki na ubezpieczenie społeczne. W **Bułgarii** plan wdrożenia krajowej strategii aktywnego życia osób starszych na lata 2025–2026 wspiera aktywne zatrudnienie, włączenie społeczne, zdrowe i aktywne starzenie się, a także budowanie pozytywnego wizerunku osób starszych. Na **Cyprze** pierwsza strategia krajowa (na lata 2025–2030) i plan działania na rzecz aktywnego starzenia się (na lata 2025–2027) sprzyjają pełnemu włączeniu społecznemu osób starszych poprzez zapobieganie izolacji społecznej, zwiększanie uczestnictwa w gospodarce, społeczeństwie i kulturze oraz poprawę bezpieczeństwa finansowego. We **Francji** w projekcie ustawy transponującej krajowe porozumienia międzybranżowe przewidziano wdrożenie dwóch porozumień krajowych z 2024 r. w sprawie zatrudnienia osób starszych i dialogu społecznego, w szczególności poprzez wprowadzenie nowej umowy dla starszych osób poszukujących pracy.

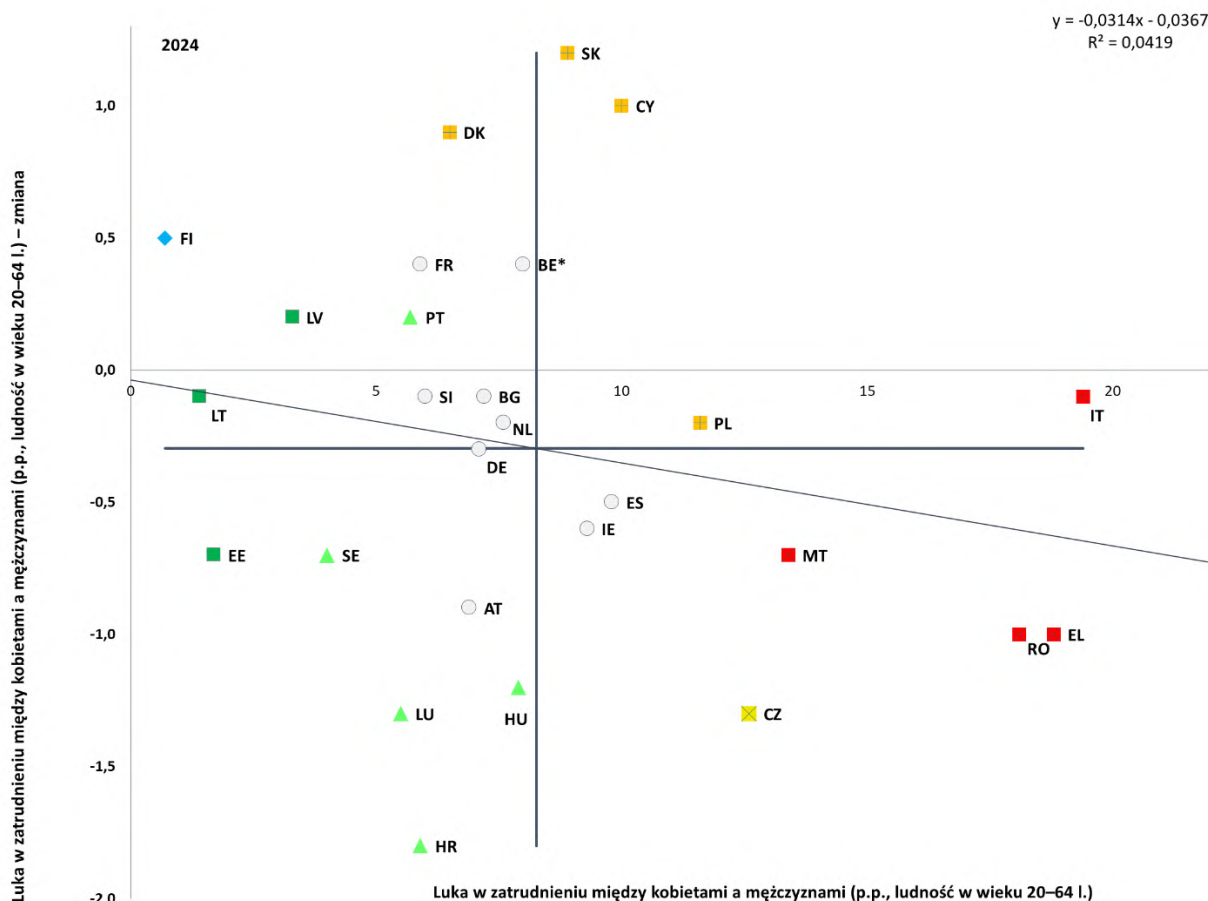
Utrzymuje się zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy, przy czym w przypadku luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami obserwuje się niewiele oznak konwergencji¹⁶⁰. W 2024 r. wskaźnik zatrudnienia mężczyzn wynosił 80,8 %, natomiast w przypadku kobiet był on na poziomie 70,8 %, a zatem luka w zatrudnieniu ze względu na płeć wynosiła 10,0 p.p. Stanowi to spadek o 0,2 p.p. w porównaniu z 2023 r., co oznacza, że w ciągu ostatniej dekady luka ta zmniejszyła się łącznie jedynie o 1,1 p.p. (z 11,1 p.p. w 2014 r.). Ta niewielka poprawa maskuje rozbieżne tendencje w poszczególnych państwach członkowskich. We wspomnianym okresie luka ta praktycznie nie zmieniła się i pozostaje znaczna we Włoszech, Grecji i Rumunii, które nadal znajdują się w „sytuacji krytycznej” pomimo niewielkiej poprawy w niektórych przypadkach w ubiegłym roku, a także na Malcie, gdzie luka ta jest nadal znaczna, chociaż w ciągu ostatniej dekady zmniejszyła się o połowę. Luka ta pogłębiła się na Słowacji, Cyprze i w Danii w 2024 r., co sprawia, że te państwa członkowskie „wymagają obserwacji”, podobnie jak Polska, w której luka jest stosunkowo duża pomimo pewnej poprawy. Na przeciwległym końcu skali znajdują się Finlandia, Litwa, Estonia i Łotwa, gdzie luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami była stosunkowo niewielka. Kraje te – z wyjątkiem Finlandii, gdzie luka ostatnio się pogłębiła – znalazły się wśród państw osiągających „najlepsze wyniki”. Oprócz różnic między poszczególnymi państwami członkowskimi istnieją znaczne różnice regionalne w luce w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami w niektórych państwach członkowskich, w tym we Francji i Hiszpanii (w tym w ich regionach najbardziej oddalonych), a także w Niemczech, na Węgrzech, w Belgii i Danii (zob. wykres 3 w załączniku 5). Luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami różni się znacząco w zależności od stopnia urbanizacji: waha się ona od 8,3 p.p. w dużych miastach do 10,9 p.p. na obszarach wiejskich i 11,3 p.p. w małych miastach i na przedmieściach. Trwałe środki z zakresu polityki mogą pomóc w usunięciu barier utrudniających kobietom uczestnictwo w rynku pracy, zgodnie z celami określonymi w unijnej strategii na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025¹⁶¹. Takie środki mogą również przyczynić się do osiągnięcia celu, jakim jest zmniejszenie o połowę luki w zatrudnieniu ze względu na płeć do 2030 r., określonego w Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych.

¹⁶⁰ Aby uzyskać informacje na temat perspektywy długoterminowej, zob. Komisja Europejska, [Employment and Social Developments in Europe 2024](#) [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie w 2024 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.

¹⁶¹ Aby uzyskać więcej informacji, zob. Komisja Europejska, [Sprawozdanie na temat równości płci w UE z 2023 r.](#), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023.

Wykres 2.2.12: Luka w zatrudnieniu ze względu na płeć zmniejszyła się w większości krajów, ale nadal jest znacząca i niewiele wskazuje na pozytywną konwergencję między państwami członkowskimi.

Luka w zatrudnieniu ze względu na płeć (grupa wiekowa 20–64 l.), poziomy z 2024 r. i zmiany w stosunku do poprzedniego roku (punkty procentowe, wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)



Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Definicja różni się w przypadku ES i FR. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku BG.

Źródło: Eurostat [tesem060], BAEL.

Kobiety częściej niż mężczyźni pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy, co skutkuje większą luką w zatrudnieniu ze względu na płeć, jeżeli uwzględnimy zatrudnienie w ekwiwalentach pełnego czasu pracy (EPC). W 2024 r. kobiety (w wieku 20–64 l.) w UE prawie czterokrotnie częściej niż mężczyźni pracowali w niepełnym wymiarze czasu pracy (odpowiednio 27,8 % i 7,7 %), co prowadzi do luki w zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy między kobietami a mężczyznami wynoszącej 20,1 p.p., bez zmian w porównaniu z 2023 r. Największe luki w zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy odnotowano w Niderlandach (41,9 p.p.), Austrii (38,9 p.p.) i Niemczech (37,2 p.p.). Natomiast w Bułgarii taka luka nie występuje, a w Rumunii mężczyźni częściej niż kobiety pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy (luka wynosi -0,7 p.p.). Biorąc pod uwagę fakt, że kobiety są częściej zatrudniane w niepełnym wymiarze czasu pracy, przedstawienie zatrudnienia w EPC¹⁶² może dać pełniejszy obraz możliwości zatrudnienia kobiet. Luka

¹⁶² W ramach wskaźnika zatrudnienia w przeliczeniu na EPC porównuje się różnice między grupami w średniej liczbie przepracowanych godzin. Wskaźnik zatrudnienia w przeliczeniu na EPC oblicza się, dzieląc łączną liczbę przepracowanych godzin w gospodarce (pierwsza praca, druga praca itd.) przez średnią liczbę

w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami w przeliczeniu na EPC wyniosła w 2024 r. 15,4 p.p.¹⁶³, czyli o ponad 50 % (tj. 5,4 p.p.) więcej niż luka nieskorygowana. Największe luki przy uwzględnieniu EPC odnotowano we Włoszech (23,7 p.p.) i w Grecji (21,5 p.p.), przy czym w obu tych państwach występują znaczne luki nieskorygowane. Kolejne trzy największe luki odnotowano jednak w Austrii (18,7 p.p.), Niemczech (18,7 p.p.) i Niderlandach (18,4 p.p.), trzech państwach członkowskich, w których występują również największe luki w zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy między kobietami a mężczyznami. We wszystkich tych trzech państwach członkowskich korekta zwiększa lukę o co najmniej 10 p.p., co podkreśla znaczenie uwzględnienia przepracowanych godzin przy ocenie uczestnictwa kobiet w rynku pracy.

Luka w zatrudnieniu ze względu na płeć jest jeszcze większa w przypadku osób mających dzieci, przy czym rodzicielstwo w większym stopniu wpływa na karierę kobiet niż mężczyzn. W 2024 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 25–54 lat posiadających dzieci wyniósł 75,4 % w porównaniu z 91,9 % w przypadku mężczyzn, co skutkowało luką w zatrudnieniu ze względu na płeć wynoszącą wśród rodziców 16,5 p.p.¹⁶⁴ Z kolei wśród osób bezdzietnych luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami wynosi zaledwie 3,7 p.p. Wśród zatrudnionych kobiet posiadających dzieci 31,7 % pracowało w niepełnym wymiarze czasu pracy, w porównaniu z zaledwie 5,1 % mężczyzn¹⁶⁵. W niektórych państwach członkowskich, w tym w Grecji i we Włoszech, wpływ rodzicielstwa jest widoczny zarówno w niższych wskaźnikach zatrudnienia kobiet, jak i w większym udziale zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy wśród kobiet. Dostępność opieki długoterminowej może również zwiększyć równouprawnienie płci w zatrudnieniu poprzez wspieranie aktywności zawodowej opiekunów nieformalnych. W 2019 r. 17,1 % ogółu ludności zapewniało opiekę lub pomoc co najmniej raz w tygodniu, przy czym kobiety częściej niż mężczyźni zapewniały opiekę nieformalną, w szczególności intensywną. Opiekę nieformalną świadczyło 19,1 % kobiet w porównaniu z 14,8 % mężczyzn¹⁶⁶. Kobiety często poświęcają dużo czasu na opiekę nieformalną, rzadziej korzystając z formalnych usług opiekuńczych: 72,5 % mężczyzn będących opiekunami nieformalnymi otrzymuje wsparcie w postaci formalnych usług opieki długoterminowej w porównaniu z 61,4 % kobiet¹⁶⁷. Poprawa dostępu do opieki długoterminowej może zatem zwiększyć udział kobiet w rynku pracy. Różnice między płciami w kontekście opieki długoterminowej znajdują również odzwierciedlenie w formalnej sile roboczej. Kobiety stanowią znaczną większość – ponad 4 na 5 – pracowników opieki długoterminowej. Praca w tym sektorze charakteryzuje się niższymi płacami, wyższymi wskaźnikami zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy i poważnymi wyzwaniami w zakresie zdrowia psychicznego¹⁶⁸. Poprawa tej nierównowagi między płciami jest niezbędna nie tylko dla promowania równości kobiet i mężczyzn, ale także dla rozwiązania problemu niedoboru siły roboczej, co będzie miało pozytywny wpływ na dostęp do usług opieki długoterminowej, a tym samym przyczyni się do zwiększenia udziału nieformalnych opiekunów w rynku pracy.

przepracowanych godzin w pełnym wymiarze czasu pracy (ok. 40) i przez liczbę osób w wieku 20–64 l. Źródło: wspólne ramy oceny, obliczenia na podstawie danych Eurostatu.

¹⁶³ Wskaźnik wspólnych ram oceny PA7.1.C4.; zob. [interaktywny pulpitanawigacyjnywspólnychramoceny](#).

¹⁶⁴ Eurostat [[lfst_hheredty](#)], BAEL.

¹⁶⁵ Eurostat [[lfst_hhptety](#)], BAEL.

¹⁶⁶ Eurostat [[hlth_ehis_ic1u](#)], Europejskie Ankietowe Badanie Zdrowia.

¹⁶⁷ EIGE: 2022 [Survey of gender gaps in unpaid care, individual and social activities \(CARE\)](#) [Badanie różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w nieodpłatnej opiece, działalności indywidualnej i społecznej (CARE)].

¹⁶⁸ Zob. Eurofound, [Long-term care workforce: Employment and working conditions](#) [Pracownicy opieki długoterminowej: zatrudnienie i warunki pracy], 2020. Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

Luka płacowa między kobietami a mężczyznami nadal się zmniejsza, choć w większości państw członkowskich pozostaje znaczna i prowadzi do większych luk emerytalnych między kobietami a mężczyznami. W 2023 r. luka płacowa między kobietami a mężczyznami w UE wyniosła 12,0 %, przekraczając 15 % na Łotwie, w Austrii, Czechach, na Węgrzech, w Niemczech, Estonii, Finlandii i na Słowacji¹⁶⁹. Te luki płacowe ze względu na płeć wynikają między innymi z różnic pod względem prowadzenia działalności gospodarczej i wykonywanych zawodów, niedostatecznej reprezentacji kobiet na wyższych stanowiskach, nadmiernej reprezentacji kobiet w formach zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy i na czas określony, trudności w godzeniu pracy z obowiązkami opiekuńczymi, a także dyskryminacji i nieprzejrzystych struktur płac¹⁷⁰. Luki płacowe ze względu na płeć w znacznym stopniu wpływają na podejmowanie decyzji rodzinnych, szczególnie dotycząc matki, które doświadczają skumulowanych niedogodności dodatkowo ograniczających ich możliwości zatrudnienia. Z czasem ta luka płacowa narasta i zostaje spotęgowana przerwami w karierze zawodowej na opiekę nad dziećmi, co prowadzi do powstania znacznych luk emerytalnych między kobietami a mężczyznami. Choć różnica ta nieznacznie się zmniejszyła, w 2024 r. kobiety w wieku 65–79 l. otrzymywały emerytury brutto, które były średnio o 24,8 % niższe niż emerytury mężczyzn w tej samej grupie wiekowej¹⁷¹. Luka emerytalna między kobietami a mężczyznami różni się znacznie w poszczególnych państwach, wahając się od ponad 35 % na Malcie, w Niderlandach i Austrii do poniżej 6 % w Słowenii i Estonii. W porównaniu z mężczyznami większa liczba kobiet w ogóle nie otrzymuje emerytury (w 2024 r. luka w zakresie objęcia świadczeniami emerytalnymi wyniosła w UE 4,8 %)¹⁷². Ponieważ emerytury stanowią średnio cztery piąte całkowitego dochodu osób starszych, pomimo niedawnej poprawy sytuacji starsze kobiety we wszystkich państwach członkowskich są również nadal bardziej narażone na ryzyko ubóstwa niż mężczyźni (zob. sekcja 2.4.1).

¹⁶⁹ Eurostat [[sdg_05_20](#)]. Jest to nieskorygowana luka płacowa ze względu na płeć, która mierzy różnicę między średnimi zarobkami na godzinę brutto mężczyzn i kobiet wyrażoną jako odsetek średnich zarobków na godzinę brutto mężczyzn.

¹⁷⁰ Zob. Komisja Europejska, [2023 report on gender equality in the EU](#) [Sprawozdanie na temat równości płci w UE z 2023 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023 i Eurostat, [Gender pay gaps in the European Union](#) [Luka płacowa między kobietami a mężczyznami w Unii Europejskiej], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

¹⁷¹ Eurostat [[ilc_pnp13](#)], EU-SILC.

¹⁷² Eurostat [[ilc_pnp14](#)], EU-SILC.

Wykres 2.2.13: Uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem pozostaje na niskim poziomie w większości państw członkowskich

Dzieci w wieku poniżej 3 lat objęte formalną opieką, poziomy z 2024 r. i zmiany w stosunku do poprzedniego roku (% , wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)



Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Wstępne dane w przypadku LT.

Źródło: Eurostat [[tepsr_sp210](#)], EU-SILC.

Lepszy dostęp do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem może przyczynić się do równouprawnienia płci i rozwoju dzieci, jednak w większości państw członkowskich poziom uczestnictwa pozostaje niski. W 2024 r. odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką wyniósł w UE 39,2 %, co w porównaniu z 2023 r. stanowi wzrost o 1,9 p.p. pozwalający UE zbliżyć się do zmienionego celu barcelońskiego wynoszącego 45 %¹⁷³. Jedynie 9 państw członkowskich przekroczyło 50 %, a między państwami członkowskimi utrzymują się znaczne różnice – zob. wykres 2.2.13. Pomimo wzrostu o 4,1

¹⁷³ Zob. [zalecenie Rady z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem: cele barcelońskie na 2030 r. \(2022/C 484/01\)](#). W zaleceniu określono nowe cele w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, które odzwierciedlają cele określone w inicjatywie dotyczącej europejskiego obszaru edukacji. Do 2030 r. co najmniej 45 % dzieci w wieku poniżej trzeciego roku życia i 96 % dzieci w wieku od 3 lat do chwili rozpoczęcia obowiązkowej edukacji na poziomie podstawowym powinno uczestniczyć we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem. Te państwa członkowskie, w których średni poziom uczestnictwa w latach 2017–2021 był niższy niż 20 %, będą musiały zwiększyć go o 90 %, natomiast państwa członkowskie, w których średni poziom uczestnictwa wynosił 20–33 %, będą musiały zwiększyć go o 45 %, przy maksymalnym poziomie wynoszącym 45 %.

p.p. w 2024 r. Słowacja nadal odnotowuje najniższy wskaźnik uczestnictwa w UE. Poziomy są nadal niskie (poniżej 17 %) lub spadły jeszcze bardziej na Węgrzech, w Polsce, Rumunii i Czechach. Wszystkie te pięć państw członkowskich znajduje się w „sytuacji krytycznej”. Choć w Bułgarii, Irlandii, na Łotwie i w Niemczech odnotowano nieco wyższy poziom uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, był on nadal niski (20–26 %). Wszystkie te państwa „wymagają obserwacji”, podobnie jak Malta, gdzie w 2024 r. odnotowano spadek uczestnictwa o 6,9 p.p. Z kolei Szwecja, Słowenia, Francja, Portugalia, Dania i Niderlandy mają najwyższe wskaźniki uczestnictwa (powyżej 57 %) i osiągają „najlepsze wyniki”. Na uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem – nawet w państwach osiągających najlepsze wyniki – mogą negatywnie wpływać takie kwestie jak bariery finansowe, kulturowe i językowe, status społeczno-ekonomiczny, a także różnice w polityce regionalnej i krajowej w odniesieniu do urlopu rodzicielskiego i zasiłków rodzicielskich lub praw do opieki nad dziećmi. W 2024 r. uczestnictwo dzieci w wieku poniżej 3 lat zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym utrzymywało się na poziomie o ponad 15 p.p. niższym niż uczestnictwo dzieci niezagrożonych. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) finansuje ukierunkowane reformy i inwestycje wspierające rozwój usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, rozwój infrastruktury i szkolenia pracowników. Wolne tempo zmian wymaga podjęcia wzmoczonych wysiłków zgodnie z europejską gwarancją dla dzieci, europejską strategią w dziedzinie opieki oraz zaleceniem Rady w sprawie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.

Niektóre cechy systemów podatku dochodowego od osób fizycznych zniechęcają drugich żywicieli rodziny, zwłaszcza kobiety, do pełnego uczestnictwa w rynku pracy i przyczyniają się do nierówności płci w zatrudnieniu. Systemy wspólnego opodatkowania, które umożliwiają rodzinom zgłaszanie łącznych dochodów w celu potencjalnego obniżenia wysokości podatków, podnoszą krańcową stawkę podatkową dla drugich żywicieli rodziny, zazwyczaj kobiet (w 2022 r. 78 % drugich żywicieli rodziny stanowiły kobiety¹⁷⁴). Zniechęca to kobiety do podejmowania pracy lub wydłużania czasu pracy¹⁷⁵, a badania naukowe wykazały, że obniżenie efektywnych stawek podatkowych dla drugich żywicieli rodziny w związku małżeńskim może przyczynić się do zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy¹⁷⁶. W 2024 r. na Litwie, w Słowenii, na Łotwie, w Luksemburgu, w Danii, Belgii, Niemczech i Rumunii odnotowano najwyższe „pułapki socjalne” (gdzie opodatkowanie i zaprzestanie wypłacania świadczeń znacznie zniechęca drugich żywicieli rodziny do wchodzenia na rynek pracy) – zob. wykres 2.2.14. W tych krajach drudzy żywiele rodziny wchodzący na rynek pracy mogą stracić co najmniej 40 % zarobków z powodu podatków i utraconych świadczeń. Natomiast do państw, w których występują najniższe pułapki socjalne, a straty mogą być mniejsze niż 20 %, należą Austria, Włochy, Cypr i Estonia. Wyeliminowanie tych strukturalnych czynników zniechęcających mogłoby zmniejszyć lukę w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami i lukę w zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz zapewnić silny wzrost gospodarczy. Z niedawnego sprawozdania OECD wynika, że zniwelowanie luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami do 2060 r. mogłoby zwiększyć PKB na mieszkańca w państwach

¹⁷⁴ Zob. Komisja Europejska, [Sprawozdanie na temat równości płci w UE z 2023 r.](#), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023.

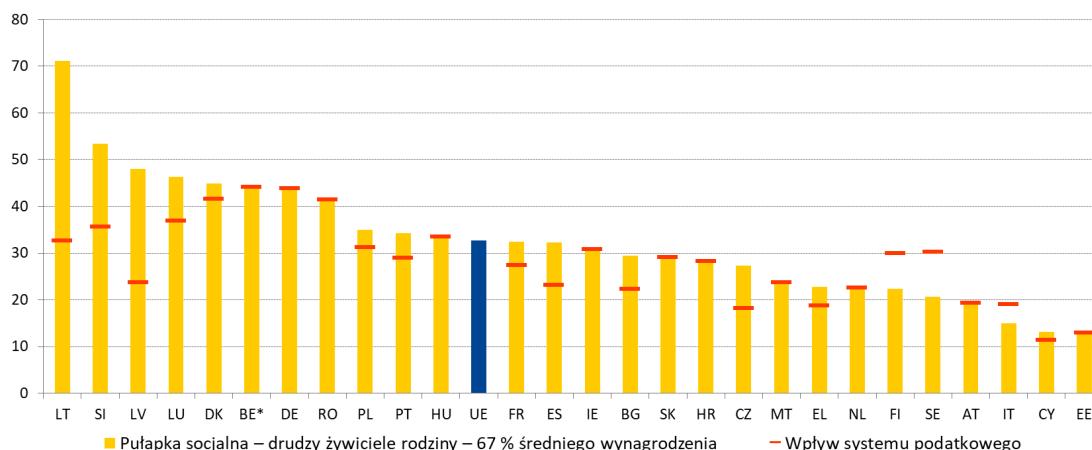
¹⁷⁵ Zob. Coelho, M. i in., [Gendered Taxes: The Interaction of Tax Policy with Gender Equality](#) [Zróżnicowanie podatków ze względu na płeć: interakcja między polityką podatkową a równością płci]. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, 2022.

¹⁷⁶ Aby zapoznać się z dyskusją na temat wpływu podatku dochodowego od osób fizycznych na drugich żywicieli rodziny, zob. sekcja 2.3.2 [rocznego sprawozdania Komisji Europejskiej w sprawie opodatkowania za 2025 r.](#), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

OECD o 3,9 %, natomiast zniwelowanie luki w liczbie przepracowanych godzin między mężczyznami a kobietami mogłoby zwiększyć ten wskaźnik o 4,3 %¹⁷⁷.

Wykres 2.2.14: Opodatkowanie w znacznym stopniu przyczynia się do powstawania pułapki socjalnej dotyczącej drugich żywicieli rodziny

Pułapka socjalna dotycząca drugich żywicieli rodziny (% , 2024 r.)



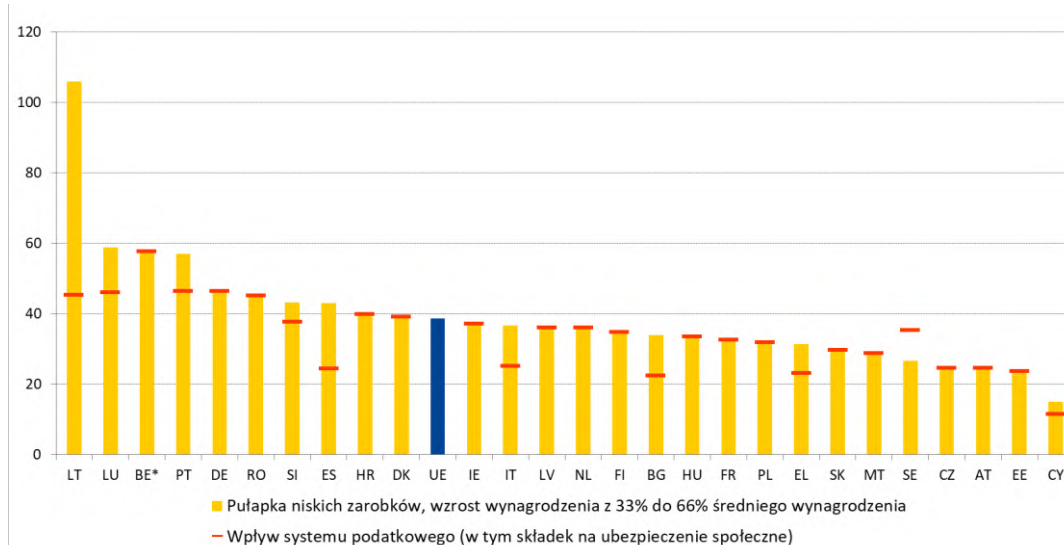
Uwaga: Dane przedstawiają sytuację drugich żywicieli rodziny zarabiających 67 % średniego wynagrodzenia w rodzinie z dwoma żywicielami i dwójką dzieci; główny żywiciel uzyskuje średnie wynagrodzenie. „Wpływ systemu podatkowego” odnosi się do odsetka dodatkowego dochodu brutto, który jest potrącany w ramach opodatkowania i składek na ubezpieczenie społeczne (inne elementy, które mają wpływ na pułapkę niskich zarobków, to utracone świadczenia dla bezrobotnych, pomoc społeczna i dodatki mieszkaniowe).

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych, [baza danych dotycząca podatków i świadczeń na podstawie modelu podatkowo-swiadczeniowego OECD](#) (aktualizacja z maja 2025 r.); obliczenia DG TAXUD.

¹⁷⁷ Fluchtmann, J., W. Adema i M. Keese (red.) (2024), „[Gender equality and economic growth: Past progress and future potential](#)” [Równouprawnienie płci a wzrost gospodarczy: dotychczasowe postępy i przyszły potencjał], *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nr 304, OECD Publishing, Paryż.

Wykres 2.2.15: W wielu państwach członkowskich opodatkowanie stanowi źródło czynników zniechęcających pracowników nisko opłacanych do pracy w wyższym wymiarze czasu pracy

Pułapka niskich zarobków dotycząca drugich żywicieli rodziny (% , 2024 r.)



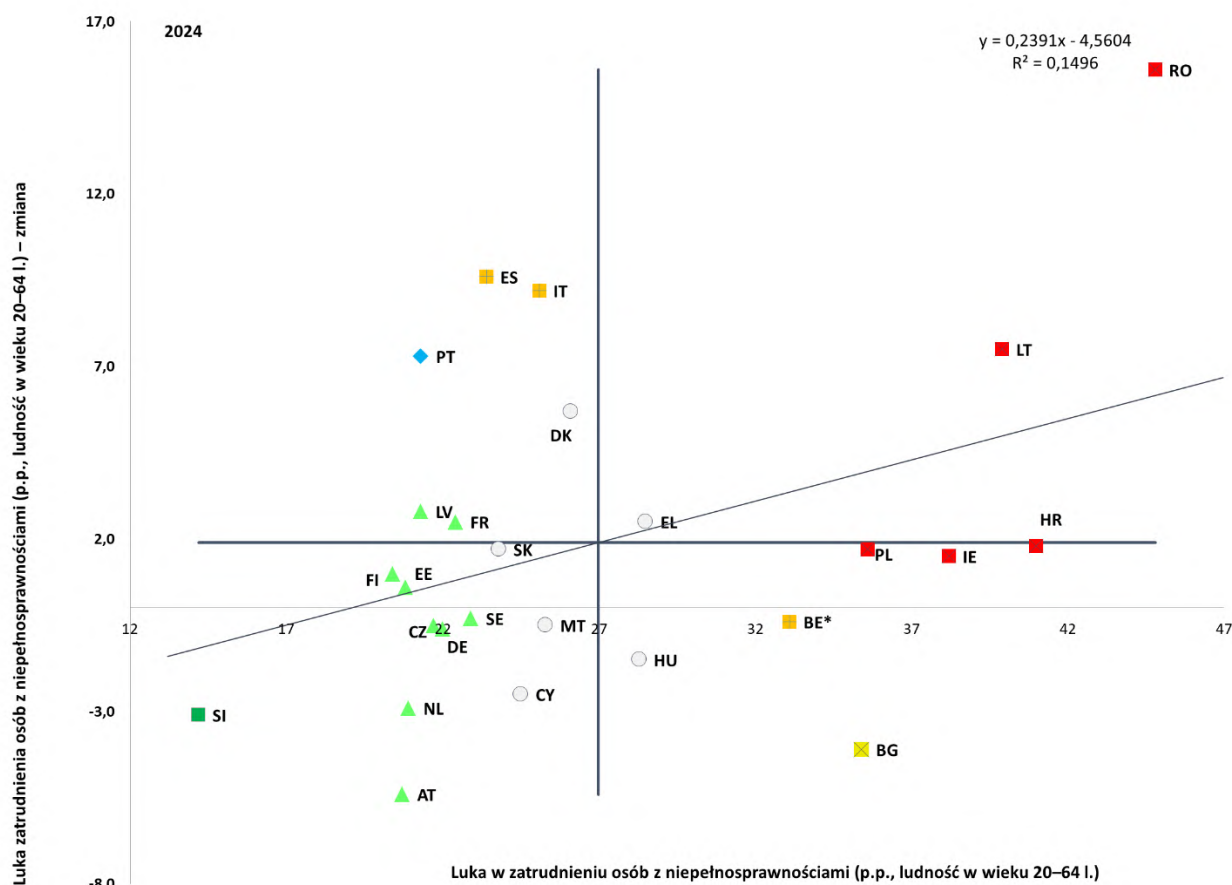
Uwaga: pułapka niskich zarobków, gdy pensja drugiego żywiciela rodziny wzrasta z 33 % do 66 %, a główny żywiciel zarabia 100 % średniego wynagrodzenia w rodzinie z dwójką dzieci.

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych, [baza danych dotycząca podatków i świadczeń na podstawie modelu podatkowo-swiadczeniowego OECD](#) (aktualizacja z maja 2025 r.); obliczenia DG TAXUD.

Kobiety są w nieproporcjonalnie dużym stopniu dotknięte „pułapką niskich zarobków”, w przypadku której podwyżki podatków i obniżki świadczeń zmniejszają ich dodatkowe dochody w miarę wzrostu zarobków. W większości państw członkowskich struktura opodatkowania odgrywa kluczową rolę w określaniu poziomu pułapki niskich zarobków w przypadku drugich żywicieli rodziny, a tym samym liczby godzin ich pracy. Na wykresie 2.2.15 przedstawiono odsetek dodatkowego dochodu, który jest potrącany w ramach opodatkowania, gdy drugi żywiciel rodziny zwiększa zarobki z jednej trzeciej do dwóch trzecich średniego wynagrodzenia poprzez zwiększenie liczby godzin pracy. Straty zarobków spowodowane opodatkowaniem mogą być znaczne: w UE w ramach opodatkowania potrącana jest około jedna trzecia (36,6 %) dodatkowych zarobków, a na Litwie strata ta przekracza 105 % z powodu wycofania dodatku mieszkaniowego. Wpływ ten może być również znaczący i przekraczać 50 % w Luksemburgu, Belgii i Portugalii, natomiast najniższy wydaje się być na Cyprze (14,9 %). Oprócz struktury systemu podatkowego dostępność przystępnych cenowo usług opieki wysokiej jakości, a także dobrze opracowana polityka w zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym mają zasadnicze znaczenie dla zachęcania drugich żywicieli rodziny do pracy w wyższym wymiarze czasu pracy.

Wykres 2.2.16: Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami jest wciąż duża, a między poszczególnymi państwami członkowskimi występują znaczne różnice

Luka w zatrudnieniu między osobami z niepełnosprawnościami a osobami bez niepełnosprawności (w wieku 20–64 lat), poziomy z 2024 r. i zmiany w stosunku do poprzedniego roku (%), wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)



Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku DK, IT i PT. Wstępne dane w przypadku LT. Brak dostępnych danych dla LU.

Źródło: Eurostat [[tepsr_sp200](#)], EU-SILC.

Integracja osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy uległa pogorszeniu, przy czym widoczne są oznaki pogłębiania się różnic między państwami członkowskimi. Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami¹⁷⁸ (tj. różnica we wskaźnikach zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami i osób bez niepełnosprawności) wzrosła w 2024 r. o 2,6 p.p. do 24,0 p.p.¹⁷⁹ (z 21,4 p.p. w 2023 r.), co stanowi zniweczenie postępów osiągniętych od 2020 r. W 2024 r. luka ta wynosiła ponad 20 p.p. we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem jednego (Słowenia). Na Litwie, w Irlandii, Polsce, Bułgarii i Belgii luka ta przekroczyła 30 p.p., a w Rumunii i Chorwacji wynosiła ponad 40 p.p. Luka ta zmniejszyła się w 11 państwach członkowskich, w tym w osiągnęcej „najlepsze wyniki”

¹⁷⁸ Wskaźnik „Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami” oblicza się obecnie na podstawie danych EU-SILC i opiera się go na statusie niepełnosprawności podanym według wskaźnika ograniczeń w codziennej aktywności (GALI). Zob. załącznik 2 co do dalszych szczegółów.

¹⁷⁹ Włochy zgłosiły przerwę w szeregu czasowym i zmianę z 15,9 p.p. na 25,1 p.p. w 2024 r. Odpowiada ona za około połowę zmiany na poziomie UE.

Słowenii, gdzie spadła o 3,1 p.p. do 14,2 %. Austria i Niderlandy również poczyniły pewne postępy i należą do państw osiągających „wyniki lepsze od średniej”, podobnie jak Czechy, Estonia, Niemcy, Finlandia, Francja i Łotwa, gdzie poziomy utrzymują się poniżej średniej. Z drugiej strony znaczny wzrost zaobserwowano w Rumunii (o 15,6 p.p.) i na Litwie (o 7,5 p.p.), co sprawia, że znajdują się one w „sytuacji krytycznej”, podobnie jak Chorwacja, Irlandia i Polska, w których to państwach odnotowano luki przekraczające 35 p.p. W Hiszpanii i we Włoszech luka wzrosła o ponad 9 p.p. Państwa te „wymagają obserwacji” podobnie jak Belgia, która odnotowała dużą lukę wynoszącą 33,1 p.p. Najnowsze dane EU-SILC wskazują na niski współczynnik aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami w całej UE – 64 % w porównaniu z 83 % w przypadku osób bez niepełnosprawności. W sześciu państwach członkowskich współczynnik aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami wynosił jedynie około 50 % (Bułgaria, Chorwacja, Rumunia, Belgia, Grecja i Luksemburg). Ogólnie rzecz biorąc, nadal istnieje duża potrzeba poprawy systemu wsparcia na rzecz aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami w całej UE. W rezultacie osoby z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym są również w wysokim stopniu zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym (33,6 % w porównaniu z 18,4 % osób bez niepełnosprawności).

Ramka nr 5 dotycząca filaru: Integracja migrantów na unijnym rynku pracy

Wzmocnienie integracji migrantów na rynku pracy przyczynia się do rozwiązania problemu niedoboru siły roboczej i kwalifikacji, a także szerszych wyzwań związanych ze zmianami demograficznymi oraz sprzyja spójności społecznej. Chociaż migranci¹⁸⁰ stanowią 11,2 % siły roboczej w UE, w latach 2023–2024 odpowiadali oni za 76 % wzrostu zatrudnienia w Unii. W szczególności w latach 2019–2024 względny wzrost zatrudnienia pracowników urodzonych poza UE był największy w sektorach, które borykały się ze znacznymi niedoborami siły roboczej. Obejmowało to sektory, w których wysokie kwalifikacje zazwyczaj nie są wymagane, takie jak budownictwo, usługi związane z zakwaterowaniem i usługi gastronomiczne¹⁸¹. Jednocześnie – pomimo niedoborów, z jakimi boryka się Unia – współczynnik aktywności zawodowej i wskaźniki zatrudnienia migrantów pozostają niższe niż w przypadku osób urodzonych w danym kraju, co skutkuje tym, że około 7,4 mln migrantów pozostaje poza unijnym rynkiem pracy¹⁸². Wynika to z szeregu przeszkód związanych z rynkiem pracy i integracją społeczną migrantów, które często wzajemnie się wzmacniają. Obejmują one niski poziom wykształcenia i znajomości języka przez migrantów, dyskryminację, a także zły stan zdrowia i niewielkie perspektywy w zakresie jakości zatrudnienia¹⁸³. Główną przeszkodą w integracji migrantów pozostają trudności związane z uznawaniem kwalifikacji. Zwiększenie integracji migrantów na rynku pracy może dodatkowo przyczynić się do zmniejszenia luki w zatrudnieniu między kobietami

¹⁸⁰ Zgodnie z ogólną polityką i praktyką statystyczną za migrantów w danym państwie uznaje się albo 1) osoby urodzone poza tym państwem („osoby urodzone za granicą”), albo 2) osoby posiadające obywatelstwo innego państwa (obcokrajowcy/obywatele innych państw lub obywatele państw trzecich). Ocena integracji migrantów na rynku pracy za pomocą koncepcji kraju urodzenia pozwala uchwycić przeszkody i niedogodności, które zależą od miejsca urodzenia, takie jak umiejętności językowe. W dalszej części tego dokumentu termin „migranci” jest używany jako odpowiednik terminu „osoby urodzone poza UE”.

¹⁸¹ Zob.: [European economic forecast – Autumn 2025](#) [Europejska prognoza gospodarcza – jesień 2025 r.], [Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025](#).

¹⁸² Źródło: Eurostat, specjalne wyodrębnienie danych.

¹⁸³ Komisja Europejska, [Employment and Social Developments in Europe 2025](#) [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie w 2025 r.], [Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025](#).

a mężczyznami poprzez uzupełnienie niedoborów w sektorze opieki. Plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027¹⁸⁴ zapewnia wspólne ramy polityki wspierające państwa członkowskie w opracowywaniu krajowych polityk integracji migrantów.

Ogólne wyniki migrantów na rynku pracy są gorsze niż w przypadku rodowitych mieszkańców, a nawet osoby o wysokich kwalifikacjach borykają się z wyzwaniami wynikającymi z jedynie częściowego uznawania lub nieuznawania ich kwalifikacji zdobytych poza UE. W 2024 r. wskaźnik aktywności zawodowej (w grupie wiekowej 15–64 l.) był niższy w przypadku migrantów niż osób urodzonych w UE i wynosił 73,4 % w porównaniu z 75,4 %, przy czym wśród migrantek wskaźnik ten wynosił 64,8 %, a wśród migrantów płci męskiej – 82,4 %. Również wskaźnik zatrudnienia migrantów (w grupie wiekowej 20–64 l.) był niższy (o 8,9 p.p.) niż wskaźnik zatrudnienia osób urodzonych w UE (odpowiednio 68,0 % w porównaniu z 76,9 %; 58,9 % w przypadku migrantek i 77,5 % w przypadku migrantów płci męskiej). Chociaż w 12 państwach członkowskich wskaźnik aktywności zawodowej migrantów był wyższy niż osób urodzonych w danym państwie, tylko w czterech (Malta, Polska, Rumunia i Czechy) ich wskaźniki zatrudnienia przewyższały wskaźniki zatrudnienia osób urodzonych w danym państwie (zob. wykres). Częściej zatrudnienie znajdują migranci z wykształceniem wyższym (dotyczy to około 30 % z nich). Jednak w porównaniu z migrantami posiadającymi wykształcenie niższe niż podstawowe ponad sześciokrotnie więcej wysoko wykwalifikowanych migrantów (w wieku 20–64 l.) wskazało uznawanie kwalifikacji jako konkretną przeszkodę w znalezieniu pracy w 2021 r. Zaniżanie wartości kwalifikacji często zmusza wysoko wykwalifikowanych migrantów do pracy na stanowiskach wymagających niższych kwalifikacji¹⁸⁵. We wszystkich państwach członkowskich wskaźniki nadmiernych kwalifikacji były wyższe wśród migrantów niż wśród pracowników urodzonych w danym państwie. Na poziomie UE luka ta zmniejszyła się z czasem jedynie nieznacznie¹⁸⁶ i pozostaje istotna. Wskaźniki nadmiernych kwalifikacji migrantów wahały się od około połowy wszystkich pracowników migrujących we Włoszech (51,5 %), Hiszpanii (51,7 %), Grecji (54,2 %), Czechach (46,9 %) i na Malcie (44,8 %) do 18,4 % na Węgrzech¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Zob. [komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027”](#).

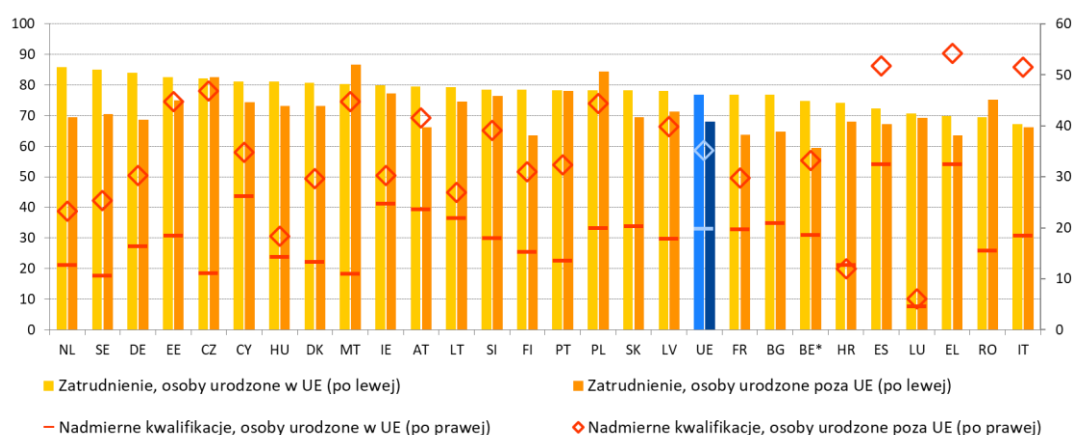
¹⁸⁵ Komisja Europejska, *Employment and Social Developments in Europe 2023* [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie w 2023 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023.

¹⁸⁶ Odsetek migrantów z wykształceniem wyższym zatrudnionych na stanowiskach wymagających niższego poziomu wykształcenia spadł z 38,7 % w 2014 r. do 34,9 % w 2023 r.

¹⁸⁷ Zob. Komisja Europejska, *Employment and social developments in Europe – Quarterly review. January 2025* [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie – przegląd kwartalny – styczeń 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025. Najniższe wskaźniki nadmiernych kwalifikacji odnotowano w HR (12 %) i LU (6,1 %), chociaż dane te oznaczono jako niewiarygodne.

W prawie wszystkich państwach członkowskich odnotowuje się niższe wskaźniki zatrudnienia i wyższe wskaźniki nadmiernych kwalifikacji wśród migrantów niż wśród osób urodzonych w danym państwie

Wskaźniki zatrudnienia i nadmiernych kwalifikacji (grupa wiekowa 20–64 l.), poziomy z 2024 r. (%)



Uwaga: Przerwa w szeregu czasowym w przypadku BG, a definicja wskaźnika zatrudnienia różni się w przypadku w ES i FR. Brak danych dotyczących wskaźnika nadmiernych kwalifikacji w przypadku BG, RO i SK.

Źródło: Eurostat [[lfsa_ergacob](#)] i [[lfsa_eoqgac](#)], BAEL.

W ostatnich latach szereg państw członkowskich wspiera integrację migrantów na rynku pracy poprzez holistyczne podejście polityczne. W Niemczech inicjatywa „My turn”, realizowana w latach 2022–2029, łączy szkolenia z zakresu umiejętności cyfrowych, praktykę językową, doradztwo w zakresie godzenia życia zawodowego z rodzinnym, nawiązywanie kontaktów z pracodawcami oraz opcjonalną pomoc w dostępie do opieki nad dziećmi. W Szwecji system ubiegania się o pozwolenie na pracę oparty na czterech kategoriach przyspieszył od 2024 r. proces wydawania pozwoleń na pracę dla wysoko wykwalifikowanych pracowników spoza UE poprzez klasyfikację wniosków na podstawie zawodu, wykształcenia i branży. Od 2018 r. program „Dispositivo Ampara” w Hiszpanii wspiera osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową m.in. poprzez wstępną ocenę umiejętności, szkolenia wstępne łączące integrację obywatelską z rozwojem umiejętności oraz wsparcie finansowe na zaspokojenie podstawowych potrzeb, opiekę nad dziećmi, transport, uznawanie kwalifikacji i kursy szkoleniowe. W maju 2025 r. Słowenia przyjęła ustawę o uznawaniu kwalifikacji zawodowych w opiece zdrowotnej, ułatwiającą, przyspieszającą i zapewniającą zatrudnianie zagranicznych pracowników służby zdrowia. Podobnie w 2025 r. Słowacja przyjęła ustawę zmieniającą proces uznawania dokumentów potwierdzających wykształcenie i kwalifikacje zawodowe, upraszczając ten proces poprzez jego cyfryzację, a także eliminując okresy oczekiwania i opłaty.

Obywatele państw trzecich nadal napotykają znaczące przeszkody na rynku pracy. Obywatele państw trzecich (w wieku 20–64 l.), będący grupą odrębną od migrantów jako osób urodzonych poza UE, stanowili w 2024 r. 6 % siły roboczej w UE, ale w latach 2023–2024 odpowiadali za 52,3 % wzrostu współczynnika aktywności zawodowej. Wskaźnik zatrudnienia tych osób, wynoszący w 2024 r. 64,3 %, był niższy niż w przypadku osób urodzonych poza UE i obywateli UE (76,7 %) ¹⁸⁸. Stopa bezrobocia obywateli państw trzecich (w wieku 15–74 l.) utrzymała się w 2024 r. na poziomie 12,5 % ¹⁸⁹. Chociaż spadła ona

¹⁸⁸ Eurostat [[lfsa_ergan](#)], BAEL.

¹⁸⁹ Eurostat [[lfsa_urgan](#)], BAEL.

z 21,7 % w 2014 r., pozostaje prawie dwa i pół raza wyższa niż w przypadku obywateli UE (5,4 %), przy czym między państwami członkowskimi występują znaczne różnice. Obywatele państw trzecich często wykonują zawody, w których występuje nadwyżka lub niedobór pracowników, zwłaszcza zawody wymagające niższych kwalifikacji. Może to wynikać z niższych barier wejścia w tych sektorach i ich zależności od pracy migrantów¹⁹⁰. Sugeruje to również, że obywatele państw trzecich są bardziej zagrożeni niższą jakością zatrudnienia i gorszymi warunkami pracy. Odsetek obywateli państw trzecich (w wieku 20–64 l.) z wykształceniem wyższym zatrudnionych na stanowiskach wymagających niższego poziomu wykształcenia spadł w 2024 r. do 39,6 %, ale nadal występują duże i utrzymujące się różnice we wskaźnikach nadmiernych kwalifikacji¹⁹¹. Tendencja ta jest również widoczna wśród osób przesiedlonych z Ukrainy, które generalnie osiągają wyższe wskaźniki zatrudnienia¹⁹². Niektóre grupy, takie jak migrantki, osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową i migranci przybywający w ramach łączenia rodzin, mają zazwyczaj gorsze wyniki na rynku pracy. Podkreśla to potrzebę ukierunkowanego wsparcia w celu pokonania indywidualnych barier, które napotykają¹⁹³.

2.2.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie

Państwa członkowskie dążą do dalszego zwiększania uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem, w szczególności poprzez poprawę dostępności i rozwiązanie problemu niedoboru wykwalifikowanego personelu. Przykładowo **Irlandia** uruchomiła nowy program wsparcia „Equal Start” [Równy start], zapewniający ogólne i ukierunkowane środki mające na celu pomoc rodzinom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji w pełnym uczestnictwie we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem oraz w opiece nad dziećmi w wieku szkolnym (np. dodatkowe finansowanie usług opieki nad dziećmi w celu nawiązania współpracy między rodzicami i służbami socjalnymi, program bezpłatnych obiadów). Aby wspierać równe szanse, **Cypr** przyznaje małym i oddalonym przedszkolom publicznym dotacje finansowane z EFS+ na czesne i koszty transportu związane z wycieczkami edukacyjnymi i zajęciami pozalekcyjnymi dla dzieci pochodzących ze środowisk o niższym statusie społeczno-ekonomicznym. **Grecja** wprowadziła środki z zakresu polityki mające na celu wspieranie dzieci ze słabszych grup społecznych w dostępie do całodiennej wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, a uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi otrzymują ukierunkowane równoległe wsparcie w klasie dzięki środkom z EFS+. **Słowacja** współfinansuje rozwój żłobków, a także wzmacnia zdolności kadrowe i umiejętności wychowawcze rodziców, zwłaszcza tych pochodzących ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej. W ujęciu bardziej ogólnym różne państwa członkowskie ogłosiły plany zwiększenia liczby miejsc w placówkach wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, w tym **Austria** (50 000 dodatkowych miejsc do 2030 r.), **Belgia** (zapowiedziana w 2025 r. inwestycja w 10 000 dodatkowych miejsc we Flandrii oraz, przy wsparciu z RRP, 5 200 dodatkowych miejsc w Walonii-Brukseli do 2026 r.), **Polska**

¹⁹⁰ Europejski Urząd ds. Pracy (2025), *EURES Report on labour shortages and surpluses 2024* [Sprawozdanie EURES w sprawie niedoborów i nadwyżek siły roboczej w 2024 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

¹⁹¹ Komisja Europejska, *Employment and social developments in Europe – Quarterly review. January 2025* [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie – przegląd kwartalny – styczeń 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

¹⁹² Eurofound, *Social Impact of Migration: Addressing the challenges of receiving and integrating Ukrainian refugees* [Społeczne skutki migracji: wyzwania związane z przyjmowaniem i integracją uchodźców z Ukrainy], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.

¹⁹³ SWD(2025) 162 final.

(102 000 miejsc do 2029 r. przy wsparciu z EFS+ i RRF) oraz **Portugalia** (5 000 nowych miejsc do 2027 r.). Ponadto kilka państw wprowadziło środki mające na celu poprawę jakości usług, w szczególności poprzez rozwiązanie problemu niedoborów nauczycieli, poprawę szkolenia nauczycieli i opracowanie wytycznych pedagogicznych. **Belgia** (Flandria) będzie promować zmiany kariery zawodowej w kierunku zawodów związanych z wczesną edukacją i opieką nad dzieckiem poprzez płatne szkolenia oraz ocenę i reformę obecnej sieci wsparcia opieki nad dziećmi. **Niemcy** zainwestują w 2025 i 2026 r. 4 mld EUR w poprawę jakości i rozbudowę miejsc, zwiększenie liczby w pełni wykwalifikowanych pracowników, poprawę stosunku liczby dzieci do liczby pracowników oraz promowanie wczesnej nauki języków. Wprowadzenie nowych wymagań dotyczących personelu wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem planowane jest również w **Finlandii** i **Niderlandach**, natomiast w **Belgii** (Flandria), **Danii**, **Luksemburgu** i **Polsce** dostosowywane są wymogi dotyczące stosunku liczby dzieci do liczby pracowników. **Polska** wdraża również krajowy program szkoleń („Akademia Wsparcia”) dla placówek opieki nad dziećmi oraz władz regionalnych i lokalnych w celu wsparcia wprowadzenia od stycznia 2026 r. nowych wysokiej jakości standardów pedagogicznych we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem dla dzieci w wieku poniżej trzech lat.

Kilka państw UE wprowadziło reformy wspierające umiejętności podstawowe w zakresie matematyki, czytania i nauk przyrodniczych, a także umiejętności cyfrowe i obywatelskie. Dzięki wsparciu z EFS+ **Rumunia** rozpoczęła niedawno wdrażanie krajowego programu na rzecz zmniejszenia analfabetyzmu funkcjonalnego i poprawy umiejętności podstawowych, który to program obejmuje analizę czynników powodujących słabe wyniki w nauce, opracowanie standardów uczenia się i oceny umiejętności czytania i pisania, szkolenia i wsparcie dla nauczycieli, a także działania pilotażowe w szkołach z zamiarem ich rozszerzenia na cały kraj. We **Włoszech** Agenda Sud koncentruje się na umiejętnościach czytania i pisania (rozdzielając język włoski dla rodzimych i nierodzimych użytkowników języka), rozumowania matematycznego i znajomości języka angielskiego. **Polska** przygotowuje reformę podstawy programowej koncentrującą się na podnoszeniu kompetencji, w tym umiejętności podstawowych i umiejętności w zakresie STEM; nowa podstawa ma zostać wprowadzona we wrześniu 2026 r., najpierw na poziomie przedszkolnym i podstawowym. Wspólnoty w **Belgii** realizują zakrojone na szeroką skalę reformy programów nauczania mające na celu wzmocnienie umiejętności podstawowych; reformom tym towarzyszą środki monitorowania. Podczas gdy większość krajów stosuje kompleksowe strategie, niektóre z nich wprowadzają ukierunkowane działania skupiające się na pojedynczych dyscyplinach. **Litwa** opracowała plan poprawy nauczania i uczenia się matematyki. W planie tym położono nacisk na wspieranie uczniów osiągających słabe wyniki oraz aktualizację kompetencji nauczycieli. W **Czechach** nawet 100 szkół testuje nowe programy nauczania na poziomie podstawowym, które zapewniają większą elastyczność i kładą nacisk na takie elementy, jak rozumowanie matematyczne i nauka oparta na projektach. Aby wspierać umiejętność czytania i rozwój języka, **Austria** wprowadziła nowy znak jakości czytania dla szkół podstawowych. Nowe programy nauczania STEM w **Irlandii** zawierają zaktualizowane specyfikacje dotyczące biologii, fizyki i chemii oraz nowe przedmioty, którymi są edukacja klimatyczna i zrównoważony rozwój. Kilka inicjatyw ma na celu poprawę kompetencji komputerowych i informacyjnych. Począwszy od roku szkolnego 2028/2029 **Słowenia** wprowadzi w siódmej klasie szkoły podstawowej nowy przedmiot dotyczący informatyki i technologii cyfrowych. **Polska** i **Malta**, dzięki wsparciu z RRF i ESF+, zwiększyły dystrybucję tabletów i laptopów, a **Łotwa** wspiera uczniów, zapewniając im urządzenia cyfrowe, dostęp do internetu i dostosowane do ich potrzeb wsparcie pedagogiczne. **Polska** wprowadziła w szkołach średnich II stopnia nowy przedmiot, edukację obywatelską, a na wszystkich poziomach nauczania edukację zdrowotną, oferując

jednocześnie wsparcie dla nauczycieli w postaci finansowania odpowiednich podręczników metodycznych i seminariów szkoleniowych.

Kluczowym priorytetem służącym poprawie umiejętności podstawowych uczniów pozostaje wsparcie zawodu nauczyciela, z naciskiem na jego atrakcyjność i jakość. W **Austrii** usprawniono szkolenie nauczycieli, które będzie teraz bardziej powiązane z wyzwaniami napotykanymi w praktyce. Ponadto planowana jest opcja kształcenia dualnego, w ramach której studenci będą przez jeden semestr studiów prowadzić zajęcia w wybranych szkołach. Kilka krajów, takich jak **Bulgaria**, **Litwa**, **Węgry** i **Słowenia**, podniosło wynagrodzenia nauczycieli. W 2024 r. **Węgry** rozpoczęły wdrażanie szeroko zakrojonej reformy wynagrodzeń, współfinansowanej z EFS+, mającej na celu zwiększenie wynagrodzeń nauczycieli do co najmniej 80 % średniego wynagrodzenia innych absolwentów szkół wyższych do stycznia 2025 r. **Irlandia** i **Polska** oferują nowym nauczycielom umowy na czas nieokreślony po roku nauczania, skracając tym samym wymagany okres praktyki zawodowej. Realizowana obecnie w **Szwecji** reforma zawodu nauczyciela i kariery nauczycielskiej ma na celu poprawę jakości nauczania i atrakcyjności zawodu nauczyciela. Nowy projekt finansowany z Instrumentu Wsparcia Technicznego UE będzie wspierał reformy w **Belgii** (Flandria) i **Niderlandach** mające na celu poprawę adekwatności i skuteczności ustawicznego doskonalenia zawodowego nauczycieli w zakresie edukacji cyfrowej. Aby zapewnić wysoką jakość nauczania przedmiotów STEM, państwa członkowskie koncentrują się również na przygotowaniu nauczycieli. **Niemcy** uruchomiły szereg inicjatyw, takich jak szkolenie nauczycieli QuaMath, natomiast **Estonia** oferuje w ramach programu Akademii Nauczycieli mikropoświadczenia, na przykład w zakresie przedmiotów związanych z naukami przyrodniczymi, technologią, inżynierią i matematyką, aby umożliwić nauczycielom dalsze zdobywanie kwalifikacji w trakcie pracy.

Państwa członkowskie nadal przeciwdziałają wczesnemu kończeniu nauki i nierównościom edukacyjnym, przy znacznym wsparciu finansowym UE. W ramach „Programu rozwoju i wzbogacania edukacji oraz jej ukierunkowania”, realizowanego na podstawie hiszpańskiego planu odbudowy i zwiększania odporności (RRP), co najmniej 2 700 szkół w **Hiszpanii** ma otrzymać wsparcie w celu ograniczenia zjawiska wczesnego przerywania i kończenia nauki przez uczniów osiągających słabe wyniki. Program koncentruje się na szkołach borykających się ze szczególnymi wyzwaniami edukacyjnymi, w których znaczna część uczniów w zwykłych klasach znajduje się w trudnej sytuacji. W **Luksemburgu** od września 2026 r. wiek obowiązku szkolnego zostanie podniesiony z 16 do 18 lat, a Krajowa Służba ds. Młodzieży identyfikuje młodych ludzi zagrożonych wczesnym przerwaniem nauki i kontaktuje się z nimi indywidualnie w celu udzielenia wskazówek. **Słowacja** planuje podwójny system usprawiedliwiania nieobecności w celu zwiększenia rozliczalności szkół.

Stale podejmowane są działania mające na celu reagowanie na pojawienie się i rosnące wykorzystanie AI w kształceniu i szkoleniu. W ramach nowego programu edukacyjnego „Skok z AI” („TI-Hüpe”), uruchomionego we wrześniu 2025 r., **Estonia** planuje systematyczne włączanie do edukacji narzędzi AI i kształcenia w zakresie AI. Program ten ma na celu włączenie narzędzi i umiejętności związanych z AI do systemu edukacji poprzez zapewnienie uczniom i nauczycielom dostępu do czołowych aplikacji AI oraz szkoleń. **Hiszpania** ustanowiła nową ścieżkę kształcenia i szkolenia zawodowego w zakresie sztucznej inteligencji i danych oraz wprowadziła moduły cyfrowe we wszystkich istniejących programach. W **Finlandii** odpowiedzialne i skuteczne włączanie AI do procesów edukacyjnych opiera się na zaleceniach dotyczących AI, które obejmują krajowe obowiązki prawne oraz ogólne wytyczne dla placówek edukacyjnych i ich pracowników. Podobnie **Francja** przyjęła ramy prawne i etyczne dotyczące wykorzystania AI w szkołach i zezwoli

na stosowanie narzędzi AI w celu dostosowania nauczania umiejętności podstawowych w szkołach podstawowych i średnich I stopnia. **Irlandia** zamierza również wspierać nauczycieli i utrzymać rzetelność w ocenie uczniów za pomocą wytycznych dotyczących wykorzystania AI w nauczaniu i uczeniu się. Państwo to opracowuje obecnie strategię i narzędzia służące wdrażaniu AI w edukacji szkolnej. W **Chorwacji** opracowywany jest nowy program nauczania koncentrujący się na AI i powstających technologiach cyfrowych w celu poprawy kompetencji cyfrowych wśród nauczycieli i osób uczących się. Włączenie AI do programów nauczania i ukierunkowane szkolenia nauczycieli są również częścią strategii **Malty**. Strategia ta przewiduje wprowadzanie narzędzi ICT i AI na wszystkich poziomach szkolnictwa i ma na celu poprawę umiejętności cyfrowych i umiejętności korzystania z AI.

Kontynuowano modernizację systemów kształcenia i szkolenia zawodowego, na przykład poprzez reformy strukturalne, modernizację infrastruktury i ścieżki uczenia się przez całe życie. Kilka państw wprowadziło lub zaktualizowało swoje krajowe strategie kształcenia i szkolenia zawodowego. **Cypr** opracowuje obecnie nową strategię kształcenia i szkolenia zawodowego i uruchomił duże projekty infrastrukturalne finansowane z RRP i FST oraz wprowadził w ramach pilotażu techniczne szkoły średnie, aby zapewnić bardziej elastyczną ścieżkę łączącą kształcenie ogólne i zawodowe finansowane z EFS+. Krajowe działania mające na celu poprawę elastyczności kształcenia i szkolenia zawodowego opierają się również na szeregu reform ustawodawczych. W **Hiszpanii** – na podstawie kilku dekretów królewskich regulujących strukturę programów nauczania, elementy systemu i zarządzanie – jeszcze bardziej ujednolicono ramy regulacyjne dotyczące kształcenia i szkolenia zawodowego, kładąc większy nacisk na naukę w miejscu pracy i przygotowanie zawodowe, a jednocześnie wsparto tworzenie centrów doskonałości oraz ekologiczną i cyfrową transformację w dziedzinie szkoleń. Aby lepiej dostosować ofertę szkoleniową do zapotrzebowania na rynku pracy, **Polska** rozpoczęła tworzenie branżowych centrów umiejętności skupiających szkoły kształcenia i szkolenia zawodowego, instytucje szkolnictwa wyższego, pracodawców i inne zainteresowane strony. **Estonia** kontynuowała reformę przepisów dotyczących kształcenia i szkolenia zawodowego oraz kształcenia dorosłych w celu promowania elastycznych ścieżek uczenia się i wspierania rozwoju mikropoświadczeń.

Priorytetem pozostaje rozszerzenie dostępu do wysokiej jakości uczenia się w miejscu pracy. W **Bułgarii** zaktualizowano ramy prawne dualnego kształcenia i szkolenia zawodowego i przeznaczono dodatkowe środki publiczne na pokrycie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne uczniów w systemie dualnym, zapewniając lepszą współpracę z pracodawcami i szersze wykorzystanie szkoleń w miejscu pracy. Inne państwa członkowskie priorytetowo potraktowały osoby dorosłe i możliwości podnoszenia kwalifikacji. W odpowiedzi na niedobór kwalifikacji **Szwecja** przeznaczyła dodatkowe 900 mln SEK (około 80 mln EUR) na rozwój kształcenia zawodowego dorosłych, co umożliwiło zwiększenie liczby miejsc na całorocznych kursach. Aby zachęcić więcej zakładów pracy do przyjmowania praktykantów, podwojono również dotację dla opiekunów praktyk zawodowych do 7 000 SEK (około 624 EUR) rocznie. Jednym z priorytetów jest również promowanie cyfryzacji i zrównoważonego rozwoju w kształceniu i szkoleniu zawodowym. Inwestycje w **Hiszpanii** obejmują przekształcenie ponad 1 200 sal lekcyjnych w przestrzeń technologii stosowanej, ponad 25 000 30-godzinnych szkoleń dla nauczycieli kształcenia i szkolenia zawodowego w zakresie umiejętności ekologicznych i cyfrowych oraz rozwój dwujęzycznych cykli kształcenia i szkolenia zawodowego. Działania te są uwzględnione w RRP i mają zwiększyć zaangażowanie osób uczących się oraz dostosowanie kształcenia do potrzeb rynku pracy.

