

RAPORT

ROK RZĄDÓW DONALDA TUSKA

# POLSKA W DRYFIE

100 KONKRETÓW  
INSTYTUTU SOBIESKIEGO  
NA ROZWÓJ





Instytut Sobieskiego  
ul. Lipowa 1a lok. 20  
00-316 Warszawa

sobieski@sobieski.org.pl  
www.sobieski.org.pl

ROK RZĄDÓW DONALDA TUSKA  
**POLSKA W DRYFIE**  
100 KONKRETÓW  
INSTYTUTU SOBIESKIEGO  
NA ROZWÓJ

Wanda Buk  
Janusz Cieszyński  
Jadwiga Emilewicz  
prof. Tomasz Grzegorz Grosse  
Marcin Izdebski  
dr hab. Krzysztof Koźmiński  
Bartosz Marczuk  
dr Tomasz Pawłuszko  
Wojciech Przybylski  
Leszek Skiba

©Copyright by Instytut Sobieskiego 2024  
ISBN 978-83-68374-01-8

Projekt i produkcja

 **nowe media 24.pl**

ROK RZĄDÓW DONALDA TUSKA

# **POLSKA W DRYFIE**

100 KONKRETÓW  
INSTYTUTU SOBIESKIEGO  
NA ROZWÓJ

**RAPORT**

Wanda Buk  
Janusz Cieszyński  
Jadwiga Emilewicz  
prof. Tomasz Grzegorz Grosse  
Marcin Izdebski  
dr hab. Krzysztof Koźmiński  
Bartosz Marczuk  
dr Tomasz Pawłuszko  
Wojciech Przybylski  
Leszek Skiba



# SPIS TREŚCI

<b>WSTĘP</b> BEZ WIZJI I AMBICJI	6
<b>1. MODEL RZĄDZENIA</b>	10
<b>2. STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH</b>	23
<b>3. GOSPODARKA 2025</b> ŁÓDŹ W DRYFIE BEZ STERNIKA	33
<b>4. ENERGETYKA 2025</b> SOLIDNE FUNDAMENTY, LICZNE WYZWANIA	52
<b>5. POLITYKA OBRONNA POLSKI</b>	67
<b>6. POLITYKA EUROPEJSKA RZĄDU DONALDA TUSKA</b> OCENA PIERWSZEGO ROKU DZIAŁALNOŚCI	77
<b>7. POLITYKA SPOŁECZNA</b> KONTYNUACJA BEZ AMBICJI, REFLEKSJI I GRUNTOWNYCH ZMIAN	86
<b>8. OCHRONA ZDROWIA</b> STAN PRZEDZAWAŁOWY	101
<b>9. CYFRYZACJA</b> W OCZEKIWANIU NA PRZEŁOM	117
<b>10. 100 KONKRETÓW INSTYTUTU SOBIESKIEGO</b>	132
<b>O WYDAWCY</b>	142



**WSTĘP**  
**BEZ WIZJI I AMBICJI**



W czasie kampanii wyborczej 2023 r. partie dziś składające się na koalicję rządową rozbudziły ogromne oczekiwania zmiany politycznej, której odzwierciedleniem były liczne obietnice wyborcze. Ich znaczna liczba, czego symbolem było „100 konkretów” Koalicji Obywatelskiej, miała być dowodem istnienia nowego programu politycznego, gospodarczego, społecznego. Wyborcy dzisiejszej koalicji mieli uzasadnione przekonanie, że realizacja tych obietnic będzie łatwa, przeprowadzona jak za dotknięciem „czarodziejskiej różdżki”. Marcin Duma, prezes IBRIS często przytacza słowa Donalda Tuska ze spotkania z wyborcami w Tarnowie 9 września 2023, w których koncentrują się zarówno wysoki poziom oczekiwań wyborców, jak i ogromny poziom obietnic: „Dzień po wygranych wyborach przystąpimy do realizacji 100 konkretów na pierwsze 100 dni. Polacy będą mieli więcej w kieszeni, będzie taniej w polskich sklepach i będzie lepiej w każdym polskim domu”.

Po roku od powołania rządu Donalda Tuska rośnie niezadowolenie z jego funkcjonowania. Według badań CBOS liczba przeciwników rządu jest większa niż jego zwolenników. Niezadowolenie z faktu, że na czele gabinetu stoi Donald Tusk wyraża około 50% ankietowanych. Prawie połowa ocenia, że sprawy w Polsce idą w złym kierunku, a jednocześnie więcej jest osób, które stwierdzają, że ogólna sytuacja w Polsce pogorszy się, niż tych, którzy są bardziej optymistyczni.

Niewątpliwie wpływ na nastroje społeczne ma słaba koniunktura gospodarcza. Mimo, że utrzymuje się wzrost gospodarczy, pozostaje on słaby. Wynagrodzenia rosną, choć wysoki poziom obaw skłania Polaków do oszczędzania, co wpływa na słabą dynamikę konsumpcji. Nie można uznać obecnej sytuacji za złą, lecz obawy związane z wydarzeniami na świecie, wojną w Ukrainie, kryzysem gospodarczym w Niemczech, prowadzą do wysokiego poziomu pesymizmu. Biorąc pod uwagę te zewnętrzne okoliczności, polityka rządu tym bardziej powinna je uwzględniać i włączać odpowiednie mechanizmy przeciwdziałania, aby Polska zamiast ścigać się nadal na wysokich obrotach, nie toczyła się na jałowym biegu.

W takich warunkach komunikacja rządu ze społeczeństwem opiera się głównie na przekazie negatywnym. Premier Donald Tusk koncentruje się na rozliczeniach, wskazuje na ryzyka geopolityczne, a jednocześnie dość często odnosi się do napięć w koalicji rządowej, czego symbolem są powtarzane w mediach słowa „premier się wściekł”. Wyborcy słyszą, że rozliczenia trwają, choć w ocenie wielu polityków partii rządzących są niewystarczające. Podobnie jest z obietnicami: będą zrealizowane, lecz w wielu krytycznych sprawach, jak na przykład obniżenie kwoty wolnej od podatku PIT czy poprawa funkcjonowania ochrony zdrowia, istnieje spór między koalicjantami i właściwie wiadomo, że to się nie wydarzy. Co gorsza wiele, nawet niekontrowersyjnych, rozwojowych planów poprzedniego rządu – symbolem jest tutaj CPK – poddanych jest sztucznej i teatralnej weryfikacji czy audytowi, co powoduje stratę bezcennego czasu.

Rozliczalność władzy jest jednym z fundamentów dobrze rządzonego państwa, rządów prawa. Ma także zakotwiczenie w polskiej tradycji państwowej w postaci ruchu „egzekucji praw” czy reform Sejmu Wielkiego. Rozliczalność nie polega jedynie na odpowiedzialności politycznej, tj. przegraniu wyborów, poprawa rządzenia wymaga odpowiedzialności prawnej za popełnione przestępstwa, gdyż w ten sposób wpływa się na długofalowe motywacje sprawców. Jednak w grudniu 2023 r. ta zasada została wypaczona, gdyż rozliczanie nie następuje z zachowaniem gwarancji procesowych, wręcz przeciwnie, rządzący i ich wpływowi zwolennicy twierdzą, że sytuacja wymaga i usprawiedliwia naruszenie procedur prawnych. Dlatego w wielu aspektach nastąpiło pogorszenie standardów, a za szczególnie rażące uznać należy:

- jawnie wyrażone stanowisko Sejmu co do nieuznawania wyroków Trybunału Konstytucyjnego, czyli naruszenie Konstytucji wprost przez władzę ustawodawczą;
- naruszenie ustaw w celu przejęcia kontroli nad mediami i prokuraturą;
- przyznanie sobie przez prezesa Rady Ministrów upoważnienia do łamania prawa w imię „ratowania demokracji”;

- zapowiedź usunięcia sędziów powołanych przez prezydenta RP po zmianie sposobu powoływania Krajowej Rady Sądownictwa w 2018 r.;
- nadużywanie przepisów kodeksu karnego o przekroczeniu uprawnień przez funkcjonariusza publicznego (art. 231 KK) w celu kryminalizacji decyzji podejmowanych w warunkach niepewności i szoków rynkowych w okresach kryzysu COVID i po inwazji Rosji na Ukrainę.

Instytut Sobieskiego podjął się próby oceny roku rządu Donalda Tuska. Chcieliśmy spojrzeć głębiej, by ocenić, co tak naprawdę się dzieje, co robią ministrowie, w jakim stopniu mamy do czynienia ze zmianą, a w jakim z kontynuacją. Wyłaniający się obraz wskazuje na powolną kontynuację działań poprzedniego gabinetu. Jest ona z jednej strony niejako wymuszona przez obiektywne uwarunkowania, ale z drugiej wydaje się po prostu efektem braku realnego planu rządu. Można przypuszczać, a są do tego uzasadnione powody, opierając się na słowach niektórych polityków obozu rządzącego, że koalicja chciałaby zaprezentować całościową, obejmującą wiele elementów strategię, lecz po prostu jej nie ma.

Jedyną spójną i konsekwentnie przedstawianą obietnicą jest wyciszenie napięcia na linii Warszawa – Bruksela i wiara w magiczną siłę środków z Funduszu Spójności i KPO, które mają być kołem zamachowym pozwalającym powrócić na ścieżkę wzrostu oraz finansować w przyszłości – prawdopodobnie pod koniec kadencji – najkosztowniejsze obietnice wyborcze. W planie tym zabrakło jednak uwzględnienia przede wszystkim aktywnej obecności polskich firm na wspólnym europejskim rynku jako podstawy sukcesu gospodarczego minionych lat. To nie prosty transfer środków z funduszy strukturalnych, ale skorzystanie z rynku europejskiego odblokowało nadzwyczajny wzrost gospodarczy w minionych niemal dwóch dekadach. Dzisiejsze spowolnienie u największych partnerów gospodarczych na europejskim rynku oznacza osłabienie najmocniejszego silnika polskiego wzrostu. To wymaga nowej strategii i nowych instrumentów reagowania, na które nie można czekać do końca kadencji.

Zamiast strategii jest za to codzienne rozwiązywanie problemów dotyczących poszczególnych polityk publicznych w kierunku zbliżonym do pomysłów poprzedniego rządu. Najistotniejsze sprawy, z którymi mierzy się dziś rząd – obrona granicy z Białorusią, zakupy sprzętu wojskowego w Korei, budowa CPK, budowa elektrowni atomowej w Choczewie, proces wyłączenia aktywów węglowych ze spółek Skarbu Państwa, wykorzystanie funduszy pozabudżetowych w polityce fiskalnej, program 800+, funkcjonowanie Orłenu jako wynik fuzji Lotos i PGNiG, ostrożne otwarcie na OZE, uwzględniające ograniczenia PSE, budowa polskiego samochodu elektrycznego i wiele innych – są dziś kontynuowane, choć w niewystarczającym tempie.

Mamy zatem powolną kontynuację zamiast wielkiej strategii, uzupełnioną o retorykę rozliczeń i zmiany. Jakże mogą być tego powody? Wyłania się tu pięć argumentów.

Po pierwsze, wydaje się, że nowy gabinet nie dysponuje po prostu spójną strategią rozwoju, agendą społeczną czy gospodarczą. Ponosi konsekwencje wielości partii w koalicji i związanej z tym wielości idei, ale także nieprzygotowania – zarówno na poziomie intelektualnym, jak i organizacyjnym czy programowym – do objęcia władzy w Polsce. Dlatego uwaga wyborców ma być przekierowana na rozliczenia i audyty. Ta strategia negatywnego przekazu ma być parasolem na brak spójnej wizji i kierunku, w jakim powinna podążać Polska. O ile można zrozumieć to zagubienie w pierwszym okresie rządzenia, o tyle trudno je przyjmować spokojnie po upływie roku od objęcia władzy. Wydaje się, że rząd dryfuje.

Po drugie, dominujący wśród polityków koalicji jest liberalny sposób myślenia, oparty na zaufaniu do naturalnych procesów rynkowych. Interwencjonizm państwa z zasady jest ryzykowny i często nieskuteczny, a sprawy powinny się rozwiązać same, przez proces rynkowy, działania ludzi. Takie myślenie jest sceptyczne wobec wielkich rządowych strategii. Rząd powinien raczej rozwiązywać codzienne problemy niż aktywnie



określać kierunki rozwoju. Czy jest to zgodne z dzisiejszym myśleniem większości Polaków i skalą wyzwań, jakie stoją przez Polską, zwłaszcza w dobie zawieruchy międzynarodowej? Wydaje się, że nie.

Po trzecie, obiektywne uwarunkowania są niezmiennie. Polska podlega transformacji energetycznej, z której wynikają konkretne problemy, przeanalizowane przez poprzedni rząd, i trudno jest zaproponować działania odmienne. Sytuacja finansowa rządu też nie jest łatwa. Wynika ona głównie z istotnego wzrostu wydatków na obronę, zdrowie i obsługę długu. Nie jest możliwe ograniczenie tych wydatków, więc deficyt pozostanie wysoki. Nie pozwala to na realizację kosztownych obietnic wyborczych.

Po czwarte, rząd jest w pułapce własnych obietnic, które zbudowały oczekiwania na wielką zmianę. Trudno dziś jest przyznać, że „czarodziejska różdżka” nie działa. Wbrew retoryce kampanijnej powinniśmy uznać, że każda zmiana gabinetu powinna oznaczać kontynuację w większości spraw, a brak kontynuacji jedynie w sprawach priorytetowych dla nowej ekipy. Rządy często prowadzą sprawy rozpoczęte przez poprzedników, co oznacza realizowanie wieloletnich inwestycji i jest potwierdzeniem stabilności państwa. Kontynuacja w wielu obszarach powinna być oceniana pozytywnie, jako coś naturalnego, pokazuje odpowiedzialność nowego rządu. Dziś jednak głównym źródłem legitymizacji nowego gabinetu jest odcięcie się od PiS oraz rozliczenia, czyli podkreślanie, że okres poprzednich 8 lat to czas błędów i przestępstw. W normalnych czasach kontynuacja byłaby powodem do chluby, a dziś jest skrzętnie ukrywana.

Po piąte, rząd może obawiać się zmian, kalkulując wynik wyborczy. Kontynuacja z błyskotkami, jak można określić różne ozdobniki dodawane do uruchomionych już programów (np. wakacje od ZUS czy rozszerzenie rodzinnego kapitału opiekuńczego), jest politycznie bezpieczniejsza niż naruszanie *status quo* i konieczność komunikacji ze społeczeństwem przez odważne, nowe projekty.

Celem tego raportu jest przede wszystkim pokazanie wyzwań, przed którymi stoi Polska. Oceniamy rząd nie tylko z perspektywy obietnic i umowy koalicyjnej, lecz przede wszystkim z punktu widzenia rekomendacji, które zaproponowaliśmy. Lista naszych wskazań, odnoszących się do najważniejszych wyzwań dla polskiej polityki, jest listą „100 konkretów Instytutu Sobieskiego”. Realistycznie oceniamy, że niezależnie od zmian politycznych problemy, jakie stoją przed polską gospodarką i społeczeństwem, pozostają niezmiennie.

Potrzebujemy rozwojowej agendy. Potrzebujemy odważnych polityków i odważnych decyzji, którzy wezmą się za bary z wyzwaniami. Potrzebujemy długoterminowej strategii, pomysłu, aksjologii i osób, które odpowiadają za ich przedstawienie i wykonanie. Po prostu potrzebujemy sprawnego państwa z pomysłem, a nie dryfu z rozdętą agendą zemsty. Z problemami należy się zmierzyć, biorąc pod uwagę opinie ekspertów i polityków, niezależnie od barw politycznych. Dlatego w raporcie pozytywnie oceniamy te działania, które są skuteczną kontynuacją lub zmianą na lepsze.

Raport składa się z 10 części. W części o modelu rządzenia autorzy zwracają uwagę na nieefektywny model rozstrzygania sporów w koalicji jako główny hamulec efektywności rządu oraz na brak istotnych zmian co do sposobu prowadzenia procesów legislacyjnych. W części drugiej wskazano powody trudnej sytuacji fiskalnej oraz wysokie ryzyko braku realizacji strategii ograniczania deficytu. W części trzeciej analizujemy politykę gospodarczą, wskazując na brak jednolitej strategii. Podążanie śladami poprzedników w polityce energetycznej, czemu towarzyszy powolny proces tworzenia własnej strategii, omawiamy w części czwartej. Znacząca kontynuacja działań podkreślona jest w części piątej, dotyczącej polityki bezpieczeństwa. Zmianę polityki europejskiej, która jednak nie przekłada się na realne osiągnięcia i wpływ na politykę Brukseli, opisujemy w części szóstej. Skala kontynuacji widoczna jest także w polityce społecznej, o tym w części siódmej. Polityka zdrowotna (część ósma) pozostaje najtrudniejszym wyzwaniem, krytycznie oceniamy tempo zmian, wskazując długą listę rekomendacji. Cyfryzację omawiamy w części dziewiątej. W części dziesiątej przedstawiamy naszą listę „100 konkretów Instytutu Sobieskiego”.

# 1. MODEL RZĄDZENIA

**dr hab. Krzysztof Koźmiński**

ekspert Instytutu Sobieskiego,  
Uniwersytet Warszawski

**Leszek Skiba**

Instytut Sobieskiego,  
były wiceminister finansów  
i były prezes Pekao SA



## REKOMENDACJE

- Wzmocnienie centrum rządu, ośrodka ustalającego jednolitą politykę rządu oraz pozwalającego na szybkie rozstrzygnięcie sporów w koalicji
- Większe zaangażowanie premiera w szybkie rozstrzygnięcie sporów między ministrami
- Wzmocnienie zaplecza eksperckiego poprzez zwiększenie liczby wiceministrów merytorycznych, którzy są wolni od aktywności stricte politycznej
- Zatrzymanie rozliczeń politycznych osób pracujących w administracji rządowej w czasach PiS, by rząd nie tracił cennych zasobów merytorycznych
- Podział segmentów rządu między partie koalicyjne w taki sposób, by jedna partia odpowiadała za jeden segment i rekomendowała wszystkich ministrów i wiceministrów w danym obszarze, co ograniczy konflikty między nimi
- Przeniesienie zainteresowania rządu z obszaru rozliczeń przeciwników politycznych na politykę rozwojową i gospodarczą, przyspieszenie realizacji kluczowych projektów rozwojowych

## PUNKT WYJŚCIA: MODEL RZĄDZENIA W LATACH 2015–2023

Czas rządów Prawa i Sprawiedliwości wielu kojarzy ze sprawczością i szybkim tempem podejmowania decyzji. Było to możliwe z powodu następującego sposobu działania:

1. Najistotniejsze, lecz nieliczne decyzje polityczne podejmowane były przez ścisłe grono liderów, w którego skład wchodził prezes Prawa i Sprawiedliwości oraz premier.
2. Wiele ważnych decyzji rozstrzygał premier w konsultacji z liderami politycznymi.
3. Ogromna liczba drobnych rozstrzygnięć zapadała na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów (SKRM), którym kierowali kolejno: Henryk Kowalczyk, zaś Jacek Sasin i Łukasz Schreiber, mający silny mandat od premiera.

Taki model, funkcjonujący na zasadzie lejka, pozwalał ograniczać spory na najwcześniejszym etapie, pozostawiając do rozstrzygnięcia dla premiera tylko te istotniejsze, a najważniejsze – dla kierownictwa

politycznego. Zaletą takiego rozwiązania jest minimalizowanie liczby spraw trafiających na najwyższy szczebel decyzyjny, co sprzyja efektywniejszemu zarządzaniu i usprawnia procesy decyzyjne.

Z punktu widzenia skuteczności premiera istotny był nie tylko silny mandat polityczny, lecz także zaangażowanie w zrozumienie argumentów stron uczestniczących w sporze oraz wzmocnienie zaplecza eksperckiego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM), co pozwalało na uzyskanie wsparcia w procesie decyzyjnym ze strony własnych współpracowników. W sytuacjach, gdy pozycja premiera słabła względem innych ministrów, wzrastała liczba spraw trafiających pod obrady kierownictwa koalicji oraz PiS, co skutkowało spowolnieniem procesu podejmowania decyzji.

Agendę polityczną koalicji wyznaczali w kluczowych kwestiach liderzy Prawa i Sprawiedliwości oraz partii koalicyjnych, natomiast w pozostałych sprawach główną rolę odgrywali premier oraz poszczególni ministrowie.

## MODEL RZĄDZENIA GABINETU DONALDA TUSKA

Przewodniczącym Stałego Komitetu Rady Ministrów jest Maciej Berek, uznawany za jednego z najbliższych współpracowników premiera. Otrzymał on silny mandat do rozstrzygnięcia sporów w trakcie posiedzenia Komitetu Stałego, choć sama konstrukcja rządu bardzo ogranicza liczbę spraw, które pozostają w kompetencjach przewodniczącego SKRM.

Struktura rządu Donalda Tuska opiera się na obecności przedstawicieli wszystkich partii koalicyjnych w każdym ministerstwie, co generuje liczne konflikty i spory kompetencyjne. Przykładem tego zjawiska jest Ministerstwo Sportu, gdzie napięcia wynikają z braku jednoznacznego podziału kompetencji w ministerstwach, gdyż przez dłuższy czas minister nie wydał zarządzenia określającego nadzór nad poszczególnymi departamentami. Dodatkowe trudności pojawiają się w sytuacjach wymagających współpracy między ministerstwami kierowanymi przez przedstawicieli różnych ugrupowań, jak np. w przypadku Ministerstwa Przemysłu i Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Brak efektywnego mechanizmu umożliwiającego szybkie podejmowanie decyzji rządowych prowadzi do przedłużających się dyskusji, co uwidoczniło się m.in. w procesie ustalania zmian dotyczących składki zdrowotnej dla przedsiębiorców.

Na problem konfliktów i konieczność skutecznej koordynacji działań zwraca uwagę również Konfederacja Lewiatan, podkreślając w swoich analizach: „Realizacja ważnych dla gospodarki reform wymaga koordynacji polityki gospodarczej. Jak wynika z naszych badań domaga się tego ponad połowa firm. Rozdrobnienie kompetencyjne oraz spory wewnątrz koalicji, przenoszone do przestrzeni publicznej i medialnej, utwierdzają przedsiębiorców w poczuciu braku stabilności prawa<sup>1</sup>. Problem dialogu z biznesem stanowi istotną kwestię, na co zwracają uwagę przedstawiciele dużych przedsiębiorstw. Z ich opinii wynika, że istnieje trudność w nawiązaniu kontaktu z ministrami i wiceministrami odpowiedzialnymi za politykę gospodarczą. Nie chodzi w tym przypadku o aktywność lobbingsową, ale o możliwość przedstawienia dość skomplikowanych problemów legislacyjnych, które utrudniają podejmowanie decyzji inwestycyjnych. W trakcie rozmów z przedstawicielami firm oraz ambasad pojawiły się liczne sugestie wskazujące na istnienie oficjalnego zakazu spotkań między przedstawicielami rządu a sektorem biznesowym.

Konflikty między partiami koalicyjnymi są powszechnym zjawiskiem we współczesnych systemach demokratycznych i w związku z tym w krajach demokratycznych funkcjonują różne mechanizmy radzenia sobie

1 Konfederacja Lewiatan, *Raport Lewiatana. Postulaty przedsiębiorców nadal czekają na realizację*, 29.10.2024, <https://lewiatan.org/raport-lewiatana-postulaty-przedsiębiorcow-nadal-czekaja-na-realizacje/>



z nimi. W Niemczech proces przygotowania umowy koalicyjnej jest bardzo długi, co pozwala zawrzeć w niej szczegółowe zapisy dotyczących konkretnych decyzji rządowych. W polskich realiach to właśnie na etapie prac nad umową koalicyjną powinny zostać poczynione kluczowe ustalenia dotyczące zmiany składki zdrowotnej dla przedsiębiorców. Słabą stroną „niemieckiego” rozwiązania jest długotrwałość negocjacji umowy koalicyjnej, które mogą trwać wiele miesięcy, prowadząc do niezadowolenia wyborców, którzy postrzegają czas poświęcony na to jako zmarnowany. Z tego względu w wielu przypadkach ustalenia koalicyjne pozostają ogólne, a szczegóły implementacji decyzji są opracowywane już w trakcie sprawowania władzy. Wówczas jednak konieczne jest wypracowanie mechanizmu rozstrzygania sporów między partnerami koalicji oraz poszczególnymi ministrami.

