



OPZZ/BP/2821/2026

Warszawa, 24 września 2026 r.

Pan

**Andrzej Domański**

Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

działając na podstawie art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2026 r. poz. 836), w imieniu Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, przekazuję w załączeniu „Opinię Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 2027”.

Z poważaniem

Wiceprzewodnicząca OPZZ

*Barbara Popielarz*

Załącznik:

- „Opinia Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych w sprawie projektu ustawy budżetowej na rok 2027”

Do wiadomości:

- Pan prof. dr hab. Jan Klimek, Przewodniczący Rady Dialogu Społecznego



---

Warszawa, dnia 24 września 2026 r.

**Opinia**  
**Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych**  
**w sprawie**  
**projektu ustawy budżetowej na rok 2027**

**1. Założenia makroekonomiczne - wzrost gospodarczy, popyt i ryzyka inflacyjne**

Projekt budżetu państwa na 2027 r. jest prezentowany przez stronę rządową jako dokument łączący stabilność makroekonomiczną z dalszym wzrostem gospodarczym. Analiza wskaźników makroekonomicznych przyjętych w projekcie budżetu, w tym ich porównanie z prezentowaną w Uzasadnieniu projektu wieloletnią perspektywą do 2030 r., oraz „Wieloletnimi założeniami makroekonomicznymi na lata 2026-2030” z kwietnia br. prowadzi do wniosków odmiennych od tej narracji.

Tempo wzrostu PKB na 2027 r. (3,0%) mieści się w konsensusie prognoz krajowych i międzynarodowych instytucji. Na zbliżoną dynamikę rozwoju gospodarczego Polski wskazują Komisja Europejska (2,8%) oraz Narodowy Bank Polski (NBP) w lipcowej „Projekcji inflacji i wzrostu gospodarczego” (2,8%). Sam poziom wzrostu PKB nie budzi zatem większych zastrzeżeń OPZZ. Zastrzeżenia budzą natomiast struktura prognozowanego wzrostu, kierunek rewizji podstawowych założeń makroekonomicznych oraz ryzyka związane z realizacją przyjętego scenariusza.

Rząd prezentuje w Uzasadnieniu projektu prognozę podstawowych wskaźników makroekonomicznych na lata 2025-2030. OPZZ zauważa, że prognoza popytu krajowego oraz spożycia ogółem wykazuje stały trend spadkowy w całym horyzoncie prognozy, bez żadnego roku odwrócenia tej negatywnej tendencji. Niepokój budzi, że

nie jest to jednoroczne pogorszenie sytuacji, lecz prognozowana przez rząd wieloletnia ścieżka wskazująca na słabnący popyt wewnętrzny.

W szczególności bardzo wyraźny jest spadek dynamiki spożycia publicznego, z 105,3% w 2025 r. do zaledwie 100,2% w 2030 r. Oznacza to, że rząd zakłada poważne ograniczenie realnego wzrostu wydatków publicznych na produkty i usługi w okresie objętym prognozą.

Akumulacja oraz nakłady brutto na środki trwałe osiągają najwyższą dynamikę w 2026 r. (odpowiednio 106,3 i 106,4%), po czym w 2027 r. prognozuje się znaczące ograniczenie tempa ich wzrostu.

Oslabieniu perspektyw popytu wewnętrznego towarzyszy pogorszenie nastrojów konsumenckich. Dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) z września br. dotyczące koniunktury konsumenckiej wskazują na pogorszenie ocen przyszłej tendencji konsumpcji gospodarstw domowych. Pesymizm ten znajduje potwierdzenie w strukturze oszczędności gospodarstw domowych, która pokazuje, że znaczna ich część nie ma żadnego zabezpieczenia na wypadek pogorszenia sytuacji dochodowej. Z badania „Skala i cele gromadzenia oszczędności przez Polaków” (Rejestr Dłużników BIG InfoMonitor z lipca 2025 r.) wynika, że 17% Polaków zadeklarowało brak jakichkolwiek oszczędności, a 33% dysponuje oszczędnościami wystarczającymi na okres krótszy niż miesiąc. Oznacza to, że wynagrodzenie jest jedynym czynnikiem decydującym o poziomie wydatków ok. 50% społeczeństwa. W tych warunkach prognozowane spowolnienie dynamiki płac przełoży się na spadek konsumpcji szybciej, niż miałyby to miejsce przy wyższym poziomie oszczędności gospodarstw domowych. Podnosi to dodatkowo znaczenie polityki płacowej państwa jako czynnika wzmacniającego popyt wewnętrzny.

Powyższy trend potwierdza się również analizując „Wieloletnie założenia makroekonomiczne na lata 2026-2030” z kwietnia br. oraz Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej z sierpnia br. Prognozę PKB na 2027 r. skorygowano z 3,1% do 3,0%, popytu krajowego z 3,8% do 3,1%, spożycia ogółem z 3,2% do 2,9% (w tym spożycia prywatnego z 3,4% do 2,9%), a akumulacji z 6,6% do 3,9%. Jednocześnie prognozę inflacji podniesiono z 2,5% do 2,8%, a stopy referencyjnej NBP z 3,5% do 3,69%.

Największa korekta dotyczy inwestycji. Tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe obniżono z 7,0% do 4,2% (o 2,8 punktu procentowego). Rząd prognozuje zatem, że tempo wzrostu inwestycji spowolni w 2027 r. o 40% względem prognozy kwietniowej, co stanowi największą korektę spośród wszystkich składowych PKB. Oznacza to, że wszystkie wskaźniki opisujące popyt wewnętrzny i potencjał inwestycyjny gospodarki skorygowano w dół, natomiast wskaźniki podnoszące koszty funkcjonowania gospodarstw domowych w górę. W ocenie OPZZ taka rewizja wskaźników nie stanowi poprawy warunków makroekonomicznych, lecz ich pogorszenie.

Opisana powyżej rewizja w dół dynamiki popytu krajowego ma bezpośrednie przełożenie na wiarygodność planowanych dochodów budżetu państwa. Dochody z podatków pośrednich (VAT) oraz podatku PIT zależą w dużej mierze od tempa wzrostu konsumpcji gospodarstw domowych, a to tempo, zgodnie z prognozą rządu, ma się systematycznie obniżać w całym horyzoncie do 2030 r. Rewizja ta powinna być uwzględniona przy ocenie realności założeń dochodowych projektu budżetu, do których OPZZ odnosi się szczegółowo w punkcie poświęconym dochodom budżetu państwa.

Trudno ponadto uznać za w pełni spójne założenie, mówiące o tym, że wzrost wydajności pracy będzie stanowił jeden z głównych czynników wzrostu wynagrodzeń, przy jednoczesnym istotnym obniżeniu prognozowanej dynamiki inwestycji. Nakłady na środki trwałe stanowią bowiem istotny mechanizm wzrostu produktywności. Tymczasem, nakłady brutto na środki trwałe osiągają maksymalną dynamikę w 2026 r., po czym w całym pozostałym okresie prognozy (2027-2030) utrzymują się na niższym poziomie. Taka rewizja wymaga wyjaśnienia, w jaki sposób przy niższej zakładanej dynamice inwestycji ma zostać osiągnięty wzrost produktywności, który jednocześnie będzie impulsem do wzrostu wynagrodzeń.

Warto przy tym odnotować wewnętrzną niespójność tej argumentacji w odniesieniu do wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. Przywoływany przez rząd wzrost wydajności pracy nie znajduje odpowiedniego odzwierciedlenia w rządowej propozycji wzrostu wskaźnika wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (103,0%). Skoro przyjmuje się, że wyższa wydajność pracy uzasadnia wyższe wynagrodzenia, rodzi to pytanie, dlaczego pracownicy państwowej sfery budżetowej mieliby zostać wyłączeni z tego mechanizmu.

Wzrost wydajności dotyczy przede wszystkim sektora przedsiębiorstw, ale nie powstaje w oderwaniu od funkcjonowania państwa i jego instytucji. To instytucje państwowe tworzą warunki instytucjonalne i organizacyjne, zapewniające funkcjonowanie i rozwój sektora prywatnego. Skoro zatem przedsiębiorstwa korzystają z efektów wzrostu wydajności oraz z funkcjonowania instytucji państwa, zasadne jest oczekiwanie OPZZ, że pracownicy tych instytucji będą także uczestniczyli w efektach wzrostu gospodarczego i wzrostu produktywności, do których tworzenia również się przyczyniają, a nie pozostawali poza tym mechanizmem.

Kwestię tę rozwinęto szerzej w rozdziale poświęconym wynagrodzeniom w państwowej sferze budżetowej.

Podniesiony problem inwestycji wpisuje się w szerszą, strukturalną słabość polskiej gospodarki, potwierdzoną przez Komisję Europejską w „Sprawozdaniu krajowym. Polska 2026”.

Relacja inwestycji do PKB wyniosła w Polsce w 2024 r. 17%, wobec średniej unijnej 21,7% oraz istotnie wyższych poziomów notowanych w porównywalnych krajach regionu - na Węgrzech 23,1%, w Czechach 26,5%. Znaczną część tej luki wyjaśnia niski poziom inwestycji samych przedsiębiorstw. W Polsce utrzymuje się on poniżej 10% PKB (9,4% w 2023 r., 8,8% w 2024 r.), podczas gdy w porównywalnych państwach UE wskaźnik ten sięga ok. 15%. W ocenie OPZZ trwałe utrzymywanie się Polski poniżej średniej unijnej uzasadnia niepokój co do tempa budowy krajowego potencjału inwestycyjnego. Projekt budżetu na 2027 r., zamiast przeciwdziałać tej luce poprzez politykę gospodarczą zorientowaną na wzmocnienie krajowego przemysłu i wykorzystanie potencjału lokalnych wytwórców (local content), pogłębia ją poprzez ograniczenie dynamiki nakładów inwestycyjnych.

Zjawisko to ilustruje konkretny przykład z obszaru obronności. Prognozowany wzrost importu (z 4,3% w 2026 r. do 4,7% w 2027 r.) przy jednoczesnym ograniczeniu dynamiki nakładów brutto na środki trwałe sugeruje, że rosnące wydatki na obronność w istotnej mierze zasilać zagranicznych dostawców, a nie krajowy przemysł, a zasada local content będzie stosowana w ograniczonym zakresie. Potwierdza to spadek wydatków na działalność badawczo-rozwojową w części budżetowej Obrona narodowa o 14,9%, mimo że wydatki tej części rosną ogółem o 5,5%. Wskazuje to na preferowanie importu technologii obronnych względem inwestycji w krajowe zdolności badawczo-rozwojowe.

## 2. Inflacja

Korekta prognoz inflacji potwierdza zasadność opinii OPZZ, przedstawionej stronie rządowej na forum Rady Dialogu Społecznego w kwietniu br., mówiącej o niedoszacowaniu ówczesnej prognozy wzrostu cen. Aktualnie inflacja w 2026 r. szacowana jest na 3,0% (wcześniej 2,5% - wg „Wieloletnich założeń makroekonomicznych na lata 2026-2030”), a w kolejnym roku na 2,8% (wcześniej 2,5%). Według prognozy Komisji Europejskiej z wiosny 2026 r. inflacja HICP w Polsce będzie wyższa niż zakłada rząd i wyniesie odpowiednio 3,6% w 2026 r. oraz 2,9% w 2027 r. NBP, podobnie jak rząd, zrewidował w górę prognozy inflacji w związku z czynnikami w otoczeniu zewnętrznym kraju negatywnie wpływającymi na wzrost cen, choć prognozuje niższą inflację: 2,9% w 2026 r. i 2,7% w 2027 r.