Państwa członkowskie wspierają wysiłki instytucji szkolnictwa wyższego na rzecz modernizacji systemów, wzmocnienia powiązań z rynkiem pracy i zwiększenia umiędzynarodowienia. Chociaż liczba osób z wykształceniem wyższym stale rośnie, coraz większy nacisk kładzie się na zapewnienie wysokiej jakości kształcenia i zwiększenie jego znaczenia na rynku pracy w celu rozwiązania problemu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej. Dzięki wsparciu z EFS+ **Bulgaria** wspiera uczenie się oparte na kompetencjach i umiędzynarodowienie jej instytucji szkolnictwa wyższego. Na **Cyprze** krajowy plan na rzecz ulepszenia i unowocześnienia szkolnictwa wyższego skupia się na poprawie jakości i doskonałości, powiązaniu edukacji z rynkiem pracy oraz promowaniu umiędzynarodowienia. **Czechy** zamierzają wprowadzić programy oparte na krótkich cyklach kształcenia na poziomie studiów wyższych, które to programy będą realizowane w nowych wyższych szkołach zawodowych, a **Hiszpania** ustanowiła procedury walidacji uczenia się nieformalnego i pozaformalnego. Niektóre kraje ustanowiły niedawno strategie umiędzynarodowienia w celu zwiększenia mobilności i umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego. W **Austrii** krajowa strategia na rzecz mobilności i umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego na lata 2020–2030 wspiera mobilność wszystkich grup w szkolnictwie wyższym, kładąc większy nacisk na promowanie wysokiej jakości mobilności akademickiej. **Niemcy** mają nadzieję zwiększyć swoją atrakcyjność dla studentów zagranicznych za pomocą złagodzenia wymogów prawnych (wizy, warunki dostępu) oraz ułatwienia dostępu do programów poprzez zapewnienie w większym stopniu uznawania umiejętności i dyplomów, kursów językowych, zakwaterowania i doradztwa. Przy wsparciu z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) **Polska** opracowuje swoją pierwszą strategię umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego, która ma zostać sfinalizowana do końca 2025 r.

Państwa członkowskie przyjmują środki mające na celu zwiększenie i poprawę kształcenia dorosłych zgodnie z inicjatywami unii umiejętności. Kilka państw członkowskich prowadzi pilotaż indywidualnych rachunków szkoleniowych, które zapewniają oparte na zapotrzebowaniu podejście do szkoleń. Na **Słowacji** w styczniu 2025 r. weszła w życie nowa ustawa o kształceniu dorosłych mająca na celu wzmocnienie systemu kształcenia dorosłych i zachęcanie do kształcenia pozaformalnego, w szczególności poprzez pilotaż indywidualnych rachunków szkoleniowych. Chociaż celem indywidualnych rachunków szkoleniowych jest zapewnienie powszechnego dostępu do szkoleń, niektóre projekty pilotażowe koncentrują się na konkretnych grupach. Przykładowo na **Cyprze** w ramach programu pilotażowego finansowanego z EFS+ osoby długotrwale bezrobotne i osoby dorosłe o niskich kwalifikacjach otrzymują na trzy lata kwotę 2 400 EUR. Dobrze zaprojektowany system kształcenia dorosłych wymaga zrównoważonego finansowania. W lipcu 2025 r. **Łotwa**, wykorzystując wsparcie z EFS+, przyjęła przepisy w sprawie utworzenia funduszy na rzecz umiejętności, które przyczynią się do stworzenia bardziej zrównoważonego i dobrze finansowanego systemu kształcenia dorosłych z udziałem pracodawców. Projekt pilotażowy ma na celu zapewnienie do 2029 r. szkoleń dla ponad 4 700 osób. Będzie on realizowany do 2029 r. Aby dostosować umiejętności do potrzeb rynku pracy, kilka państw udoskonala strategie w zakresie umiejętności i systemy przewidywania zapotrzebowania na umiejętności. Do końca 2025 r. **Hiszpania**, w ramach RRP, będzie prowadziła za pośrednictwem sondażu realizowanego w kluczowych sektorach badania mające na celu określenie zapotrzebowania na umiejętności, aby móc skutecznie reagować na zapotrzebowania na szkolenia i zmianę kwalifikacji. W czerwcu 2025 r. **Luksemburg** wprowadził proaktywny program zarządzania zatrudnieniem oraz zmianą i podnoszeniem kwalifikacji – „Plan na rzecz umiejętności”. Państwa członkowskie nadal podejmują działania w celu wdrożenia europejskiego podejścia do mikropoświadczeń, wspierając podnoszenie i zmianę kwalifikacji, a jednocześnie sprawiając, by umiejętności

były widoczne i łatwo porównywalne w całej UE. We wrześniu 2025 r. **Węgry** wprowadziły nowe przepisy w sprawie programów szkoleniowych prowadzących do uzyskania mikropoświadczeń w kształceniu dorosłych, umożliwiające krótsze cykle szkoleniowe dla dorosłych na podstawie akredytowanych podręczników kształcenia i szkolenia zawodowego. **Hiszpania** uwzględniła w swoim RRP plan działania na rzecz stworzenia ram rozwoju mikropoświadczeń. Hiszpania pracuje również nad zapewnieniem mikropoświadczeń w celu wspierania konkretnej wiedzy i umiejętności potrzebnych na rynku pracy. Uznawanie kompetencji nabytych dzięki krótkim praktykom zawodowym i uczeniu się pozaformalnemu pozostaje kluczowym priorytetem we wszystkich państwach członkowskich. W czerwcu 2024 r. **Chorwacja** przyjęła nowe przepisy umożliwiające uznawanie dotychczasowych efektów uczenia się i nabytych umiejętności, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób dorosłych o niskich kwalifikacjach i osób poszukujących pracy. Reforma ta w większym stopniu dostosowuje walidację do wymogów rynku pracy i wspiera ścieżki prowadzące do uzyskania certyfikowanych kwalifikacji. Na **Malcie** we wrześniu 2024 r. opublikowano zaktualizowane wytyczne krajowe na potrzeby zmiany ram walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, promujące bardziej spójne i przyjazne dla placówek podejście, któremu ma towarzyszyć lepsze zapewnianie jakości i koordynacja zainteresowanych stron.

Wprowadzono inicjatywy mające na celu wzmocnienie umiejętności cyfrowych w edukacji. Przykładowo w **Belgii** samorządy Federacji Walonii-Brukseli i Regionu Walońskiego zatwierdziły nową umowę o współpracy w zakresie edukacji cyfrowej w szkołach obowiązkowych i edukacji dorosłych, zapewniającą wszystkim uczniom i pracownikom nabycie minimalnego zestawu umiejętności cyfrowych, zgodnie z europejskimi ramami kompetencji cyfrowych. **Malta** uruchomiła strategię edukacji cyfrowej na lata 2025–2030, której celem jest wyposażenie uczniów w umiejętności cyfrowe. **Finlandia** uruchomiła w ramach RRP program cyfryzacji na potrzeby kształcenia ustawicznego, obejmujący usługi wspierające płynne przejścia w edukacji i życiu zawodowym. W ramach Polityki Cyfrowej Transformacji Edukacji (na lata 2025–2035), wspieranej z funduszy ESI i RRF, **Polska** kontynuuje wyposażanie szkół w sprzęt ICT, szkolenie nauczycieli w zakresie umiejętności cyfrowych, a także rozwój sieci szkolnych koordynatorów cyfrowej edukacji (do 2028 r. 25 000 nauczycieli zostanie przeszkolonych do pełnienia tej funkcji). Niektóre państwa koncentrują się na podnoszeniu kwalifikacji dorosłych i obywateli. **Bulgaria** tworzy 760 klubów cyfrowych, które zapewnią bezpłatny dostęp do kursów szkoleniowych w zakresie umiejętności cyfrowych dla dorosłych (z budżetem w wysokości 116 mln EUR z RRF). W ramach RRP **Hiszpania** uruchomiła szkolenia modułowe umożliwiające osobom zatrudnionym i bezrobotnym zmianę lub podniesienie kwalifikacji. Niektóre państwa wprowadziły również środki służące wspieraniu bardziej zaawansowanych umiejętności cyfrowych i specjalistów w dziedzinie informatyki. **Hiszpania** wprowadziła w ramach RRP kursy zawodowe w zakresie umiejętności cyfrowych, aby przeszkolić ponad 10 000 specjalistów podczas specjalistycznych kursów trwających co najmniej 250 godzin każdy. W 2025 r. na **Malcie** Maltański Urząd ds. Innowacji Cyfrowych (MDIA) wznowił program stypendiów „Pathfinder Digital Scholarship Scheme”, którego celem jest zachęcenie studentów do specjalizowania się w dziedzinie AI i innych dziedzinach cyfrowych na poziomie studiów magisterskich i doktoranckich. **Szwecja** inwestuje w 2025 r. 28 mln SEK (około 2,5 mln EUR), aby umożliwić siedmiu instytucjom szkolnictwa wyższego opracowanie krótkich kursów budowania umiejętności koncentrujących się na AI dla specjalistów w różnych sektorach. Do 2026 r. **Polska**, przy wsparciu z RRF, zamierza przeszkolić w zakresie umiejętności cyfrowych co najmniej 250 000 obywateli, w tym osoby zagrożone wykluczeniem.

Zgodnie z programem dwójakiej transformacji i zaleceniem Rady w sprawie sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej państwa członkowskie rozszerzają inicjatywy szkoleniowe, które zaspokajają zapotrzebowanie na umiejętności ekologiczne we wszystkich sektorach i zawodach. We wrześniu 2024 r. w ramach RRF **Grecja** uruchomiła ponad 600 programów szkoleniowych ukierunkowanych na umiejętności ekologiczne, zapewnianych przez krajowe służby zatrudnienia i skierowanych do 50 000 pracowników sektora prywatnego. Programy te są otwarte dla osób poszukujących pracy, pracowników i przedsiębiorców i obejmują tematy takie jak zrównoważone rolnictwo, zielone technologie i energia ze źródeł odnawialnych. W **Luksemburgu** uruchomiona w roku szkolnym 2024/25 inicjatywa „Skillsbridges”, będąca częścią planu odbudowy i zwiększania odporności, wspiera podnoszenie i zmianę kwalifikacji zgodnie ze zgromadzonymi krajowymi informacjami na temat umiejętności i potrzebami rynku pracy, ze szczególnym naciskiem na szkolenia w sektorach dotkniętych transformacją cyfrową i ekologiczną, w tym w budownictwie, transporcie i produkcji. Na **Malcie** planowane jest przeprowadzenie analizy możliwości szkoleniowych w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i zielonych miejsc pracy, której celem będzie zidentyfikowanie luk w umiejętnościach i opracowanie planu działania w zakresie zielonych umiejętności zgodnego z prognozami rynku pracy.

Państwa członkowskie podejmują działania mające na celu wspieranie szans młodzieży na zatrudnienie, zgodnie ze wzmocnioną gwarancją dla młodzieży. W lutym 2025 r. **Malta** uruchomiła „gwarancję dla młodzieży 3.0”, której łączny budżet z EFS+ wynosi 10 mln EUR. Dąży ona do wzmocnienia ścieżek aktywizacji młodzieży poprzez oferowanie zindywidualizowanego wsparcia, ukierunkowanych szkoleń i praktyk zawodowych. **Bulgaria** wprowadziła działanie finansowane z EFS+ pod nazwą „Staże dla młodzieży”, które zapewnia pracodawcom zachęty do oferowania umów na czas nieokreślony po zakończeniu stażu. We wrześniu 2024 r. **Portugalia** zatwierdziła program staży INICIAR, wspierany z EFS+. Program ten zapewnia dofinansowanie w wysokości 65 % kosztów wynagrodzenia stażysty, a w przypadku zawodów o niedostatecznej reprezentacji jednej z płci, osób z niepełnosprawnościami, regionów śródlądowych o niskiej gęstości zaludnienia, jak również w przypadku podpisania ze stażystą umowy o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy w ciągu 20 dni roboczych od zakończenia stażu, dofinansowanie może wynieść nawet 80 %. **Portugalia** wdraża również finansowane z EFS+ działanie, które zapewnia pracodawcom wsparcie finansowe na zatrudnianie i zatrzymywanie wykwalifikowanych młodych ludzi, na przykład poprzez promowanie jakości zatrudnienia i ustalanie wynagrodzenia odpowiedniego do kwalifikacji. W **Grecji** trwa realizacja finansowanego z EFS+ działania mającego na celu przygotowanie 25 000 bezrobotnych młodych ludzi (w wieku 18–29 l.) do integracji na rynku pracy. W ramach RRP **Hiszpania** uwzględniła trzy programy ukierunkowane na zatrudnienie młodzieży, koncentrujące się na osiągnięciu kompetencji zawodowych poprzez szkolenia i zatrudnienie, ze szczególnym uwzględnieniem umiejętności związanych z klimatem i umiejętności cyfrowych. W **Szwecji** na szczeblu gminnym i regionalnym realizowane są działania ukierunkowane na młodzież NEET, mające na celu ułatwienie jej reintegracji na rynku pracy i w życiu społecznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu zdrowia psychicznego.

Trwają prace nad promowaniem większej równości płci w zatrudnieniu i pod względem poziomu wynagrodzeń. W **Luksemburgu** w 2024 r. przyjęto ustawę ustanawiającą „Obserwatorium ds. Równości Płci” i „Wyższą Radę ds. Równości Płci”. Obserwatorium ma za zadanie gromadzić dane, dostarczać informacji oraz monitorować i analizować zmiany w zakresie równości płci. Dziewięcioosobowa Rada zajmuje się badaniami i doradztwem we wszystkich kwestiach związanych z równością płci. **Francja** dokonała transpozycji

dyrektywy w sprawie kobiet w zarządach (UE 2022/2381) za pośrednictwem ustawy Copé-Zimmermanna, której celem jest zwiększenie parytetu płci w dużych przedsiębiorstwach. W **Finlandii** rząd i centralne organizacje rynku pracy wynegocjowały wspólne środki na rzecz równości wynagrodzeń na lata 2024–2027. Celem programu „Równość wynagrodzeń” jest zmniejszenie luki płacowej między kobietami a mężczyznami do poziomu poniżej 15 % do 2027 r. **Czechy, Finlandia, Polska i Słowacja** podjęły kroki w kierunku transpozycji dyrektywy w sprawie przejrzystości wynagrodzeń, wzmacniając zasadę równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę o takiej samej wartości. W państwach członkowskich podjęto również dalsze wysiłki na rzecz poprawy równowagi między życiem zawodowym a prywatnym osób sprawujących obowiązki rodzicielskie. W **Danii** prawo rodziców do urlopu i zasiłku macierzyńskiego zostało przedłużone z łącznie trzech miesięcy do 12 miesięcy dla każdego rodzica w przypadku hospitalizacji noworodka. W **Belgii** rodzice sprawujący długoterminową opiekę nad dzieckiem umieszczonym w pieczy zastępczej będą teraz mogli również ubiegać się o urlop rodzicielski. Inne państwa członkowskie zapewniają kobietom większe zachęty do pracy. **Włochy** oferują częściowe zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne matkom będącym pracownikami najemnymi i matkom prowadzącym działalność na własny rachunek, które mają co najmniej dwoje dzieci. Korzyść ta, która przysługuje do 10. roku życia najmłodszego dziecka, a od 2027 r. w przypadku matek trojga lub więcej dzieci – do 18. roku życia najmłodszego dziecka, jest zarezerwowana dla osób, których dochód podlegający opodatkowaniu nie przekracza 40 000 EUR rocznie i które nie są objęte systemem zryczałtowanego opodatkowania. Roczny limit wydatków w ramach tego środka wynosi 300 mln EUR. Program publicznych służb zatrudnienia w **Grecji** promuje przedsiębiorczość poprzez wspieranie 5 880 bezrobotnych w wieku 30–59 lat, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet, w zakładaniu nowych małych i średnich przedsiębiorstw. Kwota wsparcia dla nowych przedsiębiorstw/beneficjentów wynosi 17 000 EUR.

W wielu państwach członkowskich podejmowane są działania propagujące włączenie osób z niepełnosprawnościami do rynku pracy. Niektóre państwa dążą do poprawy równego dostępu do rynku pracy w sektorze publicznym. Na przykład program dotowanego zatrudnienia w **Grecji** umożliwia pokrycie do 75 % wynagrodzenia i składek 1 000 bezrobotnych osób z niepełnosprawnościami, które mają być zatrudnione w samorządach lokalnych. Program będzie trwał 18 miesięcy i służy integracji uczestników na rynku pracy. W **Hiszpanii** reforma procedur naboru w administracji publicznej sprawi, że będą one lepiej dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. **Luksemburg** wprowadza zmiany w ustawie o osobach z niepełnosprawnościami, aktualizując definicje, rozszerzając prawa i dopracowując mechanizmy wsparcia w celu zwiększenia włączenia prawnego, społecznego i zawodowego. **Szwecja** dąży do zwiększenia świadomości pracodawców na temat wsparcia dostępnego dla osób z niepełnosprawnościami w zatrudnieniu i zleciła publicznym służbom zatrudnienia przeprowadzenie inicjatyw informacyjnych.

2.3 Wytyczna 7: Poprawa funkcjonowania rynków pracy oraz zwiększenie skuteczności dialogu społecznego

Niniejsza sekcja jest poświęcona wdrażaniu wytycznej dotyczącej zatrudnienia nr 7, w której zaleca się, aby państwa członkowskie usprawniły funkcjonowanie rynku pracy i zwiększyły skuteczność dialogu społecznego. Obejmuje ona m.in. zapewnienie w polityce rynku pracy równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem zatrudnienia, zapobieganie

segmentacji rynku pracy i przystosowanie do nowych metod pracy, jak również zapewnianie skuteczności aktywnej polityki rynku pracy i zwalczanie pracy nierejestrowanej. Cele te są zgodne z: zasadami Europejskiego filaru praw socjalnych nr 4 (Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia), 5 (Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie), 7 (Informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień), 8 (Dialog społeczny i społeczne zaangażowanie pracowników), 10 (Zdrowe, bezpieczne i dobrze dostosowane środowisko pracy) oraz 13 (Świadczenia dla bezrobotnych). Na podstawie istniejących praktyk krajowych omówiono również promowanie dialogu społecznego i nawiązywanie współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. W sekcji 2.3.1 rozpatrzono aspekty związane z jakością zatrudnienia i segmentacją rynku pracy oraz przyszłością pracy, w tym w kontekście transformacji cyfrowej. Następnie w odniesieniu do tej wytycznej przeanalizowano bezrobocie długotrwałe i aktywną politykę rynku pracy. Ponadto w niniejszej sekcji omówiono rolę partnerów społecznych i znaczenie dialogu społecznego oraz odpowiednich konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w celu opracowania i wdrożenia polityki. Sekcja 2.3.2 zawiera informacje na temat środków z zakresu polityki stosowanych przez państwa członkowskie w tych obszarach.

2.3.1 Kluczowe wskaźniki

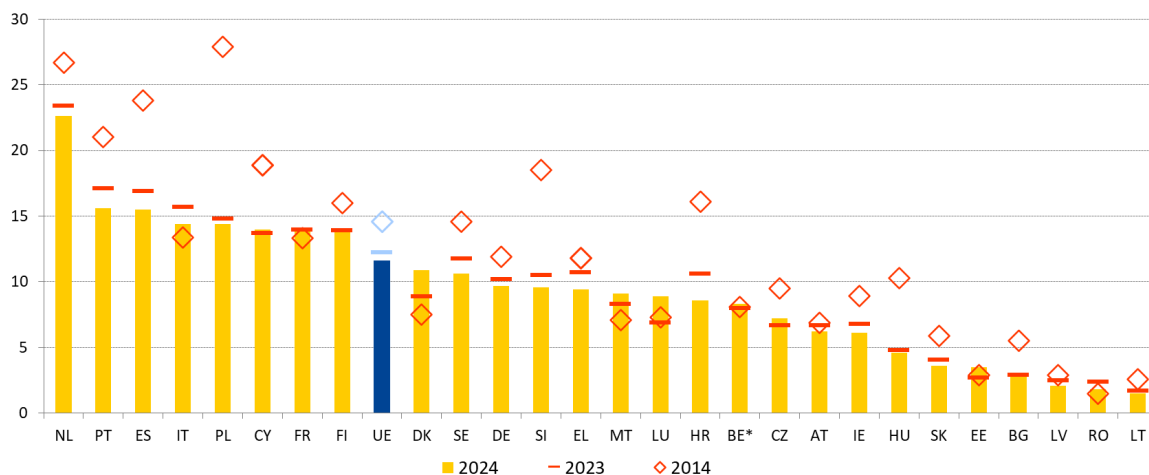
Elastyczne ustalenia umowne mogą pomóc w zaspokojeniu potrzeb rynku pracy, ale mogą również przyczynić się do większej segmentacji rynku pracy i negatywnie wpłynąć na jakość zatrudnienia. Niestandardowe formy pracy, takie jak praca na czas określony i praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, mogą zapewnić większą elastyczność zarówno pracodawcom, jak i pracownikom, a także stanowić etap na drodze do stabilnego zatrudnienia i lepszych warunków pracy. W niektórych przypadkach mogą one jednak ograniczać możliwości awansu społecznego, powodować przedłużającą się niestabilność i pociągać za sobą złe warunki pracy. Często wiążą się one z niższymi zarobkami, ograniczonym dostępem do ochrony socjalnej, szkoleń i reprezentacji¹⁹⁴. Mogą one również prowadzić do zmniejszenia atrakcyjności niektórych sektorów i zawodów, pogłębiając niedobory siły roboczej, jeżeli wynagrodzenie jest niskie, a warunki pracy złe¹⁹⁵. Segmentacja rynku pracy ma większy wpływ na osoby młode, kobiety, migrantów, starszych pracowników i osoby o niskich kwalifikacjach. Między innymi aktywna polityka rynku pracy, która zachęca do przechodzenia do miejsc pracy o wyższej jakości, zachęty dla pracodawców do zatrudniania pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy na podstawie umów na czas nieokreślony oraz odpowiedni dostęp do ochrony socjalnej i możliwości kształcenia mogą pomóc w zmniejszeniu segmentacji rynku pracy i poprawie jakości zatrudnienia.

¹⁹⁴ Eurofound, [Labour market segmentation](#) [Segmentacja rynku pracy], Europejski słownik stosunków pracy, 2019.

¹⁹⁵ Zob. Komisja Europejska, [Employment and Social Developments in Europe 2024](#) [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie w 2024 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024, oraz Eurofound, [Company practices to tackle labour shortages](#) [Praktyki przedsiębiorstw mające na celu rozwiązanie problemu niedoborów siły roboczej], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.

Wykres 2.3.1: W ciągu ostatniej dekady udział zatrudnienia na czas określony zmniejszał się, ale między poszczególnymi państwami członkowskimi nadal występują znaczne różnice

Udział pracowników tymczasowych wśród wszystkich pracowników (w wieku 20–64 l., %, dane w ujęciu rocznym).



Uwaga: Definicja różni się w przypadku ES i FR w 2023 i 2024 r. Przerwa w szeregu czasowym w 2023 r. w przypadku DK i w 2024 r. w przypadku BG.

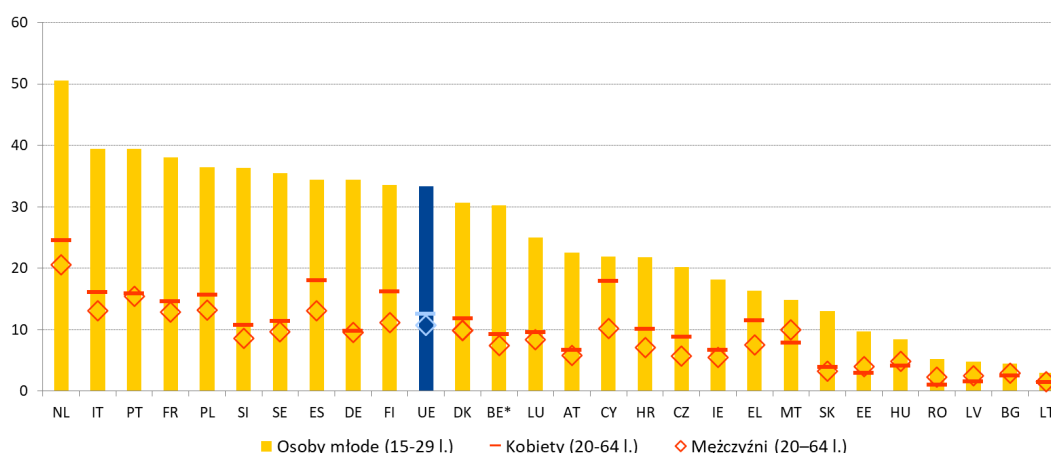
Źródło: Eurostat, [lfsi_pt_a], BAEL.

Odsetek pracowników tymczasowych w UE nadal spadał w kontekście wysokich i rosnących wskaźników zatrudnienia, ale między państwami członkowskimi utrzymują się znaczne różnice¹⁹⁶. Odsetek pracowników tymczasowych wśród wszystkich pracowników (w wieku 20–64 l.) nadal wykazywał tendencję spadkową i w 2024 r. osiągnął 11,6 %. Jest to o 0,6 p.p. mniej niż w poprzednim roku i o 3 p.p. mniej niż dziesięć lat temu – zob. wykres 2.3.1. Chociaż większość państw członkowskich odnotowała podobną tendencję, różnica między najwyższym a najniższym odsetkiem zatrudnienia na czas określony pozostaje znaczna i wynosi 21,1 p.p. W 2024 r. najwyższy odsetek w UE nadal odnotowano w Niderlandach (22,6 %), a także w Portugalii, Hiszpanii, we Włoszech i w Polsce (powyżej lub około 15 %), natomiast w Bułgarii, na Łotwie, w Rumunii i na Litwie odsetek ten wynosił poniżej 3 %.

¹⁹⁶ Pracownicy zatrudnieni na podstawie umów na czas określony to pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o ograniczonym czasie obowiązywania, których główne zatrudnienie wygaśnie po upływie z góry ustalonego okresu lub po upływie okresu, który nie jest z góry znany.

Wykres 2.3.2: Odsetek osób zatrudnionych na czas określony wśród osób młodych i kobiet różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich

Odsetek pracowników tymczasowych wśród osób młodych (grupa wiekowa 15–29 l.), a także wśród kobiet i mężczyzn (grupa wiekowa 20–64 l.), (% , 2024 r.)



Uwaga: Definicja różni się w przypadku ES i FR. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku BG.

Źródło: Eurostat, [lfsi pt a], BAEL.

Umowy o pracę na czas określony są prawie trzy razy powszechniejsze wśród osób młodych i częściej dotyczą kobiet niż wśród mężczyzn, przy czym między poszczególnymi państwami członkowskimi występują znaczne różnice. W 2024 r. 33,3 % młodych pracowników w wieku 15–29 lat było zatrudnionych w UE na podstawie umowy na czas określony (spadek o 1,0 p.p. w porównaniu z 2023 r.), podczas gdy w przypadku wszystkich pracowników w wieku 20–64 lat odsetek ten wyniósł zaledwie 11,6 %. Najniższe wartości (poniżej lub około 5 %) odnotowano w Bułgarii, na Łotwie, Litwie i w Rumunii, natomiast wartości około lub powyżej 40 % charakteryzowały Niemcy, Włochy i Portugalię – zob. wykres 2.3.2. W większości państw członkowskich (tj. 20) kobiety były zatrudniane na podstawie umów na czas określony częściej niż mężczyźni, co w 2024 r. spowodowało lukę między kobietami a mężczyznami wynoszącą średnio w UE 1,9 p.p. Na Cyprze, w Finlandii i Hiszpanii luka ta wynosiła od 5 do 7 p.p., natomiast na Litwie, w Niemczech i Bułgarii od 0,1 do 0,3 p.p.

Ramka nr 6 dotycząca filaru: Aspekty jakości zatrudnienia w państwach członkowskich UE

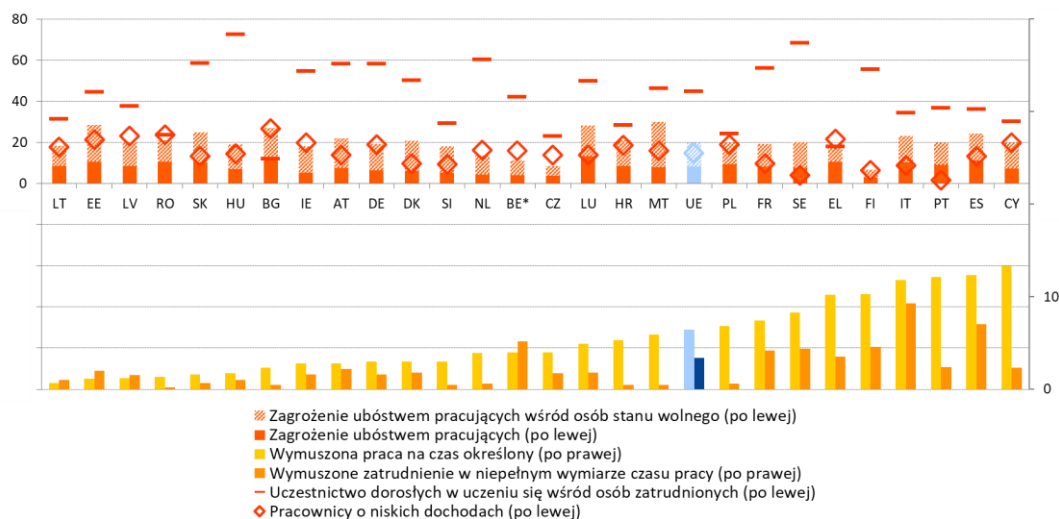
Poprawa jakości zatrudnienia ma kluczowe znaczenie dla konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej wydajności i zdolności do innowacji, wysoko wykwalifikowanej sile roboczej i większej spójności społecznej. Jakość zatrudnienia obejmuje kilka aspektów, na które mają również wpływ zmiany strukturalne na rynku pracy. Obejmują one transformację cyfrową i ekologiczną, zmiany demograficzne, ewolucję umów o pracę i form pracy, ewolucję kultury miejsca pracy oraz szersze wartości i cele społeczne, takie jak niedyskryminacja i równość szans. Jak wynika z dyskusji na forum Komitetu ds. Zatrudnienia (EMCO) i opinii EMCO przedstawionej na posiedzeniu EPSCO w czerwcu 2025 r.¹⁹⁷, jakość zatrudnienia obejmuje takie tradycyjne aspekty jak *odpowiednie zarobki*

¹⁹⁷ Zob. opinia [Komitetu ds. Zatrudnienia w sprawie aspektów jakości zatrudnienia](#) przedstawiona na posiedzeniu Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów w czerwcu 2025 r.

i sprawiedliwe płace, bezpieczeństwo zatrudnienia i kariery oraz rozwój umiejętności i rozwój kariery. Są to wszystko współzależne elementy, które łącznie mogą stworzyć pozytywne sprzężenie zwrotne między osobistym upodmiotowieniem, produktywnością i wzrostem gospodarczym. Jednocześnie, jak podkreślono w opinii Komitetu ds. Zatrudnienia, *bezpieczeństwo i higiena pracy w połączeniu z dobrostanem w miejscu pracy, optymalnymi uregulowaniami w zakresie czasu pracy, równowagą między życiem zawodowym a prywatnym oraz niezależnością w pracy* mogą tworzyć fundamenty rozwoju osobistego i zawodowego, a także sukcesu organizacji. Może to wynikać na przykład z większej kreatywności i odpowiedzialności, wyższej motywacji i wydajności oraz zmniejszonej częstotliwości występowania wypalenia zawodowego. Kluczowymi horyzontalnymi czynnikami umożliwiającymi stworzenie sprawiedliwego i inkluzywnego rynku pracy są również *reprezentacja i organizacja interesów zbiorowych, równość płci i równość szans*, a także wysiłki na rzecz *przechodzenia z pracy nierejestrowanej i częściowo rejestrowanej do zatrudnienia formalnego*. Wreszcie integralnymi elementami jakości zatrudnienia są stopień i rodzaj *ochrony socjalnej* dostępnej dla różnych form zatrudnienia. Przyszły plan działania na rzecz wysokiej jakości miejsc pracy, opracowywany we współpracy z partnerami społecznymi UE, stanowi odnowione zobowiązanie do wspierania wysokiej jakości miejsc pracy dostosowanych do przyszłych wyzwań w konkurencyjnej UE. Będzie on zawierał kompleksową strategię dotyczącą wyzwań i możliwości europejskich rynków pracy w zakresie wysokiej jakości zatrudnienia oraz przyczyni się do sprawiedliwej transformacji ekologicznej i cyfrowej, przewidywania zmian i szybszej interwencji w przypadku zagrożenia restrukturyzacją. W planie tym zostaną przedstawione inicjatywy i narzędzia mające na celu dostosowanie polityki zatrudnienia do potrzeb szybko zmieniającej się gospodarki, przy jednoczesnym zachowaniu zasad europejskiej społecznej gospodarki rynkowej, postępu społecznego i pełnego zatrudnienia. Podkreślone w nim zostaną również kluczowe czynniki sprzyjające tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy w środowisku przyjaznym dla przedsiębiorstw i będzie on zawierał wezwanie do egzekwowania istniejących praw socjalnych, wysokiej jakości usług dla wszystkich i we wszystkich regionach, odpowiedniego finansowania oraz wzmocnionego dialogu społecznego i rokowań zbiorowych.

Wyniki w zakresie jakości zatrudnienia różnią się w poszczególnych państwach członkowskich i w zależności od aspektu

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem pracujących (grupa wiekowa 18–64 l.), 2024 r., % osób zatrudnionych i % osób zatrudnionych stanu wolnego; uczestnictwo dorosłych w uczeniu się (grupa wiekowa 25–64 l.) (w ciągu ostatnich 12 miesięcy), 2022 r., % osób zatrudnionych; wskaźnik wymuszonego zatrudnienia na czas określony i w niepełnym wymiarze czasu pracy (grupa wiekowa 15–64 l.), 2024 r., % pracowników; pracownicy o niskich dochodach, 2022 r., % pracowników



Uwaga: W przypadku LV dostępne są jedynie dane dotyczące wymuszonego zatrudnienia na czas określony z powodu [JOB_TCTR], a w przypadku SK z powodu [NF_PJOB]. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku BG i odmienna definicja w przypadku ES i FR zarówno w odniesieniu do wymuszonego zatrudnienia na czas określony, jak i wymuszonego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Niska wiarygodność danych dotyczących [JOB_TCTR] w przypadku EE oraz dotyczących [NF_PJOB] w przypadku MT, AT i SI. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku HR i wstępne dane dotyczące obu wskaźników zagrożenia ubóstwem pracujących w przypadku LT. Przerwa w szeregu czasowym danych dotyczących uczestnictwa dorosłych w uczeniu się w przypadku FR, IT i RO.

Źródło: Eurostat [tesem190], [lfsa_eetpgar], [tespm070], [ilc_iw02], [earn_ses_publ], [specjalne wyodrębnienie danych z badania edukacji dorosłych, wskaźnik uczestnictwa dorosłych w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy z wyłączeniem osób w nadzorowanym szkoleniu w miejscu pracy](#).

Wyniki dotyczące różnych aspektów jakości zatrudnienia różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich UE, a także w zależności od aspektu w obrębie tego samego państwa członkowskiego. Na przykład Bułgaria, choć ma niski udział wymuszonego zatrudnienia na czas określony¹⁹⁸ i wymuszonego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy¹⁹⁹ (odpowiednio 2,3 % i 0,5 % pracowników w wieku 15–64 lat), ma jeden z najwyższych wskaźników zagrożenia ubóstwem pracujących (12,1 %) i jeden z najwyższych wskaźników śmiertelnych wypadków przy pracy (3,5 na 100 000 pracowników). Finlandia ma stosunkowo wysoki udział wymuszonego zatrudnienia na czas określony (10,3 %) i wymuszonego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy (4,6 %). Jednocześnie w państwie tym wskaźnik zagrożenia ubóstwem pracujących jest stosunkowo niski (2,8 %), ponad połowa (55,5 %) zatrudnionych uczestniczy w szkoleniach, a wypadki śmiertelne są stosunkowo rzadkie (1 na 100 000 pracowników). Słowacja odnotowuje stosunkowo wysoki wskaźnik zagrożenia ubóstwem pracujących (10,3 %), ale osiąga dobre

¹⁹⁸ Wymuszone zatrudnienie na czas określony definiuje się tutaj jako wynikające z faktu, że „nie znaleziono stałej pracy” [lfsa_etgar] lub „praca była dostępna wyłącznie na podstawie umowy na czas określony” [lfsa_etgar].

¹⁹⁹ Wymuszone zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy definiuje się jako wynikające z faktu, że „nie znaleziono pracy w pełnym wymiarze czasu pracy” [lfsa_eetpgar].

wyniki we wszystkich pozostałych wyżej wymienionych aspektach. Inne państwa członkowskie, takie jak Włochy i Hiszpania, borykają się z wyzwaniami dotyczącymi wielu aspektów jakości zatrudnienia.

Państwa członkowskie podejmują działania mające na celu poprawę jakości zatrudnienia w różnych jej aspektach. Na przykład **Słowacja** zakończyła w listopadzie 2024 r. transpozycję dyrektywy w sprawie wynagrodzeń minimalnych. Przyczyni się to do zapewnienia adekwatnych zarobków w dolnym segmencie rozkładu dochodów. W tym celu wprowadzono kryteria oceny adekwatności ustawowego wynagrodzenia minimalnego, podniesiono poziom automatycznego mechanizmu indeksacji do 60 % średniego miesięcznego wynagrodzenia z poprzedniego roku oraz utworzono Komisję ds. Wynagrodzenia Minimalnego z udziałem partnerów społecznych. W ramach szerszej reformy rynku pracy **Słowenia** wprowadziła w czerwcu 2025 r. bardziej rygorystyczne wymogi dotyczące agencji pracy tymczasowej i wzmocniła nadzór regulacyjny nad takimi agencjami w celu poprawy ochrony pracowników tymczasowych. W czerwcu 2024 r. **Grecja** wprowadziła cyfrową kartę pracy jako projekt pilotażowy, którego celem jest pełna ochrona praw pracowniczych poprzez zapewnienie monitorowania rzeczywistego czasu pracy i wynagrodzeń pracowników. Ma to służyć zwalczaniu nadużyć związanych z niezgłaszanymi godzinami nadliczbowymi, a także nielegalnymi zmianami i godzinami nadliczbowymi. **Włochy** rozszerzyły odliczenia podatkowe za zatrudnianie pracowników na podstawie umów na czas nieokreślony i wprowadziły zwolnienia ze składek na ubezpieczenia społeczne w latach 2025–2029 dla pracodawców z sektora prywatnego zatrudniających pracowników na czas nieokreślony w niektórych sektorach. Wykorzystując wsparcie z RRF, **Hiszpania** wprowadziła plan działania na rzecz stworzenia ram rozwoju mikropoświadczeń i pracuje nad zapewnieniem mikropoświadczeń obejmujących liczne różne działania szkoleniowe, aby wyposażyć pracowników w konkretną wiedzę i umiejętności potrzebne na rynku pracy. Ponadto w 2025 r. w wyniku negocjacji z partnerami społecznymi podwyższono płacę minimalną o 700 EUR w skali roku, co przyniosło korzyści około 2,4 mln pracowników. W celu poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy w marcu 2025 r. **Luksemburg** przyjął dekret aktualizujący przepisy dotyczące ochrony miejsc pracy przed czynnikami rakotwórczymi, mutagennymi i działającymi szkodliwie na rozrodczość, wzmacniający obowiązki pracodawców w zakresie monitorowania, poszukiwania zamienników i kontroli higieny.

W niektórych państwach członkowskich odnotowuje się stosunkowo wysoki udział zatrudnienia na czas określony i niski wskaźnik przechodzenia na umowy na czas nieokreślony. Może to wskazywać na wyzwania związane z rolą umów o pracę na czas określony jako etapu na drodze do stałego zatrudnienia w dłuższej perspektywie. Wśród państw o najwyższym odsetku pracowników tymczasowych Włochy i Hiszpania odnotowały wskaźniki przechodzenia na umowy na czas nieokreślony poniżej lub około 20 % (w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 37,2 %), podczas gdy w Niderlandach i Portugalii wskaźniki te przekroczyły 40 % – zob. wykres 2.3.3. Z kolei na Węgrzech, Łotwie i w Rumunii odsetek pracowników tymczasowych wynosił poniżej 5 %, a na Malcie poniżej 10 %, ale wskaźniki przechodzenia na umowy na czas nieokreślony były bardzo wysokie i wynosiły 60–70 %. To ostatnie dane świadczą o istnieniu skutecznych ścieżek prowadzących od zatrudnienia na czas określony do zatrudnienia na czas nieokreślony.

Wykres 2.3.3: Wskaźniki przechodzenia na umowy na czas nieokreślony w UE charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem między państwami członkowskimi

Pracownicy tymczasowi jako odsetek ogółu pracowników (w wieku 20–64 l.) w 2024 r. oraz wskaźnik przechodzenia na zatrudnienie na czas nieokreślony (wiek 15–64 l.) (średnia wartość dla lat 2022, 2023 i 2024).

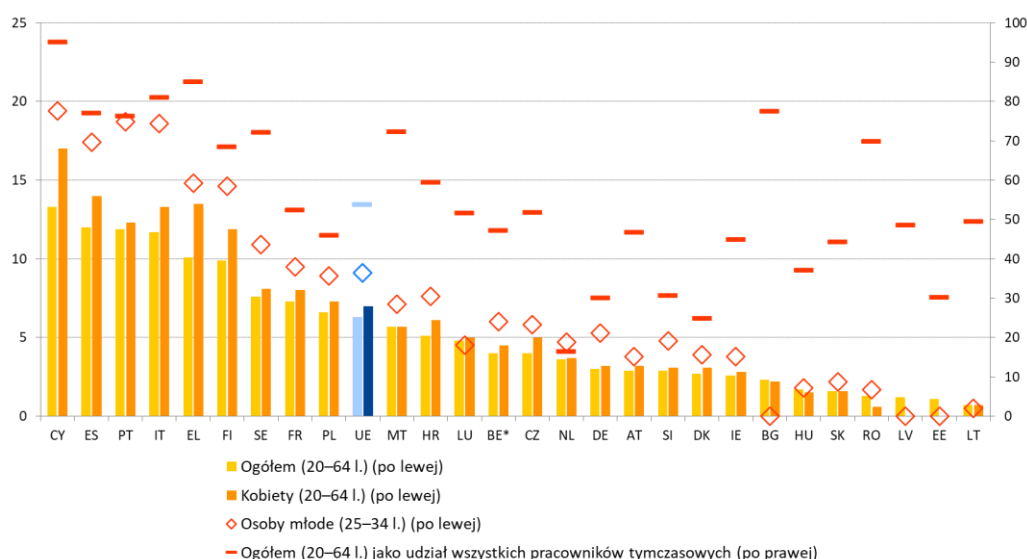


Uwaga: W przypadku wskaźników przechodzenia z umów o pracę na czas określony na umowy na czas nieokreślony pod uwagę brana jest szersza kohorta wiekowa 15–64 l. Brak wskaźnika rotacji pracowników na rynku pracy w przypadku DE w 2022 r., w przypadku DK w 2024 r. i w przypadku LU w 2023 r. Przerwa w szeregu czasowym w 2023 r. w przypadku FR. Tymczasowe dane za 2024 r. w przypadku LT. W odniesieniu do zatrudnienia na czas określony zastosowano kohortę wiekową 20–64 l., zgodnie z wskaźnikiem głównym tablicy wskaźników społecznych dotyczącym zatrudnienia i powiązaną analizą przedstawioną w tej sekcji. w 2024 r. różne definicje w przypadku ES i FR. Przerwa w szeregu czasowym w 2024 r. w przypadku BG. Źródło: Eurostat, [lfsi_pt_a], BAEL i [ilc_lvhl32], EU-SILC.

Wymuszone zatrudnienie na czas określony dotyka znaczną część pracowników, przy czym między poszczególnymi państwami członkowskimi występują znaczne różnice, a częstotliwość występowania tego zjawiska jest wyższa wśród młodzieży i kobiet. Wymuszone zatrudnienie na czas określony dotyczy sytuacji, w których ustalenia umowne nie wynikają z preferencji pracowników co do elastyczności. W 2024 r. co drugi pracownik zatrudniony na czas określony (w wieku 20–64 l.) (53,7 %, około 10,6 mln pracowników) był objęty takimi ustaleniami umownymi nie z własnej woli, co stanowi ogółem 6,4 % wszystkich pracowników. Wśród wszystkich pracowników odsetek umów o pracę na czas określony o charakterze wymuszonym wahał się od 10 % lub więcej na Cyprze, w Hiszpanii, Portugalii, we Włoszech i w Grecji do około lub poniżej 1 % w Estonii i na Litwie – zob. wykres 2.3.4. W prawie wszystkich przypadkach – z wyjątkiem Bułgarii, Węgier i Litwy – odsetek kobiet zatrudnionych na podstawie takich umów był wyższy niż odsetek mężczyzn. Wśród pracowników tymczasowych odsetek umów o pracę na czas określony o charakterze wymuszonym wahał się od około 16–25 % w Niderlandach i Danii do 95,1 % na Cyprze. Podczas gdy zarówno Niderlandy, jak i Hiszpania odnotowują wysokie wskaźniki pracy na czas określony, to pierwsze państwo ma najniższy odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony nie z własnej woli i wskaźniki przechodzenia na umowy na czas nieokreślony na średnim poziomie, podczas gdy w Hiszpanii trzech na czterech pracowników tymczasowych zostało zatrudnionych na czas określony nie z własnej woli, a wskaźniki przechodzenia na umowy na czas nieokreślony są stosunkowo niskie. Podkreśla to dwoisty charakter pracy tymczasowej: może ona stanowić wybraną formę elastycznego zatrudnienia i potencjalną drogę do stabilnego zatrudnienia, ale może też wynikać z ograniczonych możliwości wyboru i niskiego wskaźnika przechodzenia pracowników na stabilne stanowiska.

Wykres 2.3.4: Wymuszona praca na czas określony dotyczy co drugiego pracownika tymczasowego, a w szczególności kobiet i osób młodych

Pracownicy, na których wymusza się zatrudnienie na czas określony, jako odsetek całkowitej liczby pracowników (w grupie wiekowej 20–64 l.) (% w 2024 r.)



Uwaga: Definicja różni się w przypadku ES i FR. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku BG. Dane o niskiej wiarygodności w przypadku LV, MT, AT, SI, EE i SK. Dane dla wartości ogółem i wartości ogółem jako odsetka wszystkich pracowników tymczasowych odnoszą się w przypadku LV wyłącznie do kategorii „Zatrudnienie dostępne tylko na podstawie umowy na czas określony”, a w przypadku SK do kategorii „Nie znaleziono stałego zatrudnienia”. Brak danych dotyczących kobiet i młodzieży w przypadku LV i EE, a w przypadku SK i RO uwzględniają one wyłącznie kategorię „Nie znaleziono stałego zatrudnienia”.

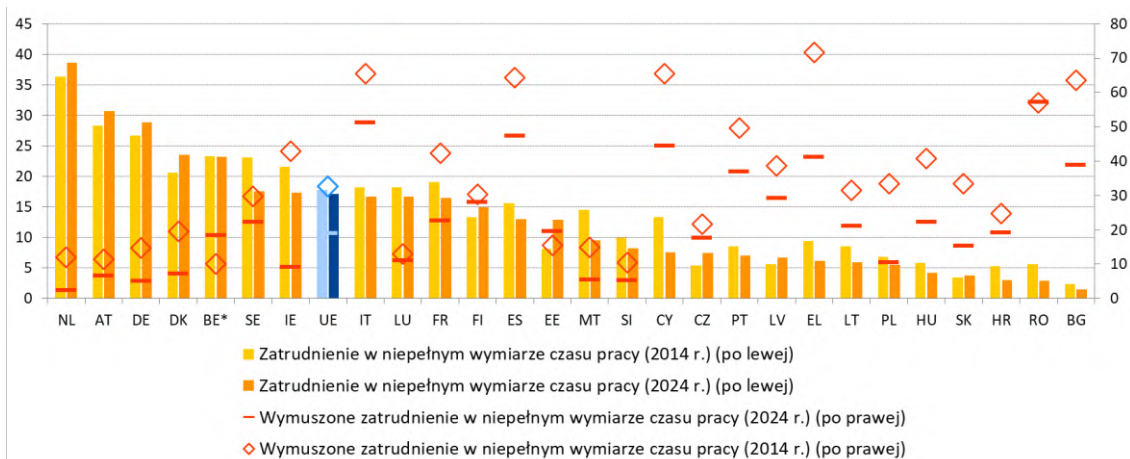
Źródło: Eurostat, [lfsa etgar], BAEL.

W ciągu ostatniej dekady zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy w UE zmniejszyło się, podobnie jak część jego odsetka o charakterze wymuszonym, chociaż w niektórych państwach członkowskich było ono nadal znaczące. Od 2014 r. udział zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy w całkowitym zatrudnieniu (w grupie wiekowej 20–64 l.) zmniejszył się o 0,7 p.p. i w 2024 r. osiągnął 17,1 %. W trzech państwach członkowskich (Niderlandach, Austrii i Niemczech) zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy stanowiło około 30 % lub więcej całkowitego zatrudnienia, podczas gdy pięć państw członkowskich (Węgry, Słowacja, Chorwacja, Rumunia i Bułgaria) odnotowało wartości poniżej 5 %. Kobiety nadal stanowią największą grupę pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (zob. sekcja 2.2). Jako że w ciągu ostatniej dekady wskaźniki zatrudnienia rosły, a zasoby pracy stopniowo kurczyły się, wymuszone zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy stale spadało, ponieważ pracodawcy mają trudności z obsadzeniem wakatów w pełnym wymiarze czasu pracy²⁰⁰. W rezultacie w 2024 r. 18,9 % całkowitego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy (w grupie wiekowej 15–64 l.) było wymuszone, w porównaniu z 32,7 % dziesięć lat wcześniej. Również pod tym względem istnieje znaczące różnice między państwami członkowskimi. Podczas gdy w Hiszpanii, we Włoszech i w Rumunii około co drugi pracownik jest zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy nie z własnej woli, na Malcie, w Słowenii, Niemczech i Niderlandach rozwiązania takie mają charakter wymuszony w przypadku około 5 % lub mniej pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy.

²⁰⁰ OECD, *Employment Outlook 2025: Can We Get Through the Demographic Crunch?* [Perspektywy zatrudnienia w 2025 r.: czy uda się nam pokonać kryzys demograficzny?], OECD Publishing, Paryż.

Wykres 2.3.5: Udział zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy nieznacznie wzrósł, a różnice między państwami członkowskimi co do części tego odsetka o charakterze wymuszonym pozostają znaczne

Udział zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy w całkowitym zatrudnieniu (grupa wiekowa 20–64 l.) oraz udział zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy o charakterze wymuszonym w całkowitym zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy (grupa wiekowa 20–64 l.) (% dane w ujęciu rocznym).



Uwaga: Definicja różni się w przypadku ES i FR. W odniesieniu do danych dotyczących zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy przerwa w szeregu czasowym w 2024 r. w przypadku BG. W odniesieniu do danych dotyczących wymuszonego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy przerwa w szeregu czasowym w 2014 r. w przypadku FR i w 2021 r. w przypadku BG oraz dane niskiej wiarygodności w 2024 r. w przypadku MT, HR i SI i w 2014 r. w przypadku NL.

Źródło: Eurostat, [lfsi_pt_a] i [lfsa_eppgai], BAEL.

Odsetek osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników nieznacznie spadł w UE, ale między państwami członkowskimi występują znaczne różnice. Choć taka praca na własny rachunek bez zatrudniania pracowników wskazuje na inicjatywę w zakresie przedsiębiorczości, może stanowić również oznakę fikcyjnego samozatrudnienia, które maskuje stosunek pracy o ekonomicznej zależności²⁰¹. W 2024 r. 9,0 % całkowitego zatrudnienia (w grupie wiekowej 20–64 l.) w UE dotyczyło osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników²⁰². Chociaż w 2024 r. odsetek ten spadł o 0,1 p.p. w porównaniu z 2023 r., nadal przekładał się on na 17,7 mln pracowników. Najwyższy udział osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników w zatrudnieniu ogółem odnotowano w Czechach, we Włoszech i w Niderlandach – około 13 %, a także w Polsce – 14,1 % i w Grecji – 19,1 %. Najniższe wartości (poniżej 5 %) odnotowano w Danii, Niemczech i Luksemburgu. Ogólnie rzecz biorąc, 15 % osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników w UE można uznać za zależne ekonomicznie²⁰³, przy czym ich najwyższy odsetek odnotowano w rolnictwie, usługach finansowych, a także usługach zdrowotnych i innych²⁰⁴. Około 40 % z nich zgłasza, że ma co najmniej pewne trudności z utrzymaniem się.

²⁰¹ Zob. Komisja Europejska, *Employment and Social Developments in Europe 2023* [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie w 2023 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023.

²⁰² Eurostat, [lfsa_egaps] i [lfsi_emp_a], BAEL. Definicja różni się w przypadku ES i FR (zob. metadane).

²⁰³ Osoby pracujące na własny rachunek zależne ekonomicznie to osoby pracujące na własny rachunek niezatrudniające pracowników, które w ciągu ostatnich 12 miesięcy pracowały tylko dla jednego klienta lub dla głównego klienta, a to ten klient decydował o ich godzinach pracy.

²⁰⁴ Eurofound, *European Working Conditions Survey 2024: First findings* [Europejskie badanie warunków pracy w 2024 r.: pierwsze ustalenia], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2025.

W 2024 r. ubóstwo pracujących w UE ustabilizowało się po okresie stopniowego spadku, ale nadal dotyczyło co dwunastego pracownika. Odsetek osób zatrudnionych w wieku 18–64 lat zagrożonych ubóstwem spadł w Unii w 2024 r. do 8,2 % z 8,3 % w 2023 r.²⁰⁵, osiągając poziom znacznie niższy niż przed pandemią COVID-19 (spadek z 9,1 % w 2019 r. i 9,8 % w 2016 r.). Zagrożenie ubóstwem stosunkowo częściej dotyka pracowników zatrudnionych w ramach niestandardowych form, ponieważ często ich roczne zarobki i intensywność pracy są mniejsze. W 2024 r. w gospodarstwach domowych o wysokiej intensywności pracy wskaźnik ubóstwa pracujących wynosił mniej niż jedną trzecią tego wskaźnika dla gospodarstw domowych o niskiej intensywności pracy²⁰⁶. Bardziej dynamiczny wzrost płac w gospodarstwach domowych o niższych dochodach, do którego przyczyniły się również znaczne podwyżki płac minimalnych od 2022 r., przyczynił się do poprawy sytuacji gospodarstw domowych o niskich dochodach w ostatnich latach (zob. sekcja 2.1.1)²⁰⁷. W 2024 r. państwem, w którym odnotowano największy spadek ubóstwa osób pracujących (o 4,3 p.p., do 10,7 % w 2024 r.), była Rumunia, choć wskaźnik ten nadal przekraczał średnią UE wynoszącą 8,2 %. Luksemburg, Łotwa i Portugalia również odnotowały znaczne spadki (odpowiednio o 1,4 p.p., 1 p.p. i 0,8 p.p.), ale we wszystkich tych państwach wskaźniki nadal były zbliżone do średniej UE lub od niej wyższe (odpowiednio 13,4 %, 8,5 % i 9,2 %). Z kolei na Słowacji ubóstwo pracujących wzrosło o 1,2 p.p. Najwyższe wskaźniki ubóstwa pracujących odnotowano w Luksemburgu, Bułgarii i Hiszpanii (odpowiednio 13,4 %, 12,1 % i 11,3 %). Podobnie jak w poprzednich latach wskaźniki ubóstwa pracujących były wyższe wśród obywateli państw trzecich, pracowników o niskim poziomie wykształcenia, pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracowników tymczasowych i gospodarstw domowych z dziećmi pozostającymi na utrzymaniu²⁰⁸. Ubóstwo pracujących było również wyższe w przypadku mężczyzn niż w przypadku kobiet.

²⁰⁵ Eurostat, [[ilc_iw01](#)], EU-SILC. Wskaźniki ubóstwa pracujących odnoszą się do dochodów z poprzedniego roku.

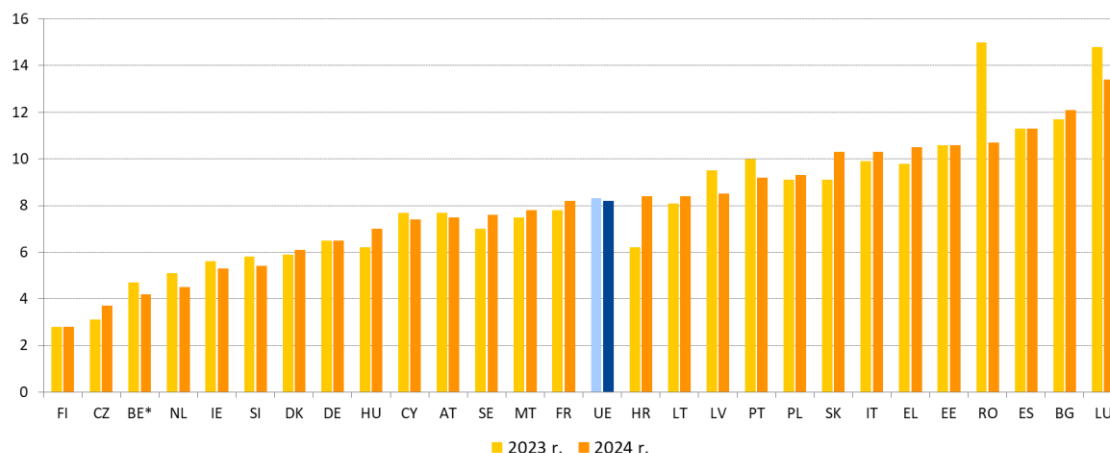
²⁰⁶ Zob. Eurostat, [[ilc_iw03](#)], BAEL.

²⁰⁷ Zob. Komisja Europejska, *Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual review 2025* [Zmiany na rynku pracy i dynamika płac w Europie. Roczny przegląd z 2025 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

²⁰⁸ Zob. Eurostat, [[ilc_iw15](#)], [[ilc_iw04](#)], [[ilc_iw07](#)], [[ilc_iw05](#)], [[ilc_iw02](#)], EU-SILC.

Wykres 2.3.6: W 2024 r. wskaźnik ubóstwa pracujących w UE zasadniczo nie zmienił się, przy czym między państwami członkowskimi występują znaczne różnice

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem pracujących (grupa wiekowa 18–64 l.) (%), dane w ujęciu rocznym)



Uwaga: Przerwa w szeregu czasowym w 2023 r. w przypadku DE i HR. Przerwa w szeregu czasowym w 2024 r. w przypadku HR. Wstępne dane za 2024 r. w przypadku LT.

Źródło: Eurostat [[tespm070](#)], EU-SILC.

Przyspieszająca transformacja cyfrowa przekształca europejskie rynki pracy – co dziesiąty pracownik w UE wykorzystuje do pracy generatywną sztuczną inteligencję. Sztuczna inteligencja (AI) i zarządzanie algorytmiczne oferują potężne narzędzia napędzające innowacje, zwiększające produktywność – na przykład poprzez automatyzację i wspomaganie pracowników w wykonywaniu zadań – i wzmacniające globalną konkurencyjność Europy. Wykorzystanie odpowiedzialnie zaprojektowanych i wdrożonych systemów AI oraz algorytmicznych systemów zarządzania w miejscu pracy może zwiększyć wydajność, usprawnić procesy rekrutacji, ograniczyć stronniczość i poprawić jakość zatrudnienia (zob. również sekcja 2.1.1). Narzędzia te wymagają jednak odpowiedniego zarządzania, aby właściwie rozwiązać problemy związane ze zwiększoną presją w pracy, ciągłym monitorowaniem, potencjalną stronniczością i zagrożeniami dla ochrony danych pracowników. Według badania Eurobarometr z 2025 r. większość Europejczyków postrzega AI i bardziej ogólnie technologie cyfrowe jako mające pozytywny wpływ na ich pracę, gospodarkę i jakość życia²⁰⁹. Jednocześnie 84 % uważa, że AI wymaga ostrożnego zarządzania, zwłaszcza w miejscu pracy. W 2024 r. 12 % pracowników w UE korzystało w swojej pracy z różnych form generatywnej sztucznej inteligencji na potrzeby uproszczenia złożonych zadań o charakterze umysłowym lub uzyskania zaleceń dotyczących sposobu wykonania pracy²¹⁰. Wykorzystanie generatywnej sztucznej inteligencji było szczególnie powszechne wśród menedżerów (23 %) i specjalistów (28 %) oraz w sektorze usług finansowych (28 %). Poziom wykorzystania tej technologii różnił się również w poszczególnych państwach członkowskich. W Belgii, Danii, Niemczech, Szwecji i Luksemburgu od 20 do 25 % pracowników korzysta już z takich narzędzi, natomiast we Włoszech, w Grecji, Rumunii i Portugalii korzysta z nich nie więcej niż 5 %. Ponadto stosowanie cyfrowego monitorowania w miejscu pracy i algorytmicznego zarządzania procesami pracy zmienia sposób organizacji, koordynacji i monitorowania pracy oraz

²⁰⁹ Komisja Europejska, [specjalne badanie Eurobarometr 554 – Sztuczna inteligencja a przyszłość pracy](#), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

²¹⁰ Eurofound, [European Working Conditions Survey 2024: First findings](#) [Europejskie badanie warunków pracy w 2024 r.: pierwsze ustalenia], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2025.

zarządzania nią²¹¹. Monitorowanie cyfrowe jest najbardziej rozpowszechnione w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym w Słowenii, Czechach, Polsce, Rumunii, Bułgarii, na Łotwie, a także na Malcie i Cyprze. Obok dwóch najczęściej stosowanych praktyk (śledzenie godzin pracy oraz wejść i wyjść), w państwach tych często stosuje się również monitorowanie aktywności w internecie, telewizję przemysłową, śledzenie połączeń telefonicznych oraz monitorowanie lokalizacji pojazdów. Ogólnie jednak rzecz biorąc, w państwach członkowskich występował wysoki stopień zróżnicowania pod względem rozpowszechnienia i rodzajów monitorowania cyfrowego. Jeśli chodzi o zarządzanie algorytmiczne, z danych ankietowych wynika, że 24 % pracowników w UE ma automatycznie przydzielane godziny pracy. W unijnym akcie w sprawie sztucznej inteligencji określono jasny zestaw opartych na analizie ryzyka przepisów dla twórców i podmiotów stosujących AI w odniesieniu do konkretnych zastosowań AI; przepisy te gwarantują bezpieczeństwo, prawa podstawowe i AI zorientowaną na człowieka, a jednocześnie sprzyjają jej upowszechnianiu oraz inwestycjom i innowacjom w dziedzinie AI w całej UE²¹². Jednocześnie w strategii w sprawie zastosowania AI²¹³, która wspiera wdrażanie AI w 10 unijnych gałęziach przemysłu i w sektorze publicznym, uznano znaczenie odpowiedzialnego i korzystnego wykorzystania AI w miejscu pracy.

Dyrektywa w sprawie pracy za pośrednictwem platform internetowych ułatwia prawidłowe określenie statusu zatrudnienia osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych oraz promuje przejrzystość, sprawiedliwość, nadzór ze strony człowieka, bezpieczeństwo i rozliczalność w zarządzaniu algorytmicznym. Oczekuje się, że w 2025 r. 43 mln pracowników w Unii Europejskiej będzie pracować za pośrednictwem co najmniej jednej cyfrowej platformy pracy²¹⁴. Praca za pośrednictwem platform internetowych może zapewniać elastyczność i stanowić główne lub dodatkowe źródło dochodów, poprawiać równowagę między życiem zawodowym a prywatnym, a jednocześnie obniżać bariery wejścia na rynek pracy dla młodych ludzi i słabszych grup społecznych, takich jak migranci i osoby z niepełnosprawnościami. Praca za pośrednictwem platform internetowych wiąże się jednak również z niepewnością zatrudnienia, niskimi zarobkami, ograniczonym dostępem do ochrony socjalnej oraz wyzwaniem związanym z nieprzejrzystym zarządzaniem algorytmicznym. Ponadto jako że większość pracy wykonywanej za pośrednictwem platform cyfrowych odbywa się online, transgraniczne przepływy pracy są trudne do śledzenia i w wielu przypadkach pozostają ukryte. Większość osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych w UE jest uznawana za samozatrudnione, choć w rzeczywistości szacuje się, że klasyfikacja taka jest błędna w przypadku nawet 5,5 mln osób. Około 55 % osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych zarabia mniej niż wynosi płaca minimalna²¹⁵. Aby zapewnić godne warunki

²¹¹ Gonzalez Vazquez, I., Fernandez Macias, E., Wright, S., i Villani, D., *Digital Monitoring, Algorithmic Management and the Platformisation of Work in Europe* [Monitorowanie cyfrowe, zarządzanie algorytmiczne i platformizacja pracy w Europie], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2025. Monitorowanie cyfrowe definiuje się jako praktykę gromadzenia za pomocą urządzeń cyfrowych danych na temat procesu produkcji w celu monitorowania różnych aspektów pracy i samych pracowników. Zarządzanie algorytmiczne definiuje się jako wykorzystanie technologii opartych na danych, które to technologie mogą obejmować AI, w celu przynajmniej częściowej automatyzacji niektórych aspektów zarządzania siłą roboczą i jej koordynacji, równoległe z gromadzeniem danych i nadzorem pracowników.

²¹² Zob. [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji](#).

²¹³ Komisja Europejska, [komunikat dotyczący strategii w sprawie zastosowania AI, COM\(2025\) 723, 8.10.2025](#).

²¹⁴ Rada Europejska, [Unijne przepisy o pracy platformowej](#), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2025.

²¹⁵ Zob. Rada Europejska, [Pracownicy platformowi w UE](#).

pracy za pośrednictwem platform internetowych, a jednocześnie wspierać zrównoważony wzrost cyfrowych platform pracy w UE, w październiku 2024 r. przyjęto dyrektywę w sprawie pracy za pośrednictwem platform internetowych²¹⁶. Dyrektywa dotyczy kwestii związanych z błędną klasyfikacją statusu zatrudnienia, zarządzaniem algorytmicznym i przejrzystością w odniesieniu do pracy transgranicznej, uzupełniając istniejący dorobek prawny Unii²¹⁷. Państwa członkowskie mają czas do grudnia 2026 r. na dokonanie jej transpozycji do prawa krajowego.