## NIEEFEKTYWNY MECHANIZM ROZSTRZYGANIA SPORÓW

Efektywny mechanizm rozstrzygania sporów wymaga spełnienia kilku kluczowych warunków. Najważniejszym z nich jest gotowość partnerów koalicyjnych do efektywnego rządzenia oraz podejmowania szybkich decyzji, a także chęć stworzenia środowiska, w którym każda z partii mogłaby odnotować swoje sukcesy. W tym może leżeć główny problem rządu Donalda Tuska. Jak wskazuje część komentatorów, szybciej podejmowane są decyzje, których pozytywnymi efektami mogą pochwalić się ministrowie Koalicji Obywatelskiej niż przedstawiciele pozostałych partii. Szybko udało się dokonać zmian w obszarze edukacji, takich jak podwyżki dla nauczycieli, ograniczenie liczby lekcji religii oraz likwidacja prac domowych. Szybkie decyzje zapadły również w obszarze finansów, gdzie wdrożono tzw. „babciowe”, ograniczenie stawki VAT w branży beauty, kasowy PIT oraz zmiany finansowania samorządów. W sektorze zdrowia było to finansowanie in vitro. Problemy pojawiły się jednak w zakresie propozycji podatkowych dla przedsiębiorców, lansowanych przez polityków Trzeciej Drogi, a także w kwestiach związanych z polityką klimatyczną, nadzorowaną przez polityczkę Polski 2050. Ciekawy przypadek stanowi w tym kontekście polityka mieszkaniowa, szczególnie istotna dla liderów Lewicy, w której nie tylko nie udało się osiągnąć istotnych efektów mimo długich negocjacji z PSL o kredyt mieszkaniowy 0%, ale także decyzją ministra rozwoju wiceminister z Lewicy utracił w tym ministerstwie wpływ na politykę mieszkaniową. Politolodzy zwracają uwagę na fakt, że partie koalicyjne, posiadające zbliżony elektorat, mogą napotkać trudności, gdy sukcesy jednej z nich przekładają się na wzrost jej poparcia w sondażach kosztem pozostałych koalicjantów. W tej sytuacji trudno oczekiwać efektywnego mechanizmu rozstrzygania sporów, skoro jego funkcjonowanie może być negatywnie oceniane przez najważniejszych liderów koalicji, zwłaszcza jeśli rozstrzygnięcia mogą wpłynąć na ich polityczną pozycję.

Drugim warunkiem istnienia efektywnego mechanizmu rozstrzygania sporów jest zaangażowanie premiera w utrzymanie spójności koalicji. Trzy najbardziej widoczne i długotrwałe spory dotyczyły: polityki mieszkaniowej oraz kredytu mieszkaniowego 0%, zakresu zmian składki zdrowotnej dla przedsiębiorców oraz aborcji. Mimo że koalicja przyjęła do tej pory wiele ustaw, to jednak konflikty wokół tych kluczowych spraw miały znaczący wpływ na jej wizerunek. Przeciagające się dyskusje w wielu sprawach wskazywać mogą na brak silnego zaangażowania premiera w ich zakończenie i doprowadzenie do kompromisu.

Trzecim warunkiem efektywnego mechanizmu rozstrzygania sporów jest istnienie centrum rządu, które mogłoby przygotować premierowi propozycje kompromisowe lub inne rozstrzygnięcia pozwalające na odroczenie sporu. W przypadku Donalda Tuska obserwujemy jednak świadome ograniczanie kompetencji premiera poprzez przeniesienie nadzoru nad podmiotami na ministrów. W rządzie PIS KPRM została istotnie wzmocniona, tak aby pełniła funkcję zaplecza merytorycznego premiera, niezależnie od oceny skuteczności tych działań w kontekście efektywnego rządzenia. Obecnie zauważamy działania odwrotne, polegające na przeniesieniu instytucji, które mogłyby stanowić wsparcie dla pracy rządu, np. Polskiego Instytutu Ekonomicznego czy Polskiej Fundacji Rozwoju pod nadzór ministrów.

## ZAPLECZE MERYTORYCZNE RZĄDU

Zbyt mało jest w rządzie Donalda Tuska wiceministrów niebędących politykami. Spośród 79 wiceministrów tego rządu tylko 40% (31 osób) nie pełniło, w przeszłości lub obecnie, funkcji politycznej posła czy radnego. Pracują oni głównie w Ministerstwie Finansów (7 osób), MSZ (5) i MKiS (4). W wielu ministerstwach niepolitykiem jest tylko jeden wiceminister spośród grona czterech lub pięciu osób pełniących tę funkcję. Niezależnie od oceny merytorycznej poszczególnych osób w przeważającej większości wiceministrowie, którzy nie pełni funkcji politycznej, poświęcają więcej czasu na zadania stricte merytoryczne, polegające na nadzorze nad departamentami. Natomiast ministrowie i wiceministrowie posłowie uczestniczą w posiedzeniach sejmku, powinni w poniedziałki być obecni w okręgach wyborczych, ale przede wszystkim poświęcają sporo czasu na spotkania polityczne.

Uwzględniając jedynie kryterium poświęconego czasu, efektywność kierownictwa ministerstwa złożonego w większości z posłów w porównaniu do ministerstwa, w którym większość wiceministrów nie pełni funkcji politycznych, jest radykalnie odmienna. Nadzorowanie pracy urzędników, rozstrzyganie sporów między departamentami oraz organizowanie spotkań z ekspertami, by skrócić proces decyzyjny w obrębie administracji, wymaga poświęcania czasu. W sytuacji braku odpowiedniego nadzoru kierownictwa administracja ministerialna najczęściej popada w inercję. Warto też pamiętać, że sami ministrowie pełniący funkcje polityczne, nawet jeśli nie są posłami, to angażują się w rozmowy polityczne, które pochłaniają znaczną część ich czasu. Tym bardziej więc cenni są ci wiceministrowie, dla których praca w ministerstwie stanowi priorytetowe zadanie, któremu mogą poświęcić niemal cały swój czas, najczęściej od rana do późnego wieczora.

Na poziomie dyrektorów departamentów skala zmian w obsadzie stanowisk jest zróżnicowana. Powszechna ocena – którą należy potraktować jako anegdotyczną, bo nie są prowadzone pogłębione analizy – wskazuje, że najmniejszy zakres zmian na stanowiskach dyrektorów departamentów występuje w ministerstwach nadzorowanych przez PSL. W innych ministerstwach podobne zmiany przeprowadzane są większej skali, choć w ministerstwach wymagających wysokich kompetencji, na przykład Ministerstwie Finansów, zmiany są umiarkowane i zależne od doświadczenia wiceministrów. Wiceministrowie mający już doświadczenie pracy w ministerstwie, chętnie zatrudniają na stanowiskach dyrektorów osoby, z którymi pracowali przed 2015 rokiem. Jeśli zaś wiceminister dopiero poznaje swoje miejsce pracy, zakres „czystek” jest z reguły niewielki.

## ROZLICZENIA POPRZEDNIEJ EKIPY

Najważniejszym elementem programu rządu Donalda Tuska jest rozliczenie rządu PIS. Z perspektywy efektywności rządzenia, warto zauważyć, że, choć rozliczenia stanowią istotny element polityki bieżącej administracji, ich nadmierne skoncentrowanie uwagi na tej kwestii może prowadzić do zaniedbania kluczowych polityk publicznych. Wśród opinii ekspertów, nawet tych wspierających obecny rząd, coraz częściej słychać głosy, że intensyfikacja działań związanych z rozliczeniami skutkuje ograniczeniem czasu i energii poświęcanych na realne wyzwania administracyjne, stanowiąc poważne obciążenie dla pracy obecnego rządu. Przedłużające się audyty, realizowane z intencją znalezienia jak największej liczby nieprawidłowości, mają na celu przede wszystkim potwierdzenie tez wygłaszanych już w trakcie kampanii wyborczej. Dodatkowo kierowanie do prokuratury spraw, które można uznać za marginalne, prowadzi do zjawiska nadmiernej ostrożności w podejmowaniu decyzji przez urzędników w obawie, że mogą być analogicznie potraktowani po utracie władzy przez obecny rząd.

Ten ostatni element jest nie do przecenienia. Sukces władzy zależy w dużej mierze od skutecznej mobilizacji administracji do działania, szczególnie tej administracji, którą rząd zastał na początku swojej kadencji. Wymiana kadr w administracji publicznej jest trudna do realizacji z powodu ograniczonych zasobów

i niskiej atrakcyjności płac w sektorze publicznym. W przypadku sparaliżowanej strachem administracji łatwo może dojść do zjawiska inercji. Energię łatwiej jest wzbudzić na początku kadencji, gdy otwierają się kanały awansu i możliwości działania. Wyzwaniem jest też asymetryczność oceny nagród i kar w administracji, gdzie nagrody za odważne działania zazwyczaj są ograniczone, a potencjalne kary za błędy mogą być surowe. Start obecnego rządu, który zobaczyła administracja, wiązał się z procesem wymiany kadr realizowanym głównie według kryterium zatrudnienia w czasie rządów PiS. Ponadto liczne konflikty wewnątrz rządu oraz szeroko zakrojone rozliczenia sprawiają, że doświadczeni urzędnicy zaczynają zadawać sobie pytanie, czy warto „się wychylać”, skoro obecna ekipa rządowa tak mocno skoncentrowana jest na rozliczeniach, niepewni tego, co może przynieść kolejna zmiana władzy.

## CO WŁAŚCIWIE RZĄD ZROBIŁ PRZEZ ROK?

We wrześniu 2024 r. CBOS przeprowadził badanie, w którym zapytano Polaków o działania rządu, o których najczęściej słyszeli. Z długiej listy spraw osiem najważniejszych, zdaniem ankietowanych, zostało wskazanych przez co najmniej 3% respondentów. W tabeli 1 zaprezentowano te działania, choć tylko w trzech przypadkach były to w pełni zrealizowane obietnice (renta wdowia, prace domowe i ograniczenie lekcji religii). Jedna sprawa wywołała silne spory w rządzie (aborcja), a trzy pozostają nierozstrzygnięte, będąc przedmiotem szerokiego konfliktu (rozliczenia, budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego, sprawy dotyczące energetyki i klimatu).

TAB. 1 **BADANIE CBOS Z 19 WRZEŚNIA 2024:  
O JAKICH OSTATNICH DZIAŁANIACH RZĄDU PAN(I) SŁYSZAŁ(A)?**

<b>Aborcja</b>	<b>17%</b>	trwający spór w koalicji
<b>Rozliczanie poprzedniej ekipy</b>	<b>12%</b>	trwający spór z opozycją
<b>Modernizacja wojska</b>	<b>6%</b>	kontynuacja/spór z opozycją
<b>Wprowadzenie renty wdowiej</b>	<b>5%</b>	realizacja obietnicy
<b>Szkolnictwo, prace domowe</b>	<b>5%</b>	realizacja obietnicy
<b>Ograniczenie lekcji religii</b>	<b>4%</b>	realizacja obietnicy
<b>Budowa CPK</b>	<b>3%</b>	kontynuacja/spór z opozycją
<b>Sprawy dotyczące energetyki i klimatu</b>	<b>3%</b>	wstrzymanie NABE i wolne tempo budowy elektrowni atomowej

ŹRÓDŁO: B. Roguska, Społeczna percepcja działań rządu od początku jego funkcjonowania, CBOS, komunikat z badań nr 91/2024, 19.09.2024, [https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty\\_tekst.php?id=6877](https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_tekst.php?id=6877) oraz ocena własna.

Pokazuje to, że do społecznej świadomości przebijają się silniej tematy ogniskujące spory (aborcję i rozliczenia wymieniano odpowiednio w 17% i 12% odpowiedzi) niż sukcesy rządu (renta wdowia oraz prace domowe stanowiły 5% odpowiedzi).

Analiza umowy koalicyjnej pozwoliła nam wyodrębnić 30 kluczowych, naszym zdaniem, punktów. Sześć z nich można uznać za zrealizowane, 11 wykazuje potencjał do realizacji, natomiast 13 pozostaje przedmiotem sporów w obrębie koalicji (np. zmniejszenie obciążeń podatkowych) bądź celem nadmiernie ambitnym i trudnym do zrealizowania w ciągu jednej kadencji (np. likwidacja luki płacowej).

TAB. 2 **30 NAJWAŻNIEJSZYCH PUNKTÓW UMOWY KOALICYJNEJ**

Umocnienie Polski na arenie międzynarodowej	zrealizowane
Podwyżki dla nauczycieli i administracji	zrealizowane
Wzrost wydatków na edukację	zrealizowane
Finansowanie procedury in vitro oraz pełen dostęp do bezpłatnych badań prenatalnych	zrealizowane
Odblokowanie środków z KPO	zrealizowane
Zwiększenie nakładów na badania i rozwój	zrealizowane
Wzmocnienie dochodów własnych samorządów	zrealizowane
Odbudowa wspólnoty narodowej	trudne do realizacji
Odbudowa służby cywilnej	trudne do realizacji
Skrócenie czasu i obniżenie kosztów postępowań sądowych	trudne do realizacji
Niezależność prokuratury	trudne do realizacji
Wzmocnienie praw kobiet	trudne do realizacji
Likwidacja luki płacowej	trudne do realizacji
Powrót przewidywalności w systemie podatkowym	trudne do realizacji
Zmniejszenie obciążeń podatkowych nakładanych na pracujących	trudne do realizacji
Przywrócenie transparentności finansów państwa	trudne do realizacji
Wprowadzenie korzystnych i czytelnych zasad naliczania składki zdrowotnej	trudne do realizacji
Naprawienie i odpolitycznienie mediów publicznych	trudne do realizacji
Zwiększenie dostępności mieszkań	trudne do realizacji
Wzmocnienie armii	w trakcie
Podniesienie nakładów na służbę zdrowia i skrócenie kolejek	w trakcie
Przyspieszenie zielonej transformacji energetycznej	w trakcie
Opracowanie założeń spójnego programu rozwoju energetyki jądrowej	w trakcie
Modernizacja i rozbudowa sieci przesyłowych i dystrybucyjnych	w trakcie
Likwidacja nielegalnych składowis toksycznych odpadów	Likwidacja
Odpolitycznienie spółek Skarbu Państwa	w trakcie
Działania na rzecz polskich rolników, m.in. poprzez budowę nowej infrastruktury logistycznej – takiej jak port zbożowy i nowe powierzchnie magazynowe	w trakcie
Odpolitycznienie kultury	w trakcie
Przywrócenie połączeń autobusowych oraz rozwijanie sieci kolejowej	w trakcie
Rozliczenie poprzedniej ekipy	w trakcie

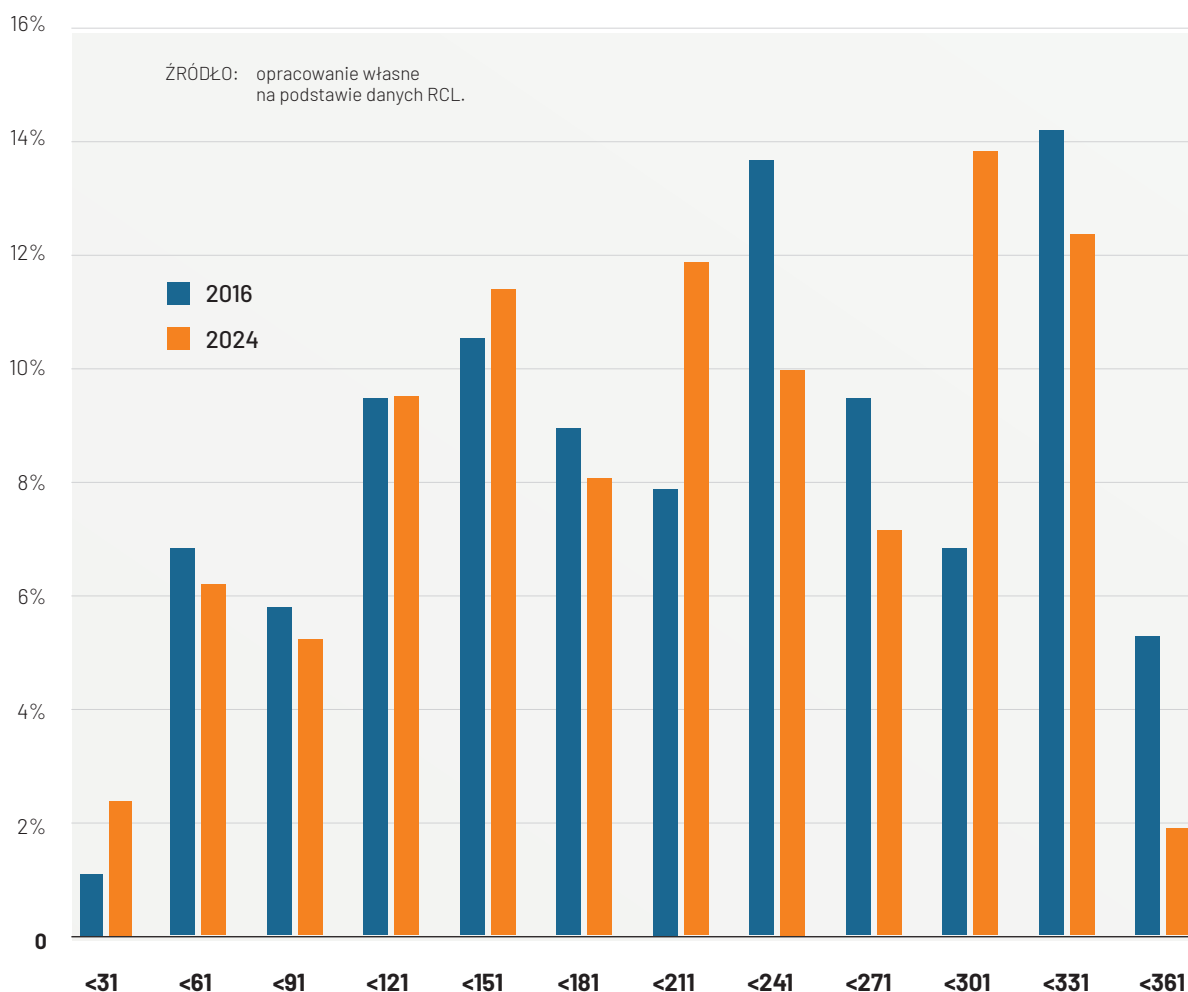
ŹRÓDŁO: opracowanie własne



## JAK PRACUJE RZĄD W OBSZARZE LEGISLACJI?

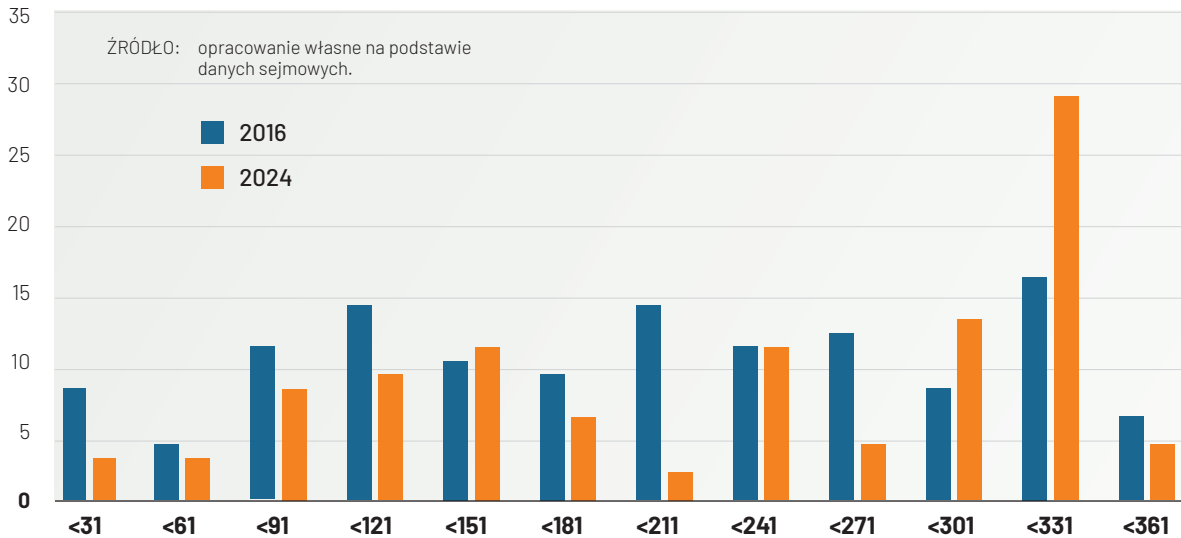
W analizowanym okresie, tj. do 19 listopada 2024 r., rząd Donalda Tuska przygotował 210 projektów ustaw. Dla porównania w analogicznym okresie po objęciu władzy przez rząd Beaty Szydło przygotowano 190 projektów ustaw. Analiza tempa legislacyjnego, przeprowadzona w 30-dniowych odcinkach, wykazuje zbliżony rozkład aktywności w obu przypadkach, co wskazuje na porównywalną dynamikę prac legislacyjnych obu rządów.

RYS. 1 **UDZIAŁ PROCENTOWY PROJEKTÓW USTAW PRZYGOTOWANYCH PRZEZ RZĄDY BEATY SZYDŁO I DONALDA TUSKA W POSZCZEGÓLNYCH 30-DNIOWYCH OKRESACH**



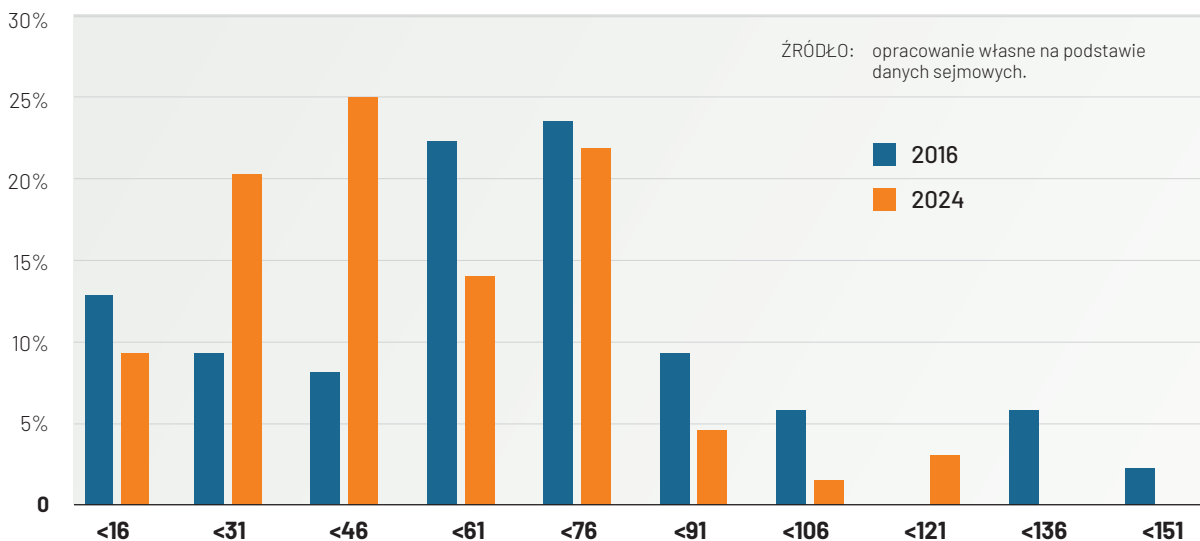
Tak duża liczba złożonych projektów ustaw nie przekłada się jednak na liczbę projektów, które trafiły do Sejmu. Spośród 210 wspomnianych projektów jedynie nad niespełną połową z nich (103, co stanowi 49%) zakończono prace na etapie rządowym i zostały one przekazane do Sejmu. Dla porównania w 2016 r. do Sejmu trafiły 123 projekty rządowe, co stanowiło 65% spośród tych 190, nad którymi rząd rozpoczął prace.

RYS. 2 **LICZBA PROJEKTÓW USTAW PRZEKAZANYCH DO SEJMU W POSZCZEGÓLNYCH OKRESACH (30 - DNIOWYCH)**



Początek rządów PiS jest często wspominany jako okres intensywnej i dynamicznej pracy legislacyjnej, nierzadko trwającej do późnych godzin nocnych. Dane potwierdzają ten obraz, w 2016 r. Sejm procedował 11 projektów (było to 13% wszystkich uchwalonych aktów) w czasie krótszym niż 16 dni. W obecnej kadencji takich ustaw było tylko sześć. Jednak w 2016 większość projektów była rozpatrywana przez Sejm przez okres od 46 do 76 dni, a średni czas procedowania wynosił 59 dni. Sejm obecnej kadencji działa wyraźnie szybciej – średni czas pracy nad projektem wynosi 45 dni, a uchwalenie blisko połowy ustaw zajęło od 16 do 46 dni.