Korekta inflacji, wynikająca z uwzględnienia konsekwencji kryzysu w Cieśninie Ormuz, wydaje się niewystarczająca. Konflikt USA-Iran nie został zamknięty i nadal przekłada się na ograniczenia w handlu międzynarodowym, a także na ceny ropy i gazu oraz nawozów, a w następstwie tego żywności na rynkach światowych. Sytuacja na rynkach surowców negatywnie wpływa na ceny uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> w systemie EU ETS oraz na ceny energii dla odbiorców końcowych. Należy się liczyć z tym, że negatywne skutki tego konfliktu będą odczuwalne również długo po jego wygaszeniu. Ponadto zwiększa się ryzyko eskalacji agresji rosyjskiej w Europie, co również negatywnie oddziałuje na ceny.

Powyższe okoliczności już wpływają na kształtowanie się krajowej inflacji. Inflacja w sierpniu 2026 r. wyniosła 3,4% r/r i jest już tylko 0,1 punktu procentowego poniżej górnej granicy pasma odchyłeń od celu NBP (3,5%). To przede wszystkim efekt droższego transportu (o 11,2% r/r), w tym paliw, które były aż o 24,2% droższe niż przed rokiem i o 5,2% droższe niż w lipcu. Rosną również koszty utrzymania mieszkania - energia elektryczna i ciepła woda były wyższe o ok. 4% r/r, a wywóz śmieci podrożał o niemal 8% r/r. Sytuację równoważy nieco kształtowanie się cen żywności, które obniżyły się o 0,9% r/r (i o 0,7% w porównaniu do lipca br.). Ta tendencja może się jednak szybko zmienić wobec sytuacji na rynku nawozów, którą pogarsza wzrost cen gazu, oraz faktu, że obecnie światowy indeks cen produktów rolnych FAO jest najwyższy od 2022 r. Rosnące ceny energii już przekładają się na ceny towarów, np. ceny produkcji sprzedanej przemysłu w lipcu wzrosły o ponad 4%, a wkrótce zdrożeć mogą także usługi transportowe.

Co istotne, przyspieszenie inflacji nastąpiło już po tym, jak NBP przygotował swoją lipcową prognozę, zakładającą inflację na poziomie 2,7% w 2027 r. Opublikowany 16 września br. komunikat NBP o inflacji bazowej pokazuje, że presja cenowa poza paliwami i energią również rośnie. Po wyłączeniu cen administrowanych wyniosła w sierpniu 3,3% (wobec 2,8% miesiąc wcześniej), a po wyłączeniu cen najbardziej zmiennych - 3,6% (wobec 3,4%); po wyłączeniu cen żywności i energii inflacja bazowa wyniosła 3,3%, co jest najwyższym poziomem od lipca ubiegłego roku.

Warto podkreślić, że globalny kryzys surowcowo-energetyczny, spowodowany przede wszystkim wojną na Bliskim Wschodzie, odbija się na cenach energii i paliw dla odbiorców końcowych. Jego skutki spotęgowało wygaśnięcie z dniem 1 września 2026 r. rządowego programu „Ceny Paliw Niżej” (powrót VAT na paliwa z 8% do 23% oraz zniesienie maksymalnych cen detalicznych), co przełożyło się na wzrost cen na stacjach paliw.

W sierpniu 2026 r. kontrakt roczny z dostawą w roku 2027 na rynku hurtowym energii elektrycznej kosztował średnio 495,52 zł/MWh, przy 418,95 zł/MWh rok wcześniej (wzrost o 18,28%, dane Towarowej Giełdy Energii). Na produkcji energii elektrycznej coraz mocniej ciąży również koszty gazu ziemnego, który w kontrakcie rocznym z dostawą w 2027 r. podrożał ze 160,52 zł/MWh w sierpniu 2025 r. do 214,20 zł/MWh w sierpniu 2026 r. (wzrost o 33,44%, dane Towarowej Giełdy Energii). Wśród czynników podnoszących koszty wytwarzania energii elektrycznej znajduje się także wzrost cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami przewiduje, że w III kwartale 2026 r. ich średnia cena może wynieść ok. 85 euro za tonę, wobec ok. 77 euro za tonę w I kwartale 2026 r.

Wyraźnie podrożały też paliwa płynne. Według danych portalu e-petrol.pl, na początku września 2026 r. benzyna Pb95 kosztowała 7,63 zł/l, wobec 5,79 zł/l rok wcześniej (wzrost o 31,8%). W tym samym okresie cena oleju napędowego wzrosła z 5,90 zł/l do 8,39 zł/l (wzrost o 42,2%), a gazu LPG - z 2,61 zł/l do 2,89 zł/l (wzrost o 10,7%).

Wobec powyższego, w ocenie OPZZ korekta prognozy inflacji na 2027 r. z 2,5% do 2,8% nie w pełni odzwierciedla skalę bieżącej presji cenowej. Obserwowane wydarzenia na rynkach gazu, paliw i energii elektrycznej, potęgowane przez zakończenie krajowych mechanizmów ostonowych, wskazują, że budżetowe założenie średniorocznej inflacji może okazać się zbyt optymistyczne.

Spodziewany wzrost kosztów życia wymaga przewidzenia w projekcie budżetu państwa na 2027 r. środków na ewentualny powrót do mechanizmów osłonowych, takich jak program „Ceny Paliw Niżej”, a potencjalnie także do stosowanego w poprzednich latach mrożenia cen energii elektrycznej, gazu czy ciepła. Jest to niezbędne dla ochrony gospodarstw domowych, w szczególności najmniej zarabiających, przed wzrostem kosztów życia, a przez to przed ryzykiem ubóstwa. Takie działania są zgodne z zaleceniami Rady UE dla Polski, wydanymi w ramach Semestru Europejskiego, o ile mają charakter tymczasowy i są ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji.

Zestawienie powyższych elementów prowadzi do wniosku, że istnieje potrzeba opracowania spójnej, długoterminowej strategii inwestycyjnej państwa, powiązanej z konsekwentną polityką płacową obejmującą również sferę budżetową.

### **3. Dochody budżetu państwa**

W oparciu o prognozy makroekonomiczne zawarte w projekcie budżetu zaplanowano dochody w wysokości 695 mld zł, tj. o 68,4 mld zł (10,9%) wyższe niż planowane wykonanie ustawy budżetowej na 2026 rok oraz o 47,8 mld zł (7,4%) wyższe niż w samej ustawie budżetowej na 2026 r. Dochody budżetu państwa będą stanowiły 15,8% PKB wobec 15,1% w 2026 r.

Prognoza dochodów budżetowych budzi jednak wątpliwości, ponieważ zakłada się ich znaczny przyrost w warunkach niższego wzrostu gospodarczego, w tym popytu krajowego oraz spożycia prywatnego, warunkowanych przez niższą dynamikę wzrostu płac, a także niższego poziomu inwestycji.

Potwierdzają to dotychczasowe doświadczenia z realizacją budżetu. W 2025 r., mimo że gospodarka rosła w tempie 3,6%, do budżetu wpłynęło mniej środków niż zakładano w planie. Podobnie jest w 2026 r. Aktualna prognoza pokazuje, że dochody będą o 3,17% niższe niż zapisano w ustawie budżetowej, czyli o ponad 20,5 mld zł. Oznacza to, że rząd dwa lata z rzędu oparł swoje założenia na błędnej prognozie dochodów, mimo że gospodarka rosła zgodnie z oczekiwaniami lub szybciej. Mimo to na 2027 r. rząd zakłada nie ostrożniejszą, ale znacznie bardziej optymistyczną prognozę, bowiem dochody budżetowe mają wzrosnąć o 10,9%.

Podważa to wiarygodność planu dochodowego na 2027 r. i rodzi pytanie o konsekwencje dla planu wydatków, w tym dla wskaźnika wynagrodzeń w sferze budżetowej, jeśli dochody ponownie okażą się niższe od planu.

Wątpliwości budzi prognoza dochodów podatkowych w warunkach słabszego wzrostu gospodarczego. Przewidywane wykonanie dochodów podatkowych w 2026 r. będzie niższe o 2,63% od zapisanego w ustawie budżetowej (o ok. 15,3 mld zł). Mimo to na 2027 r. rząd zakłada ich wzrost aż o 10,2% w ujęciu nominalnym (czyli o niemal 58 mld zł) oraz 7,2% w ujęciu realnym. Biorąc pod uwagę niższą dynamikę PKB oraz słabnący wzrost płac, który przekłada się na wolniejszy wzrost konsumpcji, plan ten wiąże się ze znacznym ryzykiem niepowodzenia.

Zastrzeżenia budzi prognoza wpływów z VAT. W tym roku podatek ten przyniesie do budżetu o 9,5 mld zł mniej, niż planowano. Pomimo to na 2027 r. rząd zakłada jego wzrost o 31,7 mld zł, czyli 10,9%. Uzasadnieniem ma być rosnąca konsumpcja, tymczasem rząd w Uzasadnieniu projektu prognozuje jej spowolnienie, co opisano w części dotyczącej założeń makroekonomicznych. Te dwie prognozy, czyli rosnące wpływy z VAT i słabnąca konsumpcja, trudno ze sobą pogodzić. OPZZ pozytywnie ocenia natomiast zapowiedź dalszego uszczelniania systemu podatkowego.

Dynamika dochodów z akcyzy w Polsce wykazuje w ostatnim czasie znaczne wyhamowanie wzrostu. Potwierdza to planowane wykonanie dochodów z tego tytułu w 2026 r., które ma być o 8,47% (8,7 mld zł) niższe od pierwotnych planów. Zgodnie z wykonaniem budżetu państwa za okres styczeń-sierpień br. dochody z podatku akcyzowego wyniosły 60,5 mld zł, a zatem nominalnie zwiększyły się o zaledwie 2,4% r/r w porównaniu do analogicznego okresu w 2025 r. Warto odnotować, że sam program „Ceny Paliw Niżej” obniżał w tym okresie dochody budżetu z VAT i akcyzy łącznie o ok. 4,7 mld zł, co dodatkowo utrudniało realizację i tak już napiętego planu dochodów z akcyzy na ten rok. Mimo to rząd zakłada wzrost dochodów z akcyzy w 2027 r. o 5,9% (o ponad 5,6 mld zł). Uzasadnia to planowaną aktualizacją stawek akcyzy, przyznając jednocześnie w Uzasadnieniu, że zmieniają się nawyki konsumentów i Polacy spożywają mniej alkoholu objętego akcyzą.

Mimo planowanych zmian w podatku PIT, zakłada się wzrost dochodów z tego podatku o 3,14 mld zł (o 10,4%) w porównaniu do planowanego wykonania budżetu na 2026 r. Zmiany obejmują jedynie wybrane parametry tego podatku. Obniżone ma być opodatkowanie osób o stosunkowo wysokich dochodach na tle ogółu pracujących,

przy braku zmian dla większości podatników PIT o niskich dochodach. Skutki tej konstrukcji korekty podatku PIT dla sprawiedliwości systemu podatkowego omówiono szczegółowo w punkcie dotyczącym podatków.