Innowacje cyfrowe niosą ze sobą potencjał bardziej produktywnych i lepszej jakości miejsc pracy, ale mogą również prowadzić do intensyfikacji pracy i sprawić, że możliwość „pracy z dowolnego miejsca” stanie się oczekiwaniem, zacierając granice między życiem zawodowym a prywatnym. Przykładowo technologie cyfrowe umożliwiły rozwój telepracy. Przed pandemią COVID-19 popularność telepracy była dość niewielka – w 2019 r. tylko 11,3 % pracowników przynajmniej czasami pracowało z domu. W 2024 r. odsetek ten wzrósł do około 20 %. Według badania Eurofound z 2025 r.²¹⁸ zmieniły się również preferencje dotyczące telepracy. W 2024 r. ponad 50 % respondentów wyrażało chęć pracy z domu kilka razy w tygodniu, a 24 % chciałoby pracować tylko z domu. Pomimo tych preferencji możliwości maleją, ponieważ liczba stanowisk całkowicie zdalnych spadła z 24 % w 2022 r. do 14 % w 2024 r. Postęp technologiczny i powiązane z nim modele pracy zdalnej i hybrydowej mogą również wpływać na wzorce czasu pracy. W UE odnotowano zasadniczo pewną poprawę w zakresie wymiaru czasu pracy odbiegającego od standardowego czasu pracy, który może negatywnie wpływać na jakość pracy. W 2024 r. 6,6 % wszystkich osób zatrudnionych pracowało w swojej głównej pracy w wymiarze przekraczającym wymiar standardowy w porównaniu z 7,1 % w 2023 r. Odsetek osób pracujących w nietypowych godzinach pracy pozostaje jednak wysoki i wynosi 33,6 % wszystkich zatrudnionych, co odzwierciedla niewielki spadek o 0,3 p.p. od 2021 r. Po nieprzynoszących rozstrzygnięcia negocjacjach europejskich partnerów społecznych z różnych branż w sprawie aktualizacji porozumienia ramowego z 2002 r. dotyczącego telepracy, a także w związku z rezolucją Parlamentu Europejskiego z 2021 r. w sprawie prawa do bycia offline²¹⁹ Komisja Europejska przeprowadziła formalne dwuetapowe konsultacje z partnerami społecznymi na temat prawa do bycia offline i telepracy. Drugi etap konsultacji zakończył się 6 października 2025 r. Odpowiedzi europejskich partnerów społecznych zostaną uwzględnione w działaniach następnych Komisji w związku z rezolucją.

Ponieważ trwająca transformacja cyfrowa i ekologiczna przekształca rynki pracy, warunki zatrudnienia różnią się znacznie w zależności od zawodów. „Zawody zorientowane na przyszłość” i „zawody będące przedmiotem zainteresowania” definiuje się jako zawody, które są istotne dla co najmniej dwóch z następujących transformacji: cyfrowej,

²¹⁶ Rada Europejska, [Pracownicy platform internetowych: Rada przyjmuje nowe przepisy o poprawie warunków pracy – Consilium](#), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2024.

²¹⁷ Dyrektywa umożliwi poprawę egzekwowania i identyfikowalności pracy za pośrednictwem platform internetowych, w tym w sytuacjach transgranicznych, poprzez wymaganie od platform zgłaszania pracy w kraju, w którym jest ona wykonywana, oraz udostępniania organom krajowym pewnych informacji na temat osób, które pracują za ich pośrednictwem, oraz informacji o warunkach ich pracy.

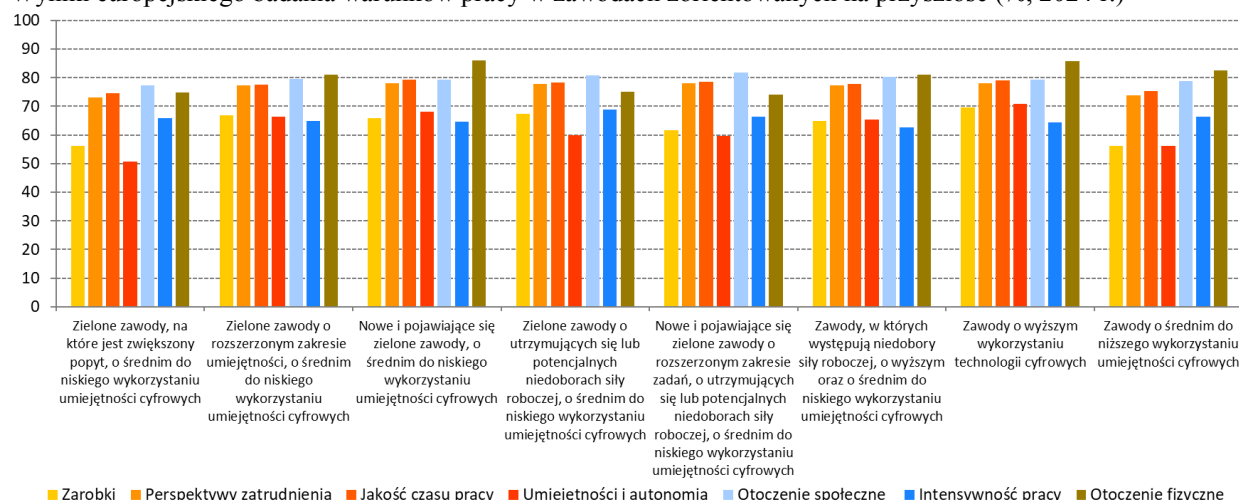
²¹⁸ Eurofound, [Quality of life in the EU in 2024: Results from the Living and Working in the EU e-survey](#) [Jakość życia w UE w 2024 r.: wyniki ankiety internetowej „Życie i praca w UE”], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2025.

²¹⁹ Parlament Europejski, [rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 stycznia 2021 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawa do bycia offline](#), 2021.

ekologicznej i demograficznej²²⁰. Siedem wskaźników jakości zatrudnienia Eurofound, które służą do oceny jakości zatrudnienia na poziomie zawodu, sugeruje, że zawody o wyższych wymogach w zakresie umiejętności cyfrowych cechują się najwyższą ogólną jakością zatrudnienia (zgodnie z definicją własną Eurofound) – zob. wykres 2.3.7²²¹. Pracownicy zatrudnieni w tych zawodach uzyskują szczególnie wysokie wyniki pod względem zarobków, perspektyw zatrudnienia, jakości czasu pracy, umiejętności i autonomii oraz środowiska fizycznego w porównaniu z większością innych grup zawodowych. Osoby wykonujące te zawody również częściej zgłaszały, że niedawno uczestniczyły w szkoleniach. Z drugiej strony niektóre zielone zawody zorientowane na przyszłość, które obejmują pracę fizyczną, uzyskały ogólnie najniższe wyniki we wspomnianych wskaźnikach.

Wykres 2.3.7: Zawody zorientowane na przyszłość wykazują zróżnicowanie pod względem jakości zatrudnienia rozumianej zgodnie z definicją Eurofound.

Wyniki europejskiego badania warunków pracy w zawodach zorientowanych na przyszłość (% , 2024 r.)



Uwaga: Przedstawiono tylko wybrane zawody. Więcej informacji na temat grup zawodowych można znaleźć w oryginalnej publikacji.

Źródło: Eurofound, obliczenia własne na podstawie [europejskiego badania warunków pracy z 2024 r.](#)

Wyzwaniem pozostaje praca nierejestrowana, a także bezpieczeństwo i higiena pracy, przy czym między państwami członkowskimi występują duże różnice pod względem zdolności i zasobów inspektoratów pracy. Z najnowszych danych szacunkowych wynika, że w 2019 r. 9,7 % całkowitego nakładu pracy w sektorze prywatnym UE stanowiło pracę nierejestrowaną²²². Punkt ciężkości coraz bardziej przesuwają się z „prostych” form pracy nierejestrowanej, takich jak zamawianie usług przez prywatne gospodarstwa domowe bez oficjalnej faktury, na formy bardziej złożone, takie jak praca nierejestrowana wykonywana przez obywateli państw trzecich. Europejski Urząd ds. Pracy ułatwił wymianę informacji

²²⁰ Niniejsza analiza stanowi częściową aktualizację publikacji Komisji Europejskiej *Future-oriented occupations in the EU: main features, employment conditions, and job strain* [Zawody zorientowane na przyszłość w UE: główne cechy, warunki zatrudnienia i obciążenie pracą] z wykorzystaniem badania Eurofound z 2024 r. dotyczącego warunków pracy.

²²¹ Wskaźniki te opierają się na siedmiu aspektach, które Eurofound wykorzystuje do oceny jakości zatrudnienia na poziomie zawodu: otoczenie fizyczne i społeczne, zadania związane z pracą, cechy organizacyjne, organizacja czasu pracy, perspektywy zawodowe i cechy charakterystyczne dla danej pracy.

²²² Szacunkowe dane dotyczące rzeczywistej wielkości gospodarki nierejestrowanej należy interpretować z ostrożnością. Zob. Franic, J., *Extent of undeclared work in the European Union* [Skala zjawiska pracy nierejestrowanej w Unii Europejskiej].

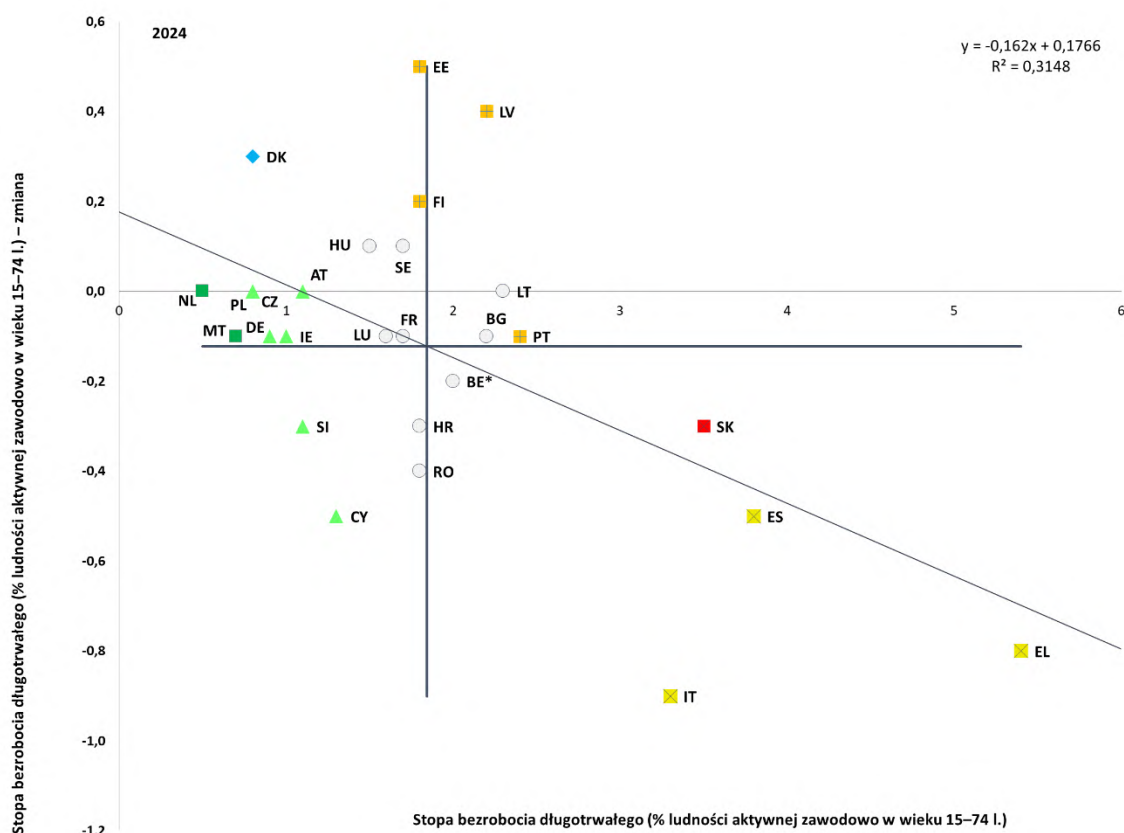
między państwami członkowskimi na te tematy w ramach platformy przeciwdziałania pracy nierejestrowanej. Przeciwdziałanie pracy nierejestrowanej w coraz większym stopniu opiera się na analizie ryzyka, wykorzystaniu dużych zbiorów danych i AI. Wskaźniki MOP dotyczące inspektoratów pracy wskazują na znaczne różnice w zdolnościach i zasobach państw UE w zakresie wykrywania i zwalczania pracy nierejestrowanej. W 2023 r. wskaźnik liczby inspektorów na 10 000 zatrudnionych osób według danych MOP wahał się od 0,23 w Irlandii do 3,08 w Luksemburgu²²³. Inspektoraty pracy odgrywają również ważną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników. W 2022 r. w UE odnotowano 3 286 wypadków śmiertelnych w miejscu pracy, co stanowi spadek o 103 zgony w porównaniu z rokiem poprzednim i odpowiada 1,66 wypadku śmiertelnego na 100 000 pracowników. Blisko jedna czwarta (22,9 %) wszystkich śmiertelnych wypadków w miejscu pracy w UE miała miejsce w sektorze budowlanym, co wskazuje na szczególne wyzwania w tym sektorze.

Stopa bezrobocia długotrwałego w UE spadła najbardziej w państwach członkowskich o najwyższych poziomach, wykazując pewną pozytywną konwergencję w wartościach bezwzględnych. Stopa bezrobocia długotrwałego w UE spadła trzeci rok z rzędu, osiągając w 2024 r. poziom 1,9 %, czyli o 0,2 p.p. niższy niż w 2023 r. Wskaźnik ten spadł najbardziej w państwach członkowskich o szczególnie wysokich poziomach, przy czym największa poprawa nastąpiła we Włoszech, Grecji i Hiszpanii – wszystkie te państwa odnotowały „wyniki słabe, lecz poprawiające się” (zob. wykres 2.3.8). Wskaźnik ten również nieznacznie spadł na Słowacji (o 0,3 p.p.), ale państwo to nadal znajdowało się w „sytuacji krytycznej”, odnotowując jedną z najwyższych stóp bezrobocia długotrwałego w UE wynoszącą 3,5 %. Estonia, Łotwa i Finlandia, które w 2024 r. odnotowały wzrost, obecnie „wymagają obserwacji”, podobnie jak Portugalia, w której wskaźnik ten jest stosunkowo wysoki i wynosi 2,4 %, co oznacza jedynie niewielką poprawę. Z kolei „najlepsze wyniki” osiągają Malta i Niderlandy, w których stopy bezrobocia były najniższe. W zdecydowanej większości państw członkowskich luka między kobietami a mężczyznami dotycząca stopy bezrobocia długotrwałego wynosiła w 2024 r. poniżej 0,5 p.p., natomiast w Grecji, Hiszpanii i na Łotwie była znaczna.

²²³ Zob. [MOP – eksplorator danych](#).

Wykres 2.3.8: Stopa bezrobocia długotrwałego w znacznej większości państw członkowskich nadal spadała, wykazując ogólną pozytywną konwergencję

Stopa bezrobocia długotrwałego (grupa wiekowa 15–74 l.), poziomy z 2024 r. i zmiany w stosunku do 2023 r. (% , wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)



Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Definicja różni się w przypadku ES i FR. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku BG.

Źródło: Eurostat [[tesem130](#)], BAEL.

Stopy bezrobocia długotrwałego różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, ale jeszcze bardziej w poszczególnych regionach i są szczególnie wysokie w regionach najbardziej oddalonych. W porównaniu z ogólną stopą bezrobocia długotrwałego (w grupie wiekowej 15–74 l.), która już znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich, na szczeblu regionalnym obserwuje się znacznie większe różnice²²⁴. W 2024 r. najniższe wartości odnotowano w regionach Utrecht i Brabancja Północna w Niderlandach, a także w regionie Praga i kraju środkowoczeskim w Czechach (0,4 % we wszystkich tych czterech regionach), natomiast najwyższe w hiszpańskim regionie Ciudad de Melilla (16,3 %) i Ciudad de Ceuta (15,8 %), a także we francuskim regionie najbardziej oddalonym, Gwadelupie (11,4 %). W niektórych państwach członkowskich, takich jak Dania i Niderlandy, dysproporcje regionalne pod względem stóp bezrobocia długotrwałego są niewielkie (zob. wykres 7 w załączniku 5). Z drugiej strony różnice między regionami

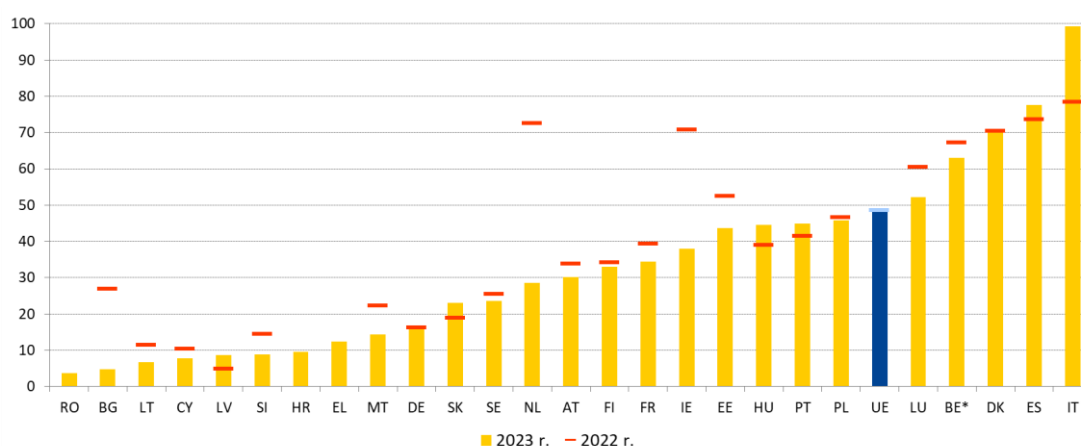
²²⁴ Brak dostępnych danych dla regionów Bremen, Mecklenburg-Vorpommern i Saarland w DE, Korsyka i Majotta we FR, autonomicznych regiony Azorów i Madery w PT oraz Wysp Alandzkich w FI.

o najniższych i najwyższych wskaźnikach były najbardziej znaczące we Włoszech, we Francji i w Hiszpanii, gdzie wyniosły odpowiednio 9,2 p.p., 10,6 p.p. i 14,8 p.p.

Wskaźniki uczestnictwa w aktywnej polityce rynku pracy nadal charakteryzują się dużym zróżnicowaniem w całej UE. W 2023 r. odsetek osób bezrobotnych chętnych do podjęcia pracy, które korzystały ze środków aktywnej polityki rynku pracy, zasadniczo nie zmienił się w większości państw członkowskich. W niektórych państwach odnotowano jednak zarówno znaczne spadki, jak i wzrosty – zob. wykres 2.3.9. Najnowsze dane wskazują na szczególnie niskie wskaźniki uczestnictwa (poniżej 10 %) w Rumunii, Bułgarii, na Litwie, Cyprze, Łotwie, w Chorwacji i Słowenii. Z kolei w Luksemburgu i Belgii wskaźniki uczestnictwa przekraczały 50 %, a w Danii, Hiszpanii i we Włoszech były nawet znacznie wyższe. W niektórych państwach członkowskich odnotowano znaczne spadki. W Słowenii i na Malcie wskaźnik ten spadł o około jedną trzecią. W Niemczech uczestnictwo zmniejszyło się o ponad połowę, a w Bułgarii w aktywnej polityce rynku pracy uczestniczyło tylko 4,8 % bezrobotnych w porównaniu z prawie 27 % w roku poprzednim.

Wykres 2.3.9: Wskaźniki uczestnictwa w aktywnej polityce rynku pracy nadal znacznie się różnią w poszczególnych państwach

Uczestnicy regularnych interwencji w ramach polityki legalnego rynku pracy (kategorie 2–7) na 100 osób bezrobotnych chcących podjąć pracę



Uwaga: szereg czasowy niedostępny w przypadku CZ. Najnowsze dostępne dane w przypadku RO (2020 r.) i HR (2021 r.). Dla DK, NL i SE szeregi czasowe są szacunkowe. Niska wiarygodność danych w przypadku EL i IT. Bardzo wysokie wartości lub wartości powyżej 100 mogą oznaczać wielokrotną rejestrację uczestników w zbiorze danych dotyczących aktywnej polityki rynku pracy.

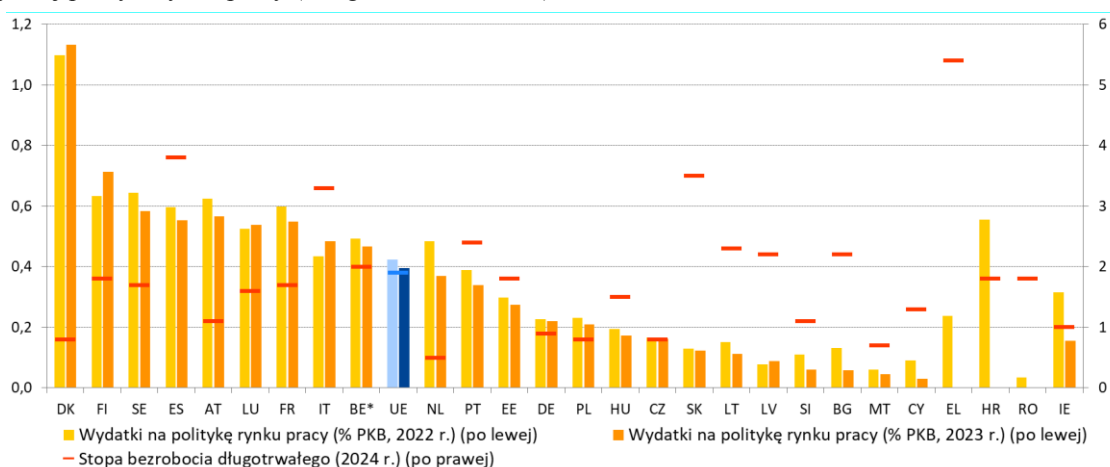
Źródło: baza danych dotyczących polityki rynku pracy [[lmp_ind_actsup](#)].

Siedem lat po przyjęciu zalecenia Rady w sprawie bezrobocia długotrwałego nadal istnieją znaczne różnice we wdrażaniu w poszczególnych państwach członkowskich UE. W II kwartale 2025 r. w UE odnotowano 4,2 mln osób długotrwanie bezrobotnych (w wieku 15–74 l., bezrobotnych od co najmniej 12 miesięcy), co stanowi nowy historycznie niski poziom. Ponadto udział osób długotrwanie bezrobotnych w całkowitej liczbie bezrobotnych spadł z 48,6 % w 2016 r. do 32,6 % w 2024 r. Znaczna liczba państw członkowskich (10) nie zrealizowała jednak pierwszego celu zalecenia, tj. nie zapewniła umowy w sprawie integracji na rynku pracy lub równoważnego środka co najmniej 90 % długotrwanie bezrobotnych, którzy są zarejestrowani jako bezrobotni od co najmniej 18 miesięcy. W pięciu państwach członkowskich (Belgia, Hiszpania, Cypr, Portugalia i Słowacja) dwie trzecie lub więcej osób długotrwanie bezrobotnych nie posiada aktywnej umowy w sprawie integracji na rynku pracy. W 2023 r. w państwach członkowskich, dla których dostępne są dane, tylko 41 % osób

korzystających z umowy w sprawie integracji na rynku pracy zakończyło okres bezrobocia i podjęło pracę²²⁵, w porównaniu z 43,6 % w 2022 r. Z kolei większość (63 %) osób, które w 2022 r. znalazły zatrudnienie, nadal pracowała 12 miesięcy później, co stanowi wzrost o 2,3 p.p. w porównaniu z 2021 r. Jednocześnie odsetek osób korzystających z umowy w sprawie integracji na rynku pracy, które znalazły zatrudnienie, a następnie powróciły do bezrobocia, spadł z 15,7 % w 2022 r. do 14,4 % w 2023 r. Dane dodatkowo wskazują na wyższy wskaźnik skuteczności indywidualnych planów działania zawierających dogłębne oceny w porównaniu z klasycznymi umowami w sprawie integracji na rynku pracy, a w szczególności ze zwykłymi planami działania.

Wykres 2.3.10: Wydatki na aktywną politykę rynku pracy różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich

Stopa bezrobocia długotrwałego (% w przedziale wiekowym 15–74 l.), wydatki na interwencje w ramach aktywnej polityki rynku pracy (kategorie 2–7, % PKB)



Uwaga: najnowsze dostępne dane dotyczące wydatków na politykę rynku pracy w przypadku RO (2020 r.) i HR (2021 r.). Brak dostępnych danych dotyczących wydatków na politykę rynku pracy za 2023 r. w przypadku EL, HR, RO, a dane za 2022 r. dla IT odnoszą się do danych za 2020 r. Dane szacunkowe dla DE, NL i SE. Wstępne dane dotyczące wydatków na politykę rynku pracy dla UE. Przerwa w szeregu czasowym danych dotyczących wydatków na politykę rynku pracy w 2023 r. w przypadku FI. Definicja bezrobocia długotrwałego różni się w przypadku ES i FR. Przerwa w szeregu czasowym w 2024 r. w przypadku BG.

Źródło: Baza danych dotycząca polityki rynku pracy [[lmp_expsumm](#)] i Eurostat [[une_ltu_a](#)], BAEL UE.

Do wspierania dobrych wyników na rynku pracy potrzebna jest skuteczna aktywna polityka rynku pracy; wydatki na tę politykę różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Stopa bezrobocia długotrwałego (w grupie wiekowej 15–74 l.) zmniejszyła się w UE o ponad połowę, z 5,4 % siły roboczej w 2014 r. do 1,9 % w 2024 r., również dzięki poprawie zdolności państw członkowskich do skutecznej reintegracji osób na rynku pracy. W poszczególnych państwach UE występują znaczne różnice w wydatkach na aktywną politykę rynku pracy – zob. wykres 2.3.10. Spośród państw członkowskich, które zgłosiły stopy bezrobocia długotrwałego na poziomie zbliżonym do średniej UE lub powyżej, wszystkie państwa z wyjątkiem Belgii, Włoch i Hiszpanii wydawały mniej niż średnia UE na aktywne interwencje na rynku pracy. Najniższe poziomy wydatków w 2023 r. odnotowano w Słowenii, na Malcie i Cyprze (przy stopie bezrobocia długotrwałego poniżej średniej UE), ale także w Bułgarii i na Łotwie (przy czym w obu tych państwach stopa bezrobocia długotrwałego jest wyższa od średniej UE). Z kolei Dania (wydatki na poziomie 1,1 % PKB),

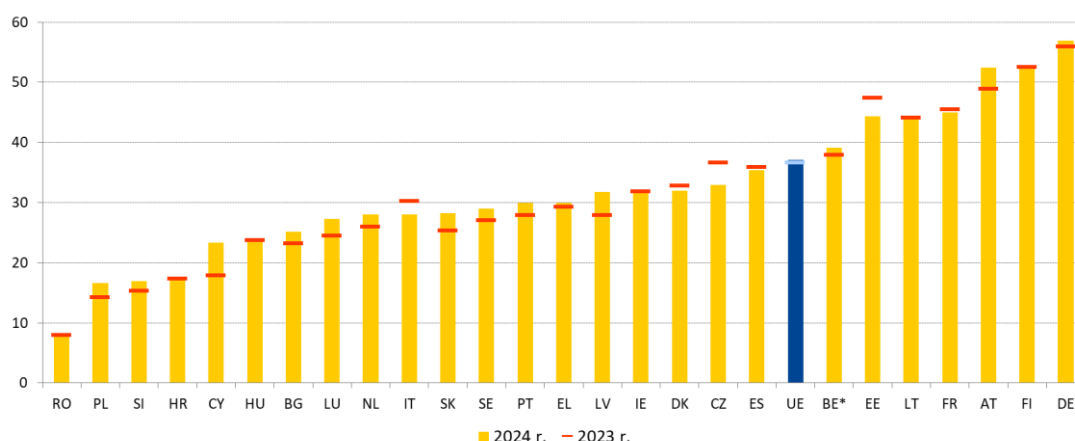
²²⁵ Źródło: Komisja Europejska, baza danych na potrzeby monitorowania bezrobocia długotrwałego. Brak dostępnych danych w przypadku CZ, DE, EE, EL, FR, HU, LV, LU, NL, RO, FI.

a także Finlandia, Szwecja, Hiszpania i Austria (około 0,57 % PKB lub więcej) były państwami, które wydały więcej na tego rodzaju środki.

Ze względu na malejące stopy bezrobocia długotrwałego w UE spadł odsetek osób długotrwale bezrobotnych poszukujących pracy, które są zarejestrowane w publicznych służbach zatrudnienia. Odsetek ten spadł do 37,3 % w 2023 r., osiągając po raz pierwszy od czasu pandemii COVID-19 poziom poniżej 40 %. Jednocześnie znacznie zmieniła się struktura bazy klientów publicznych służb zatrudnienia. Odsetek kobiet wzrósł z 47,0 % do 51,3 % ze względu na ich rosnący współczynnik aktywności zawodowej. W 2023 r. osoby poszukujące pracy w wieku powyżej 55 lat stanowiły 22,6 % klientów publicznych służb zatrudnienia, co oznacza wzrost z 13,1 % w 2010 r., natomiast odsetek osób poszukujących pracy w wieku poniżej 30 lat spadł z 28,5 % do 21,9 %. Jest to częściowo wynikiem starzenia się społeczeństwa, a częściowo odzwierciedla wzrost aktywności zawodowej osób powyżej 55. roku życia. Odsetek klientów z wykształceniem wyższym wzrósł z 12,9 % w 2010 r. do 19,9 % w 2023 r.²²⁶ ze względu na ogólny wzrost odsetka osób z wykształceniem wyższym w państwach członkowskich.

Wykres 2.3.11: W 2024 r. wskaźnik objęcia świadczeniami dla bezrobotnych osób krótkotrwale poszukujących pracy zasadniczo nie zmienił się, przy czym między poszczególnymi państwami członkowskimi występowały różnice

Wskaźniki objęcia świadczeniami dla bezrobotnych wśród osób bezrobotnych krótkotrwale (krócej niż przez 12 miesięcy, grupa wiekowa 15–64 l., %)



Uwaga: Dane za lata 2023 i 2024 nie są dostępne w przypadku MT. Definicja różni się w przypadku ES i FR. Przerwa w szeregu czasowym w 2024 r. w przypadku BG i w 2023 r. w przypadku DK. Niska wiarygodność danych dotyczących LU w 2023 r., SI w 2023 i 2024 r. oraz HR w 2024 r.

Źródło: Eurostat [[lfsa_ugadra](#)], BAEL.

W 2024 r. wskaźnik objęcia świadczeniami dla bezrobotnych osób bezrobotnych krótkotrwale zasadniczo nie zmienił się na poziomie UE, ale w poszczególnych państwach członkowskich odnotowano różne tendencje. W 2024 r. odsetek osób bezrobotnych krótkotrwale (w grupie wiekowej 15–64 l.) otrzymujących świadczenia dla bezrobotnych w UE wyniósł 37,1 % i zasadniczo nie zmienił się w porównaniu z 2023 r. (36,6 %). Najbardziej znaczące spadki odnotowano w Czechach, Estonii i we Włoszech – zob. wykres 2.3.11. Zakres objęcia świadczeniami wzrósł natomiast w Luksemburgu, na Słowacji, w Austrii, na Łotwie i Cyprze. W 2024 r. najwyższe wskaźniki objęcia

²²⁶ Zbiór danych publicznych służb zatrudnienia na potrzeby uczenia się opartego na analizie porównawczej, sprawozdanie sieci publicznych służb zatrudnienia z 2025 r. dotyczące potencjału publicznych służb zatrudnienia (w przygotowaniu). Dane skorygowane dla UE-27.

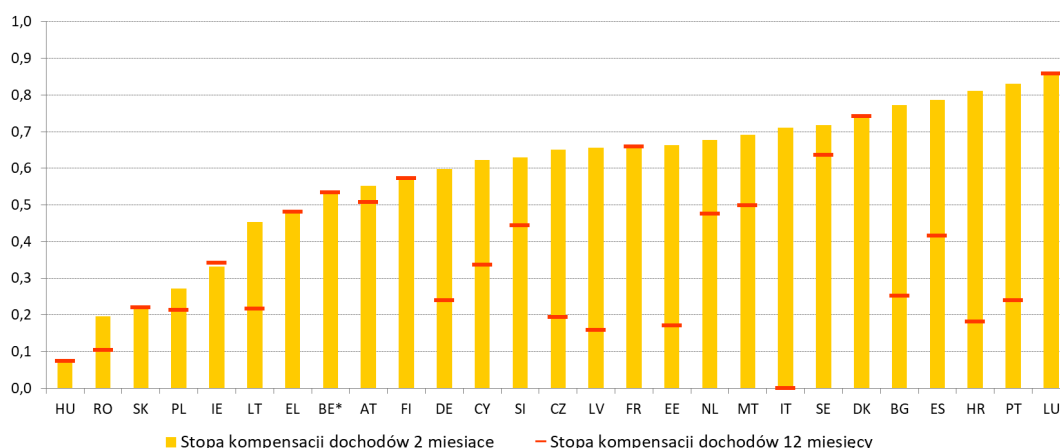
świadczeniami odnotowano w Niemczech (56,9 %), Finlandii (52,9 %) i Austrii (52,4 %), a na kolejnych pozycjach uplasowały się Francja, Litwa i Estonia, gdzie wskaźniki wynosiły około 45 %. Z kolei najniższe wskaźniki objęcia świadczeniami – poniżej 20 % – odnotowano w Rumunii, Polsce, Słowenii i Chorwacji. Odsetek osób bezrobotnych krótkotrwale objętych świadczeniami dla bezrobotnych jest zazwyczaj dodatnio skorelowany z wyższym odsetkiem osób podejmujących zatrudnienie.

Długość okresu kwalifikującego do świadczeń dla bezrobotnych i maksymalny okres ich pobierania pozostały zasadniczo niezmienione w 2025 r., ale między państwami członkowskimi występowały znaczne różnice zarówno pod tym względem, jak i w zakresie stóp kompensacji dochodów. Okres opłacania składek wymagany do uzyskania prawa do świadczeń dla bezrobotnych różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, podobnie jak szczegółowe zasady regulujące uprawnienia do tych świadczeń. Okres kwalifikujący do świadczeń wynosi od 13 tygodni opłacania składek na ubezpieczenia we Włoszech, przez 39 tygodni w Chorwacji i Irlandii, 52 tygodnie w kilku innych krajach, takich jak Belgia, Estonia i Rumunia, do 104 tygodni na Słowacji. Maksymalny okres pobierania świadczeń dla bezrobotnych dla osób z roczną historią zatrudnienia również zasadniczo nie zmienił się. Od 2019 r. tylko trzy państwa członkowskie zmieniły maksymalny okres pobierania świadczeń. W 2020 r. Łotwa skróciła go z 39 do 35 tygodni. W 2023 r. Francja skróciła ten okres z 104 do około 78 tygodni (z pewnymi wyjątkami, np. w przypadku pracowników starszych), z możliwością przedłużenia o dodatkowych 26 tygodni w przypadku pogorszenia warunków gospodarczych. Od 2025 r. na Słowacji obowiązuje maksymalny okres pobierania świadczeń dla bezrobotnych wynoszący 6 miesięcy. Poziom kompensacji dochodów jest często ściśle związany z długością okresu bezrobocia. Ogółem w 17 państwach UE osobom bezrobotnym z rocznym stażem pracy świadczenia dla bezrobotnych przysługują przez maksymalnie 6 miesięcy²²⁷. Stopy kompensacji dochodów netto pracowników nisko opłacanych z krótkim stażem pracy różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich – zob. wykres 2.3.12. W drugim miesiącu bezrobocia stopy kompensacji dochodów netto sięgają od 7,4 % wcześniejszych zarobków (netto) na Węgrzech do 85,8 % w Luksemburgu. W 2024 r. stopy kompensacji dochodów w Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Grecji, na Węgrzech, w Luksemburgu i na Słowacji były identyczne w drugim i dwunastym miesiącu okresu bezrobocia.

²²⁷ Analiza odnosi się do świadczeń dla bezrobotnych generalnie przyznawanych osobom rejestrującym się w następstwie utraty pracy z powodów od nich niezależnych i nie uwzględnia się w niej systemów o charakterze tymczasowym.

Wykres 2.3.12: Między państwami członkowskimi występują znaczne różnice pod względem stóp kompensacji dochodów, zarówno na początkowym, jak i bardziej zaawansowanym etapie bezrobocia.

Stopa kompensacji dochodów netto na poziomie 67 % średniego wynagrodzenia przez świadczenia dla bezrobotnych w drugim i dwunastym miesiącu bezrobocia (2024 r.)



Uwaga: wskaźnik ten oblicza się w przypadku bezzdietnej osoby stanu wolnego w wieku 20 lat z krótkim stażem pracy (1 rok). Uwzględniane są różne składniki dochodu, świadczenia dla bezrobotnych i inne świadczenia (takie jak pomoc społeczna i dodatki mieszkaniowe).

Źródło: obliczenia Komisji Europejskiej na podstawie [modelu podatkowo-swiadczeniowego OECD](#).

Osoby przemieszczające się wewnątrz UE są zazwyczaj dobrze zintegrowane na rynku pracy krajów przyjmujących, ale wydaje się, że mobilność maleje. W 2024 r. około 14 mln obywateli UE w każdym wieku mieszkało w państwie członkowskim, którego nie posiadało obywatelstwa. Odzwierciedla to roczny wzrost o około 1,5 % w ciągu ostatnich 5 lat. Wśród ludności UE w wieku produkcyjnym (grupa wiekowa 20–64 l.) osoby przemieszczające się wewnątrz UE²²⁸ stanowiły 3,8 %. W ciągu ostatnich 10 lat stopniowo wzrastał średni czas pobytu pracowników mobilnych za granicą. To wydłużenie czasu pobytu ma miejsce w kontekście udanej integracji osób przemieszczających się wewnątrz UE na rynku pracy. W 2023 r. wskaźnik zatrudnienia tych osób wyniósł 78 % w porównaniu z 76 % wśród osób niezmieniających kraju zamieszkania. 1,8 mln osób przemieszczających się wewnątrz UE stanowili pracownicy transgraniczni, co stanowi wzrost o 3 % w porównaniu z 2022 r.²²⁹

Dialog społeczny zapewnia unijnym rynkom pracy i gospodarkom zdolności dostosowawcze niezbędne do sprostania przyszłym wyzwaniom, przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencyjności gospodarczej i sprawiedliwości społecznej. Rozwiązania i procesy dotyczące dialogu społecznego różnią się w poszczególnych państwach członkowskich pod względem zbiorowych stosunków pracy, roli rokowań zbiorowych w określaniu warunków pracy, zdolności i członkostwa organizacji, a także formalnych struktur zaangażowania partnerów społecznych w kształtowanie i wdrażanie polityki. Systemy rokowań zbiorowych w państwach członkowskich różnią się z kolei pod względem stopnia centralizacji. Jednak w wielu państwach członkowskich dialog społeczny i rokowania zbiorowe znajdują się pod coraz większą presją. Podczas gdy stopień zrzeszenia pracodawców utrzymuje się na stosunkowo stabilnym poziomie, mimo że w niektórych

²²⁸ Osoby przemieszczające się wewnątrz UE to obywatele UE, którzy mieszkają w innym państwie członkowskim UE niż państwo, którego są obywatelami.

²²⁹ Komisja Europejska, [Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2024](#) [Sprawozdanie roczne dotyczące mobilności pracowników wewnątrz UE w 2024 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2025.

państwach członkowskich wykazuje tendencję spadkową, stopień uzwiązkowienia zmniejsza się w całej Unii²³⁰. Ponadto zasięg rokowań zbiorowych zmniejszył się o 11 p.p., z około 77 % w 2005 r. do 66 % w 2024 r., przy czym szczególnie duży spadek odnotowano w Europie Środkowej i Wschodniej. W wielu państwach członkowskich można poprawić zdolność partnerów społecznych do skutecznego uczestnictwa w dialogu społecznym i wnoszenia wkładu w kształtowanie polityki.

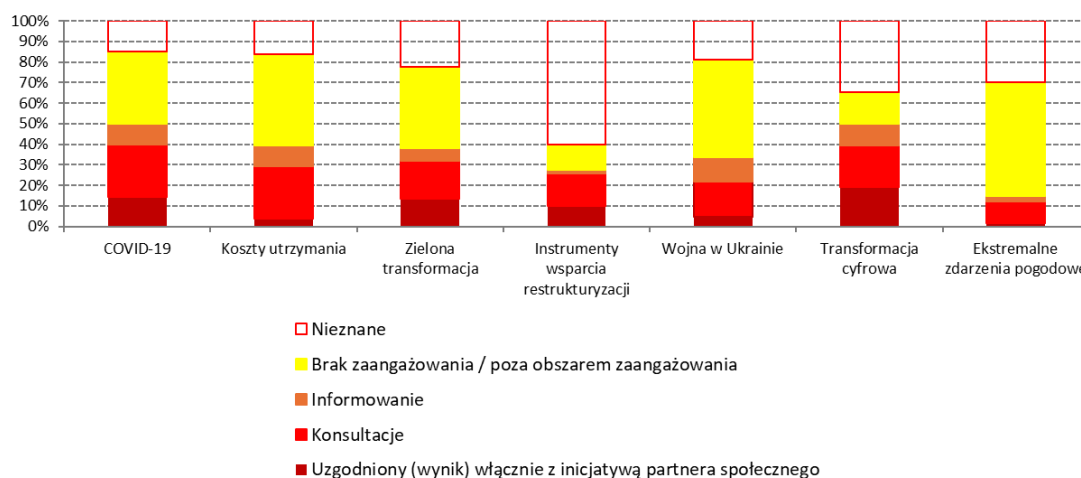
Zaangażowanie partnerów społecznych różni się znacznie w zależności od obszaru polityki. Dane z bazy danych PolicyWatch Eurofound pokazują zaangażowanie partnerów społecznych w kształtowanie polityki i ujawniają znaczne różnice między poszczególnymi obszarami polityki – zob. wykres 2.3.13. W okresie od kwietnia 2020 r. do maja 2025 r. największy stopień zaangażowania partnerów społecznych odnotowano w odniesieniu do działań politycznych związanych z COVID-19, a także środków w kontekście transformacji cyfrowej, przy czym odpowiednio 40 % i 39 % środków uzgodniono lub skonsultowano z partnerami społecznymi. Ponadto partnerzy społeczni zostali zaangażowani w przypadku prawie jednej trzeciej środków związanych z ekologiczną transformacją (32 %) lub wysokimi kosztami utrzymania (29 %). Na kolejnych pozycjach uplasowały się środki związane z instrumentami wsparcia restrukturyzacji (26 %) i wojną w Ukrainie (22 %). Najniższy stopień zaangażowania odnotowano w przypadku środków z zakresu polityki stanowiących odpowiedź na ekstremalne zdarzenia pogodowe (12 %). Ponadto najnowsze ustalenia Eurofound²³¹ wskazują na zróżnicowany poziom zadowolenia w poszczególnych krajach z zaangażowania partnerów społecznych w europejski semestr i opracowywanie planów odbudowy i zwiększania odporności. Podczas gdy kilka państw o silnych tradycjach dialogu społecznego zgłasza umiarkowane zadowolenie, wiele innych postrzega angażowanie partnerów społecznych jako formalność. Wiele z nich zwraca uwagę na zbyt krótki czas konsultacji i niewystarczające informacje.

²³⁰ Zob. [baza danych OECD/AIAS dotycząca cech instytucjonalnych związanych ze związkami zawodowymi, wysokością wynagrodzenia, poziomem ingerencji ze strony państwa i paktami społecznymi \(ICTWSS, ang. Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts\)](#).

²³¹ Eurofound, „[National-level social governance of the European Semester and the Recovery and Resilience Facility](#)” [Zarządzanie społeczne na szczeblu krajowym w ramach europejskiego semestru i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności], seria *National social partners and policymaking*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2025.

Wykres 2.3.13: Zaangażowanie partnerów społecznych różni się znacznie w zależności od obszaru polityki

Zaangażowanie partnerów społecznych w kształtowanie polityki krajowej w podziale na jej dziedziny (%).



Uwaga: na wykresie uwzględniono 3 375 inicjatyw politycznych (niektóre zostały policzone podwójnie, jeśli dotyczyły więcej niż jednej dziedziny), z okresu od kwietnia 2020 r. do maja 2025 r. Inicjatywy polityczne obejmują wyłącznie prawodawstwo lub inne ustawowe uregulowania oraz porozumienia trójstronne. Zaangażowanie partnerów społecznych przedstawiono jako średnią zaangażowania pracodawców i związków zawodowych w poszczególnych kategoriach. Różnice w stopniu zaangażowania między pracodawcami a związkami zawodowymi są niewielkie.

Źródło: Eurofound, [Baza danych EU PolicyWatch](#).

Europejscy partnerzy społeczni i Komisja uzgodnili odnowione zobowiązanie do wzmocnienia dialogu społecznego w czasach globalnych przemian. Traktaty w pełni uznają kluczową rolę dialogu społecznego w społecznej gospodarce rynkowej UE, która to rola jest również zapisana w Europejskim filarze praw socjalnych i wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu niezależności partnerów społecznych i zróżnicowanego charakteru krajowych stosunków pracy. W oparciu o deklarację partnerów społecznych z Val Duchesse z 2024 r.²³² Komisja i europejscy partnerzy społeczni z różnych branż podpisali w marcu 2025 r. pakt na rzecz europejskiego dialogu społecznego²³³. W pakcie tym określono działania, które mają zostać podjęte przez Komisję i partnerów społecznych w celu pobudzenia i stworzenia odpowiednich warunków do wykorzystania pełnego potencjału dialogu społecznego na wszystkich szczeblach. W związku z tym pakt ma na celu zapewnienie ram dla rozwoju dialogu społecznego na wszystkich szczeblach, w tym na szczeblu krajowym i europejskim, międzysektorowym i sektorowym. Zalecenie Rady w sprawie wzmocnienia dialogu społecznego w UE po raz pierwszy zawiera wytyczne dla państw członkowskich dotyczące najlepszego sposobu promowania dialogu społecznego i wzmocnienia rokowań zbiorowych. Komisja współpracuje z partnerami społecznymi m.in. nad planem działania na rzecz wysokiej jakości miejsc pracy i zobowiązała się do konsultowania się z nimi również w sprawie inicjatyw politycznych, które nie wchodzą w zakres art. 153 i 154 TFUE, ale mają dla nich szczególne znaczenie.

Zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego i konsultacje z nimi mają kluczowe znaczenie dla kształtowania polityki i napędzania zrównoważonych zmian

²³² [Trójstronna deklaracja na rzecz prężnego europejskiego dialogu społecznego.](#)

²³³ [Pakt na rzecz europejskiego dialogu społecznego.](#)

sprzyjających włączeniu społecznemu. Na szczęblu UE organizacje społeczeństwa obywatelskiego są aktywnie zaangażowane w dyskusje na temat priorytetów i propozycji politycznych, w tym w ramach europejskiego semestru, oraz uczestniczą w sposób istotny we wdrażaniu polityki. Odgrywają one zasadniczą rolę w dostarczaniu decydom cennych informacji na temat obecnych i pojawiających się wyzwań na potrzeby zarówno krajowych, jak i unijnych inicjatyw politycznych w kluczowych obszarach oraz w ocenie skuteczności polityk w terenie.

Ramka nr 7 dotycząca filaru: Dobrze zaprojektowane reformy dotyczące rynku pracy, umiejętności i spraw społecznych oraz inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i spójności społecznej

Reformy i inwestycje w dziedzinie zatrudnienia, umiejętności i spraw społecznych mogą przynieść korzyści zarówno społeczne, jak i gospodarcze, jeżeli zostaną zaprojektowane w skuteczny i wydajny sposób w oparciu o solidne metody oceny. Dobrze zaprojektowane reformy i inwestycje w obszarze rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej promują pozytywną konwergencję społeczną, przyczyniają się do wdrażania zasad Europejskiego filaru praw socjalnych oraz do osiągnięcia głównych celów UE na 2030 r. dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa. Mogą one pobudzać zdolności innowacyjne, wzrost gospodarczy i konkurencyjność poprzez wpływ na kapitał ludzki i wydajność, w tym poprzez bardziej wykwalifikowaną siłę roboczą. Aby zmaksymalizować skuteczność i efektywność środków z zakresu polityki, zasadnicze znaczenie mają wysokiej jakości oceny skutków i ewaluacje, najlepiej przeprowadzane przed wdrożeniem polityki, w trakcie jej wdrażania i po jej wdrożeniu. Opierając się na pracach Komitetu ds. Zatrudnienia (EMCO), Komitetu Ochrony Socjalnej (SPC) i nieformalnej grupy roboczej ds. inwestycji społecznych podczas hiszpańskiej i belgijskiej prezydencji, w konkluzjach Rady z czerwca 2024 r. wezwano państwa członkowskie do rozważenia wzmocnienia ich zdolności w zakresie przeprowadzania ewaluacji polityk, a Komisję Europejską do udzielenia im wsparcia w tym zakresie. Wsparcie to obejmuje utworzenie centrum wiedzy na temat inwestycji społecznych w celu kontynuowania prac, promowanie wzajemnego uczenia się oraz poprawę dostępności i aktualności danych społeczno-gospodarczych²³⁴. Jednocześnie Rada zatwierdziła dobrowolne zasady przewodnie dla państw członkowskich UE do celów ewaluacji skutków gospodarczych wynikających z reform i inwestycji w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej²³⁵.

Inwestycje i reformy, które skutecznie wzmacniają kapitał ludzki, mogą przynieść duże korzyści gospodarcze. Na przykład inwestycje w wysokiej jakości i przystępną cenowo wczesną edukację i opiekę nad dzieckiem mogą przynieść znaczne korzyści gospodarcze, zapewniając solidne podstawy uczenia się dzieci i umożliwiając rodzicom, zwłaszcza kobietom, uczestnictwo w rynku pracy. Z niedawnego badania wynika, że osiągnięcie zmienionych celów barcelońskich UE w zakresie objęcia opieką nad dziećmi może doprowadzić do znacznego wzrostu zatrudnienia matek. Szacuje się, że wzrost ten wyniesie do 48 % w krajach o niskim poziomie uczestnictwa²³⁶, co będzie miało pozytywny wpływ na

²³⁴ [Konkluzje Rady w sprawie roli polityk w zakresie rynku pracy, umiejętności i spraw społecznych w budowaniu odpornych gospodarek, czerwiec 2024.](#)

²³⁵ [Dobrowolne zasady przewodnie dla państw członkowskich UE do celów ewaluacji skutków gospodarczych wynikających z reform i inwestycji w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i polityki społecznej, czerwiec 2024.](#)

²³⁶ Nazareni, M., Caraianni, P., Janta, B., *EU Labour Supply-Demand Microsimulation Model (EUROLAB): The impact of increasing formal childcare on mothers' labour supply* [Model mikrosymulacji podaży i popytu na

wzrost PKB²³⁷. Jak wykazano, inwestycje w kapitał ludzki, w tym podnoszenie i zmianę kwalifikacji, zwiększają wydajność i wzrost gospodarczy. Również w tym kontekście w ramach jesiennego pakietu obecnego europejskiego semestru Komisja przedstawia zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w Unii Europejskiej. W analizie mikroekonomicznej przeprowadzonej przez Cedefop oszacowano na przykład, że zmniejszenie odsetka osób dorosłych o niskich kwalifikacjach z 23,5 % do 7,4 % w ciągu dziesięciu lat (który to odsetek w scenariuszu zakładającym kontynuację dotychczasowej polityki wyniósłby 14,7 %) mogłoby zwiększyć roczny PKB w UE o ponad 200 mld EUR²³⁸. Ponadto dobrze skonstruowana i skuteczna aktywna polityka rynku pracy może przynieść korzyści zarówno gospodarcze, jak i społeczne, również znacznie wykraczające poza ramy czasowe interwencji politycznych. Na przykład szacuje się, że interwencje w ramach aktywnej polityki rynku pracy finansowane z EFS+ w okresie programowania 2021–2027 poprawią wyniki w zakresie zatrudnienia w ciągu 20 lat od pierwotnej inwestycji, przy czym szczytowy wzrost zatrudnienia o +0,11 % nastąpi w 2027 r.²³⁹ Jednocześnie dobrze zaprojektowane polityki społeczne mogą w istotny sposób wspierać stabilizację makroekonomiczną poprzez znaczne ograniczenie ryzyka społecznego i przyszłych wydatków socjalnych związanych z kosztami niepodejmowania działań.

Niektóre państwa członkowskie już teraz systematycznie przeprowadzają oceny skutków i ewaluacje w celu opracowania wydajnych i skutecznych reform i inwestycji w zakresie zatrudnienia, umiejętności i spraw społecznych, dostosowanych do konkretnych środków z zakresu polityki i uwarunkowań krajowych. Na przykład duński model inwestycji społeczno-gospodarczych, czyli *Socioøkonomisk Investerings model (SØM)*, zapewnia ramy analizy kosztów i korzyści, które obejmują bazę danych skutecznych praktyk. Pozwala również obliczyć bezpośrednie koszty i potencjalne skutki polityki społecznej w oparciu o wybrane przez użytkownika inicjatywy polityczne i grupy docelowe²⁴⁰. Ponadto duński publiczny system zatrudnienia sukcesywnie gromadzi dowody dotyczące różnych aspektów aktywnej polityki rynku pracy, przeprowadzając różnorodne badania randomizowane z grupą kontrolną (RTC). **Hiszpański** program „Rodziny 0–3” służy wspieraniu rodzin z dziećmi w wieku poniżej 3 lat, zwłaszcza ze środowisk o niskich dochodach, poprzez wzmocnienie pozycji rodziców dzięki warsztatom mającym na celu poprawę wczesnej edukacji. Ocena skutków i ciągła ocena za pomocą RTC zapewniają jakość i skuteczność programu, a dane dotyczące uczestnictwa i wyników służą wprowadzaniu ulepszeń. Działania te opierają się na niedawno wprowadzonych w Hiszpanii

rynku pracy w UE (EUROLAB): wpływ zwiększenia dostępności formalnej opieki nad dzieckiem na podaż siły roboczej wśród matek]. Dokument roboczy JRC, 2022.

²³⁷ Darvas, Z., Welslau, L., Zettelmeyer, J., [Incorporating the impact of social investments and reforms in the European Union's new fiscal framework](#) [Włączenie wpływu inwestycji i reform społecznych do nowych ram fiskalnych Unii Europejskiej]. Dokument roboczy Bruegel, 2024.

²³⁸ Cedefop (2017). *Investing in skills pays off: The economic and social cost of low-skilled adults in the EU* [Inwestowanie w umiejętności opłaca się: koszty gospodarcze i społeczne osób dorosłych o niskich kwalifikacjach w UE]. Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

²³⁹ Zob. Komisja Europejska, [Employment and Social Developments in Europe 2024](#) [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie w 2024 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.

²⁴⁰ Kvist, J., „Inclusive growth and social investments over the life course” [Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu i inwestycje społeczne w ciągu całego życia], [w]: C. Deeming i P. Smyth (red.), [Reframing global social policy: Social investment for sustainable and inclusive growth](#) [Nowe podejście do globalnej polityki społecznej: inwestycje społeczne na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu] (s. 213–228), Policy Press, 2018.

przepisach, które zapewniają jasną i kompleksową strukturę podejścia do oceny we wszystkich politykach rządowych w celu poprawy rozliczalności i przejrzystości²⁴¹. W 2019 r. **Niemcy** uruchomiły programy „Uczestnictwo w rynku pracy” i „Integracja osób długotrwale bezrobotnych”, oferujące dofinansowanie wynagrodzeń i coaching dla pracodawców zatrudniających osoby długotrwale bezrobotne. W ocenie przeprowadzonej w 2024 r. przez niemiecki Instytut Badań nad Zatrudnieniem, łączącej metody ilościowe i jakościowe, stwierdzono, że inicjatywy te skutecznie ograniczają wykluczenie społeczne i zwiększają zatrudnienie – po 26 miesiącach 51 % uczestników znalazło stałą pracę, a wśród osób bardzo długotrwale bezrobotnych pojawiają się wczesne oznaki podobnych tendencji²⁴². W **Słowenii** niedawne programy szkoleniowe dla osób poszukujących pracy zwiększyły prawdopodobieństwo zatrudnienia i zarobki ich uczestników w porównaniu z osobami o podobnych cechach niebędącymi uczestnikami, jak wykazała kontrfaktyczna ocena skutków przeprowadzona przez słoweńską służbę zatrudnienia we współpracy z Komisją Europejską i OECD²⁴³. Jednocześnie wiele państw członkowskich nadal napotyka przeszkody w instytucjonalizacji kultury regularnych ocen polityki. Przeszkody te obejmują w szczególności niewystarczające zdolności administracyjne lub analityczne oraz ograniczony dostęp do wysokiej jakości aktualnych danych.

2.3.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie

Niektóre państwa członkowskie podjęły działania mające na celu dalsze przeciwdziałanie segmentacji rynku pracy i zwalczanie nadużyć związanych z niestandardowymi umowami. **Maltańska** ustawa o równym wynagrodzeniu za pracę o równej wartości, obowiązująca od stycznia 2025 r., wymaga, aby pracownicy tymczasowi otrzymywali takie same warunki wynagrodzenia i zatrudnienia (takie jak pensja, urlop, godziny nadliczbowe i okresy odpoczynku) jak pełniący równoważne role pracownicy zatrudnieni przez przedsiębiorstwo użytkownika. W lipcu 2024 r. **Luksemburg** dokonał transpozycji unijnych przepisów dotyczących przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy. Zobowiązuje to pracodawców do zamieszczania szczegółowych dodatkowych informacji w umowach lub podawania ich wkrótce po rozpoczęciu obowiązywania umowy. W przypadku umów na czas określony okresy próbne muszą trwać co najmniej dwa tygodnie. Pracownicy, którzy po tym okresie przepracowali sześć miesięcy, mogą raz w roku złożyć wniosek o zmianę swojego statusu zatrudnienia – albo z zatrudnienia na czas określony na zatrudnienie na czas nieokreślony, albo z zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy na zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy. W grudniu 2024 r. **Włochy** przedłużyły obowiązujące maksymalne odliczenia podatkowe dla przedsiębiorstw i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które w latach 2025 i 2026 zatrudnią pracowników na podstawie umów na czas nieokreślony. Aby zapobiec nadużyciom, **Węgry** ograniczyły od lipca 2025 r. pracę sezonową w rolnictwie i turystyce do 120 dni rocznie, niezależnie od liczby pracodawców. Od stycznia 2026 r. pracownicy rolni będą mogli przedłużyć ten okres

²⁴¹ Gobierno de España, *Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de Institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado* [ustawa 27/2022 z dnia 20 grudnia o instytucjonalizacji oceny polityk publicznych w administracji państwowej], 2022.

²⁴² „Subsidised jobs for the long-term unemployed: An evaluation of the German Participation Opportunities Act” – IAB-Forum [Dofinansowanie miejsc pracy dla osób długotrwale bezrobotnych: ocena niemieckiej ustawy o możliwościach uczestnictwa w rynku pracy – IAB-Forum].

²⁴³ OECD/Komisja Europejska (2025), *Impact Evaluation of Wage Subsidies and Training for the Unemployed in Slovenia* [Ocena wpływu dofinansowania wynagrodzeń i szkoleń dla bezrobotnych w Słowenii], Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paryż.

o 90 dni, jeżeli w okresie przedłużenia ich pracodawca będzie płacić o 50 % wyższą stawkę składki. Organ podatkowy będzie cyfrowo monitorować dni pracy w celu egzekwowania tych limitów.

Kilka państw członkowskich podjęło działania w celu poprawy ochrony pracowników. W kwietniu 2025 r. **Hiszpania** znowelizowała swój kodeks pracy, aby uregulować kwestię rozwiązywania umów w przypadku trwałej niezdolności do pracy. W zmianach doprecyzowano, że rozwiązanie umowy może nastąpić tylko wtedy, gdy pracownik zostanie uznany za trwale niezdolnego do pracy i nie można wprowadzić racjonalnych usprawnień, nie ma odpowiedniego i dostępnego stanowiska lub pracownik odrzuci należycie zaproponowane mu przeniesienie na inne stanowisko. Wprowadzono również obowiązkowy proces konsultacji z pracownikiem przed podjęciem jakiejkolwiek decyzji i wzmocniono zobowiązanie pracodawców do rozważenia ewentualnego przeniesienia na inne stanowisko lub dostosowań, które mogłyby zapobiec rozwiązaniu umowy. W marcu 2025 r. **Luksemburg** przyjął zmianę kodeksu pracy, która zwiększa ochronę pracowników poprzez określenie zasad dotyczących wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, wyrażania zgody na taką pracę i prowadzenia dokumentacji w tym zakresie. Kompleksowa aktualizacja zapewnia równowagę między silniejszymi zabezpieczeniami pracowników w zakresie warunków pracy, zwolnień chorobowych i zwolnień z przyczyn nie dotyczących pracownika a jaśniejszymi, uproszczonymi obowiązkami przedsiębiorstw w zakresie zgodności z przepisami. W marcu 2025 r. **Rumunia** wprowadziła nowy internetowy system rejestracji pracowników (REGES-ONLINE). System ten umożliwia pracownikom sprawdzenie, czy warunki wynegocjowane z pracodawcami, takie jak wynagrodzenie i godziny pracy, są dokładnie odzwierciedlone w ich umowach oraz otrzymanie powiadomienia w przypadku zmiany któregośkolwiek z nich.

Szereg państw członkowskich poczyniło dodatkowe postępy we wzmacnianiu ram bezpieczeństwa i higieny pracy. We wrześniu 2024 r. **Hiszpania** przyjęła dekret królewski 893/2024, w którym określono środki ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dla pracowników domowych i opiekunów domowych, dostosowując ich prawa do ogólnych przepisów dotyczących zapobiegania zagrożeniom w pracy. Przepisy te gwarantują dostęp do ocen ryzyka, informacji, szkoleń, środków ochrony indywidualnej i monitorowania stanu zdrowia, a także zobowiązują pracodawców do przeprowadzania ocen ryzyka, stosowania środków zapobiegawczych i zapewnienia bezpiecznych warunków pracy. W marcu 2025 r. **Luksemburg** wprowadził nowe przepisy dotyczące ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie czynników rakotwórczych lub mutagennych podczas pracy. Powiązane rozporządzenie Wielkiego Księcia aktualizuje ochronę miejsca pracy przed czynnikami rakotwórczymi, mutagennymi i reprotoksycznymi. W marcu 2025 r. **Dania** wprowadziła przepisy umożliwiające duńskiemu Urzędowi ds. Środowiska Pracy nakazanie, w wyjątkowych okolicznościach, wstrzymania działalności przez wykonawców na placach budowy. W tej samej ustawie zwiększono wysokość grzywien dla przedsiębiorstw uznanych za winne poważnych naruszeń bezpieczeństwa i higieny pracy. **Włochy** ustanowiły fundusz w wysokości 500 000 EUR rocznie, z którego od 2026 r. będą finansowane programy badań przesiewowych i profilaktyki chorób układu krążenia i nowotworowych, a także wyposażenie miejsc pracy w automatyczne i półautomatyczne defibrylatory.

Kilka państw członkowskich wprowadziło środki mające na celu dalsze doprecyzowanie przepisów dotyczących nowych form organizacji pracy, takich jak telepraca i elastyczna organizacja pracy. W obowiązującej w **Austrii** od stycznia 2025 r. nowej ustawie o telepracy (Telearbeitsgesetz) rozszerzono pracę zdalną poza domy pracowników,

obejmując nią również miejsca zamieszkania członków rodziny, przestrzenie coworkingowe, kawiarnie internetowe i miejsca wakacji. Utrzymano w niej korzyści podatkowe, takie jak roczne odliczenie w wysokości 300 EUR na meble ergonomiczne oraz zwolnienie z podatku w wysokości 3 EUR za dzień telepracy, ale zobowiązano pracodawców do wyraźnego wyszczególniania tych dni na odcinkach wypłaty. W lutym 2025 r. **Francja** zatwierdziła ustawę wdrażającą porozumienie w sprawie konwencji podatkowej z Luksemburgiem, którego celem jest uniknięcie podwójnego opodatkowania i uchylania się od opodatkowania pracowników transgranicznych pracujących zdalnie. Nowe porozumienie umożliwia pracownikom transgranicznym zamieszkałym we Francji i zatrudnionym w Luksemburgu pracę z domu przez maksymalnie 34 dni w roku bez konieczności płacenia francuskiego podatku dochodowego. W **Estonii** ustawa o umowach o pracę, zaktualizowana w drugiej połowie 2025 r., umożliwia bardziej elastyczne uregulowania w zakresie czasu pracy, dając pracodawcom i pracownikom większą swobodę w ustalaniu – za obopólną zgodą – pracy zdalnej, elastycznego czasu pracy lub innych nietradycyjnych harmonogramów pracy. W listopadzie 2024 r. **Francja** zatwierdziła kontynuację przez kolejne cztery lata eksperymentu dotyczącego podziału czasu pracy. Przepisy te mają na celu poprawę skuteczności podziału czasu pracy dla osób długotrwale bezrobotnych, osób otrzymujących minimum socjalne oraz osób z niepełnosprawnościami. Ich celem jest zwiększenie szans tych grup na zatrudnienie poprzez oferowanie im umów o pracę na czas nieokreślony w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Niektóre państwa członkowskie rozpoczęły transpozycję dyrektywy w sprawie pracy za pośrednictwem platform internetowych, która to dyrektywa weszła w życie w grudniu 2024 r. W czerwcu 2025 r. **Włochy** przyjęły ustawę określającą kroki zmierzające do transpozycji. Obejmują one aktualizację definicji „cyfrowych platform pracy”, ustanowienie procedur oceny stosunków pracy oraz wprowadzenie ograniczeń w zautomatyzowanym przetwarzaniu danych osobowych. Mają one również na celu wzmocnienie ochrony zabezpieczenia społecznego, wprowadzenie wymogu stosowania przejrzystych praktyk zarządzania danymi oraz poprawę środków w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa, w tym polityki przeciwdziałania molestowaniu i przemocy. W **Belgii** w styczniu 2026 r. wejdzie w życie nowa ustawa wprowadzająca obowiązkowe ubezpieczenie od wypadków przy pracy dla osób samozatrudnionych pracujących za pośrednictwem platform internetowych, aby dostosować ochronę wszystkich pracowników.

Wiele państw członkowskich podejmuje działania z myślą o zwalczaniu pracy nierejestrowanej, w tym z wykorzystaniem narzędzi cyfrowych, takich jak AI. W listopadzie 2024 r. **Dania** przyjęła ustawę służącą wzmocnieniu zabezpieczeń prawnych przed wykorzystywaniem nielegalnej pracy. W **Belgii** rząd flamandzki wprowadził bardziej rygorystyczne przepisy w celu przeciwdziałania nadużywaniu unijnych przepisów dotyczących delegowania i poprawy nadzoru w sektorach ryzyka. Na podstawie nowych przepisów wszystkie strony w łańcuchu podwykonawców ponoszą odpowiedzialność, jeżeli podwykonawca nielegalnie zatrudnia pracowników zagranicznych. Reforma ta wymaga od przedsiębiorstw w sektorach wysokiego ryzyka weryfikacji przestrzegania przepisów przez ich podwykonawców. W **Grecji** cyfrowa karta pracy pozwala zwalczać pracę nierejestrowaną poprzez śledzenie rzeczywistych godzin pracy i zapewnienie odpowiedniego wynagrodzenia, przeciwdziałanie nadużyciom związanym z godzinami nadliczbowymi i nielegalnymi zmianami w pracy. Projektem objęto 750 000 pracowników z sektorów takich jak bankowość i handel detaliczny, a po rozszerzeniu go na sektor spożywczy i turystyczny, przewidzianym na czerwiec 2025 r., obejmie on 1,5 mln pracowników. W **Hiszpanii** władze wykorzystują narzędzia oparte na AI do przeciwdziałania pracy nierejestrowanej

i współpracują z Państwową Agencją Administracji Podatkowej, policją i strażą cywilną, a także z administracją zabezpieczenia społecznego. **Estonia** testuje swoją wizję gospodarki czasu rzeczywistego, której celem jest automatyzacja sprawozdawczości przedsiębiorstw, zmniejszenie obciążeń administracyjnych i zwiększenie wydajności, a także przejście od nieformalnych do formalnych praktyk gospodarczych i ograniczenie nierejestrowanych płatności.