RYS. 3 **ROZKŁAD PROCENTOWY PROJEKTÓW USTAW W ZALEŻNOŚCI OD CZASU PROCEDOWANIA**



W porównaniu do pierwszych miesięcy rządu PiS ministerstwa gabinetu Donalda Tuska przygotowały więcej projektów ustaw, lecz sam rząd skierował ich do Sejmu mniej, co może wskazywać na wolniejsze tempo prac lub występowanie opóźnień wynikających ze sporów wewnątrz koalicji. Sejm obecnej kadencji proceduje nad projektami ustaw wyraźnie szybciej niż w analogicznym okresie za rządów PiS.

## POGŁĘBIAJĄCY SIĘ STAN INFLACJI PRAWA

Niska i niestety, permanentnie obniżająca się jakość regulacji prawnych w Polsce jest od lat przedmiotem wielu opracowań, a nawet okolicznością wskazywaną przez przedsiębiorców jako jedna z głównych przeszkód inwestycyjnych lub wręcz blokad rozwoju gospodarczego.

Szereg problemów – poczynając od nierespektowania techniki prawodawczej, poprzez niezrozumiałość języka prawnego, spiralę nowelizacji, dynamikę procesu ustawodawczego pociągającego za sobą fikcję konsultacji z interesariuszami, nierzetelność opiniowania i pozorność oceny skutków regulacji, a na przyjmowaniu przepisów niezgodnych z Konstytucją lub prawem Unii Europejskiej kończąc – towarzyszy polskim aktom prawnym od dawna. Wszystko to składa się na zjawisko tzw. inflacji prawa, czyli stan, w którym (analogicznie do inflacji pieniężnej) wzrastającej liczbie przepisów towarzyszy zarazem spadek ich wartości, co w konsekwencji osłabia zdolność pozytywnego oddziaływania przez prawodawcę na rzeczywistość społeczno-gospodarczą. Skutkiem tego jest rosnąca presja regulacyjna i biurokratyczna dla przedsiębiorców oraz pogłębiająca się niepewność prawna obywateli, wynikająca z ryzyka częstych i niekorzystnych zmian w przepisach.

W ostatnich latach, zwłaszcza w kontekście pandemii COVID-19 i związanych z nią wyzwań na polu stanowienia prawa (w tym konieczności szybkiego reagowania na dynamikę epidemiczną, podejmowania decyzji bardziej na podstawie intuicji niż naukowych prognoz, a także ograniczania praw i wolności obywatelskich na niespotykaną dotąd skalę w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego), nasiliły się negatywne zjawiska „patolegislacji COVID-owej”, w tym przyjmowanie rozwiązań sprzecznych z konstytucyjnymi zasadami proporcjonalności, wolności działalności gospodarczej lub przyzwoitej legislacji. Wielokrotnie uchwalano przepisy z naruszeniem wymogu odpowiedniej *vacatio legis*, retroaktywne (działające wstecz), dodawane w ramach tzw. wrzutek (czyli poprawek niezwiązanych tematycznie z pierwotnym zakresem przedmiotowym projektu ustawy), czy próby zastępowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego innymi aktami, nieraz wątpliwymi w kontekście konstytucyjnego systemu źródeł prawa.

Nieprzypadkowo politycy ówczesnej opozycji zapowiadali sanację sfery stanowienia prawa – wskazując na konieczność przywrócenia znaczenia konstytucyjnej zasady poprawnej legislacji, ukrócenia praktyki „wrzutek” legislacyjnych oraz „ekspresu ustawodawczego” (polegającego na procedowaniu projektów podczas nocnych posiedzeń Sejmu, często bez należytej analizy i refleksji), zapewnienia prawdziwych konsultacji z reprezentantami pluralistycznego społeczeństwa, legalnego i uczciwego lobbingu, przywrócenia roli ekspertów lub sanacji oceny skutków regulacji. Jedną z głównych zapowiedzi z okresu kampanii wyborczej aktualnego Marszałka Sejmu Szymona Hołowni było nawet zniesienie „zamrażarki sejmowej”, czyli procedur obecnych prawdopodobnie we wszystkich parlamentach świata, pozwalających wstrzymywać procedowanie określonych projektów z uwagi na ich niedoskonałości prawno-legislacyjne lub brak politycznego poparcia.

Po roku stwierdzić trzeba, że realizacja owych zapowiedzi wygląda bardziej niż skromnie. Nie tylko nie ukrócono wielu wstydlivych praktyk z lat ubiegłych, ale powróciła praktyka „wrzutek” (nie tylko w przypadku głośnej medialnie tzw. ustawy wiatrakowej), „zamrażarka” ma się dobrze (i prawdopodobnie sam marszałek

uświadomił sobie, że niemożliwym jest jej zniesienie), wciąż zdarzają się zaledwie kilkudniowe konsultacje i pośpiech w postępowaniu ustawodawczym, legislacyjne „bajpasy” w postaci nadużywania ścieżki ustawodawczej z inicjatywy poselskiej, a także przepisy intertemporalne (prawa czasowego, w tym o wejściu w życie), które bywają formułowane w sposób, który nie daje podmiotom objętym regulacjami wystarczającego czasu na dostosowanie się do nowych wymogów prawnych.

Co istotne – mimo zmiany Regulaminu Sejmu, prezentowanej jako przywrócenie powagi pracom izby oraz gwarancji transparentności i rzetelności – ocena skutków regulacji wciąż przypomina propagandowo-agitacyjną formalność, pozwalającą projektodawcy zapewniać czytelnika o korzystnych konsekwencjach zmiany prawa, ignorując natomiast związane z tym problemy i ryzyka.

Co więcej, wspomnieć trzeba o tzw. populizmie penalnym, za który tak chętnie krytykowany był poprzedni minister sprawiedliwości. Okazuje się bowiem, że również i owo podejście, bazujące na społecznych emocjach i prostych instynktach, ma się dobrze, będąc paliwem dla zapowiedzi zaostrzania przepisów, w tym wprowadzenia przestępstwa „zabójstwa drogowego” lub instytucji dożywotniego odebrania prawa jazdy.

Ów populizm prawodawczy w postaci prostych recept na skomplikowane problemy dostrzegany jest również w innych obszarach życia ludzkiego, jak np. w zakresie podejścia koalicji rządzącej do używek. Po spektakularnym rozprawieniu się z tzw. alkotubkami – czyli produktem praktycznie niespotykanym w sklepach, a zatem problemem w rzeczywistości marginalnym – zapowiedziano już wprowadzenie ograniczeń (a nawet definitywnego zakazu) sprzedaży alkoholu na stacjach benzynowych, a zaawansowane legislacyjnie są prace nad przepisami akcyzowymi de facto eliminującymi z polskiego rynku e-papierosy.

Uzasadnione jest też przypuszczenie, iż powołanie i równoległe działanie kilku, niezależnych od siebie, komisji kodyfikacyjnych, nie musi skończyć się dobrze. W sytuacji, w której problemem polskiego prawa – a także przedsiębiorcy i obywatela – jest przede wszystkim niestabilność systemu normatywnego, niekonsekwencja prawodawcy oraz chaos w sądownictwie, wizja naprawy systemu przez radykalną przebudowę kodeksów może okazać się w praktyce gaszeniem ognia paliwem. Jednoczesne funkcjonowanie komisji zajmujących się prawem cywilnym, karnym, rodzinnym (z uwzględnieniem zarówno prawa materialnego, jak i procesowego) oraz ustrojem sądownictwa i prokuratury – przy braku odpowiedniej koordynacji prac poszczególnych komisji – może zakończyć się katastrofą, w której dobre intencje wybrukują drogę regulacji niekonsekwentnej, pełnej luk i sprzeczności, a także nowej, dezaktualizując dotychczasowe orzecznictwo, doświadczenia pełnomocników, sędziów i prokuratorów. Wydaje się, że w sytuacji, w której proces „przywracania praworządności” generuje coraz większe napięcia wewnętrzne w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości, kwestionowanie prawidłowego obsadzenia składu orzekającego sądu i wyłączanie sędziów jako wywołujących wątpliwości co do ich bezstronności – gruntowna ingerencja w regulację kodeksową ma szansę zwielokrotnić dotychczasowy chaos i stan niepewności prawnej.

## **NIEKONSTYTUCYJNE (I WĄTPLIWE PRAWNIE) ŹRÓDŁA PRAWA**

O ile swoistym standardem w czasach tzw. patolegislacji COVID-owej stały się „nowe źródła prawa”, w tym komunikaty, obwieszczenia, informacje lub nawet prezentacje decydentów w programie Power Point, za pomocą których przekazywali oni społeczeństwu w czasie konferencji prasowych nowe obowiązki oraz przewidywane sankcje za niedostosowanie się – rządząca koalicja, słusznie krytykująca owe praktyki w przeszłości, sięga obecnie po instrumenty analogiczne. Przyczyną jednak nie jest tym razem światowa pandemia i konieczność niezwłocznego działania poza konstytucyjnymi procedurami stanowienia prawa, a brak dostatecznej większości parlamentarnej pozwalającej przełamywać prawdopodobne weto głowy państwa, a także wewnętrzne podziały w ramach sił tworzących koalicję.



Sięgnięto zatem po uchwały sejmowe (jak w przypadku uchwały „przywracającej praworządność”, o której szerzej niżej) lub „wytyczne” Ministra Zdrowia oraz Ministra Sprawiedliwości dotyczące aborcji. Tymczasem uchwały izby parlamentu stanowią jedynie wyraz politycznego stanowiska większości posłów, bez wpływu na stan prawny wyznaczony przez ustawy i rozporządzenia, a wytyczne można traktować co najwyżej (choć i tak budzi to wątpliwości prawne) jako akt prawa wewnętrznego niezdolny do modyfikacji prawa powszechnie obowiązującego (art. 93 Konstytucji RP).

Zawrotną karierę zrobili w ostatnim czasie również prywatne opinie prawne. Choć tradycyjnie są one jedynie wyrazem subiektywnego poglądu interpretatora, w dodatku niejednokrotnie jednoznacznie zaangażowanego w bieżący spór polityczny – pomogły dokonać zmian personalnych w prokuraturze, a nawet rzekomo „zalegalizować” działania z tym związane. Podobnie zresztą stało się wcześniej w przypadku mediów publicznych – mimo że postawienie spółek w stan likwidacji stanowiło oczywiste nadużycie prawa oraz instrumentalizację przepisów Kodeksu spółek handlowych, zostało poparte opiniami profesorskimi, które dostarczyły stosownego uzasadnienia. O ile jednak „zmiana stanu prawnego w drodze opinii prawnych” okazała się skuteczna w odniesieniu do podporządkowywania sobie krajowych instytucji publicznych – nie powiodła się w przypadku immunitetu Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy, kompromitując resort sprawiedliwości i prokuraturę na arenie międzynarodowej.

## **„ELIMINACJA” TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO PRZEZ RZĄDZĄCYCH I NIEPUBLIKOWANIE JEGO ORZECZEŃ**

Osobnym problemem, sprzyjającym generowaniu dodatkowych wątpliwości prawnych, a w konsekwencji intensyfikacji chaosu prawnego oraz degradacji konstytucyjnego systemu ochrony praw i wolności, jest postawa rządzącej koalicji względem Trybunału Konstytucyjnego.

Poza licznymi „nieformalnymi” demonstracjami lub publicystycznymi wypowiedziami czołowych polityków obozu rządzącego względem organu sądownictwa konstytucyjnego w obecnym składzie personalnym (co z pewnością nie przyczynia się do budowania autorytetu organów władzy publicznej jako takich i szacunku dla instytucji państwowych w ogóle) przyjęto oraz następnie opublikowano w Monitorze Polskim Uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego.

W jej treści – powołując się m.in. na wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – wskazywano m.in., że niektórzy sędziowie (wskazani z imienia i nazwiska) nie są sędziami Trybunału Konstytucyjnego, funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego sprawuje osoba nieuprawniona, a „naruszenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i prawa w działalności Trybunału Konstytucyjnego przybrały skalę, która uniemożliwia temu organowi wykonywanie ustrojowych zadań w zakresie kontroli konstytucyjności prawa, w tym ochrony praw człowieka i obywatela”. W konsekwencji „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stoi na stanowisku, że uwzględnienie w działalności organu władzy publicznej rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego wydanych z naruszeniem prawa może zostać uznane za naruszenie zasady legalizmu przez te organy”<sup>2</sup>.

Pomijając formalno-prawne wątpliwości towarzyszące uchwale sejmowej, w drodze której de facto jedna izba parlamentu kwestionuje konstytucyjny system organów ustrojowych – skutki jej podjęcia są daleko idące, kolejne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie są bowiem publikowane przez, podległe premierowi, Rządowe Centrum Legislacji.

2 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego, M.P. 2024 poz. 198.

Konsekwencją tego stanu rzeczy są nie tylko wątpliwości po stronie organów władzy publicznej: sądów oraz organów administracji publicznej stosujących przepisy (w tym te, które Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją, podważając tym samym tzw. domniemanie konstytucyjności), lecz również ostatecznie samych adresatów, w tym przedsiębiorców i obywateli, którzy postawieni zostali w sytuacji niepewności prawnej.

Dobrym przykładem jest historia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 czerwca 2024 r. w sprawie o sygn. SK 140/20, a zatem rozstrzygnięcia niemającego nic wspólnego z rywalizacją polityczną i relacjami na szczytach władzy, a rozstrzygającego w sposób korzystny dla tzw. wcześniejszych emerytów kwestię wysokości świadczeń. W sprawie tej interweniował Rzecznik Praw Obywatelskich, podkreślając, że „Od ponad czterech miesięcy w Dzienniku Ustaw nie został ogłoszony korzystny dla tzw. wcześniejszych emerytów wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 czerwca 2024 r. (...) Dzięki temu wyrokowi świadczenia od 150 do 200 tys. seniorów mogą wzrosnąć nawet o 1200 zł; każdy może też otrzymać 64 tys. zł wyrównania (...) Nie jest to jednak możliwe, dopóki wyrok TK nie wejdzie w życie, co – zgodnie z wykładnią ZUS – następuje w momencie ogłoszenia go w Dzienniku Ustaw”<sup>3</sup>.

Jak pokazują kolejne orzeczenia sądów powszechnych, coraz częściej składy orzekające w indywidualnych sprawach obywateli, decydują się jednak na korzystną dla nich wykładnię, akcentując jednocześnie „nieuprawnione zaniechanie władzy wykonawczej w publikacji przedmiotowego orzeczenia nie może wpływać na brak możliwości jego zastosowania” (fragment uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 3 lipca 2024 r., sygn. VI U 528/24).

3 Sprawa nieopublikowania korzystnego dla emerytów wyroku TK. Pismo Rzecznika do KPRM, 23.10.2024, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-tk-wyrok-emeryci-niepublikowanie-kprm>

## 2. STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH

**Leszek Skiba**

Instytut Sobieskiego,  
były wiceminister finansów  
i były prezes Pekao SA



## STRESZCZENIE I REKOMENDACJE

Wybuch pandemii COVID-19 w 2020 r., a następnie inwazja Rosji na Ukrainę doprowadziły do znaczącego poluzowania polityki budżetowej Polski, czego przejawem jest wzrost deficytu sektora finansów publicznych z  $-0,7\%$  w 2019 r. do  $-5,3\%$  w 2023. W roku 2024 taka polityka była utrzymana, a projekt budżetu na 2025 zapowiada kontynuację tego trendu. Poluzowanie fiskalne można uznać za uzasadnione w warunkach presji szoków epidemicznych, geopolitycznych i finansowych lat 2020–2022 (z wyłączeniem negatywnych efektów wywołanych Polskim Ładem), niemniej jego kontynuacja oznacza akceptację przez rządzących wysokiego poziomu ryzyka dla finansów kraju. Zauważmy, że wiarygodność polskiego makrozarządzania została poddana próbie przez rynki finansowe w październiku 2022, kiedy rentowność 10-letnich obligacji skarbowych przejściowo przekroczyła  $8\%$ , a kurs złotego osłabił się do poziomu 5 zł za dolara.

Przedstawiony przez MF Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025–2028 zawiera strategię wyrastania z długu zależną od utrzymania dobrej koniunktury. Ministerstwo Finansów nie zapowiada realnego wysiłku reformatorskiego. Tymczasem, m.in. ze względu na kształt unijnej polityki energetycznej, procesy demograficzne, potencjalne napięcia handlowe pomiędzy USA a UE, należy oczekiwać niskiej koniunktury w Europie. Stanowisko MF uznajemy za niewystarczające, stąd Instytut Sobieskiego proponuje średniookresowy program uzdrowienia finansów publicznych, na który składają się:

- Wstrzymanie na okres 3 lat tworzenia nowych wydatków sztywnych, skoncentrowanie się na usprawnieniu i uszczelnieniu obecnych programów
- Zaprzestanie na okres 3 lat obniżek podatków i danin publicznoprawnych (działań typu obniżka stawki VAT dla branży kosmetycznej)
- Wprowadzenie reformy budżetowej w MF według założeń przyjętych przez Radę Ministrów 26 lipca 2016 r., biorąc pod uwagę rekomendacje MF i KE z 2020 r.
- Ograniczenie luki VAT do poziomu  $7\%$  w 2026 r.
- Czasowe podniesienie daniny solidarnościowej na okres 3 lat
- Zwiększenie autonomii fiskalnej samorządów
- Realizacja rekomendacji FPP dotyczących ograniczenia luki finansowania NFZ

Celem programu jest:

- stworzenie warunków do stabilnego finansowania zwiększonych wydatków na obronność i infrastrukturę strategiczną;
- wspomaganie przez politykę budżetową polityki pieniężnej poprzez obniżenie inflacji, a tym samym umożliwienie obniżenia stopy referencyjnej NBP w 2026 r. do 4% co przyniesie średnioroczne niższe koszty obsługi długu w wysokości około 17,5 mld zł przy hipotetycznym założeniu, że obniżka stóp z obecnego poziomu 5,75% do 4% w pełni obniży wydatki na obsługę długu.

Polska objęta jest procedurą nadmiernego deficytu i jest zobowiązana do zmniejszenia deficytu budżetowego do 2028 r. Droga do niskiego deficytu, która została wybrana, jest najłagodniejszą z możliwych. Zakłada się bowiem brak istotnych cięć wydatków, brak nowych podatków i znaczących nowych dochodów podatkowych poza podwyżkami akcyzy. Nie będzie też realizacji kosztownych obietnic wyborczych, bo brakuje miejsca w budżecie na podniesienie kwoty wolnej z 30 do 60 tys. zł. Trudno będzie też znaleźć środki finansowe na wyraźne podwyżki w budżetówce lub obniżenie podatków. Jeśli wzrost gospodarczy będzie wolniejszy od optymistycznych założeń MF, spadek deficytu też będzie wolniejszy.

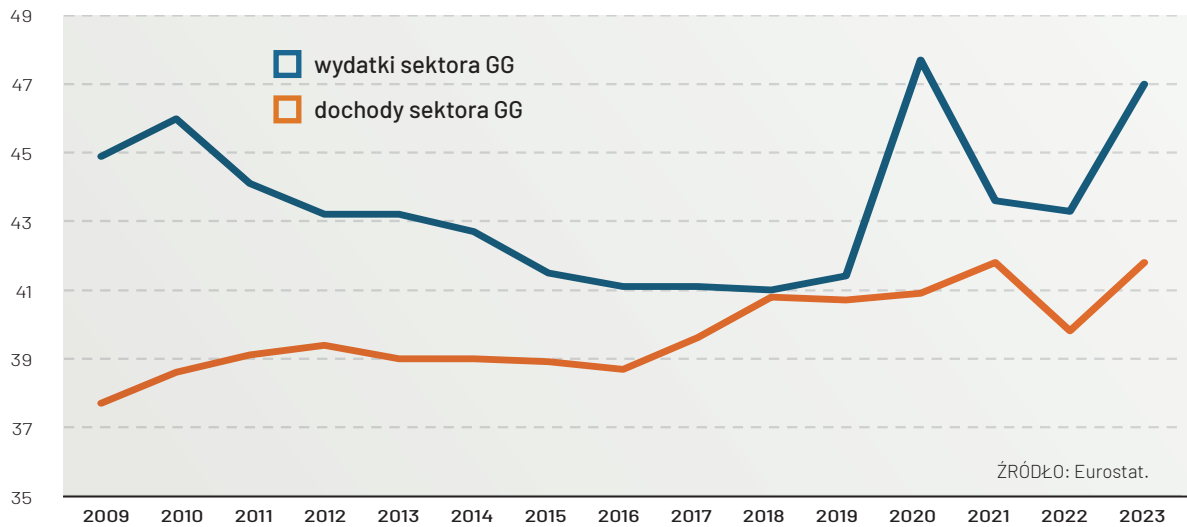
Ograniczone ambicje w poszukiwaniu nowych dochodów lub silniejszej redukcji niektórych wydatków mają negatywne efekty nie tylko dla tempa redukcji deficytu, lecz przede wszystkim dla powstania miejsca na istotne wydatki rozwojowe, szczególnie związane z inwestycjami. W naszym raporcie rekomendujemy aktywną politykę fiskalną, by szukać nowych dochodów podatkowych nie tylko po to, by ograniczać deficyt, lecz także po to, by podnieść wydatki istotne z punktu widzenia wzrostu PKB. Aktywna polityka fiskalna to także odwaga, by przemyśleć wydatki, które mogą być zastąpione nowymi, stąd propozycja przywrócenia kryterium dochodowego na pierwsze dziecko i przeniesienie tych środków na inne instrumenty polityki demograficznej.

## **WYDATKI NA OBRONĘ, ZDROWIE I OBSŁUGĘ DŁUGU WZROSŁY NA STAŁE**

W 2019 r. deficyt sektora finansów publicznych wynosił -0,7% PKB, co stanowiło minimalny wzrost w porównaniu do rekordowego roku 2018, gdy osiągnięto najniższy deficyt od końca PRL, zbliżając się do zrównoważonego budżetu. Od tego czasu pandemia, a szczególnie wojna w Ukrainie oraz wzrost wydatków na zdrowie spowodowały, że wydatki w relacji do PKB mocno wzrosły. W porównaniu do 2019 r. wydatki w 2023 r. wzrosły o ponad 5% PKB. Złożyły się na to wyższe wydatki na obronę (o 1,7% PKB), zdrowie (o 0,6% PKB) oraz obsługę długu (o 0,7% PKB). Same te trzy kategorie odpowiadają za wzrost wydatków aż o 3% PKB. Ponadto podniesienie świadczenia na dzieci z 500 zł do 800 zł oznacza wzrost wydatków o 0,5% PKB. Wydatki na obronę oraz zdrowie będą rosły w nadchodzących latach, co oznacza, że ich poziom utrzyma się na wyższym poziomie przez dłuższy czas.

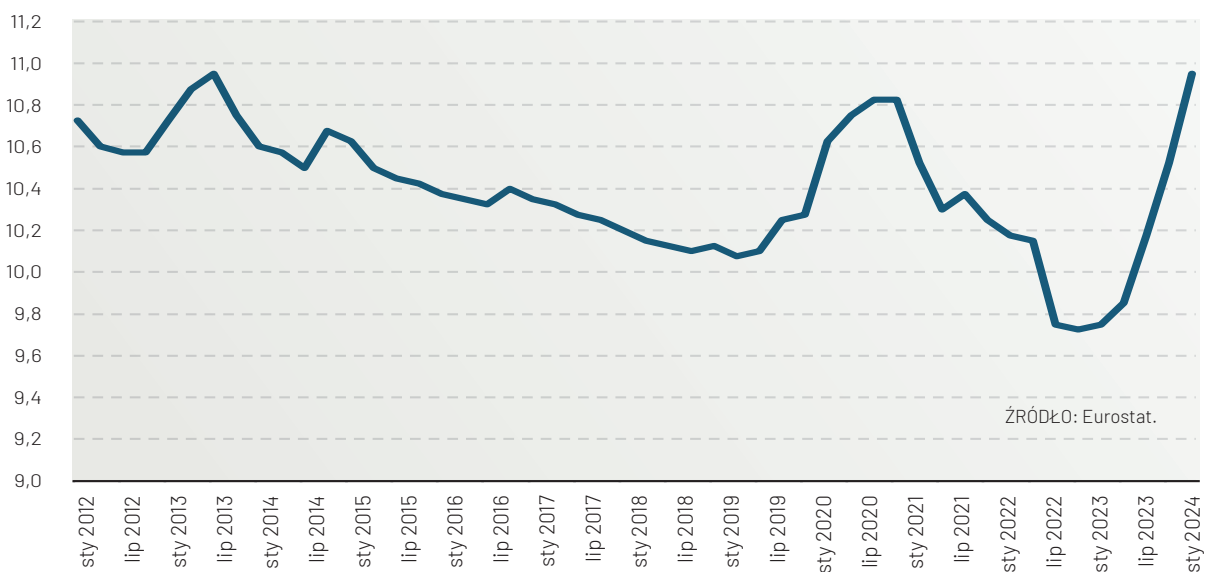


RYS. 1 **WYDATKI ORAZ DOCHODY SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH W % PKB**



Dodatkowo podwyżki w sektorze publicznym zrealizowane w 2024 r. podniosły poziom wydatków o około 1,5% PKB. Złożyły się na to podwyżki dla nauczycieli o ponad 28 mld zł oraz wzrost wynagrodzeń w jednostkach budżetowych o około 18 mld zł. Należy jeszcze uwzględnić rosnące wynagrodzenia w samorządzie terytorialnym, wojsku oraz innych jednostkach sektora publicznego. W latach 2012–2019 z kolei nastąpił spadek wydatków na wynagrodzenia w sektorze publicznych w relacji do PKB o około 0,5% PKB, który pozwolił na redukcję deficytu. Średnie roczne tempo tego spadku wynosiło 0,15% PKB, czyli w perspektywie 4 lat możliwe jest powtórzenie tej oszczędności, choć oznacza jednocześnie konieczność utrzymywania wzrostu wynagrodzeń w budżetówce na niskim poziomie.