Dochody z podatku od osób prawnych (CIT) mają zwiększyć się w kolejnym roku o 17,6% (o 14,22 mld zł). Na prognozę dochodów z CIT w 2027 r. wpływać będą projektowane zmiany dotyczące opodatkowania największych podatników oraz przedsiębiorstw z branży energetycznej, w szczególności podwyższenie stawki CIT z 19% do 22% dla podatników o przychodach przekraczających równowartość 50 mln euro oraz podwyższenie stawki CIT dla przedsiębiorstw energetycznych w celu wsparcia branży energochłonnej. Łączny efekt tych zmian oszacowano w Uzasadnieniu na ok. 9,4 mld zł.

Zmiany w CIT mają jednocześnie skompensować skutki reformy podatku PIT. Podwyższenie progu dochodowego dla stawki 12% z 120 do 130 tys. zł, wprowadzenie stawki 24% dla dochodów 130-150 tys. zł oraz ograniczenie limitu przychodów uprawniającego do opodatkowania ryczałtem z 2 mln do 250 tys. euro spowodują, zgodnie z Uzasadnieniem, łączny ubytek dochodów z PIT w wysokości ok. 5,8 mld zł w 2027 r. Dodatkowo na dochody podatkowe 2027 r. wpłynie pełny efekt systemu globalnego podatku minimalnego GloBE (ok. 2,4 mld zł) oraz nowy podatek rekompensujący od usług cyfrowych (ok. 1,7 mld zł). Wejście w życie tego podatku stoi jednak pod znakiem zapytania w związku ze zgłaszanymi zastrzeżeniami partnerów handlowych Polski, np. USA, wobec podobnych inicjatyw w przeszłości.

Plan dochodów podatkowych jest zatem warunkowany szeregiem powiązanych ze sobą zmian prawa. Obniżenie PIT dla części podatników zostało wprost uzależnione od skutecznego wejścia w życie przepisów je finansujących (CIT, podatek cyfrowy), których wdrożenie może nie dojść do skutku w wyniku sprzeciwu Prezydenta RP. Z punktu widzenia oceny prognozy dochodów budżetowych istotne jest, że jej część została oparta na efektach projektowanych zmian legislacyjnych, a nie zmianach już obowiązujących. Oznacza to, że realizacja zakładanych dochodów będzie zależała zarówno od wejścia w życie poszczególnych regulacji, jak i od rzeczywistego efektu fiskalnego tych zmian. Stanowi to istotny czynnik ryzyka dla wykonania prognozy dochodów podatkowych w 2027 r.

Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez stronę rządową na forum Rady Dialogu Społecznego, ewentualne weto całego pakietu ustaw dochodowych oznaczałoby dla

sektora finansów publicznych ubytek rzędu ok. 10 mld zł rocznie. Weto nie obniżyłoby przy tym wydatków budżetu w 2027 r., lecz zmniejszyłoby dopuszczalny limit wydatków na 2028 r. w ramach mechanizmu reguły wydatkowej.

Korzystnie na kształtowanie się dochodów podatkowych ma wpłynąć funkcjonowanie podatku wyrównawczego. W 2027 r. zakłada się ponad pięciokrotny wzrost dochodów z tego tytułu (o 1,95 mld zł). To słuszny krok, dzięki któremu podmioty czerpiące zyski z działalności prowadzonej na terenie kraju będą w większym stopniu partycypować w kosztach jego funkcjonowania.

Rząd spodziewa się niższych dochodów z podatku od niektórych kopalin, choć w 2026 r. ich wykonanie ma być znacznie wyższe niż określono w ustawie budżetowej. Biorąc pod uwagę prognozy giełdowe wskazujące na dalszy wzrost cen miedzi, dochody z tego tytułu mogą być wyższe, niezależnie od zmian przepisów wdrożonych w ostatnim czasie.

Według rządu znacznie wzrosną dochody niepodatkowe (o 10,95 mld zł), choć prognozowane wykonanie tych dochodów w bieżącym roku będzie niższe o 8,3% (o 5,29 mld zł) od kwoty określonej w ustawie budżetowej. Dynamika nominalna dochodów niepodatkowych ma wynieść 18,8% (o 24,8 punktu procentowego więcej niż w przewidywanym wykonaniu 2026 r.), natomiast dynamika realna - 15,5% (o 24,2 punktu procentowego więcej). W relacji do PKB dochody niepodatkowe będą stanowić 1,6%, wobec 1,4% w przewidywanym wykonaniu 2026 r.

Projekt budżetu nie uzasadnia jednak w wystarczający sposób tak silnego wzrostu tej kategorii dochodów, w tym wzrostu dochodów z ceł o 7,3% (o 642 mln zł) oraz dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych o 13,5% (o 5,49 mld zł). Jeśli przyjąć, że za część tego wzrostu odpowiadają planowane dochody związane z funkcjonowaniem systemu EU ETS, OPZZ postuluje, aby środki publiczne odpowiadające przychodom z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> były kierowane na inwestycje w transformację energetyczną, pod warunkiem tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, wsparcie pracowników w adaptacji do potrzeb rynku pracy w niskoemisyjnej gospodarce oraz ochronę gospodarstw domowych przed skutkami zmian wynikających z realizacji przez Polskę zobowiązań klimatycznych.

Warto przy tym zauważyć, że dochody w części budżetowej „Klimat”, w istotnej mierze związanej z wpływami z systemu EU ETS, mają zmniejszyć się o 20,2% (ponad 3,1 mld zł). W ocenie OPZZ pokazuje to potrzebę zapewnienia stabilnego i przewidywalnego finansowania sprawiedliwej transformacji energetycznej, tak aby realizacja celów klimatycznych nie była uzależniona wyłącznie od zmienności poszczególnych źródeł dochodów. Jest to tym istotniejsze, że rząd jednocześnie deklaruje w 2027 r. znaczące nakłady na bezpieczeństwo energetyczne i transformację energetyczną - łącznie ponad 24 mld zł, w tym m.in. 8 mld zł na budowę pierwszej elektrowni jądrowej oraz 7,2 mld zł w ramach Funduszu Modernizacyjnego.

Dywidendy i wpłaty z zysku mają zwiększyć się o 53,0% (o 4,82 mld zł), choć spółki Skarbu Państwa będą funkcjonować w warunkach niższego wzrostu spożycia publicznego i akumulacji brutto, w tym nakładów brutto na środki trwałe, a przez to niższego wzrostu gospodarczego. Może to sugerować, że rząd zakłada wyższe ceny towarów i usług oferowanych przez spółki Skarbu Państwa, np. energetyczne, co oznaczałoby wyższe koszty ponoszone przez gospodarstwa domowe i osiąganie wyższych zysków oraz dywidend kosztem ich sytuacji ekonomicznej. Uzasadnienie projektu nie odpowiada także na pytanie, czy zakładany poziom dywidend uwzględnia potrzebę znacznego zwiększenia inwestycji przedsiębiorstw Skarbu Państwa w celu zmniejszenia emisyjności gospodarki.

Zdaniem OPZZ wzrost dochodów z dywidend i wpłat z zysku nie został w wystarczający sposób uzasadniony w Uzasadnieniu projektu.

W ocenie OPZZ prognoza dochodów budżetowych na 2027 r. wymaga rewizji w kierunku większego realizmu makroekonomicznego oraz większej sprawiedliwości rozłożenia obciążeń podatkowych.

#### **4. Polityka podatkowa**

Projekt budżetu państwa na 2027 r. zakłada wzrost dochodów podatkowych, przy czym istotnym elementem prognozy są projektowane zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Ich skutki finansowe omówiono w części dotyczącej dochodów budżetu państwa. Konstrukcja projektowanych zmian oraz ich wpływ na strukturę dochodów budżetowych wymagają

jednak oceny również z punktu widzenia progresywności systemu podatkowego oraz stabilności dochodów publicznych.

W ocenie OPZZ zakres projektowanych zmian nie wykorzystuje w wystarczającym stopniu możliwości zwiększenia dochodów budżetowych poprzez ograniczenie preferencji podatkowych oraz uszczelnienie systemu. Dotyczy to m.in. rozwiązań w zakresie ulgi IP BOX, której konstrukcja sprzyja preferencyjnemu opodatkowaniu części dochodów z działalności związanej z prawami własności intelektualnej. W ocenie OPZZ zasadne jest dalsze analizowanie skuteczności tej preferencji oraz jej wpływu na rzeczywiste zwiększanie innowacyjności gospodarki i wzrost liczby miejsc pracy.

Zastrzeżenia budzi również konstrukcja zmian dotyczących opodatkowania sektora bankowego, których skutki finansowe zostały uwzględnione w prognozie dochodów budżetu państwa na 2027 r. Obniżenie stawki podatku od niektórych instytucji finansowych częściowo ogranicza wobec banków efekt podwyższenia stawki CIT dla największych podatników. W ocenie OPZZ rozwiązanie to należy uznać za niezasadne, biorąc pod uwagę skalę wyników finansowych osiągniętych przez sektor bankowy. Według GUS wynik finansowy netto sektora bankowego wyniósł w 2025 r. 48,7 mld zł wobec 40,1 mld zł w 2024 r., co oznacza wzrost o 21,5%. W bieżącym roku sektor bankowy również osiąga wysokie wyniki finansowe. Według NBP w okresie styczeń-lipiec 2026 r. zysk netto sektora bankowego wyniósł 25,13 mld zł.

W ocenie OPZZ wyniki finansowe sektora bankowego wskazują na przestrzeń do zapewnienia jego adekwatnego udziału w finansowaniu zadań publicznych. W warunkach wysokich potrzeb finansowych państwa obniżanie jednego z obciążeń podatkowych sektora, równoważące efekt podwyższenia CIT, budzi poważne zastrzeżenia z punktu widzenia polityki dochodowej państwa.

Istotnym źródłem potencjalnego zwiększenia dochodów pozostaje również poprawa przestrzegania prawa podatkowego. Luka w podatku VAT zmniejszyła się z 16% w 2023 r. do 10,9% w 2024 r., co wskazuje, że działania uszczelniające mogą przynosić wymierne efekty fiskalne. Jednocześnie pokazuje to, że nadal istnieje przestrzeń do dalszej poprawy. Podobna luka utrzymuje się w podatku dochodowym od osób prawnych. Z perspektywy budżetu państwa zasadne jest kontynuowanie działań uszczelniających również w odniesieniu do CIT, w szczególności poprzez

ograniczanie transferowania dochodów poza Polskę oraz przeciwdziałanie agresywnej optymalizacji podatkowej.

W ocenie OPZZ konstrukcja systemu podatkowego nadal nie zapewnia wystarczającego zróżnicowania obciążeń pracujących w zależności od poziomu dochodów i źródła ich uzyskania. Projektowane zmiany w PIT podnoszą pierwszy próg podatkowy ze 120 tys. zł do 130 tys. zł oraz wprowadzają stawkę 24% dla dochodów od 130 tys. zł do 150 tys. zł. Powyżej 150 tys. zł będzie stosowana stawka 32%.

Zaproponowana przez rząd korekta systemu podatkowego poprawi sytuację jedynie ograniczonej grupy podatników PIT o ponadprzeciętnych dochodach. Korzyści z reformy zaczynają się dopiero przy wynagrodzeniu na poziomie ok. 12 tys. zł miesięcznie. Większość spośród ponad 21 mln podatników rozliczających przede wszystkim dochody z pracy w ramach PIT-37 nic nie zyska w wyniku tych zmian, z uwagi na zbyt niski dochód będący przedmiotem opodatkowania. W konsekwencji system podatkowy w niewielkim stopniu zwiększy progresję podatkową, a zasada sprawiedliwości społecznej nie zostanie w tym zakresie zrealizowana.