Państwa członkowskie nadal zwalczają bezrobocie długotrwale za pomocą specjalnych środków z zakresu polityki. W **Słowenii** Ministerstwo Pracy, Rodziny, Spraw Społecznych i Równości Szans dokonuje obecnie przeglądu wytycznych dotyczących wdrażania aktywnej polityki rynku pracy na lata 2021–2025 z myślą o ich aktualizacji na lata 2026–2030, aby zmniejszyć bezrobocie długotrwale i przyspieszyć aktywizację osób starszych i osób o niskich kwalifikacjach. W styczniu 2025 r. **Czechy** przedłużyły projekt pilotażowy „Zatrudnienie integracyjne”, który obejmie 240 uczestników w 2025 r. i 400 w 2026 r. Aby ograniczyć długotrwale bezrobocie, projekt łączy dotacje do wynagrodzeń za zatrudnianie osób o szczególnych potrzebach pochodzących z grup w niekorzystnej sytuacji z działaniami integracyjnymi wspierającymi rozwój osobisty. W **Austrii** w styczniu 2026 r. wejdzie w życie pakiet „Aktion 55 plus” dotyczący zatrudnienia długotrwale bezrobotnych osób starszych. Budżet pakietu zostanie zwiększony z 50 mln EUR w 2025 r. do 100 mln EUR do 2027 r.

W niektórych państwach członkowskich wprowadzono środki zachęcające do pracy, wspierające samozatrudnienie, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw społecznych. **Włochy** wprowadziły częściowe zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne na lata 2025–2027 dla matek będących pracownikami najemnymi i matek prowadzących działalność na własny rachunek, które mają co najmniej dwoje dzieci; zwolnienie to nie dotyczy pracowników domowych. Korzyść ta przysługuje do 10. roku życia najmłodszego dziecka, a od 2027 r. do 18. roku życia najmłodszego dziecka w przypadku matek co najmniej trojga dzieci. Jest ona zarezerwowana dla beneficjentów, których dochód podlegający opodatkowaniu nie przekracza 40 000 EUR rocznie, a roczny limit wydatków w ramach tego środka wynosi 300 mln EUR. W ramach swojego RRP i przy wsparciu z EFS+ **Polska** przygotowuje obecnie nowelizację ustawy o gospodarce społecznej z myślą o promowaniu gospodarki społecznej i przedsiębiorczości społecznej. Ma to nastąpić poprzez wzmocnienie instrumentów prawnych i finansowych w celu rozwoju funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych i poprawy koordynacji działań rządu i administracji lokalnej. Działanie realizowane w latach 2025–2028 i finansowane z EFS+ wspiera przedsiębiorczość w północnej **Bułgarii**, zapewniając pomoc od momentu opracowania koncepcji biznesowej do jej wdrożenia. Wspierając samozatrudnienie i umiejętności w zakresie przedsiębiorczości, środek ten ma na celu tworzenie nowych miejsc pracy, a tym samym zapobieganie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.

Wiele państw członkowskich przywiązuje coraz większą wagę do środków zmierzających do wzmocnienia systemu aktywnej polityki rynku pracy. W maju 2025 r. rząd Walonii w **Belgii** zatwierdził w pierwszym czytaniu dwie ustawy przewidujące reformę roli publicznych służb zatrudnienia „Forem”. Służby „Forem” będą wymagać przesłania CV online i po zdefiniowaniu stanowiska pracy będą udostępniać profile osób poszukujących pracy pracodawcom, co pomoże poprawić jakość dopasowania ofert pracy. Osoby poszukujące pracy, z pewnymi wyjątkami (np. osoby poszukujące pracy odbywające szkolenie), będą otrzymywać indywidualne doradztwo co cztery miesiące, ukierunkowane oferty i będą pozostawać w comiesięcznym kontakcie z publicznymi służbami zatrudnienia.

W kwietniu 2025 r. **Grecja** wprowadziła zmiany w swojej cyfrowej platformie zarządzania danymi dotyczącymi zatrudnienia. Nowy system ERGANI 2 stanowi aktualizację swojego poprzednika, m.in. poprzez pełną cyfryzację deklaracji zatrudnienia, zmniejszenie obciążeń administracyjnych dzięki usprawnieniu procedur dla pracodawców, udoskonalenie narzędzi monitorowania rynku pracy oraz zapewnienie bardziej wiarygodnego i przejrzystego rejestru zatrudnienia i ubezpieczeń. W grudniu 2024 r. **Hiszpania** rozszerzyła zakres kwalifikujących się dotacji w ramach wspólnych programów aktywizacji zawodowej, obejmując nim dodatki mieszkaniowe i powiązane składki pracodawcy na ubezpieczenie społeczne w niektórych regionach. Reforma wzmacnia również politykę aktywizacji poprzez włączenie do wspólnych ram niektórych programów zatrudnienia młodzieży.

Wiele państw członkowskich wprowadza szeroko zakrojone reformy swoich publicznych służb zatrudnienia, obejmujące zmiany instytucjonalne, zwiększenie efektywności i cyfryzację usług. **Rumunia** modernizuje swoje publiczne służby zatrudnienia za pośrednictwem programu o wartości 183 mln EUR wspieranego z EFS+. Program ten ma na celu zwiększenie liczby pracowników publicznych służb zatrudnienia o 600 osób, przeszkolenie 1 840 pracowników publicznych służb zatrudnienia oraz świadczenie zmodernizowanych usług dla 275 000 osób i 21 750 pracodawców. Ma on również poprawić widoczność publicznych służb zatrudnienia poprzez kampanię komunikacyjną i umożliwić modernizację pomieszczeń publicznych służb zatrudnienia. Projekt ten będzie realizowany przez 60 miesięcy od stycznia 2025 r. do grudnia 2029 r. W **Finlandii** w styczniu 2025 r. odpowiedzialność za organizację publicznych służb zatrudnienia przeniesiono na gminy, co ma zwiększyć równy dostęp do usług i pomóc w szybkim zatrudnianiu osób poszukujących pracy poprzez poprawę zatrudnienia i usług dla przedsiębiorstw. W związku z tym przeniesieniem odpowiedzialności stworzono model finansowania dla gmin w celu rozwijania ich działań wspierających zatrudnienie. Szacuje się, że reforma przyniesie bezpośrednie korzyści w postaci zatrudnienia od 7 000 do 10 000 osób. W grudniu 2024 r. **Cypr**, wykorzystując wsparcie z RRF i EFS+, przyjął szeroko zakrojoną reformę publicznych służb zatrudnienia. Realizowana obecnie reforma obejmie wdrożenie platform cyfryzacji programów zatrudniania w Departamencie Pracy, opracowanie systemu zarządzania wynikami oraz ustanowienie systemu wczesnego ostrzegania i śledzenia w odniesieniu do młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (młodzieży NEET). W styczniu 2025 r. **Francja** wprowadziła dekret dostosowujący ustawę o pełnym zatrudnieniu do swoich regionów najbardziej oddalonych. Zmiany te dostosowują przepisy do specyfiki instytucjonalnej regionów najbardziej oddalonych i dotyczą sprawowania rządów, kwestii opieki nad dziećmi, a także wydłużają termin zawierania umów między bezrobotnymi a instytucjami ds. zatrudnienia.

Kilka państw członkowskich przeprowadziło reformy, aby dostosować swoje systemy świadczeń dla bezrobotnych do obecnych warunków na rynku pracy. W styczniu 2025 r. **Finlandia** zniósła dodatki do dotacji na integrację na rynku pracy i podstawowego zasiłku dla bezrobotnych wypłacane podczas uczestnictwa w działaniach promujących zatrudnienie. W czerwcu 2025 r. **Czechy** wprowadziły zmiany w swoim systemie świadczeń dla bezrobotnych służące poprawie wsparcia finansowego i ochrony socjalnej dla osób poszukujących pracy. Wsparcie w początkowej fazie bezrobocia wzrośnie nawet do 80 % wcześniejszych dochodów z pracy danej osoby. Również w czerwcu 2025 r. **Estonia** zreformowała swój system ochrony na wypadek utraty pracy, upraszczając procedury i wprowadzając uniwersalny model świadczenia podstawowego, który ma obowiązywać od stycznia 2026 r. Reforma ta zastępuje dotychczasowy dwupoziomowy system jednolitym systemem ubezpieczenia od utraty pracy. W lipcu 2025 r. **Belgia** przyjęła gruntowną reformę swojego systemu świadczeń dla bezrobotnych, która wejdzie w życie w styczniu 2026 r.

Skróci ona, z pewnymi wyjątkami, całkowity okres wypłacania świadczeń do dwóch lat, po zmianie kryteriów kwalifikowalności. W październiku 2025 r. **Litwa** zmieniła ustawę o ubezpieczeniu społecznym na wypadek utraty pracy i podwyższyła świadczenie minimalne dla bezrobotnych z 241,5 EUR do 350 EUR w 2025 r., wydłużyła o cztery miesiące maksymalny okres wypłacania świadczeń dla osób zbliżających się do emerytury oraz poprawiła ogólne ukierunkowanie świadczeń, zwłaszcza w przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach. W październiku 2025 r. **Szwecja** wdrożyła reformę swojego systemu ubezpieczenia od utraty pracy, aby lepiej dostosować udzielanie świadczeń do rzeczywistej utraty dochodów przez wnioskodawcę.

Kilka państw członkowskich wdrożyło środki mające na celu przyciągnięcie zagranicznych talentów i złagodzenie problemu kurczących się zasobów pracy. W maju 2025 r. **Grecja** uruchomiła przy wsparciu z EFS+ program HELIOS+, którego celem jest wspieranie integracji obywateli państw trzecich w ramach całościowego podejścia łączącego dostęp do edukacji, rynku pracy i szkolenia zawodowego. Wprowadzając w marcu 2025 r. zmiany w ustawie o cudzoziemcach, **Chorwacja** ułatwiła wykwalifikowanym pracownikom (zwłaszcza z branży IT) dostęp do rynku pracy, wzmocniła nadzór nad pracodawcami i zwiększyła ochronę praw pracowników zagranicznych. Ponadto państwo to wdrożyło nowe środki wspierające powrót i reintegrację chorwackich emigrantów. W 2025 r. **Malta** zreformowała swoją politykę migracji zarobkowej, koncentrując się na zatrzymywaniu pracowników, prawach i potrzebach rynku pracy. Wprowadzone środki obejmują nowe kryteria kwalifikowalności dla pracodawców, ograniczenia dotyczące rekrutacji przez przedsiębiorstwa o wysokim wskaźniku rozwiązywania umów (z wyłączeniami dla mikroprzedsiębiorstw) oraz lepsze możliwości zmiany pracodawcy przez obywateli państw trzecich. Aby zmniejszyć niedobory siły roboczej i przyciągnąć wysoko wykwalifikowanych pracowników zagranicznych, **Czechy** przyjęły dekret rządowy przyznający swobodny dostęp do rynku pracy obywatelom dziesięciu państw spoza UE. W październiku 2024 r. **Niemcy** przyjęły strategię dotyczącą wykwalifikowanej siły roboczej z Indii, której celem jest przyciągnięcie wykwalifikowanych pracowników z Indii poprzez poprawę warunków ramowych rekrutacji, wydawania wiz, kursów językowych, uznawania zagranicznych kwalifikacji zawodowych i integracji.

Niektóre państwa członkowskie podjęły działania mające na celu wzmocnienie dialogu społecznego i roli partnerów społecznych. W maju 2025 r. **Rumunia** przedstawiła projekt planu działania na rzecz promowania rokowań zbiorowych w latach 2025–28 poprzez wspieranie członkostwa w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców, wspieranie świadomego uczestnictwa w negocjacjach i ułatwianie zawierania umów na szczeblu sektorowym i krajowym. Jego celem jest również wzmocnienie dialogu społecznego, wprowadzenie odstraszających sankcji za nieprzestrzeganie przepisów oraz zwiększenie zdolności instytucjonalnych poprzez pomoc techniczną, inspekcje i skuteczniejsze wdrażanie. W październiku 2024 r. rząd **Węgier** przyjął dekret ustanawiający ramy prawne stałego forum konsultacyjnego dla sektora prywatnego. Jego celem jest zapewnienie ustanowienia i ciągłego funkcjonowania mechanizmów ustalania płacy minimalnej. W maju 2025 r. **Polska** zmieniła przepisy dotyczące reprezentatywności organizacji pracodawców. Nowa ustawa zakazuje podwójnego członkostwa w takich organizacjach, aby umożliwić prawidłowe obliczenie ich reprezentatywności, a tym samym stosowanie takich samych standardów jak w przypadku związków zawodowych.

2.4 Wytyczna 8: Promowanie równych szans dla wszystkich, wspieranie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa

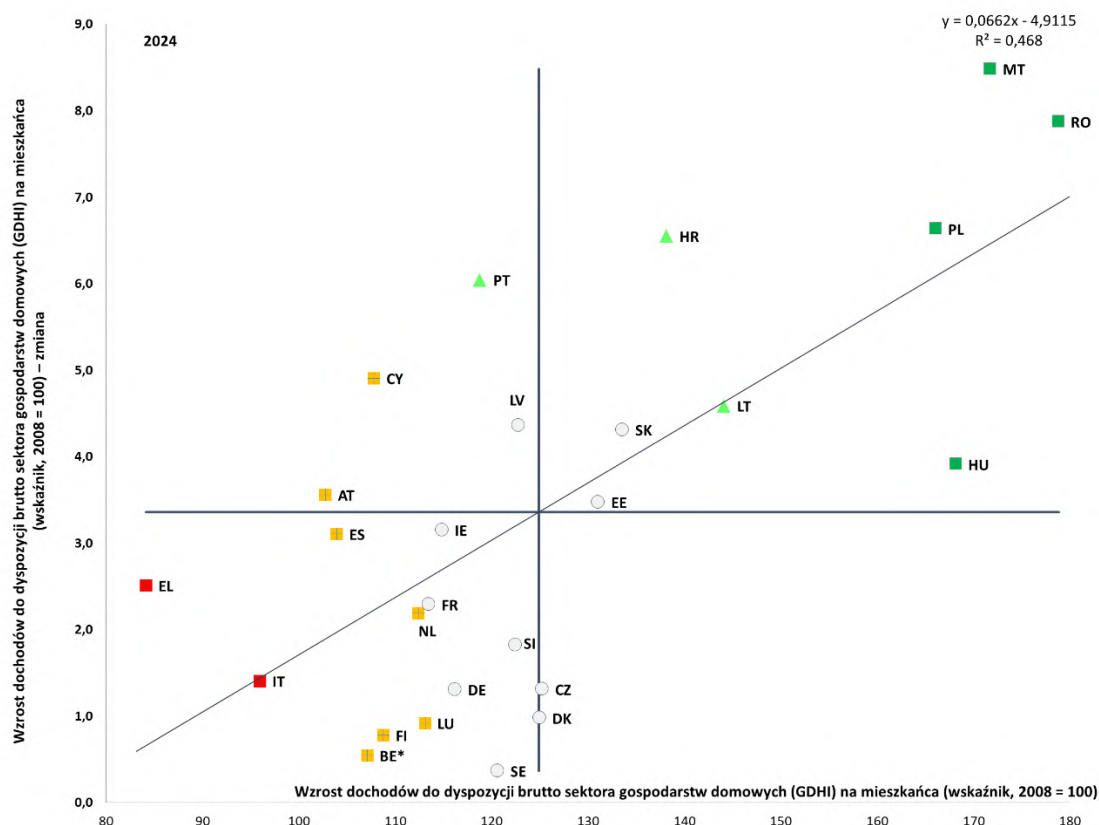
W niniejszej sekcji dokonano przeglądu wdrażania wytycznej dotyczącej zatrudnienia nr 8. Zaleca się, aby państwa członkowskie promowały równość szans dla wszystkich, wspierały włączenie społeczne i zwalczały ubóstwo, zgodnie z zasadami filaru 2 (Równość płci), 3 (Równe szanse), 11 (Opieka nad dziećmi i wsparcie dla dzieci), 12 (Ochrona socjalna), 14 (Minimalny dochód), 15 (Świadczenie emerytalne i renty), 16 (Opieka zdrowotna), 17 (Integracja osób niepełnosprawnych), 18 (Opieka długoterminowa), 19 (Mieszkalnictwo i pomoc dla bezdomnych) i 20 (Dostęp do niezbędnych usług). W sekcji 2.4.1 przedstawiono analizę kluczowych wskaźników. Najpierw omówiono zagrożenia związane z ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a także nierówności dochodowe. Następnie przeprowadzono analizę systemów dochodu minimalnego i bardziej ogólnie ochrony socjalnej oraz ich wpływu na ograniczanie ubóstwa. W odniesieniu do wytycznej 8 przeanalizowano również mieszkalnictwo socjalne i przystępność cenową mieszkań. W sekcji 2.4.2 przedstawiono środki z zakresu polityki wprowadzone przez państwa członkowskie.

2.4.1 Kluczowe wskaźniki

W 2024 r. na poziomie UE-27 wskaźnik wzrostu dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca znacząco się zwiększył. W 2024 r. wynosił 141,3 (poziom w 2008 r. = 100), o 2,5 pkt więcej niż w 2023 r. Największy wzrost odnotowano na Malcie, w Rumunii i Polsce, natomiast mniejszy, ale nadal znaczący wzrost zaobserwowano w Chorwacji, Portugalii i na Cyprze (zob. wykres 2.4.1). Malta, Rumunia, Polska i Węgry osiągnęły w 2024 r. „najlepsze wyniki” ze względu na wysokie poziomy (ponad 160 % w porównaniu z 2008 r.), a także znaczny wzrost w przypadku pierwszych trzech z tych państw. W szeregu państw członkowskich odnotowano niższy wzrost, przy czym niektóre z nich, takie jak Szwecja, Dania, Czechy i Słowenia, utrzymały się na średnim poziomie. W świetle wyników osiągniętych w 2024 r. stwierdzono, że Grecja i Włochy znajdują się w „sytuacji krytycznej” ze względu na utrzymujące się niskie poziomy pomimo niewielkiej poprawy. Sytuacja „wymagała obserwacji” w 2024 r. w Belgii, Finlandii i Luksemburgu (gdzie poziomy były zbliżone do średniej UE, ale po jedynie stosunkowo niewielkiej poprawie), a także na Cyprze, w Austrii, Hiszpanii i Niderlandach (gdzie poziomy były poniżej średniej UE pomimo poprawy zbliżonej do średniej).

Wykres 2.4.1: W 2024 r. wzrost dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca zwiększył się na poziomie UE przy znaczących różnicach w poszczególnych państwach członkowskich

Wskaźnik wzrostu dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca, poziomy z 2024 r. i zmiany w stosunku do roku poprzedniego (2008=100, wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)

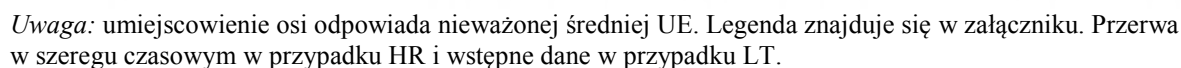


Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Brak dostępnych danych w przypadku BG.

Źródło: Eurostat [[tepsr_wc310](#)], europejskie rachunki sektorów.

W 2024 r. UE odnotowała bardzo niewielką poprawę w zakresie zmniejszenia odsetka osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, bez wyraźnych oznak pozytywnej konwergencji. Wskaźnik AROPE spadł z 21,3 % w 2023 r. do 21 %, przy czym różnica między mężczyznami a kobietami wynosi prawie 2 p.p. (20 % w porównaniu z 21,9 %). W 2024 r. sytuacja była „krytyczna” w Bułgarii, Grecji, na Litwie i w Hiszpanii, w których to państwach wskaźnik ten miał stosunkowo wysoki poziom (odpowiednio 30,3 %, 26,9 %, 25,8 % i 25,8 %,) i nie poprawił się znacząco (w Hiszpanii), nieznacznie wzrósł (w Bułgarii i Grecji) lub nawet odnotował znaczny wzrost (o 1,5 p.p. na Litwie) – zob. wykres 2.4.2. Chorwacja, Włochy i Łotwa „wymagały obserwacji” ze względu na stosunkowo wysoki poziom (24,3 % na Łotwie) lub wzrost (+1 p.p. i +0,3 p.p. odpowiednio w przypadku Chorwacji i Włoch). Jednocześnie Rumunia osiągnęła „wyniki słabe, lecz poprawiające się”, odnotowując jeden z najwyższych poziomów w UE (27,9 %) po największym spadku (-4,1 p.p.), co odzwierciedla ciągle wysiłki na rzecz zmniejszenia ubóstwa. Natomiast Czechy, Słowenia i Niderlandy osiągnęły „najlepsze wyniki” (przy wskaźnikach AROPE wynoszących odpowiednio 11,3 %, 14,4 % i 15,4 %). Irlandia i Estonia odnotowały duże spadki (odpowiednio -2,1 p.p. i -2 p.p.) pomimo i tak już dobrych lub średnich poziomów. Wśród państw członkowskich nie widać wyraźnych oznak pozytywnej konwergencji.

Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, poziomy z 2024 r. i zmiany w stosunku do roku poprzedniego (%; wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)



W całej UE występują znaczące różnice regionalne i różnice między obszarami miejskimi a wiejskimi w zakresie zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, co jest zgodne z obserwacjami w poszczególnych państwach członkowskich. W 2024 r. występowały duże różnice między poszczególnymi regionami UE (NUTS 2), w tym w obrębie państw członkowskich, zwłaszcza we Włoszech, w Polsce, na Węgrzech i Słowacji (zob. wykres 8 w załączniku 5). Wskaźniki AROPE wahały się od 59,5 % w Gujanie przez 48,8 % w Kalabrii i 44,5 % w Ciudad de Melilla do 8,8 % w Jihozápad, 8,6 % w kraju bratysławskim i 6,6 % w Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen. W regionach najbardziej oddalonych wskaźniki AROPE były wyższe od średniej UE i wahały się od 59,5 % w Gujanie do 22,9 % na Maderze. W mniejszych miastach i na przedmieściach odnotowano nieco niższe wskaźniki AROPE w UE niż w dużych miastach i na obszarach wiejskich (odpowiednio 20,3 %, 21,3 % i 21,3 %). Różnice między państwami członkowskimi są jednak znaczne. Wskaźniki AROPE wahały się od 27,8 % w Belgii do 12,2 % w Polsce w przypadku dużych miast; od 32 % w Bułgarii do 11,7 % w Czechach w przypadku mniejszych miast i przedmieść; oraz od 41,7 % w Rumunii do 8,6 % na Malcie w przypadku obszarów wiejskich. Podczas gdy w zachodniej części Unii stosunkowo wysokie wskaźniki AROPE w dużych miastach idą w parze ze stosunkowo niskimi wskaźnikami na obszarach wiejskich, w wielu krajach śródziemnomorskich i bałtyckich oraz we wschodniej części Unii sytuacja wygląda odwrotnie.

Czynniki zagrożenia ubóstwem są wielorakie. Są one zakorzenione w nierównościach szans wynikających na przykład z różnic terytorialnych i regionalnych²⁴⁴ lub dyskryminacji²⁴⁵. Wiążą się one z różnicami w skuteczności i efektywności aktywnej polityki rynku pracy oraz polityki ochrony socjalnej i włączenia społecznego. Międzypokoleniowe dziedziczenie niekorzystnej sytuacji²⁴⁶ ma negatywny wpływ na dzieci. Polityka aktywnego włączenia, struktura i skuteczność systemów podatkowych i systemów zabezpieczenia społecznego oraz dostęp do usług wspierających (w tym edukacji, opieki zdrowotnej, usług społecznych i usług kluczowych) odgrywają zasadniczą rolę w zwalczaniu zagrożenia ubóstwem i zapobieganiu mu. Aby pomóc państwom członkowskim w tym zakresie, UE przyjęła szereg inicjatyw, które – pod warunkiem odpowiedniego wdrożenia – mogą przyczynić się do ograniczenia ubóstwa²⁴⁷. W oparciu o te inicjatywy przyszła strategia UE na rzecz walki z ubóstwem będzie miała na celu ułatwienie ludziom dostępu do podstawowej ochrony i usług, których potrzebują, oraz przeciwdziałanie podstawowym przyczynom ubóstwa. Nadrzędnym celem jest przyczynienie się do wyeliminowania ubóstwa w UE do 2050 r.

Ramka nr 3 dotycząca celu: Postępy w realizacji celu dotyczącego ograniczenia ubóstwa do 2030 r.

W 2024 r. liczba ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym zmniejszyła się jeszcze bardziej, ale postępy są nadal niewystarczające, aby osiągnąć główny cel UE do 2030 r. Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) zmniejszyła się w 2024 r. o 1,1 mln do 93,3 mln. Po dokonaniu korekty uwzględniającej przerwy w szeregu czasowym danych dla Niemiec i Francji spadek ten wynosi 2,9 mln w porównaniu z rokiem bazowym 2019, co pozostawia lukę w wysokości 12,1 mln w stosunku do celu wynoszącego 15 mln. Oznacza to, że aby osiągnąć ten cel do 2030 r., konieczna byłaby średnia roczna redukcja o ponad 2 mln (zob. wykres poniżej). Osiągnięcie tego celu będzie zatem wymagało znacznego przyspieszenia wysiłków w pozostałej części dekady. W 2024 r. zmniejszyło się również ubóstwo dzieci w UE – liczba dzieci (grupa wiekowa 0–17 l.) zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym spadła o około 0,4 mln. Liczba ta utrzymuje się jednak na poziomie o 0,25 mln wyższym od poziomu bazowego z 2019 r. i o 5,25 mln wyższym od zagregowanych krajowych celów w zakresie ograniczenia ubóstwa dzieci.

²⁴⁴ Zob. Komisja Europejska, Durán Laguna i in., *Ninth report on economic, social and territorial cohesion* [Dziewiąte sprawozdanie na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.

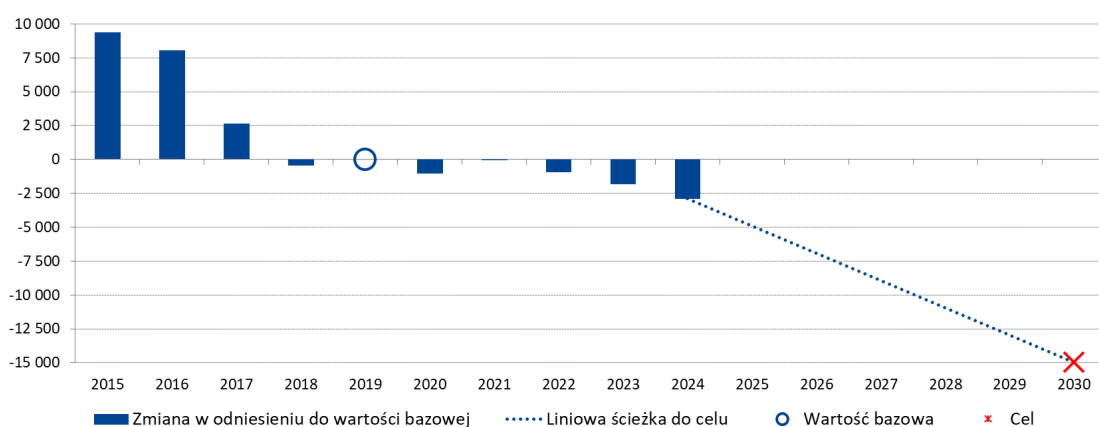
²⁴⁵ Najnowsze dane z 2024 r. pokazują na przykład, że 70 % Romów było zagrożonych ubóstwem, przy czym w latach 2016–2024 odnotowano postępy. Zob.: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Rights of Roma and Travellers in 13 European countries* [Prawa Romów i Trawelerów w 13 krajach europejskich], 2024.

²⁴⁶ Zob. UNICEF Innocenti – Globalne Centrum Badań i Prognozowania, *Innocenti Report Card 18: Child poverty in the midst of wealth* [Sprawozdanie Innocenti nr 18: ubóstwo dzieci w świecie dobrobytu], UNICEF Innocenti, Florencja, grudzień 2023 r.

²⁴⁷ Obejmują one [europejską gwarancję dla dzieci](#) – zalecenie Rady (UE) 2021/1004 z dnia 14 czerwca 2021 r.; [dyrektywę w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych](#) – dyrektywa (UE) 2022/2041; [zalecenie Rady w sprawie dostępu do ochrony socjalnej](#) – zalecenie Rady (2019/C 387/01) z dnia 8 listopada 2019 r.; [zalecenie Rady w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie](#) – zalecenie Rady (UE) 2023/C 41/01 z dnia 30 stycznia 2023 r.; europejską platformę zwalczania bezdomności – [Deklaracja lizbońska w sprawie europejskiej platformy zwalczania bezdomności](#) z dnia 21 czerwca 2021 r.; oraz [komunikat Komisji w sprawie lepszej oceny skutków dystrybucyjnych polityki państw członkowskich](#), (COM(2022) 494).

Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym spadła w ostatnich latach, ale postępy są nadal niewystarczające do osiągnięcia celu UE na 2030 r.

Zmiana poziomu wskaźnika AROPE dla UE-27 w odniesieniu do roku bazowego 2019 i powiązanego głównego celu UE na 2030 r. (liczba ludności ogółem, w tys. osób)



Uwaga: szeregi skorygowane o przerwy ze względu na istotne przerwy w szeregu czasowym w przypadku DE w 2020 r. (przerwa skorygowana wstecz do 2019 r.) i w przypadku FR w 2022 r. (aby zachować zgodność z poziomem bazowym z 2019 r., dane zagregowane dla UE opierają się na danych dla Francji kontynentalnej, a nie dla Francji).

Źródło: Eurostat [[ilc_pecs01](#)] i obliczenia DG EMPL.

Postępy w realizacji krajowych celów w zakresie ograniczenia ubóstwa pozostają nierównomierne w poszczególnych państwach członkowskich. W 2024 r. tylko 14 państw członkowskich odnotowało spadek liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a od 2019 r. tylko 16 poczyniło postępy w realizacji celów na 2030 r. (zob. wykres poniżej)²⁴⁸. Siedem z nich (Rumunia, Czechy, Łotwa, Niderlandy, Polska, Belgia i Bułgaria) jest zasadniczo na dobrej drodze do osiągnięcia swoich celów, przy czym w Rumuni w 2024 r. odnotowano znaczny spadek (o 739 tys.). Szwecja i Irlandia są pierwszymi dwoma państwami, które w 2024 r. osiągnęły swoje cele, natomiast największe względne luki²⁴⁹ utrzymują się w Luksemburgu, na Słowacji, w Słowenii, Danii, Finlandii i Francji. Spośród 21 państw, które wyznaczyły cele uzupełniające dotyczące ograniczania ubóstwa dzieci²⁵⁰, 13 odnotowało poprawę w 2024 r., a 11 osiągnęło postępy od 2019 r., natomiast Irlandia, Cypr i Szwecja osiągnęły już swoje cele. Z drugiej strony Czechy, Niemcy, Hiszpania, Francja, Luksemburg, Malta, Austria, Słowenia, Słowacja i Finlandia nie osiągnęły jeszcze postępów w stosunku do 2019 r.

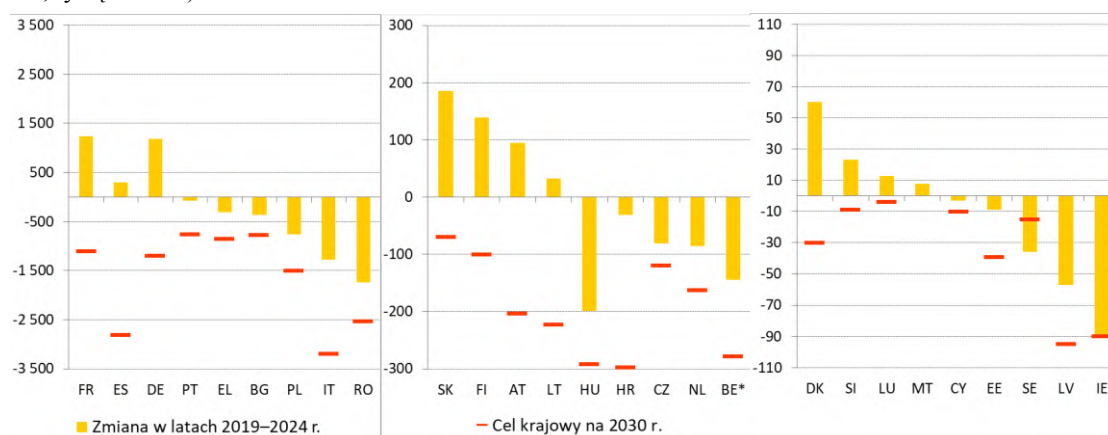
²⁴⁸ Aby zapoznać się z monitorowaniem unijnych i krajowych celów w zakresie ograniczenia ubóstwa, a także wyjaśnieniem przerw w szeregu czasowym i powiązanych dostosowań danych, zob. również [sprawozdanie roczne Komitetu Ochrony Socjalnej za 2025 r.](#)

²⁴⁹ Aby umożliwić porównanie między poszczególnymi państwami, różnice nie są mierzone w wartościach bezwzględnych, ale jako odsetek docelowego ograniczenia ubóstwa w latach 2019–2030. Na przykład: $(10 [\text{wartość docelowa}] - 4 [\text{dotychczasowy postęp}]) / 10 [\text{wartość docelowa}] = 60 \% [\text{luka}]$.

²⁵⁰ Cel w zakresie ograniczenia ubóstwa dzieci wyznaczyły Belgia, Bułgaria, Czechy, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Cypr, Luksemburg, Malta, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia i Szwecja. Informacje na temat monitorowania tych celów można znaleźć w [sprawozdaniu rocznym Komitetu Ochrony Socjalnej za 2025 r.](#)

Tylko około połowa państw członkowskich poczyniła postępy od 2019 r., a tylko jedna trzecia jest na dobrej drodze do osiągnięcia swoich celów lub je przekroczyła

Zmiany poziomów wskaźnika AROPE w latach 2019–2024 oraz cele krajowe na 2030 r. (liczba ludności ogółem, tysiące osób)



Uwaga: Przerwa w szeregu czasowym w 2020 r. w przypadku FR, IE, DK, LU, w 2021 r. w przypadku LU, w 2022 r. w przypadku FR, FI i LU oraz w 2023 i 2024 r. w przypadku HR. Wstępne dane za 2024 r. w przypadku LT. DK i DE wyrażają swoje krajowe cele w zakresie ograniczenia ubóstwa jako zmniejszenie liczby osób mieszkających w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych (tj. gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy), co ma przełożyć się na spadek liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w ciągu dziesięciu lat. DE wyrażają swój cel krajowy w porównaniu z 2020 r. jako rokiem odniesienia. FR określiła swój cel krajowy w odniesieniu do Francji kontynentalnej i monitorowanie jest dostosowane do tego zakresu geograficznego. HU wyrażają swój krajowy cel w zakresie ograniczenia ubóstwa jako zmniejszenie wskaźnika deprivacji materialnej i społecznej w przypadku rodzin z dziećmi, co można przełożyć na zmniejszenie wskaźnika AROPE, jeżeli utrzymają się obecne okoliczności. MT wyraża swój cel krajowy w zakresie ograniczenia ubóstwa jako zmniejszenie wartości wskaźnika AROPE w punktach procentowych (tj. -3,1 p.p.).

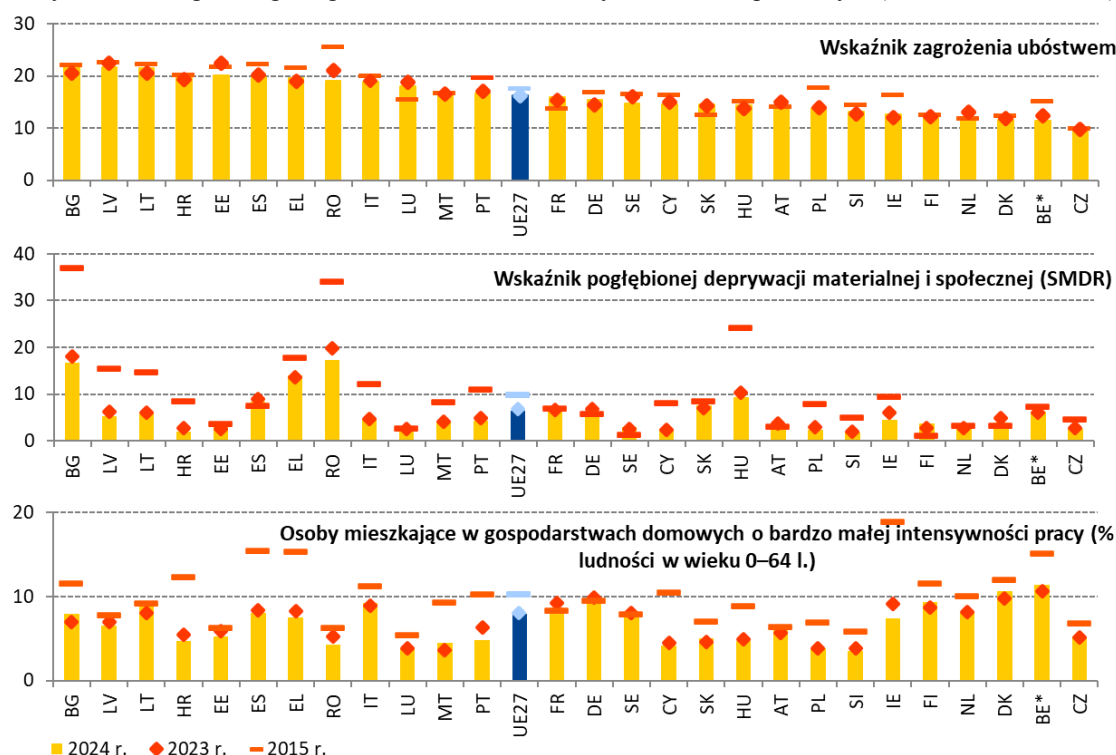
Źródło: Eurostat [[ilc_pecs01](#)] i tabela dotycząca celów krajowych na 2030 r. w załączniku 1.

W 2024 r. pogłębiona deprivacja materialna i społeczna nieznacznie się zmniejszyła, natomiast ubóstwo dochodowe i odsetek osób mieszkających w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych utrzymywały się w UE na stałym poziomie. Bardzo skromna poprawa wskaźnika AROPE znajduje odzwierciedlenie w jego składnikach. Czechy i Niemcy odnotowały jedno z najniższych wskaźników AROP (w odniesieniu do poziomów dochodów z 2023 r., odpowiednio 9,5 % i 12,1 %), po tym, jak wskaźniki te spadły – zob. górny panel wykresu 2.4.3. Z kolei Bułgaria, Łotwa i Litwa odnotowały jedno z najwyższych wskaźników AROP (odpowiednio 21,7 %, 21,6 % i 21,5 %), które w niektórych przypadkach wzrosły. Rumunia odnotowała spadek o 2,1 p.p., co w znacznym stopniu przyczyniło się do spadku jej wskaźnika AROPE. Szybkie szacunki Eurostatu odnoszące się do dochodów z 2024 r. wskazują, że wskaźniki AROP będą stabilne również w 2024 r. średnio na poziomie UE i w większości państw członkowskich, choć wzrosną w Finlandii, Portugalii, Grecji i Słowenii, a spadną w Estonii²⁵¹. Odsetek osób doświadczających pogłębionej deprivacji materialnej i społecznej nieznacznie spadł na poziomie UE – zob. środkowy panel wykresu 2.4.3. Odsetek osób mieszkających w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych utrzymał się w 2024 r. na stałym poziomie (na podstawie aktywności w 2023 r.) – zob. dolny panel wykresu 2.4.3.

²⁵¹ Uwzględniono jedynie istotne zmiany. Zob. Eurostat, „[Flash estimates of income inequalities and poverty indicators for 2024 \(FE 2024\), Experimental results](#)” [Szybkie szacunki dotyczące wskaźników nierówności dochodowych i ubóstwa za 2024 r. (FE 2024), wyniki eksperymentalne]. Wersja 1 – czerwiec 2025 r.

Wykres 2.4.3: Pogłębiona deprywacja materialna i społeczna nieznacznie się zmniejszyła, natomiast wskaźnik zagrożenia ubóstwem i odsetek osób mieszkających w gospodarstwach domowych osób quasi- bezrobotnych utrzymywały się na stałym poziomie

Elementy wskaźnika głównego zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (% , 2015, 2023, 2024)



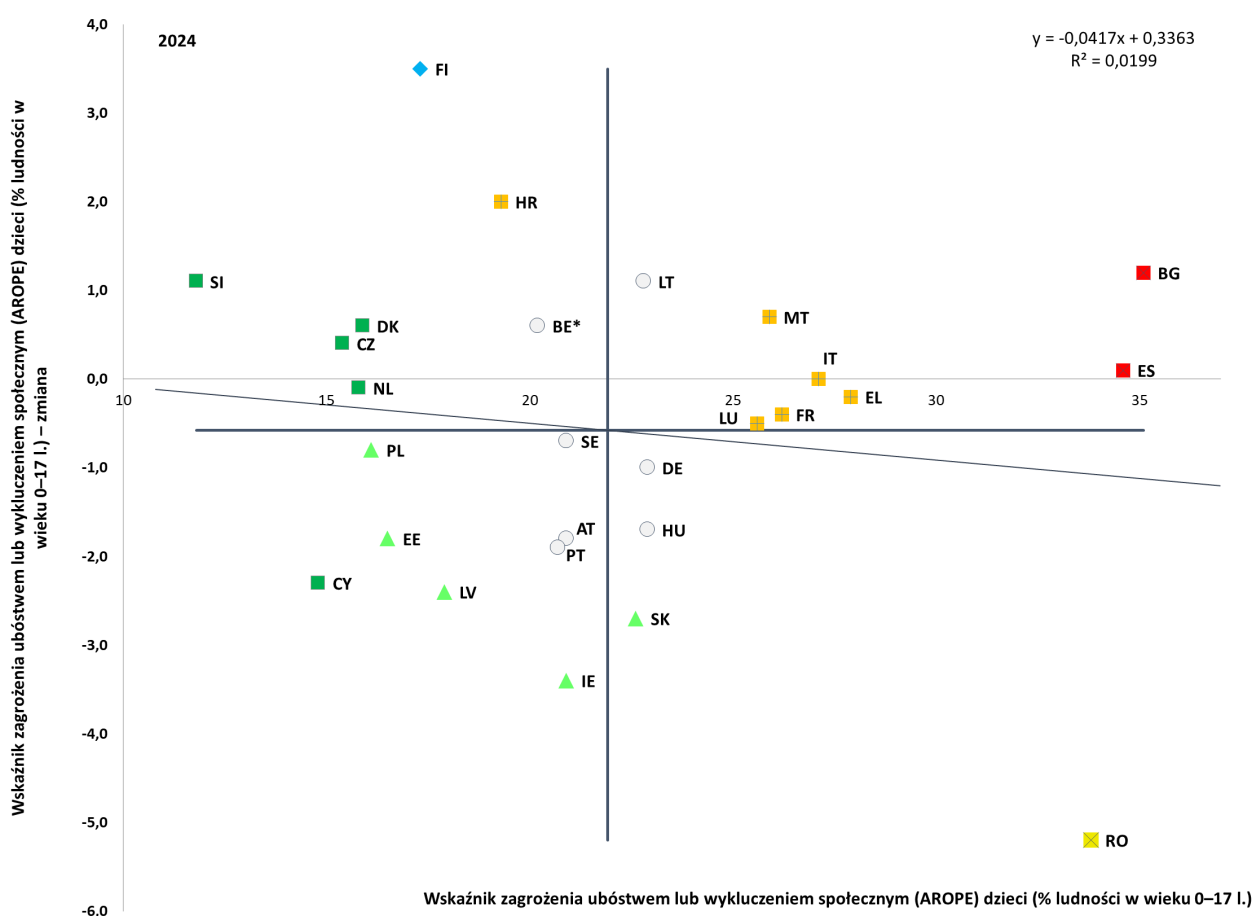
Uwaga: wskaźniki uszeregowano według wskaźników AROPE za 2024 r. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku HR w odniesieniu do wskaźnika zagrożenia ubóstwem. Wstępne dane w przypadku LT.

Źródło: Eurostat [[tessi010](#)], [[tepsr_lm420](#)], [[tepsr_lm430](#)], BAEL.

Ubóstwo dzieci nieznacznie spadło, ale utrzymuje się na wyższym poziomie niż w przypadku ogółu ludności, bez wyraźnych oznak pozytywnej konwergencji. Liczba dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym spadła z 19,96 mln w 2023 r. do 19,52 mln w 2024 r., a ich średni odsetek w UE z 24,9 % do 24,2 %. Choć 2024 r. jest drugim rokiem z rzędu, w którym odnotowano spadek wartości bezwzględnej, wskaźnik ubóstwa dzieci jest nadal o 3,2 p.p. wyższy niż w przypadku ogółu ludności. Słowenia, Cypr, Czechy i Niderlandy należą do państw osiągających „najlepsze wyniki” – odnotowano w nich wskaźniki AROPE dla dzieci poniżej 16 % i stosunkowo niewielkie zmiany w porównaniu z 2023 r., z wyjątkiem Cypru (-2,3 p.p.) i Słowenii (+1,1 p.p.). Bułgaria i Hiszpania znajdują się natomiast w „sytuacji krytycznej”, a ich wskaźniki wynoszą odpowiednio 35,1 % i 34,6 %. W przeciwieństwie do Hiszpanii, w której wskaźniki zasadniczo nie uległy zmianie, Bułgaria odnotowała wzrost o 1,2 p.p. W całej UE największy wzrost odnotowano w Chorwacji (+2 p.p.) i Finlandii (+3,5 p.p.), natomiast największy spadek w Irlandii (3,4 p.p.), Rumunii (5,2 p.p.) i na Słowacji (2,7 p.p.). Nie widać widocznych oznak pozytywnej konwergencji między państwami członkowskimi. Wydzwignięcie dzieci z ubóstwa i wykluczenia społecznego ma zasadnicze znaczenie dla umożliwienia im pełnego wykorzystania ich potencjału i przerwania międzypokoleniowego dziedziczenia ubóstwa. W tym względzie kluczową rolę odgrywa wdrożenie europejskiej gwarancji dla dzieci we wszystkich państwach członkowskich.

Wykres 2.4.4: Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym dzieci nieznacznie spadł w UE

Odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, poziomy z 2024 r. i zmiana w stosunku do roku poprzedniego (%), wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych



Uwagi: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku HR i wstępne dane w przypadku LT.

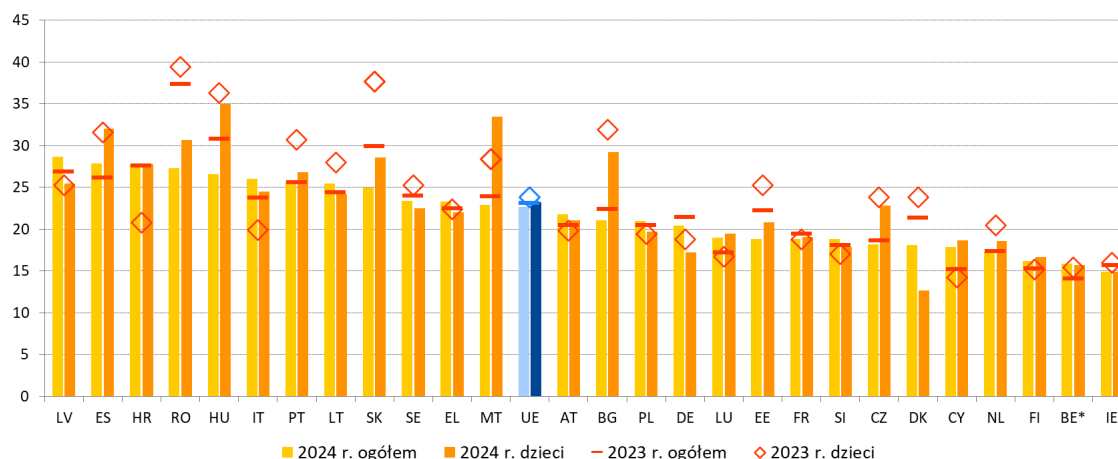
Źródło: Eurostat [[ilc_peps01n](#)], EU-SILC.

Składniki wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym dzieci zasadniczo utrzymały się na stałym poziomie w UE, z wyjątkiem pogłębionej deprivacji materialnej i społecznej, która uległa zmniejszeniu. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem (AROP) nieznacznie spadł – w ujęciu średnim w UE z 19,5 % w 2023 r. do 19,3 % w 2024 r. Największy wzrost – o 2 p.p. – odnotowano w Chorwacji, na Litwie, Malcie i w Finlandii, a największy spadek – o 3 p.p. – w Portugalii, Rumunii i na Słowacji. Podobnie jak w 2023 r. wskaźniki AROP były najwyższe w Hiszpanii (29,2 %), Bułgarii (28,2 %) i Rumunii (26,2 %), a najniższe w Danii (10,1 %), Słowenii (10,7 %) i Finlandii (11,6 %). Szybkie szacunki Eurostatu przewidują spadek występowania ubóstwa dochodowego dzieci średnio o 0,4 p.p. w UE w 2024 r. Jeżeli chodzi o pogłębioną deprivację materialną i społeczną, w 2024 r. wskaźnik UE dotyczący dzieci umiarkowanie spadł, osiągając 7,9 % w 2024 r. w porównaniu z 8,4 % w 2023 r. Na poziomie krajowym wskaźnik ten wahał się od 1,2 % w Chorwacji do 21,2 % w Rumunii. W Niderlandach i Finlandii wzrósł on o 2 p.p., a w Niemczech, Grecji, na Łotwie, Litwie i Węgrzech zmniejszył się o taką samą wartość. Ponadto odsetek dzieci mieszkających w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych utrzymywał się w 2024 r. na stałym poziomie 7,4 % (w porównaniu z 7,5 %

w 2023 r.) w UE i w większości państw członkowskich, z wyjątkiem Bułgarii (+2,1 p.p.), Finlandii (+2,3 p.p.) i Portugalii (-2,6 p.p.).

Wykres 2.4.5: Głębokość ubóstwa nieznacznie spadła w UE, ale często była większa w przypadku dzieci niż w przypadku ogółu ludności

Wskaźnik głębokości ubóstwa, ludność ogółem i dzieci (grupa wiekowa 0–17 l.)



Uwaga: W 2024 r. przerwa w szeregu czasowym w przypadku HR i wstępne dane w przypadku LT.

Źródło: Eurostat [[ilc_li11](#)], BAEL.

Głębokość ubóstwa nieznacznie spadła w przypadku ogółu ludności UE, ale pozostała wyższa w przypadku osób mieszkających w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych i w przypadku dzieci²⁵². Jeżeli chodzi o ogół ludności, wskaźnik ten spadł w 2024 r. (w odniesieniu do dochodów z 2023 r.) do 22,7 %, czyli o 0,4 p.p. w porównaniu z rokiem poprzednim – zob. wykres 2.4.5. Głębokość ubóstwa była największa na Łotwie, w Hiszpanii i Chorwacji, w których to państwach odnotowano wzrost o odpowiednio 1,8, 1,7 i 0,2 p.p. Największy wzrost odnotowano na Cyprze (+2,7 p.p.), Łotwie i w Luksemburgu (+1,8 p.p. w obu przypadkach). Na poziomie UE głębokość ubóstwa osób w wieku 18–64 lat mieszkających w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych była znacznie większa niż w przypadku ogółu ludności i wyniosła w 2024 r. 35,5 %²⁵³. W przypadku dzieci spadła ona w 2024 r. do 23,2 %, czyli wynosiła 0,6 p.p. mniej niż w 2023 r., ale nadal była wyższa niż w przypadku ogółu ludności. Największy wzrost (o ponad 5 p.p.) odnotowano we Włoszech i na Malcie, a także w Chorwacji (po przerwie w szeregu czasowym), natomiast największy spadek (o ponad 9 p.p.) w Danii i na Słowacji.

Osoby z niepełnosprawnościami są nadal bardziej zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym niż reszta ludności. W 2024 r. wskaźnik AROPE dla tej grupy wyniósł w UE 28,7 % (bez zmian w ciągu trzech ostatnich lat), czyli o 10,8 p.p. więcej niż w przypadku reszty ludności. Wskaźnik ten, wynoszący 36,2 %, jest jeszcze wyższy i wykazuje tendencję wzrostową w przypadku osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. W 2024 r. w pięciu państwach różnica w stosunku do osób bez niepełnosprawności

²⁵² Wskaźnik ten, znany również jako wskaźnik zagrożenia ubóstwem w odniesieniu do mediany oblicza się jako różnicę między medianą ekwiwalentnego całkowitego dochodu do dyspozycji osób żyjących poniżej progu zagrożenia ubóstwem a wartością tego progu, wyrażoną jako procentowa wartość progu zagrożenia ubóstwem. Próg ten ustala się na poziomie 60 % krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji wszystkich osób w danym kraju, a nie w całej UE.

²⁵³ Eurostat [[ilc_li12](#)]. Zob. wykres 2.4.11 dotyczący wskaźnika ubóstwa osób mieszkających w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych.

przekroczyła 20 p.p.²⁵⁴ Osoby z niepełnosprawnościami w wieku produkcyjnym są bardziej zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (34,5 %) niż inne grupy wiekowe, a kobiety bardziej niż mężczyźni (29,4 % w porównaniu z 27,8 %). Wsparcie w dostępie do włączającego kształcenia, szkolenia i zatrudnienia dla osób z niepełnosprawnościami oraz świadczenie pomocy osobistej i usług wsparcia mają zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia luki w zagrożeniu ubóstwem i wykluczeniem społecznym osób z niepełnosprawnościami.

Pomimo dalszego nieznacznego spadku zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym osób urodzonych poza UE pozostało znacznie wyższe niż w przypadku osób pochodzących z UE. Wskaźnik AROPE dla osób urodzonych poza UE był wyższy niż w przypadku rodowitych mieszkańców we wszystkich państwach członkowskich; różnica ta była średnio ponad dwukrotna – 38,2 % w porównaniu z 18 %. Największe luki odnotowano w Rumunii, Austrii, Hiszpanii, Belgii i Szwecji (wszystkie powyżej 23 p.p.)²⁵⁵. Luki te w dużej mierze odzwierciedlają niekorzystną sytuację tej grupy na rynku pracy (zob. ramka nr 5 dotycząca filaru w sekcji 2.2.1).

Znaczna liczba Romów w UE nadal jest narażona na wysokie zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Według najnowszych danych ankietowych średnio 70 % Romów w państwach objętych badaniem było zagrożonych ubóstwem w 2024 r.²⁵⁶, przy czym w latach 2016–2024 odnotowano pewne postępy. Średnio 77 % romskich dzieci (poniżej 18. roku życia) mieszkało w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem. Ponadto w porównaniu z ogółem ludności wyższy odsetek Romów (37 %) doświadczał pogłębionej deprivacji materialnej, co dotyczyło zwłaszcza młodszych i starszych kohort. W unijnych ramach strategicznych na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów na lata 2020–2030 wzywa się państwa członkowskie do zmniejszenia co najmniej o połowę luki ubóstwa między Romami a ogółem ludności, w tym ubóstwa wśród dzieci, oraz do zapewnienia, aby do 2030 r. większość Romów wyszła z ubóstwa²⁵⁷. W zaleceniu Rady w sprawie równouprawnienia, włączenia i partycypacji Romów państwa członkowskie zobowiązały się do zwalczania skrajnie wysokiego wskaźnika zagrożenia ubóstwem i deprivacją materialną i społeczną wśród społeczności romskiej²⁵⁸. W ocenie odnowionych krajowych strategicznych ram dotyczących Romów wzywa się państwa członkowskie do zajęcia się wskazanymi obszarami wymagającymi poprawy, a także do odnowienia i zmiany wspomnianych ram, w tym między innymi do rozszerzenia ich zakresu²⁵⁹. W konkluzjach Rady w sprawie środków służących zapewnieniu równego dostępu Romów do odpowiedniego, wolnego od segregacji mieszkalnictwa oraz zajęciu się

²⁵⁴ Duże różnice zaobserwowano na Litwie, w Chorwacji, na Łotwie, w Estonii i na Węgrzech; we wszystkich tych państwach odnotowano wysokie wskaźniki, podobnie jak i w Bułgarii i Rumunii.

²⁵⁵ Wskaźnik Eurostatu [[ilc_peps06n](#)] porównujący osoby urodzone w państwach spoza UE z osobami urodzonymi w państwie przekazującym dane; osoby w wieku co najmniej 18 lat. Niska wiarygodność danych w przypadku Rumunii.

²⁵⁶ Zob.: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, [Rights of Roma and Travellers in 13 European countries](#) [Prawa Romów i Trawelerów w 13 krajach europejskich], 2024. Wartość ta wynosiła 80 % zarówno w 2016 r., jak i w 2021/2019 r., przy czym badaniem objęte były różne państwa – zob. wykres 4 na s. 30 powiązanego sprawozdania. Państwa objęte badaniem w 2024 r. to: BG, CZ, EL, ES, FR, HU, IE, IT, PT, RO.

²⁵⁷ Zob.: [The new EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation \(full package\)](#) [Nowe unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów (pełen pakiet)].

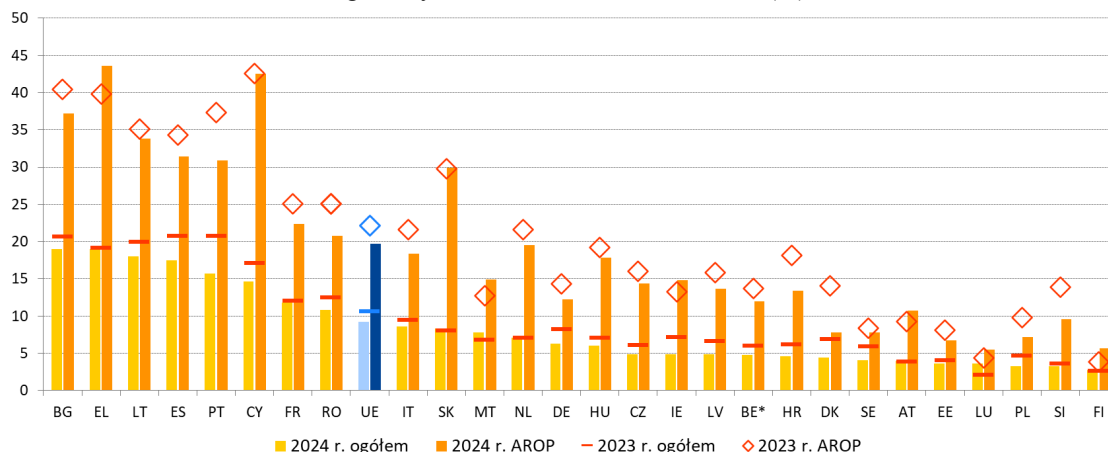
²⁵⁸ Zob.: [Dz.U. C 93 z 19.3.2021, s. 1.](#)

²⁵⁹ Ocena – zob.: [COM\(2023\) 7 final – pełen pakiet.](#)

problemem wydzielonych osiedli²⁶⁰, zachęca się państwa członkowskie do wskazania i wykorzystania wszelkiego dostępnego finansowania na potrzeby realizacji tego celu.

Wykres 2.4.6 Odsetek osób niebędących w stanie dostatecznie ogrzać mieszkania spadł w UE w 2024 r. w porównaniu z rokiem poprzednim, przy czym między poszczególnymi państwami członkowskimi występowały znaczne różnice

Udział osób niebędących w stanie dostatecznie ogrzać mieszkania wśród ogółu ludności i wśród osób zagrożonych ubóstwem, 2023 r. i 2024 r. (%)



Uwagi: w przypadku LT wstępne dane za 2024 r. i przerwa w szeregu czasowym w 2023 r.

Źródło: Eurostat [ilc_mdes01], EU-SILC.

W 2024 r. główny wskaźnik ubóstwa energetycznego – niezdolność do dostatecznego ogrzania mieszkania – zmniejszył się w UE po raz pierwszy od 2021 r., ale pozostaje znacznie wyższy w przypadku osób doświadczających zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Odsetek osób niebędących w stanie dostatecznie ogrzać mieszkania spadł w Unii w 2024 r. do 9,2 %, w porównaniu z 10,6 % w poprzednim roku. Spadek w 2024 r. jest pierwszym po dwóch kolejnych latach wzrostu. Odzwierciedla on spadek cen detalicznych gazu i energii elektrycznej, a także połączenie środków w zakresie efektywności energetycznej wdrożonych w państwach UE z innymi środkami wsparcia. Poziom z 2024 r. pozostaje jednak znacznie powyżej wartości z 2021 r. wynoszącej 6,9 %. Ponadto osoby starsze, osoby samotnie wychowujące dzieci i kobiety są bardziej narażone na ubóstwo energetyczne. Różnice między państwami członkowskimi również nieco się zmniejszyły w 2024 r., ale nadal wahają się od 2,7 % w Finlandii do 19,0 % w Bułgarii. Analizowany tutaj wskaźnik ubóstwa energetycznego spadł w 2024 r. w większości państw członkowskich, a w największym stopniu w Portugalii (o 5,1 p.p.), Hiszpanii (o 3,3 p.p.), Danii i na Cyprze (w obu przypadkach o 2,5 p.p.). Natomiast niewielki wzrost odnotowano w Luksemburgu (+1,5 p.p.), na Malcie (+1,0 p.p.), Słowacji (+0,2 p.p.), w Austrii i Finlandii (+0,1 p.p.), a sytuacja w Niderlandach była stabilna. W przypadku osób zagrożonych ubóstwem energetyczne jest znacznie wyższe – na poziomie UE średnio 19,7 % tych osób nie jest w stanie dostatecznie ogrzać mieszkania, w porównaniu z 7,1 % reszty ludności. Najwyższy wskaźnik ubóstwa energetycznego wśród osób zagrożonych ubóstwem odnotowano w Grecji (43,6 %), a najniższy w Luksemburgu (5,5 %). Jeżeli chodzi o inny wskaźnik ubóstwa energetycznego – zaległości gospodarstw domowych w opłatach za media – dane pokazują, że poziom zaległości od 2022 r. utrzymuje się na tym samym poziomie²⁶¹.

²⁶⁰ [Konkluzje Rady w sprawie środków służących zapewnieniu równego dostępu Romów do odpowiednich, wolnych od segregacji mieszkań oraz zajęciu się problemem wydzielonych osiedli.](#)

²⁶¹ Wskaźnik Eurostatu [ilc_mdes07], EU-SILC.

Ponadto wraz ze wzrostem temperatury na świecie coraz więcej osób w Europie ma trudności z odpowiednim chłodzeniem mieszkania. W 2023 r. 26 % gospodarstw domowych w UE zgłaszało, że latem nie jest w stanie zapewnić komfortowej temperatury w mieszkaniu. Odsetek ten wynosi prawie 35 % w grupie o najniższych dochodach, a wcześniejsze ustalenia wskazują, że osoby dotknięte ubóstwem energetycznym w zimie często zmagają się z trudnościami również latem²⁶².

Ubóstwo transportowe różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich.

Ubóstwo transportowe obejmuje trzy wymiary: przystępność cenową, łatwość dostępu i dostępność²⁶³, a także przekrojowy wymiar adekwatności. Przystępność cenowa transportu prywatnego, mierzona odsetkiem osób, których nie stać na samochód osobowy, w latach 2023 i 2024 utrzymywała się w UE na stałym poziomie 5,6 % po stałym spadku w latach 2015–2021 z 7,9 % do 5,7 %²⁶⁴. Odsetek ten różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich i waha od 1,8 % na Malcie do 15,6 % w Rumunii. Dostępność transportu publicznego pozostaje wyzwaniem, w szczególności na obszarach wiejskich. W tym kontekście samochody pozostają dominującym rodzajem transportu pasażerskiego w UE i w 2023 r. odpowiadały za 83,1 % pasażerokilometrów²⁶⁵.

²⁶² Na podstawie przygotowywanego sprawozdania JRC: Koukoufikis, G. i in., *Addressing Residential Cooling Demand and Summer Energy Poverty in the EU – Towards a Cooler Future* [Zaspokajanie zapotrzebowania na chłodzenie budynków mieszkalnych i przeciwdziałanie letniemu ubóstwu energetycznemu w UE – w kierunku chłodniejszej przyszłości], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, JRC143288. Wskaźnik oceny letniego ubóstwa energetycznego w UE pochodzi z modułu *ad hoc* badania EU-SILC przeprowadzonego w 2023 r. W module tym wskaźnik oznaczony kodem HC070 służy do pomiaru „niemożności utrzymania komfortowej temperatury w mieszkaniu w okresie letnim z powodu nieodpowiednich systemów chłodzenia lub słabej izolacji termicznej”.