RYS. 2 **WYDATKI NA WYNAGRODZENIA W SEKTORZE PUBLICZNYM W % PKB**

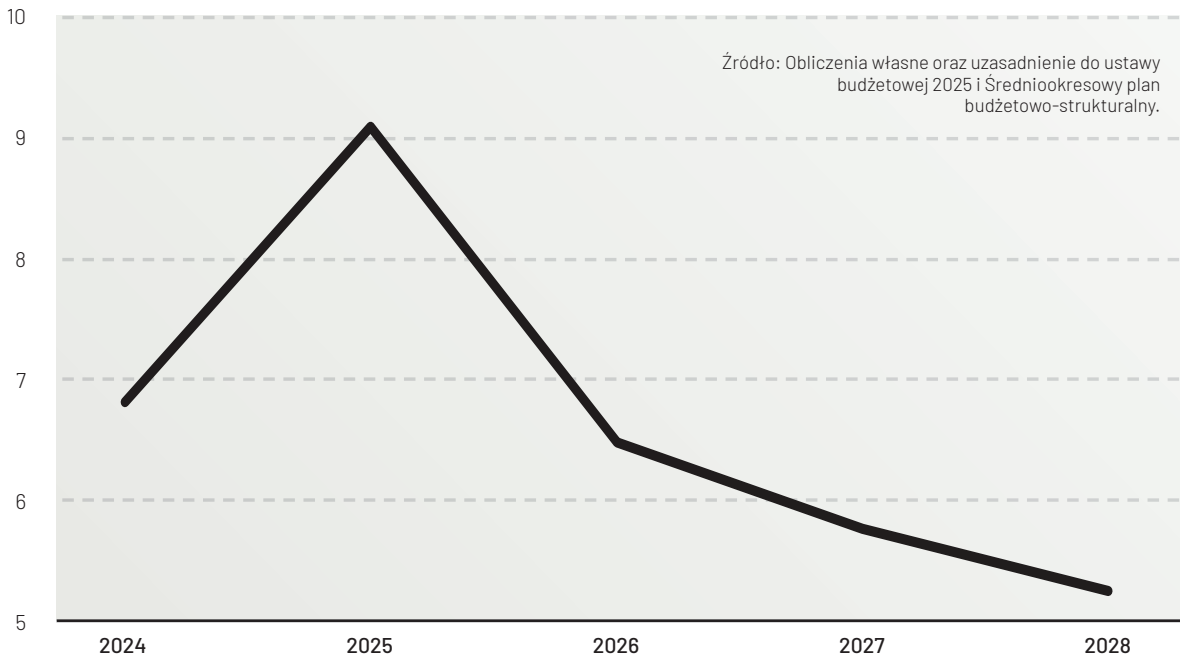


## CZTEROLETNI PLAN OGRANICZENIA DEFICYTU

Opublikowany przez Ministerstwo Finansów Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025–2028 zakłada, że deficyt sektora publicznego spadnie z 5,5% PKB w 2025 r. do poziomu nieznacznie poniżej 3% PKB w 2028. Lata 2026–2028 według planów rządowych mają być okresem redukcji deficytu poprzez ograniczenie tempa wzrostu wydatków rządowych, tak by rosły one wolniej od nominalnego PKB, a zatem spadały w relacji do PKB. Dzięki temu wydatki w relacji do PKB będą niższe w 2028 r. o około 1,5 punktu procentowego PKB w stosunku do 2025 r. co pozwoli na proporcjonalne zmniejszenie deficytu po stronie wydatków.

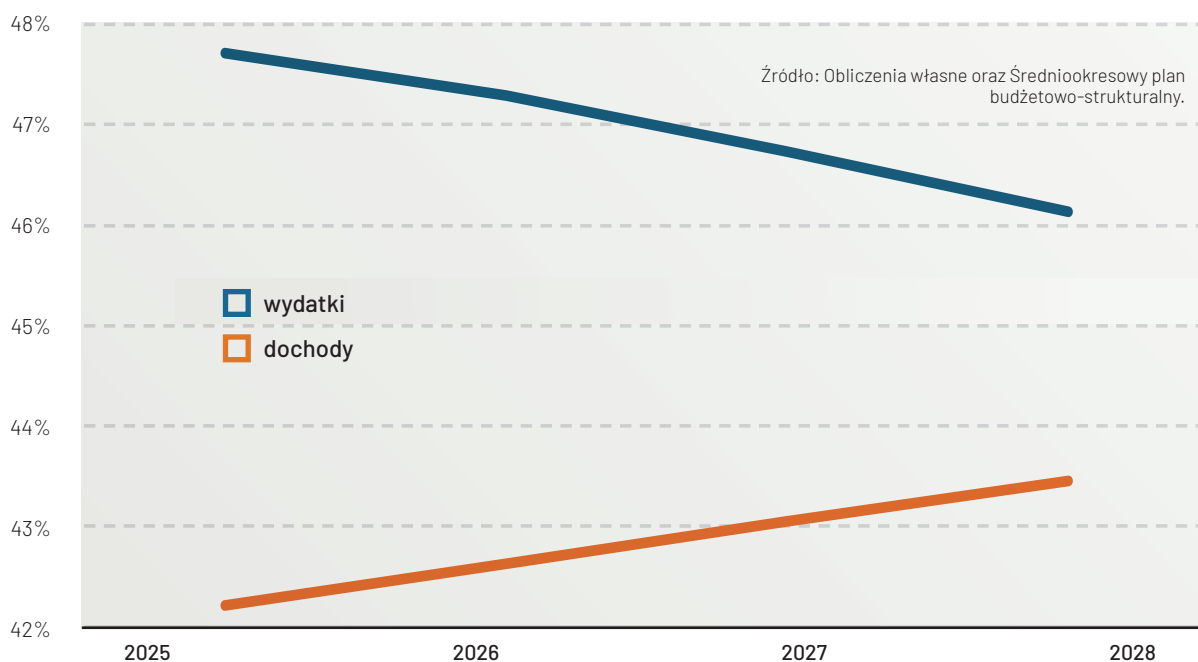
Jednocześnie w budżecie utrzymane zostaną rosnące w tempie wzrostu PKB wydatki na obronę (min. 3% PKB) oraz zdrowie (min. 7% PKB opóźnionego o dwa lata). Gdy dodamy wydatki, na które rząd ma ograniczony wpływ, takie jak ZUS (około 11% PKB) oraz wydatki samorządu lokalnego (odpowiadające za około 14% PKB), te cztery kategorie stanowią już prawie 35% PKB z łącznie prawie 48% PKB wszystkich wydatków sektora publicznego w 2025. Dlatego pozostała część wydatków publicznych powinna rosnąć wyraźnie wolniej od PKB, by ich suma dała łącznie możliwość zredukowania deficytu o 1,5 punktu procentowego PKB. To pokazuje, że oszczędności będą musiały zostać wygenerowane głównie w obszarze wydatków elastycznych, takich jak wynagrodzenia w sektorze publicznym oraz inwestycje. Wydaje się to dość trudne do osiągnięcia, zwłaszcza w kontekście optymistycznych założeń dotyczących tempa wzrostu PKB.

RYS. 3 **PROGNOZA NOMINALNEGO WZROSTU PKB  
WG ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO (W %)**



W prognozie makroekonomicznej Średniookresowego planu zakłada się coraz wolniejsze tempo wzrostu nominalnego PKB, choć w porównaniu do prognoz instytucji międzynarodowych przewidywania Ministerstwa Finansów pozostają ambitne. Nominalne PKB w 2028 r. ma być o 19% wyższe niż PKB w 2025 r. Jeśli jednak tempo nominalnego wzrostu PKB będzie słabsze w najbliższych latach, czy to za sprawą wolniejszego wzrostu PKB w ujęciu realnym, czy w wyniku niższej niż prognozowana inflacji, nie uda się „wyrósnać” z deficytu w zakładanym tempie. Wystarczy, że wskaźnik wzrostu nominalnego PKB wyniesie 15% zamiast zakładanych 19% łącznie w tym okresie, aby całkowicie zniwelować oczekiwany spadek relacji wydatków do PKB.

RYS. 4 DOCHODY I WYDATKI SEKTORA PUBLICZNEGO W RELACJI DO PKB

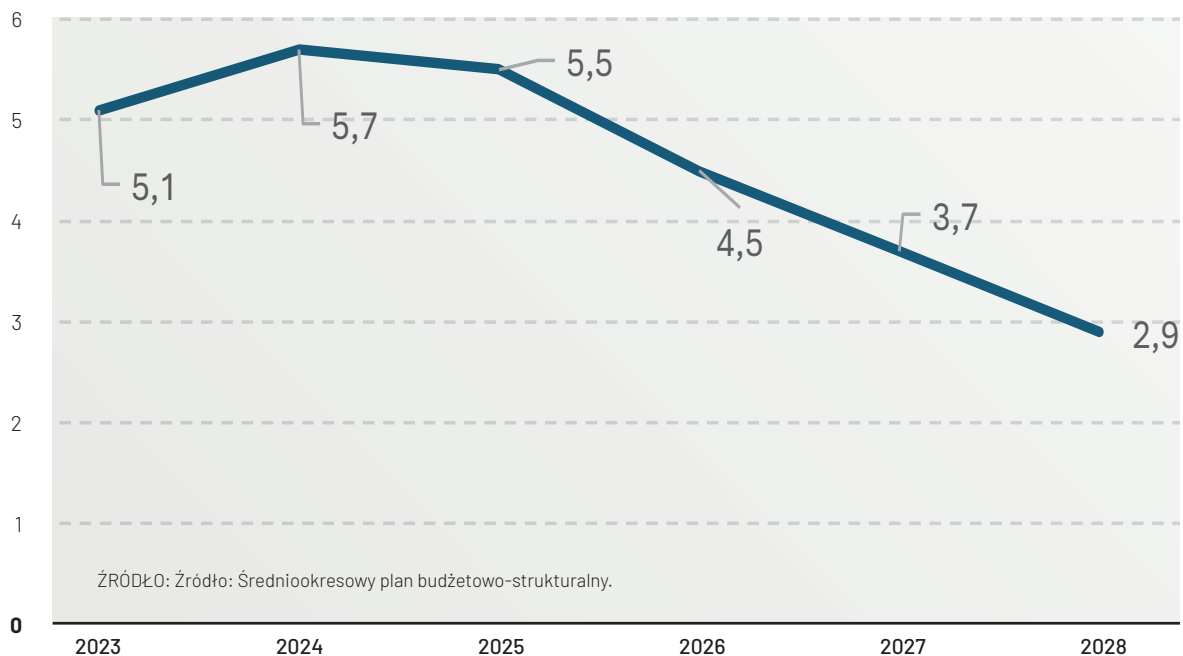


Po stronie dochodowej mamy wzrost stawek akcyzy (na papierosy i alkohol) oraz wyższe dochody z PIT. Łącznie wyższe dochody budżetowe do PKB mają zredukować deficyt o około 1,2 punktu procentowego. W odniesieniu do PIT założono, że mrożenie skali podatkowej pozwala na uzyskanie co roku wyższych dochodów z tego podatku o około 10 mld zł, czyli 0,24 punktu procentowego PKB. Skumulowany efekt tego działania przez trzy lata ma przyczynić się do redukcji deficytu o 0,7 punktu procentowego PKB, czyli około 30 mld zł. Czy te założenia są realistyczne? Ekspertcy oceniają, że wzrost dochodów w relacji do PKB jest znacznie bardziej prawdopodobny niż ograniczanie wydatków. Wymaga jednak utrzymania ściągalności podatków oraz braku spowolnienia gospodarki, które przekłada się na słabsze dochody podatku CIT.

## DEFICYT W 2025 R. MOŻE BYĆ WIĘKSZY NIŻ ZAKŁADANE 5,5% PKB

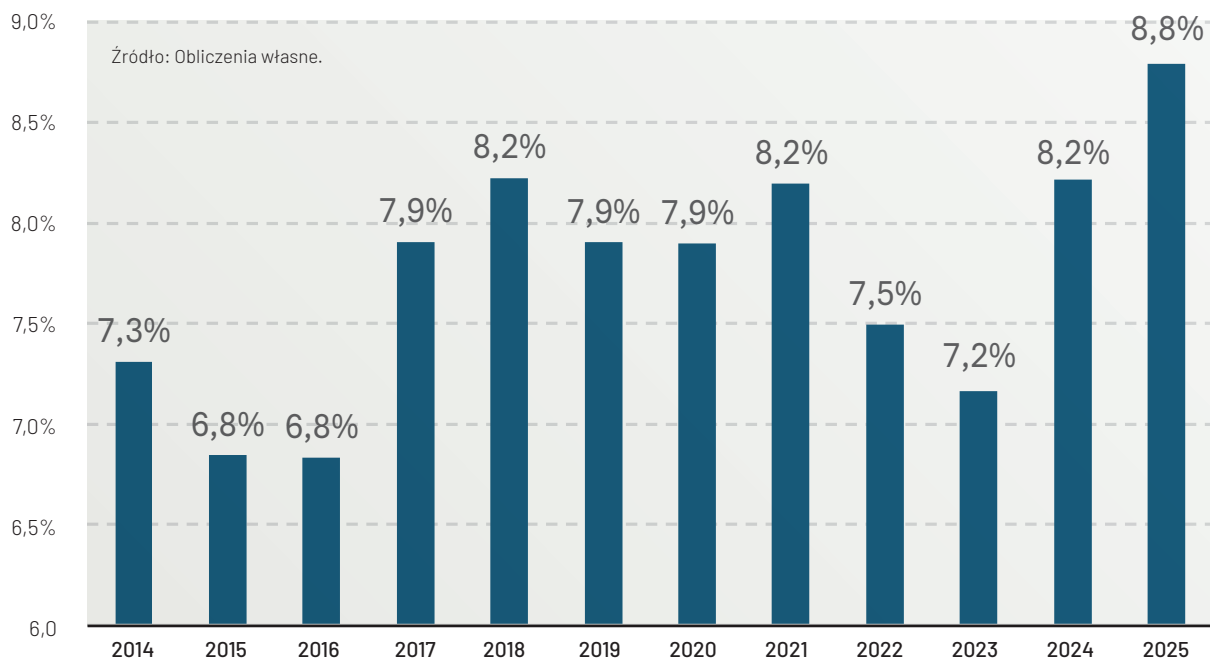
Konsolidacja fiskalna realnie rozpocznie się w 2026 r., gdyż rok 2025 potraktowany został ulgowo. Dość dużo miejsca w Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym Ministerstwo Finansów poświęca na tłumaczenie, dlaczego powolne obniżenie deficytu w 2025 r. i przyspieszenie w kolejnych latach jest uzasadnione. Zazwyczaj Komisja Europejska sceptycznie ocenia takie plany, w których główny wysiłek redukcyjny skoncentrowany jest na ostatnich latach, bo powolny start często nie przynosi zamierzonych rezultatów. Ocena tego podejścia przez Komisję będzie znana w nadchodzących miesiącach. Prognozowany deficyt w 2025 r. pozostanie niemal na poziomie z 2024 r., co kontrastuje z bardziej rygorystycznymi podejściami przyjętymi w innych krajach, takich jak Słowacja czy Francja. Rząd Słowacji zdecydował się na podwyżkę podatku CIT z 21% do 24%, VAT z 20% do 23% oraz wprowadził podatek od transakcji bankowych, by obniżyć deficyt budżetowy z 5,8% PKB w 2024 do 4,7% PKB w roku 2025.

RYS. 5 DEFICYT POLSKIEGO SEKTORA PUBLICZNEGO (%PKB)



W ustawie budżetowej na 2025 r. założenia co do wielkości dochodów podatkowych są nadmiernie optymistyczne. Jeśli odnieść prognozowane dochody z VAT (mają wynieść 349,5 mld zł) do PKB, to poziom ten ma sięgnąć 8,8% PKB. Jest to wskaźnik, którego wartość na tym poziomie nigdy nie została osiągnięta, a warto pamiętać, że w ostatnim czasie nie nastąpiły żadne zmiany w postaci stawek VAT, które miałyby na to wpływ. Dochody z VAT wynosiły do tej pory maksymalnie 8,2% PKB w latach 2018, 2021 i prawdopodobnie 2024. Jeśli więc do budżetu państwa trafi ponownie rekordowe 8,2% (zamiast planowanego 8,8% PKB), będziemy mieli niedobór dochodów o wielkości różnicy, czyli 0,6% PKB. I wtedy bez cięć wydatków oraz dodatkowych dochodów deficyt sektora publicznego powiększy się z 5,5% do 6,1% PKB.

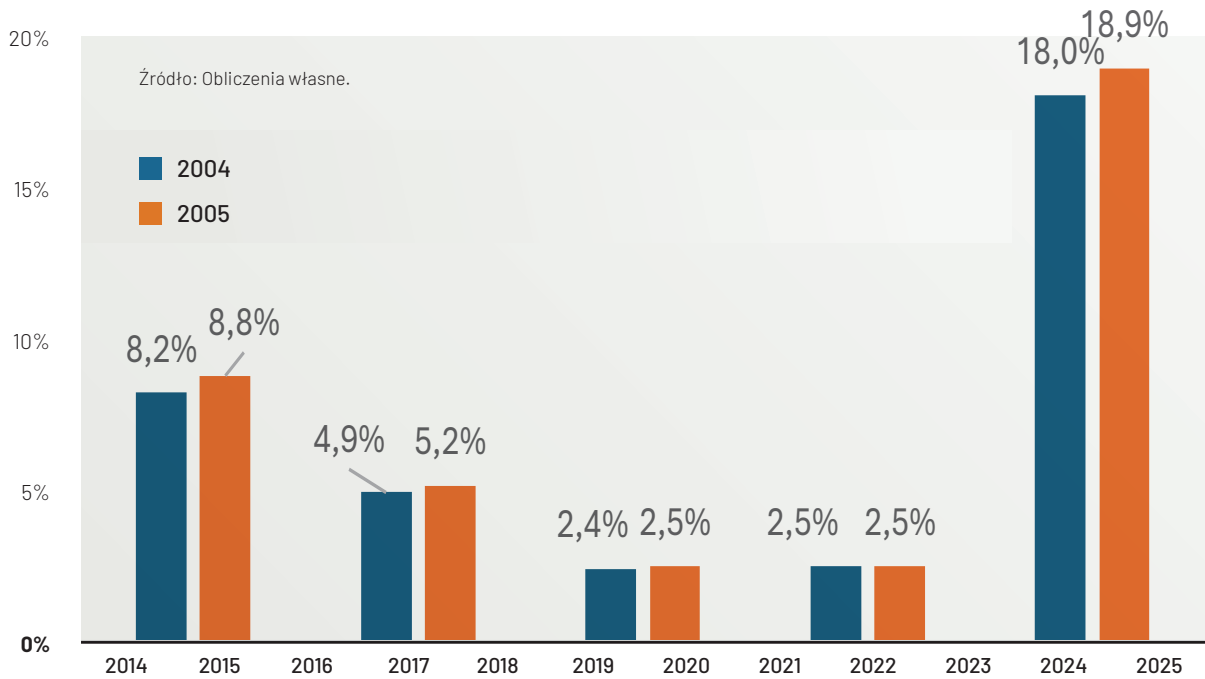
RYS. 6 DOCHODY Z PODATKU VAT (% PKB)



Spójrzmy na prognozę dochodów z pozostałych podatków w ustawie budżetowej na 2025 r. Zakłada ona wzrost łącznych dochodów z czterech głównych podatków (VAT, PIT, CIT i akcyzy) w odniesieniu do PKB z 18% w roku 2024 do 18,9% w 2025, głównie za sprawą VAT, lecz także PIT. Jeśli jednak tak wyraźny wzrost nie nastąpi i dochody podatkowe będą rosnąć w tempie wzrostu gospodarczego, do deficytu w wysokości 5,5% PKB należy doliczyć różnicę, czyli 0,9% PKB. Z tego właśnie powodu istnieją uzasadnione wątpliwości, czy deficyt na 2025 r. w wysokości 5,5% PKB nie jest oszacowany nadmiernie optymistycznie, bo prawdopodobne jest, że wyniesie on aż 6,5% PKB. Prawdziwy obraz sytuacji poznamy w trakcie prac nad budżetem na 2026 r., gdy będziemy znali poziom dochodów w 2025 r. Dopiero wtedy będzie można realnie ocenić, czy założona ścieżka redukcji deficytu na lata 2026–2028 jest wykonalna. Jeśli gospodarka nie odnotuje silnego ożywienia, Ministerstwo Finansów stanie przed trudnym zadaniem osiągnięcia deficytu w wysokości 4,5% PKB w 2026 r. Będzie to możliwe jedynie pod warunkiem dość mocnych cięć wydatków podczas prac nad budżetem na 2026 r. Kluczowe pytanie brzmi: czy będzie to politycznie możliwe do przeprowadzenia rok przed wyborami parlamentarnymi?



RYS. 7 **DOCHODY PODATKOWE (W % PKB, DOCHODY Z PIT I CIT RAZEM Z UDZIAŁEM SAMORZĄDÓW)**



## REKOMENDACJE DZIAŁAŃ

Jakie działania należy rozważyć, aby skuteczniej ograniczyć deficyt lub pozyskać środki na finansowanie wydatków rozwojowych?

- Kluczowym elementem wiarygodnej strategii redukcji deficytu jest wstrzymanie, na okres trzech lat, tworzenia nowych wydatków oraz rezygnacja z obniżania podatków i danin publicznoprawnych (np. wakacje składkowe), gdyż takie działania zwykle wynikają z oportunistycznego politycznego i nie stanowią spójnej polityki budowania siły gospodarki i instytucji państwa.
- Ponadto proponujemy szereg rozwiązań szczegółowych. Po pierwsze, w rozdziale o polityce społecznej tego raportu rekomendujemy przywrócenie kryterium dochodowego przy wypłacie świadczenia na pierwsze dziecko. Pozwoliłoby to zaoszczędzić około 20 mld zł, czyli 0,5% PKB. Instytut Sobieskiego sugeruje przeznaczenie tych środków na inne działania wspierające politykę demograficzną, np. bon mieszkaniowy. Biorąc pod uwagę charakter wydatków mieszkaniowych, mogą one mieć silniejszy wpływ na wzrost PKB niż konsumpcja finansowana z programu Rodzina 800+, co równocześnie korzystniej wpłynie na dochody budżetowe.