OPZZ ocenia, że sama zmiana progów podatkowych nie prowadzi bezpośrednio do zasadniczego zwiększenia progresywności systemu podatkowego. Świadczy o tym również skala nierówności dochodowych w Polsce. Według danych GUS przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na osobę w grupie 20% osób o najwyższych dochodach wyniósł w 2025 r. 6910 zł i był 5,8 razy wyższy niż w grupie 20% osób o najniższych dochodach, wobec 5,3 razy rok wcześniej. Współczynnik Giniego, mierzący zróżnicowanie dochodów, wzrósł w tym samym okresie do 0,307, z 0,300 w 2024 r. Konieczne jest zatem również ograniczenie różnic w obciążeniach podatkowo-składkowych pomiędzy poszczególnymi formami uzyskiwania dochodu.

Dotyczy to w szczególności arbitrażu podatkowo-składkowego pomiędzy pracą wykonywaną na podstawie umowy o pracę, umów cywilnoprawnych oraz działalności gospodarczej, w tym podatku liniowego oraz ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Różnice w poziomie opodatkowania i oskładkowania tworzą bodźce do wyboru formy świadczenia pracy przede wszystkim ze względu na wysokość obciążeń publicznoprawnych, a nie charakter wykonywanej pracy.

W przypadku części form opodatkowania działalności gospodarczej wzrost dochodu nie prowadzi do proporcjonalnego wzrostu efektywnej stawki podatkowej,

np. w przypadku podatku liniowego oraz ryczału. W rezultacie przy wyższych dochodach efektywne obciążenie może być relatywnie niższe niż w przypadku pracownika uzyskującego taki sam dochód z pracy na podstawie umowy o pracę.

W ocenie OPZZ ograniczenie tego arbitrażu powinno być jednym z elementów reformy systemu podatkowego i ubezpieczeń społecznych.

OPZZ negatywnie ocenia brak realizacji przez Koalicję Obywatelską sztanarowej deklaracji podatkowej zawartej w dokumencie programowym pt. „100 konkreów rządu na pierwsze 100 dni rządów”, czyli podniesienia kwoty wolnej od podatku z 30 tys. zł do 60 tys. zł w przypadku podatników rozliczających się według skali podatkowej. Zmiana tego parametru podatku PIT powinna być w ocenie OPZZ podstawowym elementem reformy systemu podatkowego, ponieważ pozwoli na poprawę sytuacji wszystkich pracujących oraz ograniczenie pogłębiających się dysproporcji dochodowych społeczeństwa. Wzrost kwoty wolnej jest tym bardziej pożądany, jeśli uwzględnić, że roczne dochody brutto osób zatrudnionych na umowę o pracę i otrzymujących minimalne wynagrodzenie za pracę (4806 zł) wynoszą niewiele ponad 57 tys. zł, a zatem znacząco przewyższają obecną wysokość kwoty wolnej.

Istotnym problemem z punktu widzenia dochodów budżetowych pozostaje również struktura dochodów podatkowych. Polska charakteryzuje się relatywnie wysokim udziałem podatków od towarów i usług oraz relatywnie niskim udziałem podatku dochodowego od osób prawnych. Według danych OECD w 2023 r. CIT odpowiadał za 7,5% dochodów podatkowych w Polsce, wobec 11,9% średnio w państwach OECD.

Taka struktura ma bezpośrednie znaczenie z punktu widzenia rozkładu obciążeń podatkowych między gospodarstwami domowymi o różnych dochodach. Efektywne obciążenie podatkiem VAT jest w Polsce regresywne. Oznacza to, że osoby o najniższych dochodach oddają na VAT relatywnie większą część swoich środków niż osoby najlepiej zarabiające, mimo że nominalnie płacą ten sam podatek od tych samych towarów. Wysoki udział podatków pośrednich w strukturze dochodów budżetu utrwała zatem regresywny charakter całego systemu podatkowego, niezależnie od progresywności samej skali PIT.

Zasadne jest również dokonanie przeglądu ulg, zwolnień i preferencji podatkowych pod kątem ich rzeczywistej skuteczności oraz kosztu dla finansów publicznych. Dotyczy to w szczególności preferencji w podatku CIT. Według danych Ministerstwa

Finansów w 2024 r. podatnicy CIT odliczyli od podstawy opodatkowania 11,69 mld zł, a od podatku 897,4 mln zł. OPZZ postuluje systematyczną ocenę skuteczności tych instrumentów oraz ograniczenie preferencji, których efekty gospodarcze nie uzasadniają ich kosztu fiskalnego.

OPZZ postuluje o takie kształtowanie systemu podatkowego, aby wysokość obciążeń była w większym stopniu uzależniona od rzeczywistych możliwości dochodowych oraz aby ograniczone zostały różnice w opodatkowaniu dochodów uzyskiwanych z różnych źródeł.

W szczególności OPZZ postuluje:

- podniesienie kwoty wolnej od podatku do 60 000 zł;
- dalsze zwiększenie progresywności w podatku PIT poprzez wprowadzenie dodatkowych progów i stawek podatkowych oraz ustanowienie mechanizmu corocznej, automatycznej waloryzacji głównych parametrów systemu podatkowego;
- zwiększenie wysokości pracowniczych kosztów uzyskania przychodu;
- likwidację arbitrażu podatkowo-składkowego między umowami, na podstawie których świadczona jest praca;
- likwidację 19% stawki podatku PIT dla osób prowadzących działalność gospodarczą;
- uwzględnienie w systemie podatkowym wyższego opodatkowania majątku osób najzamożniejszych celem m.in. ograniczenia wzrostu nierówności społecznych.

W ocenie OPZZ polityka podatkowa powinna w większym stopniu wykorzystywać stronę dochodową finansów publicznych do ograniczania nierówności społecznych oraz zapewnienia stabilnego finansowania usług publicznych.

Dodatkowe dochody uzyskane dzięki zwiększeniu progresywności i uszczelnieniu systemu podatkowego powinny zostać wykorzystane przede wszystkim do finansowania zadań publicznych, w tym zapewnienia realnego wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej. Jest to szczególnie istotne w kontekście postulowanego przez OPZZ wzrostu wynagrodzeń w tej sferze o co najmniej 15% w 2027 r.

## 5. Wydatki

Limit wydatków w projekcie budżetu państwa na 2027 r. jest wyższy o 58,66 mld zł (6,4%) w stosunku do ustawy budżetowej na 2026 r. Sama wysokość planowanego wzrostu wydatków nie budzi zastrzeżeń OPZZ. O wiele istotniejsza jest jednak struktura tego wzrostu oraz sposób wydatkowania środków publicznych, które powinny być przedmiotem szczególnej uwagi w toku dalszych prac nad projektem budżetu.

Wyraźnie widać, że wzrost wydatków koncentruje się przede wszystkim w działach: Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (+17,2%), Wymiar sprawiedliwości (+6,4%), Urzędy naczelných organów władzy państwowej (+15,4%), Administracja publiczna (+4,5%) oraz Informatyka (+17,8%), a także w działach: Transport i łączność (+30,1%), Hotele i restauracje (+34,8%), Ochrona zdrowia (+27,0%), Oświata i wychowanie (+15,1%), Górnictwo i kopalnictwo (+8,9%), Działalność usługowa (+10,2%), Obrona narodowa (+5,9%) oraz Szkolnictwo wyższe i nauka (+4,9%).

Jednocześnie ograniczeniu ulegają wydatki w działach istotnych z punktu widzenia sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych oraz jakości życia pracowników, w tym: Leśnictwo (-32,5%), Gospodarka mieszkaniowa (-13,3%), Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej (-13,0%), Przetwórstwo przemysłowe (-10,0%), Turystyka (-10,5%) oraz Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (-7,7%).

Ograniczeniu ulegają również wydatki w części „Gospodarka” (-31,4%), w tym na Przetwórstwo przemysłowe (-17,6%), rozwój przedsiębiorczości (-18,9%) oraz działalność badawczo-rozwojową (-10,0%), a także w częściach: „Gospodarka morska” (-18,5%), „Gospodarka wodna” (-12,5%) oraz „Budownictwo” (-12,8%).

Szczególne zastrzeżenia OPZZ budzi skala ograniczenia nakładów na Zabezpieczenie społeczne (-55,8%), wynikająca przede wszystkim z obniżenia środków dla Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (-78,1%), a także spadek wydatków w części „Rodzina” (-46,3%), wynikający przede wszystkim z ograniczenia nakładów na system opieki nad dziećmi do lat 3.

OPZZ negatywnie ocenia ograniczenie nakładów w obszarze budownictwa i mieszkalnictwa. Problem ten należy rozpatrywać w kontekście utrzymujących się strukturalnych problemów polskiego rynku mieszkaniowego. Komisja Europejska wskazuje, że inwestycje w mieszkalnictwo w Polsce pozostają na jednym

z najniższych poziomów w Unii Europejskiej i stanowią 2,2% PKB wobec 5% średnio w UE. Komisja wskazuje również na spowolnienie podaży mieszkań oraz istotne problemy z ich dostępnością.

Jednocześnie, według danych przywołanych przez Komisję Europejską, od 2015 r. ceny nieruchomości mieszkalnych i czynsze w Polsce wzrosły odpowiednio o 117% i 74%, podczas gdy średni wzrost w UE wyniósł odpowiednio 62% i 21%. Wzrost ten znacząco przewyższał również skumulowaną inflację mierzoną zharmonizowanym indeksem cen konsumpcyjnych HICP - odpowiednio 49% w Polsce i 30% w UE.

W tym kontekście OPZZ negatywnie ocenia brak w projekcie budżetu rozwiązań podatkowych ukierunkowanych na ograniczenie spekulacyjnego charakteru nabywania mieszkań oraz inwestowania kapitału w nieruchomości, które - w ocenie OPZZ - mogą przyczyniać się do wzrostu cen mieszkań i ograniczenia ich dostępności dla gospodarstw domowych.

Jednocześnie projekt budżetu nie przewiduje działań w skali odpowiadającej zidentyfikowanym potrzebom w zakresie zwiększenia podaży mieszkań dostępnych cenowo, w szczególności mieszkań na wynajem oraz mieszkań komunalnych i socjalnych przeznaczonych dla osób o niskich dochodach.

Dla pracowników, w szczególności osób młodych wchodzących na rynek pracy, ograniczona dostępność mieszkań stanowi istotną barierę mobilności zawodowej oraz budowania niezależności ekonomicznej. Jednoczesne obniżenie nakładów w części „Budownictwo” o 12,8% oznacza, że projekt budżetu na 2027 r. nie odpowiada w wystarczającym stopniu na zidentyfikowane przez Komisję Europejską problemy polskiego rynku mieszkaniowego, w tym niski poziom inwestycji i ograniczoną dostępność mieszkań. OPZZ oczekuje przedstawienia przez rząd spójnego, wieloletniego planu działań mających na celu zwiększenie podaży mieszkań dostępnych cenowo oraz odwrócenie niekorzystnych trendów w tym obszarze.