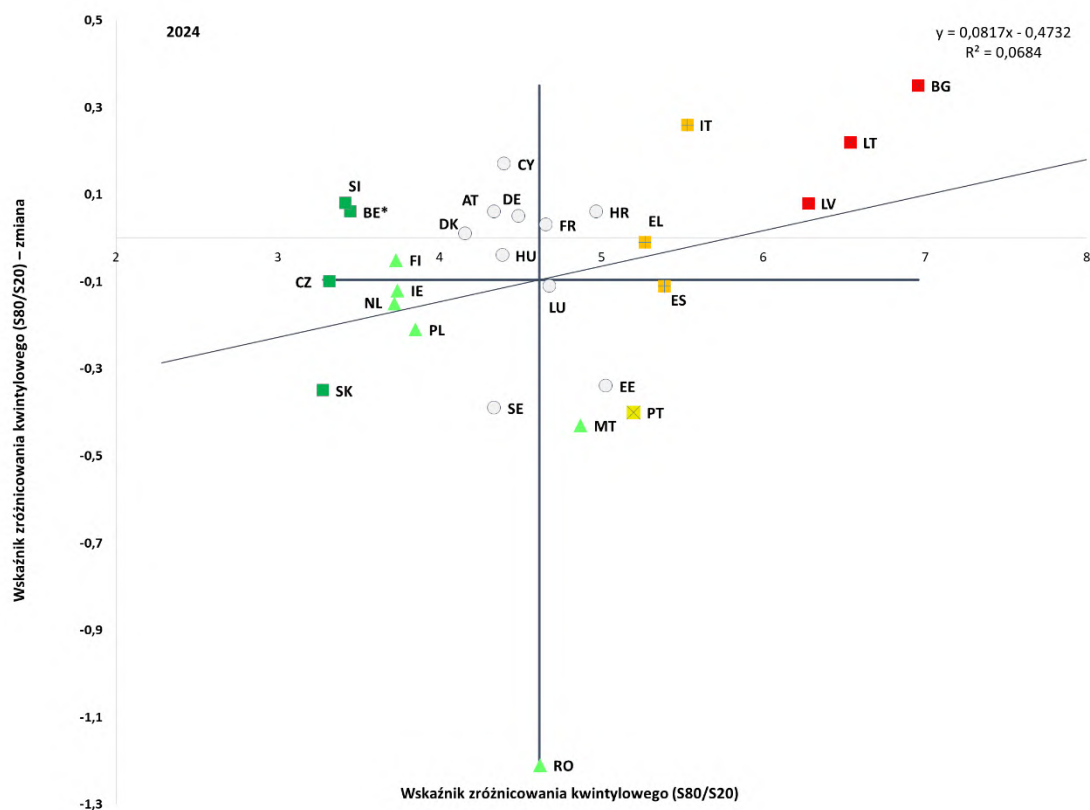
²⁶³ Ubóstwo transportowe zdefiniowano w rozporządzeniu w sprawie Społecznego Funduszu Klimatycznego jako niezdolność osób i gospodarstw domowych do pokrycia kosztów transportu prywatnego lub publicznego lub trudności w tym zakresie lub brak dostępu lub ograniczony dostęp dla tych osób lub gospodarstw domowych do transportu niezbędnego, by mieli oni dostęp do podstawowych usług i czynności społeczno-gospodarczych, z uwzględnieniem kontekstu krajowego i przestrzennego – zob. [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego](#). Ze względu na ten wielowymiarowy charakter i ograniczone dane nie można zidentyfikować jednej tendencji obejmującej wszystkie wymiary, a wskaźniki na szczeblu UE opracowuje się obecnie dla wszystkich trzech wymiarów. Zob. [Transport poverty: definitions, indicators, determinants, and mitigation strategies - Final Report](#) [Ubóstwo transportowe: definicje, wskaźniki, uwarunkowania i strategie przeciwdziałania – sprawozdanie końcowe], [Komisja Europejska, listopad 2024 r.](#)

²⁶⁴ Wskaźnik Eurostatu [\[ile_mddu05\]](#). Jest to jedyny wskaźnik ubóstwa transportowego aktualizowany co roku na poziomie UE.

²⁶⁵ Zob. wskaźnik Eurostatu [\[tran_hv_psm0d\]](#).

Wykres 2.4.7: W 2024 r. nierówności dochodowe w ujęciu średnim w UE nadal nieznacznie się zmniejszały, ale widoczne są pewne oznaki pogłębiania się różnic między państwami członkowskimi

Wskaźnik zróżnicowania kwintylowego (S80/S20), poziomy z 2024 r. i zmiany w stosunku do roku poprzedniego (wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)



Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku HR. Wstępne dane w przypadku LT.

Źródło: Eurostat [tessi180], EU-SILC.

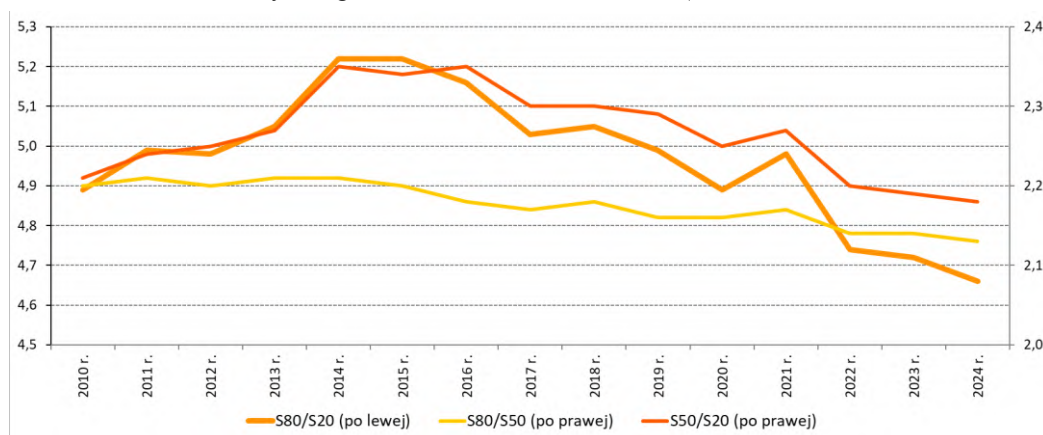
W 2024 r. nierówności dochodowe w ujęciu średnim UE nadal nieznacznie się zmniejszały, ale widoczne są oznaki pogłębiania się różnic, spowodowane głównie przez państwa członkowskie o wysokim poziomie nierówności. Nierówności dochodowe, mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego (S80/S20), nieznacznie zmniejszyły się w UE, z 4,72 w 2023 r. do 4,66 w 2024 r. (w odniesieniu do dochodów odpowiednio w 2022 i 2023 r.). Między państwami członkowskimi występują jednak znaczne różnice. „Sytuacje krytyczne” odnotowano w Bułgarii, na Litwie i Łotwie i w Rumunii, gdzie poziomy nierówności dochodowych należały do najwyższych w Unii i jeszcze bardziej wzrosły w 2024 r. – zob. wykres 2.4.7. Trzy państwa charakteryzujące się stosunkowo wysokim poziomem nierówności dochodowych (odnotowanym po jego wzroście w przypadku Włoch i po jego spadku w przypadku Grecji i Hiszpanii) „wymagają obserwacji”. Spadek nierówności dochodowych był zdecydowanie największy w Rumunii (-1,2), dzięki czemu poziom tego wskaźnika odpowiada obecnie średniej UE. „Najlepsze wyniki” w 2024 r. osiągnęły Belgia, Słowenia, Czechy i Słowacja. Ogólnie rzecz biorąc, w UE obserwuje się rozbieżne tendencje. Z jednej strony w niektórych państwach członkowskich o wysokim poziomie nierówności doszło do dalszego pogorszenia sytuacji. Z drugiej strony w niektórych państwach członkowskich o niskim poziomie nierówności odnotowano dalszy spadek. Wskazuje to na pogłębianie się rozbieżności między państwami członkowskimi. Nierówności dochodowe wykazują również zróżnicowanie między regionami UE. Są one stosunkowo wyraźne

również w państwach takich jak Włochy, Rumunia, Węgry i Belgia (zob. wykres 4 w załączniku 5). Zgodnie z szybkimi szacunkami Eurostatu oczekuje się, że nierówności dochodowe będą wykazywać stabilną tendencję we wszystkich państwach w roku dochodowym 2024²⁶⁶.

Patrząc z dłuższej perspektywy, w ciągu ostatnich dziesięciu lat nierówności dochodowe zmniejszyły się, przy czym występowały pewne wahania. W drugiej dekadzie XXI w. nierówności dochodowe w UE, mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego (S80/S20), gwałtownie wzrosły w wyniku drugiej fali recesji, następnie spadły do poziomów sprzed kryzysu gospodarczego i finansowego, a w ostatnich latach uległy dalszemu zmniejszeniu – zob. wykres 2.4.8. W 2024 r. nierówności dochodowe w dolnej części rozkładu dochodów (tj. mierzone wskaźnikiem S50/S20) zasadniczo powróciły do poziomów sprzed kryzysu finansowego, natomiast w górnej części rozkładu (tj. S80/S50) znajdowały się nieco poniżej wcześniejszych poziomów. Podkreśla to wpływ szybkich i skutecznych działań politycznych podjętych w UE w ostatnich latach, zwłaszcza gdy porównuje się ogólną stabilność po pandemii COVID-19 i wzrost kosztów utrzymania w latach 2020–2023 z gwałtownym wzrostem na początku drugiej dekady XXI w. Również w świetle tego oceny skutków dystrybucyjnych²⁶⁷ reform i inwestycji mają szczególne znaczenie dla uwzględnienia wpływu na nierówności dochodowe i dla kształtowania polityki *ex ante*.

Wykres 2.4.8: Nierówności dochodowe w UE wahały się w ciągu ostatnich piętnastu lat, ale po 2015 r. zmniejszyły się w większości państw członkowskich

Wskaźniki zróżnicowania kwintylowego S80/S20, S80/S50 i S50/S20 (2010–2024, lata dochodowe 2009–2023)



Uwaga: dane szacunkowe dotyczące wskaźnika zróżnicowania kwintylowego S80/S20 w latach 2014–2018.

Źródło: Eurostat [[tessi180](#)], [[ilc_di11d](#)], [[ilc_di11e](#)], BAEL.

W 2024 r. wydatki na świadczenia z tytułu ochrony socjalnej wzrosły w ujęciu realnym we wszystkich państwach członkowskich, ale między państwami członkowskimi i działami ochrony socjalnej utrzymują się duże różnice. W 2024 r. udział tych wydatków w PKB w UE wzrósł z 26,7 % w 2023 r. do 27,3 %; pozostał on jednak znacznie poniżej szczytowego poziomu wynoszącego około 30 % osiągniętego podczas kryzysu związanego z

²⁶⁶ Zob. Eurostat, „Flash estimates of income inequalities and poverty indicators for 2024 (FE 2024), Experimental results” [Szybkie szacunki dotyczące wskaźników nierówności dochodowych i ubóstwa za 2024 r. (FE 2024), wyniki eksperymentalne]. Wersja 1 – czerwiec 2025 r.

²⁶⁷ Zob. [komunikat Komisji w sprawie lepszej oceny skutków dystrybucyjnych polityki państw członkowskich](#) (COM(2022) 494 final).

COVID-19²⁶⁸. Konwergencja między państwami członkowskimi zaobserwowana w ciągu ostatniej dekady nieco spowolniła ze względu na umiarkowany wzrost udziału tych wydatków w PKB w prawie wszystkich państwach członkowskich²⁶⁹. W rezultacie różnice między państwami członkowskimi utrzymywały się na wysokim poziomie, przy czym w sześciu państwach udział ten przekraczał 28 %, a w innych sześciu – był poniżej 18 %²⁷⁰. W 2024 r. wydatki na świadczenia z tytułu ochrony socjalnej wzrosły w UE o 6,9 % w ujęciu nominalnym i o 3,8 % w ujęciu realnym, co stanowi największy wzrost w ciągu ostatniej dekady z wyjątkiem 2020 r., kiedy to kryzys związany z COVID-19 spowodował konieczność udzielenia ogromnego wsparcia. Zmiany w ujęciu realnym były pozytywne we wszystkich państwach członkowskich i wahały się od wzrostu o ponad 10 % w czterech państwach członkowskich do około 1 % w trzech z nich²⁷¹. Na poziomie UE wzrost w ujęciu realnym w 2024 r. miał miejsce w przypadku prawie wszystkich działów ochrony socjalnej i był najbardziej wyraźny w przypadku świadczeń dla bezrobotnych (+6,4 %) oraz świadczeń rodzinnych/świadczeń na dziecko (+4,6 %), a następnie świadczeń chorobowych i świadczeń opieki zdrowotnej (+4,1 %) oraz świadczeń z tytułu starości i rent rodzinnych (+4,0 %). Jedynym działem, w którym odnotowano spadek w ujęciu realnym (-7,3 %), były świadczenia z tytułu wykluczenia społecznego.

Wydatki na świadczenia z tytułu starości i renty rodzinne nadal stanowiły prawie połowę wszystkich wydatków na świadczenia z tytułu ochrony socjalnej w UE. Ich udział wyniósł 47,0 %, a na kolejnych pozycjach uplasowały się świadczenia opieki zdrowotnej i świadczenia chorobowe (29,7 %), świadczenia rodzinne/świadczenia na dziecko (8,7 %), renty inwalidzkie (7,0 %), świadczenia dla bezrobotnych (4,0 %) oraz dodatki mieszkaniowe (1,4 %), przy czym wszystkie te świadczenia utrzymały się na stałym poziomie w porównaniu z poprzednim rokiem. Udział wydatków na świadczenia z tytułu wykluczenia społecznego spadł z 2,5 % w 2023 r. do 2,2 % w 2024 r.

Pomimo poprawy w ostatnich latach w prawie wszystkich państwach członkowskich wsparcie dochodu minimalnego zasadniczo nie jest wystarczające, aby wydobyć ludzi z ubóstwa. Systemy dochodu minimalnego pełnią funkcję siatki bezpieczeństwa socjalnego ostatniej szansy²⁷². W przypadku gospodarstwa domowego składającego się z jednego dorosłego poziom wsparcia był najbardziej hojny w Niderlandach, gdzie niemal osiągał próg zagrożenia ubóstwem (60 % mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego). Był najniższy we Włoszech, na Węgrzech i w Rumunii, gdzie wynosił około 10 % lub mniej mediany dochodów – zob. wykres 2.4.9²⁷³. W porównaniu z 2023 r. adekwatność wsparcia poprawiła się w Portugalii (+18 p.p.), Bułgarii (+10 p.p.), Rumunii (+4 p.p.) i na Słowacji (+2 p.p.), natomiast w innych państwach zmniejszyła się. W przypadku gospodarstw domowych złożonych z dwojga dorosłych i dwojga dzieci

²⁶⁸ Eurostat, wydatki na świadczenia z tytułu ochrony socjalnej ([spr_exp_func](#), dane wyodrębnione 28.10.2025). Dane za 2024 r. to szacunki obejmujące wszystkie państwa członkowskie. Wstępne dane w przypadku Estonii.

²⁶⁹ W latach 2023–2024 udział wydatków na świadczenia z tytułu ochrony socjalnej w PKB zmniejszył się tylko w DK i EL, w SE utrzymał się na tym samym poziomie, a we wszystkich pozostałych 24 państwach członkowskich wzrósł.

²⁷⁰ Są to odpowiednio FI, FR, AT, DE, BE i IT oraz EE, RO, LT, HU, MT i IE.

²⁷¹ Są to odpowiednio EE, HR, PL i SK oraz HU, EL i SE.

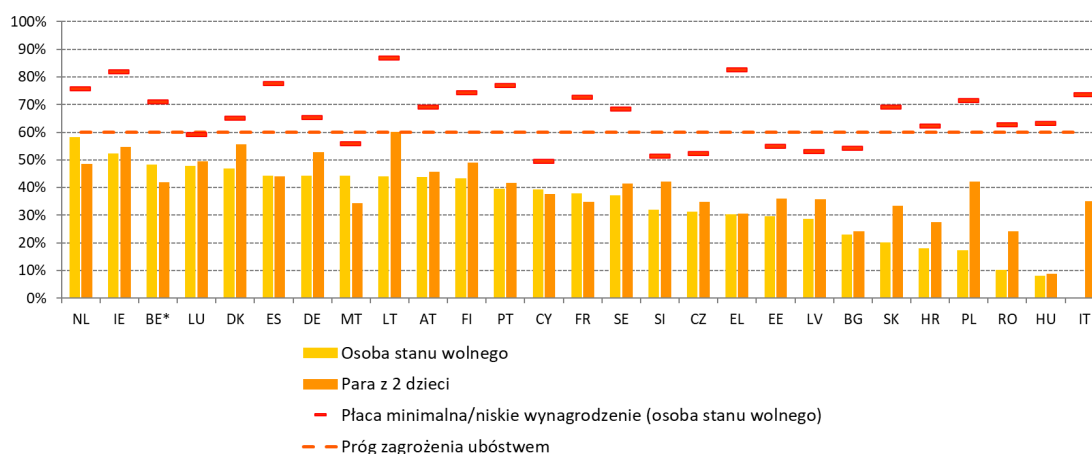
²⁷² [Zalecenie Rady w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie 2023/C 41/01](#).

²⁷³ Adekwatność wsparcia można ocenić porównując dochód do dyspozycji gospodarstw domowych, które polegają wyłącznie na dochodzie minimalnym (i nie mają dochodów z pracy) z progiem zagrożenia ubóstwem (AROP). Oprócz świadczeń zapewniających dochód minimalny gospodarstwa domowe mogą być uprawnione do otrzymywania dodatku mieszkaniowego i świadczeń rodzinnych.

adekwatność wsparcia jest zazwyczaj podobna lub wyższa niż w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego, głównie w związku z większą rolą świadczeń rodzinnych. Mimo to tylko na Litwie poziom wsparcia dla tego rodzaju gospodarstw domowych jest wystarczający, aby wydzwignąć je z ubóstwa²⁷⁴. Ponadto we wszystkich państwach członkowskich dochód netto uzyskiwany przez osobę pracującą w pełnym wymiarze czasu pracy za płacę minimalną (lub odpowiadające jej niskie wynagrodzenie w państwach, w których nie ma ustawowego wynagrodzenia minimalnego) jest systematycznie wyższy niż wsparcie dochodu otrzymywane w ramach pomocy społecznej w obliczu braku pracy.

Wykres 2.4.9: Adekwatność wsparcia dochodu dla otrzymujących dochód minimalny gospodarstw domowych bez osób pracujących pozostaje stosunkowo niska

Ekwiwalentny dochód do dyspozycji netto gospodarstw domowych (składających się z jednej osoby albo dwojga dorosłych z dwojgiem dzieci poniżej 14. roku życia), które otrzymują pomoc społeczną, wyrażony jako procent mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji, 2024 r. (%)



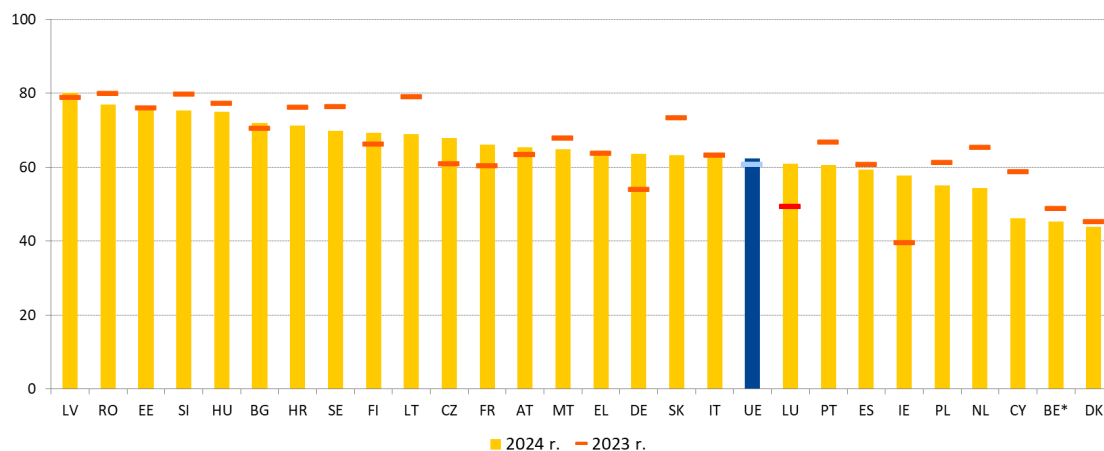
Uwaga: pełnoletni członkowie gospodarstwa domowego, którzy nie są zatrudnieni i nie otrzymują świadczeń dla bezrobotnych. Dochody netto, w tym pomoc społeczna, świadczenia rodzinne i dodatki mieszkaniowe, po opodatkowaniu i składkach na ubezpieczenie społeczne. Dochód netto osoby stanu wolnego pracującej w pełnym wymiarze czasu pracy za ustawową płacę minimalną (lub 50 % średniego wynagrodzenia w państwach, w których nie ma ustawowego wynagrodzenia minimalnego: DK, IT, AT, FI i SE).

Źródło: obliczenia własne oparte na wynikach z [modelu podatkowo-swiadczeniowego OECD](#), wersja modelu 2.6.3, oraz Eurostat [[ilc di03](#)], EU-SILC.

²⁷⁴ W porównaniu z 2023 r. w przypadku gospodarstw domowych złożonych z dwojga dorosłych i dwojga dzieci w wieku poniżej 14 lat poprawę adekwatności zaobserwowano na Słowacji (+6 p.p.), w Bułgarii (+6 p.p.), Portugalii (+4 p.p.), Rumunii (+2 p.p.), Niemczech (+1 p.p.) i Polsce (+1 p.p.), natomiast w pozostałych państwach zaobserwowano spadki.

Wykres 2.4.10: Zagrożenie ubóstwem pozostaje wysokie wśród gospodarstw domowych osób quasi-bezrobotnych

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem ludzi żyjących w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych (%)



Uwaga: Przerwa w szeregu czasowym w 2024 r. i 2023 r. w przypadku HR. Wstępne dane za 2024 r. przypadku LT. Gospodarstwa domowe osób quasi-bezrobotnych [o bardzo małej intensywności pracy] to gospodarstwa domowe, których członkowie w wieku produkcyjnym przepracowali w poprzednim roku równo lub poniżej 20 % swojego całkowitego potencjalnego czasu pracy.

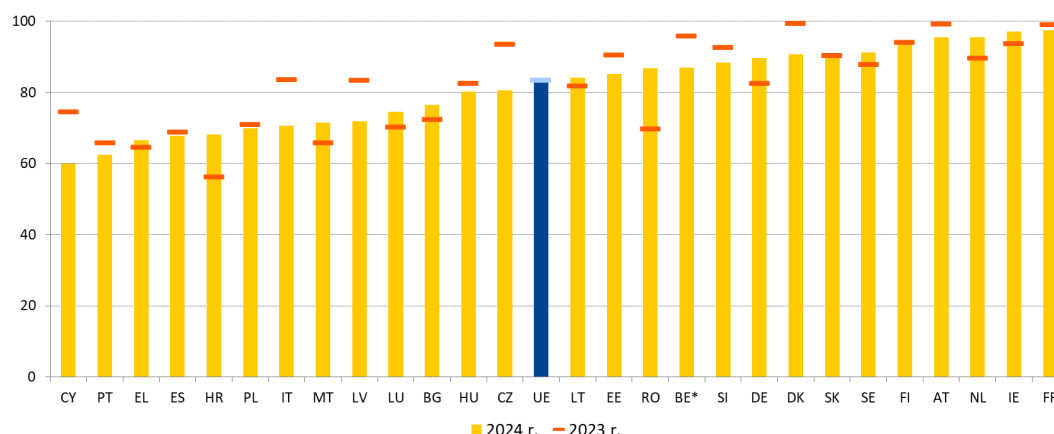
Źródło: Eurostat [[ilc_li06](#)], EU-SILC.

W ujęciu średnim w UE bezrobocie pozostaje głównym czynnikiem przyczyniającym się do ubóstwa, a świadczenia społeczne nie docierają do wszystkich gospodarstw domowych w potrzebie. W 2024 r. 62,4 % osób mieszkających w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych (tj. osób, które przepracowały nie więcej niż 20 % swojego całkowitego potencjalnego czasu pracy) było zagrożonych ubóstwem – zob. wykres 2.4.10. Odsetek ten wzrósł (+1,8 p.p.) w porównaniu z poprzednim rokiem, przy czym między państwami członkowskimi utrzymują się istotne różnice. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem gospodarstw domowych osób quasi-bezrobotnych wahał się od 80,2 % na Łotwie (+1,4 p.p. w porównaniu z 2023 r.) do 43,8 % w Danii (-1,5 p.p. w porównaniu z 2023 r.). Jednocześnie wśród osób zagrożonych ubóstwem i mieszkających w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych odsetek tych, które otrzymują świadczenia społeczne, w 2024 r. wyniósł w UE 83,1 %, czyli wzrósł w porównaniu z 83,3 % w poprzednim roku – zob. wykres 2.4.11²⁷⁵. Między państwami członkowskimi występują w tym zakresie istotne różnice, przy czym odsetek ten waha się od (blisko) 100 % w Irlandii i Francji do 60 % na Cyprze.

²⁷⁵ Obejmuje to wszelkiego rodzaju świadczenia społeczne, nie tylko systemy dochodu minimalnego.

Wykres 2.4.11: Odsetek osób zagrożonych ubóstwem żyjących w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych i objętych świadczeniami społecznymi istotnie różni się w poszczególnych państwach członkowskich

Wskaźnik otrzymywania świadczeń wśród osób w wieku 18–64 l., które są zagrożone ubóstwem i żyją w gospodarstwach domowych osób quasi-bezrobotnych (%)



Uwaga: Wstępne dane za 2024 r. w przypadku LT.

Źródło: Eurostat [[ilc_li70](#)], EU-SILC.

W 2024 r. wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa nieco się zmniejszył, przy czym w niektórych państwach członkowskich odnotowano zdecydowany spadek. W Unii wpływ ten zmniejszył się (o 0,5 p.p.) do 34,2 %, odzwierciedlając spadek realnych wydatków w 2023 r. W dużej mierze był on spowodowany znacznymi spadkami w Niemczech, Irlandii, na Litwie i we Francji – zob. wykres 2.4.12²⁷⁶. W 2024 r. (w odniesieniu do dochodów z 2023 r.) „sytuację krytyczną” odnotowano w Grecji, na Łotwie, w Chorwacji i Portugalii, w których wpływ transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa był bardzo niewielki (między 16,6 % a 22,4 %). Siedem państw członkowskich „wymagało obserwacji”. Wśród nich Niemcy, Litwa, Węgry i Luksemburg odnotowały spadek wpływu, podczas gdy Hiszpania i Malta odnotowały poprawę, ale wszystkie te kraje (z wyjątkiem Niemiec) oraz Bułgaria osiągnęły stosunkowo niski poziom skuteczności. Z kolei Belgia, Dania i Finlandia osiągnęły „najlepsze wyniki” (wpływ na ograniczanie ubóstwa przekroczył w tych państwach 45 %). Znaczne różnice w zakresie wpływu transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa odnotowano także między regionami, w tym w obrębie poszczególnych państw, zwłaszcza w Belgii, Niemczech, Szwecji, Włoszech, na Węgrzech, Słowacji i w Polsce (zob. wykres 9 w załączniku 5), a także w regionach najbardziej oddalonych. W ujęciu średnim w UE kobiety doświadczały nieco mniejszego wpływu transferów na ograniczanie ubóstwa niż mężczyźni (33,7 % w porównaniu z 34,6 %). Wpływ transferów socjalnych na zagrożenie ubóstwem dzieci pozostał zasadniczo niezmienny w 2024 r. w UE (41,4 % w 2023 r. w porównaniu z 41,9 % w 2024 r.). Spadł on w 15 państwach członkowskich (do -11,1 p.p. na Litwie, -5,5 p.p. w Niemczech i -4,8 p.p. w Luksemburgu), a w pozostałych państwach członkowskich wzrósł (do 12,3 p.p. na Węgrzech, 8,7 p.p. w Polsce i 7,7 p.p. w Estonii)²⁷⁷.

²⁷⁶ Wartość ta jest nadal wyższa niż przed pandemią COVID-19.

²⁷⁷ Na podstawie [ram odniesienia w zakresie opieki nad dziećmi i wsparcia dla dzieci](#) ustanowionych przez podgrupę ds. wskaźników Komitetu Ochrony Socjalnej. Wskaźnik ten można obliczyć na podstawie wskaźnika AROP dotyczącego dzieci po transferach i przed transferami (innymi niż emerytury i renty). W analizie nie uwzględniono rzeczowych transferów socjalnych, w tym m.in. bezpłatnej wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, kształcenia oraz opieki zdrowotnej.

Wykres 2.4.12: W niektórych państwach członkowskich odnotowano znaczny spadek wpływu transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa

Wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa, poziomy z 2024 r. i zmiany w stosunku do poprzedniego roku (%), wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)



Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Przerwa w szeregu czasowym w przypadku HR. Wstępne dane w przypadku LT.

Źródło: Eurostat [[tespm050](#)], EU-SILC

Sytuacja społeczna osób zatrudnionych w ramach niestandardowych form pozostaje mniej korzystna niż w przypadku innych pracowników, chociaż świadczenia z tytułu ochrony socjalnej mogą w większym stopniu zmniejszyć zagrożenie ubóstwem tej grupy. W 2024 r. wpływ transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa (w odniesieniu do dochodów z 2023 r.) w UE był znacznie wyższy w przypadku pracowników zatrudnionych w ramach niestandardowych form niż w przypadku przeciętnego pracownika (dla którego wynosił on 11,8 %) ²⁷⁸. Wynosił on 22,8 % w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę na czas określony i 22,9 % w przypadku pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy. W przypadku osób samozatrudnionych wpływ ten wynosił 26,6 %. Niemniej jednak w większości państw członkowskich ubóstwo dochodowe było w ich przypadku większe. Na poziomie całej UE wskaźnik zagrożenia ubóstwem (AROP) wyniósł 13,4 % w przypadku pracowników tymczasowych i 5,2 % w przypadku pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony. Wskaźnik ten wyniósł 13,8 % w przypadku pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (w

²⁷⁸ Dokonane przez Eurostat specjalne wyodrębnienie danych z EU-SILC na podstawie głównych składowych kluczowego wskaźnika adekwatności w ramach monitorowania dostępu do ochrony socjalnej. Zob.: Dostęp pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej. Aktualizacja ram monitorowania – 2025 r. (w przygotowaniu).

porównaniu z 7,1 % w przypadku pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy) i 20,9 % w przypadku osób samozatrudnionych (w porównaniu z 6,3 % wśród wszystkich pracowników)²⁷⁹. Ubóstwo dochodowe wśród pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę na czas określony przekraczało 15 % w ośmiu państwach członkowskich²⁸⁰, przy czym w trzech z nich sięgało nawet powyżej 25 % (Bułgaria, Dania i Cypr). W 2024 r. w ośmiu państwach członkowskich²⁸¹ stopa ubóstwa wśród osób samozatrudnionych przekraczała średnią UE o około 5 p.p. lub więcej i wynosiła blisko 30 % w Polsce i Estonii oraz aż 52,3 % w Rumunii. Osoby zatrudnione w ramach niestandardowych form borykały się również z wyższym wskaźnikiem deprivacji społecznej i materialnej (w 2024 r. na poziomie UE wynosił on 13,8 % w przypadku pracowników tymczasowych w porównaniu z 7,6 % w przypadku pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony oraz 11,1 % w przypadku pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy w porównaniu z 7,4 % w przypadku pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy).

Dostęp do pieniężnych świadczeń społecznych różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich i w zależności od kategorii pracowników i statusu zatrudnienia. Odsetek osób w wieku produkcyjnym (grupa wiekowa 16–64 l.) zagrożonych ubóstwem przed transferami socjalnymi i otrzymujących pieniężne świadczenia społeczne²⁸² w UE w 2024 r. (w odniesieniu do dochodów z 2023 r.) był bliski poziomowi sprzed pandemii COVID-19 po spadku w ciągu ostatnich kilku lat. Był on wyższy wśród pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę na czas określony (38,3 %) niż wśród pracowników zatrudnionych na podstawie umów na czas nieokreślony (23,3 %) oraz wśród pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (30,1 %) niż wśród pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy (23,7 %). Wzorec ten występuje w większości państw członkowskich. W pięciu państwach członkowskich (Cypr, Słowenia, Szwecja, Portugalia i Węgry) pracownicy zatrudnieni na podstawie umów na czas określony otrzymywali jednak świadczenia rzadziej niż pracownicy zatrudnieni na podstawie umów na czas nieokreślony. W siedmiu państwach członkowskich (Słowenia, Łotwa, Litwa, Włochy, Portugalia, Luksemburg i Bułgaria) pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy rzadziej otrzymywali świadczenia niż pracownicy zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy. W trzech państwach (Grecja, Polska i Rumunia) mniej niż 10 % osób zatrudnionych i zagrożonych ubóstwem przed transferami socjalnymi otrzymywało w 2024 r. pieniężne świadczenia społeczne. Osoby samozatrudnione zagrożone ubóstwem (przed transferami socjalnymi) miały najmniejsze szanse na otrzymanie pieniężnych świadczeń społecznych, przy czym w 2024 r. w UE 11,5 % z nich miało dostęp do takich świadczeń. W 2024 r. odsetek ten utrzymał się na poziomie poniżej 5 % w siedmiu państwach członkowskich²⁸³. Średnio w UE nieco ponad połowa (52,8 %) bezrobotnych zagrożonych ubóstwem otrzymywała w 2024 r. świadczenia społeczne. Pięć państw członkowskich

²⁷⁹ Wskaźnik deprivacji materialnej i społecznej jest jednak niższy w przypadku osób samozatrudnionych niż w przypadku pracowników najemnych (odpowiednio 6,9 % i 8,1 % w UE w 2024 r.).

²⁸⁰ Były to BG, DK, CY, SE, HU, IT, MT i AT.

²⁸¹ Były to RO, PL, PT, LV, EE i ES. Zob. Eurostat [[ilc_li04](#)], EU-SILC.

²⁸² Dokonane przez Eurostat specjalne wyodrębnienie danych wskaźnika beneficjentów świadczeń w odniesieniu do „skutecznego dostępu” w ramach monitorowania dostępu do ochrony socjalnej: Dostęp pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej. Aktualizacja ram monitorowania – 2025 r. (w przygotowaniu). Populacją docelową są osoby zagrożone ubóstwem przed transferami socjalnymi. Pieniężne świadczenia społeczne objęte wskaźnikiem to świadczenia otrzymywane na poziomie indywidualnym z wyłączeniem emerytur i rent.

²⁸³ Były to PT, SI, PL, NL, CZ, RO i EL.

(Belgia, Dania, Finlandia, Niemcy i Austria) osiągnęło wskaźniki dostępu do świadczeń powyżej 80 %, natomiast w czterech innych państwach członkowskich (Polska, Grecja, Słowacja i Niderlandy) odsetek ten był znacznie niższy i wynosił około 12–13 %. W ciągu ostatnich dwóch lat wskaźnik zagrożenia ubóstwem wśród bezrobotnych wzrósł o prawie 3 p.p., z 46,1 % w 2022 r. do 48,9 % w 2024 r.

Ogólnie dostęp do odpowiedniej ochrony socjalnej jest nadal zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich pomimo pewnej poprawy odnotowanej w ciągu ostatnich lat²⁸⁴. Jeżeli chodzi o formalny dostęp²⁸⁵, według stanu na wiosnę 2025 r. w 18 państwach członkowskich²⁸⁶ nadal występowały luki w odniesieniu do co najmniej jednej grupy pracowników zatrudnionych w ramach niestandardowych form w co najmniej jednym dziale ochrony socjalnej. Działami najbardziej dotkniętymi brakiem dostępu są: świadczenia dla bezrobotnych (17 państw członkowskich), a następnie świadczenia chorobowe (13 państw członkowskich) oraz świadczenia macierzyńskie i świadczenia dla ojca (również 13 państw). Do grup dotkniętych brakiem dostępu należą stażyści i praktykanci, pracownicy zatrudnieni na podstawie niestandardowych umów, takich jak umowy cywilnoprawne czy krótkoterminowe umowy na czas określony (np. pracownicy jednodniowi), pracownicy zarabiający poniżej progu dochodowego wymaganego do uzyskania dostępu, pracownicy sezonowi i pracownicy domowi. Ponadto w jedenastu²⁸⁷ państwach członkowskich dostęp do co najmniej jednego działu ochrony socjalnej był dobrowolny dla co najmniej jednej grupy osób zatrudnionych w ramach niestandardowych form. Jeżeli chodzi o osoby samozatrudnione, w 19 państwach członkowskich²⁸⁸ odnotowano w ich przypadku luki w zakresie objęcia formalnym dostępem do co najmniej jednego działu ochrony socjalnej; luki te były najczęściej związane ze świadczeniami dla bezrobotnych (w 19 państwach członkowskich) i świadczeniami z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (w 14 państwach członkowskich). W większości przypadków luki te dotyczyły wszystkich osób samozatrudnionych, natomiast w około jednej trzeciej państw członkowskich dotyczyły one konkretnych grup, takich jak rolnicy, rzemieślnicy czy osoby wykonujące wolne zawody. Ponadto w 15 państwach członkowskich dostęp osób samozatrudnionych był dobrowolny, najczęściej w odniesieniu do świadczeń chorobowych i świadczeń z tytułu macierzyństwa, a następnie świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Dostępne szacunki na poziomie krajowym wskazują na bardzo zróżnicowany poziom korzystania przez osoby samozatrudnione z systemów dobrowolnych.

W ciągu ostatniej dekady wzrost cen nieruchomości mieszkalnych przekroczył wzrost dochodów, wywierając presję na przystępność cenową. Wzrost cen nieruchomości mieszkalnych nie jest sam w sobie powodem do niepokoju, jeśli jest zgodny z możliwościami finansowymi gospodarstw domowych w zakresie zakupu mieszkań. W ciągu ostatniej dekady ceny nieruchomości mieszkalnych w UE rosły jednak średnio o około 10 % szybciej niż dochody, co zmniejszało ich przystępność cenową, choć w bardzo różnym stopniu w różnych

²⁸⁴ Zob. sprawozdanie Komisji na temat wdrożenia zalecenia Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej, COM(2023) 43 final i ramy monitorowania zatwierdzone w 2020 r. oraz ich zaplanowana aktualizacja (2025 r.).

²⁸⁵ Formalny dostęp danej grupy oznacza, że w przypadku konkretnego działu ochrony socjalnej (np. świadczenia z tytułu starości, świadczenia chorobowe, zabezpieczenie przed utratą pracy, świadczenia z tytułu macierzyństwa) obowiązujące prawodawstwo lub układ zbiorowy przewidują, że osoby z tej grupy są uprawnione do uczestnictwa w systemie ochrony socjalnej obejmującym ten konkretny dział.

²⁸⁶ AT, BG, CZ, DE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SI, SK.

²⁸⁷ AT, CZ, DE, DK, HU, LU, NL, PL, RO, SI, SK.

²⁸⁸ AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FR, IE, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK.

państwach²⁸⁹. W latach 2014–2024 wskaźnik cen nieruchomości mieszkalnych do dochodów wzrósł o 20 % lub więcej w Portugalii, Niemczech, na Węgrzech, w Luksemburgu, Irlandii, Czechach i Austrii. W związku z tym, że pod koniec tego okresu wzrosły stopy procentowe, przystępność cenowa mieszkań spadła jeszcze bardziej w większości krajów dla osób, które muszą zaciągnąć pożyczkę na zakup domu. Małe i nieefektywne rynki wynajmu w wielu państwach członkowskich nie zapewniają realnej alternatywy dla zakupu w kontekście wysokich kosztów wynajmu w wielu stolicach i kurczenia się w ostatnich dziesięcioleciach zasobów mieszkań socjalnych na wynajem. Chociaż ceny najmu w ramach istniejących umów rosły w znacznie wolniejszym tempie niż ceny nieruchomości mieszkalnych, ceny najmu wynikające z nowych umów gwałtownie wzrosły. Sytuacja różni się w zależności od grupy dochodowej i grupy wiekowej, przy czym najbardziej dotknięte są osoby o niższych dochodach i osoby młode. Na poziomie UE udział łącznych wydatków mieszkaniowych w dochodzie do dyspozycji gospodarstw domowych wynosił średnio 19,2 %, ale w przypadku osób zagrożonych ubóstwem osiągnął 36,9 %²⁹⁰. Z kolei młodzi ludzie częściej muszą płacić wyższe czynsze, gdy wynajmują mieszkanie po raz pierwszy, uzyskują niższe dochody i mają mniejszą zdolność kredytową.

W 2024 r. odsetek osób zmagających się z przeciążeniem wydatkami mieszkaniowymi nieco spadł w UE, ale pozostał znacznie wyższy w przypadku osób dotkniętych ubóstwem i wykazywał znaczne różnice między państwami członkowskimi. W 2024 r. odsetek ludności zmagającej się z przeciążeniem wydatkami mieszkaniowymi spadł z 8,8 % w 2023 r. do 8,2 %, ale istnieją znaczne różnice – zob. wykres 2.4.13²⁹¹. Grecja odnotowała najwyższy wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi w UE (28,9 %, po wzroście o 0,4 p.p.) i wraz z Danią (14,6 %, po spadku o 0,8 p.p.) znajdowała się w „sytuacji krytycznej”. Sześć państw członkowskich „wymaga obserwacji” ze względu na stosunkowo wysoki poziom przeciążenia pomimo odnotowanego spadku (w przypadku Niemiec i Szwecji) lub ze względu na to, że odnotowały jedno z największych wzrostów w skali roku, nawet jeśli poziom przeciążenia w tych państwach jest niższy (w przypadku Portugalii, Węgier, Estonii i Litwy). Z kolei „najlepsze wyniki” osiągnął Cypr (2,4 %). „Wyniki lepsze od średniej” odnotowano w Chorwacji (3,7 %) i Słowenii (3,8 %), a także m.in. w niektórych innych państwach, w których spadki w skali roku były znaczne (Rumunia, Luksemburg, Bułgaria i Niemcy). Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi osób zagrożonych ubóstwem zmniejszył się w 2024 r. o 2,1 p.p., bardziej niż w przypadku ogółu ludności. Pozostał on jednak znacznie wyższy niż w przypadku reszty społeczeństwa – 31,1 % w porównaniu z 3,8 %. Również osoby z niepełnosprawnościami są nieproporcjonalnie przeciążone wydatkami mieszkaniowymi w porównaniu z osobami bez niepełnosprawności (10,4 % w porównaniu z 7,8 %). W 2024 r. najwyższe wskaźniki przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi wśród ludności zagrożonej ubóstwem odnotowano w Grecji (88,9 %, wzrost o 2,6 p.p.) i Danii (65,6 %, spadek o 6,7 p.p.), natomiast najniższe na Cyprze (9,2 %), w Rumunii (16,3 %) i Chorwacji (16,8 %). W 2024 r. 9,8 % ludności UE w miastach żyło w gospodarstwach domowych zmagających się z przeciążeniem wydatkami mieszkaniowymi, w porównaniu z 6,3 % na obszarach wiejskich. Przeciążenie wydatkami mieszkaniowymi było wyższe w miastach niż na obszarach wiejskich we wszystkich

²⁸⁹ Zob. Cousin G., Frayne C., Dias Martins V. i B. Vasicek, *Housing in the European Union: Market Developments, Underlying Drivers, and Policies* [Mieszkalnictwo w Unii Europejskiej: zmiany na rynku, czynniki leżące u podstaw tych zmian oraz strategie polityczne], dokument konsultacyjny na temat gospodarki europejskiej nr 228/październik 2025.

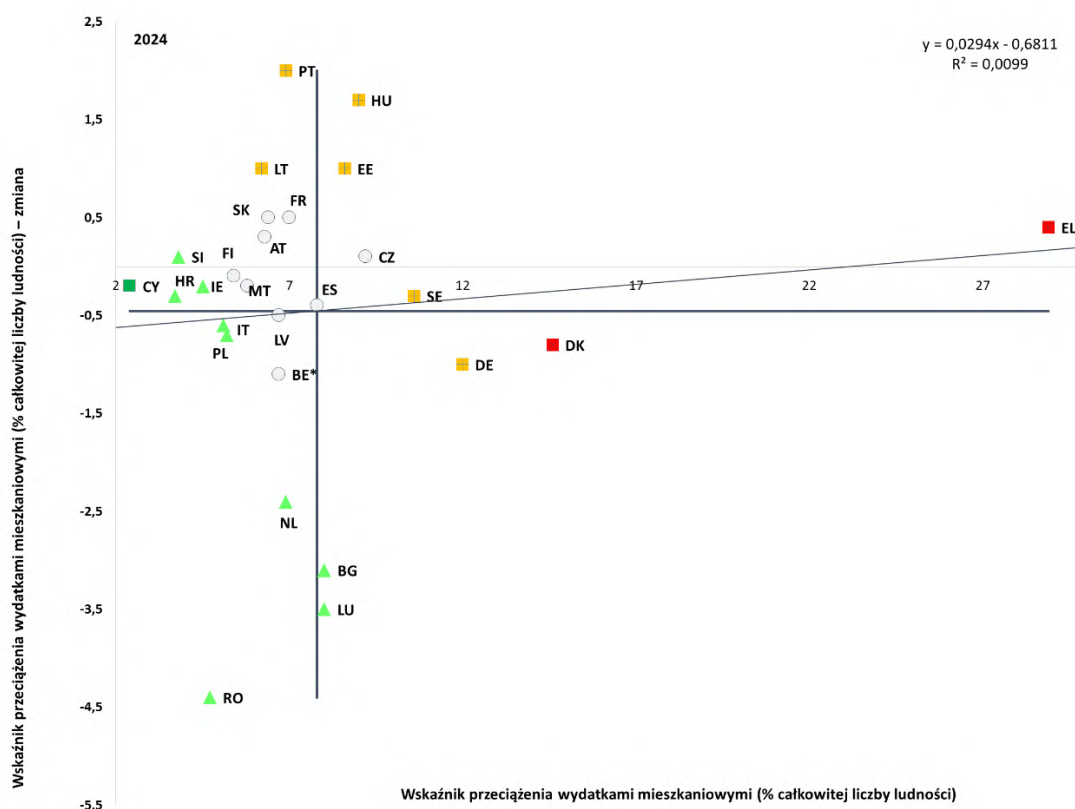
²⁹⁰ Wskaźnik Eurostatu [ilc_mdcd01], EU-SILC.

²⁹¹ Definicja wskaźnika znajduje się w załączniku 2.

państwach członkowskich z wyjątkiem Rumunii, Bułgarii, Litwy i Chorwacji. Ponadto ogólne przeciążenie wydatkami mieszkaniowymi w UE jest wyższe w przypadku najemców na prywatnym rynku wynajmu (19,2 %) w porównaniu z najemcami korzystającymi z niższych cen lub bezpłatnego wynajmu (10 %). Wynosi ono 5 % dla właścicieli z niespłaconymi kredytami hipotecznymi lub pożyczkami.

Wykres 2.4.13: Odsetek ludności zmagającej się z przeciążeniem wydatkami mieszkaniowymi różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich

Odsetek osób żyjących w gospodarstwach domowych przeciążonych wydatkami mieszkaniowymi, poziomy z 2024 r. i zmiany w stosunku do roku poprzedniego (%), wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)



Uwaga: umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Wstępne dane w przypadku LT.

Źródło: Eurostat [[tespm140](#)], EU-SILC.

Przeludnienie i nieodpowiednie warunki mieszkaniowe nadal dotyczą znaczną część gospodarstw domowych w UE, a w poszczególnych państwach członkowskich obserwuje się duże różnice w podaży mieszkań socjalnych. W 2024 r. 16,9 % osób w UE żyło w przeludnionych gospodarstwach domowych, który to odsetek zasadniczo nie zmienił się w porównaniu z 2023 r.²⁹² Wskaźniki przeludnienia powyżej 30 % odnotowano w Rumunii (40,7 %), na Łotwie (39,3 %), w Bułgarii (33,8 %), Polsce (33,7 %) i Chorwacji (31,7 %). Najniższe wskaźniki przeludnienia (poniżej 6 %) odnotowano natomiast na Cyprze (2,4 %), Malcie (4,4 %), w Niderlandach (4,6 %) i Irlandii (5 %). Ponadto w 2023 r. 15,6 % ludności UE było dotkniętych deprywacją mieszkaniową, rozumianą jako mieszkania z przeciekającym dachem, zawilgoconymi ścianami, podłogami lub fundamentami bądź butwiejącymi ramami okiennymi lub podłogami²⁹³. Nie we wszystkich państwach

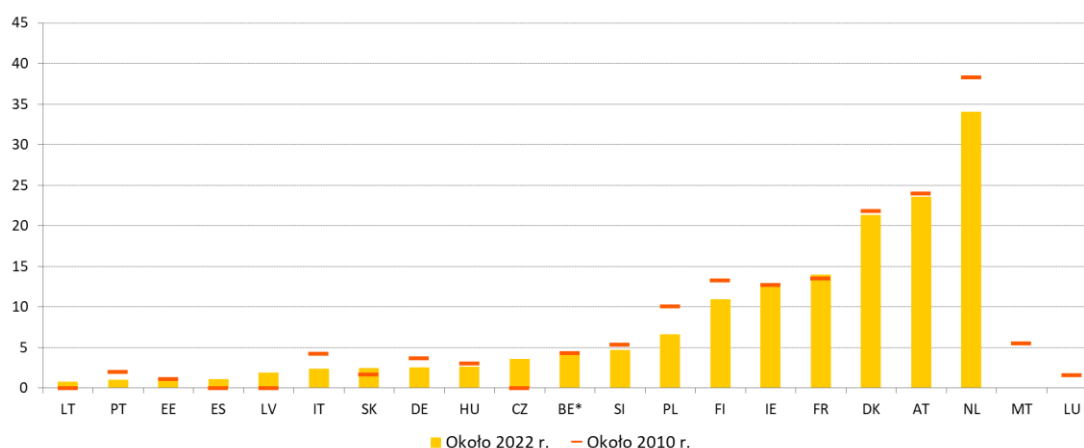
²⁹² Wskaźnik Eurostatu [[ilc_lvho05a](#)], EU-SILC.

²⁹³ Wskaźnik Eurostatu [[ilc_mdho01](#)], EU-SILC.

członkowskich UE istnieje mieszkalnictwo socjalne. Ponadto w poszczególnych państwach występują różnice pod względem definicji lokali socjalnych, zapewniających je podmiotów oraz kryteriów kwalifikowalności i mechanizmów przydzielania (najczęściej stosowanym kryterium są jednak progi dochodowe). Dane dotyczące wielkości zasobów lokali socjalnych wskazują na duże różnice między państwami członkowskimi. W wielu z nich odnotowano również pewien spadek w ciągu ostatniej dekady – zob. wykres 2.4.14. Wzrost kosztów budowy, gruntów i finansowania to powszechnie zgłaszane wyzwania związane z zapewnianiem lokali socjalnych²⁹⁴. Liczba osób dorosłych z niepełnosprawnościami mieszkających w zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych nadal rosła w całej UE, a jednym z czynników utrudniających proces deinstytucjonalizacji był brak dostępnych rozwiązań mieszkaniowych.

Wykres 2.4.14 Udział lokali socjalnych w całkowitych zasobach mieszkaniowych różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich.

Lokale socjalne na wynajem, % całkowitych zasobów mieszkaniowych w wybranych latach (2010, 2022)



Uwaga: „około 2022 r.” odnosi się do lat 2016–2022, a „około 2010” do lat 2010–2013.

Źródło: OECD (2024), baza danych OECD dotyczących przystępnych cenowo mieszkań – wskaźnik [PH4.2](#). Zasoby mieszkań socjalnych na wynajem.

Bezdomność stanowi coraz większe wyzwanie społeczne dla wszystkich państw członkowskich. Chociaż różnice w definicjach i metodach gromadzenia danych utrudniają porównywanie i kwantyfikację bezdomności między państwami na poziomie UE, w większości państw członkowskich można zaobserwować tendencję wzrostową, nawet w tych, w których w ostatnich latach odnotowano tendencje spadkowe. W 2024 r. w Finlandii odnotowano 3 806 osób bezdomnych, co stanowi wzrost o 11 % w ujęciu rok do roku, po raz pierwszy od dziesięciu lat. Podobnie w 2024 r. w Danii było 5 989 osób bezdomnych, co oznacza wzrost o 3 % w porównaniu z 2022 r. i o 20 % w porównaniu z 2009 r.²⁹⁵

W 2024 r. utrzymywał się na poziomie UE spadek odsetka osób starszych (65+) zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Spadek ten, do 19,2 % w porównaniu z 19,7 % w 2023 r., wynikał głównie z poprawy wskaźnika AROPE wśród kobiet (który jednak pozostał znacznie wyższy niż wśród mężczyzn, odpowiednio 21,5 % i 16,3 %). Sytuacja pod tym względem bardzo różniła się też w poszczególnych państwach członkowskich – wskaźniki AROPE wśród osób starszych sięgały od 9,5 % w Czechach

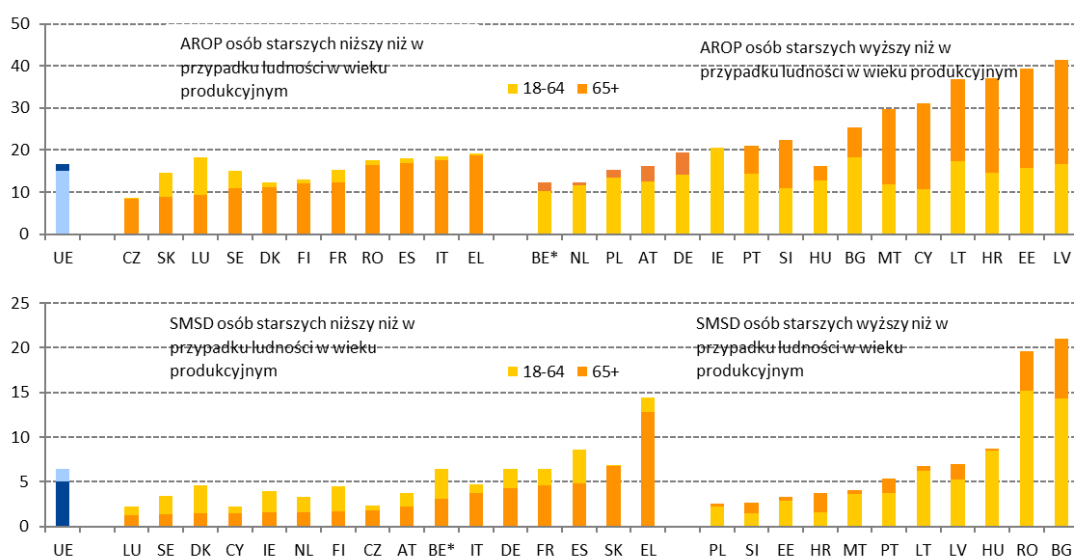
²⁹⁴ Zob. OECD, [Social housing: A Key Part of Past and Future Housing Policy](#) [Lokale socjalne: kluczowy element dawnej i przyszłej polityki mieszkaniowej], OECD Publishing, 2020, Paryż.

²⁹⁵ Zob.: Fondation pour le Logement des Défavorisés – FEANTSA: [Tenth overview of housing exclusion in Europe – 2025](#) [Dziesiąty przegląd wykluczenia mieszkaniowego w Europie], 2025.

do 42,9 % na Łotwie. Jednocześnie w 2024 r. nierówności dochodowe (mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, S80/S20) wśród osób powyżej 65. roku życia utrzymały się na poziomie 4,11, przy czym w przypadku ludności w wieku produkcyjnym panowała w tym zakresie tendencja spadkowa. Mimo to te nierówności pozostały mniejsze niż w przypadku populacji ogółem (4,66), co odzwierciedla również redystrybucyjny wpływ systemów emerytalnych i podatkowych.

Wykres 2.4.15 Osoby starsze (powyżej 65. roku życia) są w większym stopniu zagrożone ubóstwem niż ludność w wieku produkcyjnym, lecz są na ogół mniej narażone na pogłębioną deprivację materialną i społeczną

Wskaźniki zagrożenia ubóstwem (AROP) (górny panel) i wskaźniki pogłębionej deprivacji materialnej i społecznej (SMSD) (dolny panel) według grup wiekowych (% , 2024)



Uwaga: Słupki w każdej serii nakładają się na siebie: po lewej stronie słupki odnoszący się do grupy wiekowej 18–64 l. jest wyższy i częściowo widoczny za całkowicie widocznym słupkiem odnoszącym się do grupy wiekowej 65+; po prawej stronie słupki odnoszący się do grupy wiekowej 65+ jest wyższy i częściowo widoczny za całkowicie widocznym słupkiem odnoszącym się do grupy wiekowej 18–64 l.

Źródło: Eurostat [[ilc_li02](#)] i [[ilc_mdsl11](#)], EU-SILC

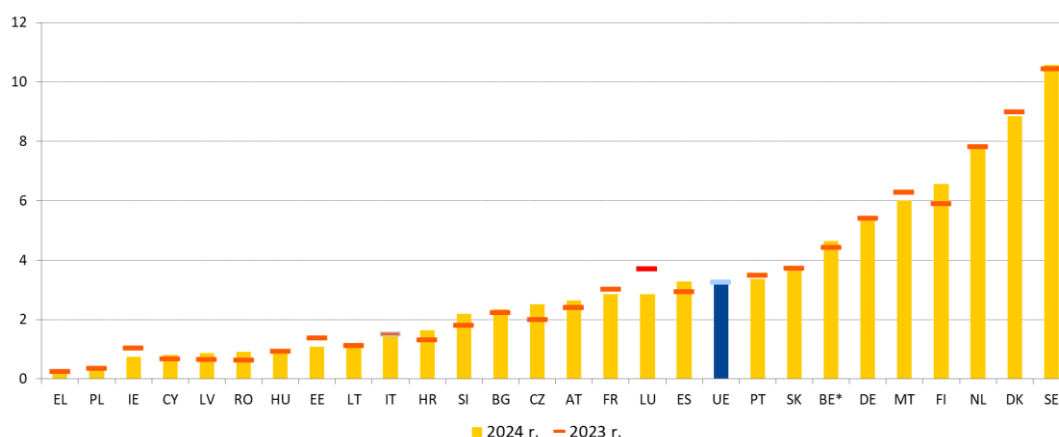
Spadek wskaźnika AROPE osób starszych w UE jest związany ze spadkiem zarówno ich ubóstwa dochodowego, jak i wskaźnika pogłębionej deprivacji materialnej lub społecznej. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem (AROP) osób powyżej 65. roku życia spadł z 17,3 % w 2022 r. do 16,6 % w 2024 r. (w odniesieniu do dochodów z 2023 r.). W ujęciu średnim w UE wskaźnik AROP osób powyżej 65. roku życia utrzymywał się jednak na nieco wyższym poziomie niż w przypadku osób w niższym wieku. W poszczególnych państwach członkowskich sytuacja była zróżnicowana, a wskaźniki AROP wynosiły od 8,3 % do 41,4 % – zob. wykres 2.4.15. Podczas gdy w niektórych państwach osoby powyżej 65. roku życia były mniej narażone na ubóstwo dochodowe niż młodsze kohorty, w innych zagrożenie ubóstwem w starszym wieku było nawet dwukrotnie wyższe. W 2024 r. wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej i społecznej osób starszych spadł do 5,1 % w UE, po stagnacji na poziomie około 5,5 % od 2020 r. Wahał się on w poszczególnych państwach członkowskich od około 1 % do ponad 20 %. W przeciwieństwie do wskaźnika AROP wskaźnik pogłębionej deprivacji materialnej i społecznej w przypadku osób starszych był nieco niższy niż w przypadku ludności w wieku produkcyjnym (6,4 %), w ujęciu średnim w UE i w większości państw członkowskich.

W 2024 r. zagregowana stopa zastąpienia w odniesieniu do emerytur pozostała stabilna na poziomie UE. Wskaźnik ten, porównujący świadczenia emerytalne osób w wieku 65–74 l. z dochodami z pracy osób w wieku 50–59 l., wyniósł w UE w 2024 r. 0,6 (w porównaniu z 0,59 w 2023 r. i 0,58 w poprzednich latach). Wahał się ona od 0,35 w Chorwacji do 0,84 w Grecji. Stopa zastąpienia była nieco niższa w przypadku kobiet niż w przypadku mężczyzn i wynosiła w UE odpowiednio 0,58 i 0,62. Oznacza to, że kobiety, których dochody z pracy co do zasady są średnio niższe, doświadczają dalszego pogorszenia sytuacji dochodowej w porównaniu z mężczyznami po przejściu na emeryturę.

Oczekuje się, że wyzwania strukturalne związane z dostępnością, przystępnością cenową i jakością opieki długoterminowej będą się nasilać w związku ze starzeniem się społeczeństwa. Przewiduje się, że liczba osób potencjalnie potrzebujących opieki długoterminowej w UE wzrośnie z 31,2 mln w 2022 r. do 33,2 mln w 2030 r. i 37,8 mln w 2050 r.²⁹⁶ Ograniczony dostęp do usług formalnych prowadzi do niezaspokojonych potrzeb lub nadmiernego obciążenia opiekunów nieformalnych, którymi są głównie kobiety. W 2019 r. 46,6 % osób powyżej 65. roku życia mających poważne trudności w wykonywaniu czynności związanych z opieką osobistą lub czynnościami domowymi w UE zgłosiło niezaspokojone potrzeby w zakresie pomocy. Sytuacja ta dotyczy znacznie częściej osób w najniższym kwintylu dochodów (51,2 %) w porównaniu z osobami w najwyższym kwintylu (39,9 %)²⁹⁷. Już teraz odnotowuje się brak przystępności cenowej i dostępności, również ze względu na niedobory siły roboczej, co podkreśla potrzebę dalszego wzmocnienia systemu opieki długoterminowej, zwłaszcza w świetle prognozowanych zmian demograficznych.

Wykres 2.4.16 Współczynnik pracowników opieki długoterminowej na 100 osób powyżej 65. roku życia wykazuje nieznaczny wzrost w całej UE, przy czym między państwami członkowskimi występują duże różnice

Pracownicy opieki długoterminowej na 100 osób powyżej 65. roku życia, 2024 r.



Uwaga: pracowników opieki długoterminowej wybiera się według kodów sektorowych (NACE) 87.1, 87.3, 88.1 i kodów zawodów (ISCO) 2221, 2264, 2266, 2634, 2635, 3221, 3255, 5321, 5322.

Źródło: Obliczenia DG EMPL na podstawie specjalnego wyodrębnienia danych Eurostatu, BAEL UE z 2024 r.

Pomimo potencjału sektora opieki długoterminowej w zakresie tworzenia miejsc pracy niedobory siły roboczej i kwalifikacji (również ze względu na niską atrakcyjność

²⁹⁶ Zgodnie z prognozami zawartymi w scenariuszu bazowym. Zob. Komisja Europejska, [Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r.: prognozy gospodarcze i budżetowe dla państw członkowskich UE \(2022–2070\)](#), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024.

²⁹⁷ Wskaźnik Eurostatu [hlth_ehis_tadlh] i [hlth_ehis_tadlhi]. EHIS runda 3.2019.

sektora) pogłębiają wyzwania związane z dostępem i negatywnie wpływają na jakość świadczonych usług. W 2024 r. w sektorze opieki długoterminowej w UE zatrudnionych było 3,2 mln pracowników, głównie pracowników opieki osobistej (65 %) i pielęgniarek (29 %), co stanowi około 1,6 % siły roboczej²⁹⁸. Kobiety stanowią 87 % siły roboczej sektora opieki długoterminowej, a jednocześnie mają więcej nieformalnych obowiązków opiekuńczych. Sektor ten charakteryzuje się wysokim potencjałem tworzenia miejsc pracy, a zapotrzebowanie na zawody związane ze zdrowiem (np. pracowników służby zdrowia, pracowników opieki osobistej) będzie prawdopodobnie rosło zgodnie z trendami demograficznymi²⁹⁹. W 2024 r. w UE na każde 100 osób powyżej 65. roku życia przypadało jednak średnio 3,3 pracowników opieki długoterminowej, co wskazuje na bardzo niewielką poprawę w porównaniu z 2023 r. Występowało jednak duże zróżnicowanie między poszczególnymi państwami członkowskimi, wahające się od 0,3 w Grecji do 10,4 w Szwecji – zob. wykres 2.4.16. Niedobory umiejętności i siły roboczej wynikają również z niskiej atrakcyjności sektora, spowodowanej trudnymi warunkami pracy, w tym w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, oraz stosunkowo niskimi wynagrodzeniami. Wynagrodzenia pracowników opieki długoterminowej wynoszą około 89 % średniego wynagrodzenia brutto za godzinę pracy, a w Bułgarii, we Włoszech i w Estonii – około 65 %³⁰⁰. Zwrócono również uwagę na niewystarczające ścieżki rozwoju kariery i niewystarczający dostęp do możliwości podnoszenia kwalifikacji. Opiekunowie domowi i opiekunowie zamieszkujący w domu podopiecznego, którzy często są pracownikami mobilnymi z UE lub z państw trzecich, mogą borykać się ze szczególnie trudnymi warunkami pracy w sektorze opieki długoterminowej, w tym pod względem dostępu do ochrony socjalnej.

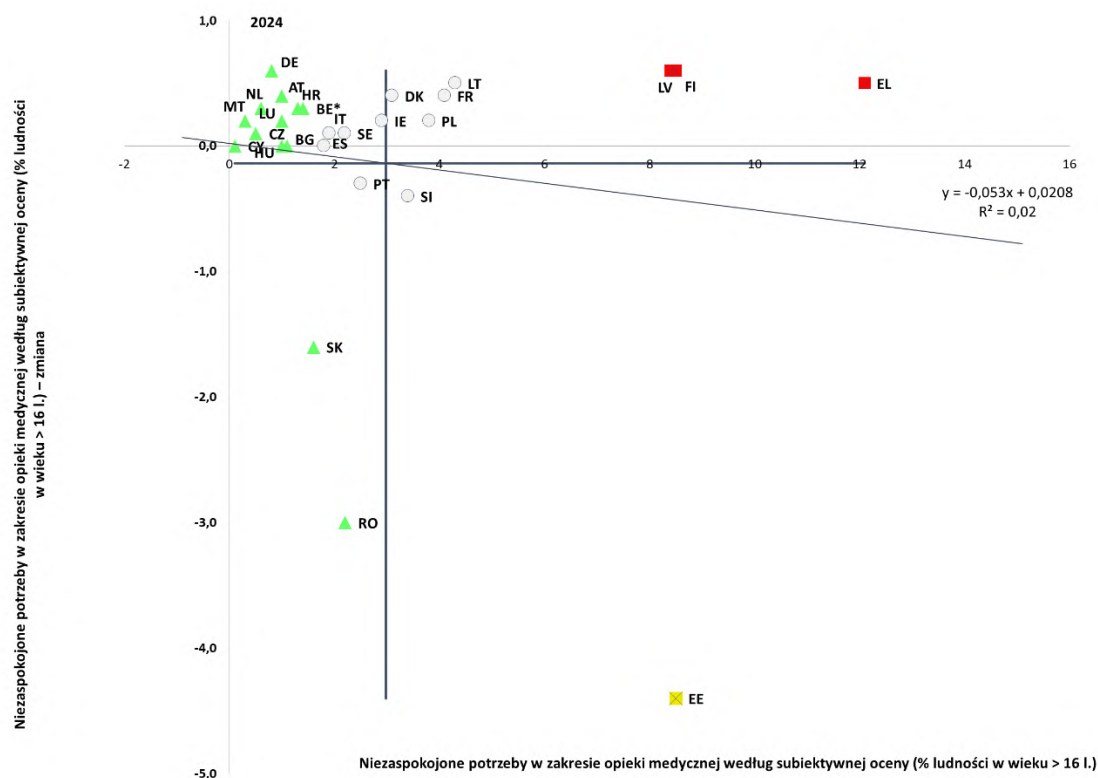
²⁹⁸ Źródło: obliczenia Komisji Europejskiej (DG EMPL) na podstawie specjalnego wyodrębnienia danych Eurostatu, BAEL UE z 2024 r. Sektor opieki długoterminowej może być jednak większy, biorąc pod uwagę znaczną liczbę przypadków pracy nierejestrowanej.

²⁹⁹ Zob.: [Cedefop skills forecast 2035: the twin transition and the demographic challenge drive demand for high-level skills](#) [Prognoza Cedefop dotycząca umiejętności na rok 2035: podwójna transformacja i wyzwania demograficzne napędzają popyt na wysoko wykwalifikowanych pracowników].

³⁰⁰ Obliczenia Komisji Europejskiej (DG EMPL) z wykorzystaniem specjalnego wyodrębnienia danych Eurostatu, badanie struktury zarobków, 2022.