- Po drugie, warto rozważyć obniżenie progu dla dochodów objętych daniną solidarnościową poniżej 1 mln zł. Możliwe jest również zwiększenie oprocentowania tej daniny, która zakłada obecnie, że podatnik płaci 4% od dochodów ponad 1 mln zł. W hipotetycznym scenariuszu, gdyby obniżyć próg do 500 tys. zł oraz zwiększyć oprocentowanie do 8%, dochody mogłyby wzrosnąć z obecnych 2,4 mld zł do około 10 mld zł rocznie. Takie działanie powinno mieć charakter czasowy, na okres 3 lat, w związku z koniecznością pokrycia zwiększonych wydatków na zbrojenia, i całość generowanych w ten sposób dochodów powinna być przeznaczona na obronność. Rozwiązanie to powinno być częścią swoistej „umowy społecznej”, której odbiciem jest wyżej opisane zawieszenie tworzenia nowych wydatków sztywnych. Skoro oczekujemy zwiększonego wysiłku podatkowego od zamożniejszej części społeczeństwa, to uczciwa polityka powinna polegać na zatrzymaniu tworzenia działań redystrybucyjnych w tym samym okresie.
- Ważne rekomendacje przedstawiła też Federacja Przedsiębiorców Polskich w raporcie *Plan ratunkowy dla ochrony zdrowia z października 2024 r.*<sup>1</sup>. Autorzy zwracają uwagę na powiększającą się lukę w budżecie NFZ, co jest związane z rosnącymi w relacji do PKB wydatkami na zdrowie. Ich zdaniem do 2027 r. zabraknie w NFZ 160 mld zł. Dlatego proponują szereg działań, od reformy zarządzania podażą świadczeń zdrowotnych przez połączenie składki zdrowotnej ze składką chorobową (co da NFZ 16 mld zł) oraz podniesienie poziomu składki zdrowotnej do 9,5% (efekt dla NFZ to 8,6 mld zł). W sumie korzystny efekt dla budżetu może wynieść aż 30 mld zł, poprawiając wartość dochodów sektora publicznego.
- Należy przyznać samorządom gminnym większą autonomię w zakresie kształtowania opodatkowania podatkami majątkowymi i dochodowymi, aby mogły obniżyć lub podwyższyć stawki tych podatków w określonych ustawą granicach. Dyskusja na temat potrzeb inwestycyjnych i sposobów ich finansowania zejdzie wówczas na poziom społeczności lokalnych. Przykładowo, jeśli stolica zamierza wybudować trzy linie metra, to zasadne jest, aby władze miasta przekonały beneficjentów tych inwestycji do wysiłku finansowego.
- Luka podatkowa VAT została znacząco ograniczona w latach 2016–2021, po czym zwiększyła się w 2022 r. tj. w okresie rozluźnienia dyscypliny fiskalnej. Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny nie zawiera żadnego numerycznego celu ograniczenia tej luki przez obecny rząd. Należy zatrzymać spadek dyscypliny podatkowej, zmiany personalne w Krajowej Administracji Skarbowej o charakterze czystek i przyspieszyć wprowadzenie systemu e-faktur (wprowadzenie oprogramowania analizującego jednolity plik kontrolny (JPK) zajęło 10 miesięcy w latach 2016–2017).
- Mimo deklaracji aktualnego rządu o zwiększeniu roli przeglądu wydatków nie widać wymiernych efektów tych działań. Takie przeglądy mogłyby prowadzić do ograniczenia wydatków uznanych za nieefektywne. Proces budżetowy w dalszym ciągu pozostaje roczny, pomimo wielu analiz, które były w ostatnich latach prowadzone w Ministerstwie Finansów przy wsparciu MFW i wskazywaniu na konieczność prowadzenia polityki fiskalnej ujęciu wieloletnim, pozwalającym na lepsze planowanie dochodów i wydatków z wyprzedzeniem. Reforma budżetowa może zająć kilka lat, nie widać jednak ze strony MF zainteresowania, by ten proces przyspieszyć.

<sup>1</sup> Federacja Przedsiębiorców Polskich zaprezentowała plan ratunkowy dla ochrony zdrowia, 17.10.2024, <https://federacjaprzedsiębiorcow.pl/2024/10/17/federacja-przedsiębiorcow-polskich-zaprezentowala-plan-ratunkowy-dla-ochrony-zdrowia/>

### **3. GOSPODARKA 2025**

#### **ŁÓDŹ W DRYFIE BEZ STERNIKA**

**Jadwiga Emilewicz**

Instytut Sobieskiego, była wicepremier  
oraz minister rozwoju i technologii

**Wojciech Przybylski**

analityk i przedsiębiorca,  
były prezes Krakowskiego Parku Technologicznego,  
ekspert Klubu Jagiellońskiego



Hasło „Gospodarka, głupcze!” z całą pewnością nie odzwierciedlało działań rządu Donalda Tuska w pierwszym roku jego funkcjonowania. Brak jasnego przywództwa i zdecydowanego ośrodka decyzyjnego w polityce gospodarczej to znaki rozpoznawcze mijającego roku w tym obszarze. W strukturze rządu trudno dziś znaleźć miejsce, gdzie pracowano by nad strategią gospodarczą dla Polski. Rozproszenie decyzyjnych ośrodków władzy, brak mechanizmów koordynacji oraz brak jednego centrum odpowiedzialnego za projektowanie polityki gospodarczej wskazują, że gospodarka nie jest priorytetem tego gabinetu.

Zmiana jest szczególnie widoczna w porównaniu z sześcioma poprzednimi latami, kiedy premier, wywodzący się z kręgów ekonomicznych, w całości przejął odpowiedzialność za decyzje dotyczące tego obszaru, koordynując podległe mu resorty gospodarcze – bez względu na pochodzenie koalicyjne stojących na ich czele ministrów. Co więcej, zasadnicze założenia do strategii gospodarczej poprzedniej koalicji zostały przedstawione już po 3 miesiącach od ukonstytuowania się gabinetu, w lutym 2016 r., i to ówczesny wicepremier, a późniejszy premier, nie tylko odpowiadał za jej realizację, ale również ponosił wszelkie konsekwencje nadzoru, zarówno pozytywne – jak w przypadku wzrostu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, wzrostu eksportu, wzrostu wpływów do budżetu państwa – jak i negatywne – związane w największym stopniu z przyjęciem tzw. Polskiego Ładu.

Premier Donald Tusk, biorąc odpowiedzialność za całą politykę rządu oraz stabilność koalicji, będąc jednoosobowym ośrodkiem decyzyjnym – co opisano już w poprzednich rozdziałach – skoncentrowany jest raczej na polityce sensu stricto, a gospodarka nie wydaje się przedmiotem jego szczególnego zainteresowania. Widać zarazem, że rola ministra finansów w jego rządzie sprowadza się do roli księgowego, a resort gospodarki, pozostający w rękach mniejszego koalicjanta, nie odgrywa roli lidera. To nie to ministerstwo ustala cele i priorytety. Nie jest też aktywne w zakresie proponowania rozwiązań najistotniejszych dla biznesu problemów, jakimi są koszty energii elektrycznej dla przemysłu, wymagający rynek pracy czy odblokowanie potencjału inwestycyjnego.

W architekturze instytucjonalnej za obszar „gospodarka” odpowiadają w rządzie – oprócz ministra finansów (KO) i ministra rozwoju i technologii (PSL) – minister aktywów państwowych (KO), minister klimatu (PL 2050), minister infrastruktury (PSL) oraz nowy resort, który jest spełnieniem obietnicy wyborczej – Ministerstwo Przemysłu (KO), które ostatnio zostało wzbogacone o pełnomocnika rządu do spraw strategicznej infrastruktury energetycznej. Deglomeracja w przypadku ostatniego resortu nie poprawiła jakości zarządzania, nie przyczyniła się też do przygotowania przełomowych rozwiązań ani w zakresie aktywów węglowych, ani ułatwiających zakup czystej i taniej energii dla przemysłu. Obserwujemy zatem dalsze rozproszenie kompetencji przy jednoczesnym braku koordynacji i nadzoru.

W świetle wyzwań, przed którymi staje spowalniająca gospodarka europejska, oraz zbliżającej się prezydencji Polski w UE brakuje polityki przemysłowej państwa, która określiłaby warunki niezbędne do utrzymania silnej roli sektora produkcji przemysłowej na polskim rynku. Duży udział przemysłu w gospodarce pozwalał w minionych latach na utrzymanie wysokiego wzrostu gospodarczego oraz odgrywał rolę

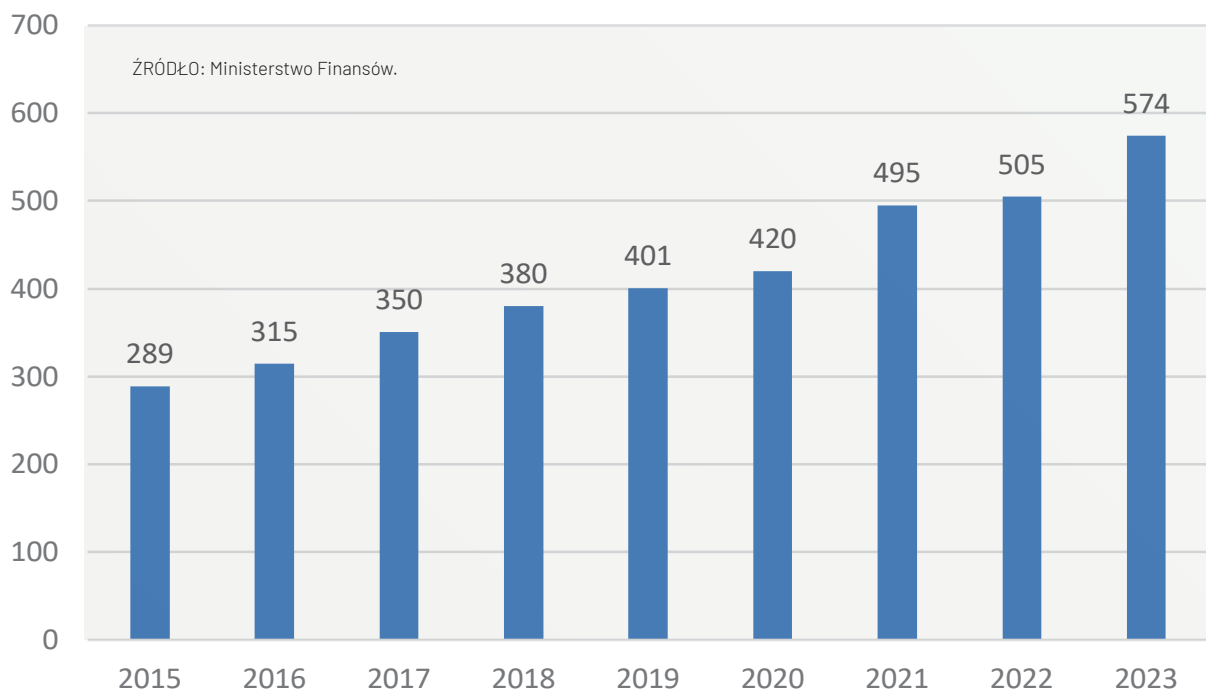
stabilizatora w sytuacjach kryzysowych, jak choćby podczas pandemii COVID-19. Teraz jednak przemysł musi mierzyć się z rekordowo wysokimi cenami energii elektrycznej, brakiem wystarczającego wolumenu czystych źródeł wytwarzania prądu, coraz większymi wyzwaniami na rynku pracy oraz zadyszka u odbiorców końcowych. Brak instrumentów wsparcia polityki gospodarczej może oznaczać głębsze spowolnienie w nadchodzącym roku, a wolno płynące środki z Krajowego Planu Odbudowy mogą nie zrównoważyć wyzwań makroekonomicznych.

## PEJZAŻ W CHWILI PRZEJĘCIA WŁADZY

Krajobraz gospodarczy Polski po wygranych przez Koalicję Obywatelską wyborach jesienią 2023 r. prezentował się umiarkowanie optymistycznie.

W ciągu ośmiu lat zarejestrowano wzrost dochodów budżetu państwa o 74%. W 2022 r. wpływy wyniosły 504 mld zł.

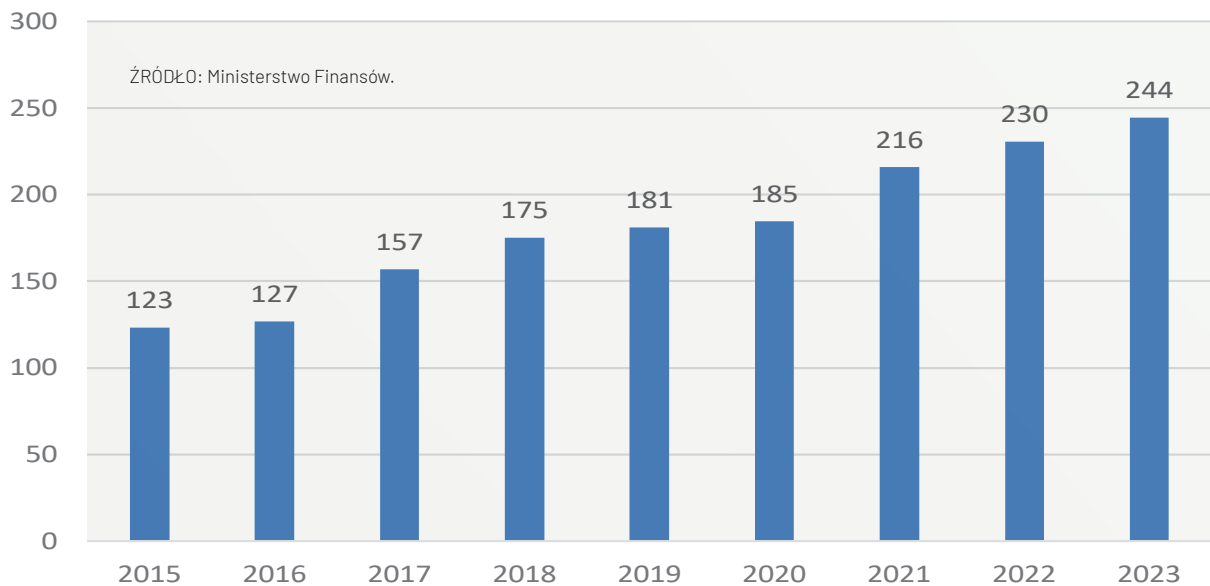
RYS. 1 **DOCHODY BUDŻETU PAŃSTWA (W MLD ZŁ)**



Dochód z VAT w 2022 r. wyniósł 230 mld zł,, czyli o 86% więcej niż w 2015 r. Wartość tę osiągnięto bez podnoszenia stawki w całym okresie.

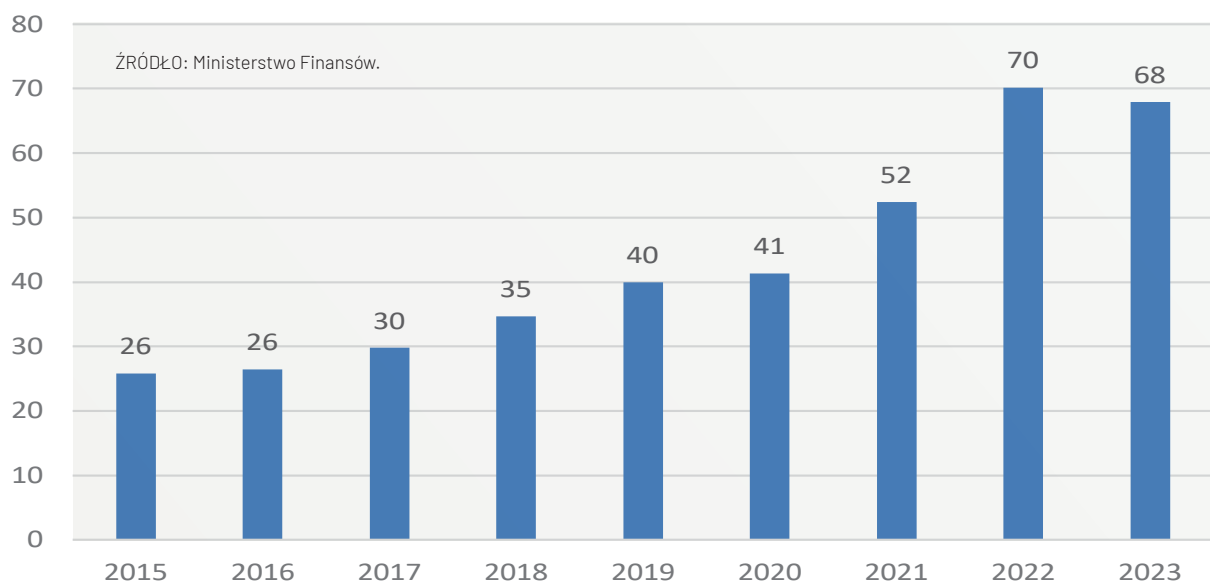


RYS. 2 DOCHODY BUDŻETU PAŃSTWA Z VAT (W MLD ZŁ)



Dochód z CIT w tym czasie wyniósł 70 mld zł, pomimo obniżki stawki podatku do 9% dla małych podatników, czyli takich, których przychód w poprzednim roku początkowo nie przekroczył kwoty 1,2 mln euro, a od 2020 próg ten podniesiono do 2 mln euro.

RYS. 3 WPŁYWY Z CIT W LATACH 2015–2021



Dochód z PIT, pomimo obniżki stawki do 12%, podniesienia kwoty wolnej do 30 tys. zł, podniesienia drugiego progu do 120 tys. zł i zwolnienia z podatku osób poniżej 26 roku życia, był wielokrotnie większy niż w poprzednich latach.

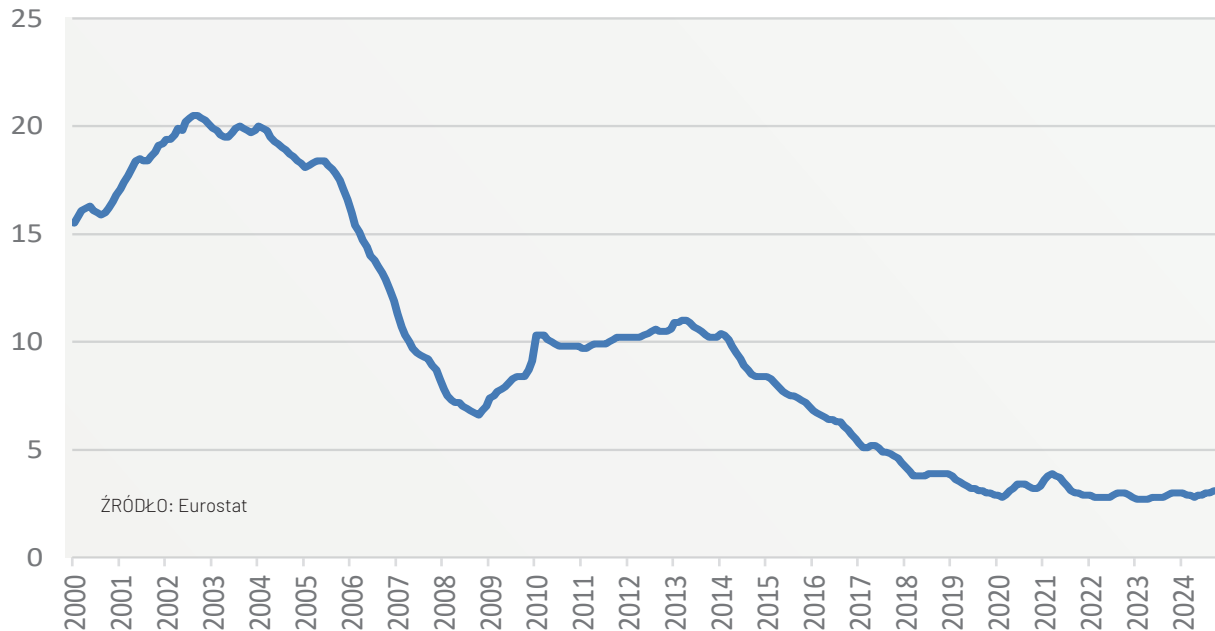
Zadłużenie, pomimo programu Rodzina 500 Plus, wypłaty 13. i 14. emerytury oraz tarcz dla przedsiębiorców, w relacji do PKB pozostało na poziomie 2015 r. Ponadto sama struktura zadłużenia jest dużo bezpieczniejsza niż w poprzednich latach, ponieważ udział długu w walutach obcych zredukowano z 35 do 22%.

Poziom zadłużenia zagranicznego obniżono z 58 do 31%. Nasze rezerwy walutowe wzrosły z 95 mld dolarów w 2015 do 166 mld dolarów w 2022 r., a rezerwy złota ze 103 do 314 ton.

W latach 2016–2022 skumulowany wzrost realnego PKB wyniósł – mimo kryzysu covidowego i wojny – 31,9%. Oznacza to, że – nie uwzględniając tzw. europejskich rajów podatkowych – Polska zaliczyła największy przyrost realnego PKB w UE.

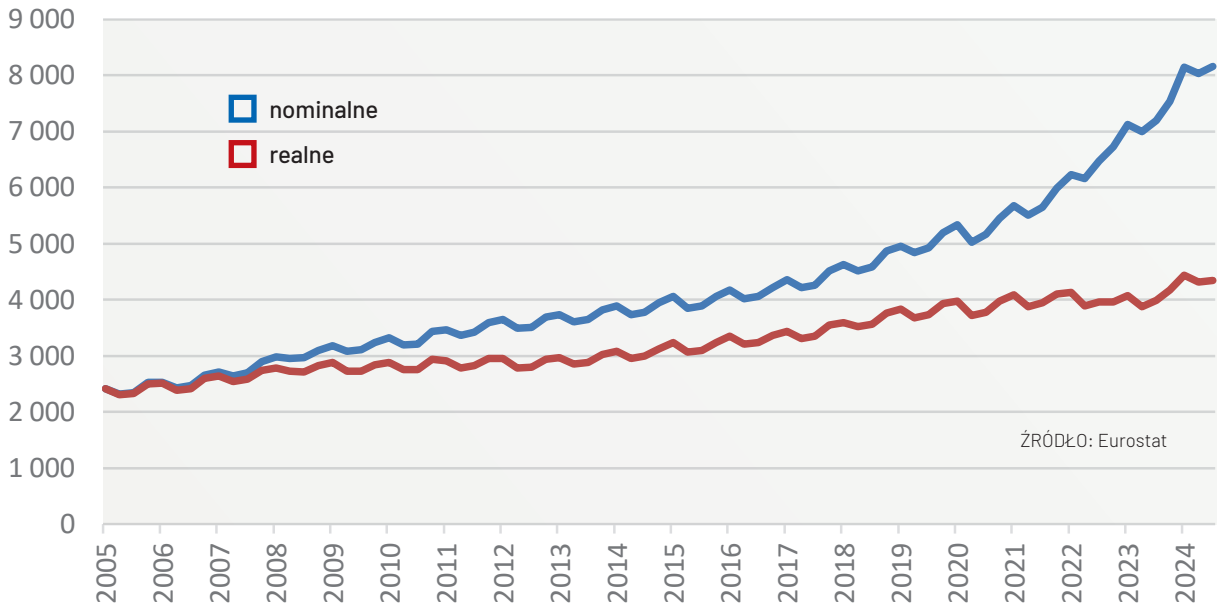
Polska z rynku pracodawcy stała się rynkiem pracownika. Bezrobocie w latach 2015–2022 utrzymywało się na jednym z najniższych poziomów w Europie. I choć widoczne wypłaszczenie wskaźnika notowano już w latach 2008–2015, towarzyszyły mu znaczne wahania sezonowe, co oznacza że mnóstwo ludzi utrzymywało się z prac wykonywanych jedynie przez kilka miesięcy w roku. W latach 2015–2022 razem ze spadkiem bezrobocia nastąpiło również uspokojenie tych wahań.

RYS. 4 **STOPA BEZROBOCIA W POLSCE**



Dochody realne pomiędzy rokiem 2015 a 2023 zwiększyły się o 88%. Płaca minimalna wzrosła w tym czasie z 1850 zł do 3490 zł, a średnia płaca – z 3900 zł do 6346 zł, czyli o 62%.

RYS. 5 WYNAGRODZENIE NOMINALNE I REALNE (W ODNIESIENIU DO STYCZNIA 2005 R.)