Z uwagi na ryzyka związane z rozwojem sytuacji geopolitycznej OPZZ rekomenduje rozważenie zwiększenia łącznej wysokości rezerw celowych, która w projekcie budżetu została określona na poziomie niższym o 33% niż w ustawie budżetowej na 2026 r. - z 73,57 mld zł do 49,21 mld zł.

W ocenie OPZZ redukcja rezerw celowych wymaga ponownej analizy, zwłaszcza w sytuacji, w której w innych częściach uzasadnienia projektu budżetu wskazywane

są istotne ryzyka związane z sytuacją geopolityczną, w tym sytuacją na Bliskim Wschodzie oraz trwającą agresją Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie.

Ograniczenie poziomu rezerw celowych może zmniejszać możliwości elastycznego reagowania na nieprzewidziane zdarzenia w trakcie roku budżetowego, w szczególności w sytuacji wystąpienia zdarzeń wymagających szybkiego uruchomienia dodatkowych środków publicznych.

## **6. Wynagrodzenia w sferze budżetowej**

OPZZ negatywnie ocenia politykę płacową państwa realizowaną wobec pracowników sfery budżetowej. OPZZ odrzuca decyzję rządu określającą wskaźnik wynagrodzeń dla tych pracowników na poziomie 103,0% i postuluje co najmniej 15-procentowy wzrost płac w sferze budżetowej. Rządowa propozycja wzrostu płac w sferze budżetowej nie pozwoli bowiem na realną poprawę sytuacji bytowej pracowników sektora publicznego.

OPZZ zwraca uwagę, że notowany w ostatnim czasie wzrost wynagrodzeń w sferze budżetowej nie zniwelował wpływu wysokiej inflacji oraz realizowanej wobec tej sfery polityki płacowej. Skumulowany wzrost cen w latach 2020-2025 wyniósł 48,6%, a skumulowany wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej w tym samym okresie - 44,0%. Oznacza to, że realna wartość wynagrodzeń w sferze budżetowej w 2025 r. była o ok. 3,1% niższa niż w 2020 r. W rezultacie pogłębia się rozwieranie nożyc płacowych między sektorem publicznym a prywatnym oraz wzmacnia się zjawisko spłaszczenia wynagrodzeń. Polityka płacowa rządu wobec pracowników sektora publicznego wpływa negatywnie na funkcjonowanie usług publicznych, co potwierdzają przedstawione poniżej dane.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają dane dotyczące środków zaplanowanych na wynagrodzenia. Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych w projekcie wskazano na poziomie 84,49 mld zł (wzrost o 5%), w województwach ogółem wzrost wynosi 3,5%. OPZZ zwraca uwagę, że w Uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej ta sama pozycja wykazana jest w innej wysokości - 82,76 mld zł (wzrost o 4,8%). Rozbieżność między kwotą wskazaną w projekcie ustawy a kwotą w Uzasadnieniu, wynosząca ok. 1,73 mld zł, wymaga wyjaśnienia.

OPZZ negatywnie ocenia, że rząd nie przewidział w projekcie budżetu adekwatnych środków na wynagrodzenia pracowników w sferze budżetowej. Uzasadnione są w związku z tym opinie pracowników administracji i usług publicznych mówiące o tym, że państwo nie jest wzorcowym pracodawcą dla sektora prywatnego. Duża część funduszy przewidzianych na wynagrodzenia zostanie przeznaczona na aktualizację płac wynikającą z ustalenia przez Radę Ministrów minimalnego wynagrodzenia za pracę na 2027 r. oraz przewidzianego wzrostu zatrudnienia w administracji publicznej. Ustalenie wskaźnika wzrostu wynagrodzeń praktycznie na poziomie prognozowanej inflacji oznacza brak realnych podwyżek dla pracowników odpowiedzialnych za realizację usług społecznych oraz bezpieczeństwo państwa. To działanie, które nie sprzyja budowaniu odporności państwa na kryzysy.

Potwierdzają to dane ze Sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za 2025 r. Dynamika wynagrodzeń w służbie cywilnej w 2025 r. była co prawda zbliżona do gospodarki narodowej, jednak nominalny wzrost wynagrodzeń (8,9%) był niższy niż w gospodarce narodowej (9,1%). Licząc według wskaźnika inflacji dla gospodarstw domowych pracowników (3,4%), wynagrodzenia w służbie cywilnej wzrosły realnie o 5,3%, ale rok wcześniej, w 2024 r., realny wzrost wyniósł aż 16,9%. To ponad trzykrotny spadek tempa realnego wzrostu wynagrodzeń w jednym roku.

Warto przy tym zauważyć, że wzrost realny nie był równomierny. Najwyższe realne wzrosty odnotowano w Krajowej Administracji Skarbowej (7,6%) oraz w ministerstwach i KPRM, najniższe w pozostałej administracji niezespolonej (realnie 2,2%, nominalnie 5,7%) i w urzędach wojewódzkich (odpowiednio: 1,2% i 4,6%). Rozwarstwienie to jest widoczne również w ujęciu kwotowym: najwyższe podwyżki nominalne odnotowano w ministerstwach i KPRM (1 546 zł brutto rocznie) oraz w Krajowej Administracji Skarbowej (1 404 zł brutto), najniższe w urzędach wojewódzkich (zaledwie 443 zł brutto) i w pozostałej administracji niezespolonej (550 zł brutto). Oznacza to, że pracownik urzędu wojewódzkiego otrzymał w 2025 r. podwyżkę ponad trzykrotnie niższą kwotowo niż pracownik ministerstwa.

Jednocześnie udział urzędów z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem całkowitym poniżej średniej w gospodarce narodowej (8 904 zł brutto) wyniósł 43,5% (757 urzędów) i był o 1,9 punktu procentowego wyższy niż w 2024 r. (41,6%, 725 urzędów). Odsetek urzędów, w których przeciętne wynagrodzenie nie dorównuje średniej krajowej nie tylko pozostaje wysoki, ale rośnie rok do roku.

Problem poziomu wynagrodzeń wiąże się przy tym bezpośrednio z obciążeniem pracowników. Członkowie korpusu służby cywilnej, którzy pracowali w 658 urzędach (37% wszystkich urzędów), przepracowali w 2025 r. prawie 713 tys. godzin nadliczbowych, czyli o ponad 72 tys. godzin (11%) więcej niż w 2024 r. (641 tys.). Rosnąca liczba nadgodzin, notowana w tym samym okresie, w którym rośnie odsetek nisko wynagradzanych urzędów, wskazuje na mechanizm domykania niedoborów kadrowych pracą ponadwymiarową, a nie odpowiednim poziomem zatrudnienia i wynagrodzeń.

Malejąca dynamika realnego wzrostu wynagrodzeń nie ogranicza się do samej służby cywilnej, lecz dotyczy całej sfery budżetowej w ujęciu wieloletnim. Tempo realnego wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej systematycznie słabnie, a projekt budżetu na 2027 r. utrwala ten trend.

Konsekwencją takiej polityki płacowej jest również utrata konkurencyjności administracji publicznej wobec rynku prywatnego. Młodzi pracownicy stanowią zaledwie 5,7% zatrudnionych w służbie cywilnej, wobec 14,6% na całym rynku pracy. Coraz trudniej jest też obsadzić wakaty: w 2025 r. 37,9% naborów do służby cywilnej zakończyło się niepowodzeniem, a w 26,6% przypadków nie zgłosił się żaden kandydat. Źródłem tego problemu są przede wszystkim wynagrodzenia odstające od realiów rynku pracy. Jak wskazano powyżej, już 43,5% urzędów oferuje przeciętne wynagrodzenie niższe niż średnia w gospodarce narodowej.

Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera sposób, w jaki rząd przedstawia przyjęty poziom wzrostu wynagrodzeń. OPZZ zwraca uwagę, że podwyżka wynagrodzeń oznacza wzrost ich realnej wartości, a więc sytuację, w której pracownik może za swoje wynagrodzenie kupić więcej niż rok wcześniej. Wskaźnik, który jedynie nadąża za inflacją, nie jest podwyżką, ale wyrównaniem inflacyjnym. Przyjęty w projekcie budżetu wskaźnik 3% dla państwowej sfery budżetowej, przy prognozowanej inflacji 2,8%, daje realny wzrost na poziomie 0,2%, a zatem w praktyce jest wyrównaniem, nie podwyżką. Nazywanie go „podwyżką” w dokumentach rządowych i komunikacji publicznej wprowadza w błąd co do rzeczywistego charakteru tego rozwiązania.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na sposób ustalenia tego parametru. Parametr ten został ustalony na etapie „Wieloletnich założeń makroekonomicznych na lata 2026- 2030” z kwietnia br., a więc przed dokonaną w toku dalszych prac rewizją prognozy średniorocznej inflacji na 2027 r. z 2,5% do 2,8%. Wskaźnik nominalnego

wzrostu płac nie został przy tym odpowiednio skorygowany, w związku z czym realna dynamika wynagrodzeń w sferze budżetowej uległa w toku prac nad projektem faktycznemu obniżeniu, z 0,5% do 0,2% w ujęciu rocznym. Korekta ta nastąpiła w wyniku jednostronnej decyzji strony rządowej co do rewizji parametru makroekonomicznego, bez odrębnego posiedzenia Rady Dialogu Społecznego i bez negocjacji ze stroną społeczną, co oznacza, że całe ryzyko wynikające ze zmiany inflacji zostało w praktyce przeniesione na pracownika.

Dla oceny tego poziomu istotne jest również jego zestawienie z dynamiką wynagrodzeń w całej gospodarce. Rząd przyjmuje w tym projekcie ustawy, że przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrośnie w 2027 r. nominalnie o 5,9%, czyli niemal dokładnie dwukrotnie szybciej niż przyjęty wskaźnik dla państwowej sfery budżetowej (3,0%).

Na sytuację pracowników sfery budżetowej wpływa również powiązanie tego wskaźnika z wysokością płacy minimalnej. OPZZ zwraca uwagę na dodatkowy, niekorzystny efekt wynikający z przyjęcia identycznego, 3-procentowego wskaźnika wzrostu zarówno dla wskaźnika wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, jak i dla płacy minimalnej za pracę na 2027 r. (wzrost z 4806 zł do 4950 zł).

Mechanizm ten pogłębia opisane w niniejszej opinii zjawisko spłaszczenia wynagrodzeń w sferze budżetowej, czyli malejącego zróżnicowania płac między pracownikami o różnym stażu, doświadczeniu i poziomie odpowiedzialności. OPZZ postuluje, aby przy ustalaniu obu tych parametrów uwzględniano ich wzajemne oddziaływanie na strukturę wynagrodzeń w sferze budżetowej, tak aby wzrost płacy minimalnej nie prowadził do dalszego spłaszczenia siatki płac w administracji publicznej.

OPZZ podkreśla, że problem niskich wynagrodzeń dotyczy w równym stopniu pracowników samorządowych, których sytuacja płacowa zależy od kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a pośrednio od decyzji podejmowanych w budżecie państwa. OPZZ przypomina zatem, że polityka płacowa państwa musi uwzględniać również sektor samorządowy, aby jednostki samorządu terytorialnego otrzymały środki umożliwiające realny wzrost wynagrodzeń zatrudnionych w nich pracowników.