Wykres 2.4.17: Częstość występowania niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej zasadniczo nie zmieniła się na poziomie UE, nieznacznie wzrosła w większości państw członkowskich, a jedynie w kilku przypadkach odnotowano znaczny spadek.

Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny, poziomy z 2024 r. i zmiany w porównaniu z poprzednim rokiem (%), wskaźnik główny tablicy wskaźników społecznych)



Uwaga: uwzględniono niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej samooceny, wynikające z przyczyn finansowych, długiej listy oczekujących lub odległości. umiejscowienie osi odpowiada nieważonej średniej UE. Legenda znajduje się w załączniku. Dane dotyczące LT mają charakter wstępny.

Źródło: Eurostat [[tespml10](#)], EU-SILC.

W 2024 r. odsetek osób zgłaszających niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej utrzymał się w ujęciu średnim w UE na stałym poziomie. Odsetek ten wyniósł w UE 2,5 %, czyli był o zaledwie 0,1 p.p. wyższy niż w 2023 r. Wśród państw członkowskich odnotowujących najwyższe wartości (powyżej 8 %), a zatem znajdujących się w „sytuacji krytycznej”, Grecja, Finlandia i Łotwa – po umiarkowanym wzroście (0,6 p.p.), który był jednak jednym z największych w UE – utrzymały się na poziomie zbliżonym do wartości z poprzedniego roku (zob. wykres 2.4.17). Jednocześnie największy spadek odnotowano w Estonii, Rumunii i na Słowacji. Pomimo znacznej poprawy w tym roku odsetek niezaspokojonych potrzeb medycznych w Estonii pozostał wysoki („wyniki słabe, lecz poprawiające się”), natomiast Rumunia i Słowacja osiągnęły „wyniki lepsze od średniej”. Najniższe wartości odnotowano na Cyprze, Malcie, w Czechach, Niemczech, Austrii, Luksemburgu i na Węgrzech – we wszystkich tych państwach odsetek niezaspokojonych potrzeb medycznych wyniósł poniżej 1 %, przy czym w niektórych przypadkach nastąpił jednak znaczny wzrost. Odnotowano również różnice regionalne pod względem niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej, przy czym największe z nich występowały we Włoszech i Rumunii (zob. wykres 10 w załączniku 5). W ujęciu średnim niezaspokojone potrzeby zgłaszano również częściej na obszarach wiejskich niż w miastach i na przedmieściach (odpowiednio 2,8 % w porównaniu z 2,1 % w UE), przy

czym między państwami członkowskimi występowały duże różnice. Zgłaszanie niezaspokojonych potrzeb było zazwyczaj o około 60 % częstsze wśród najuboższej jednej piątej ludności, szczególnie w niektórych państwach (np. 4,9 % w porównaniu z 2,2 % w Rumunii, 4,8 % w porównaniu z 2,5 % w Portugalii, 4 % w porównaniu z 2,2 % w Szwecji i 14,4 % w porównaniu z 8,4 % na Łotwie).

2.4.2 Działania podjęte przez państwa członkowskie

Kilka państw członkowskich wprowadziło reformy zmierzające do poprawy adekwatności swoich systemów dochodu minimalnego, zgodnie z zaleceniem Rady z 2023 r.³⁰¹ Aby poprawić adekwatność, w styczniu 2025 r. **Hiszpania** przyjęła dekret królewski, w którym podwyższono świadczenie zapewniające dochód minimalny o 9 %. **Chorwacja** zmieniła ustawę o opiece społecznej, podwyższając kwotę podstawową o co najmniej 25 % w przypadku gospodarstw domowych z dziećmi. Podwyżki miały miejsce również m.in. na **Łotwie**, **Litwie** i w **Luksemburgu**. Z myślą o poprawie adekwatności niektóre państwa członkowskie, takie jak **Estonia**, opracowują metodykę ustalania poziomu świadczeń zapewniających dochód minimalny, natomiast **Łotwa** podwyższyła wartość referencyjną progu gwarantowanego dochodu minimalnego z 20 % do 22 % mediany dochodu.

Aby zwiększyć zasięg systemów dochodu minimalnego, szereg państw członkowskich podjęło działania mające na celu ułatwienie korzystania z tych systemów i zmniejszenie barier administracyjnych. W **Estonii** zmiany w ustawie o opiece społecznej mają uprościć proces składania wniosków poprzez pobieranie danych z rejestrów krajowych i stosowanie znormalizowanego podejścia w całym kraju. W **Luksemburgu** nowy krajowy plan walki z ubóstwem, który ma zostać przyjęty do końca 2025 r., ma przewidywać między innymi utworzenie punktu kompleksowej obsługi w zakresie świadczeń społecznych i powiązanych zapytań, aby poprawić korzystanie z tych świadczeń. W styczniu 2024 r. **Rumunia** uruchomiła program VMI (minimalny dochód zapewniający włączenie społeczne) w celu zwiększenia zakresu i poprawy adekwatności wsparcia, przy jednoczesnym zwiększeniu dostępu beneficjentów do służb zatrudnienia. W marcu 2025 r. **Chorwacja** przyjęła szereg zmian mających na celu poprawę zakresu, adekwatności i ukierunkowania świadczeń społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem osób dotkniętych trwałym ubóstwem.

Zgodnie z podejściem opartym na aktywnym włączeniu podejmowane są wysiłki na rzecz ułatwienia integracji na rynku pracy, w tym w odniesieniu do beneficjentów dochodu minimalnego. W **Portugalii** nowy system zachęt do podejmowania pracy umożliwi połączenie dochodu z pracy ze wsparciem socjalnym. Kilka państw członkowskich podjęło również wysiłki na rzecz poprawy środków aktywizacji zawodowej beneficjentów dochodu minimalnego. W **Rumunii** w ramach RRP wdrożono nowy program na rzecz włączenia beneficjentów dochodu minimalnego, w którym przewidziano, że do końca II kwartału 2025 r. co najmniej 60 % beneficjentów skorzysta z co najmniej jednego działania aktywizacji na rynku pracy.

Państwa członkowskie nadal wdrażają inicjatywy mające na celu poprawę dostępu do usług społecznych oraz przystępności cenowej usług energetycznych i transportowych, zwłaszcza dla słabszych grup społecznych. **Hiszpania** przeznaczyła 198,7 mln EUR na poprawę regionalnych i lokalnych usług na rzecz dzieci i rodzin w potrzebie. W **Rumunii**

³⁰¹ Zob.: [zalecenie Rady z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie](#).

w 2 000 społecznościach wiejskich uruchomiono wspierany z EFS+ program zintegrowanych usług społecznych obejmujący utworzenie zintegrowanych zespołów i szkolenie pracowników usług socjalnych w celu zapewnienia kompleksowych usług dla co najmniej 450 000 osób znajdujących się w trudnej sytuacji. **Luksemburg** zwiększył wsparcie dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, trzykrotnie zwiększając ulgę energetyczną w 2025 r. i rozszerzając (częściową) kwalifikowalność na osoby zarabiające do 30 % powyżej progu dochodów. **Niderlandy** wprowadziły tymczasowy program pomocy o budżecie 60 mln EUR, aby pomóc gospodarstwom domowym o niskich dochodach w opłacaniu rachunków za energię w 2025 r. **Portugalia** rozszerzyła dostęp do transportu publicznego, oferując bezpłatne bilety wszystkim osobom w wieku poniżej 23 lat, niezależnie od tego, czy uczęszczają do szkoły.

W latach 2024–2025 środki wprowadzone przez niektóre państwa członkowskie miały na celu zwiększenie dostępu pracowników i osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej, zgodnie z zaleceniem Rady z 2019 r.³⁰², w szczególności w odniesieniu do zasiłków dla bezrobotnych. **Francja** poprawiła dostęp pracowników o nieciągłej historii zatrudnienia, w szczególności pracowników sezonowych, a także byłych więźniów, natomiast **Włochy** złagodziły wymogi dotyczące dostępu do zasiłku z tytułu nieciągłości zatrudnienia dla pracowników sektora artystycznego. W **Estonii** przewidziana na 2026 r. reforma mająca na celu wprowadzenie powszechnego świadczenia podstawowego ma poprawić dostęp do ochrony socjalnej pracowników o nieregularnym statusie zatrudnienia lub zatrudnionych w ramach projektów poprzez skrócenie okresu kwalifikacyjnego (do ośmiu miesięcy pracy w ciągu trzech lat). **Polska** przygotowuje ustawę wspierającą włączenie (od połowy 2026 r.) artystów zawodowych do systemu zabezpieczenia społecznego, natomiast reforma z 2025 r. zniósła 20-procentową obniżkę zasiłku podstawowego dla osób poszukujących pracy, które opłacały składki przez okres krótszy niż pięć lat.

Państwa członkowskie skoncentrowały się na poprawie ochrony socjalnej osób samozatrudnionych i zatrudnionych w ramach niestandardowych form. Od 2025 r. **Cypr** objął te osoby urlopem rodzicielskim oraz świadczeniami związanymi z wypadkami i chorobami zawodowymi. **Malta** przyznała ojcom pracującym na własny rachunek płatny urlop ojcowski. W **Belgii** od 2026 r. platformy cyfrowe będą musiały ubezpieczać od wypadków przy pracy współpracujące z nimi osoby samozatrudnione. Ulepszenia istniejących systemów dla osób samozatrudnionych zostały wprowadzone lub są planowane przez **Chorwację** w odniesieniu do świadczeń chorobowych oraz przez **Włochy** w odniesieniu do świadczeń chorobowych i urlopów rodzicielskich. **Niderlandy** przygotowują nową ustawę wprowadzającą obowiązkowe podstawowe ubezpieczenie na wypadek niepełnosprawności dla wszystkich osób samozatrudnionych. Od 2025 r. w ramach przeprowadzonego przez **Czechy** przeglądu umów o pracę („DPP”) zmieniono progi ubezpieczenia i rozszerzono je na ubezpieczenia chorobowe, emerytalne i niektóre uprawnienia urlopowe, natomiast **Bulgaria** przedłużyła okresy odszkodowania w przypadku tymczasowej niezdolności do pracy spowodowanej wypadkami przy pracy lub chorobami zawodowymi w odniesieniu do krótkoterminowych pracowników rolnych. **Hiszpania** przywróciła współczynnik mnożnikowy dla „stałych pracowników sezonowych” w celu dostosowania obliczeń świadczeń i poprawy dostępu do świadczeń z tytułu niezdolności do pracy i emerytur oraz dostosowała umowy na czas określony uzasadnione produkcją do sektorów rolnego i rolno-spożywczego. **Chorwacja** rozszerzyła zakres świadczeń z tytułu

³⁰² Zob.: [zalecenie Rady z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej](#).

macierzyństwa, świadczeń rodzicielskich i świadczeń dla ojca poprzez podniesienie poziomu rekompensaty, złagodzenie wymogów i rozszerzenie zakresu świadczeń na osoby samozatrudnione, pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i innych wykluczonych do tej pory pracowników.

Szereg państw członkowskich nadal zwiększało przejrzystość i upraszczało systemy ochrony socjalnej, w tym za pomocą narzędzi cyfrowych. Przykładowo we wrześniu 2024 r. **Hiszpania** uruchomiła nową aplikację mobilną w celu zapewnienia aktualnych informacji, a w styczniu 2025 r. nową stronę internetową, która zawiera telematyczny dostęp do procedur, informacji i usług dotyczących emerytur i świadczeń. W połowie 2024 r. **Słowacja** jeszcze bardziej zwiększyła przejrzystość w internecie, rozszerzając elektroniczne konto ubezpieczonego o dane w czasie rzeczywistym dotyczące świadczeń chorobowych i świadczeń z tytułu macierzyństwa (obok danych dotyczących emerytur i składek). W połowie 2025 r. **Czechy** przyjęły również środki upraszczające, usprawniające procesy wypłacania świadczeń emerytalnych beneficjentom za granicą. W latach 2024–2025 **Niemcy** dalej rozwijały swój system Digitale Rentenübersicht, wspierany z RRF, rozszerzając połączenia z dostawcami i poprawiając dostęp online do kompleksowych informacji o emeryturach.

Szereg reform miało na celu zmniejszenie obciążenia finansowego rodziców i rozwiązywanie problemu ubóstwa dzieci za pomocą świadczeń pieniężnych. Dzięki wsparciu z EFS+ **Bulgaria** dokona mapowania dzieci żyjących w skrajnym ubóstwie. Kilka innych krajów zwiększyło świadczenia na dzieci (np. **Cypr**, **Malta**) lub świadczenia z tytułu opieki nad dziećmi (np. **Łotwa**, w przypadku dzieci z niepełnosprawnościami). W 2024 r. **Hiszpania** uruchomiła finansowany z EFS+ program dystrybucji kart/bonów i ich okresowego doładowywania, realizowany przez Hiszpański Czerwony Krzyż, mający na celu wsparcie rodzin, które posiadają dzieci pozostające na utrzymaniu, a których dochody są poniżej progu ubóstwa. **Irlandia** wprowadziła zasiłek z tytułu urodzenia się dziecka, który zapewnia rodzicom dzieci urodzonych 1 stycznia 2025 r. lub później jednorazową wypłatę w wysokości 280 EUR, obok pierwszego miesiąca zasiłku na dziecko. W 2024 r. **Malta** zwiększyła premię z tytułu urodzenia się dziecka do 500 EUR w przypadku pierwszego dziecka i do 1 000 EUR w przypadku każdego kolejnego dziecka w gospodarstwie domowym. Oprócz zasiłków z tytułu urodzenia się dziecka inne ulepszenia obejmują projekt ustawy we **Francji**, który przewiduje rozszerzenie dodatków rodzinnych na rodziców od urodzenia pierwszego dziecka, a nie tylko od drugiego dziecka, wspierając w ten sposób rodziny z jednym dzieckiem, które są w wysokim stopniu zagrożone ubóstwem. **Irlandia** rozszerzyła również zasięg świadczenia Working Family Payment – stanowiącego wsparcie dla pracowników o niskich dochodach, którzy wychowują dzieci – poprzez podwyższenie limitu dochodów uprawniającego do uzyskania tego świadczenia. Ponadto **Finlandia** zaproponowała reformy mające na celu zmianę ustawy o zasiłkach na dzieci, aby wzmocnić ich rolę jako źródła dochodów dla kwalifikujących się gospodarstw domowych z dziećmi.

Wprowadzono różne reformy w celu zwiększenia dostępu dzieci do kluczowych towarów i usług, zgodnie z europejską gwarancją dla dzieci. Przykładowo **Portugalia** realizuje program zapewniający bezpłatną edukację przedszkolną dla 5 000 dzieci, koncentrując się na obszarach o ograniczonych możliwościach korzystania z sieci publicznej i solidarnościowej. Inicjatywa obejmuje zawarcie umów z prywatnymi, spółdzielczymi i społecznymi instytucjami edukacyjnymi w celu otwarcia 200 nowych placówek przedszkolnych, przy znacznych inwestycjach w latach 2025–2028. **Cypr** rozpoczął wspieraną z RRF reformę mającą na celu rozszerzenie bezpłatnej obowiązkowej edukacji przedszkolnej na dzieci w wieku od 4 lat. **Łotwa** zwiększyła zasiłek na opiekę nad dziećmi z niepełnosprawnościami z 313 EUR do 413 EUR miesięcznie, aby zapewnić rodzinom

dotatkowe wsparcie finansowe na pokrycie kosztów związanych z opieką. **Polska** przyjęła standardy jakości dotyczące placówek opieki nad dziećmi. Oprócz zapewnienia wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem **Cypr** wprowadził w szkołach publicznych – w ramach inicjatywy współfinansowanej z EFS+ – śniadania dla uczniów znajdujących się w trudnej sytuacji. W **Rumunii** rząd uruchomił przy wsparciu z EFS+ program „Zdrowy posiłek”, który zapewnia uczniom w szkołach znajdujących się w trudnej sytuacji codzienny ciepły posiłek lub pakiet żywnościowy, przyczyniając się do ich dobrostanu. Państwo to tworzy również przy wsparciu z RRF sieć 150 ośrodków opieki dziennej, aby zapobiegać rozdzielaniu dzieci od rodzin poprzez organizowanie specjalnych zajęć zarówno dla dzieci, jak i rodziców.

Państwa członkowskie przyjęły środki służące zwiększeniu szans osób z niepełnosprawnościami na zatrudnienie, a także poprawie dostępności usług. **Bulgaria** zwiększyła finansowanie środków aktywnej polityki rynku pracy, w tym subsydiowanego zatrudnienia i szkoleń dla osób z niepełnosprawnościami. **Grecja** promuje zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami w organizacjach samorządowych. **Rumunia** opracowała zintegrowane usługi opieki środowiskowej w społecznościach wiejskich w celu poprawy dostępu do opieki zdrowotnej, edukacji i usług społecznych. W podobnym celu **Hiszpania** przyjęła środki zmierzające do zwiększenia dostępu do kluczowych usług wsparcia, takich jak pomoc osobista, opieka domowa i teleopieka. Niektóre państwa członkowskie nadal inwestowały w usługi mieszkaniowe dla osób z niepełnosprawnościami, albo w celu zwiększenia ich dostępności, jak na **Malcie** i w **Hiszpanii**, albo w celu poprawy ich jakości, jak w **Rumunii**. **Hiszpania** i **Estonia** przyjmują środki służące poprawie dostępności technologii wspomagających, w tym rozwiązań cyfrowych.

Kilka państw członkowskich opracowało i przyjęło zintegrowane, długoterminowe strategie krajowe dotyczące bezdomności. W kwietniu 2024 r. **Niemcy** po raz pierwszy uruchomiły krajowy plan działania na rzecz przeciwdziałania bezdomności, który zawiera krajowe wytyczne dotyczące skoordynowanych działań rządu federalnego, państw i gmin. **Portugalia** zaktualizowała swoją wieloletnią strategię integracji osób bezdomnych, która obejmuje zintegrowany system ostrzegania o sytuacjach zagrożenia, spersonalizowane interwencje z udziałem lokalnych koordynatorów oraz zwiększenie liczby rozwiązań opartych na podejściu „najpierw mieszkanie” i wspólnych mieszkań. **Słowenia** planuje po raz pierwszy przyjąć strategię zapobiegania bezdomności i jej wyeliminowania, zawierającą definicję tego zjawiska i skupiającą się na zapewnieniu wszystkim odpowiedniego, stabilnego, dostępnego i bezpiecznego zakwaterowania.

Emerytury i aktywne starzenie się nadal zajmują ważne miejsce w programach reform państw członkowskich, przy czym większość środków ma na celu wspieranie dłuższego życia zawodowego i odroczenie przejścia na emeryturę. W **Irlandii** ustawa o zatrudnieniu z 2025 r. umożliwi pracownikom kontynuowanie pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego, chyba że pracodawca będzie w stanie wykazać istnienie istotnego i proporcjonalnego powodu uzasadniającego konieczność przejścia pracownika na emeryturę. Na **Malcie** osoby, które zgromadziły wystarczające składki na ubezpieczenie społeczne, aby przejść na emeryturę, otrzymają wyższe dodatki do emerytury za każdy dodatkowy rok zatrudnienia do ukończenia 65. roku życia. W **Belgii** od października 2025 r. osoby samozatrudnione mogą gromadzić dalsze uprawnienia emerytalne, jeżeli kontynuują pracę i opłacają składki na ubezpieczenie społeczne po osiągnięciu wieku emerytalnego. Ze swojej strony **Luksemburg** zrówna zasady dotyczące akumulacji uprawnień dla pracowników i osób samozatrudnionych w przypadku łączenia wcześniejszych emerytur lub rent z tytułu niepełnosprawności z działalnością zawodową. **Litwa** wprowadziła dodatkowe zachęty do pracy dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami, rozszerzając wypłatę świadczeń z pomocy społecznej, emerytur

i rent inwalidzkich na osoby zatrudnione należące do tych grup. **Włochy** wprowadziły zachęty do kontynuowania pracy dla osób, które spełniają wymogi kwalifikowalności do niektórych programów wcześniejszych emerytur. W **Czechach** i **Danii** podniesiono ustawowy wiek emerytalny. W **Grecji** przedstawiono szeroki program działań na rzecz aktywnego starzenia się i demografii, **Bulgaria** kontynuowała realizację swojej strategii na rzecz aktywnego starzenia się, a **Cypr** opracował taką strategię po raz pierwszy. W **Czechach** rozszerzono program wcześniejszych emerytur dla osób wykonujących niebezpieczne zawody, a w **Niderlandach** lepiej ukierunkowano program wcześniejszych emerytur z ulgami podatkowymi dla osób wykonujących pracę fizyczną i przedłużono go do 2029 r.

Kilka państw podjęło działania na rzecz poprawy adekwatności emerytur i wsparcia osób o niskich emeryturach. Środki wprowadzone w tym zakresie na **Malcie** obejmują niewielką podwyżkę wszystkich emerytur w 2025 r., stopniowe zwiększanie rent wdowich, wyższe dodatki dla osób w wieku 75–79 lat oraz lepsze zwolnienia podatkowe dla emerytów powyżej 61. roku życia. Wprowadzono również korekty do premii z tytułu kosztów utrzymania. We **Włoszech** podjęto decyzję o tymczasowym podwyższeniu minimalnych emerytur na lata 2025 i 2026 oraz wprowadzeniu dodatków socjalnych dla emerytów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, natomiast **Portugalia** wprowadziła nadzwyczajny dodatek emerytalny dla osób o niskich emeryturach. Na **Łotwie** podwyższono minimalną emeryturę i stopniowo przywracane są państwowe dodatki do emerytur i rent z tytułu niepełnosprawności. **Litwa** dokonała indeksacji wszystkich emerytur, rent z tytułu niepełnosprawności i rent rodzinnych, natomiast **Rumunia** zawiesiła w 2025 r. niedawno wprowadzony mechanizm indeksacji świadczeń społecznych dla osób otrzymujących minimalne i niskie emerytury i zamiast tego przyznała im jednorazową pomoc finansową. **Dania** podwyższyła dodatkową emeryturę poprzez podatek pasażerski od podróży lotniczych. Inne państwa członkowskie przyjęły środki mające na celu zwiększenie poziomu i adekwatności świadczeń z tytułu niepełnosprawności (**Estonia, Francja, Cypr, Rumunia, Hiszpania, Słowenia**) oraz wsparcia finansowego dla opiekunów (**Malta, Słowacja, Rumunia**).

W niektórych państwach podjęto działania mające na celu wsparcie adekwatności emerytur, przyczyniając się jednocześnie do zapewnienia stabilności systemu emerytalnego, również w odniesieniu do rozwoju wielofilarowych systemów emerytalnych. We **Włoszech** osoby fizyczne mogą obecnie dobrowolnie opłacać dodatkową składkę emerytalną wykraczającą poza stawkę standardową. **Łotwa** dokonała przeniesienia 1 % składek emerytalnych finansowanych przez państwo z państwowego funduszu emerytalnego drugiego filaru do systemu repartycyjnego pierwszego filaru. **Irlandia** wprowadziła automatyczny zapis do systemu oszczędzania na emeryturę, który zostanie uruchomiony 1 stycznia 2026 r. **Malta** zapowiedziała podobne środki dotyczące automatycznego zapisu, wydłużyła okres składkowy oraz – w celu promowania dywersyfikacji dochodów emerytalnych – wprowadziła inicjatywy edukacyjne i wzmocniła korzyści podatkowe, aby zachęcić do korzystania z systemów emerytalnych trzeciego filaru. W **Chorwacji** realizowane są szeroko zakrojone reformy emerytalne mające na celu zapewnienie zarówno adekwatności emerytur, jak i stabilności systemu, natomiast w **Bulgarii** trwa przegląd systemu emerytalnego, a na **Malcie** planuje się jego przeprowadzenie.

Państwa członkowskie wprowadziły środki zmierzające do zwiększenia zasięgu opieki zdrowotnej oraz poprawy sprawiedliwego dostępu do opieki i jej jakości. Budżet **bułgarskiego** Narodowego Funduszu Ubezpieczeń Zdrowotnych na rok 2025 zwiększono o 16 %, m.in. na działania mające na celu rozszerzenie zakresu badań w kierunku

nowotworów oraz wsparcie aptek na obszarach o niedostatecznym dostępie do usług medycznych. **Dania** wdraża w 2025 r. największą od 20 lat reformę, aby skrócić czas oczekiwania, zwiększyć wybór dla pacjentów i poprawić dostęp do opieki. Od stycznia 2025 r. **Estonia** zwiększa udział własny pacjentów w kosztach leczenia, aby podnieść poziom finansowania, a jednocześnie od grudnia 2024 r. w ramach swojego RRP konsoliduje szpitale, aby poprawić efektywność i zmniejszyć liczbę niezaspokojonych potrzeb medycznych. W listopadzie 2024 r. **Niemcy** wprowadziły reformę dotyczącą restrukturyzacji sektora szpitalnego oraz nowego systemu refundacji w celu ograniczenia zbędnych procedur medycznych. Począwszy od stycznia 2025 r. **Łotwa** rozszerzyła wykaz leków refundowanych, zwiększyła poziom publicznego zwrotu kosztów leków, ustaliła pułapy cenowe dla producentów i ograniczyła udział własny do pierwszych recept. **Polski** RRP wspiera Krajową Sieć Kardiologiczną w celu poprawy opieki kardiologicznej w całym kraju za pomocą ustawy przyjętej w czerwcu 2025 r.

Podjęto również kroki w celu wzmocnienia podstawowej opieki zdrowotnej, zwiększenia integracji usług i przyspieszenia cyfryzacji, w tym wsparcia wymiany danych. Na początku 2025 r. **Irlandia** dokonała restrukturyzacji swojego systemu opieki zdrowotnej, tworząc sześć nowych regionów zdrowotnych w ramach reformy Sláintecare, aby usprawnić zintegrowaną opiekę, zdecentralizować proces decyzyjny i zapewnić podejście do planowania usług oparte na populacji. Od 2025 r. **Luksemburg** pracuje nad stworzeniem sieci zintegrowanej opieki nad osobami cierpiącymi na cukrzycę i chorobliwą otyłość, skupiających podmioty świadczące podstawową i specjalistyczną opiekę zdrowotną. We wrześniu 2024 r. **Portugalia** zapowiedziała utworzenie nowych „rodzinnych jednostek opieki zdrowotnej modelu C”, obsługiwanych przez prywatnych świadczeniodawców, ale zintegrowanych z krajową służbą zdrowia w celu rozszerzenia dostępu do świadczenia podstawowej opieki zdrowotnej. We wrześniu 2024 r. **Słowenia** zatwierdziła strategię w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej na lata 2024–31. W listopadzie 2024 r. **Grecja** wprowadziła w ramach RRP ustawę o reformie służby zdrowia, której celem jest wzmocnienie podstawowej opieki zdrowotnej poprzez rozszerzenie uprawnień lekarzy do pełnienia funkcji „lekarzy osobistych” oraz zachęcanie do specjalizacji w medycynie ogólnej/rodzinnej lub wewnętrznej. **Chorwacja** realizuje w ramach RRP reformę cyfryzacji służby zdrowia za pośrednictwem krajowej platformy informatycznej łączącej placówki onkologiczne. **Węgierski** RRP na 2025 r. koncentruje się na postępach w cyfryzacji opieki zdrowotnej i wzmocnieniu podstawowej opieki zdrowotnej, w tym na rozwoju społeczności lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej i lepszym zarządzaniu chorobami przewlekłymi. W listopadzie 2024 r. **Rumunia** opublikowała krajową strategię w dziedzinie e-zdrowia na lata 2024–2030, której celem jest poprawa zarządzania cyfrowego, umiejętności, infrastruktury i innowacji w zakresie cyfryzacji opieki zdrowotnej, co stanowi zobowiązania zawarte w rumuńskim RRP.

Państwa członkowskie podjęły również działania w celu rozwiązania problemu niedoboru pracowników opieki zdrowotnej, w tym poprzez lepszą retencję pracowników. Do końca 2024 r., przy wsparciu z RRF, **Austria** zatrudniła 150 pielęgniarek środowiskowych. W czerwcu 2025 r. **Francja** rozszerzyła uprawnienia pielęgniarek, umożliwiając im prowadzenie refundowanych konsultacji profilaktycznych. **Łotwa** zatwierdziła w ramach RRP strategię dotyczącą pracowników służby zdrowia na lata 2025–2029, koncentrującą się na lepszych warunkach pracy i nowych rolach. **Malta** opracowała w ramach RRP narzędzie planowania zatrudnienia pracowników służby zdrowia, aby wspierać zasoby ludzkie, budżetowanie i zatrudnianie.

Środki mające na celu poprawę zdrowia publicznego koncentrowały się również na profilaktyce i promocji zdrowia, w tym w odniesieniu do zdrowia psychicznego i chorób

układu krążenia. W grudniu 2024 r. **Czechy** wprowadziły krajowy plan w zakresie chorób układu krążenia na lata 2025–35, uruchamiając nowe programy badań przesiewowych i profilaktyki w pełni objęte ubezpieczeniem. Przy wsparciu z RRF **Finlandia** promuje środki zapobiegania i wczesnego wykrywania za pośrednictwem regionalnych zintegrowanych wielosektorowych modeli usług dla 22 okręgów świadczenia usług na rzecz dobrostanu. W **słowackim** RRP promuje się systemową poprawę zdrowia psychicznego, w tym poprzez szkolenia pracowników.

Państwa członkowskie podjęły różne działania w celu dostosowania i ulepszenia systemów opieki długoterminowej w odpowiedzi na zmiany demograficzne i potrzeby społeczne. Niektóre z tych wysiłków są ukierunkowane na poprawę adekwatności i dostępności usług poprzez lepszą integrację, nowe modele opieki i wykorzystanie ICT. **Flandria (Belgia)** zainicjowała czteroletni projekt „ToekomstZorg” mający na celu rozwój międzysektorowej opieki długoterminowej. Dzięki wsparciu z RRF **Bulgaria** modernizuje i rozszerza swoje usługi społeczne, planując renowację istniejących zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych oraz utworzenie nowych do czerwca 2026 r., zgodnie z normami jakości określonymi w rozporządzeniu z 2022 r. w sprawie jakości usług socjalnych. **Duńska** reforma sektora opieki długoterminowej (z lipca 2025 r.) ma na celu zwiększenie wsparcia niezależnego życia poprzez działania zapobiegawcze i usługi świadczone w oparciu o indywidualne potrzeby. **Grecka** strategia w zakresie opieki długoterminowej (z lipca 2024 r.) dąży do ustanowienia skutecznego systemu ochrony socjalnej w zakresie opieki długoterminowej, proponując cele strategiczne i kompleksowy plan zarządzania. **Hiszpania** przekształca w ramach RRP swój model opieki, kładąc nacisk na deinstytucjonalizację i opiekę środowiskową, wspieraną przez inwestycje w usługi teleopieki i zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze. **Chorwacja** wykorzystuje wsparcie z RRF i ESF+ do stworzenia zintegrowanego systemu opieki długoterminowej i planuje budowę ośrodków o zerowym zużyciu energii, aby zapewnić zintegrowaną opiekę nad osobami starszymi, przy jednoczesnym rozszerzeniu usług opieki domowej i środowiskowej. **Litwa** opracowuje nowy model opieki długoterminowej, mający na celu poprawę jakości domowej i środowiskowej opieki długoterminowej. **Węgry** utworzyły nowe forum partnerstwa na potrzeby monitorowania strategii w zakresie opieki długoterminowej. **Polska** dokonuje przeglądu ram prawnych w celu zdefiniowania opieki długoterminowej i nieformalnej poprzez wprowadzenie „bonu senioralnego” służącego zwiększeniu finansowania oraz zdefiniowanie systemu zapewnienia jakości w zakresie opieki długoterminowej. **Austria** aktualizuje środki w ramach reformy opieki, aby odciążyć opiekunów rodzinnych oraz poprawić podaż i wydajność siły roboczej. **Portugalia** zmieniła przepisy dotyczące opiekunów nieformalnych, ułatwiając proces składania wniosków i rozszerzając zakres opiekunów na osoby niebędące członkami rodziny. W **Słowenii** środki tymczasowe obowiązujące od lipca 2024 r. dążą do poprawy warunków zatrudnienia i pracy w sektorze usług opiekuńczych. **Słowacka** nowelizacja ustawy o usługach społecznych ujednoliciła zasiłki dla opiekunów, co stanowi istotną pomoc dla osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. **Finlandia** obniżyła współczynnik liczby pracowników do liczby pacjentów w opiece nad osobami starszymi, aby zapewnić elastyczność i stabilność opieki długoterminowej w obliczu rosnącego popytu, presji kosztowej i utrzymujących się niedoborów siły roboczej. Niektóre państwa członkowskie nadal inwestowały w zwiększanie zdolności (np. **Malta**, **Hiszpania**) lub poprawę jakości (np. **Rumunia**) zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych dla osób z niepełnosprawnościami i starszych osób z niepełnosprawnościami.

ROZDZIAŁ 3. PIERWSZY ETAP ANALIZY ZGODNIE Z ZASADAMI RAM KONWERGENCJI SPOŁECZNEJ

W pierwszym etapie analizy dotyczącej poszczególnych państw analizuje się zmiany na rynku pracy, zmiany dotyczące umiejętności i zmiany społeczne w każdym państwie członkowskim w celu wykrycia potencjalnych zagrożeń dla pozytywnej konwergencji społecznej, które uznaje się za podstawę dalszej analizy na drugim etapie. Ta analiza dotycząca poszczególnych krajów opiera się na zasadach ram konwergencji społecznej i jest zgodna z art. 148 TFUE. Stanowi ona również odpowiedź na art. 3 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego. Ten ostatni przepis stanowi, że roczny nadzór nad wdrażaniem wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia w ramach europejskiego semestru sprawowany przez Komisję obejmuje postępy we wdrażaniu zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i jego głównych celów na podstawie tablicy wskaźników społecznych i ram służących identyfikacji potencjalnych zagrożeń dla pozytywnej konwergencji społecznej³⁰³. Pierwszy etap analizy ram opiera się na wskaźnikach głównych tablicy wskaźników społecznych i określa *potencjalne zagrożenia* dla pozytywnej konwergencji społecznej (więcej szczegółów znajduje się w ramce metodycznej na końcu niniejszej sekcji oraz w załącznikach 6 i 2). Wiosną 2026 r. przeprowadzona zostanie analiza na drugim etapie, aby ustalić, czy istnieją *rzeczywiste wyzwania* dla pozytywnej konwergencji społecznej i jakie są kluczowe czynniki powodujące te wyzwania. Etap ten opiera się na szerszym zestawie dowodów ilościowych i jakościowych oraz uwzględnia środki podjęte lub planowane przez państwa członkowskie w celu sprostania wyzwaniom. W sekcji 3.1 poniżej przedstawiono kluczowe ustalenia horyzontalne oparte na pierwszym etapie analizy zgodnie z zasadami ram konwergencji społecznej. Następnie w sekcji 3.2 przedstawiono analizę dotyczącą poszczególnych państw, wskazując, które z nich wymagają dalszej analizy na drugim etapie.

3.1 Kluczowe ustalenia horyzontalne

W 2024 r. wskaźniki zatrudnienia wykazywały pozytywną konwergencję, a stopa bezrobocia w UE osiągnęła najniższy poziom w historii, czemu towarzyszył niewielki spadek zagrożenia ubóstwem oraz umiarkowany wzrost gospodarczy; zidentyfikowano jednak pewne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej w dziedzinie rynku pracy, umiejętności i spraw społecznych³⁰⁴. Zastosowanie metodyki wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu opartej na oznaczaniu kolorami w odniesieniu do wskaźników głównych tablicy wskaźników społecznych pomaga identyfikować wyzwania o szczególnym znaczeniu dla wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych (zob., odpowiednio, załączniki 6 i 2). Agregacja sygnałów płynących ze wskaźników tablicy

³⁰³ Ponadto w motywie 8 rozporządzenia doprecyzowano, że „[j]ako część zintegrowanej analizy rozwoju sytuacji zatrudnienia i społecznej w kontekście europejskiego semestru Komisja ocenia zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej w państwach członkowskich i monitoruje postępy we wdrażaniu zasad Europejskiego filaru praw socjalnych na podstawie tablicy wskaźników społecznych i zasad określonych w ramach konwergencji społecznej”.

³⁰⁴ UE jest na dobrej drodze do osiągnięcia do 2030 r. swojego celu dotyczącego wskaźnika zatrudnienia na poziomie 78 %, do którego brakuje jej zaledwie 2,2 p.p. Konieczne są jednak dalsze wysiłki, aby osiągnąć cele UE na 2030 r. w zakresie uczenia się dorosłych i ograniczania ubóstwa. W 2022 r. uczestnictwo dorosłych w uczeniu się wyniosło jedynie 39,5 % w porównaniu z celem na poziomie 60 %, podczas gdy wysiłki na rzecz ograniczenia ubóstwa przyniosły zmniejszenie liczby osób dotkniętych ubóstwem o jedynie 2,9 mln do 2024 r. w porównaniu z celem na poziomie 15 mln.

wskaźników społecznych w podziale na poszczególne kraje umożliwia ogólną ocenę potencjalnych zagrożeń dla pozytywnej konwergencji społecznej, z którymi borykają się UE i państwa członkowskie. Poniżej przedstawiono podsumowanie kluczowych ustaleń horyzontalnych (zob. również tabela 3.1.1 i wykres 3.1.1).

- **Podczas gdy wskaźniki zatrudnienia i stopy bezrobocia długotrwałego nadal wykazywały pozytywną konwergencję, wyniki na rynku pracy w odniesieniu do osób młodych i osób z niepełnosprawnościami uległy stagnacji lub nieznacznemu pogorszeniu.** Wskaźniki zatrudnienia wzrosły w niemal wszystkich (21) państwach członkowskich, choć tempo poprawy było wolniejsze niż w poprzednich latach. Wzrost ten był większy w przypadku państw o niższych wskaźnikach zatrudnienia, co wskazuje na pozytywną konwergencję. Jednocześnie wyniki w zakresie stopy bezrobocia były zróżnicowane. Stopa dla UE osiągnęła w 2024 r. najniższy poziom w historii, ale wskaźnik ten wykazywał pewne rozbieżności między państwami członkowskimi, co znalazło odzwierciedlenie w stosunkowo dużej liczbie (osiem) sytuacji „krytycznych” i „wymagających obserwacji”. Jednocześnie w wielu państwach członkowskich utrzymują się znaczne dysproporcje regionalne i terytorialne. Ogólnie rzecz biorąc, rozwój sytuacji pod względem stopy bezrobocia długotrwałego był bardziej pozytywny, a w 2024 r. odnotowano w UE pozytywną konwergencję. Większości państw członkowskich udało się osiągnąć pewien postęp w zakresie integracji kobiet na rynku pracy, ale widoczne są jedynie nieliczne oznaki konwergencji, a łącznie osiem państw członkowskich nadal „wymaga obserwacji” lub znajduje się w „sytuacji krytycznej” w tym zakresie. Postępy dotyczące sytuacji młodych ludzi w większości utknęły w martwym punkcie, a w 2024 r. odnotowano jedynie nieznaczny spadek odsetka młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET), bez wyraźnych oznak pozytywnej konwergencji. Ponadto luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami znacznie wzrosła na poziomie UE i odnotowano duże i rosnące dysproporcje między państwami członkowskimi, przy czym osiem państw „wymaga obserwacji” lub znajduje się w „sytuacji krytycznej”.
- **Powolne i nierównomierne postępy w zakresie edukacji i umiejętności ograniczają potencjał rozwoju kapitału ludzkiego i stanowią zagrożenie dla konkurencyjności oraz spójności społecznej i terytorialnej, jeżeli działania polityczne nie zostaną znacznie zintensyfikowane.** Uczestnictwo dorosłych w uczeniu się (mierzone w ramach badania edukacji dorosłych) nieco wzrosło w UE w latach 2016–2022, ale wyniki poszczególnych państw członkowskich wskazywały na pogłębiające się różnice, ponieważ największy wzrost odnotowano w krajach osiągających lepsze wyniki. Dane z unijnego badania aktywności ekonomicznej ludności wskazują na ogólny wzrost uczestnictwa również w latach 2022–2024³⁰⁵. To samo dotyczy okresu 2021–2023 w odniesieniu do odsetka osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe. Stosunkowo duża liczba państw członkowskich (odpowiednio dziewięć i dziesięć) „wymaga obserwacji” lub znajduje się w „sytuacji krytycznej” w odniesieniu do tych dwóch wskaźników. Wskazuje to na istotne wyzwania związane z transformacją ekologiczną i cyfrową oraz potrzebę wzmocnienia konkurencyjności UE. Jednocześnie w 2024 r. odnotowano w UE niewielką poprawę pod względem odsetka osób wcześniej kończących naukę oraz uczestnictwa we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem.

³⁰⁵ Zob. Eurostat, [[trng_ifs_17](#)], BAEL.

Średnie wartości tych dwóch wskaźników maskują jednak bardzo głębokie różnice między państwami członkowskimi, przy czym w 2024 r. odnotowano wzrost sytuacji „krytycznych” i „wymagających obserwacji” (w obu przypadkach z dziewięciu do dziesięciu) i nie było oznak pozytywnej konwergencji. Ponadto poważne wyzwanie w całej UE stanowi niski i malejący poziom umiejętności podstawowych. Wszystkie te kwestie wskazują na konieczność podjęcia znaczących wysiłków w tym obszarze polityki, zgodnie z inicjatywą dotyczącą unii umiejętności.

- **Chociaż na poziomie UE odnotowano ogólną poprawę w zakresie zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz nierówności dochodowych, nadal utrzymują się dysproporcje i prawie wszystkie wskaźniki społeczne wskazują na brak pozytywnej konwergencji między państwami członkowskimi.** W 2024 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) wśród ludności ogółem i dzieci nieznacznie spadł w UE. Wyniki różniły się jednak znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, bez wyraźnych oznak konwergencji. Jeśli chodzi o dzieci zagrożone ubóstwem, liczba państw „wymagających obserwacji” lub znajdujących się w „sytuacji krytycznej” wzrosła w 2024 r. do ośmiu. Rozbieżności we wskaźnikach AROPE są częściowo związane ze znacznymi różnicami we wpływie transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa. Wskaźnik ten nieznacznie się pogorszył w 2024 r. w UE i charakteryzował się największą liczbą sytuacji „krytycznych” i „wymagających obserwacji” (jedenaście), przy czym nie odnotowano wyraźnej pozytywnej konwergencji. Nierówności dochodowe (mierzone wskaźnikiem S80/S20, czyli wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego) uległy poprawie i w 2024 r. odnotowano znaczny spadek liczby sytuacji „krytycznych” i „wymagających obserwacji”. Jednak w państwach o najwyższym poziomie nierówności sytuacja uległa dalszemu pogorszeniu, a poprawiła się w państwach osiągających dobre wyniki, co spowodowało zwiększenie rozbieżności. Widoczne są również znaczne dysproporcje regionalne, w tym wysokie wskaźniki ubóstwa lub wykluczenia społecznego w regionach najbardziej oddalonych UE. Realne dochody do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca znacznie wzrosły w 2024 r. Chociaż sytuacja poprawiła się we wszystkich państwach, największy wzrost odnotowano w tych państwach członkowskich, które już osiągały dobre wyniki, co oznacza pogłębienie rozbieżności, przy czym 9 państw znalazło się w sytuacji „krytycznej” lub „wymagającej obserwacji”. Odnotowano niewielkie pogorszenie sytuacji pod względem niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny, przy ogólnie bardzo ograniczonej konwergencji w 2024 r. Z drugiej strony zaobserwowano pewną pozytywną konwergencję wskaźnika przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi, przy czym poprawa nastąpiła w prawie dwóch trzecich państw członkowskich.

W pierwszym etapie analizy dotyczącej poszczególnych państw wskazano, że dziewięć państw członkowskich wymaga pogłębionej analizy na drugim etapie z uwagi na wyzwania zidentyfikowane na podstawie wskaźników głównych tablicy wskaźników społecznych, co wskazuje na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej. Zagrożenia te ocenia się przy użyciu metodyki ram konwergencji społecznej, która uwzględnia poziom i roczną zmianę każdego wskaźnika podstawowego w tablicy wskaźników społecznych w stosunku do średniej UE, jak opisano w powiązanych kluczowych przesłaniach EMCO-SPC oraz w stanowiącym ich podstawę sprawozdaniu grupy roboczej (zob. ramka na końcu niniejszej sekcji). Państwa członkowskie, których to dotyczy, to: Bułgaria, Grecja, Hiszpania, Włochy, Litwa, Luksemburg, Rumunia, Łotwa

i Finlandia. Spośród nich siedem pierwszych państw członkowskich poddano analizie na drugim etapie również w poprzednim roku (choć w niektórych zaobserwowano poprawę, jak omówiono w niniejszym rozdziale), natomiast Łotwa i Finlandia zostały nią objęte po raz pierwszy w tym roku³⁰⁶. Chorwacja, Estonia i Węgry, które poddano analizie na drugim etapie w ubiegłym roku, w tym roku nie są nią objęte³⁰⁷. W odniesieniu do wyżej wymienionych dziewięciu państw zidentyfikowano potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej w związku z trudnymi sytuacjami w dużej liczbie obszarów polityki, natomiast w przypadku Łotwy, Litwy, Luksemburga i Finlandii pogorszenie się sytuacji na przestrzeni czasu było również jednym z kluczowych czynników w mniejszej liczbie obszarów polityki. Wskaźniki sygnalizujące potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej w większości wyżej wymienionych państw obejmują nierówności dochodowe, ogólny wskaźnik AROPE i wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa, odsetek osób wcześniej kończących naukę, odsetek młodzieży NEET, wskaźnik zatrudnienia, wzrost realnych dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca, odsetek ludności posiadającej co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe oraz wskaźnik AROPE w odniesieniu do dzieci. W przypadku tych dziewięciu państw członkowskich służby Komisji przeprowadzą głębszą analizę na drugim etapie na wiosnę 2026 r.

³⁰⁶ W przypadku Łotwy wynika to ze wzrostu odsetka młodzieży NEET, a także ze wzrostu stopy bezrobocia i bezrobocia długotrwałego. Wiąże się to również z niskim i malejącym wpływem transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa oraz z gwałtownym pogorszeniem się uczestnictwa dzieci w wieku poniżej 3 lat w formalnej opiece. W przypadku Finlandii objęcie analizą na drugim etapie wynika głównie ze względnego pogorszenia się sytuacji w zakresie stopy bezrobocia i bezrobocia długotrwałego.

³⁰⁷ Estonia, Węgry i Chorwacja, które w zeszłym roku były również przedmiotem analizy na drugim etapie, nie są nią objęte w tym roku. Estonia nie została zakwalifikowana ze względu na odnotowaną poprawę w zakresie nierówności dochodowych, dochodów do dyspozycji sektora gospodarstw domowych, wskaźnika AROPE, wpływu transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa oraz niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej. Węgry również nie są objęte analizą na drugim etapie, ponieważ najnowsze dane wskazują na poprawę sytuacji w zakresie osób wcześniej kończących naukę, wskaźnika AROPE (w ujęciu ogólnym i w przypadku dzieci), luki w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami oraz stopy bezrobocia długotrwałego. W przypadku Chorwacji w 2024 r. miała miejsce przerwa w szeregach czasowych dla wszystkich wskaźników społecznych opartych na EU-SILC, co uniemożliwia wiarygodną interpretację zmian. W szczególności ta przerwa strukturalna stoi za wynikiem „wymaga obserwacji” w odniesieniu do AROPE, w ujęciu ogólnym i w przypadku dzieci.

Tabela 3.1.1: Tablica wskaźników społecznych: przegląd wyzwań w poszczególnych państwach członkowskich według wskaźników głównych

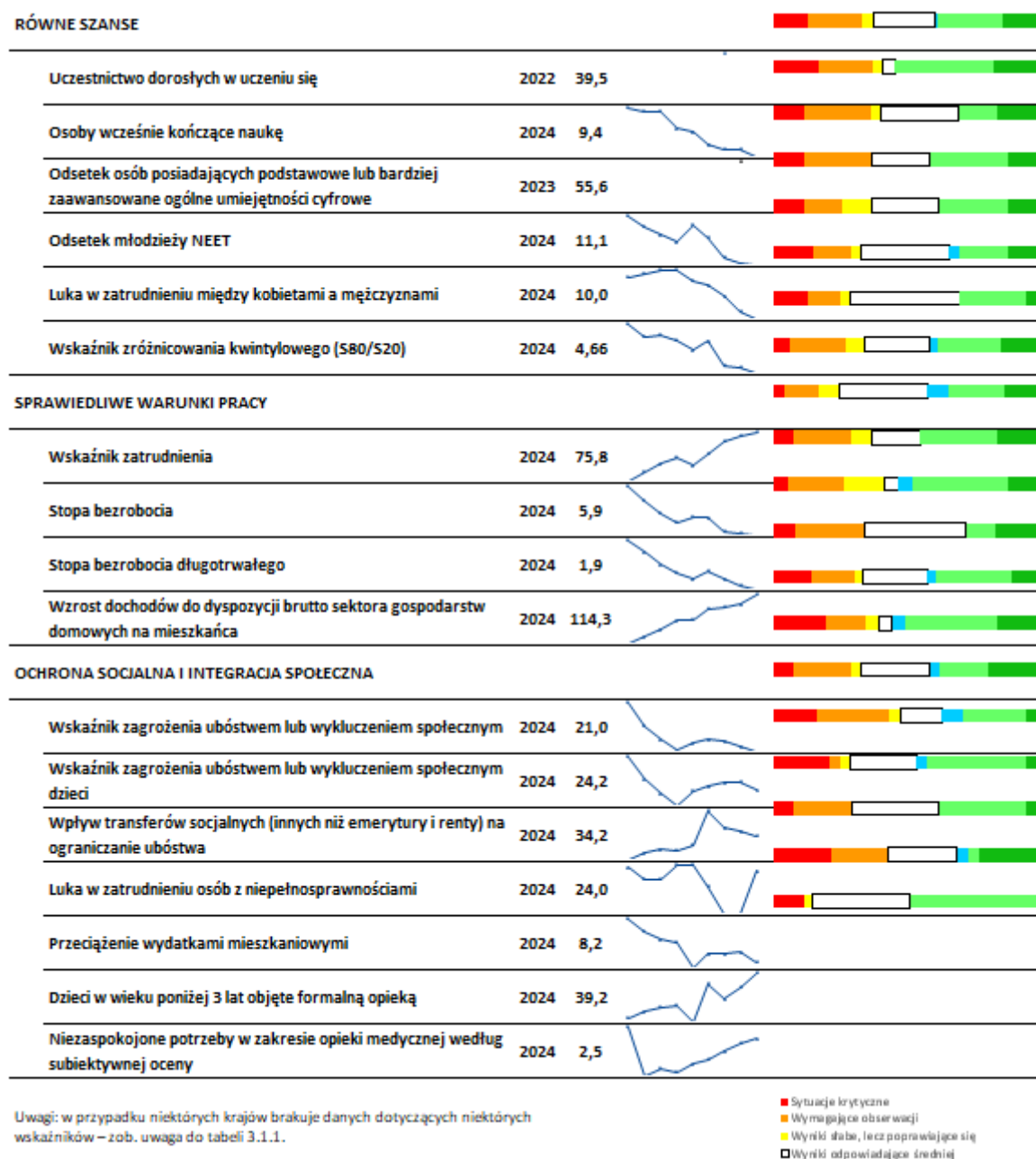
			Najlepsze wyniki	Wyniki powyżej średniej	Wyniki dobre, ale wymagające monitorowania	Wyniki odpowiadające średniej	Wyniki słabe, lecz poprawiające się	Wymagające obserwacji	Sytuacje krytyczne
Równe szanse	Uczestnictwo dorosłych w uczeniu się (w ciągu ostatnich 12 miesięcy, z wyłączeniem osób w nadzorowanym szkoleniu w miejscu pracy, % ludności w wieku 25–64 l.)	2022	DE, HU, NL, SE	AT, DK, EE, FI, FR, IE, LU, MT, SK		BE, ES, LV, PT	RO	CY, HR, IT, LT, SI	BG, CZ, EL, PL
	Odsetek osób wcześniej kończących naukę (% ludności w wieku 18–24 l.)	2024	EL, HR, IE, PL	BG, CZ, PT, SI		AT, BE, FI, FR, LV, MT, NL, SE	HU	CY, DK, EE, IT, LT, LU, SK	DE, ES, RO
	Osoby posiadające podstawowe lub bardziej zaawansowane ogólne umiejętności cyfrowe (% ludności w wieku 16–74 l.)	2023	FI, IE, NL	AT, BE, CZ, DK, EE, ES, HU, SE		DE, EL, FR, LT, MT, PT		CY, HR, IT, LU, LV, SI, SK	BG, PL, RO
	Odsetek młodzieży NEET (% całkowitej liczby ludności w wieku 15–29 l.)	2024	MT, NL, SE	CZ, DE, DK, HR, IE, PT, SI		AT, BE, ES, FI, HU, PL, SK	BG, CY, EL	EE, FR, LU, LV	IT, LT, RO
	Luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami (punkty procentowe)	2024	EE, LT, LV	HR, HU, LU, PT, SE	FI	AT, BE, BG, DE, ES, FR, IE, NL, SI	CZ	CY, DK, PL, SK	EL, IT, MT, RO
	Wskaźnik zróżnicowania kwintylowego (S80/S20)	2024	BE, CZ, SI, SK	FI, IE, MT, NL, PL, RO		AT, CY, DE, DK, EE, FR, HR, HU, LU, SE	PT	EL, ES, IT	BG, LT, LV
Sprawiedliwe warunki pracy	Wskaźnik zatrudnienia (% ludności w wieku 20–64 l.)	2024	CZ, MT, NL	CY, DE, DK, HU, IE	EE, SE	AT, BG, LT, LV, PL, PT, SI, SK	EL, HR	FI, FR, LU	BE, ES, IT, RO
	Stopa bezrobocia (% ludności aktywnej zawodowo w wieku 15–74 l.)	2024	CZ, DE, MT, PL	BG, CY, HR, HU, IE, IT, NL, SI		AT, BE, PT, RO, SK	EL, ES	DK, EE, FR, LT, LU, LV	FI, SE
	Stopa bezrobocia długotrwałego (% ludności aktywnej zawodowo w wieku 15–74 l.)	2024	MT, NL	AT, CY, CZ, DE, IE, PL, SI	DK	BE, BG, FR, HR, HU, LT, LU, RO, SE	EL, ES, IT	EE, FI, LV, PT	SK
	Wzrost dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych (GDHI) na mieszkańca (wskaźnik, 2008 = 100)	2024	HU, MT, PL, RO	HR, LT, PT		CZ, DE, DK, EE, FR, IE, LV, SE, SI, SK		AT, BE, CY, ES, FI, LU, NL	EL, IT
Ochrona socjalna i integracja społeczna	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (% całkowitej liczby ludności)	2024	CZ, NL, SI	AT, CY, DK, EE, IE, PL, SE	FI	BE, DE, FR, HU, LU, MT, PT, SK	RO	HR, IT, LV	BG, EL, ES, LT
	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym dzieci (% ludności w wieku 0–17 l.)	2024	CY, CZ, DK, NL, SI	EE, IE, LV, PL, SK	FI	AT, BE, DE, HU, LT, PT, SE	RO	EL, FR, HR, IT, LU, MT	BG, ES
	Wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa (% zmniejszenia AROP)	2024	BE, DK, FI	AT, CZ, EE, NL, PL, SE	FR, IE	CY, IT, SI, SK	RO	BG, DE, ES, HU, LT, LU, MT	EL, HR, LV, PT
	Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami (punkty procentowe)	2024	SI	AT, CZ, DE, EE, FI, FR, LV, NL, SE	PT	CY, DK, EL, HU, MT, SK	BG	BE, ES, IT	HR, IE, LT, PL, RO
	Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi (% całkowitej liczby ludności)	2024	CY	BG, HR, IE, IT, LU, NL, PL, RO, SI		AT, BE, CZ, ES, FI, FR, LV, MT, SK		DE, EE, HU, LT, PT, SE	DK, EL
	Dzieci w wieku poniżej 3 lat objęte formalną opieką (% ludności w wieku poniżej 3 lat)	2024	FR, NL, PT, SE, SI	BE, ES, FI, LT, LU	DK	AT, CY, EE, EL, HR, IT		BG, DE, IE, LV, MT	CZ, HU, PL, RO, SK
	Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny (% ludności w wieku 16+ l.)	2024		AT, BE, BG, CY, CZ, DE, HR, HU, LU, MT, NL, RO, SK		DK, ES, FR, IE, IT, LT, PL, PT, SE, SI	EE		EL, FI, LV

Uwaga: aktualizacja: 30 października 2025 r. Przedostatnia wartość wskaźnika uczestnictwa dorosłych w uczeniu się odnosi się do 2016 r., a klasyfikacja opiera się na zmianie, jaka miała miejsce od tego czasu

do 2022 r. Z uwagi na fakt, że dane dotyczące wskaźnika odsetka osób posiadających co najmniej podstawowe ogólne umiejętności cyfrowe gromadzone są co dwa lata, klasyfikacja opiera się na zmianie, jaka zaszła od 2021 r. do 2023 r. Dane dotyczące wzrostu dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca nie są dostępne w przypadku Bułgarii. Dane dotyczące luki w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami nie są dostępne dla Luksemburga. Przerwy w szeregu czasowym i pozostałe oznaczenia podano w załącznikach 3 i 4.

Wykres 3.1.1: Przegląd zatrudnienia, umiejętności oraz tendencji i wyzwań społecznych według wskaźników głównych tablicy wskaźników społecznych

Średnia UE, tendencje i rozkład państw członkowskich posiadających określoną klasyfikację w ramach wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu wśród wszystkich państw członkowskich w odniesieniu do każdego wskaźnika głównego, także w ujęciu zagregowanym w odniesieniu do trzech rozdziałów filaru



Ramka 3.1.1: Podejście metodyczne do określania potencjalnych zagrożeń dla pozytywnej konwergencji społecznej w ramach pierwszego etapu analizy dotyczącej poszczególnych państw w zakresie konwergencji społecznej

Analiza ta opiera się na istniejących narzędziach opracowanych we współpracy z państwami członkowskimi w ostatnich latach, w szczególności w oparciu o tablicę wskaźników społecznych i tzw. metodykę wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu (opartą na oznaczaniu kolorami)³⁰⁸. Pierwszy etap analizy dotyczącej poszczególnych państw opiera się na pełnym zestawie wskaźników głównych tablicy wskaźników społecznych. Każdy ze wskaźników jest analizowany na podstawie metodyki wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu, która określa względną pozycję państw członkowskich, wyrażoną w postaci odchyłeń standardowych od średniej zarówno bezwzględnego poziomu wartości wskaźnika, jak i jej zmiany w porównaniu z rokiem poprzednim (więcej szczegółów technicznych znajduje się w załączniku 4). Wyniki podsumowuje się w jednej z siedmiu możliwych kategorii w odniesieniu do każdego wskaźnika dla danego państwa („najlepsze wyniki”, „wyniki lepsze od średniej”, „wyniki dobre, ale wymagające monitorowania”, „wyniki odpowiadające średniej”, „wyniki słabe, lecz poprawiające się”, „wymagające obserwacji”, „sytuacja krytyczna”). Odpowiada to skali kolorów – od zielonego do czerwonego.

Każdy ze wskaźników tablicy wskaźników społecznych ocenia się w celu ustalenia, czy prowadzą one do potencjalnych zagrożeń dla pozytywnej konwergencji społecznej, a tym samym czy konieczna jest dalsza analiza na drugim etapie. Kategoria „sytuacja krytyczna” odnosi się do państw członkowskich, które osiągają znacznie gorsze wyniki niż średnia UE w odniesieniu do konkretnego wskaźnika i w których sytuacja pogarsza się lub nie poprawia się wystarczająco w porównaniu z rokiem poprzednim. Sytuację oznacza się jako „wymagającą obserwacji” w dwóch przypadkach: a) gdy państwo członkowskie osiąga wyniki gorsze od średniej UE w odniesieniu do konkretnego wskaźnika, przy czym sytuacja w tym państwie pogarsza się lub nie poprawia się wystarczająco szybko, oraz b) gdy wynik pod względem poziomów odpowiada średniej UE, ale sytuacja pogarsza się znacznie szybciej niż średnia UE. Dalszą analizę na drugim etapie uznaje się za uzasadnioną w przypadku państw członkowskich, w których co najmniej sześć wskaźników głównych tablicy wskaźników społecznych jest oznaczonych kolorem czerwonym („sytuacja krytyczna”) lub pomarańczowym („wymagające obserwacji”) w ostatniej edycji wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu. Dodatkową przesłanką uznania, że sytuacja wymaga dalszej analizy, jest fakt, że wskaźnik oznaczony kolorem czerwonym lub pomarańczowym (jak wyjaśniono wcześniej) również wykazuje dwa *następujące po sobie* pogorszenia w klasyfikacji w ramach wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu. Przykładem może być zmiana z „wyników odpowiadających średniej” na „wyniki słabe, lecz poprawiające się” w edycji wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu z 2025 r., a następnie dalsze pogorszenie do „sytuacji krytycznej” w edycji z 2026 r. Byłoby to liczone jako dodatkowe „oznaczenie” w stosunku do minimalnego progu sześciu oznaczeń ogółem. Przykładowo jeżeli w edycji wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu z 2026 r. w przypadku danego państwa 5 wskaźników głównych tablicy wskaźników społecznych jest oznaczonych kolorem czerwonym lub pomarańczowym, a jeden z tych 5 wskaźników wykazuje dwa *następujące po sobie* pogorszenia w edycjach tego sprawozdania z 2025 r. i z 2026 r., uznaje się, że państwo to ma ogółem 6 oznaczeń w edycji wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu z 2026 r. (5 oznaczeń

³⁰⁸ Zob. [najważniejsze przesłania EMCO-SPC](#) oparte na [sprawozdaniu grupy roboczej EMCO-SPC w sprawie wprowadzenia ram konwergencji społecznej do europejskiego semestru](#).

czerwonych/pomarańczowych ze wskaźników w edycji z 2026 r. +1 oznaczenie ze względu na dwa następujące po sobie pogorszenia). W związku z tym również wymagałoby ono dalszej analizy na drugim etapie. Wszelkie przerwy w szeregu czasowym oraz kwestie związane z jakością i interpretacją danych uwzględnia się w ocenie całkowitej liczby oznaczeń w stosunku do progu.

Wskaźniki główne tablicy wskaźników społecznych i ich ocena opierają się na najnowszych dostępnych danych na dzień będący datą graniczną³⁰⁹. Jeżeli brakuje odpowiednich danych do oceny klasyfikacji w ramach wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu dla danego państwa, do uzupełnienia brakujących informacji wykorzystuje się odpowiednią klasyfikację z poprzedniej edycji wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu (jeżeli jest dostępna). Jeżeli wskaźnik obejmuje brakujące wartości dla ostatniej edycji wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu *oraz* jego poprzedniej edycji, klasyfikacji w ramach wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu nie wlicza się do orientacyjnego progu 6 oznaczeń warunkującego analizę na drugim etapie.

³⁰⁹ Datą graniczną danych dla wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu z 2026 r. jest 29 października 2025 r. Wykorzystane dane i powiązane oznaczenia statystyczne, takie jak przerwy, przedstawiono w załączniku 3 do sprawozdania. Przerwy wskazano również w krajowych arkuszach informacyjnych, jeżeli dotyczą one klasyfikacji wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu, którą uwzględnia się przy obliczaniu progu dla analizy na drugim etapie.

3.2 Pierwszy etap analizy dotyczącej poszczególnych państw

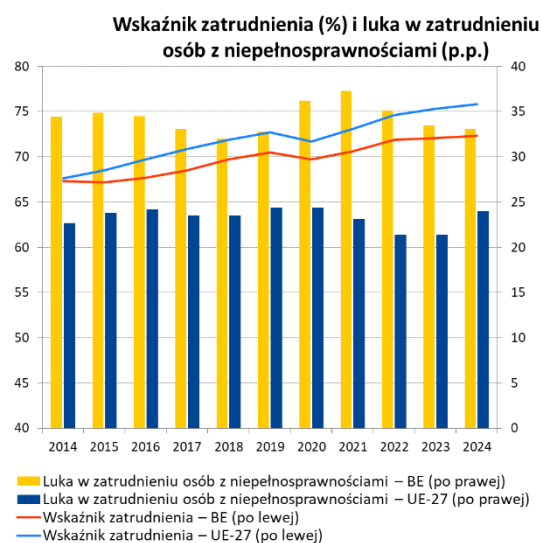
Belgia

W 2024 r. nadal występowały wyzwania związane ze wskaźnikiem zatrudnienia, a jednocześnie utrzymywały się znaczne niedobory siły roboczej. W związku z realnym wzrostem PKB o 1,1 % wskaźnik zatrudnienia nieznacznie wzrósł (o 0,2 p.p.) w 2024 r., osiągając poziom 72,3 %, który jest niższy od średniej UE wynoszącej 75,8 % i ponownie stanowi „sytuację krytyczną”. Wynika to w dużej mierze z faktu, że współczynnik aktywności zawodowej w Belgii (70,8 %) jest niższy niż średnia UE (75,3 %). Utrzymały się również znaczne różnice regionalne. Ponadto niektóre grupy, takie jak osoby o niskim poziomie wykształcenia (w wieku 20–64 l., z wynikiem 47,5 %), osoby urodzone poza UE (w wieku 20–64 l., z wynikiem 59,4 %) oraz osoby starsze (w wieku 55–64 l., z wynikiem 59,4 %) nadal pozostawały w tyle. Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami, wynosząca 33,1

p.p., nadal utrzymywała się znacznie powyżej średniej UE (24,0 p.p.) i obecnie „wymaga obserwacji”. Natomiast jeśli chodzi o lukę w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami, Belgia osiągnęła „wyniki odpowiadające średniej”, podobnie jak w odniesieniu do stopy bezrobocia i stopy bezrobocia długotrwałego (odpowiednio 5,7 % i 2,0 %). Ponadto wskaźnik wzrostu dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100) poprawił się w 2024 r. (do 107,1 z 106,5 w 2023 r.), ale nadal nie dorównał średniej UE i „wymaga obserwacji”.

Wyniki Belgii w dziedzinie kształcenia i umiejętności zasadniczo odpowiadają średniej. Odsetek osób dorosłych uczestniczących w uczeniu się kwalifikuje się do kategorii „wyników odpowiadających średniej” i wyniósł on w 2022 r. 34,9 % (w porównaniu z 39,5 % w UE), po spadku od 2016 r. Pogorszyła się sytuacja pod względem odsetka młodych ludzi (w wieku 15–29 l.) niekształcących się, niepracujących ani nieszkolących się (młodzieży NEET) oraz odsetka osób wcześniej kończących naukę. Wskaźniki te, wynoszące odpowiednio 9,9 % i 7,0 %, są jednak nadal znacznie niższe od średnich UE (11,1 % i 9,4 %), choć występują pewne różnice regionalne. W Belgii odsetek ludności posiadającej co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe (na poziomie 59,4 % w 2023 r.) kwalifikuje się do kategorii „wyników lepszych od średniej”. W 2024 r. odsetek dzieci objętych formalną opieką wyniósł 52,3 % (ale ze znacznie niższym wskaźnikiem wynoszącym 20,1 % w przypadku dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym), po spadku o 3,9 p.p. w porównaniu z 2023 r.