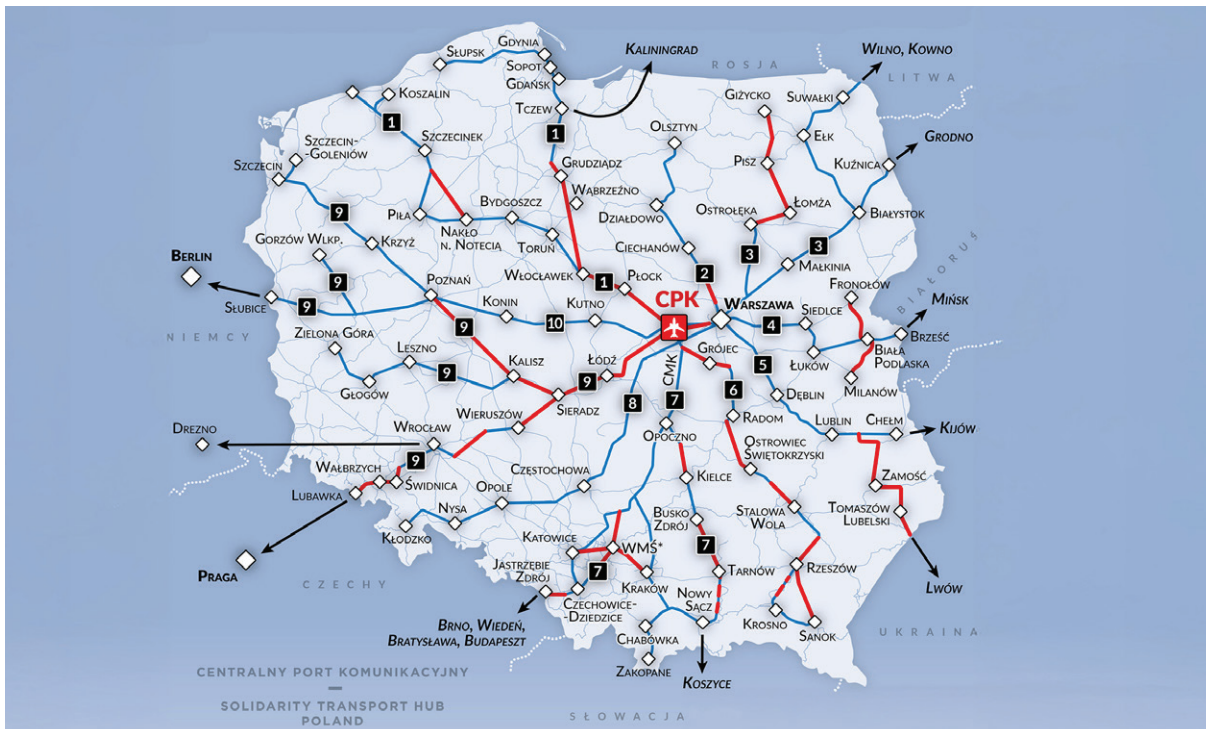
Polski eksport w 2022 r. osiągnął wartość 363 mld USD, czyli w porównaniu z 2015 r. odnotował wzrost o 82% z wcześniejszych 199 mld USD.

W polskich portach morskich w 2015 r. przeładowano 69,5 mln ton towarów, a w 2022 r. przeładowano tam już 133 mln ton, co oznacza imponujący wzrost aż o 92%. Kluczowe inwestycje, takie jak rozbudowa gazoportu, budowa gazociągu Baltic Pipe oraz połączeń gazowych z Litwą i Słowacją pozwoliły na uniezależnienie się od gazu z Rosji.

W kwestii drogowej skupiono się na korytarzach północ-południe. Oprócz Via Carpatia i Via Baltica zakończono również budowę autostrady A1 oraz drogi łączącej S3 Świnoujście z granicą z Czechami. Dobiega też końca budowa S7 Warszawa-Kraków i rozpoczęto budowę drogi S11 Kołobrzeg-Poznań.

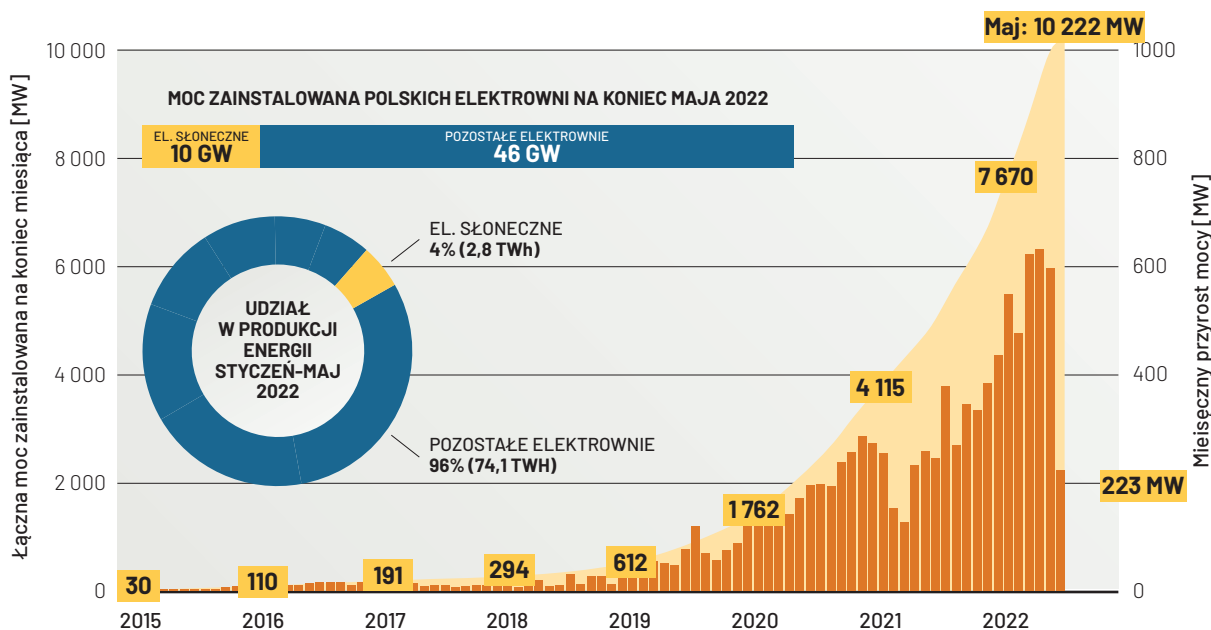
Prawdziwy przełom infrastrukturalny zwiastowało też rozpoczęcie prac nad projektem CPK, zakładającym budowę szybkiej kolei łączącej najważniejsze ośrodki kraju. Realizacja tego przedsięwzięcia mogłaby zrewolucjonizować polski system transportowy, wpływając na rozwój gospodarczy i jakość życia na skalę porównywalną z programem budowy autostrad.

RYS. 6 **PLANY ROZBUDOWY INFRASTRUKTURY KOLEJOWEJ WG PROJEKTU CPK**



Po 2015 r., dzięki zmianom ustawowym i programom wsparcia, rozwinęła się w Polsce energetyka słoneczna.

RYS. 7 **MOC I PRODUKCJA ELEKTROWNI FOTOWOLTAICZNYCH W POLSCE (2015-2022)**



ŹRÓDŁO: Wysokienapiecie.pl.



Zaczęto przygotowania do budowy elektrowni atomowej, a oprócz tego podjęto działania w kierunku budowy małych reaktorów jądrowych.

## **INNOWACYJNA GOSPODARKA**

Polityka innowacyjności realizowana przez rząd Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2023, po dynamicznej pierwszej kadencji oraz obiecującym początku drugiej, w połowie drugiej kadencji złapała wyraźną zadyszkę. Było to związane z koniecznością zarządzania kryzysami związanymi z pandemią COVID-19, a następnie z inwazją Rosji na Ukrainę.

Mimo to udało się przeprowadzić cały szereg reform, głównie o charakterze regulacyjnym i podatkowym, a – w mniejszym stopniu – również instytucjonalnym. Należy wśród nich wymienić m.in.:

- zwiększenie intensywności oraz zakresu ulgi na badania i rozwój w CIT i PIT;
- wprowadzenie nowych ulg w podatkach dochodowych (IP Box, a następnie również ulg na robotyzację, jak też na prototyp i na ekspansję);
- wprowadzenie nowych narzędzi wsparcia dla startupów na czele z programem akceleratorów ScaleUp;
- wprowadzenie do polskiego systemu prawnego Prostej Spółki Akcyjnej;
- wprowadzenie doktoratów wdrożeniowych;
- powstanie PFR, a szczególnie PFR Ventures (wiodący podmiot w zakresie publicznego wsparcia funduszy VC) oraz zwiększenie koordynacji pomiędzy instytucjami rozwojowymi;
- powołanie Sieci Łukasiewicz;
- wprowadzenie do nowego Prawa Zamówień Publicznych zapisów proinnowacyjnych.

Działania te nakierowane były na stopniową zmianę struktury polskiej gospodarki, zwiększenie wydatków na B+R, zwiększenie wartości dodanej generowanej przez polskie przedsiębiorstwa, a w konsekwencji ucieczkę z pułapki średniego dochodu, zgodnie ze Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju, w której innowacyjność stanowiła 1 z 5 filarów. Warto zauważyć, że to najwyższa ranga, jaką polityka innowacyjności uzyskała kiedykolwiek w polskim dokumencie rządowym o charakterze strategicznym.

Wyżej opisana i konsekwentnie prowadzona polityka przyniosła określone rezultaty. Wydatki na B+R wzrosły z 0,97% PKB w roku 2016 do 1,56% PKB w roku 2023. Jeszcze bardziej wymowny jest wzrost w liczbach bezwzględnych (istotny z uwagi na wysoką dynamikę PKB w omawianym okresie). Oznaczał on zwiększenie wolumenu wydatków z 18 mld zł do 53 mld zł rocznie. Co jeszcze ważniejsze, poprawiła się struktura tych wydatków udział w nich sektora przedsiębiorstw (BERD) zbliżył się do „podręcznikowego” poziomu 2/3, osiągając w 2023 r. 65% całości.



## STO KONKRETÓW

Obietnice gospodarcze Koalicji Obywatelskiej zostały sformułowane w ramach „100 konkretów na pierwsze 100 dni rządów”. Na wstępie trzeba przyznać, że jedną z ważniejszych było odblokowanie strumienia unijnych pieniędzy i to faktycznie się udało. Niemniej wiele spośród ww. obietnic pozostało fikcją. Minionych 12 miesięcy oznaczało zwrot w realizacji CPK, elektrowni atomowych czy planów spółek Skarbu Państwa. Rząd zdecydowanie okroił projekty inwestycyjne z czasów PiS. Spółki Skarbu Państwa od roku prowadzą audyty i rozliczenia nadużyć zarządów poprzedniej ekipy sprawującej władzę. Niektóre jednak same musiały się tłumaczyć ze swoich wyników finansowych z ostatniego roku. Warto też odnotować, że dla żadnej z partii tworzących obecną koalicję rządzącą obietnice z obszaru polityki innowacyjności nie były priorytetem. Jedynie w programie PSL znajdujemy punkt dotyczący technologii wodorowych (nie ma go już jednak na poziomie umowy koalicyjnej Trzeciej Drogi). Z kolei w programie Lewicy innowacyjność jest jedynie bardzo ogólnie zasygnalizowana. Programy KO oraz Polski 2050 w ogóle nie poruszają tego zagadnienia.

Spory wewnątrz koalicji stały się jednym z jej znaków rozpoznawczych i elementem dyskusji nad wieloma propozycjami gospodarczymi. Różnice zdań dotyczą m.in. wieku emerytalnego, tzw. emerytur stażowych, handlu w niedziele, a także inicjatyw forsowanych przez Lewicę, takich jak czterodniowy tydzień pracy czy kredyt 0% na pierwsze mieszkanie. Konflikty te skutecznie utrudniają pracę nad wieloma projektami obiecanymi przez premiera Donalda Tuska w ramach tzw. 100 konkretów.

### KASOWY PIT

Propozycją nr 15 na liście konkretów Koalicji Obywatelskiej był postulat obejmujący wprowadzenie tzw. kasowego rozliczenia podatku PIT (a zatem rozliczenia opartego nie na datach faktur czy umów, lecz na podstawie realnych przepływów pieniężnych).

Jest to postulat, który od dawna przewija się w wypowiedziach przedstawicieli różnych organizacji zrzeszających przedsiębiorców. Ma on zasadniczo na celu uproszczenie, a ściślej rzecz biorąc urealnienie, rozliczeń z fiskusem. Szczególne znaczenie miałyby to rozwiązania w tych branżach, w których często występują zatory płatnicze, np. w transporcie albo przemyśle budowlanym. Tam bowiem terminy zapłaty wynikające z faktur często dalece odbiegają od dat rzeczywistych płatności.

Faktycznie, 27 września 2024 r. Sejm przyjął ustawę, która umożliwia wybór rozliczenia kasowego podatku PIT przedsiębiorcom, którzy wykonują działalność samodzielnie, o ile ich przychody z tej działalności w poprzednim roku podatkowym nie przekroczyły kwoty 1 mln zł, jak również przedsiębiorcom, którzy rozpoczynają prowadzenie działalności gospodarczej. Metoda kasowa będzie miała zastosowanie wyłącznie do przychodów, które wynikają z transakcji między podatnikiem a przedsiębiorcą. Dodatkowym warunkiem, który należy spełnić, by móc skorzystać z tego rozwiązania, jest nieprowadzenie ksiąg rachunkowych.

W związku z powyższym od 1 stycznia 2025 r. przedsiębiorcy spełniający powyższe kryteria będą mogli, po złożeniu odpowiedniej deklaracji, płacić podatek dochodowy od osób fizycznych dopiero po faktycznym otrzymaniu zapłaty za wydany towar albo wykonaną usługę.

Jest to na pewno rozwiązanie, które w pewnym stopniu ułatwi tym najmniejszym, jednoosobowym firmom prowadzenie działalności. Niestety, nie zostało ono zharmonizowane z rozwiązaniami obowiązującymi w przepisach VAT.

Co do zasady, na mocy regulacji unijnych, VAT musi być rozliczany w oparciu o zasadę memoriałową (obowiązek podatkowy powstaje tu w momencie wykonania usługi czy dostawy towarów, bez względu na datę płatności). Państwa członkowskie mają jednak prawo do pewnych wyłączeń, z czego Polska już wcześniej korzystała. W związku z tym obowiązuje rozwiązanie, zgodnie z którym rozliczanie faktur metodą kasową w zakresie VAT jest dopuszczalne dla tzw. małych podatników. Pod tym terminem kryje się podatnik, którego wartość sprzedaży nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym równowartości 2 mln euro.

Jak widać, nie każdy przedsiębiorca, który może kasowo rozliczać VAT, będzie mógł skorzystać z kasowego rozliczania PIT. W praktyce oznacza to, że ww. rozwiązanie dotyczące sposobu rozliczania podatku dochodowego, o ile przedsiębiorca się na nie zdecyduje, będzie często wymagało prowadzenia podwójnych rozliczeń z fiskusem: inaczej w zakresie PIT, a inaczej w odniesieniu do VAT. **Realizacja propozycji 15., choć ma swoją wagę, została znacząco ograniczona ze względu na zaproponowany zakres jej adresatów, co wpływa na jej użyteczność.**

## MINISTERSTWO PRZEMYSŁU

Propozycją nr 16 było powołanie na Śląsku **Ministerstwa Przemysłu**, co też zostało zrealizowane. Ministerstwo, powołane 1 marca 2024 r., przejęło kompetencje związane z nadzorem nad gospodarką surowcami energetycznymi, w tym sektorem górniczym, poprzez wydzielenie części Ministerstwa Aktywów Państwowych. Od samego początku rodziło to pytania o rzeczywiste uzasadnienie tej zmiany i spotkało się z zarzutem dalszego rozpraszania odpowiedzialności za transformację energetyczną bez wskazania lidera wśród funkcjonujących resortów. Zamiast zapewnić lepszą koordynację działań na rzecz transformacji energetycznej i gospodarczej (z czym problem miał również rząd Zjednoczonej Prawicy), obecny rząd zdecydował się na stworzenie odrębnego resortu, którego rola przez cały rok pozostawała niejasna. Takie podejście wydaje się bardziej politycznym gestem, mającym na celu uspokojenie emocji górników na Śląsk niż rzeczywistą próbą rozwiązywania problemów sektora.

## HANDEL W NIEDZIELE

Propozycja nr 17 wiązała się ze zniesieniem zakazu handlu w niedziele. Nie została ona zrealizowana, a dyskusja wewnątrz koalicji w tej sprawie nie zapowiada powrotu do pracujących niedziel. Jak pokazują badania, zmiana nawyków konsumenckich Polaków, przeniesienie ciężaru zakupowego na pozostałe dni tygodnia oraz wykorzystywanie wolnej niedzieli w większym stopniu na konsumpcję dóbr kultury jest korzystna, dlatego dobrze się stało, że ta propozycja nie została wprowadzona w życie.

## WAKACJE SKŁADKOWE

Propozycja nr 18 obejmowała wprowadzenie tzw. urlopu składkowego, czyli zawieszenia obowiązku płacenia składek na ubezpieczenia społeczne na jeden miesiąc oraz wypłaty świadczenia urlopowego w wysokości połowy płacy minimalnej. Rozwiązanie to obowiązuje od 1 listopada 2024 r. Obejmuje osoby aktywne zawodowo w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej, o ile w żadnym z dwóch poprzedzających wniosek o „urlop” lat dany przedsiębiorca nie przekroczył przychodu równowartości 2 mln euro. W trakcie wakacji składkowych przedsiębiorca musi zapłacić składkę zdrowotną oraz podatki. Pozostałe składki ZUS są pokrywane z budżetu państwa.

Powyższe rozwiązanie można uznać za swego rodzaju kontynuację linii wytyczonej przez przyjęcie w 2018 r. tzw. Małego ZUS i elementu związanego z tym obniżania obowiązków składkowych ciężących na osobach prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. Z pewnością ma ono pozytywne znaczenie dla przedsiębiorców kwalifikujących się jako tzw. mali podatnicy, obniżając ich koszty prowadzenia działalności

gospodarczej. Jednak wprowadzenie tego rozwiązania bez żadnego kryterium – spadku przychodów, sytuacji kryzysowej wywołanej nieprzewidywanymi okolicznościami – stwarza ryzyko – w dłuższej perspektywie niskiego uposażenia emerytalnego, a w krótkim okresie – pogorszenia stanu finansowego ZUS.

## RYCZAŁTOWA SKŁADKA ZDROWOTNA

Propozycja 19. dotyczyła powrotu do ryczałtowego systemu rozliczania składki zdrowotnej i co najmniej częściowego odwrócenia zmian w naliczaniu składki zdrowotnej dla przedsiębiorców. Nie licząc propozycji podwyższenia kwoty wolnej od podatku, jest ona najbardziej kosztowna z perspektywy finansów publicznych. Przypomnijmy, że podwyżka składki zdrowotnej w 2023 r. pozwoliła w szczególności zwiększyć wydatki na służbę zdrowia o ponad 45 mld zł w porównaniu do roku poprzedniego. Ewentualne, nawet częściowe odwrócenie tych zmian będzie miało, rzecz jasna, odwrotny skutek.

Realizacja tej obietnicy doprowadziła do szerokich dyskusji. W ich rezultacie aktualnie, na etapie prac Rady Ministrów, przyjęto następujące rozwiązanie: obniżenie w 2025 r. minimalnej składki na ubezpieczenie zdrowotne dla przedsiębiorców do poziomu 9% od kwoty stanowiącej 75% minimalnego wynagrodzenia. Rozwiązanie to miałyby objąć tych przedsiębiorców, którzy osiągają w danym miesiącu dochód do wysokości 1,5-krotności przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego (licząc łącznie z wypłatami z zysku). Po przekroczeniu ww. progu dochodów składka wyniosłaby dodatkowo 4,9% od nadwyżki ponad próg. Ponadto przewiduje się również wyłączenie z podstawy wymiaru składki zdrowotnej przychodów i kosztów uzyskania przychodów ze sprzedaży środków trwałych, czyli m.in. nieruchomości.

Bez wątplenia propozycja ta stanowi znaczącą obniżkę obciążeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Niemniej trzeba też zauważyć, że ma ona charakter wyraźnie regresywny (im lepiej zarabiający przedsiębiorca, tym więcej na niej skorzysta), jak i pogłębiający dysproporcję w stosunku do poziomu, w jakim koszty funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej spadają na osoby zatrudnione na etacie.

## ZASIŁEK CHOROBY OD ZUS

Obniżenie kosztów działalności przedsiębiorcom poprzez przejęcie przez ZUS płatności zasiłku chorobowego od pierwszego dnia nieobecności pracownika stanowiło propozycję nr 20. Aktualnie pracodawca jest zobowiązany wypłacać pracownikowi zasiłek chorobowy przez 33 dni w ciągu roku kalendarzowego. Postulat objęty ww. propozycją jest w związku z tym od dawna zgłaszany przez różne organizacje pracodawców. Jak dotychczas nie doczekał się on realizacji. Z pewnością wiązałby się z bardzo wysokimi kosztami po stronie finansów publicznych i prawdopodobnie dlatego nie jest realizowany przez rząd.

## KRÓTSZE KONTROLE

Ograniczenie czasu kontroli mikroprzedsiębiorców do 6 dni w skali roku było treścią propozycji nr 21. Byłoby to pewnego rodzaju szczególne rozwinięcie zasad dotyczących kontroli przedsiębiorców zawartych w Ustawie z 21 lutego 2019 r. Prawo przedsiębiorców. Zagadnienie to nie zostało jak na razie podjęte przez obecny rząd.

## BEAUTY VAT

Propozycja 22 to obniżka stawki VAT dla tzw. sektora beauty. Została ona zrealizowana mocą rozporządzenia Ministra Finansów, które weszło w życie 1 kwietnia 2024 r. Stawka 8% VAT objęła usługi kosmetyczne, manicure i pedicure, w tym świadczone w domu, jak również pozostałe usługi kosmetyczne. W tym

zakresie pojawiają się jednak pewne wątpliwości co do zgodności z ustawodawstwem unijnym. Załącznik III do tzw. dyrektywy VAT, który zawiera katalog towarów i usług, jakie mogą być objęte stawkami obniżonymi, nie wymienia bowiem usług kosmetycznych, a jedynie usługi fryzjerskie. Była to pierwsza spełniona obietnica gospodarcza rządu. Pozostaje wciąż kwestią nierozstrzygniętą to, dlaczego w wymagającym roku gospodarczym akurat ta branża została potraktowana w szczególny sposób i stała się awangardą zmian podatkowych?

Analizując listę zrealizowanych obietnic z kategorii „Przedsiębiorcy”, trudno jest oprzeć się wrażeniu, że prezentują one nie tyle nie tyle jakiś całościowy obraz zmian nakierowanych na rozwój gospodarki kraju, ile raczej punktowe i przypadkowe rozwiązania korzystne przede wszystkim dla osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, w tym samozatrudnionych.

W tym kontekście warto więc też spojrzeć na propozycje ujęte w innych fragmentach listy konkretów Koalicji Obywatelskiej, ale mające bardziej horyzontalny charakter.

## **PODNIESIENIE KWOTY WOLNEJ OD PODATKU**

Propozycja 40., z pewnością potencjalnie najbardziej kosztowna, to podniesienie kwoty wolnej od podatku z 30 tys. zł do 60 tys. zł. w przypadku podatników rozliczających się według skali podatkowej, w tym także przedsiębiorców i emerytów. Trudno dokładnie oszacować związany z nią koszt dla finansów publicznych. Z pewnością byłby on wyższy aniżeli koszt zmian w podatkach dochodowych, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., a których trzonem było podwyższenie kwoty wolnej od podatku do poziomu 30 tys. zł. Wówczas ocena skutków regulacji do projektu ustawy szacowała koszt po stronie budżetu na około 60 mld zł w skali 10 lat, a po stronie samorządów na około 132 mld zł w analogicznym okresie. Z kolei w odpowiedzi na interpelację jednego z posłów opozycji, w styczniu 2024 r., resort finansów szacował koszt związany z realizacją omawianej propozycji na około 48 mld zł rocznie w postaci ubytku dochodów budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z tym propozycja nie została oczywiście zrealizowana. A biorąc pod uwagę jej skutki, w tym te polegające na istotnym zmniejszeniu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, jak również zważając na niełatwą sytuację finansów publicznych, nie można zakładać, że kiedykolwiek doczeka się ona realizacji.

## **ZNIESIENIE PODATKU BELKI**

Propozycja 41. to zniesienie podatku od zysków kapitałowych (tzw. podatku Belki) dla oszczędności i inwestycji, w tym także na GPW (do 100 tys. zł, powyżej 1 roku). Mimo pewnych zapowiedzi ze strony Ministerstwa Finansów na przestrzeni 2024 r. propozycja ta nie została zrealizowana.