OPZZ z zainteresowaniem śledzi prowadzone przez Ministerstwo Finansów prace nad nową koncepcją systemu wynagradzania w administracji publicznej. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez stronę rządową na forum zespołu przy Radzie Dialogu Społecznego, projekt ten jest finansowany ze środków unijnych, a jego właścicielem jest Komisja Europejska, która wybrała również wykonawcę - firmę doradczą PwC; Ministerstwo Finansów występuje w tym projekcie jako partner po stronie państwa członkowskiego. OPZZ ocenia podjęcie tych prac jako potrzebne i od dawna postulowane, jednocześnie domagając się włączenia OPZZ do dalszych prac na jak najwcześniejszym, a nie wyłącznie konsultacyjnym, etapie.

## **7. Wynagrodzenia w sektorze edukacji**

OPZZ negatywnie ocenia nakłady na finansowanie zadań oświatowych, w tym w szczególności planowany w projekcie budżetu wzrost wynagrodzeń nauczycieli. Są one niewystarczające, biorąc pod uwagę obecne warunki płacowe osób zatrudnionych w sektorze edukacji oraz jego rolę w rozwoju gospodarczym i kulturowym państwa. Uwzględniając prognozowaną przez rząd inflację w kolejnym roku (2,8%), zmiany poziomu wynagrodzeń nauczycieli (3%) nie można uznać za realną podwyżkę. Nie nastąpi bowiem poprawa sytuacji bytowej osób wykonujących zawód nauczyciela, podwyżka będzie chronić jedynie siłę nabywczą ich płac i to nie w pełnym stopniu. Ponadto wyznaczony przez rząd wzrost wynagrodzeń tej grupy zawodowej nie pozwoli na zachowanie relacji ich płac do wynagrodzeń w gospodarce narodowej, które mają zwiększyć się w kolejnym roku o 5,9%. W rezultacie proponowana podwyżka przewyższa prognozowaną inflację zaledwie o 0,2 punktu procentowego, a jednocześnie jest o 2,9 punktu procentowego niższa od prognozowanego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

Uwzględniając obciążenia podatkowo-składkowe, minimalne wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela dyplomowanego wzrośnie netto z 4691,17 zł do 4821,94 zł, tj. o 2,79%, a więc poniżej prognozowanej inflacji (2,8%). Oznacza to, że realna wartość wynagrodzenia netto nie wzrośnie, a podwyżka nie zapewni nawet pełnej ochrony siły nabywczej płac nauczycieli.

Obecnie minimalna stawka wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela dyplomowanego z tytułem zawodowym magistra i przygotowaniem pedagogicznym

wynosi 6397 zł, co stanowi 67,5% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W 2027 r. stawka ww. wynagrodzenia nauczyciela ma wynieść ok. 6589 zł, co będzie stanowić 65,7% prognozowanego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (10 033 zł). Pogłębia się zatem dystans między płacami nauczycieli a płacami pozostałych pracowników, ponieważ płace w gospodarce narodowej rosną szybciej aniżeli wynagrodzenia nauczycieli. Realizowana przez rząd polityka wynagradzania nauczycieli nie przeciwdziała również występującym w sektorze edukacji problemom kadrowym. Dlatego OPZZ, popierając postulat Związku Nauczycielstwa Polskiego - organizacji członkowskiej zrzeszającej największą liczbę pracowników sektora edukacji, wnioskuje o wzrost wynagrodzeń nauczycieli o co najmniej 15%. Kwota bazowa dla nauczycieli powinna wzrosnąć o co najmniej 15% w stosunku do 2026 r., a minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego na wszystkich stopniach awansu zawodowego zostać podwyższone nie mniej niż o ten sam procent.

Jednocześnie OPZZ postuluje, aby w kolejnych latach wzrost wynagrodzeń nauczycieli nie był niższy od prognozowanej dynamiki przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Należy również przyjąć harmonogram dojścia przez płace nauczycieli do poziomu, w którym minimalne wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela dyplomowanego będzie stanowić co najmniej 78% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia.

Ponadto OPZZ zwraca uwagę na konieczność zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego adekwatnych środków na funkcjonowanie sektora edukacji. Przewidziany w projekcie budżetu poziom środków na wynagrodzenia nauczycieli nie daje wystarczającej gwarancji pełnego sfinansowania skutków podwyżki ich płac po stronie jednostek samorządu terytorialnego, dlatego w ocenie OPZZ wymaga zwiększenia. Analiza Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych za lata 2018- 2024 wskazuje, że w 2024 r. wydatki oświatowe jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 149,868 mld zł, dochody oświatowe 102,044 mld zł, a różnica finansowana z pozostałych dochodów tych jednostek osiągnęła 47,824 mld zł. Udział części oświatowej subwencji ogólnej w wydatkach oświatowych wynosił 58,7%. OPZZ ma przy tym świadomość, że wydatki jednostek samorządu terytorialnego obejmują także zadania finansowane z dochodów własnych. Powyższe dane obrazują jednak skalę obciążenia budżetów samorządowych i uzasadniają wymóg pełnego pokrycia każdej ustawowej podwyżki wynagrodzeń nauczycieli.

Warto przy tym odnotować utrudnioną możliwość porównania w poszczególnych latach nakładów na wynagrodzenia przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa z uwagi na wprowadzony w 2025 r. nowy system dochodów tych jednostek, w którym potrzeby oświatowe są elementem ustalania potrzeb finansowych samorządu. Warto zatem, aby projekt budżetu wskazywał w odrębnej pozycji środki przewidziane na wynagrodzenia nauczycieli, a nie łączył ich ze środkami przewidzianymi na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Projekt budżetu powinien w sposób przystępny pokazywać wydatki na wynagrodzenia nauczycieli, w tym wynagrodzenie zasadnicze, składniki zależne od jego wysokości, składki po stronie pracodawcy, dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz pozostałe ustawowe skutki finansowe. Należy przedstawiać koszt podwyżki wynagrodzeń nauczycieli i sposób podziału środków na ten cel między jednostki samorządu terytorialnego.

## **8. Płaca minimalna**

Od 1 stycznia 2027 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wyniesie 4950 zł brutto, wobec 4806 zł w 2026 r. Oznacza to wzrost o 144 zł, tj. o 3%.

W ocenie OPZZ skala podwyżki jest niewystarczająca z punktu widzenia ochrony siły nabywczej najniżej wynagradzanych pracowników. Przy uwzględnieniu obciążeń podatkowo-składkowych wynagrodzenie minimalne netto wzrośnie z 3605,85 zł do 3703,93 zł, czyli o ok. 98 zł, tj. o 2,72%. Przy prognozowanej na 2027 r. średniorocznej inflacji na poziomie 2,8% oznacza to obniżenie realnej wartości wynagrodzenia netto o 0,08%. Należy przy tym mieć na uwadze niepewność co do rzeczywistej wysokości inflacji w 2027 r. W przypadku jej wyższego niż prognozowane poziomu, realny spadek siły nabywczej może okazać się głębszy.

Oznacza to, że wzrost minimalnego wynagrodzenia nie przełoży się na realny wzrost siły nabywczej dochodów pracowników otrzymujących minimalne wynagrodzenie. Z punktu widzenia polityki płacowej państwa oznacza to odejście od podejścia, w którym wzrost płacy minimalnej powinien zapewniać nie tylko rekompensatę wzrostu cen, lecz także stopniową poprawę relacji wynagrodzenia minimalnego do przeciętnego wynagrodzenia. Przy założeniach przyjętych w projekcie budżetu relacja ta obniży się z ok. 50,7% w 2026 r. do ok. 49,3% w 2027 r. Oznacza to spadek

o ok. 1,4 punktu procentowego. W ocenie OPZZ kierunek tej zmiany jest niekorzystny z punktu widzenia celu stopniowego zwiększania adekwatności minimalnego wynagrodzenia.

OPZZ podkreśla ponadto, że wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę powinien być każdorazowo powiązany z zapewnieniem w budżecie państwa środków na pokrycie jego skutków w jednostkach sfery budżetowej, zarówno państwowych, jak i samorządowych. Bez tego podwyżka płacy minimalnej jest finansowana kosztem wynagrodzeń pozostałych pracowników tych jednostek, co pogłębia spłaszczenie płac i ogranicza możliwość realnych podwyżek dla osób o wyższych kwalifikacjach i dłuższym stażu.

Rząd miał możliwość realnej poprawy sytuacji bytowej osób zarabiających minimalne wynagrodzenie za pracę poprzez ustanowienie go kategorią jednoskładnikową - wynagrodzeniem zasadniczym, obejmującym pełne wyłączenie wszystkich dodatków z podstawy płacy minimalnej. OPZZ z rozczarowaniem odnotowuje, że przy okazji implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych rząd wycofał się z tego rozwiązania. W toku prac legislacyjnych przeważał głos Ministerstwa Finansów, pracodawców oraz Ministerstwa Rozwoju, argumentujących, że istnieje zagrożenie dla stabilności finansów publicznych wynikające z tego rozwiązania. OPZZ nie znajduje dla tych twierdzeń uzasadnienia ani społecznego, ani ekonomicznego, ponieważ koszty zbyt niskich wynagrodzeń i tak ponosi budżet państwa, m.in. poprzez pomoc społeczną.

Obecnie obowiązujące przepisy pozwalają, aby wynagrodzenie zasadnicze pracownika było niższe niż płaca minimalna, a wymagany poziom osiągnąć dopiero po doliczeniu dodatków, które w praktyce nie pełnią swojej pierwotnej funkcji motywacyjnej. Taki system jest nieprzejrzysty i demotywujący - także z perspektywy pracodawców - i prowadzi do spłaszczenia wynagrodzeń, co ma bezpośrednie znaczenie w kontekście opisanego w rozdziale o wynagrodzeniach w sferze budżetowej problemu spłaszczenia płac w sferze budżetowej. Utrzymywanie tego mechanizmu skłania część pracodawców do przeklasyfikowywania składników wynagrodzenia wyłącznie w celu ich wyłączenia z podstawy płacy minimalnej, co nie sprzyja budowie przejrzystego systemu wynagradzania.

OPZZ popiera w tym zakresie poselski projekt ustawy, który wpłynął do Sejmu w czerwcu 2026 r. i przewiduje jednorazowe wyłączenie wszystkich dodatków

z podstawy płacy minimalnej, zgodnie z pierwotnymi założeniami implementacji dyrektywy. OPZZ oczekuje, że projekt ten zostanie niezwłocznie rozpatrzony przez Sejm.

Widoczna jest również przestrzeń do wprowadzenia postulowanych przez OPZZ rozwiązań ustawowych sprzyjających corocznym negocjacjom płacowym związków zawodowych i pracodawców na poziomie przedsiębiorstw, na podstawie rekomendowanego przez Radę Dialogu Społecznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw.

OPZZ wskazuje ponadto na kolejny, obok kwestii wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, przykład systemowego wzorca postępowania strony rządowej wobec partnerów społecznych, polegającego na sprowadzeniu procedury uzgadniania kluczowych parametrów płacowych do formalnego wypełnienia wymogów ustawowych, przy jednoczesnym braku realnej gotowości do modyfikacji przedstawionej propozycji w toku konsultacji.