Polityka społeczna przyczyniła się do ograniczenia zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz nierówności dochodowych. Belgia należy do państw osiągających „najlepsze wyniki” pod względem wpływu transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa (53,1 % w porównaniu z 34,2 % w UE) oraz pod względem nierówności dochodowych, mierzonych wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego (3,45 % w porównaniu z 4,66 % w UE). Zarówno ogólny wskaźnik AROPE (18,3 %), jak i wskaźnik AROPE w odniesieniu do dzieci (20,2 %) kwalifikowały się



Uwaga: przerwa w szeregu czasowym danych dotyczących wskaźnika zatrudnienia (BE) w 2017 r.

Źródło: Eurostat [lfsi emp a], BAEL i

w 2024 r. do kategorii „wyników odpowiadających średniej”, chociaż ten drugi wskaźnik wzrósł (o 0,6 p.p.) po raz pierwszy od 2017 r. Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny, wynoszące 1,4 % w 2024 r., kwalifikowały się do kategorii „wyników lepszych od średniej”, natomiast przeciążenie wydatkami mieszkaniowymi, wynoszące 6,7 % (w porównaniu z 8,2 % na poziomie UE), kwalifikowało się do kategorii „wyników odpowiadających średniej”.

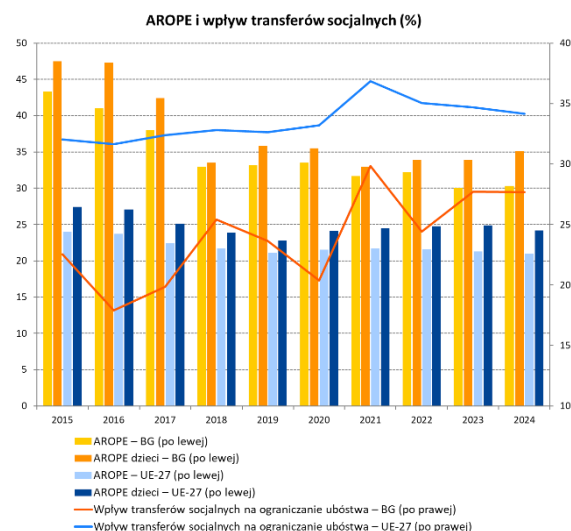
W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 3 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, wydaje się, że **Belgia nie jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Bulgaria

Bulgaria stoi w obliczu poważnych wyzwań w dziedzinie społecznej. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) kwalifikuje się do kategorii „sytuacji krytycznej”, ponieważ jest jednym z najwyższych w UE (30,3 % w porównaniu z 21,0 % w 2024 r.), a po znacznym spadku w ubiegłym roku (kiedy to wyniki były „słabe, lecz poprawiające się”) odnotowano ostatnio jego wzrost. W szczególności w przypadku dzieci wskaźnik AROPE osiągnął w 2024 r. poziom 35,1 %, znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 24,2 %, i również stanowi „sytuację krytyczną”. Osoby z niepełnosprawnościami (w przypadku których wskaźnik ten wyniósł 43,8 %), osoby starsze (36,6 %), osoby mieszkające na obszarach wiejskich (40,8 %) oraz Romowie nadal byli bardziej narażeni na zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym niż inne grupy społeczne³¹⁰. Ogólnie rzecz biorąc, transfery socjalne (inne niż emerytury i renty) nadal w niewielkim stopniu ograniczały ubóstwo w Bułgarii (27,7 % w porównaniu z 34,2 % w UE), co „wymaga obserwacji” (w porównaniu z „wynikami słabymi, lecz poprawiającymi się” w ubiegłym roku). Ponadto do kategorii „sytuacji krytycznej” kwalifikują się również nierówności dochodowe, mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, które należą do najwyższych w UE (6,96 w porównaniu z 4,66) i które odnotowały jeden z największych wzrostów w porównaniu z poprzednim rokiem.

Państwo to stoi w obliczu wyzwań związanych z rozwojem umiejętności. Chociaż uczestnictwo dzieci w wieku poniżej 3 lat we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem wzrosło o 3,8 p.p. w porównaniu z ubiegłym rokiem, w 2024 r. utrzymywało się ono znacznie poniżej średniej UE (21,2 % w porównaniu z 39,2 %) i „wymaga obserwacji”. Stwarza to wyzwania dla perspektyw w zakresie uczenia się, w tym w późniejszym okresie życia. Ponad połowa piętnastolatków nie posiada umiejętności podstawowych (53,6 % w dziedzinie matematyki według badania PISA z 2022 r.). W 2022 r. uczestnictwo dorosłych w uczeniu się wyniosło 9,5 % (w porównaniu z 39,5 % w UE) w następstwie spadku od 2016 r.; jest to jeden z najniższych wskaźników w UE i stanowi „sytuację krytyczną”. Podobnie jest w przypadku odsetka osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe, który w 2023 r. wyniósł 35,5 % w porównaniu z 55,6 % w UE, pomimo wzrostu od 2021 r. Poprawa rozwoju umiejętności mogłaby zwiększyć wydajność i wesprzeć transformację ekologiczną i cyfrową.

Ogólnie rzecz biorąc, rynek pracy nadal osiągał dobre wyniki, chociaż wskazana jest poprawa w odniesieniu do niektórych słabszych grup społecznych. Dzięki silnemu wzrostowi gospodarczemu w 2024 r. wskaźnik zatrudnienia osiągnął rekordowo wysoki poziom 76,8 %, powyżej średniej UE (75,8 %), natomiast stopa bezrobocia nadal wykazywała tendencję spadkową i osiągnęła poziom 4,2 % (w porównaniu z 5,9 % w UE).



Uwaga: Przerwa w szeregu czasowym wskaźnika AROPE (BG) w 2016 r. i danych dotyczących wpływu (BG) w 2016 r. i 2022 r.

Źródło: Eurostat [[ilc_peps01n](#)], [[tespm050](#)], EU-SILC.

³¹⁰ Zob.: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, [Rights of Roma and Travellers in 13 European countries](#) [Prawa Romów i Trawelerów w 13 krajach europejskich], 2024.

W przypadku bezrobocia długotrwałego odnotowano jedynie niewielką poprawę – w latach 2023–2024 spadło ono o 0,1 p.p. do 2,2 % i jest wyższe od średniej UE wynoszącej 1,9 %. Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET) podążał za tendencją spadkową w UE: w 2024 r. wyniósł on 12,7 % (1,6 p.p. powyżej średniej UE) i obecnie kwalifikuje się do kategorii „wyników słabych, lecz poprawiających się”. Choć luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami zmniejszyła się do 35,4 p.p. i obecnie kwalifikuje się do kategorii „wyników słabych, lecz poprawiających się” (w porównaniu z „sytuacją krytyczną” w ubiegłym roku), nadal jest ona znacznie wyższa od średniej UE (24,0 p.p.).

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 7 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, uznaje się, że **Bulgaria jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem wymaga dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

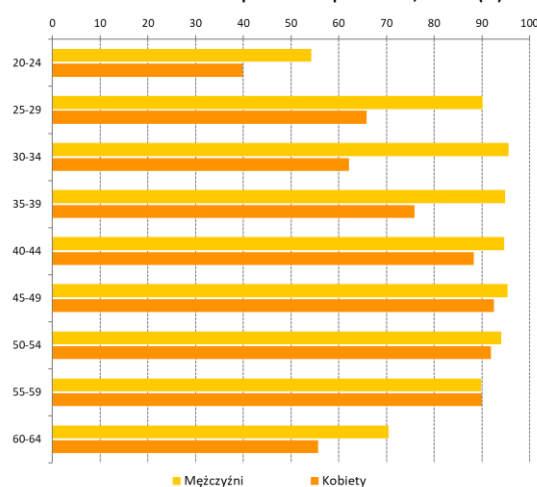
Czechy

Ogólnie pozytywnym wynikiom na rynku pracy towarzyszą wyzwania dla niektórych grup ludności. W 2024 r. Czechy ponownie znalazły się wśród państw osiągających „najlepsze wyniki” w UE ze stale rosnącym i wysokim wskaźnikiem zatrudnienia (82,3 %) oraz niską i stabilną stopą bezrobocia (2,6 %) w kontekście ożywienia wzrostu gospodarczego. Wyniki w zakresie stopy bezrobocia długotrwałego, która w 2024 r. wynosiła 0,8 %, były „lepsze od średniej”. Dotyczyło to również odsetka młodzieży (w wieku 15–29 l.) niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (młodzieży NEET), który w 2024 r. znacznie spadł (o 1,5 p.p.) do 8,6 %. Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami zmniejszyła się do 21,7 p.p., czyli poniżej średniej UE wynoszącej 24,0 p.p. W 2024 r. zmniejszyła się również luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami (o 1,3 p.p.), osiągając poziom 12,6 p.p., jednak nadal pozostawała powyżej średniej UE wynoszącej 10,0 p.p., a zatem kwalifikowała się do kategorii „wyniki słabe, lecz poprawiające się”. Z kolei wskaźnik uczestnictwa dzieci w wieku poniżej 3 lat w formalnej opiece pozostał w „sytuacji krytycznej” i w 2024 r. wyniósł zaledwie 7,3 %, czyli znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 39,2 %. Wynika to z niewystarczających zdolności w zakresie usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem i może mieć wpływ na długoterminowe perspektywy w zakresie uczenia się dzieci i uczestnictwo kobiet w rynku pracy. Ponadto zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej grup niedostatecznie reprezentowanych, takich jak kobiety, wysiedleni obywatele Ukrainy i Romowie, mogłoby pomóc w złagodzeniu niedoborów siły roboczej i kwalifikacji.

Wyniki Czech w zakresie umiejętności są dobre, ale uczestnictwo dorosłych w uczeniu się pozostaje w tyle. W 2024 r. odsetek osób wcześniej kończących naukę spadł do 5,4 % (w porównaniu z 9,4 % w UE) i klasyfikował się do kategorii „wyników lepszych od średniej”. Dotyczyło to również odsetka osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe, który w 2023 r. wyniósł 69,1 % w porównaniu z 55,6 % w UE. Uczestnictwo dorosłych w uczeniu się znajduje się jednak w „sytuacji krytycznej” – w 2022 r. wynosiło zaledwie 21,2 % przy średniej UE na poziomie 39,5 %.

Państwo to odnotowało pozytywne wyniki społeczne. W 2024 r. odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) wyniósł 11,3 % ogółem i 15,4 % wśród dzieci (w porównaniu z odpowiednio 21,0 % i 24,2 % w UE), co plasuje Czechy wśród państw osiągających „najlepsze wyniki”. Wskaźnik dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100) nieznacznie się poprawił w 2024 r. i wyniósł 125,2 – w porównaniu ze 123,6 w 2023 r. (114,3 w UE) – co stanowi „wynik odpowiadający średniej”. Do kategorii „wyników odpowiadających średniej” klasyfikowało się również przeciążenie wydatkami mieszkaniowymi, które w 2024 r. wyniosło 9,2 %. Czechy nadal osiągały „wyniki lepsze od średniej”, jeżeli chodzi o niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny.

Wskaźnik zatrudnienia w podziale na płeć i wiek, 2024 r. (%)

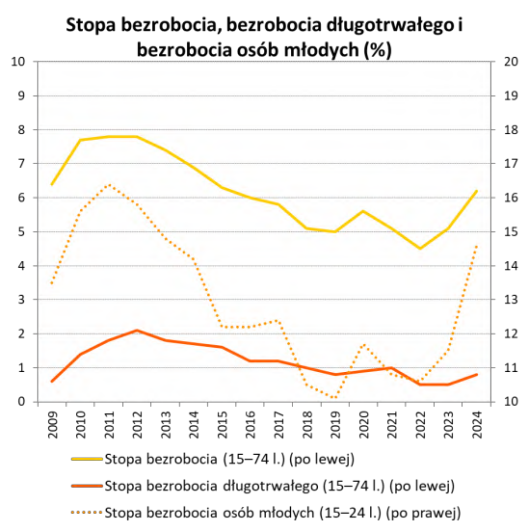


Źródło: Eurostat [[lfsa_organ](#)], BAEL.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 2 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne”, wydaje się, że Czechy nie są narażone na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będą wymagać dalszej analizy na drugim etapie (zob. ramka 3.1.1).

Dania

Sytuacja w zakresie zatrudnienia jest ogólnie dobra, ale nasiliły się wyzwania związane z bezrobociem. Wzrost zatrudnienia utrzymał szybkie tempo, a wskaźnik zatrudnienia osiągnął w 2024 r. poziom 80,2 % (+0,4 p.p. w porównaniu z 2023 r.), odzwierciedlając solidny wzrost gospodarczy (3,5 %) i rosnącą podaż pracy. Jednocześnie stopa bezrobocia znacznie wzrosła – o 1,1 p.p., do 6,2 %, czyli powyżej średniej UE (5,9 %) po raz pierwszy od dziesięciu lat, i „wymaga obserwacji”. Jej składnik długoterminowy, choć nadal należy do najniższych w UE (0,8 % w 2024 r.), wzrósł (z 0,5 % w ubiegłym roku) i obecnie klasyfikuje się do kategorii „wyników dobrych, ale wymagających monitorowania”. Choć presja na rynek pracy wydaje się słabnąć, państwo to nadal boryka się z niedoborem siły roboczej, zwłaszcza w sektorach ICT, opieki zdrowotnej i budownictwa, przy utrzymujących się różnicach regionalnych³¹¹. Sytuacja dotycząca młodzieży (w wieku 15–29 l.) niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET), po spadku odsetka tej młodzieży o 0,6 p.p. do 8,0 %, nadal zaliczała się w 2024 r. do „wyników lepszych od średniej”, ale stopa bezrobocia osób młodych (w wieku 15–24 l.) gwałtownie wzrosła, z 11,5 % w 2023 r. do 14,6 % w 2024 r. Jednocześnie luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami zwiększyła się drugi rok z rzędu, podczas gdy na poziomie UE odnotowano jej spadek. Luka ta wynosi 6,5 p.p. i jest nadal niższa niż średnia UE wynosząca 10,0 p.p., ale „wymaga obserwacji”. Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami zwiększyła się o 5,7 p.p., pozostając na poziomie zbliżonym do średniej UE, która również wzrosła (o 2,6 p.p.)³¹².



Uwagi: przerwa w szeregu czasowym w 2016, 2017 i 2023 r.

Źródło: Eurostat [une_rt_a], [une_ltu_a], BAEL.

Dania osiąga ogólnie dobre wyniki w zakresie umiejętności, ale osoby młode nadal borykają się z trudnościami. Zarówno wskaźnik uczestnictwa dorosłych w uczeniu się, który w 2022 r. wyniósł 47,1 % (w porównaniu z 39,5 % w UE), jak i odsetek osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe, który w 2023 r. wyniósł 69,6 % (w porównaniu z 55,6 % w UE), są wysokie. Jednocześnie w 2024 r. odsetek osób wcześniej kończących naukę nadal wynosił 10,4 % (w porównaniu z 9,4 % w UE) i „wymaga obserwacji”, również w świetle niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej. Choć Dania ma jeden z najwyższych w UE odsetków dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką, 62,9 %, z uwagi na spadek o 7,0 p.p. wskaźnik ten stanowi obecnie „wynik dobry, ale wymagający monitorowania”.

Wyniki społeczne są ogólnie bardzo dobre, ale wydatki mieszkaniowe nadal stanowią obciążenie dla słabszych grup społecznych. Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) ogólnie kwalifikuje się do kategorii „wyników lepszych od średniej”, a Dania osiąga „najlepsze wyniki” pod względem wpływu transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa i wskaźnika AROPE w odniesieniu

³¹¹ Duńska Agencja Rynku Pracy i Zatrudnienia (marzec 2025 r.). Sprawozdanie z badania dotyczącego rekrutacji.

³¹² Przerwa w szeregu czasowym w 2024 r.

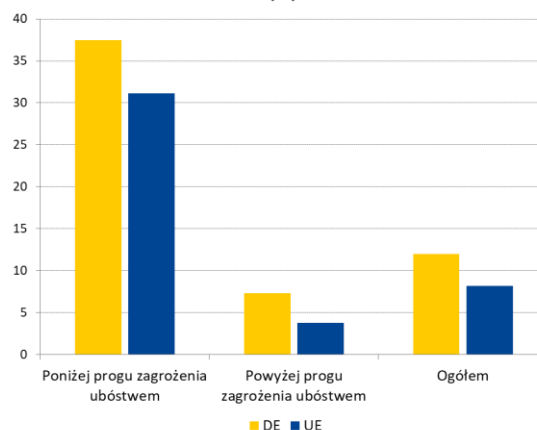
do dzieci. Odsetek gospodarstw domowych przeciążonych wydatkami mieszkaniowymi, wynoszący 14,6 % (w porównaniu z 8,2 % w UE), jest jednak jednym z największych w UE i stanowi „sytuację krytyczną”. Odzwierciedla to ograniczoną podaż przystępnych cenowo mieszkań w większych miastach, gdzie wskaźnik ten wyniósł 22,7 % (w porównaniu z 8,6 % na obszarach wiejskich).

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 4 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, wydaje się, że **Dania nie jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Niemcy

Zmniejszył się wpływ transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa, a dostępność mieszkań nadal stanowi wyzwanie, mimo pewnej poprawy sytuacji. Wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa gwałtownie spadł, z 41,7 % w 2023 r. do 35,7 % w 2024 r. Nawet jeśli nadal przekracza on średnią UE wynoszącą 34,2 %, sytuacja ta „wymaga obserwacji”. W 2024 r. odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) wyniósł 21,1 %, co oznacza nieznaczny spadek z 21,3 % w 2023 r. (w porównaniu z 21,0 % w UE). Spadł również wskaźnik AROPE w odniesieniu do dzieci. W przypadku obu wskaźników Niemcy nadal osiągają „wyniki odpowiadające średniej”. W 2024 r., pomimo spadku (o 1 p.p.) w porównaniu z rokiem poprzednim, 12,0 % ludności (w porównaniu z 8,2 % UE) ponosiło wydatki mieszkaniowe przekraczające 40 % ich całkowitego dochodu, co „wymaga obserwacji”. Szczególnie dotknięte tym problemem były niektóre grupy społeczne, takie jak osoby starsze (powyżej 65. roku życia) i osoby o najniższych dochodach – w ich przypadku odsetek ten wynosił odpowiednio 15,3 % i 33,3 % (w porównaniu z 8,8 % i 27,8 % w UE).

Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi według statusu ubóstwa, 2024 r. (%)



Źródło: Eurostat [[tessi163](#)], EU-SILC.

W dziedzinie kształcenia i umiejętności Niemcy osiągają dobre wyniki w zakresie uczenia się dorosłych, natomiast sytuacja dotycząca osób przedwcześnie kończących naukę nadal stanowi wyzwanie. Odsetek osób wcześniej kończących naukę był jednym z najwyższych i wynosił w 2024 r. 12,9 % r.³¹³ (w porównaniu z 9,4 % w UE), co stanowi „sytuację krytyczną”. Wymaga to uwagi również w świetle pogorszenia się umiejętności podstawowych młodych ludzi od 2012 r. (badanie PISA z 2022 r.). Z drugiej strony odsetek osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe wynosił w 2023 r. 52,2 %, co stanowi „wynik odpowiadający średniej”, przy czym między poszczególnymi grupami ludności występowały znaczne różnice. Wskaźnik uczestnictwa dorosłych w uczeniu się był wysoki i w 2022 r. wyniósł 53,7 %, co czyni Niemcy jednym z państw osiągających „najlepsze wyniki” w UE.

Sytuacja na rynku pracy jest nadal ogólnie korzystna, ale utrzymują się niedobory siły roboczej, a kobiety nie są wystarczająco zintegrowane z rynkiem pracy. Pomimo spowolnienia gospodarczego wskaźnik zatrudnienia wzrósł jeszcze bardziej do 81,3 % w 2024 r. („wyniki lepsze od średniej”), natomiast stopa bezrobocia i stopa bezrobocia długoterminowego utrzymywały się na bardzo niskim poziomie (odpowiednio 3,4 % i 0,9 %) w kontekście niedoborów siły roboczej. Niemcy osiągnęły „wyniki lepsze od średniej” pod względem odsetka młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET) (8,7 % w porównaniu z 11,1 % w UE). Podczas gdy luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami kwalifikowała się do kategorii „wyników odpowiadających średniej” na poziomie 7,1 p.p. w 2024 r., luka w zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy między kobietami a mężczyznami zwiększyła się jeszcze bardziej do

³¹³ Przerwa w szeregu czasowym w 2024 r.

jednego z najwyższych poziomów w UE (37,2 p.p. w porównaniu z 20,1 p.p.). Wynika to również ze struktury systemu podatkowego, który zapewnia niewielkie zachęty do zwiększania liczby przepracowanych godzin, zwłaszcza w przypadku osób otrzymujących niskie wynagrodzenie i drugich żywicieli rodziny. Odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką był znacznie niższy od średniej UE i wyniósł w 2024 r. 25,1 % (w porównaniu z 39,2 % w UE), co „wymaga obserwacji”. Może to również stanowić przeszkodę w zatrudnianiu osób pełniących obowiązki opiekuńcze.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 4 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, wydaje się, że **Niemcy nie są narażone na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będą wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Estonia

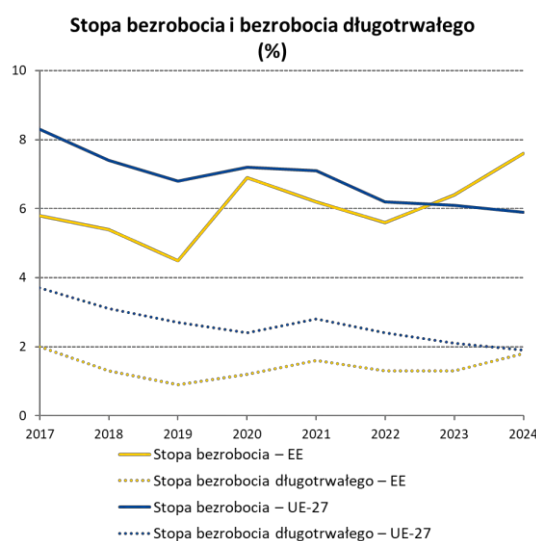
W 2024 r. gospodarka Estonii uległa stagnacji, co miało negatywny wpływ na rynek pracy.

Stopa bezrobocia ponownie wzrosła, o 1,2 p.p., osiągając w 2024 r. poziom 7,6 %, podczas gdy średnia UE spadła (do 5,9 % w tym samym roku). W związku z tym wskaźnik ten nadal „wymaga obserwacji”. Ponadto stopa bezrobocia była znacznie wyższa wśród osób młodych (w wieku 15–24 l.) i wynosiła 19,1 % (w porównaniu z 14,9 % w UE), a w regionie północno-wschodnim była prawie dwukrotnie wyższa (13,5 % w porównaniu z 6,2 % do 7,5 % w innych regionach). Bezrobocie długotrwałe również wzrosło z 1,3 % w 2023 r. do 1,8 % w 2024 r. – podczas gdy na poziomie UE spadło z 2,1 % do 1,9 % – i obecnie „wymaga obserwacji”. Wskaźnik zatrudnienia

nieznacznie spadł z 82,1 % do 81,8 %, ale pozostał znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 75,8 % i obecnie kwalifikuje się do kategorii „wyników dobrych, ale wymagających monitorowania”. Jednocześnie w Estonii występuje jedna z najniższych luk w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami w UE – w ciągu ostatnich trzech lat państwo to konsekwentnie osiągało „najlepsze wyniki” w tym zakresie. Wskaźnik dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100) wyniósł w 2024 r. 131,0 i stanowi „wynik odpowiadający średniej”.

W dziedzinie edukacji i umiejętności państwo to nadal osiągało dobre wyniki w zakresie uczenia się dorosłych i umiejętności cyfrowych, odnotowując jednocześnie pogorszenie w innych aspektach. Uczestnictwo dorosłych w uczeniu się utrzymywało się na wysokim poziomie, a odsetek osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe był wysoki – oba te wskaźniki nadal należą do „wyników lepszych od średniej”. Odsetek osób wcześniej kończących naukę pogorszył się jednak i wzrósł w 2024 r. o 1,3 p.p. do 11,0 % (osiągając najwyższy poziom od 2019 r.), mimo pozytywnych zmian w poprzednim roku; obecnie wskaźnik ten „wymaga obserwacji”. Ponadto odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (młodzieży NEET) wzrósł o 1,4 p.p. do 11,0 % (w porównaniu z 11,1 % w UE) i również „wymaga obserwacji”.

Estonia odnotowała pewne pozytywne zmiany w obszarze ochrony socjalnej i integracji społecznej. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) zmniejszył się o 2,0 p.p. do 22,2 % w 2024 r., natomiast wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa wzrósł z 27,7 % w 2023 r. do 31,5 % w 2024 r. Oba te wskaźniki wskazują na poprawę sytuacji i obecnie kwalifikują się do kategorii „wyników lepszych od średniej”, podczas gdy w ubiegłym roku „wymagały obserwacji”. Nierówności dochodowe, mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, powróciły do wartości z 2021 r. i wynosiły 5,03 (w porównaniu z 4,66 w UE). Pomimo osiągniętych postępów odsetek osób w wieku powyżej 65 lat zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym utrzymywał się powyżej średniej UE i wynosił 40,0 % (w porównaniu z 19,2 % w UE). Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny spadły w 2024 r. o 4,4 p.p. do 8,5 %, ale utrzymywały się znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 2,5 %. W rezultacie wskaźnik zmienił kategorię z „sytuacji krytycznej” w ubiegłym roku na „wyniki słabe, lecz poprawiające się”. Z drugiej strony



Źródło: Eurostat [\[une rt a\]](#), [\[une ltu a\]](#), BAEL.

wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi wzrósł niemal dwukrotnie od 2021 r., osiągając poziom 8,6 %, w związku z czym ponownie „wymaga obserwacji”.

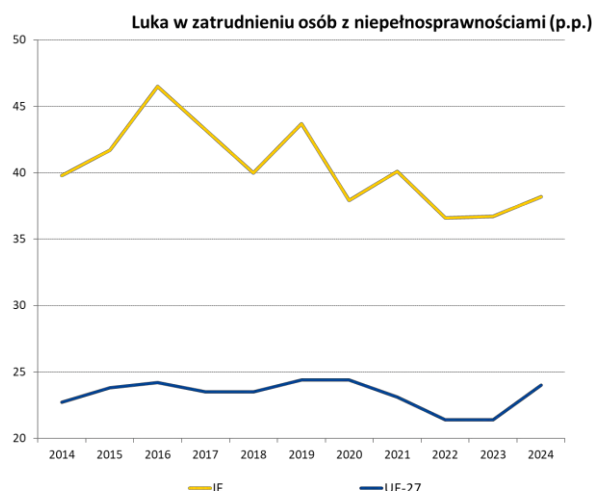
W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 5 wskaźników oznaczonych jako „wymagające obserwacji”, wydaje się, że **Estonia nie jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka w sekcji 3.1).

Irlandia

W 2024 r. zatrudnienie nadal rosło, ale grupy defaworyzowane nadal borykały się z wyzwaniami. Wskaźnik zatrudnienia, wynoszący 79,8 %, osiągnął kolejny rekordowo wysoki poziom, głównie dzięki imigracji netto, która przełożyła się na wzrost zatrudnienia, oraz w kontekście powrotu silnego wzrostu gospodarczego. Przyczynił się do tego również wyższy współczynnik aktywności zawodowej, zwłaszcza wśród kobiet, przy czym luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami zmniejszyła się do 9,3 p.p. („wyniki odpowiadające średniej”). Wciąż jednak wiele kobiet pozostaje poza rynkiem pracy ze względu na obowiązki opiekuńcze.

Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami należała do największych w UE (38,2 p.p. w porównaniu z 24,0 p.p. w UE) i z uwagi na wzrost o 1,5 p.p. w 2024 r. stanowiła „sytuację krytyczną”. Zwiększenie zdolności do zatrudnienia grup niedostatecznie reprezentowanych, takich jak osoby z niepełnosprawnościami, osoby samotnie wychowujące dzieci, osoby o niskich umiejętnościach, mniejszość romska i mniejszość Trawelerów, może pomóc im wejść na rynek pracy i zaradzić obecnym i przyszłym niedoborom siły roboczej i kwalifikacji.

Wskaźniki ubóstwa lub wykluczenia społecznego spadły, chociaż niektóre grupy są bardziej zagrożone. Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym ogółem i w przypadku dzieci znacznie spadło (odpowiednio o 2,1 p.p. i 3,4 p.p.) i obecnie kwalifikuje się do kategorii „wyników lepszych od średniej”. Grupy defaworyzowane, w szczególności osoby samotnie wychowujące dzieci, Trawelerzy i osoby z niepełnosprawnościami, były jednak znacznie bardziej zagrożone. Wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa znacznie się pogorszył w 2024 r. (o 7,0 p.p.), ale wyniósł 50,8 % (znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 34,2 %), co klasyfikuje go do kategorii „wyników dobrych, ale wymagających monitorowania”. W 2024 r. uczestnictwo dzieci w wieku poniżej 3 lat w formalnej opiece wzrosło do 24,4 %. Nadal jednak „wymagało obserwacji”, ponieważ znajdowało się znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 39,2 %. Pomimo znacznych inwestycji i usprawnień w dalszym ciągu istnieją pewne bariery finansowe i niefinansowe, a także dysproporcje regionalne. Irlandia osiąga „wyniki lepsze od średniej” pod względem wskaźnika przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi. Niemniej jednak przystępność cenowa mieszkań pogarsza się, ponieważ wzrost podaży jest nadal znacznie niższy od wzrostu popytu. Są długie listy oczekujących na lokale socjalne, a poziom bezdomności szybko rośnie, przy czym w I i II kwartale 2025 r. najsilniejszy wzrost odnotowano wśród dzieci i rodzin niepełnych³¹⁴.



Uwaga: przerwa w szeregu czasowym w 2019 r. w przypadku IE.

Źródło: Eurostat [[tepsr_sp200](#)], EU-SILC

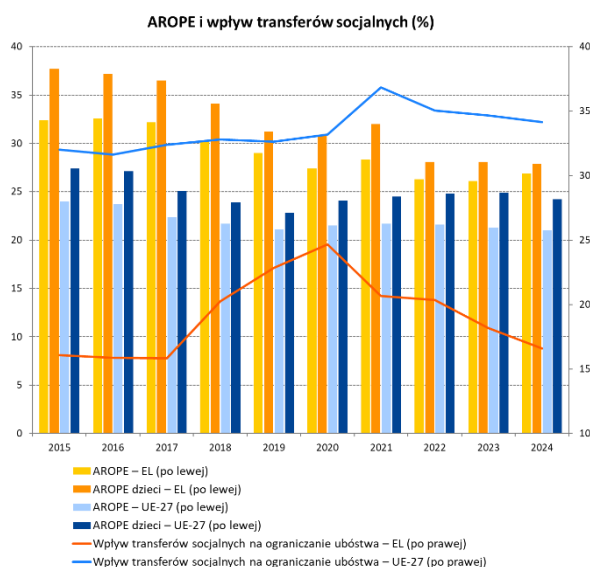
³¹⁴ Zob.: [Election 2024 Spotlight - Housing](#) [Główne tematy wyborów w 2024 r.: mieszkalnictwo] oraz [Homeless Quarterly Progress Report Q2 2025](#) [Sprawozdanie z postępów w zakresie przeciwdziałania bezdomności za II kwartał 2025 r.].

Irlandia osiąga dobre wyniki w obszarze kształcenia i umiejętności. Wskaźnik przedwczesnego kończenia nauki, który po jednym z największych spadków w UE wyniósł w 2024 r. 2,8 %, był jednym z najniższych, co uplasowało Irlandię wśród państw osiągających „najlepsze wyniki”. Według badania PISA z 2022 r. 15-latkowie z Irlandii osiągają jedne z najlepszych wyników w zakresie umiejętności podstawowych (czytanie, matematyka i nauki przyrodnicze) w UE. Podobnie irlandzcy dorośli dobrze radzili sobie w 2023 r. z podstawowymi umiejętnościami cyfrowymi. W 2022 r. częściej uczestniczyli oni także w uczeniu się w porównaniu ze średnią UE (48,3 % w porównaniu z 39,5 % w UE).

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 2 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, wydaje się, że **Irlandia nie jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Grecja

Grecja nadal zмага się z poważnymi wyzwaniami związanymi z ochroną socjalną i włączeniem społecznym. Wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa zmniejszył się w 2024 r. o 1,6 p.p., osiągając poziom 16,6 %, znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 34,2 %. Jednocześnie odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) wzrósł do 26,9 %, czyli powyżej średniej UE wynoszącej 21,0 %, co położyło kres dziesięcioletniemu spadkowi. Oba te wskaźniki wskazują na „sytuację krytyczną”. Wskaźnik AROPE dla dzieci, wynoszący 27,9 %, był również wysoki (w porównaniu z 24,2 % w UE) i nadal „wymaga obserwacji”. Po odnotowaniu wzrostów zarówno odsetek gospodarstw domowych przeciążonych wydatkami mieszkaniowymi (wzrost do poziomu 28,9 % w 2024 r., jednego z najwyższych w UE przy średniej wynoszącej 8,2 %), jak i niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny (wzrost do poziomu 12,1 % w porównaniu z 2,5 % w UE) wskazują na „sytuację krytyczną”. Nierówności, mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, utrzymywały się w 2024 r. na poziomie 5,27, czyli powyżej średniej UE (4,66), i nadal „wymagają obserwacji”.



Uwaga: przerwa w szeregu czasowym (EL) w 2022 r.

Źródło: Eurostat [[ilc_peps01n](#)], [[tespm050](#)], EU-SILC.

Wyniki greckiego rynku pracy poprawiają się, ale nadal utrzymują się wyzwania, zwłaszcza w odniesieniu do kobiet i osób młodych. W 2024 r. wskaźnik zatrudnienia wzrósł o 1,9 p.p. w związku z utrzymującym się silnym wzrostem gospodarczym. Jednak nawet po tym znaczącym wzroście tylko 69,3 % ludności w wieku produkcyjnym (20–64 l.) było zatrudnionych (w porównaniu z 75,8 % w UE), co stanowi „wynik słaby, lecz poprawiający się”. Dotyczy to również odsetka młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (młodzieży NEET), który w 2024 r. spadł o 1,7 p.p. do 14,2 %, lecz utrzymał się znacznie powyżej średniej UE (11,1 %). Jednocześnie w 2024 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet wyniósł 59,9 % (po wzroście o 2,3 p.p.) i nadal był jednym z najniższych w UE, a luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami należała do największych w UE (18,8 p.p. w porównaniu ze średnią wynoszącą 10 p.p.) i stanowiła „sytuację krytyczną”. Ponadto pomimo wzrostu o 2 p.p. od 2023 r. wskaźnik dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100), który w 2024 r. wyniósł 84,1 (przy średniej UE na poziomie 114,3), pozostaje jednym z najniższych i stanowi „sytuację krytyczną”. Pozytywnym aspektem jest to, że luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami utrzymała się na poziomie „wyników odpowiadających średniej”.

Rozwój umiejętności ulega stagnacji, co negatywnie wpływa na możliwości zatrudnienia i konkurencyjność. Odsetek osób dorosłych uczestniczących w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy, wynoszący 15,1 % w 2022 r., był jednym z najniższych w UE i odpowiadał „sytuacji krytycznej”. Jednocześnie w 2023 r. 52,4 % osób dorosłych (w porównaniu z 55,6 % w UE) posiadało co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe, co stanowi „wynik odpowiadający średniej”. Wskaźniki słabych wyników 15-latków w zakresie umiejętności podstawowych należały do najwyższych w UE, po tym jak odnotowano jeden

z największych spadków tych umiejętności. Z drugiej strony odsetek osób wcześniej kończących naukę zmniejszył się jeszcze bardziej o 0,7 p.p. w 2024 r. do 3,0 % (w porównaniu z 9,4 % w UE), co sprawia, że Grecja pozostaje jednym z państw osiągających „najlepsze wyniki” w tym obszarze.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 9 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, uznaje się, że **Grecja jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem wymaga dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Hiszpania

Hiszpania doświadcza wyzwań związanych z ochroną socjalną i integracją społeczną. W 2024 r.

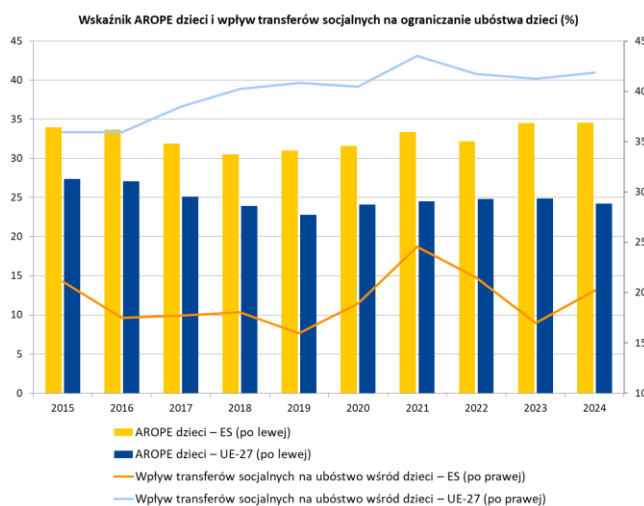
odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) spadł do 25,8 %, a w przypadku dzieci wzrósł nieznacznie do 34,6 %. Oba wskaźniki były znacznie wyższe od odpowiednich średnich UE (21,0 % i 24,2 %) i nadal wskazują na „sytuację krytyczną”. Wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa wzrósł w 2024 r. (o 1 p.p.) do 23,9 %, ale utrzymał się na niskim poziomie (w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 34,2 %), a zatem „wymagał obserwacji”. Wynika to częściowo z luk w zakresie świadczeń, w tym w systemie dochodu minimalnego i dodatku na dziecko.

W szczególności w przypadku dzieci transfery socjalne zmniejszyły zagrożenie ubóstwem jedynie o 20,2 %, czyli znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 41,9 %. Nierówności dochodowe, mierzone wskaźnikiem różnicowania kwintylowego, nieznacznie zmniejszyły się, ale utrzymały się na wysokim poziomie (5,39 w porównaniu z 4,66 w UE) i „wymagają obserwacji”. Wskaźnik dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100) również „wymagał obserwacji” w 2024 r. ze względu na wciąż niski poziom pomimo wzrostu. Dysproporcje regionalne i wysoki poziom ubóstwa pracujących potęgują te wyzwania.

Sytuacja na rynku pracy nadal się poprawiała, ale wciąż istnieją pewne wyzwania.

Wskaźnik zatrudnienia dalej wzrastał (o 0,9 p.p.) do 71,4 % w 2024 r. (w porównaniu z 75,8 % w UE), czemu sprzyjał silny wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia w sektorach zdrowia i edukacji, hotelarstwa, ICT i usług profesjonalnych. Jednak ze względu na dużą różnicę w stosunku do średniej UE jest to obecnie „sytuacja krytyczna”. Jednocześnie stopa bezrobocia (11,4 % w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 5,9 %) i jej składnik długoterminowy (3,8 % w porównaniu z 1,9 % w UE) zaliczają się do wyników „słabych, ale poprawiających się” w świetle nadal wysokich poziomów pomimo dużych spadków (odpowiednio o 0,8 i 0,5 p.p.). Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET) utrzymał się na dość wysokim poziomie (12,0 % w 2024 r. w porównaniu z 11,1 % w UE), ale obecnie kwalifikuje się do kategorii „wyników odpowiadających średniej” ze względu na stałą poprawę. Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami „wymaga obserwacji” ze względu na znaczący wzrost z 13,8 p.p. do 23,4 p.p. w 2024 r.

Hiszpania stoi w obliczu utrzymujących się wyzwań związanych z wczesnym kończeniem nauki, a jednocześnie osiąga dobre wyniki w zakresie umiejętności cyfrowych. Odsetek osób wczesnie kończących naukę spadł w 2024 r. do 13,0 % (w porównaniu z 9,4 % w UE), lecz pozostał wysoki i kwalifikuje się do kategorii „sytuacji krytycznej”. Wskaźniki są szczególnie wysokie w przypadku mężczyzn (15,8 % w porównaniu z 10,0 % w przypadku kobiet) oraz osób urodzonych poza krajem (25,5 %



Uwaga: wpływ transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa dzieci oblicza się na podstawie wskaźników zagrożenia ubóstwem (wskaźnik AROP) przed transferem i po transferze. Przerwa w szeregu czasowym w odniesieniu do AROP w 2022 r. w przypadku ES. Źródło: Eurostat [[ilc li10](#)], [[ilc li02](#)], [[ilc peps01n](#)], BAEL.

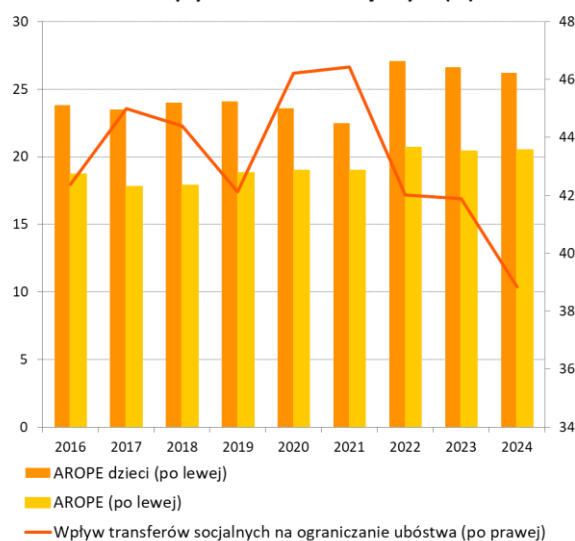
w porównaniu z 10,3 %), a także w południowej i wschodniej Hiszpanii. Ogólnie rzecz biorąc, uczestnictwo dorosłych w uczeniu się kwalifikowało się do kategorii „wyników odpowiadających średniej” w 2022 r. (34,1 % w porównaniu z 39,5 % w UE), Odsetek uczniów osiągających słabe wyniki w zakresie umiejętności podstawowych był niższy od średniej UE, ale występowały znaczne różnice regionalne. Hiszpania osiąga również „wyniki lepsze od średniej” w zakresie umiejętności cyfrowych i wczesnej edukacji, przy stosunkowo wysokim odsetku dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 8 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, uznaje się, że **Hiszpania jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem wymaga dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Francja

Utrzymuje się zagrożenie ubóstwem. Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) utrzymał się w 2024 r. na zasadniczo niezmiennym poziomie 20,5 % (20,4 % w 2023 r.), co nadal stanowiło „wynik odpowiadający średniej”. Wskaźnik AROPE dla dzieci utrzymał się jednak powyżej średniej UE (26,2 % w porównaniu z 24,2 % w 2024 r.) i „wymaga obserwacji”. Od 2021 r. wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa zmniejsza się szybciej niż w UE: od 2023 r. spadł on o 3 p.p. (w porównaniu z 0,5 p.p. w UE). Z tego powodu wskaźnik ten kwalifikuje się obecnie do kategorii „wyników dobrych, ale wymagających monitorowania”, mimo że jest nadal wyższy od średniej UE (38,9 % w porównaniu z 34,2 %). Nierówności, mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, „odpowiadają średniej”, po okresie wzrostu od 2018 r. Regiony najbardziej oddalone osiągają znacznie gorsze wyniki niż Francja kontynentalna we wszystkich obszarach należących do dziedziny ochrony socjalnej i włączenia społecznego.

AROE i wpływ transferów socjalnych (%)



Uwaga: przerwa w szeregu czasowym w 2020 i 2022 r.

Źródło: Eurostat [[ilc_peps01n](#)], [[tespm050](#)], EU-SILC.

Rynek pracy osiągnął stosunkowo dobre wyniki w 2024 r., ale niesie ze sobą pewne wyzwania. W 2024 r., przy realnym wzroście PKB wynoszącym 1,2 %, wskaźnik zatrudnienia wzrósł do 75,1 % (w porównaniu z 75,8 % w UE), podczas gdy stopa bezrobocia utrzymała się powyżej średniej UE, wynosząc 7,4 % (w porównaniu z 5,9 % w UE), przy czym regiony najbardziej oddalone osiągały znacznie gorsze wyniki. Oba te wskaźniki nadal „wymagają obserwacji”³¹⁵. Stopa bezrobocia osób młodych wzrosła (o 1,5 p.p. do 18,7 %), a odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieuczącej się (młodzieży NEET) wyniósł 12,5 % (w porównaniu z 11,1 % w UE) i również w dalszym ciągu „wymaga obserwacji”. Chociaż bezrobocie długotrwałe ogólnie klasyfikowało się do kategorii „wyników odpowiadających średniej”, niektóre słabsze grupy społeczne nadal napotykały większe przeszkody w integracji na rynku pracy, w szczególności pracownicy starsi, osoby urodzone poza UE i osoby o niskim poziomie wykształcenia. Luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami zwiększyła się w 2024 r. (o 0,4 p.p. do 5,9 p.p.) i obecnie kwalifikuje się do kategorii „wyników odpowiadających średniej”. Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami zmniejszała się od 2020 r., ale w 2024 r. nieznacznie zwiększyła się do 22,4 p.p. (w porównaniu z 24,0 p.p. w UE), co nadal kwalifikuje ją do kategorii „wyników lepszych od średniej”.

Francja osiąga stosunkowo dobre wyniki ogólne w zakresie rozwoju umiejętności. Odsetek osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe (59,7 % w 2023 r.) oraz odsetek osób wcześniej kończących naukę (7,7 % w 2024 r.) kwalifikują się do kategorii „wyników odpowiadających średniej”. Uczestnictwo osób

³¹⁵ Definicja wskaźników rynku pracy Francji różni się od definicji zwykle stosowanych od 2021 r. (zob. [Eurostat](#)).

dorosłych w szkoleniach kwalifikuje się do kategorii „wyników lepszych od średniej” (49,2 % w 2022 r.). Francja osiąga „najlepsze wyniki” pod względem odsetka dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką, który wynosi 59,3 %, czyli znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 39,2 %, ale luka w uczestnictwie w opiece nad dzieckiem między dziećmi zagrożonymi ubóstwem lub wykluczeniem społecznym a dziećmi niezagrożonymi osiągnęła w 2024 r. 41,5 p.p. (w porównaniu z 20,3 p.p. w UE). Ponadto system edukacji charakteryzuje się wysokim odsetkiem uczniów osiągających słabe wyniki w nauce oraz znacznymi nierównościami. Niedobory wykwalifikowanych pracowników utrzymują się i mogą mieć wpływ na konkurencyjność.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 4 wskaźników oznaczonych jako „wymagające obserwacji”, wydaje się, że Francja nie jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie (zob. ramka 3.1.1).

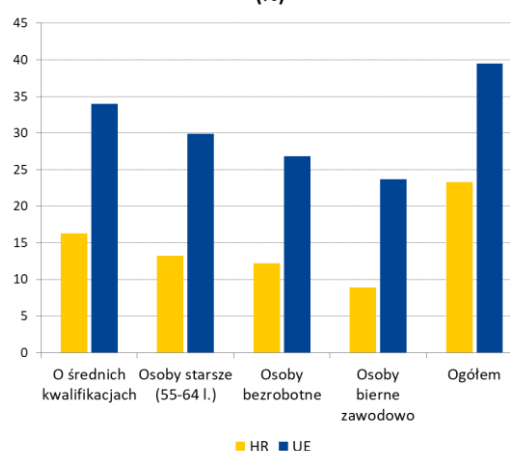
Chorwacja

Chorwacja stoi przed pewnymi wyzwaniami związanymi z ochroną socjalną i włączeniem społecznym. W 2024 r. wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa, pomimo niedawnej poprawy (z 20,35 % w 2022 r.), nadal należał do najniższych w UE (21,6 % w porównaniu z 34,2 %), co wskazuje na sytuację „krytyczną” trzeci rok z rzędu. Jednocześnie wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) był w 2024 r. wyższy o 1,0 p.p. (21,7 %, w porównaniu z 21,0 % w UE) i z tego powodu obecnie „wymaga obserwacji”, nawet jeśli przerwa strukturalna w 2024 r. wymaga ostrożności w interpretacji zmiany. Podobnie, ale z tym samym zastrzeżeniem, wskaźnik AROPE dla dzieci był w 2024 r. wyższy o 2,0 p.p., a zatem „wymagał obserwacji”, chociaż nadal był niższy od średniej UE (19,3 % w porównaniu z 24,2 %). Nierówności, mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, nadal rosły, ale w wolniejszym tempie, i kwalifikują się do kategorii „wyników odpowiadających średniej”. Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi oraz niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny kwalifikują się do kategorii „wyników lepszych od średniej”.

Chorwacja może poprawić wyniki w zakresie uczenia się przez całe życie. W 2024 r. odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką ponownie wzrósł, do 30,2 % (z 29,6 % w 2023 r.). Chociaż państwo to nadal osiągało „najlepsze wyniki” pod względem odsetka osób wcześniej kończących naukę, odsetek uczniów osiągających słabe wyniki w nauce był znaczny, a szczególnie wysoki w matematyce. W 2022 r. tylko 23,3 % chorwackich dorosłych uczestniczyło w uczeniu się (w porównaniu z 39,5 % w UE), po spadku z 26,9 % w 2016 r. Sytuacja ta „wymaga obserwacji”. Chociaż odsetek osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe wyniósł 59,0 % w 2023 r. (w porównaniu z 55,6 % w UE), sytuacja w tym zakresie „wymaga obserwacji” ze względu na znaczne pogorszenie (-4,4 p.p.) od 2021 r.

Rynek pracy wykazuje tendencję wzrostową, ale osoby z niepełnosprawnościami nadal borykają się z wyzwaniami. Wskaźnik zatrudnienia rośnie od 2021 r., ale w 2024 r. nadal był niższy niż średnia UE (73,6 % w porównaniu z 75,8 %), co stanowi „wynik słaby, ale poprawiający się” (po „sytuacji krytycznej” w poprzednich latach). Jednocześnie dzięki wciąż stosunkowo wysokiemu wzrostowi gospodarczemu, stopa bezrobocia i stopa bezrobocia długotrwałego spadły jeszcze bardziej, odpowiednio do 5,0 % i 1,8 %. Chociaż zarówno luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami, jak i odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET) w 2024 r. kwalifikowały się do kategorii wyników „lepszych od średniej”, osoby z niepełnosprawnościami nadal napotykały poważne przeszkody. Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami (41,0 p.p. w porównaniu z 24,0 p.p. w UE) powiększyła się jeszcze bardziej i wskazywała na „sytuację krytyczną”. Wskaźnik dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100) na poziomie 138,1 w 2024 r. kwalifikował się do kategorii „wyników lepszych od średniej”.

Uczestnictwo dorosłych w uczeniu się, 2022 r.
(%)



Uwaga: niska wiarygodność danych dotyczących osób bezrobotnych i osób nieaktywnych zawodowo (HR).

Źródło: Eurostat [[specjalne wyodrębnienie danych z AES](#)].

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 6 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, z których 3 budzą wątpliwości statystyczne³¹⁶, **wyduje się, że Chorwacja nie jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie (zob. ramka 3.1.1).**

³¹⁶ Przerwa w szeregu czasowym w 2024 r. w odniesieniu do wszystkich wskaźników w tej dziedzinie, w oparciu o EU-SILC, nie pozwala na interpretację zmian. W szczególności przerwa strukturalna leży u podstaw sytuacji „wymagającej obserwacji” zarówno w przypadku wskaźnika AROPE, jak i wskaźnika AROPE dla dzieci, co nie pozwala na prawidłową interpretację ekonomiczną.

Włochy

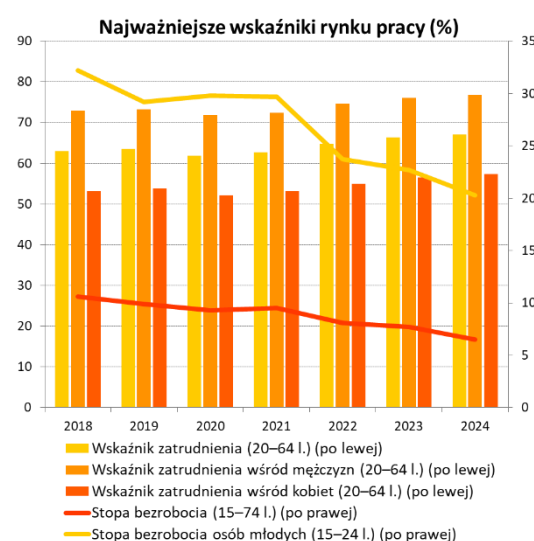
Pomimo pewnej ciągłej poprawy włoski rynek pracy boryka się z poważnymi wyzwaniami.

Wskaźnik zatrudnienia wzrósł jeszcze bardziej w 2024 r., osiągając 67,1 %. Jest on jednak nadal jednym z najniższych w UE i stanowi „sytuację krytyczną”. Zarówno na południu, jak i na wyspach odnotowano wyraźny wzrost zatrudnienia, ale różnica w poziomach zatrudnienia w stosunku do północno-zachodu pozostaje znaczna i wynosi ponad 21 p.p. W kontekście poprawy na poziomie UE luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami w tym kraju jest nadal jedną z największych (19,4 p.p. w porównaniu z 10,0 p.p. w UE) i stanowi „sytuację krytyczną”. Dodatkowo luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami, wynosząca 25,1 p.p., czyli powyżej średniej UE wynoszącej 24 p.p., „wymaga obserwacji”³¹⁷.

Z drugiej strony stopa bezrobocia odnotowała jedną z największych popraw i spadła do 6,5 % (w porównaniu z 5,9 % w UE) przy realnym wzroście PKB wynoszącym 0,7 %; obecnie kwalifikuje się do kategorii „wyników lepszych od średniej” (w porównaniu z sytuacją „wymagającą obserwacji” w ubiegłym roku). Podobnie stopa bezrobocia długotrwałego spadła do 3,3 % i obecnie kwalifikuje się do kategorii „wyników słabych, lecz poprawiających się” (po „sytuacji krytycznej” w ubiegłym roku). Ponadto wskaźnik dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100) nadal znajduje się w „sytuacji krytycznej” (96,0 w 2024 r. w porównaniu ze 114,3 w UE), co wynika ze strukturalnie niskich wynagrodzeń, również związanych z niską wydajnością i niską intensywnością pracy.

Utrzymują się wyzwania związane z rozwojem umiejętności. Pomimo spadku o 0,9 p.p. od 2023 r. odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET) (15,2 %) jest nadal jednym z najwyższych w UE i stanowi „sytuację krytyczną”. Choć odsetek osób wcześniej kończących naukę ponownie spadł, jego poziom jest nadal wysoki i obecnie sytuacja „wymaga obserwacji”. Ponadto odsetek uczniów osiągających słabe wyniki w zakresie umiejętności podstawowych jest wysoki (29,3 % w matematyce, badanie PISA z 2022 r.). Zarówno odsetek osób dorosłych uczestniczących w uczeniu się (29,0 % w 2022 r.), jak i odsetek osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe (45,8 % w 2023 r.) jest niski i „wymaga obserwacji”.

Po tendencji spadkowej od 2021 r. zagrożenie ubóstwem wzrosło w 2024 r. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wzrósł do 23,1 % w przypadku całej populacji (z 22,8 % w 2023 r.) i utrzymał się na tym samym poziomie 27,1 % w przypadku dzieci (w porównaniu z odpowiednio 21 % i 24,2 % w UE). Obie sytuacje „wymagają obserwacji” z uwagi na rosnący odsetek gospodarstw domowych osób quasi-bezrobotnych, natomiast wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa zalicza się do „wyników odpowiadających średniej”. Nierówności dochodowe,



Uwagi: Przerwa w szeregu w 2018 r.

Źródło: Eurostat [[lfsi_emp_a](#)], [[une_rt_a](#)], BAEL.

³¹⁷ W 2024 r. wystąpiła jednak przerwa w szeregu czasowym.

mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, również rosną i „wymagają obserwacji” (5,53 w porównaniu z 4,66 w UE). Pozytywnym zjawiskiem jest to, że liczba dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką wzrosła o 4,9 p.p. do 39,4 % (w porównaniu z 39,2 % w UE). Ponadto odsetek osób zgłaszających niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej oraz osób przeciążonych wydatkami mieszkaniowymi jest niski.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 11 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, uznaje się, że **Włochy są narażone na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem wymagają dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Cypr

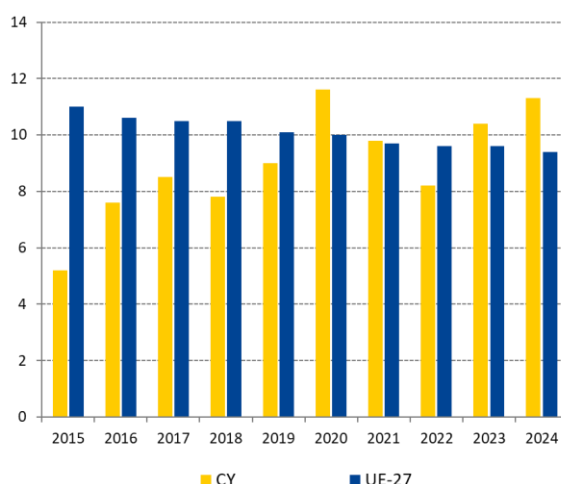
Rozwój umiejętności pogarsza się i nadal stanowi wyzwanie. Odsetek osób wcześniej kończących naukę ponownie wzrósł, z 10,4 % w 2023 r. do 11,3 % w 2024 r., i nadal „wymaga obserwacji”. Ponad połowa piętnastolatków nie posiada umiejętności podstawowych (53,2 % w matematyce, badanie PISA z 2022 r.) – odsetek ten jest wynikiem jednego z największych spadków w zakresie poziomu umiejętności w UE od 2018 r. Poziom umiejętności cyfrowych spadł i jest szczególnie niski – w 2023 r. jedynie 49,5 % osób dorosłych posiadało co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe (w porównaniu z 55,6 % w UE), co „wymaga obserwacji”. Podczas gdy w 2024 r. 28,2 % pracowników z kwalifikacjami uzyskanymi

w ramach kształcenia na poziomie wyższym było zatrudnionych w zawodach, które nie wymagały tego poziomu kwalifikacji, odsetek studentów na kierunkach STEM w ogólnej liczbie osób podejmujących studia wyższe (ISCED 5–8) był jednym z najniższych i w 2023 r. wyniósł zaledwie 14,9 % (w porównaniu z 26,9 % w UE). Odsetek osób dorosłych uczestniczących w uczeniu się w poprzednich 12 miesiącach jest również niski i w 2022 r. wyniósł 28,3 % (w porównaniu z 39,5 % w UE), po znacznym spadku z 44,8 % w 2016 r., co stanowi sytuację „wymagającą obserwacji”. Z drugiej strony w 2024 r. odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką ponownie wzrósł i wyniósł 40,1 % (w porównaniu z 39,2 % w UE), co stanowi „wynik odpowiadający średniej”.

Ogólnie rzecz biorąc, rynek pracy osiąga dobre wyniki, ale niektóre grupy społeczne nadal stoją w obliczu wyzwań. Dzięki silnemu wzrostowi gospodarczemu wskaźnik zatrudnienia wzrósł w 2024 r. jeszcze bardziej do 79,8 % (w porównaniu z 75,8 % w UE), a stopa bezrobocia i stopa bezrobocia długotrwałego spadły odpowiednio do 4,9 % i 1,3 % (wszystkie te wskaźniki stanowią „wyniki lepsze od średniej”). Ze względu na wzrost o 1,0 p.p. w porównaniu z 2023 r. obecnie luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami (na poziomie 10,0 p.p.) „wymaga obserwacji”. Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami utrzymała się na poziomie „wyników odpowiadających średniej”. Choć stopa bezrobocia osób młodych była niższa od średniej UE (13,0 % w porównaniu z 14,9 % w UE), odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET) utrzymywał się na wysokim poziomie 12,9 % (w porównaniu z 11,1 % w UE) i obecnie, po spadku o 1,0 p.p., kwalifikuje się do kategorii „wyników słabych, lecz poprawiających się”. Ponadto wskaźnik dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100) pozostaje niski i wynosi 107,7, a jego poziom – pomimo poprawy ze 102,7 w 2023 r. – nadal „wymaga obserwacji”.

Cypr osiągnął dobre wyniki społeczne. W 2024 r. zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wyniosło ogółem 17,1 % i 14,8 % w przypadku dzieci (w porównaniu z odpowiednio 21,0 % i 24,2 % w UE), co stanowi odpowiednio „wyniki lepsze od średniej” i „najlepsze wyniki”. Odzwierciedla to m.in. stały wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa, stanowiący „wynik odpowiadający średniej” (30,5 % w porównaniu z 34,2 % w UE) oraz niski wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi wynoszący 2,4 %, w którym Cypr również osiąga „najlepsze wyniki”.

Osoby wcześniej kończące naukę (%)



Uwaga: Przerwa w szeregu czasowym w 2021 r.

Źródło: Eurostat [edat_lfse_14], BAEL.

Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny wynoszą 0,1 % i należą do najniższych w UE – kwalifikują się do kategorii „wyników lepszych od średniej”.

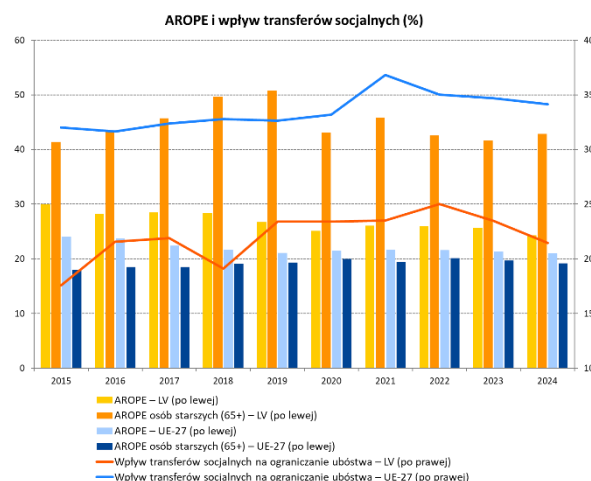
W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 5 wskaźników oznaczonych jako „wymagające obserwacji”, wydaje się, że **Cypr nie jest narażony na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Łotwa

Utrzymują się wyzwania w dziedzinie społecznej. W kontekście stagnacji PKB w 2024 r. nierówności dochodowe i zagrożenie ubóstwem na Łotwie utrzymały się na wysokim poziomie. Wskaźnik zróżnicowania kwintylowego należy do najwyższych w UE i wynosi 6,28 (w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 4,66), co wskazuje na „sytuację krytyczną”. W tym kontekście wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa jeszcze bardziej się zmniejszył w 2024 r. (o 2 p.p.) do 21,5 % (w porównaniu z 34,2 % w UE). Po dwóch kolejnych okresach pogorszenia stanowi to obecnie „sytuację krytyczną”. Choć odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) zmniejszył się w 2024 r. z 25,6 % do 24,3 % (z wyraźnym spadkiem zaobserwowanym w przypadku dzieci, do 17,9 %), wskaźnik ogólny utrzymuje się znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 21,0 %. Jest to sytuacja „wymagająca obserwacji”. W szczególności wskaźnik AROPE dla osób starszych (powyżej 65. roku życia) był już wysoki i wzrósł jeszcze bardziej, do 42,9 % w 2024 r. (z 41,6 % w poprzednim roku), również w związku z niską adekwatnością emerytur. Wysokie ubóstwo wśród osób starszych jest ściśle związane ze słabymi wynikami w zakresie zdrowia i powiązаныmi kosztami opieki zdrowotnej. Wskaźnik AROPE dla osób z niepełnosprawnościami wzrósł jeszcze bardziej, z 38,5 % do 39,4 %, i znacznie przekracza średnią UE wynoszącą 28,7 %. Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny pozostawały w „sytuacji krytycznej” – wskaźnik ten wzrósł w 2024 r. do 8,4 % (z 7,8 % w 2023 r.) w porównaniu z 2,5 % w UE.

W 2024 r. odnotowano pewne pogorszenie wyników na rynku pracy. Po ożywieniu na rynku pracy wraz z zakończeniem kryzysu związanego z COVID-19 wzrost zatrudnienia uległ w 2024 r. spowolnieniu w kontekście stagnacji gospodarczej. Podczas gdy wskaźnik zatrudnienia (77,4 %) należał do „wyników odpowiadających średniej”, stopa bezrobocia i stopa bezrobocia długotrwałego wzrosły odpowiednio do 6,9 % i 2,2 % (w porównaniu z 5,9 % i 1,9 % w UE). Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani niezscolającej się (młodzieży NEET) wzrósł o 0,7 p.p. do 10,7 % (w porównaniu z 11,1 % w UE). Wszystkie te trzy wskaźniki w 2024 r. „wymagają obserwacji”. Z drugiej strony Łotwa ma jedną z najmniejszych luk w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami w UE i osiąga w tym zakresie „najlepsze wyniki”. Ponadto luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami nadal kwalifikuje się do kategorii „wyników lepszych od średniej” pomimo niedawnego wzrostu.

Wyniki w zakresie edukacji i umiejętności utrzymują się na poziomie „wyników odpowiadających średniej”, ale ulegają pewnemu pogorszeniu. Wskaźnik uczestnictwa dorosłych w uczeniu się (w ciągu ostatnich 12 miesięcy) wyniósł 34,1 % (w porównaniu z 39,5 % w UE). Ponadto w 2023 r. odsetek osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe wyniósł 45,3 % (poniżej średniej UE wynoszącej 55,6 %) i nadal „wymagał obserwacji” w kontekście potrzeby wspierania transformacji cyfrowej. Jednocześnie odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką odnotował jeden



Uwaga: przerwa w szeregu czasowym (LV) w 2022 r.
Źródło: Eurostat [[ilc_peps01n](#)], [[tespm050](#)], EU-SILC.

z największych spadków w UE, w wyniku którego osiągnął poziom 24,9 % (w porównaniu z 39,2 % w UE) i obecnie „wymaga obserwacji”. Choć wcześnie kończenie nauki nie jest powszechne, a łotewskie 15-latki osiągają ogólnie dobre wyniki w zakresie umiejętności podstawowych, szkoły w miastach osiągają znacznie lepsze wyniki niż szkoły na obszarach wiejskich. Odsetek studentów szkół wyższych uczestniczących w programach STEM jest niski (25,1 % w porównaniu z 26,9 % w UE), zwłaszcza wśród kobiet.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 9 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji” w tym wskaźnika, który z czasem pogorszył się, uznaje się, że **Łotwa jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem wymaga dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Litwa

W 2024 r. sytuacja w zakresie włączenia społecznego i ochrony socjalnej pogorszyła się.

Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) wzrósł (o 1,5 p.p.) do 25,8 %³¹⁸ w 2024 r. (w porównaniu z 21,0 % w UE), co stanowi jedną z najwyższych odnotowanych wartości i jeden z największych rocznych wzrostów, wskazując na „sytuację krytyczną”. Szczególnie narażone były osoby na obszarach wiejskich i słabsze grupy społeczne, takie jak bezrobotni, osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami.

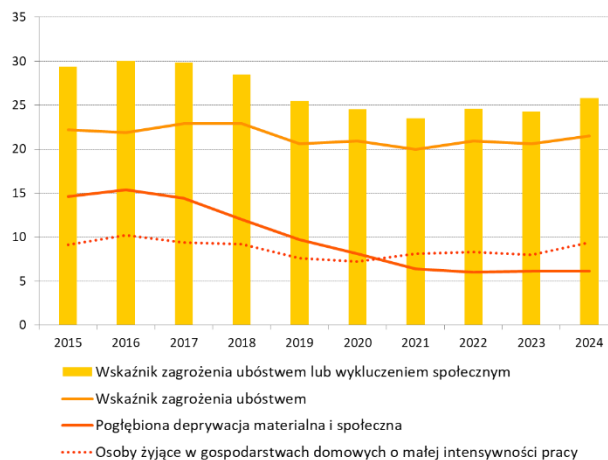
Osoby z niepełnosprawnościami odnotowały jeden z najwyższych wskaźników AROPE w UE (45,8 % w 2024 r. w porównaniu z 28,7 % w UE). Wśród dzieci wskaźnik AROPE utrzymał się jednak na poziomie „wyników odpowiadających średniej”. Wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa zmniejszył się z 29,9 % w 2023 r. do 25,9 % w 2024 r. (jeden z największych spadków), w porównaniu z 34,2 % w UE. Odzwierciedla to niską adekwatność oraz wąski zakres świadczeń społecznych i obecnie „wymaga obserwacji”. Ponadto nierówności, mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, odnotowały jeden z największych wzrostów i należały w 2024 r. do najwyższych w UE (6,54 w porównaniu z 4,66), co ponownie stanowi „sytuację krytyczną”. Z kolei wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi, choć nadal kształtuje się poniżej średniej UE wynoszącej 8,2 %, znacznie wzrósł drugi rok z rzędu, osiągając 6,2 % w 2024 r., i obecnie również „wymaga obserwacji”.

Litwa stoi w obliczu coraz większych wyzwań związanych z rozwojem umiejętności.

Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (młodzieży NEET) stanowił w 2024 r. „sytuację krytyczną”, po tym jak odnotował znaczny wzrost (+1,2 p.p. do 14,7 % w porównaniu z 11,1 % w UE). Jednocześnie odsetek osób wcześniej kończących naukę wzrósł w 2024 r. o 2 p.p. do 8,4 % (w porównaniu z 9,4 % w UE), co „wymaga obserwacji”. Oba wskaźniki uległy pogorszeniu drugi rok z rzędu. Również wysoki jest odsetek uczniów osiągających słabe wyniki w zakresie umiejętności podstawowych (27,8 % w matematyce, badanie PISA z 2022 r.). Ponadto uczestnictwo dorosłych w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy „wymaga obserwacji”, gdyż kształtuje się znacznie poniżej średniej UE (27,4 % w porównaniu z 39,5 % w 2022 r.). Pozytywnym zjawiskiem jest to, że odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką wzrósł w 2024 r. do 36,9 % (w porównaniu z 39,2 % w UE).

W 2024 r. sytuacja na rynku pracy na Litwie częściowo się poprawiła. Dzięki silnemu wzrostowi gospodarczemu wskaźnik zatrudnienia wzrósł w 2024 r. o 0,7 p.p. do 79,2 % (w porównaniu z 75,8 % w UE). Stopa bezrobocia odnotowała jednak kolejny wzrost,

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym i jego elementy (AROP, SMSD, LWI; %)



Uwagi: wstępne dane za 2024 r.

Źródła: Eurostat [[ilc_peps01n](#)], [[tepsr_lm430](#)],

[[ilc_li02](#)], [[tespm030](#)], BAEL.

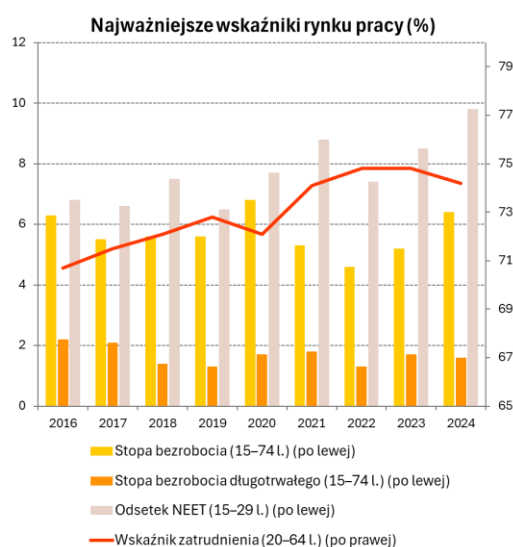
³¹⁸ Dane Eurostatu za 2024 r. dotyczące wszystkich wskaźników społecznych dla Litwy mają charakter wstępny.

do 7,1 % (z 6,9 % w 2023 r.), czyli o 1,2 p.p. powyżej średniej UE, i nadal „wymaga obserwacji”. Trzeci rok z rzędu stopa bezrobocia długotrwałego utrzymywała się na stałym poziomie (2,3 %), czyli zaledwie o 0,4 p.p. powyżej średniej UE. Na podstawie wskaźnika podstawowego tablicy wskaźników społecznych luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami zwiększyła się z 32,4 p.p. w 2023 r. do 39,9 p.p. w 2024 r. (w porównaniu z 24,0 p.p. w UE), co wskazuje na „sytuację krytyczną”.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 9 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji” w tym wskaźnika, który z czasem pogorszył się, **uznaje się, że Litwa jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem wymaga dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Luksemburg

Ostatnie tendencje wskazują na wyzwania związane z wynikami na rynku pracy. W 2024 r., w kontekście umiarkowanego wzrostu gospodarczego i utrzymującego się niedopasowania umiejętności, wskaźnik zatrudnienia nieznacznie spadł do 74,2 %, co oznacza dalsze oddalenie się od ogólnej tendencji wzrostowej w UE (do 75,8 % w 2024 r.). Wskaźnik ten obecnie „wymaga obserwacji”. Stopa bezrobocia ponownie wzrosła w 2024 r. do 6,4 % (w porównaniu z 5,9 % w UE), po odnotowaniu jednego z największych wzrostów (o 1,2 p.p.), i nadal „wymaga obserwacji”. Z drugiej strony stopa bezrobocia długotrwałego spadła (o 0,1 p.p.) do 1,6 % i obecnie kwalifikuje się do kategorii „wyników odpowiadających średniej”. Wskaźnik dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100), który wynosi 113,1 (w porównaniu ze 114,3 w UE) i który nieznacznie wzrósł z poziomu 112,1 w 2023 r., również „wymaga obserwacji”. W tym kontekście odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieuczącej się (młodzieży NEET) znacznie wzrósł w 2024 r. o 1,3 p.p. do 9,8 %, odnotowując wzrost drugi rok z rzędu, i również „wymaga obserwacji”. Z drugiej strony kraj ten osiągnął „wyniki lepsze od średniej” pod względem luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami.



Źródło: Eurostat [[lfsi emp a](#)], [[une rt a](#)], [[une ltu a](#)], [[lfsi neet a](#)], BAEL.

Luksemburg osiąga ogólnie dobre wyniki w zakresie edukacji i umiejętności, ale w niektórych aspektach sytuacja uległa pogorszeniu. Odsetek dorosłych uczestniczących w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy był wysoki i wyniósł w 2022 r. 45,2 %, co jest wynikiem znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 39,5 %. Chociaż wysoki odsetek osób dorosłych posiada co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe (60,1 %, w porównaniu z 55,6 % w UE), sytuacja „wymaga obserwacji” w świetle dużego pogorszenia (o 3,6 p.p.) w 2023 r. Dotyczy to również odsetka osób wcześniej kończących naukę, który w 2024 r. wzrósł o 1 p.p. do 7,8 %³¹⁹ (poniżej średniej UE wynoszącej 9,4 %). Ponadto odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych opieką klasyfikował się do kategorii „wyników powyżej średniej”.

W 2024 r. sytuacja społeczna w Luksemburgu ustabilizowała się, chociaż nadal istnieją pewne wyzwania. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) znacznie spadł (z 21,4 % w 2023 r. do 20,0 % w 2024 r. w porównaniu z 21 % w UE) i obecnie kwalifikuje się do kategorii „wyników odpowiadających średniej”. Wynikało to głównie ze spadku wskaźnika AROP z 18,8 % do 18,1 %, któremu towarzyszył niewielki spadek (o 0,2 p.p.) pogłębionej deprywacji materialnej i społecznej związany ze złagodzeniem inflacji. Wskaźnik AROPE dla dzieci utrzymał się jednak powyżej średniej UE (25,6 % w 2024 r. w porównaniu z 24,2 % w UE) i „wymaga obserwacji”. Częściowo wynika to z ograniczonego wpływu transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na

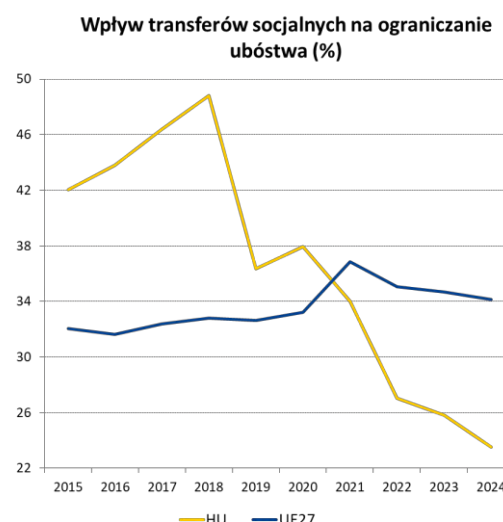
³¹⁹ Wartości za lata 2023–2024 dotyczące osób wcześniej kończących naukę oznaczono jednak jako „dane o niskiej wiarygodności”.

ograniczanie ubóstwa, który zmniejszył się w 2024 r. do 27,0 % (w porównaniu z 34,2 % w UE) i nadal „wymaga obserwacji”. W 2024 r. odsetek osób przeciążonych wydatkami mieszkaniowymi zmniejszył się z 11,5 % do 8,0 % (w porównaniu z 8,2 % w UE) i zakwalifikował się do kategorii „wyników lepszych od średniej”. Poprawa sytuacji przyniosła korzyści zwłaszcza najemcom, również dzięki rozszerzeniu i zwiększeniu dopłat do czynszów.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 8 wskaźników oznaczonych jako „wymagające obserwacji” w tym wskaźnika, który z czasem pogorszył się, **uznaje się, że Luksemburg jest narażony na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem wymaga dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Węgry

Węgry odnotowały pewną poprawę w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego, ale nadal borykają się z wyzwaniami społecznymi. Zarówno wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) dla całej populacji, jak i wskaźnik AROPE dla dzieci, poprawiły się w 2024 r. z „wymagających obserwacji” do „wyników odpowiadających średniej”, po spadku odpowiednio do 19,3 % i 22,9 %³²⁰. Pogłębiona deprywacja materialna i społeczna utrzymuje się jednak na wysokim poziomie (9,3 % w porównaniu z 6,4 % w UE), a ubóstwo dochodowe (po transferach socjalnych) ponownie wzrosło, zwłaszcza w przypadku młodych dorosłych. W połączeniu ze stabilnym wskaźnikiem ubóstwa dochodowego przed transferami doprowadziło to do zmniejszenia wpływu transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa (do 23,5 % w porównaniu z 34,2 % w UE). Sytuacja ta „wymaga obserwacji”. Nierówności dochodowe utrzymywały się na poziomie „wyników odpowiadających średniej”. Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi odnotował jeden z najwyższych wzrostów (1,7 p.p.) z 7,3 % do 9 % w 2024 r. (w porównaniu z 8,2 % w UE) i obecnie „wymaga obserwacji”.



Uwaga: przerwa w szeregu czasowym (HU) w 2022 r.

Źródło: Eurostat [[tespm050](#)], EU-SILC.

Węgry osiągają ogólnie dobre wyniki w zakresie rozwoju umiejętności dorosłych, ale stoją w obliczu wyzwań, w szczególności w zakresie uczestnictwa w opiece nad dziećmi, wczesnego kończenia nauki i nierówności edukacyjnych. Po znacznym wzroście w 2023 r. uczestnictwo dzieci w wieku poniżej 3 lat w formalnej opiece zmniejszyło się z 20,5 % w 2023 r. do 16,6 % w 2024 r., co jest jednym z najniższych poziomów w UE (w porównaniu ze średnią 39,2 %), i znajduje się obecnie w „sytuacji krytycznej”. Odsetek osób wcześniej kończących naukę poprawił się (o 1,3 p.p. do 10,3 % w 2024 r. w porównaniu z 9,4 % w UE), przechodząc od „sytuacji krytycznej” do „wyników słabych, lecz poprawiających się”. Utrzymuje się on jednak znacznie powyżej średniej w przypadku Romów, osób z niepełnosprawnościami i osób mieszkających na obszarach wiejskich. Ponadto odsetek uczniów osiągających słabe wyniki w nauce jest wysoki (29,5 % w matematyce, badanie PISA z 2022 r.), a status społeczno-ekonomiczny ma znaczący wpływ na wyniki uczniów w zakresie umiejętności podstawowych³²¹. Węgry osiągają „wyniki lepsze od średniej” w zakresie umiejętności cyfrowych i osiągają „najlepsze wyniki” w zakresie uczenia się dorosłych. Jednocześnie osoby o niskim poziomie wykształcenia, bezrobotni i osoby powyżej 55. roku życia osiągają znacznie gorsze wyniki w zakresie uczenia się dorosłych niż ludność ogółem.

Rynek pracy osiąga ogólnie dobre wyniki. Wskaźnik zatrudnienia (81,1 % w porównaniu z 75,8 % w UE) i stopa bezrobocia (4,5 % w porównaniu z 5,9 % w UE) nadal stanowiły „wyniki lepsze od średniej”, chociaż wskaźniki zatrudnienia (w grupie wiekowej 15–64 l.) osób o niskich kwalifikacjach w 2024 r. (38,5 %) i Romów w 2023 r. (47,3 %) były znacznie

³²⁰ Węgry skorygowały dane EU-SILC i powiązane wskaźniki za lata 2019–2024, zob. odnośna [nota](#).

³²¹ OECD, PISA [2022](#).

niższe od średniej krajowej. Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieuczącej się (młodzieży NEET) utrzymywał się na poziomie „wyników odpowiadających średniej”. W związku z gwałtownym spowolnieniem gospodarczym stopa bezrobocia osób młodych znacznie jednak wzrosła w ciągu ostatnich dwóch lat, z 10,6 % w 2022 r. do 15,2 % w 2024 r. (w porównaniu z 14,9 % w UE).

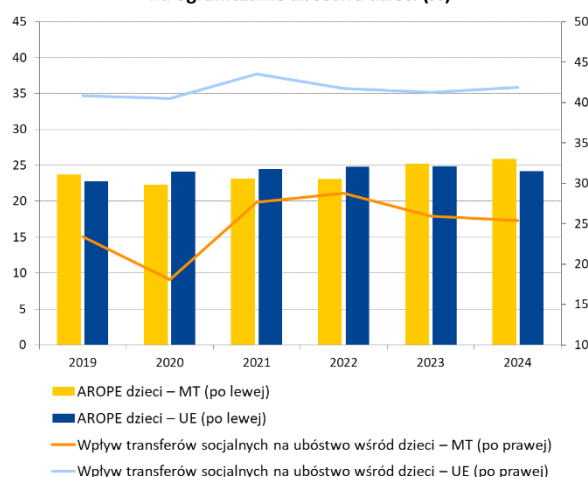
W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 3 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, **wyduje się, że Węgry nie są narażone na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będą wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Malta

Wyniki Malty w zakresie spraw społecznych są nadal zróżnicowane, a dzieci stoją przed coraz większymi wyzwaniami. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) utrzymał się w 2024 r. na poziomie „wyników odpowiadających średniej” i wyniósł 19,7 % (w porównaniu z 21,0 % w UE), co odzwierciedla również rosnący poziom wskaźnika dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100) (171,7 w porównaniu z 114,3 w UE w 2024 r.), w przypadku którego Malta osiąga „najlepsze wyniki”. Wskaźnik AROPE dla dzieci nadal jednak rósł, osiągając 25,9 % (w porównaniu z 24,2 % w UE). Ponadto w 2024 r. w UE odnotowano znaczny spadek odsetka dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką (-6,9 p.p.), choć nadal utrzymuje się on powyżej średniej UE (44,1 % w porównaniu z 39,2 %). Oba te wskaźniki „wymagają obserwacji”. Jednocześnie wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa pozostał niski i wyniósł 26,0 % (w porównaniu z 34,2 % w UE), co również „wymaga obserwacji”. W szczególności wpływ ten jest nieco mniejszy w przypadku dzieci (25,4 %) niż w przypadku ogółu ludności (26 %), przy czym w UE sytuacja ta wygląda odwrotnie (odpowiednio 41,9 % i 34,2 %). Nierówności dochodowe, mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, zmniejszyły się z 5,30 w 2023 r. do 4,87 w 2024 r. (w porównaniu z 4,66 w UE), kwalifikując się do kategorii „wyników lepszych od średniej”. Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi nieznacznie spadł do 5,8 % i stanowił „wynik odpowiadający średniej”. Niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej były zgłaszane przez jedynie 0,3 % ludności (w porównaniu z 2,5 % w UE), co należy do najniższych odsetków w UE.

W obszarze edukacji i umiejętności obserwuje się dalsze postępy, ale niektóre wyzwania nadal pozostają aktualne. W wyniku dalszego spadku odsetek osób wcześniej kończących naukę zmniejszył się w 2024 r. do 9,6 % (w porównaniu z 9,4 % w UE) i obecnie stanowi „wynik odpowiadający średniej”. Odsetek uczniów osiągających słabe wyniki w zakresie umiejętności podstawowych jest jednak nadal bardzo wysoki (32,6 % w matematyce, badanie PISA z 2022 r.). Ponadto przeszkody w karierze w dziedzinach STEM pojawiają się już na poziomie szkoły średniej, gdzie niewielu uczniów wybiera kluczowe przedmioty z zakresu nauk przyrodniczych. Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET) zmniejszył się w 2024 r. jeszcze bardziej do 7,2 % (poniżej średniej UE wynoszącej 11,1 %), dzięki czemu znalazł się w kategorii „najlepszych wyników”. Jednocześnie uczestnictwo dorosłych w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy wyniosło 39,9 % w 2022 r., co stanowi „wynik lepszy od średniej”, a wśród osób z wyższym wykształceniem odsetek ten był jeszcze wyższy i wyniósł 65,9 %. Podobnie w 2023 r. 63,0 % osób dorosłych posiadało co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe (w porównaniu z 55,6 % w UE), co stanowi „wynik odpowiadający średniej”, przy czym odnotowano duże zróżnicowanie między grupami ludności.

Wskaźnik AROPE dzieci i wpływ transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa dzieci (%)



Uwaga: wpływ transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa dzieci oblicza się na podstawie wskaźników zagrożenia ubóstwem (wskaźnik AROPE) przed transferem i po transferze. Przerwa w szeregu czasowym w odniesieniu do AROPE w 2022 r. w przypadku MT.

Źródło: Eurostat [[ilc_peps_01n](#)], [[ilc_li10](#)], [[ilc_li02](#)] EU-SILC.

Pomimo korzystnej sytuacji na rynku pracy luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami utrzymuje się na wysokim poziomie. W 2024 r. dzięki dynamicznemu wzrostowi gospodarczemu Malta odnotowała jeden z najwyższych wskaźników zatrudnienia w UE (83,0 %) oraz niską stopę bezrobocia (3,1 %), w tym jej długoterminowego komponentu (0,7 %), osiągając „najlepsze wyniki” we wszystkich tych trzech obszarach. Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami zmniejszyła się do 25,3 p.p. (w porównaniu z 24,0 p.p. w UE). Chociaż luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami również się zmniejszyła, do 13,4 p.p., była nadal o 3,4 p.p. większa niż średnia UE i należała do największych w UE, a zatem w dalszym ciągu stanowiła „sytuację krytyczną”.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 4 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, **wyduje się, że Malta nie jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Niderlandy

Rynek pracy nadal osiąga stosunkowo dobre wyniki.

W kontekście ożywienia wzrostu gospodarczego wskaźnik zatrudnienia nie zmienił się i w 2024 r. wyniósł 83,5 %, co jest jednym z najwyższych wyników w UE. Bezrobocie utrzymywało się na niskim poziomie mimo nieznacznego wzrostu do 3,7 %. Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET) – pomimo dalszego wzrostu (o 0,2 p.p., do 4,9 %) – nadal był jednym z najniższych w UE. Luka w zatrudnieniu osób

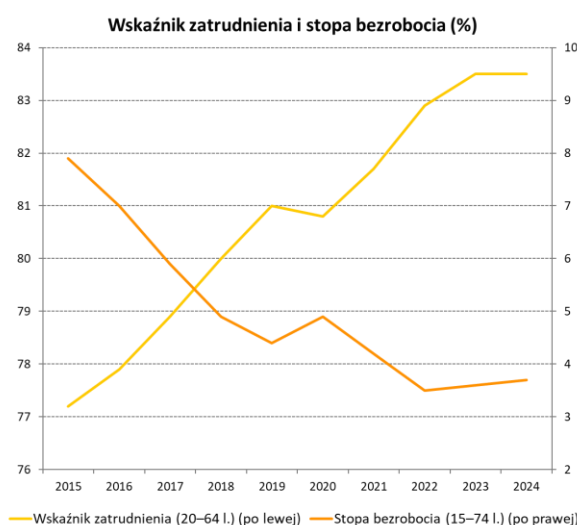
z niepełnosprawnościami ponownie zmniejszyła się, do 20,9 p.p. Niderlandy

osiągają „wyniki lepsze od średniej” lub „najlepsze wyniki” we wszystkich tych obszarach. Poważnym wyzwaniem strukturalnym pozostaje jednak ryzyko silnej segmentacji rynku pracy. Chociaż w 2024 r., luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami wynosiła 7,6 p.p. (w porównaniu z 10,0 p.p. w UE, czyli kwalifikowała się do kategorii „wyników opowiadających średniej”) zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy było powszechne, w szczególności wśród kobiet. Efektem była jedna z największych luk w zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy między kobietami a mężczyznami w UE (41,9 p.p. w porównaniu ze średnią wynoszącą 20,1 p.p.) oraz znaczne zróżnicowanie emerytur ze względu na płeć (36,3 % w porównaniu z 24,5 % w UE). Ponadto dane z 2024 r. wskazują, że wskaźnik dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100) nie osiągnął średniej UE (odpowiednio 112,4 i 114,3) i nadal „wymaga obserwacji”.

Niderlandy nadal wykazują ogólnie dobre wyniki w zakresie kształtowania umiejętności.

W 2022 r. 56,1 % dorosłych uczestniczyło w uczeniu się, a w 2023 r. 82,7 % z nich posiadało co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe, przy czym oba te odsetki należą do najwyższych w UE. Ze względu na wzrost o 0,8 p.p. odsetek osób wcześniej kończących naukę należy obecnie do „wyników odpowiadających średniej” (7,0 % w 2024 r.). Pogorszenie ogólnych umiejętności podstawowych uczniów i wzrost słabych wyników w nauce, zwłaszcza wśród uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, wymagają monitorowania sytuacji. Ważnym czynnikiem pozostają skuteczne działania informacyjne w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji skierowane do osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy (takich jak osoby o niskich umiejętnościach zawodowych, osoby zatrudnione na podstawie umów o pracę o charakterze elastycznym lub tymczasowym, osoby pochodzące ze środowisk migracyjnych i osoby z niepełnosprawnościami).

Sytuacja społeczna w Niderlandach jest ogólnie dobra. Odsetek ludności ogółem i dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym utrzymywał się na stałym poziomie i należał do najniższych w UE (odpowiednio 15,4 % i 15,8 %). Określone grupy osób, takie jak osoby z niepełnosprawnościami lub osoby pochodzące z środowisk migracyjnych, zwłaszcza dzieci, nadal mierzą się z wyzwaniami. Wskaźnik przeciążenia wydatkami



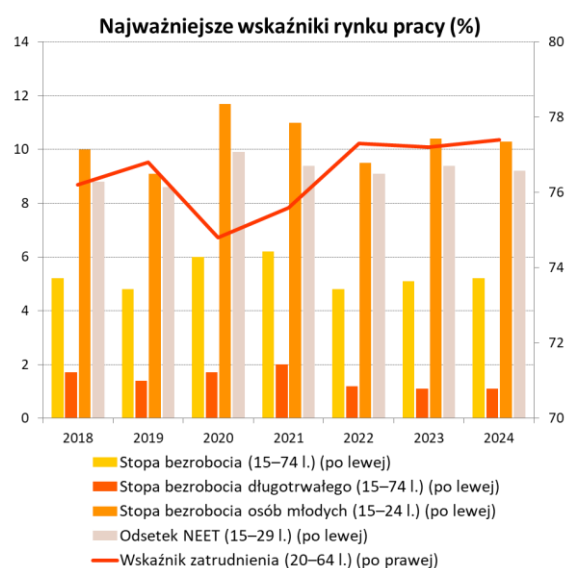
Źródło: Eurostat [[lfsi_emp_a](#)], [[une_rt_a](#)], BAEL.

mieszkaniowymi spadł o 2,4 p.p. i w 2024 r. wyniósł 6,9 % (w porównaniu z 8,2 % w UE, są to obecnie „wyniki lepsze od średniej”).

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 1 wskaźnika oznaczonego jako „wymagający obserwacji”, **wyduje się, że Niderlandy nie są narażone na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będą wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Austria

Pomimo trzech lat recesji sytuacja na rynku pracy w Austrii pozostaje stosunkowo dobra. Prawie wszystkie wskaźniki tablicy wskaźników społecznych dotyczące rynku pracy wskazują na wyniki „odpowiadające średniej” lub „lepsze od średniej”. Po nieznacznym spadku w poprzednim roku wskaźnik zatrudnienia wzrósł w 2024 r. o 0,2 p.p. do 77,4 % (w porównaniu z 75,8 % w UE), podczas gdy stopa bezrobocia, wynosząca 5,2 %, utrzymała się poniżej średniej UE (5,9 %), podobnie jak jej składnik długoterminowy (1,1 %). Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET), wynoszący 9,2 %, również był niższy od średniej UE (11,1 %). Wskaźnik zatrudnienia kobiet był wysoki (73,9 %) i stale rósł, zmniejszając lukę w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami (6,9 p.p. w porównaniu z 10 p.p. w UE). Wpływ na tę sytuację miały ostatnie środki z zakresu polityki, które doprowadziły do znacznego wzrostu (o 6,1 p.p.) odsetka dzieci poniżej 3 lat objętych formalną opieką, do 30,2 % (w porównaniu z 39,2 % w UE). Jednocześnie państwo to miało jedną z największych i rosnących luk w zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy między kobietami a mężczyznami, wynoszącą w 2024 r. 38,9 p.p. Ponadto wskaźnik dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100) był nadal niski i wyniósł w 2024 r. 102,8, co „wymaga obserwacji”.



Źródło: Eurostat [[lfsi_emp_a](#)], [[une_rt_a](#)], [[une_ltu_a](#)], [[lfsi_neet_a](#)], BAEL.

Jeśli chodzi o umiejętności, Austria nadal ogólnie osiąga dobre wyniki. Odsetek osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe jest wysoki (64,7 % w 2023 r.), a odsetek osób dorosłych uczestniczących w uczeniu się jest znacznie wyższy od średniej UE (52,2 % w 2022 r. w porównaniu z 39,5 % w UE, nawet po spadku), tak więc oba te wskaźniki stanowią „wynik lepszy od średniej”. W 2024 r. odsetek osób wcześniej kończących naukę odnotował dalszy spadek, do 8,1 %, i kwalifikował się do kategorii „wyników odpowiadających średniej”. Jednocześnie około jedna czwarta młodych Austriaków nie posiada minimalnego poziomu umiejętności w matematyce, czytaniu i naukach przyrodniczych. Liczba ta stale rośnie do 2012 r. (badanie PISA z 2022 r.). Również 42,2 % osób bezrobotnych miało najwyżej wykształcenie średnie I stopnia³²², co sprawia, że znajdują się one w szczególnie trudnej sytuacji. W tym kontekście poprawa umiejętności podstawowych obywateli może przyczynić się do poprawy wyników w zakresie zatrudnienia.

Austria osiąga stosunkowo dobre wyniki w obszarze ochrony socjalnej i integracji społecznej. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) spadł w 2024 p.p. do 16,9 % i należy do „wyników lepszych od średniej”. W przypadku dzieci odsetek ten znacznie spadł w porównaniu z 2023 r., do 20,9 %, i należy do „wyników odpowiadających średniej”. Wskaźnik przeciążenia wydatkami

³²² AMS, „[Von Arbeitslosigkeit betroffene Personen 2024](#)”, 2025.

mieszkaniowymi wzrósł o 0,3 p.p. do 6,3 % i również kwalifikuje się do kategorii „wyników odpowiadających średniej”. Ponadto stosunkowo wysoki wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa oraz niski poziom niezaspokojonych potrzeb w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny nadal wskazują na to, że sytuacja w tym zakresie jest „lepszą od średniej”.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 1 wskaźnika oznaczonego jako „krytyczny”, **wyduje się, że Austria nie jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

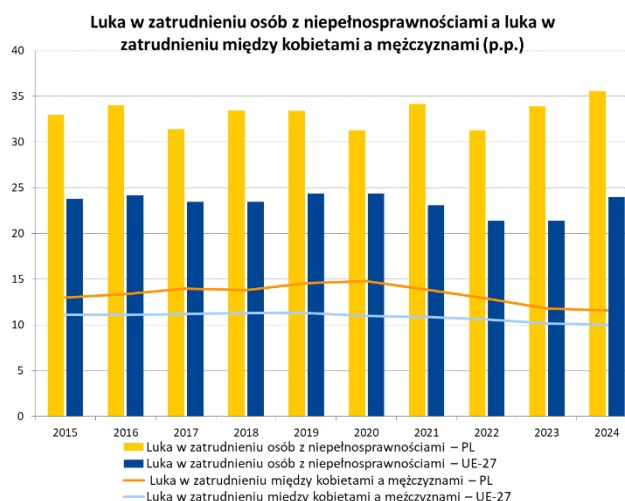
Polska

Sytuacja na rynku pracy ogólnie jest stabilna, ale kobiety i osoby z niepełnosprawnościami muszą nadal stawiać czoła poważnym wyzwaniom.

W kontekście dynamicznego wzrostu gospodarczego w 2024 r. (3,0 %) wskaźnik zatrudnienia wzrósł jeszcze bardziej do 78,4 % (w porównaniu z 75,8 % w UE), a stopa bezrobocia należała do najniższych w UE i wyniosła 2,9 %, co stanowiło jedno z „najlepszych wyników” w UE. Luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami nieznacznie spadła, do 11,6 p.p., ale nadal przekracza średnią UE wynoszącą 10,0 p.p. i „wymaga obserwacji”. Wynika to z faktu, że kobiety częściej sprawują opiekę nad dziećmi i osobami wymagającymi długotrwałej opieki, a także z niższego wieku emerytalnego kobiet. Choć odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką wzrósł w 2024 r. do 15,1 %, utrzymał się znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 39,2 % i stanowi „sytuację krytyczną”. Ten niski odsetek może wpływać na długoterminowe perspektywy uczenia się dzieci i udział kobiet w rynku pracy. Przy wzroście o 1,7 p.p. do 35,6 p.p. w 2024 r. luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami była jedną z największych w UE (unijna średnia wynosiła 24,0 p.p.) i wskazuje na „sytuację krytyczną”.

Poziom umiejętności cyfrowych i uczestnictwo dorosłych w uczeniu się są bardzo niskie, a umiejętności podstawowe młodych ludzi zmniejszyły się. Odsetek dorosłych uczestniczących w uczeniu się (w ciągu ostatnich 12 miesięcy) wyniósł w 2022 r. 20,3 %, co jest wynikiem znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 39,5 % i stanowi „sytuację krytyczną”. Wynikało to głównie z niskiego poziomu uczestnictwa w kształceniu pozaformalnym. Co więcej, odsetek osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe (44,3 %) był w 2023 r. znacznie niższy od średniej UE (55,6 %) i również świadczy o „sytuacji krytycznej”. W badaniu PISA z 2022 r. odsetek 15-letnich uczniów nieposiadających minimalnych poziomów umiejętności podstawowych wzrósł do 23 % w przypadku matematyki, 22,2 % w przypadku czytania i 18,6 % w przypadku nauk przyrodniczych, co nadal jest wynikiem niższym od średniej UE. Wzrost słabych wyników od 2018 r. należy jednak do najwyższych w UE. Jednocześnie Polska nadal osiąga „najlepsze wyniki” pod względem osób wcześniej kończących naukę (4,1 % w porównaniu z 9,4 % w UE w 2024 r.). Odsetek studentów szkół wyższych uczestniczących w programach STEM utrzymuje się poniżej średniej UE (21,2 % w porównaniu z 26,9 % w UE).

Sytuacja społeczna w Polsce jest stosunkowo stabilna. W 2024 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (16,0 % ogółem i 16,1 % w przypadku dzieci) oraz nierówności dochodowe (wskaźnik zróżnicowania kwintylowego na poziomie 3,85) utrzymały się na poziomie „wyników lepszych od średniej” (w porównaniu z odpowiednio 21,0 %, 24,2 % i 4,66 w UE).



Uwagi: niska wiarygodność danych dotyczących luki w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami w 2023 r. i przerwa w szeregu czasowym danych dotyczących luki w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami w 2019 r. w przypadku PL.

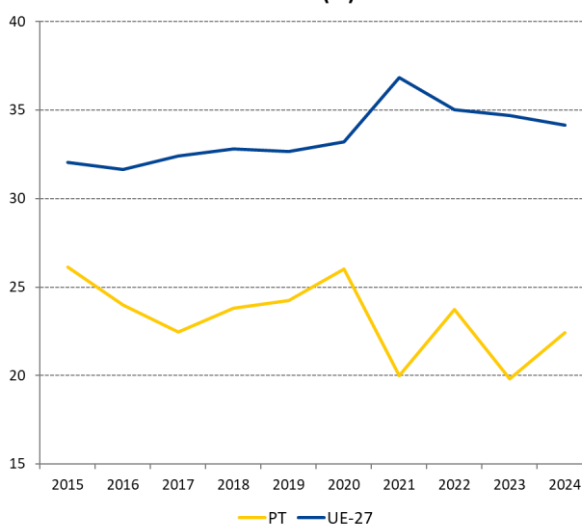
Źródło: Eurostat [tepsr_sp200], EU-SILC i [tesem060], BAEL.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 5 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, **wyduje się, że Polska nie jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Portugalia

Pomimo poprawy skuteczność systemu ochrony socjalnej w ograniczaniu ryzyka ubóstwa i zmniejszaniu nierówności pozostaje niska, a ponadto pojawiły się problemy związane z mieszkalnictwem. W 2024 r. wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa wzrósł o 2,6 p.p. do 22,4 %, czyli nadal kształtuje się znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 34,2 % i poniżej poziomów sprzed pandemii, co stanowi „sytuację krytyczną”. Nierówności, mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, zmniejszyły się z 5,60 w 2023 r. do 5,20 (powyżej średniej UE wynoszącej 4,66) i obecnie kwalifikują się do kategorii „wyników słabych, lecz poprawiających się”, podczas gdy odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym utrzymał się na poziomie „wyników odpowiadających średniej” i wyniósł 19,7 % (w porównaniu z 21 % w UE). Pomimo ogólnej poprawy sytuacji w regionach najbardziej oddalonych zagrożenie ubóstwem nadal było szczególnie wysokie na Azorach (28,4 %). Odsetek ludności przeciążonej wydatkami mieszkaniowymi wyniósł 6,9 %, czyli nadal poniżej średniej UE wynoszącej 8,2 %, ale odnotował jeden z największych wzrostów w UE (+2,0 p.p.) i obecnie „wymaga obserwacji”. Odzwierciedla to stały wzrost cen nieruchomości mieszkalnych i czynszów w ostatnich latach.

Wpływ transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa (%)



Uwaga: przerwa w szeregu czasowym (PT) w 2022 r.

Źródło: Eurostat [[tespm050](#)], EU-SILC.

Rynek pracy jest ogólnie odporny, ale uwagi wymaga wzrost bezrobocia młodzieży i wciąż wysoka stopa bezrobocia długotrwałego. Po pozytywnej tendencji od 2021 r. wskaźnik zatrudnienia poprawił się o 0,5 p.p. do 78,5 % w 2024 r. i utrzymał na poziomie „wyników odpowiadających średniej” w kontekście solidnego wzrostu gospodarczego. Podobnie było w przypadku stopy bezrobocia, która pozostała na niezmienionym poziomie 6,5 % (w porównaniu z 5,9 % w UE). Chociaż stopa bezrobocia długotrwałego nieznacznie spadła (do 2,4 % w 2024 r.), utrzymała się powyżej średniej UE (1,9 %), a zatem „wymaga obserwacji”. Państwo to osiągnęło „wyniki lepsze od średniej” pod względem odsetka młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (młodzieży NEET), ale jednocześnie stopa bezrobocia osób młodych (w wieku 15–24 l.) wzrosła w ciągu ostatnich dwóch lat do 21,6 % w 2024 r. w porównaniu z 14,9 % w UE. Ponadto luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami (21,3 p.p.) utrzymała się poniżej średniej UE (24 %), ale odnotowano w tym przypadku jeden z największych wzrostów w UE i obecnie stanowi „wynik dobry, ale wymagający monitorowania”.

Chociaż Portugalia zasadniczo osiąga wyniki odpowiadające średniej w dziedzinie umiejętności, niektóre aspekty wymagają ścisłego monitorowania. Odsetek osób wcześniej kończących naukę spadł o 1,5 p.p. do 6,6 % w 2024 r. i obecnie stanowi „wynik lepszy od średniej”. Utrzymują się jednak różnice regionalne, wahające się od 19,8 % na Azorach do 5,2 % w regionie północnym. Ponadto wysoki jest odsetek uczniów osiągających słabe wyniki w zakresie umiejętności podstawowych (29,7 % w matematyce, badanie PISA z 2022 r.). Państwo osiąga „wyniki odpowiadające średniej” w odniesieniu do odsetka dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe oraz odsetka

dorosłych uczestniczących w uczeniu się (w poprzednich 12 miesiącach). Ten ostatni spadł jednak z 38,0 % w 2016 r. do 33,4 % w 2022 r. pomimo potrzeby podnoszenia i zmiany kwalifikacji również w świetle niedopasowania umiejętności, zielonej i cyfrowej transformacji oraz starzenia się ludności.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 3 wskaźników oznaczonych jako „krytyczny” lub „wymagający obserwacji”, **wyduje się, że Portugalia nie jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Rumunia

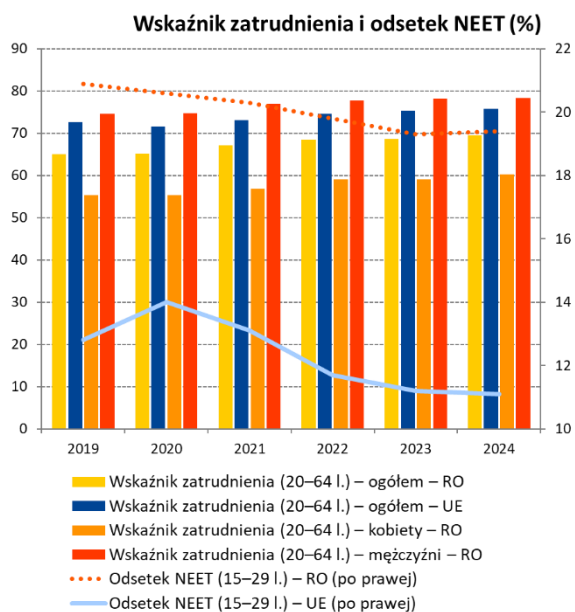
Sytuacja na rynku pracy poprawia się, ale niektóre grupy są nadal niedostatecznie reprezentowane. W kontekście słabego

wzrostu gospodarczego w 2024 r. wskaźnik zatrudnienia ponownie wzrósł (o 0,8 p.p.) i wyniósł 69,5 %, czyli nadal poniżej średniej UE (75,8 %), co wskazuje na „sytuację krytyczną”. Dysproporcje regionalne są duże (od 81,1 % w București-Ilfov do 62,6 % w regionie Sud-Est). Luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami zmniejszyła się, ale nadal należała do największych w UE (18,1 p.p. w porównaniu z 10,0 p.p.). Odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzieży NEET) był nadal bardzo wysoki (19,4 % w porównaniu z 11,1 % w UE).

Luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami znacznie wzrosła – o 15,6 p.p. w 2024 r. do 44,8 p.p. (w porównaniu z 24,0 p.p. w UE). W przypadku wszystkich tych wskaźników dane wskazują na „sytuacje krytyczne”. Z drugiej strony ogólna stopa bezrobocia i jej składnik długoterminowy odnotowały w 2024 r. poprawę i były poniżej lub na poziomie średniej UE.

Utrzymujące się wyzwania w obszarze edukacji i rozwoju umiejętności zagrażają konkurencyjności i konwergencji. W 2024 r. odsetek dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką zmniejszył się jeszcze bardziej do 11,4 % (z 12,3 % w 2023 r., w porównaniu z 39,2 % w UE). Podobnie odsetek osób wcześniej kończących naukę wyniósł w 2024 r. 16,8 % (w porównaniu z 9,4 % w UE). Oba te wyniki należą do najsłabszych w UE i wskazują na „sytuacje krytyczne”. Szczególnie niski jest poziom umiejętności podstawowych (48,6 % w matematyce, badanie PISA z 2022 r.). Ma to wpływ na perspektywy społeczne i perspektywy zatrudnienia młodych ludzi, zwłaszcza na obszarach wiejskich i wśród osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, a także może utrudniać innowacje i konkurencyjność. Ponadto odsetek osób posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe wyniósł w 2023 r. 27,7 % w porównaniu z 55,6 % w UE, co również wskazuje na „sytuację krytyczną” w kontekście potrzeby wspierania transformacji cyfrowej. Uczestnictwo dorosłych w uczeniu się należało do „wyników słabych, lecz poprawiających się” (19,1 % w 2022 r. w porównaniu z 39,5 % w UE) w kontekście znacznego niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej i prognozowanego spadku demograficznego.

Pomimo znacznych postępów zagrożenie ubóstwem utrzymuje się na wysokim poziomie, zwłaszcza w przypadku słabszych grup społecznych i na obszarach wiejskich. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) znacznie spadł z 46,0 % w 2016 r. do 32,0 % w 2023 r. i 27,9 % w 2024 r. (w porównaniu z 21,0 % w UE). Wskaźnik AROPE dla dzieci również znacznie spadł w 2024 r. (do 33,8 %, z 39,0 % w 2023 r. w porównaniu z 24,2 % w UE). Oba te wskaźniki stanowiły przez dwa lata z rzędu „wyniki słabe, lecz poprawiające się”, choć nadal należały do najwyższych w UE. Pomimo odnotowania jednej z największych popraw system ochrony socjalnej nadal wykazuje niską skuteczność, ponieważ transfery socjalne (inne niż emerytury i renty) zmniejszają ubóstwo jedynie o 18,8 % (w porównaniu z 34,4 % w UE), co stanowi wynik „słaby, lecz poprawiający się”. Zarówno nierówności dochodowe (4,62 w porównaniu z 4,66 w UE), jak i niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej według subiektywnej oceny (2,2 %,



Źródło: Eurostat [[lfsi_emp_a](#)], [[lfsi_neet_a](#)], BAEL.

spadek z 5,2 % w 2023 r. w porównaniu z 2,5 % w UE) znacznie się poprawiły w 2024 r. Osoby mieszkające na obszarach wiejskich i słabsze grupy społeczne, takie jak Romowie, nadal napotykają jednak większe niż inni trudności w dostępie do podstawowych usług i usług społecznych.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 7 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne”, **uznaje się, że Rumunia jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem wymaga dalszej analizy na drugim etapie (zob. ramka 3.1.1).**

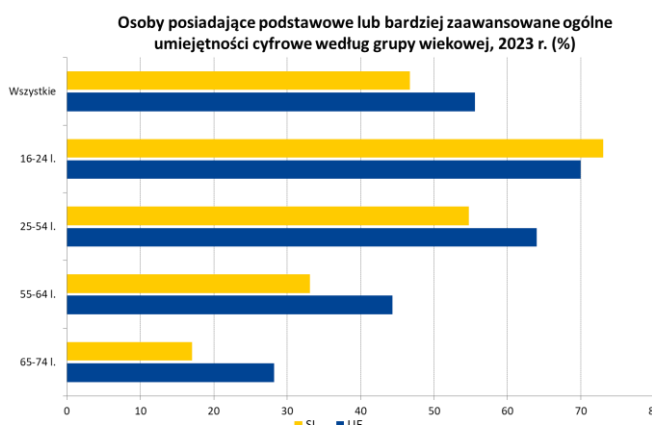
Słowenia

Słowenia boryka się z wyzwaniami związanymi z niskim poziomem uczestnictwa dorosłych w uczeniu się i niskim poziomem umiejętności cyfrowych. W 2022 r. jedynie 26,5 % wszystkich osób dorosłych uczestniczyło w uczeniu się. Był to wynik znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 39,5 % i stanowił spadek o 13,8 p.p. w porównaniu z 2016 r., a zatem „wymaga obserwacji”. Ponadto w 2023 r. jedynie 46,7 % osób dorosłych posiadało co najmniej

podstawowe umiejętności cyfrowe, co stanowi wartość znacznie poniżej średniej UE (55,6 %) i odzwierciedla spadek o 3,0 p.p. w porównaniu z 2021 r. Sytuacja ta również „wymaga obserwacji”. Ponadto co czwarty uczeń w Słowenii nie ma minimalnego poziomu umiejętności w matematyce i czytaniu (badanie PISA z 2022 r.), a obserwowana tendencja ma charakter spadkowy. Pozytywnym aspektem jest fakt, że odsetek osób wcześniej kończących naukę utrzymuje się poniżej średniej UE (9,4 %) i w 2024 r. spadł o 0,4 p.p. do 5,0 %. Dodatkowo odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieuczącej się (młodzieży NEET) jeszcze się zmniejszył o 0,2 p.p. do 7,6 % w 2024 r., czyli kwalifikuje się również do kategorii „wyników lepszych od średniej”.

Rynek pracy nadal osiąga ogólnie dobre wyniki w kontekście umiarkowanego wzrostu gospodarczego, chociaż nadal występują pewne wyzwania. W 2024 r. wskaźnik zatrudnienia wzrósł umiarkowanie o 0,8 p.p. do 78,3 %, czyli powyżej średniej UE wynoszącej 75,8 %. Zarówno stopa bezrobocia, jak i jej składnik długoterminowy należały w 2024 r. do „wyników lepszych od średniej” i wynosiły odpowiednio 3,7 % i 1,1 %. Luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami, wynosząca 6,0 p.p., należała do „wyników odpowiadających średniej”, chociaż udział dzieci w wieku poniżej 3 lat w formalnej opiece wyniósł w 2024 r. 57,8 %, czyli znacznie powyżej średniej UE (39,2 %). Czynniki strukturalne, takie jak szybkie starzenie się społeczeństwa i niedopasowanie umiejętności, mogą jednak pogłębić istniejące niedobory siły roboczej i stanowić przeszkodę dla konkurencyjności.

Słowenia osiąga ogólnie dobre wyniki społeczne. Podobnie jak w poprzednich latach w 2024 r. odsetek ludności ogółem i dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym należał do najniższych w UE i wynosił odpowiednio 14,4 % i 11,8 % (a Słowenia osiągnęła „najlepsze wyniki” w obu tych obszarach). Niektóre słabsze grupy społeczne, w tym kobiety w wieku powyżej 65 lat, osoby o niskim wykształceniu, bezrobotni, gospodarstwa domowe osób samotnie wychowujących dzieci i osoby urodzone poza UE, doświadczały jednak znacznie większego zagrożenia ubóstwem. Wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa kwalifikował się do kategorii „wyników odpowiadających średniej” i wynosił 37,7 %, ale nadal był mniej skuteczny w przypadku osób starszych (powyżej 65. roku życia)³²³. Nierówności dochodowe,



Źródło: Eurostat [[isoc_sk_dskl_i21](#)], badanie ICT ESS.

³²³ Zob. Instytut Analiz Makroekonomicznych i Rozwoju Słowenii, [Quality of Life in Slovenia – Development Report](#) [Jakość życia w Słowenii – sprawozdanie na temat rozwoju], 2025.

mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, na poziomie 3,42 w 2024 r., pozostały jednymi z najniższych w UE („najlepsze wyniki” również w tym zakresie).

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 2 wskaźników oznaczonych jako „wymagające obserwacji”, **wyduje się, że Słowenia nie jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Słowacja

Słowacja stoi w obliczu wielu wyzwań związanych z rozwojem umiejętności.

Wskaźnik uczestnictwa dzieci w wieku poniżej 3 lat w formalnej opiece wzrósł z 1,0 % w 2023 r. do 5,1 % w 2024 r., ale utrzymał się znacznie poniżej średniej UE (39,2 % w 2024 r.) i nadal stanowi sytuację krytyczną. Dodatkowo wskaźnik

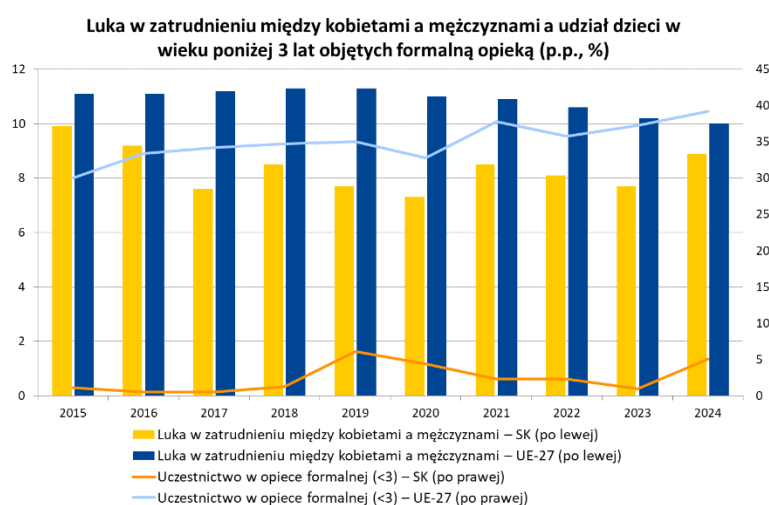
uczestnictwa należał nadal do jednych z najniższych w UE

również w przypadku dzieci w wieku powyżej 3 lat (80,8 % w porównaniu

z 94,6 % w 2023 r.), w tym wśród dzieci romskich. Odsetek młodych ludzi przedwcześnie kończących naukę był stosunkowo niski (7,5 % w porównaniu z 9,4 % w UE w 2024 r.), ale odnotował jeden z największych wzrostów (+1,1 p.p.) i w związku z tym „wymaga obserwacji”. Od 2021 r. odsetek ten stale rośnie na obszarach wiejskich, gdzie w 2024 r. wyniósł 9,8 %. Z badania PISA z 2022 r. wynika, że jedna trzecia 15-latków nie posiada podstawowych umiejętności w zakresie matematyki i czytania. Ponadto odsetek osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe wyniósł 51,3 % w 2023 r. po spadku z 55,2 % w 2021 r., co stanowi dodatkowe ryzyko dla transformacji cyfrowej – sytuacja ta „wymaga obserwacji”. Pozytywnym aspektem jest fakt, że odsetek osób dorosłych uczestniczących w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy kwalifikował się do kategorii „wyników lepszych od średniej”.

Rynek pracy osiąga ogólnie dobre wyniki, ale niesie ze sobą pewne wyzwania. W 2024 r., w kontekście dynamicznego wzrostu gospodarczego, wskaźnik zatrudnienia osiągnął rekordowo wysoki poziom 78,1 %, a stopa bezrobocia poziom rekordowo niski – 5,3 % (w porównaniu z odpowiednio 75,8 % i 5,9 % w UE). Stopa bezrobocia długotrwałego nadal znajduje się w „sytuacji krytycznej” – w 2024 r. odnotowano jedynie niewielką poprawę, do 3,5 % w porównaniu z 3,8 % w 2023 r. – i nadal należy do najwyższych w UE. Utrzymywały się również duże dysproporcje regionalne. Dalszą poprawę odnotowano w odniesieniu do odsetka młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (młodzież NEET), który zmniejszył się z 11,2 % w 2023 r. do 10,7 % w 2024 r. („wynik odpowiadający średniej”). Jednocześnie stopa bezrobocia osób młodych, wynosząca 19,2 %, utrzymywała się powyżej średniej UE wynoszącej 14,9 %. Zarówno luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami, jak i luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami pogłębiły się od 2023 r. (do 23,8 p.p. i 8,9 p.p. w porównaniu z odpowiednio 24,0 p.p. i 10,0 p.p. w UE), przy czym ta ostatnia „wymaga obserwacji”. Wskaźnik dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100) wyniósł w 2024 r. 133,6 i stanowi „wynik odpowiadający średniej”.

Słowacja charakteryzuje się niskim ogólnym zagrożeniem ubóstwem, ale niektóre regiony i grupy nadal borykają się z wyzwaniami. Jeżeli chodzi o nierówności dochodowe, mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, Słowacja osiągnęła „najlepsze wyniki”, natomiast wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) należał do „wyników odpowiadających średniej” i w 2024 r. wyniósł



Źródło: Eurostat [[tesem060](#)], BAEL i [[tepsr_sp210](#)], EU-SILC.

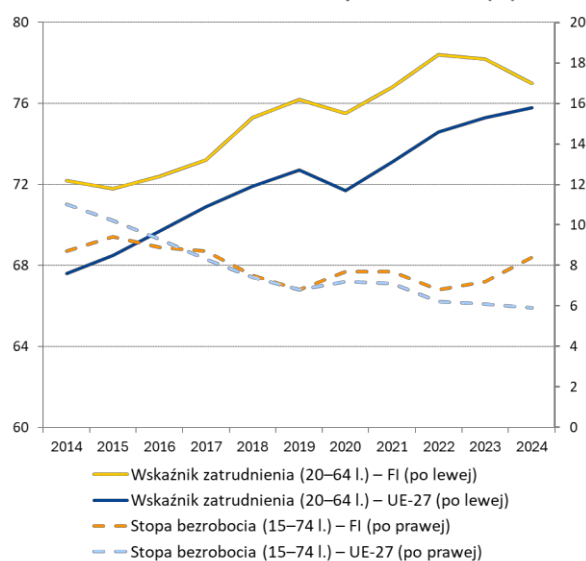
18,3 % (w porównaniu z 21,0 % w UE). Wschodnia część kraju była jednak bardziej zagrożona ubóstwem. Wskaźnik AROPE dla dzieci spadł w 2024 r. o 2,7 p.p. do 22,6 %, co stanowiło „wynik lepszy od średniej”. Ponadto wpływ transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa nieznacznie się poprawił – do 36,7 % w 2024 r. („wynik odpowiadający średniej”). W państwie tym żyje jedna z największych społeczności romskich w UE, a tysiące osób mieszka na odizolowanych obszarach bez dostępu do niezbędnych usług. Odsetek gospodarstw domowych przeciążonych wydatkami mieszkaniowymi wzrósł w 2024 r. do 6,4 % („wyniki odpowiadające średniej”), podczas gdy niezaspokojone potrzeby medyczne zakwalifikowały się do kategorii „wyników lepszych od średniej”.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 5 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, **wyduje się, że Słowacja nie jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Finlandia

Fiński rynek pracy stoi w obliczu wyzwań związanych z słabnącym zatrudnieniem i bezrobociem. W kontekście ograniczonego wzrostu gospodarczego wskaźnik zatrudnienia nadal spadał i wyniósł w 2024 r. 77,0 % (-1,2 p.p. od 2023 r. w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 75,8 %). Sytuacja ta nadal „wymaga obserwacji” ze względu na stosunkowo duży spadek w kontekście poprawy na poziomie UE. Chociaż luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami zwiększyła się w 2024 r. do 0,7 p.p. (z 0,2 p.p. w 2023 r.), jest ona znacznie mniejsza od średniej UE wynoszącej 10,0 p.p., w związku z czym kwalifikuje się obecnie do kategorii „wyników dobrych, ale wymagających monitorowania”. Stopa bezrobocia wzrosła po raz drugi z rzędu (+1,2 p.p. w 2024 r.), do 8,4 % (w porównaniu z 5,9 % w UE), co wskazuje na „sytuację krytyczną”. Bezrobocie młodzieży wzrosło do poziomu 18,8 %, czyli znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 14,9 %. W 2024 r. wzrosła również stopa bezrobocia długotrwałego, do 1,8 % (w porównaniu z 1,9 % w UE), i obecnie „wymaga obserwacji”. Dotyczy to również wskaźnika dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100), który w 2024 r. wyniósł 108,7 – po stosunkowo niewielkiej poprawie (ze 107,9 w 2023 r.) – i był niższy od średniej UE wynoszącej 114,3.

Wskaźnik zatrudnienia i stopa bezrobocia (%)



Źródło: Eurostat [[lfsi_emp_a](#)], [[une_rt_a](#)], BAEL.

Ogólnie rzecz biorąc, państwo to posiada skuteczny system ochrony socjalnej, który zapewnia odpowiedni zakres ochrony, ale stoi w obliczu rosnących wyzwań. W szczególności odsetek ludności zgłaszającej niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej jeszcze bardziej wzrósł w 2024 r. (o 0,6 p.p.) do poziomu, który należy do najwyższych w UE (8,5 %, w porównaniu ze średnią wynoszącą 2,5 %) i stanowi „sytuację krytyczną”. Podczas gdy czas oczekiwania na podstawową opiekę zdrowotną zaczął się skracać, nadal występowały znaczne niezaspokojone potrzeby w zakresie niepełnej opieki specjalistycznej, na przykład usług związanych ze zdrowiem psychicznym. Niedobory personelu nieznacznie się zmniejszyły, ale nadal stanowią przeszkodę, zwłaszcza w przypadku opieki specjalistycznej. W 2024 r. wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE) wzrósł o 1 p.p. do 16,8 %, a jeszcze bardziej w przypadku dzieci (+3,5 p.p. do 17,3 %). Oba wskaźniki utrzymują się jednak poniżej średniej UE wynoszącej odpowiednio 21,0 % i 24,2 % i stanowią „wyniki dobre, ale wymagające monitorowania” (w porównaniu z „najlepszymi wynikami” w ubiegłym roku). Z drugiej strony, pomimo nieznacznego spadku Finlandia nadal osiąga „najlepsze wyniki” pod względem wpływu transferów socjalnych (innych niż emerytury i renty) na ograniczanie ubóstwa, który wyniósł w 2024 r. 46,4 % (w porównaniu z 34,2 % w UE).

Finlandia nadal osiąga ogólnie dobre wyniki w zakresie umiejętności. W 2023 r. 82,0 % osób dorosłych posiadało co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe, plasując Finlandię wśród państw osiągających „najlepsze wyniki”. Ponadto odsetek dorosłych uczestniczących w uczeniu się w ciągu ostatnich 12 miesięcy kwalifikował się do kategorii „wyników lepszych od średniej”, tj. w 2022 r. wyniósł 51,8 %. Odsetek osób z wykształceniem wyższym utrzymywał się jednak poniżej średniej UE (39,1 % w porównaniu z 44,1 %

w 2024 r.). Po wzroście przez dwa lata z rzędu odsetek osób wcześniej kończących naukę utrzymał się w 2024 r. na poziomie 9,6 % i obecnie należy do „wyników odpowiadających średniej”. Jednocześnie wyniki badania PISA z 2022 r. potwierdzają, że w ostatnim dziesięcioleciu odsetek uczniów osiągających słabe wyniki w zakresie umiejętności podstawowych stale rósł, co wymaga uwagi. W 2022 r. odsetek uczniów osiągających słabe wyniki w czytaniu wynosił 21,4 % w porównaniu z 26,2 % w UE, w matematyce – 24,9 % w porównaniu z 29,5 % w UE, a w naukach przyrodniczych – 18,0 % w porównaniu z 24,2 % w UE.

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 5 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji” w tym wskaźnika, który z czasem pogorszył się, **uznaje się, że Finlandia jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem wymaga dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).

Szwecja

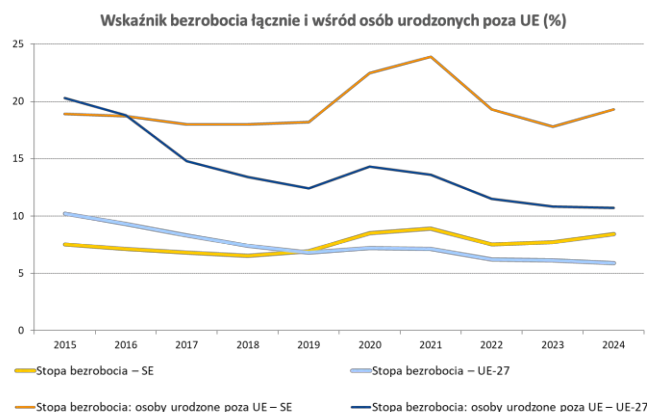
W 2024 r. w Szwecji odnotowano pogorszenie wyników w zakresie zatrudnienia i bezrobocia. Choć państwo to nadal ma jeden z najwyższych wskaźników zatrudnienia w UE (81,9 % w 2024 r. w porównaniu ze średnią 75,8 %), w 2024 r. wskaźnik ten spadł o 0,7 p.p. po przedłużającym się okresie słabego wzrostu gospodarczego i w kontekście wzrostu w większości państw UE.

Wynik ten jest „dobry, ale wymagający monitorowania”. Jednocześnie stopa bezrobocia wzrosła (o 0,7 p.p.) do 8,4 %

w 2024 r. i jest obecnie jedną z najwyższych w UE (w porównaniu ze średnią 5,9 %) – sytuacja pogorszyła się drugi raz z rzędu i jest obecnie „krytyczna”. Wskaźnik bezrobocia osób urodzonych w Szwecji wyniósł 5,7 %, natomiast osób urodzonych poza UE – 19,3 %. Ponadto w przypadku osób o niskim poziomie umiejętności (ISCED 0–2) stopa ta wyniosła 26,1 % w porównaniu z 4,8 % w przypadku osób o wysokim poziomie umiejętności (ISCED 5–8). Państwo to nadal osiągało „najlepsze wyniki” pod względem odsetka młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieuczącej się (młodzieży NEET), który wyniósł 6,3 %, pomimo wzrostu. W 2024 r. luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami kwalifikowała się do kategorii „wyników lepszych od średniej” (4,0 p.p. w porównaniu z 10 p.p. w UE), również dzięki wysokiemu odsetkowi dzieci w wieku poniżej 3 lat objętych formalną opieką (57,7 % w porównaniu z 39,2 % w UE, „najlepsze wyniki”). Ponadto wskaźnik dochodów do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych na mieszkańca (2008=100) nieznacznie się poprawił – ze 120,2 w 2023 r. do 120,6 w 2024 r. – i stanowi „wynik odpowiadający średniej”.

Sytuacja społeczna w Szwecji jest ogólnie dobra, ale nadal występują pewne wyzwania. Nierówności dochodowe, mierzone wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, nieznacznie się zmniejszyły (do 4,34 w 2024 r.) i obecnie kwalifikują się do kategorii „wyników odpowiadających średniej”. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) spadł z 18,4 % w 2023 r. do 17,5 % w 2024 r. i obecnie stanowi „wynik lepszy od średniej”. Ten ogólny wskaźnik maskuje jednak duże różnice. Osoby urodzone poza UE są znacznie bardziej zagrożone ubóstwem niż osoby urodzone w Szwecji (35,5 % w porównaniu z 12,1 %), a osoby o niskich kwalifikacjach są bardziej zagrożone niż osoby wysoko wykwalifikowane (26,7 % w porównaniu z 11,1 %). Wskaźnik AROPE dla dzieci zmniejszył się z 21,6 % w 2023 r. do 20,9 % w 2024 r. („wyniki odpowiadające średniej”). Jednocześnie transfery socjalne (inne niż emerytury i renty) zmniejszyły zagrożenie ubóstwem o 40,6 % w 2024 r., po wzroście z 36,9 % w 2023 r., i obecnie kwalifikują się do kategorii „wyników lepszych od średniej”. Wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi utrzymał się w 2024 r. na wysokim poziomie 10,6 % (w porównaniu z 8,2 % w UE) i „wymaga obserwacji”.

Szwecja osiąga dobre wyniki w zakresie umiejętności, ale nadal utrzymują się nierówności w systemie kształcenia i szkolenia. Kraj osiąga „najlepsze wyniki” pod względem uczestnictwa dorosłych w uczeniu się, który to wskaźnik wyniósł w 2022 r. 66,5 %, i „wyniki lepsze od średniej” pod względem odsetka osób dorosłych posiadających co najmniej podstawowe umiejętności cyfrowe. W 2024 r. odnotowano kolejny spadek



Uwaga: przerwa w szeregu czasowym w 2018 i 2021 r. (SE i UE).

Źródło: Eurostat [[lfsa_urgacob](#)], BAEL

odsetka osób wcześniej kończących naukę (do 7,2 %) i obecnie stanowi on „wynik odpowiadający średniej”. Odsetek ten jest jednak ponad dwukrotnie wyższy (12,6 %) w przypadku osób urodzonych poza UE w porównaniu z osobami urodzonymi w Szwecji (5,9 %). Ponadto odsetek uczniów osiągających słabe wyniki znacznie wzrósł w latach 2015–2022 (o 8,4 p.p. do 27,2 %, badanie PISA z 2022 r.).

W świetle powyższych ustaleń z pierwszego etapu analizy, a w szczególności tych dotyczących 2 wskaźników oznaczonych jako „krytyczne” lub „wymagające obserwacji”, w tym wskaźnika, który z czasem pogorszył się, **wyduje się, że Szwecja nie jest narażona na potencjalne zagrożenia dla pozytywnej konwergencji społecznej, a zatem nie będzie wymagać dalszej analizy na drugim etapie** (zob. ramka 3.1.1).