## **WIATRARI NA ŁĄDZIE**

Propozycję nr 49, którą było złożenie projektu ustawy odblokowującej możliwość rozwoju energetyki wiatrowej na łądzie, można chyba nazwać pechową. Jeszcze przed zaprzysiężeniem obecnego rządu grupa posłów z partii wchodzących w skład jego politycznego zaplecza do poselskiego projektu ustawy mającej na celu wsparcie odbiorców prądu, gazu i ciepła dorzuciła pakiet rozwiązań dotyczących energetyki wiatrowej na łądzie. Rozwiązania te obejmowały obniżenie minimalnej odległości wiatraków od zabudowań mieszkaniowych, w zależności od emitowanego przez nie hałasu, ale nie mniej niż do 300 m, jak również uznanie inwestycji w elektrownie wiatrowe za inwestycje celu publicznego oraz inwestycje strategiczne. Co więcej, projektowane przepisy przewidywały możliwość ustalenia lokalizacji tego typu inwestycji niezależnie

od obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jedynie na podstawie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji.

Bardzo daleko idąca skala tych rozwiązań, jak również pospieszny tryb ich zgłoszenia w Sejmie wywołały burzliwą dyskusję. Ostatecznie zakończyła się ona wykreśleniem omawianych zapisów z poselskiego projektu ustawy. Szerzej o problemach związanych z nowelizacją piszemy w części ENERGETYKA.

## TRANSFORMACJA ENERGETYCZNA

Szczegółowy plan transformacji energetycznej, która umożliwi ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> o 75% do 2030 r., jak również przyspieszenie rozwoju niskoemisyjnych źródeł energii (OZE i energetyki jądrowej), a także opracowanie założeń dla spójnego programu rozwoju energetyki jądrowej oraz precyzyjnie określony sposób jego finansowania składały się na **propozycję nr 51**.

## ODMROŻENIE KPO

Choć nie udało się zrealizować obietnicy tak ekspresowo, jak zapowiadał to premier, to niewątpliwie odmrożenie unijnych pieniędzy jest jednym z **najważniejszych wydarzeń gospodarczych ostatnich 12 miesięcy**.

Komisja Europejska w kwietniu przekazała pierwszą transzę z KPO, odblokowała też 600 mld zł z Funduszu Spójności. Strumień unijnych środków w 2024 r. miał sięgnąć 2,7% PKB.

Do 18 listopada br. w ramach KPO podpisano ponad 620 tys. umów na łączną kwotę 40 955,4 mln zł, w tym:

- w części dotacyjnej – 39 930,3 mln zł (35,6% alokacji),
- w części pożyczkowej – 1 025,1 mln zł (0,7% alokacji).

Tempo przyptywu środków nie jest zatem satysfakcjonujące i może powodować ryzyko dużych zwrotów w związku z niewykorzystaniem funduszy do końca 2025 r.

## POLITYKA INNOWACYJNOŚCI

Listę braków zamyka jedno z najistotniejszych wyzwań polityki gospodarczej – polityka innowacyjności – co pozostaje w zgodzie z programami wyborczymi tworzących go partii.

W obecnej kadencji prowadzone są prace optymalizacyjne nad częścią ulg podatkowych wprowadzonych przez poprzednią ekipę. W założeniu chodzi o nieznaczne poszerzenie katalogu kosztów w uldze na B+R oraz o zawężenie możliwości stosowania ulgi IP Box (co do której zachodzi ryzyko faktycznego nadużywania).

Minister funduszy i polityki regionalnej zapowiedziała likwidację fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości. To niszowe działanie, ale można je ostrożnie pochwalić. Z perspektywy czasu ocena działalności Fundacji wypada znacząco poniżej oczekiwań, a systemowo jej zadania mogłyby zostać przekazane Agencji Rozwoju Przemysłu.

Polityka innowacyjności z pewnością nie jest kluczowym obszarem aktywności rządu. Nie kontynuuje swoich prac międzyresortowy zespół ds. innowacyjności, który był skutecznym narzędziem koordynacji tej polityki publicznej, przełamującym wcześniejszą silosowość myślenia, właściwą dla polskiej administracji centralnej.



Teoretycznie właściwym ministerstwem dla polityki innowacyjności jest Ministerstwo Rozwoju i Technologii, ale nie nadzoruje ono żadnego z kluczowych narzędzi prowadzenia tej polityki. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju wróciło do resortu nauki, co – w naszej opinii – jest historycznym błędem, jeśli chodzi o ulokowanie tej instytucji. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jest obecnie podporządkowana resortowi funduszy, co jest wyrazem pewnej szczerości w zakresie myślenia o zadaniach tej jednostki: chodzi tylko o to, żeby wydać pieniądze unijne. Polski Fundusz Rozwoju z PFR Ventures podlegają Ministerstwu Aktywów Państwowych. Ministerstwu Rozwoju i Technologii nie podlega również Sieć Łukasiewicz (tak było również w czasie rządów PiS) ani Agencja Rozwoju Przemysłu.

Polityce innowacyjności nie służą też afery związane z czysto politycznie motywowanymi nominacjami w Sieci Łukasiewicz czy spółce NCBR Ideas, czy też długotrwałymi problemami w rozliczeniach projektów w NCBR).

W ten sposób następuje powrót do błędów polskiej polityki innowacyjności sprzed 2015 r. Diagnozujemy je jako: utożsamianie innowacyjności z polityką naukową, oderwanie jej od realnych potrzeb rynku oraz brak koordynacji. Może to wynikać z braku zainteresowania tym tematem, widocznego już na etapie programów partyjnych, lub z fundamentalnego braku wiary w to, że taka polityka ma w ogóle sens.

## **NOWE KIERUNKI DZIAŁANIA**

### **SPÓŁKI AUDYTUJĄ**

Spółki Skarbu Państwa skoncentrowały się w bieżącym roku na rozliczaniu działalności poprzednich zarządów. Przykładowo, PKN Orlen złożył zawiadomienie do prokuratury w sprawie nieprawidłowości przy budowie kompleksu Olefiny III, a także szwajcarskiej spółki OTS. Bank PKO BP opublikował wyniki audytu ujawniającego nieuzasadnione wydatki marketingowe. Grupa Azoty wskazywała na potencjalne szkody związane realizacją inwestycji zakładu Polimerów w Policach, które wpędziły spółkę w finansowe tarapaty.

Aktywności audytorskiej zarządów towarzyszyły jednocześnie niskie wyniki finansowe wielu państwowych gigantów. W pierwszym półroczu br. PKN Orlen odnotował zysk na poziomie ok. 2,8 mld zł, podczas gdy w pierwszych sześciu miesiącach 2023 r. było to 15,5 mld zł.

Z drugiej strony rząd pochwalić się może rekordowymi zyskami PKO BP czy spółek energetycznych, które w tym roku poprawiły swoje wyniki. Jest to związane przede wszystkim z wyższymi stopami procentowymi w sektorze bankowym oraz wysokimi marżami w dystrybucji energii elektrycznej.

### **ZWROT INWESTYCYJNY**

Ostatni rok był okresem wielkiego odwrotu od realizowanych przez rząd PiS inwestycji z wykorzystaniem publicznych środków i spółek Skarbu Państwa. Zmieniono założenia sztandarowego projektu poprzedniej władzy, czyli Centralnego Portu Komunikacyjnego. Lotnisko zostało zmniejszone w porównaniu do zapowiedzi PiS, a koncepcję szprych przecinających się w Baranowie zastąpiono zapowiedzią szybkiej kolei łączącej Warszawę z Wrocławiem, Łodzią, Poznaniem czy Krakowem. W ostatnich dniach listopada premier Donald Tusk, pod presją ruchu społecznego i wynikającego z badań jednoznacznego poparcia społecznego dla tej inwestycji, zdecydował o przekazaniu 3,5 mld zł na CPK. Środki te dofinansują spółkę i pozwolą sfinansować prace projektowe dla terminala, dworca kolejowego i węzła przesiadkowego transportu publicznego, strefy *airside* i *landside* oraz sieci przyłączy, a także prace przygotowawcze do budowy portu

lotniczego CPK. Zgodnie z założeniami poprzedników spółka miała w tym roku zostać dokapitalizowana kwotą 9,5 mld zł. Ponadto spółka zapowiada, że nowe plany kolejowe mają ominąć Kalisz, a prędkość pociągów ma się zwiększyć do 300km/h, co oznacza wyłączenie z przetargów na wykonanie składów polskich podmiotów gospodarczych. Rząd nazwał to „urealnieniem” wielkich planów, jednak eksperci mówią o cichym zwijaniu projektu. W odpowiedzi na niską aktywność rządu w tym obszarze w 2024 r. powstała społeczna ponadpartyjna inicjatywa „Tak dla CPK”, której liderzy zebrali podpisy pod obywatelskim projektem ustawy umożliwiającej realizację kompleksu infrastrukturalnego w nieokrojonym kształcie. Ustawa została pod koniec listopada złożona do łaski marszałkowskiej.

Wciąż niejasna pozostaje przyszłość projektu polskiego samochodu elektrycznego Ilera. Przeciągający się proces negocjacji umowy między NFOŚ i PFR w ostatnich latach rządu PiS zakończył się po wyborach parlamentarnych 2023 r. Wydawało się, że zabezpieczenie funduszy na budowę fabryki w Krajowym Planie Odbudowy rozwiązało problem. Jednak obecny rząd zaczął pracę nad tym projektem od przesunięcia funduszy, które miały być przeznaczone na inwestycję, z części grantowej do pożyczkowej, co, jak stwierdził jeszcze przed objęciem urzędu obecny minister aktywów państwowych Jakub Jaworowski, oznaczało wyrok śmierci dla całego projektu. Jednak w ostatnim tygodniu listopada br., również pod wpływem opinii publicznej i nacisków środowisk na Śląsku, przegłosowano w Sejmie nowelizację ustawy o ochronie środowiska, która zakłada, że „inwestycja E1.1.1 jest kontynuowana jako E3.1.1 w ramach części pożyczkowej, z zachowaniem alokacji, tj. 1 113 750 000 euro”. Oznacza to, że Ilera szybszą ścieżką dostępu do 1 mld euro z Krajowego Planu Odbudowy. U uruchomienie funduszy i rozpoczęcie budowy fabryki w Jaworznie zostały jednak przesunięte na drugi kwartał 2025 r.

Rząd dystansuje się także od pomysłu budowy elektrowni atomowej w ramach porozumienia między PGE a koreańskim KHNP, zapowiadając – zgodnie z deklaracją premiera – iż drugi projekt atomowy powinien sfinansować sektor prywatny, co de facto oznacza poddanie przedsięwzięcia. Podtrzymuje się natomiast pomysł budowy reaktora wspólnie z Amerykanami, choć w tej sprawie rząd nie podjął zdecydowanych działań. Spółka przez wiele miesięcy pozostawała bez nadzoru, bez stabilnego zarządu. Dodatkowo zdecydowano się na trudny szpagat w procesie inwestycyjnym – podczas gdy dostawcą technologii ma być partner z USA, na doradcę inwestycyjnego wybrano bank francuski. Rząd nie poczynił też postępów negocjacyjnych w sprawie ram pomocy publicznej dla realizacji inwestycji przed zakończeniem kadencji poprzedniej KE. W dialog z nową Komisją wejdzie już nowy pełnomocnik rządu ds. strategicznej infrastruktury energetycznej, przeniesiony wraz ze swoim biurem do Ministerstwa Przemysłu. Zadanie to nie będzie łatwe, bo nowym komisarzem ds. energii będzie Duńczyk – Dan Jørgensen – znany przeciwnik atomu, który podczas przesłuchania w PE zapowiedział, że duże bloki jądrowe nie będą mogły być finansowane ze środków UE.

Sektor zielonej energetyki czeka natomiast na wdrożenie ustawy pozwalającej na budowę wiatraków na lądzie. Po faltarście koalicji w kwestii ustawy wiatrakowej zaraz po objęciu władzy (ówczesnemu projektowi zarzucano m.in. zezwolenie na budowę farm wiatrowych w parkach narodowych oraz brak ujęcia inwestycji w miejscowych planach zagospodarowania) wciąż nie doczekaliśmy się nowej regulacji, a kolejna zapowiedź minister klimatu w tej sprawie wskazuje na koniec roku jako ostateczną datę przyjęcia przez rząd. Biorąc pod uwagę czas publikacji raportu – termin ten wydaje się trudny do utrzymania.

## WYZWANIA NA 2025 ROK

Wszystkie najważniejsze czynniki produkcji – praca, kapitał, energia – są znacznie droższe niż w przeszłości. Jesteśmy w okresie głębokich przemian strukturalnych. I choć wciąż nie odczuwamy tego w życiu codziennym, dane są niepodważalne. Polską gospodarkę czeka duża zmiana strukturalna. Konsolidacja kapitału i organizacyjna – będzie znakiem rozpoznawczym nadchodzącego roku. Czy rząd ma pomysł na

to, jak wspierać te procesy? Na razie zachęt brak. Nie widać wzrostu dynamiki inwestycji, poprawy produktywności, wzrostu dynamiki eksportu.

## INFLACJA

Po trudnym dla wzrostu cen roku 2024, kiedy pod względem inflacji Polska plasowała się w pierwszej trójce krajów z najwyższym odczytem (obok Belgii i Rumunii), prognozy na przyszły rok nie są zbyt optymistyczne. Rząd będzie musiał liczyć się ze stopniowym wzrostem inflacji także w kolejnych miesiącach. Zgodnie z projekcją banku centralnego, przy założeniu dalszego uwolnienia cen nośników energii dla gospodarstw domowych, inflacja CPI w 2025 r. ma wynieść 5,6%. Wzrost cen, który powinien budzić szczególne zainteresowanie kreujących politykę gospodarczą, dotyczy sektora usług. W Polsce po pandemii podniosły się one znacząco i nadal obserwowana jest tendencja wzrostowa.

## INWESTYCJE

Przyczyny niewysokiego stopnia inwestycji prywatnych w Polsce nie zniknęły, a rząd w pierwszym roku nie potrafił z nimi zmierzyć. Dodatkowym negatywnym sygnałem z polskiej gospodarki był wyraźny spadek w II kw. br. inwestycji średnich i dużych przedsiębiorstw. Nastrój w sektorze przemysłowym jest obecnie najbardziej pesymistyczny od kilkunastu miesięcy. Wskaźnik PMI, pomimo pewnej poprawy w III kw. br., spadł poniżej neutralnego progu 50,0 pkt., co wskazuje na pogorszenie się nastrojów w sektorze przemysłowym.

Należy jednak zaznaczyć, że od ponad dekady stopa inwestycji w Polsce spada i jest jedną z najniższych w Europie. Pozostaje zatem i szansą, bo ich uruchomienie byłoby sposobem na trwałą, bezinflacyjny wzrost gospodarczy. Inne kraje Unii Europejskiej inwestują w tempie wyraźnie wyższym od Polski. W 2023 stopa inwestycji względem PKB wynosiła 17,7% dla Polski, w 2024 będzie w najlepszym scenariuszu na podobnym poziomie. Jak pokazują jednak odczyty kwartalne – poziom ten może być niższy o 2-4 proc. Jedyną gospodarką w UE, gdzie ten wskaźnik jest niższy była Grecja (15,2%). Wszystkie kraje naszego regionu miały wyższą stopę inwestycji: 18,7% w Bułgarii, 22,3% na Słowacji, 23,7% na Litwie, 24,9% na Łotwie, 26% na Węgrzech, 27% w Rumunii, 27,3% w Czechach. W dużych gospodarkach europejskich stopa inwestycji także jest wyraźnie wyższa niż u nas: w Niemczech 21,5%, a we Francji 23%.

Motorem wzrostu inwestycji będą w 2025 r. środki unijne, zarówno te z KPO, jak i z funduszy spójności na lata 2021-2027. W ramach środków z funduszy spójności zgodnie z projektem ustawy budżetowej ma być wydane ponad 35 mld zł, zaś w ramach KPO będzie to co najmniej 50 mld zł. Okres realizacji inwestycji związanych z tymi środkami upływa z końcem sierpnia 2026. Oznacza to konieczność przyspieszenia wnioskowania do KE o kolejne transze płatności, a co za tym idzie – przyspieszenie realizacji reform zapisanych w KPO. Czynnikiem niepewności jest także skala wykorzystania funduszy unijnych – poziom wykorzystanych środków nie jest satysfakcjonujący pod koniec bieżącego roku.

Gdyby do inwestowania szerszą ławą ruszył sektor przedsiębiorstw – wówczas można liczyć na podniesienie wskaźnika w przyszłym i kolejnych latach. Póki co, nie ma tam sygnałów takiego przyspieszenia, a ostatnie odczyty wskaźnika PMI – poniżej 50 pkt. – nie napawają optymizmem.

## PRĄD I CIEPŁO

Przyszła sytuacja gospodarcza oraz ścieżka inflacji w Polsce są w znacznym stopniu uzależnione od skali działań regulacyjnych rządu w zakresie cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła. Od 1 stycznia 2025 r. polscy przedsiębiorcy muszą przygotować się na wyższe rachunki za energię elektryczną. Ustawa ośłona wprowadza limity ceny prądu jedynie w odniesieniu do gospodarstw domowych.

Mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa – w porównaniu do bieżącego roku – będą musiały zapłacić za prąd znacząco więcej. Właściciele firm obowiązywać będą stawki rynkowe za energię, a to oznacza dla nich duży wzrost kosztów prowadzenia działalności. Stosownie do deklaracji rządowych przedsiębiorcy będą musieli radzić sobie z wyzwaniami rynku sami.

Zadaniem, z którym musi się zmierzyć rząd w nadchodzącym półroczu polskiej prezydencji, jest próba przekonania KE do opóźnienia wdrożenia systemu ETS 2 do 2030 roku. System ten jest rozszerzeniem istniejącego Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (ETS 1), który obecnie dotyczy głównie dużych źródeł emisji CO<sub>2</sub>, takich jak energetyka, ciepłownictwo i przemysł. Zgodnie z ETS 2 opłatami za emisje CO<sub>2</sub> objęci zostaną także użytkownicy systemów grzewczych i transport, co podniesie koszty ogrzewania i usług. Planowo rozszerzenie systemu ma wejść w życie w 2027 r.

Długoterminowo wyzwania związane z czystym i tanim prądem dla gospodarki oznaczają podjęcie pilnych działań regulacyjnych i inwestycyjnych, o których piszemy w rozdziale ENERGETYKA.

### **BEZPOŚREDNIE INWESTYCJE ZAGRANICZNE**

W 2024 r. odnotowuje się załamanie dynamiki bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce i w Niemczech. W pierwszych ośmiu miesiącach 2024 r. w porównaniu do tego samego okresu rekordowego 2023 r. zapowiedzi budowy nowych fabryk i zakładów produkcyjnych na terenie Polski było dwukrotnie mniej. Symbolem tego trendu stało się wycofanie inwestycji Intela w Polsce. W 2023 r. napływ BIZ wyniósł 20 mld euro. Podobne obniżenie dynamiki zarejestrowano w Niemczech – gdzie w pierwszych ośmiu miesiącach 2024 r. odnotowano 2,5-krotny spadek wartości ogłoszonych inwestycji typu greenfield w porównaniu do tego samego okresu 2023 r.

Prawdopodobną przyczyną spadków jest recesja, która negatywnie wpływa także na Polskę, oraz spadek rentowności polskich firm. Niemiecka gospodarka „skurczyła się” w 2023 r. o 0,3%, a prognozy wskazują, że przez cały 2024 r. pozostanie ona w stagnacji (spadek PKB o 0,1%). Spowolnienie napływu BIZ dotyczy szczególnie dwóch sektorów – motoryzacyjnego i półprzewodników – i dotyka zarówno Niemcy, jak i Polskę. Polska nadal pozostaje atrakcyjnym miejscem do inwestowania, ale poza spowolnieniem gospodarczym w UE, na gorsze wyniki wpływa spadek zysków firm, związany z jednej strony z deflacją PPI, a z drugiej ze wzrostem kosztów. Za ten ostatni odpowiadają tak wynagrodzenia, jak i koszty energii.

### **AI**

Na tle małej aktywności gospodarczej rządu oraz błędnej decyzji o zlikwidowaniu spółki NCBR IDEAS zajmującej się rozwojem sztucznej inteligencji w Polsce warto pozytywnie odnotować decyzję o powołaniu funduszu o wartości 1 mld zł służącego AI. Na pewno cennym jest fakt zarządzania funduszem przez Ministra Obrony i Ministra Cyfryzacji. Najważniejszym wyzwaniem jest zadbanie, aby te środki trafiły do polskich prywatnych firm technologicznych. Rozwój w obszarze zastosowań AI jest wielką szansą dla polskiej gospodarki. Środki na ten cel mają pochodzić ze źródeł pozabudżetowych. Pozostaje mieć nadzieję, że nowa spółka, która ma rozpocząć działalność operacyjną od 1 stycznia 2025 r. będzie wyposażona w środki, samodzielność decyzyjną i otwartą współpracę z administracją i rynkiem.

## REKOMENDACJE

- Wzmocnienie mechanizmów koordynacji polityki gospodarczej poprzez wzmocnienie roli KERM. Przy tak dużej liczbie ministrów i instytucji odpowiedzialnych za politykę gospodarczą liderem procesu, nie tylko prowadzącym poszczególne projekty pochodzące z resortów, ale także kreującym politykę gospodarczą, powinien być KERM oraz stojący na jego czele przewodniczący.
- Opracowanie jak najszybciej strategii przemysłowej państwa z uwzględnieniem rekomendacji od największych aktorów przemysłowych na polskiej scenie gospodarczej. Strategia ta powinna zasilić również plan Komisji Europejskiej dotyczący przemysłu, który właśnie jest przez nią przygotowywany. Biorąc pod uwagę prezydencję polską w UE, to Polska powinna zaproponować pro przemysłowe rozwiązania – budując wokół niego koalicję państw – przyjaciół przemysłu.
- Ponieważ do zasadniczych problemów polskich przedsiębiorców wciąż należą dostępność i koszt kapitału, potrzebne jest powołanie Funduszu w BGK lub PFR na wsparcie kapitałowe dla podmiotów gospodarczych gotowych na przejmowanie zagranicznych konkurentów. Kapitał początkowy takiego funduszu może wynosić 5 mld zł. W ramach funduszu powinno się zbudować odrębną ścieżkę dla MŚP – na ich ekspansję zagraniczną poprzez inwestycje czy przejęcia. Dziś brakuje podobnego instrumentu na runku.
- Powołanie nowej międzynarodowej instytucji finansowej w regionie (bank regionalny) – Banku Rozwoju Europy Środkowej i Wschodniej (Central and Eastern European Development Bank) z siedzibą w Warszawie. To proces na kilka lat, ale należy rozpocząć go jak najszybciej. Region Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) ma wciąż duże potrzeby inwestycyjne, zwłaszcza w zakresie infrastruktury energetycznej, transportowej i cyfrowej, a także pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej i transformacji energetycznej. Wyzwania te stały za powołaniem do życia w 2015 r. Inicjatywy Trójmorza i są argumentem uzasadniającym utworzenie regionalnej instytucji finansowej. Z uwagi na duże potrzeby inwestycyjne i braki funduszy na ten cel proponujemy utworzenie międzynarodowej instytucji finansowej z siedzibą w Warszawie na potrzeby regionu oraz z większościowym udziałem jego krajów. Pozwoli to na realizację inwestycji zgodnie ze strategicznymi interesami całego regionu oraz na ich wykonawstwo przez przedsiębiorstwa z krajów regionu czy członkowskich banku. Bank mógłby również wspierać działania państw regionu nakierowane na korzystniejszą geograficznie dystrybucję i absorpcję środków w ramach UE dla regionu (InvestEU, Horizon 2020, CEF itp.). Działania Banku byłyby komplementarne w stosunku do już istniejących instytucji finansowych czy rozwojowych w zakresie realizacji projektów w obszarze inwestycji publicznych i prywatnych.
- Fundusz wczesnego reagowania na wsparcie firm w trudnościach. W związku z przewidywanym ochłodzeniem gospodarczym i dekoniunkturą u największych partnerów gospodarczych Polski sytuacja wielu firm na rynku prawdopodobnie może się pogorszyć. W tym celu należy rozwinąć instrumenty – dostępne już w ARP – wzmacniając je o wsparcie finansowe przeznaczone na pomoc w wyjściu z kryzysu bądź na restrukturyzację.
- Przyspieszenie składania wniosków do KPO (rok 2025 będzie ostatnim, kiedy można je składać, a poziom alokacji 35% w 2024 r. oznacza, że w przyszłym roku nastąpi gwałtowne przyspieszenie; aby było to możliwe, należy złożyć wniosek kilka razy w ciągu roku – nie jak w br. – dwukrotnie), które odblokuje zamówienia publiczne. Monitoring zamówień, aby uruchamiane były także te, które premiąją średnie firmy, a nie tylko największych graczy na rynku.