Zgodnie z ustawą o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, ustalenie wysokości minimalnego wynagrodzenia poprzedzone jest procedurą negocjacyjną na forum Rady Dialogu Społecznego, a dopiero brak uzgodnienia wspólnego stanowiska stron w ustawowym terminie uprawnia Radę Ministrów do samodzielnego określenia jego wysokości w drodze rozporządzenia - z zastrzeżeniem, że wysokość ta nie może być niższa niż pierwotnie zaproponowana przez stronę rządową. Trzy reprezentatywne centrale związkowe przedstawiły w toku tej procedury wspólną, uzgodnioną propozycję wysokości minimalnego wynagrodzenia na poziomie 5200 zł. Strona rządowa, przedstawiając propozycję 4950 zł, nie zmodyfikowała jej w żadnym zakresie w toku dalszych konsultacji, co doprowadziło do skierowania sprawy do rozstrzygnięcia w trybie rozporządzenia Rady Ministrów. W ocenie OPZZ sprowadza to konsultacje do czystej formalności.

## **9. Polityka energetyczna**

Projekt budżetu wskazuje, że państwo chce zapewnić stabilne dostawy energii przy możliwie niskich kosztach dla przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych. W związku z tym trwa proces odchodzenia od paliw kopalnych i zastępowania ich alternatywnymi źródłami energii. Stąd znaczące środki z budżetu państwa zostaną

przeznaczone na budowę elektrowni jądrowej w ramach Programu Polskiej Energetyki Jądrowej (8 mld zł) oraz inwestycje związane ze strategiczną infrastrukturą energetyczną, w tym jądrową (1,8 mld zł). OPZZ zwraca uwagę, że transformacja energetyczna musi uwzględnić konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju do czasu pełnej operacyjności alternatywnych niż paliwa kopalne systemów produkcji energii. W projekcie budżetu wydatki ogółem na dział Górnictwo i kopalnictwo zwiększają się o 8,9%. To istotne, bowiem w interesie publicznym jest zagwarantowanie bieżącego funkcjonowania kopalń. Jednocześnie wydatki na część Górnictwo węgla kamiennego zmniejszają się o 12,6%, natomiast dotacje celowe dla podmiotów górnictwa węgla kamiennego zwiększają się o niemal 16%, a dotacje podmiotowe zwiększają się o 69,4%. Świadczy to o kontynuacji działań państwa związanych z przekształceniami w sektorze energetycznym. Dostrzegamy zaplanowane w projekcie budżetu środki na pokrycie kosztów świadczeń osłonowych takich jak urlopy górnicze i urlopy dla pracowników zakładów przeróbki mechanicznej węgla, co realizuje uzgodnienia ze stroną społeczną w tym obszarze. Postulujemy przy tym, aby działania osłonowe objęły również osoby zatrudnione w przedsiębiorstwach okołowydobyczych, ponieważ redukcja wydobywania i likwidacja kopalń wpływa negatywnie na zatrudnienie w całym łańcuchu dostaw.

Stoimy na stanowisku, że proces transformacji nie może jednak polegać jedynie na redukcji zatrudnienia w sektorze wydobywczym. Przewidziane przez rząd osłony socjalne dla pracowników są istotnym, ale niewystarczającym elementem zarządzania zmianą wynikającą z realizacji celów klimatycznych. Pracownicy oczekują polityki energetycznej uwzględniającej społeczny wymiar jej realizacji, która pozwoli na tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy oraz inwestycyjny rozwój regionów, w których mieszkają. Z projektu budżetu wynika jednak, że w obszarze górnictwa i kopalnictwa rząd skupia się przede wszystkim na sfinansowaniu redukcji zatrudnienia w branży surowcowej, co nie gwarantuje sprawiedliwej i odpowiedzialnej społecznie transformacji tego sektora. Niezbędne są znaczne środki publiczne na przekwalifikowanie pracowników, szkolenia i ich aktywizację. Dlatego krytycznie oceniamy, że rząd w projekcie budżetu planuje ograniczyć, w porównaniu z rokiem bieżącym, o 1 punkt procentowy wydatki z Funduszu Pracy na formy pomocy i aktywność zawodową (do wysokości 4 560 187 tys. zł), a więc jeden z zasadniczych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. W sposób istotny ograniczone zostają również wydatki z Funduszu Pracy na programy aktywizacyjne, z 70 mln zł w 2026 r.

do 25 mln zł w 2027 r., a zatem aż o 64,3%. Budzi to sprzeciw, biorąc pod uwagę planowaną przez spółki górnicze redukcję zatrudnienia i prognozowany przez rząd wzrost stopy bezrobocia na koniec 2027 r.

Ponadto, wątpliwości budzi planowane zmniejszenie w kolejnym roku dochodów Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji. Wydatki tego Funduszu przewidziano na tym samym poziomie co w 2026 r., choć koszty energii pozostają wysokie, a realizacja transformacji energetycznej w związku z unijnymi celami klimatycznymi w coraz większym stopniu obciąża przedsiębiorstwa energochłonne. Rosnące koszty wynikające z polityki klimatycznej UE oraz wzrost cen energii wynikający z sytuacji geopolitycznej i opłat za uprawnienia do emisji CO<sub>2</sub> będą w coraz większym stopniu utrudniać utrzymanie konkurencyjności przedsiębiorstw z sektora przemysłowego. Te uwarunkowania uzasadniają konieczność zaplanowania przez rząd wyższych nakładów publicznych na wsparcie ich działalności, w tym w ramach ww. Funduszu, celem utrzymania miejsc pracy w sektorze przemysłu.

Na tle opisanego wcześniej ograniczenia łącznej wysokości rezerw celowych OPZZ odnotowuje umieszczenie w rezerwie celowej środków na sfinansowanie zadań wynikających z ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców. Środki z tej rezerwy powinny być wykorzystane na niwelowanie negatywnych skutków gospodarczych i społecznych transformacji energetycznej, których ryzyko wystąpienia będzie się, w ocenie OPZZ, zwiększać wraz z postępem tego procesu. OPZZ krytycznie ocenia w związku z tym, że w 2027 r. przewidziano na ten cel niższą rezerwę niż w roku bieżącym (60 mln zł), zwłaszcza że maksymalny limit wydatków na finansowanie tych zadań w 2027 r. określony w ww. ustawie wynosi 120 mln zł.

## **10. Rynek pracy, z uwzględnieniem Funduszu Pracy**

Przedłożony projekt ustawy budżetowej dotyczący planu finansowego Funduszu Pracy na rok 2027 budzi niepokój, podobnie jak było to w roku ubiegłym.

W 2027 roku wydatki na działania wynikające z ustawy o rynku pracy i publicznych służb zatrudnienia pozostaną niemal niezmiennione w stosunku do roku 2026 (wzrost o ok. 0,62%) co stanowi spadek o 8,7% w stosunku do roku 2025.

Zasadniczy sprzeciw OPZZ budzą utrzymujące się od 2026 roku cięcia wydatków na formy pomocy i aktywność zawodową czyli aktywną politykę rynku pracy. Planowany na 2027 rok poziom wydatków na formy pomocy i aktywność zawodową będzie stanowić spadek o ok. 1% w stosunku do roku 2026, co stanowi pogłębienie obecnego kryzysu finansowania tej pozycji wydatkowej (w obecnym roku obniżono wydatki o 1,45 mld zł). Z tej perspektywy planowany wzrost wydatków na formy pomocy o ok. 7% r/r jest dalece niewystarczającym działaniem. Należy podkreślić, że sytuacja finansowa Funduszu Pracy pozostaje relatywnie dobra, pomimo ograniczenia składki na Fundusz do 1% wymiaru, natomiast zdecydowanie negatywnie trzeba ocenić działania polegające na wykorzystaniu jego nadwyżki do realizacji celów konsolidacji fiskalnej.

Kontynuacja ograniczania wydatków na politykę rynku pracy budzi tym większy sprzeciw, że już w 2026 roku zauważyć można mniejsze zaangażowanie władz publicznych w aktywną politykę rynku pracy. Co więcej, Ogólnopolski Konwent Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy wskazuje, że tak niski poziom wydatków na politykę rynku pracy może prowadzić do pozorowania działań, jak również do braku możliwości skorzystania z środków europejskich. Prognoza zawarta w Uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2027 wskazuje, że poziom bezrobocia rejestrowanego będzie utrzymywał się na relatywnie stabilnym, podwyższonym poziomie (6% na koniec 2027). Jednocześnie poziom zwolnień grupowych i wyzwania, jakie stoją przed rynkiem pracy, takie jak konieczność przekwalifikowania i tworzenia nowych kompetencji oraz poszerzanie grupy docelowej dla działań publicznych służb zatrudnienia wprost wskazują na potrzebę większego strumienia środków finansowych niż dotychczas, a nie ich ograniczenie.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych stanowczo sprzeciwia się tworzeniu oszczędności budżetowych kosztem osób, które potrzebują wsparcia publicznych służb zatrudnienia.

## **11. Finansowanie ochrony zdrowia**

Mimo znaczącego wzrostu nakładów na ochronę zdrowia w 2027 roku (całkowite nakłady na zdrowie 274,1 mld zł, dotacja z budżetu państwa dla NFZ 41,5 mld zł tj. o 15,5 mld zł więcej niż w 2026 r.) system pozostaje niedofinansowany

strukturalnie, z szacowaną luką finansową na poziomie ok. 16 mld zł. Prezentowanie danych budżetowych na zdrowie jest zręcznym zabiegiem socjotechnicznym, można bowiem odnieść wrażenie, że tyle wydatkuje sam budżet. Tymczasem wydatki na zdrowie są w szczególności udziałem środków finansowych uwzględnionych w planie finansowym Narodowego Funduszu Zdrowia, stanowiąc w 2027 roku 237, 3 mld zł w tym, aż 194,1 mld zł ze składek na ubezpieczenie zdrowotne. Dlatego OPZZ podtrzymuje corocznie zgłaszany postulat, by plan finansowy NFZ był załączany do projektu ustawy budżetowej w każdym roku, dla transparentnej oceny przychodów, kosztów i dotacji przeznaczanych całościowo na ochronę zdrowia. Na ten aspekt zwróciła także uwagę w swojej opinii do projektu ustawy budżetowej Rada Fiskalna.

OPZZ zauważa także, że obecne brzmienie ustawy o minimalnych nakładach publicznych na ochronę zdrowia oraz założenia makroekonomiczne państwa w perspektywie do 2029 r. dowodzą braku ram finansowych dla stabilnego funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w nadchodzących latach. W roku 2027 należy przyjąć, że konieczne będzie dalsze szukanie środków na zwiększenie dotacji z budżetu państwa do Funduszu, który staje się corocznie coraz bardziej w pełni od nich zależny. Stąd niezbędne wydaje się wprowadzenie mechanizmu korekty nakładów w trakcie roku (PKB sprzed 2 lat), który z uwagi na brak elastyczności nie reaguje na bieżące potrzeby zdrowotne obywateli.

Zwracamy także uwagę, że od lat budżet w obszarze ochrony zdrowia jest reaktywny i nie uwzględnia realnych potrzeb demograficznych czy kadrowych oraz związanej z tym konieczności zwiększenia nakładów na opiekę długoterminową, środowiskową czy geriatriczną.

## **12. Kwestie emerytalno-rentowe**

OPZZ negatywnie ocenia przyjęty poziom waloryzacji świadczeń emerytalno - rentowych na rok 2027 regulowany wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym powiększonym o 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w roku poprzednim. Podtrzymujemy argumentację przedstawianą od lat, iż wzrost wskaźnika o 50% realnego wzrostu płac w mechanizmie waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych jest niezbędny dla utrzymania poziomu konsumpcji gospodarstw domowych emerytów i rencistów oraz

niepogarszania sytuacji finansowej tej grupy społecznej. W przeciwnym razie, zastosowanie wskaźnika na poziomie ustawowego minimum w dłuższym okresie czasu powiększy lukę pomiędzy poziomem życia emerytów i rencistów, jak i pracowniczych gospodarstw domowych.

W oparciu o scenariusz makroekonomiczny przedstawiony przez Ministerstwo Finansów szacujemy, że wskaźnik waloryzacji powinien wynieść ok. 6,30% (ustawowe minimum to 4,38%). Za przyjęciem wyższego wskaźnika waloryzacji przemawia szereg argumentów ekonomicznych, w tym spadająca realna wartość emerytur i rent w kolejnych latach. Nie bez znaczenia jest także wydłużenie średniego dalszego trwania życia w tablicach ogłoszonych przez GUS w marcu 2026 r., co rzutuje na niższą wysokość emerytur przyznawanych od kwietnia 2026 r. Zmienia się także struktura wypłacanych emerytur pod względem sposobu wyliczania świadczenia: rośnie odsetek emerytur wyliczanych według nowych zasad. Stąd przyjęcie wskaźnika waloryzacji emerytur i rent wg mechanizmu proponowanego corocznie od kilku lat przez stronę pracowników, przynajmniej częściowo zniweluje i tak trudną sytuację materialną seniorów.

Dodatkowo, OPZZ wnioskuje o zabezpieczenie środków finansowych na wprowadzenie emerytur stażowych. Prace nad ustawową realizacją tego postulatu wciąż trwają, stąd wydaje się zasadne, by uwzględnić skutki finansowe na jego wdrożenie.

### **13. Finansowanie obszaru niepełnosprawności**

Szczególnie niepokojąco wygląda przyszłoroczna sytuacja finansowa Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, w kontekście drastycznego ograniczenia środków budżetu państwa przekazywanych w formie dotacji celowej na ustawowe zadania Funduszu. Z przedstawionego projektu planu finansowego na 2027 rok wynika, że poziom dotacji celowej dla PFRON będzie wynosić 128 mln zł, przy potrzebach wydatkowych Funduszu rzędu 1,252 mld zł; oznacza to pokrycie jedynie ok. 10% na wydatki Funduszu. W ramach przyznanej dotacji, na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych przyznanych zostało zaledwie 81 mln zł, co z kolei stanowi 13,9% poziomu roku 2026. Tak niski poziom finansowania z dotacji podmiotowej negatywnie wpłynie na stabilność

finansową Funduszu i zwiększy presję na finansowanie zadań obligatoryjnych ze środków własnych PFRON.

Zwracamy uwagę, że konsekwencje niedofinansowania PFRON będą dotyczyć wielu elementów systemu wsparcia osób z niepełnosprawnościami, w tym zadań realizowanych przez samorządy ze środków przekazywanych według algorytmu oraz stabilności finansowania instrumentów rehabilitacji społecznej i zawodowej, w tym warsztatów terapii zajęciowej czy zakładów aktywności zawodowej.

OPZZ zauważa ponadto, że finansowanie Funduszu Solidarnościowego w 2027 roku ma pozostać na poziomie nie wyższym niż w 2026 r. (17,3 mld zł). Taki poziom zabezpieczy jedynie finansowanie świadczeń o charakterze obligatoryjnym (w szczególności renty socjalnej, zasiłku pogrzebowego oraz dodatku dopełniającego), nie uwzględnia natomiast wydatków Funduszu na inne cele, zwłaszcza środków na programy wspierające życie osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin, takich jak „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” czy „Opieka wytchnieniowa”. W konsekwencji doprowadzi to do znaczącego ograniczenia realizacji programów realizowanych dla osób z niepełnosprawnościami, zwłaszcza przez jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe.

W świetle powyższego, OPZZ zwraca uwagę na potrzebę innej konstrukcji budżetu w obszarze niepełnosprawności, nie tylko poprzez zapewnienie realizacji ustawowych, obligatoryjnych świadczeń pieniężnych czy rentowych (ok. 70% wydatków), ale systematyczne zwiększenie finansowania programów realizowanych dla tej grupy społecznej.

#### **14. Finansowanie instytucji dialogu społecznego**

OPZZ negatywnie ocenia poziom wydatków przeznaczonych na funkcjonowanie dialogu społecznego, uznając je za nieadekwatne do ustawowych kompetencji instytucji realizujących to zadanie. Na aktywność Rady Dialogu Społecznego przewidziano 9,48 mln zł, a Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego - 3,89 mln zł. Dla porównania: Biuro Rady Fiskalnej otrzyma 11,48 mln zł, a Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców - 18 mln zł. Jednocześnie o 6% zwiększona zostaje dotacja podmiotowa na partie polityczne.

Łączne wydatki na funkcjonowanie 16 Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego rosną o 18 000 zł względem roku 2026 (3 869 000 zł), co odpowiada dynamice na poziomie 0,47%. Przy prognozowanej inflacji na 2027 rok na poziomie 2,8% oznacza to, że realna wartość tych środków maleje.

Najwyższą kwotę, 348 000 zł, przewidziano dla województwa podlaskiego. Kolejne pozycje zajmują województwo pomorskie (328 000 zł) oraz śląskie (312 000 zł).

W dwóch województwach projekt budżetu przewiduje nominalne zmniejszenie środków w porównaniu z 2026 r. Największy spadek dotyczy województwa lubuskiego - z 249 000 zł do 229 000 zł (o 20 000 zł, tj. o 8,03%). Spadek, choć mniejszy, dotyczy także województwa małopolskiego - z 203 000 zł do 200 000 zł (o 3 000 zł, tj. o 1,48%). Są to jedyne dwa przypadki zmniejszenia środków w całym zestawieniu.

Dodatkowo, w przypadku 9 z 16 województw projekt budżetu zakłada utrzymanie kwoty finansowania na poziomie nominalnie identycznym z rokiem 2026. Dotyczy to województw: podkarpackiego, świętokrzyskiego, opolskiego, zachodniopomorskiego, kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego oraz wielkopolskiego. W tych przypadkach projekt nie przewiduje wzrostu budżetów Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego o prognozowany wskaźnik inflacji, co przy równoczesnym wzroście kosztów bieżącego funkcjonowania oznacza realne ograniczenie wartości środków do dyspozycji.

W pozostałych województwach odnotowuje się niewielki wzrost nominalny: w dolnośląskim (+8 000 zł, tj. o 2,64%), lubelskim (+7 000 zł, tj. o 2,64%) oraz pomorskim (+7 000 zł, tj. o 2,18%) wzrost ten nie rekompensuje prognozowanej na 2027 rok inflacji. W podlaskim (+10 000 zł, tj. o 2,96%) oraz śląskim (+9 000 zł, tj. o 2,97%) wzrost nominalny nieznacznie przewyższa prognozowaną inflację.

Zdaniem OPZZ zaproponowany przez rząd sposób podziału środków nie odzwierciedla skali gospodarki poszczególnych regionów, liczby podmiotów uczestniczących w dialogu społecznym ani rzeczywistych kosztów funkcjonowania Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego w poszczególnych województwach. Przyjęte wartości pozostają na zbliżonym poziomie, niezależnie od faktycznych kosztów organizacji posiedzeń, przygotowania ekspertyz czy obsługi administracyjnej.

OPZZ nie dysponuje danymi dotyczącymi wykonania dotychczasowych budżetów Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego, w związku z czym nie formułuje całościowej

oceny dotyczącej podejmowanych działań i wykorzystania przyznanych środków przez poszczególne Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego. W ocenie OPZZ, biorąc pod uwagę obecny, trudny dla partnerów społecznych okres, należy zwiększyć środki na dialog regionalny.

Problem nie ogranicza się do poziomu wojewódzkiego. Środki dla Rady Dialogu Społecznego rosną o zaledwie 0,18% w stosunku do roku 2026. Przy prognozowanej inflacji na poziomie 2,8% oznacza to realne ograniczenie środków na funkcjonowanie centralnej instytucji dialogu społecznego.

OPZZ wnosi o rewizję poziomu finansowania instytucji dialogu społecznego, adekwatną do ich ustawowych kompetencji. Finansowanie Rady Dialogu Społecznego na poziomie niższym niż budżet organu o węższym mandacie doradczym oraz niewiele wyższym niż połowa budżetu urzędu jednego rzecznika sektorowego ogranicza możliwość realnego, merytorycznego wkładu strony społecznej w kształtowanie polityki gospodarczej państwa.

OPZZ zauważa ponadto, że w zadaniu 14.3 „Wsparcie rozwoju i organizowanie dialogu i partnerstwa społecznego”, cel zadania określono jako „zwiększanie roli dialogu i partnerstwa społecznego w rozwiązywaniu problemów społeczno- gospodarczych”. OPZZ zwraca uwagę na istotną rozbieżność między tak sformułowanym celem a miernikiem przyjętym do jego pomiaru.

Jako miernik realizacji tego zadania przyjęto „liczbę podmiotów administracji publicznej i spoza niej, w tym partnerów społeczno-gospodarczych, z którymi utrzymywana jest współpraca w obszarze rozwoju dialogu i partnerstwa społecznego”, z wartością bazową 414 oraz celem na lata 2027-2029 ustalonym niezmiennie na poziomie 420 - co oznacza zakładany wzrost o zaledwie 1,4% w całym trzyletnim okresie.

W ocenie OPZZ tak skonstruowany miernik nie pozwala na ocenę realizacji celu, jakim jest zwiększanie roli dialogu społecznego w rozwiązywaniu problemów. Liczba podmiotów, z którymi „utrzymywana jest współpraca”, stanowi wskaźnik czysto ilościowy, odnoszący się do samego istnienia kontaktu instytucjonalnego, nie zaś do jego jakości ani skuteczności. Miernik ten nie uwzględnia w szczególności: liczby faktycznie wypracowanych porozumień lub wspólnych stanowisk Rady Dialogu Społecznego, odsetka opinii i uwag strony społecznej uwzględnionych w procesie legislacyjnym, ani liczby sporów zbiorowych rozwiązanych w drodze dialogu.

W konsekwencji nawet pełna realizacja przyjętego miernika nie świadczyłaby o rzeczywistym wzmocnieniu roli dialogu społecznego, a jedynie o utrzymaniu formalnych relacji z określoną liczbą podmiotów.

OPZZ postuluje o przebudowę systemu mierników dla tego zadania w kierunku wskaźników jakościowych, odzwierciedlających rzeczywistą efektywność dialogu społecznego, a nie wyłącznie fakt formalnego utrzymywania kontaktów instytucjonalnych.

Biorąc pod uwagę powyższe, OPZZ negatywnie ocenia przedstawiony przez stronę rządową projekt ustawy budżetowej na rok 2027. Plan finansowy państwa powinien stanowić nie tylko zestawienie dochodów i wydatków publicznych, ale przede wszystkim instrument polityki państwa prowadzącej do poprawy warunków życia społeczeństwa. Priorytetem powinny być działania na rzecz wzrostu dochodów netto obywateli, w szczególności pracowników zatrudnionych zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, a także inwestycje publiczne w gospodarkę służące tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy, z uwagi na wyzwania związane z trwającą transformacją energetyczną i cyfrową gospodarki. Takiego podejścia zabrakło w opiniowanym projekcie budżetu na kolejny rok.

#### **Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych**

  
Wiceprzewodnicząca OPZZ  
*Barbara Popielarz*