- Wdrożenie instrumentów w ramach polityki proinnowacyjnej:
  - uporządkowanie systemu instytucji wsparcia (poprzez rewizję systemu nadzoru niezależnie od logiki podziału politycznych łupów po wyborach oraz uporządkowanie kompetencji, w tym przeniesienie całości narzędzi VC do PFR Ventures);
  - wzmocnienie osobowe i kompetencyjne kluczowych instytucji wsparcia, z NCBR i PARP na czele (w ostatnim konkursie SMART, będącym następcą szybkiej ścieżki, proces oceny wniosków przez PARP trwał 13 miesięcy);
  - powołanie całkowicie nowej agencji innowacji obronnych (w tym technologii dual-use) opartej na modelu DARPA lub wydzielenie subfunduszu w ramach NCBR z alokacją min. 2% wydatków budżetowych na zbrojenia;
  
- Mianowanie sztucznej inteligencji jednym ze strategicznych kierunków rozwoju Polski poprzez:
  - przeprowadzenie analizy całego łańcucha tworzenia wartości dodanej pod kątem zysków i korzyści dla całej gospodarki;
  - określenie środków w ramach budżetów wszystkich ministerstw, które mają być przeznaczone na rozwiązania AI w sposób bezpośredni lub poprzez zachęty finansowe;
  - wprowadzenie ulg podatkowych dla firm i przedsiębiorców wprowadzających rozwiązania AI podnoszące rentowność firmy lub redukujące emisję szkodliwych substancji;
  - wprowadzenie dedykowanych programów edukacyjnych o AI dla przedsiębiorców oraz programów przekwalifikowania zawodowego dla osób tracących pracę w wyniku wprowadzania robotyzacji i sztucznej inteligencji.
  - wpisanie zasady akceptacji ryzyka do logiki wszystkich instytucji publicznych odpowiedzialnych za wsparcie innowacji, a co za tym idzie zredukowanie wymagań formalnych, które mają na celu minimalizację ryzyka, a przekładają się na brak efektywności programów;
  - stworzenie pilotażowego programu technologii strategicznych z alokacją min. 3 x 1 mld zł rocznie (na początek, przy czym mówimy o nowych środkach, a nie kompromitujących sztucznych księgowych jak w przypadku AI);
  - opracowanie w dialogu z przemysłem i przedstawienie planów rządu w zakresie systemu ulg podatkowych wspierających innowacyjność na poziomie CIT i PIT w perspektywie do końca kadencji;
  - pogłębienie reformy prawa zamówień publicznych przez aktywną (lub wręcz agresywną) promocję zamówień proinnowacyjnych (procedury PCP i innych), a w konsekwencji dołożenie narzędzi popytowych do funkcjonujących narzędzi oddziałujących na podaż innowacji.

## **4. ENERGETYKA 2025**

### **SOLIDNE FUNDAMENTY, LICZNE WYZWANIA**

#### **Wanda Buk**

ekspert Instytutu Sobieskiego,  
była wiceminister cyfryzacji  
oraz była wiceprezes PGE

#### **Marcin Izdebski**

ekspert branży energetycznej,  
W latach 2016-2024 odpowiedzialny za nadzór  
nad największymi spółkami Skarbu Państwa



Polska, często niedoceniana w tym aspekcie, stała się jednym z liderów w rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Moc zainstalowana w fotowoltaice wzrosła z mniej niż 1 GW w 2015 r. do ponad 15 GW w 2023 r., co uplasowało nasz kraj w światowej czołówce pod względem tempa rozwoju tej technologii. Na koniec 2023 r. polski system elektroenergetyczny dysponował niemal 29 GW mocy z OZE, z czego 15 GW pochodziło z fotowoltaiki, a 8,5 GW z elektrowni wiatrowych. Produkcja energii elektrycznej z OZE w 2023 r. stanowiła około 27% całkowitej produkcji energii elektrycznej, co oznacza duży postęp w porównaniu z wynikami z poprzedniej dekady.

Przyrostowi OZE towarzyszyło znaczące zmniejszenie zależności polskiej energetyki od węgla. Udział węgla w produkcji energii elektrycznej spadł z 87% w 2015 r. do 63% w 2023 r. Produkcja węgla zmniejszyła się z poziomu 60 mln ton w 2015 r. do 40 mln ton w 2023 r. Liczba zatrudnionych w górnictwie spadła z 90 tys. do 75 tys. osób. W tym okresie zamknięto pięć kopalni węgla kamiennego.

Rząd Zjednoczonej Prawicy podjął też szereg inicjatyw mających na celu rozwój morskiej energetyki wiatrowej. Przyjęto ustawę regulującą wsparcie dla farm morskich, podpisano porozumienie sektorowe, a w planach na 2040 r. zakładano przyłączenie do 18 GW mocy z morskich farm wiatrowych.

Po latach braku znaczących postępów również podczas pierwszej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy, które skupione były wówczas na realizacji Baltic Pipe, w 2021 r. zintensyfikowano działania na rzecz budowy elektrowni jądrowej. Wybrano lokalizację w Lubiatowie–Kopalinie (gmina Choczewo), a dostawcą technologii została amerykańska firma Westinghouse. Wydano także decyzję środowiskową.

Mimo tych działań energetyka nadal zmagająca się z poważnymi wyzwaniami. Polski sektor elektroenergetyczny pozostawał najbardziej emisyjnym w Unii Europejskiej, generując aż 666 g CO<sub>2</sub> na każdą wyprodukowaną kWh energii (przy unijnej średniej wynoszącej 251 g CO<sub>2</sub>/kWh). Wciąż wysoki udział węgla w miksie energetycznym oraz stale rosnące koszty uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> powodują znaczące obciążenie krajowej gospodarki kosztami polityki klimatycznej.

Kolejnym wyzwaniem jest wyczerpanie przez Krajowy System Energetyczny zdolności absorpcyjnych energii z OZE. Skutkuje to lawinowym przyrostem odmów przyłączenia nowych źródeł OZE. W latach 2021–2022 odmowę wydania warunków przyłączenia otrzymało niemal 11 tys. źródeł odnawialnych o łącznej mocy 66 GW. Pomimo już zrealizowanych i planowanych inwestycji w moce wytórcze problem deficytu mocy staje się coraz bardziej dotkliwy. Z tego względu w 2023 r. Polskie Sieci Energetyczne po raz pierwszy ogłosiły zagrożenie bezpieczeństwa dostaw energii i aktywowało jednostki świadczące usługi rynku mocy.

Reasumując, sytuacja polskiej energetyki w roku 2024 była więc złożona. Z jednej strony odnotowano dynamiczny rozwój OZE, malejący udział węgla w miksie energetycznym, inicjatywy w obszarze energetyki jądrowej oraz inwestycje w morskie farmy wiatrowe, co stanowiło solidny fundament do dalszych działań. Z drugiej strony polska energetyka wciąż zmagająca się z wysoką emisyjnością sektora, niedostateczną

elastycznością sieci, niskimi rezerwami mocy oraz brakiem spójnej strategii, co wymaga pilnych interwencji. Przyszłość polskiej energetyki zależy od skuteczności w rozwiązywaniu tych problemów oraz wprowadzenia stabilnych, długoterminowych rozwiązań systemowych.

## AMBITNE PLANY OBECNEGO RZĄDU – ROK PÓŹNIEJ

Aby rzetelnie ocenić działania rządu Koalicji Obywatelskiej w obszarze energetyki, warto odwołać się do postulatów z listy 100 konkretów Koalicji Obywatelskiej, które Donald Tusk zobowiązał się zrealizować w ciągu pierwszych stu dni swoich rządów. Pięć z nich odnosiło się do energetyki:

1. Zmiana ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, której celem było zmniejszenie minimalnej odległości turbin od zabudowań do 500 metrów oraz uproszczenie procedur administracyjnych.
2. Przywrócenie korzystnych zasad rozliczania energii dla prosumentów i rozwój 700 lokalnych wspólnot energetycznych, które miałyby generować tańszą, lokalną energię. Ponadto lokalne społeczności miały otrzymywać 5% przychodów ze sprzedaży energii.
3. Zamrożenie cen gazu w 2024 r. dla gospodarstw domowych i odbiorców wrażliwych na poziomie cen z 2023 r.
4. Przygotowanie szczegółowego planu transformacji energetycznej, która umożliwi ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> o 75% do 2030 r.
5. Wsparcie rozwoju niskoemisyjnych źródeł energii (OZE i energetyki jądrowej), opracowanie spójnego programu rozwoju energetyki jądrowej oraz precyzyjne określenie sposobu jego finansowania.

## DORAŻNE WSPARCIE ZAMIAST SYSTEMOWYCH ROZWIĄZAŃ: ZAMROŻENIE CEN I BON ENERGETYCZNY

Jedyną dotychczas zrealizowaną obietnicą pozostaje zamrożenie cen gazu w 2024 r. dla gospodarstw domowych i odbiorców wrażliwych na poziomie cen z 2023 r.

Maksymalna cena gazu, ustalona na poziomie 200,17 zł za MWh, obowiązywała do końca czerwca 2024 r. Od 1 lipca ochrona cenowa przestała obowiązywać, a gospodarstwa domowe musiały płacić o 20% więcej za MWh energii z gazu, czyli 239 zł. Rząd nie zdecydował się na przedłużenie ochrony, argumentując to stabilizacją rynku gazu, która miała doprowadzić do spadku cen. Jednak rzeczywistość okazała się bardziej skomplikowana – w listopadzie 2024 r. rynek gazu nadal cechowała wysoka zmienność.

Co ciekawe, w średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025–2028 rząd uwzględnił ryzyko wzrostu cen gazu, zakładając 15-procentowy wzrost taryf w 2025 r. Przyjęto, że będzie to skutkowało wzrostem inflacji o 1,1 punktu procentowego. Mimo to przedstawiciele rządu uznają wcześniejsze obietnice za w pełni zrealizowane, wskazując na dodatkowe wsparcie dla obywateli w postaci jednorazowego bonu energetycznego, z czym – przynajmniej częściowo – można się zgodzić.



W 100 konkretach nie znalazła się obietnica zamrożenia cen energii elektrycznej i początkowo wydawało się, że rząd planuje stopniowe wycofywanie się z regulowania cen przepisami prawa, które przewidywały ograniczenie tylko do 1 lipca 2024 r. Ostatecznie zdecydowano się jednak udzielić jednorazowego wsparcia gospodarstwom domowym o niższych dochodach w postaci, wspomnianego wyżej, rządowego bonu energetycznego. Miał on złagodzić skutki rosnących cen energii elektrycznej. Wysokość świadczenia wahała się od 300 zł do 600 zł w zależności od liczby osób w gospodarstwie. Bon przysługiwał osobom, których dochód nie przekraczał 2500 zł miesięcznie w przypadku osób samotnych lub 1700 zł na osobę w gospodarstwach wieloosobowych. Program uwzględniał zasadę „złotówka za złotówkę”, co oznaczało, że przekroczenie prognozy dochodowej skutkowało proporcjonalnym pomniejszeniem kwoty bonu. Według wstępnych danych Ministerstwa Klimatu i Środowiska wnioski o bon energetyczny złożyło ponad 2 mln osób, a łączna wnioskowana kwota wyniosła ponad 1 mld zł, czyli ok. 64% całej puli zarezerwowanej na tę formę wsparcia. Choć wprowadzenie bonu miało na celu bezpośrednie wsparcie najuboższych, krytycy wskazywali, że jego jednorazowy charakter nie rozwiązuje problemów strukturalnych związanych z wysokimi cenami energii.

Na przełomie trzeciego i czwartego kwartału 2024 r., mimo obowiązywania jednorazowego bonu energetycznego, na nowo rozgorzała dyskusja o cenach energii w kolejnym roku. Resort kierowany przez minister Paulinę Hennig-Kłoskę w listopadzie przedłożył więc ustawę o mrożeniu cen energii w 2025 r. Zgodnie z procedowanym obecnie projektem rząd planuje przedłużenie mechanizmu zamrożenia cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych na poziomie 500 zł/MWh netto do 30 września 2025 r. Bez tej interwencji ceny mogłyby sięgnąć 623 zł/MWh, co znacząco obciążałoby budżety domowe.

Ponadto do końca marca 2025 r. z maksymalnej ceny 693 zł/MWh netto będą mogły korzystać jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty użyteczności publicznej, takie jak szkoły czy szpitale. Po tym okresie tzw. odbiorcy wrażliwi będą musieli dostosować się do warunków rynkowych. Przedłużono również zawieszenie opłaty mocy dla odbiorców z punktami poboru o napięciu do 1 kV, głównie gospodarstw domowych, do końca czerwca 2025 r. Opłata ta wynosiła od 2,66 zł do 14,9 zł netto miesięcznie, w zależności od poziomu zużycia energii. Środki na rekompensaty dla sprzedawców energii oraz operatora systemu przesyłowego PSE wzorem poprzednich lat mają pochodzić z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W połowie 2025 r. rząd oceni potrzebę dalszego wsparcia obywateli w zakresie cen energii, dostosowując politykę energetyczną do aktualnych warunków rynkowych.

Zastanawiające jest zróżnicowane podejście rządu do kwestii mrożenia cen gazu i energii elektrycznej. Pomimo przedwyborczej obietnicy zamrożenia cen gazu w 2024 r. została ona zrealizowana jedynie częściowo – ceny gazu wzrosły od połowy roku. Można przypuszczać, że wynikało to z kalkulacji politycznej. Wzrost cen energii elektrycznej wpływa na zasobność portfeli wszystkich Polaków, podczas gdy podwyżki cen gazu dotyczą jedynie części społeczeństwa. Jedynie połowa Polaków wykorzystuje gaz w jakiegokolwiek formie, przy czym większość używa go wyłącznie do gotowania, a tylko 14% gospodarstw domowych wykorzystuje go również do ogrzewania.

Wrażliwość na ceny gazu różni się w zależności od sposobu jego wykorzystania – najbardziej wzrost odczuwają osoby ogrzewające w ten sposób domy (roczny wzrost kosztów wyniesie około 600 zł), podczas gdy gospodarstwa wykorzystujące gaz jedynie do gotowania lub podgrzewania wody odczuwają podwyżki w skali roku odpowiednio na poziomie kilkudziesięciu i około stu złotych. Dodatkowym czynnikiem, który mógł wpłynąć na tę decyzję, jest struktura demograficzna i geograficzna społeczeństwa. Większość osób ogrzewających domy gazem mieszka w mniejszych miejscowościach i nie stanowi kluczowego zaplecza wyborczego rządu. Co więcej, podwyżki cen gazu historycznie nie wywoływały tak intensywnej i burzliwej debaty publicznej jak wzrost cen energii elektrycznej, co mogło zadecydować o odmiennym podejściu do tych dwóch kwestii.

Omówione działania osłonowe rządu Donalda Tuska, takie jak zamrożenie cen energii elektrycznej czy wprowadzenie bonu energetycznego, stanowią przykłady kontynuacji polityki poprzedniego rządu z drobnymi modyfikacjami. Dzięki tym mechanizmom udało się uniknąć skokowego wzrostu kosztów energii, który przełożyłby się na wzrost inflacji i potencjalnie związane z tym załamaniem nastrojów konsumenckich.

Jednakże takie interwencje, choć konieczne w sytuacjach kryzysowych, nie mogą zastąpić rozwiązań systemowych. Doraźne wsparcie, pozbawione kompleksowej strategii, jedynie maskuje głębsze problemy sektora energetycznego, takie jak uzależnienie od drogich paliw kopalnych, brak odpowiednich inwestycji w nisko- i zeroemisyjne źródła energii czy niewystarczająca poprawa efektywności energetycznej. Działania osłonowe powinny być częścią spójnej polityki, która równoległe dąży do transformacji energetycznej i długoterminowego zapewnienia stabilności cen. Bez takich reform rząd będzie zmuszony powracać do tymczasowych rozwiązań, które nie rozwiążą strukturalnych problemów sektora, a jedynie przesuną je w czasie.

Poniżej opisujemy działania systemowe Koalicji Obywatelskiej deklarowane w ramach pozostałych konkretów.

## **MIĘDZY DEKLARACJAMI A DZIAŁANAMI: OZE, USTAWA WIATRAKOWA I ENERGETYKA JĄDROWA**

### **USTAWA WIATRAKOWA: SERIA NIEUDANYCH PRÓB LIBERALIZACJI**

Liberalizacja przepisów tzw. ustawy wiatrakowej z zapowiadanych konkretów miała początkowo szansę na szybką realizację. Pod koniec listopada 2023 r. posłowie Polski 2050 i Koalicji Obywatelskiej złożyli w Sejmie projekt nowelizacji ustawy o wsparciu odbiorców energii, który zawierał również przepisy liberalizujące zasady budowy elektrowni wiatrowych na lądzie. Projekt ten przewidywał m.in. zmniejszenie minimalnej odległości turbin wiatrowych od zabudowań mieszkalnych do 500 metrów oraz uproszczenie procedur administracyjnych. W toku prac legislacyjnych wprowadzono poprawkę, która zmniejszała tę odległość nawet do 300 metrów. Zmiana ta wywołała falę krytyki zarówno ze strony polityków opozycji, jak i koalicji rządzącej. Zarzucano, że przepisy są korzystne dla dużych przedsiębiorstw z branży energetyki wiatrowej i mogą być efektem lobbingu, a Paulina Hennig-Kłoska (obecna minister klimatu i środowiska), jako jej autorka, znalazła się w centrum kontrowersji, które prawie zablokowały jej nominację na szefa tego resortu.

Skutkiem tych oskarżeń było wstrzymanie prac nad ustawą i skierowanie jej do ponownej analizy. Kolejna próba zmiany przepisów nastąpiła w czerwcu 2024 r., kiedy to rząd przedstawił nowy projekt ustawy, uwzględniający kompromisowy zapis o 500 metrach. Jednak w toku prac legislacyjnych projekt napotkał opór wśród posłów z regionów wiejskich, którzy obawiali się protestów lokalnych społeczności. Do ustawy wprowadzono poprawki, które uzależniły lokalizację turbin od zgody gmin, co de facto wywołało sprzeciw zwolenników budowy lądowych mocy wiatrowych.

Obecnie trwają prace nad kolejną wersją nowelizacji, a jej przedstawienie planowane jest na grudzień 2024 r. Trudno ocenić perypetie ustawy wiatrakowej inaczej niż negatywnie. Brak spójnej strategii oraz skutecznej komunikacji rządu z lokalnymi społecznościami skutkowały kolejnymi porażkami, mimo że pierwotny projekt był gotowy już przed rokiem.



Warto jednocześnie zadać pytanie, czy w pogoni za realizacją wyborczej obietnicy rządzący zastanowili się nad tym, czy właśnie ta zmiana legislacyjna – liberalizacja ustawy wiatrakowej – jest obecnie najpilniejszym działaniem wspierającym rozwój odnawialnych źródeł energii w Polsce? Czy to właśnie ograniczenia wynikające z przepisów odległościowych są rzeczywiście główną barierą spowalniającą tempo przyrostu nowych zielonych mocy? Jak się wydaje, dziś największe wyzwania leżą gdzie indziej – w zmieniających się warunkach rynkowych, malejącej opłacalności inwestycji w farmy wiatrowe, rosnących kosztach projektów czy trudności w przyłączeniu nowych instalacji do sieci elektroenergetycznej. Warto także przeanalizować, jak wpływają na ten proces takie czynniki jak ujemne ceny energii w godzinach szczytu produkcji OZE czy mniej korzystne warunki aukcji dla nowych projektów. Kluczowym problemem nie jest brak liberalizacji przepisów, lecz bardziej złożone wyzwania strukturalne, które wymagają kompleksowego podejścia, a nie jedynie punktowych zmian legislacyjnych.

Sytuacja na rynku energii w ostatnich latach wynika nie tylko z tymczasowych zaburzeń spowodowanych rosyjską agresją na Ukrainę, ale także z głębokich przekształceń strukturalnych. Trwałe zmiany, takie jak wzrost stóp procentowych oraz przebudowa łańcuchów dostaw, w połączeniu z rosnącymi kosztami wykonawstwa budowlanego, nasyceniem rynku energią z odnawialnych źródeł (OZE) oraz ograniczeniami technicznymi infrastruktury sieciowej i aktywów wytwórczych, znacząco wpłynęły na warunki funkcjonowania sektora energetycznego.

Warto pamiętać, że w czerwcu 2023 r. Polska po raz pierwszy odnotowała ujemne ceny na hurtowym rynku energii. Zjawisko to, dobrze znane z rynków europejskich charakteryzujących się wyższym udziałem OZE, wystąpiło w wyniku dynamicznego wzrostu mocy fotowoltaicznych, który doprowadził do okresowych nadwyżek energii w sieci. Wraz z realizacją kolejnych inwestycji w odnawialne źródła energii podobne sytuacje mogą się zdarzać częściej, co będzie prowadzić do obniżenia rentowności nowych projektów.

Jednocześnie rynek energii będzie coraz częściej doświadczał okresów ekstremalnie wysokich cen. W takich momentach gwałtowne zmniejszenie produkcji energii z fotowoltaiki, szczególnie w godzinach wieczornego szczytu, wymusza zastąpienie jej energią ze źródeł węglowych. Wiąże się to nie tylko z wyższymi kosztami zmiennymi wytwarzania, takimi jak wydatki na paliwo i opłaty za emisję CO<sub>2</sub>, ale również z koniecznością uruchamiania elektrowni na zaledwie kilka godzin, co generuje znaczne koszty operacyjne. Ta zmienność cen stanowi poważne wyzwanie dla stabilności rynku oraz efektywnego zarządzania inwestycjami w sektorze energetycznym. Okresy wysokich cen wystąpią również zimą, gdy niska wietrzność ograniczy produkcję energii z farm wiatrowych, zwiększając presję na pozostałe źródła wytwarzania i dodatkowo podnosząc koszty systemowe.

Taka sytuacja wymaga przeprowadzenia złożonych i przemyślanych reform strukturalnych, które nie tylko zwiększą moce zainstalowane w odnawialnych źródłach energii (OZE), ale również umożliwią rozwój źródeł dyspozycyjnych, takich jak energia jądrowa i gaz ziemny. W okresie przejściowym konieczne będzie utrzymanie w systemie nierentownych jednostek węglowych, które będą pełniły funkcję rezerwy systemowej, zapewniając stabilność dostaw energii w sytuacjach kryzysowych. Działania te będą kluczowe dla zrównoważenia rozwoju sektora energetycznego i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju.

## ZMIANY W FOTOWOLTAICE Z MIESZANYM SKUTKIEM

W 2024 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska wprowadziło szereg zmian w regulacjach dotyczących fotowoltaiki, które miały na celu usprawnienie funkcjonowania rynku oraz wzmocnienie pozycji prosumentów. Część z tych działań należy ocenić pozytywnie, jednak ich realizacja oraz potencjalne skutki mogą wzbudzać wątpliwości co do skuteczności i długoterminowej wizji rządu w tym obszarze.

W połowie roku wprowadzono nowe zasady rozliczeń dla prosumentów w systemie net-billingu, oparte na godzinowych stawkach za energię. Zmiana ta, choć teoretycznie bardziej precyzyjna, w praktyce okazała się niekorzystna dla wielu prosumentów. Nadwyżki energii są sprzedawane w czasie rzeczywistym, kiedy ceny rynkowe – szczególnie w godzinach południowych – są najniższe, co znacząco ogranicza korzyści finansowe prosumentów. W odpowiedzi na krytykę jesienią rząd umożliwił prosumentom, którzy rozpoczęli inwestycję przed wejściem w życie nowych przepisów, wybór między rozliczeniem godzinowym a miesięcznym. Była to konieczna korekta, która zapobiegła dalszemu spadkowi zaufania do rządu wśród inwestorów indywidualnych.

Kolejnym działaniem rządu było zwiększenie wartości depozytu prosumenckiego z 1 do 1,23 w systemie net-billingu. Zmiana ta miała na celu rekompensatę podatku VAT płaconego przez prosumentów przy zakupie energii z sieci, co przełoży się na dodatkowy zysk w wysokości około 300 zł rocznie dla przeciętnego użytkownika. Problemem pozostaje jednak sposób finansowania tej rekompensaty – koszty zostały przeznaczone na spółki obrotu energią, które będą próbować przenieść je na pozostałych klientów. Rozwiązanie to, choć korzystne dla prosumentów, powoduje ryzyko pogorszenia sytuacji pozostałych odbiorców energii oraz destabilizacji rynku obrotu.

Rząd zapowiedział również skrócenie procedur administracyjnych dla inwestycji w OZE. Warunki przyłączeniowe mają być wydawane w ciągu maksymalnie 45 dni, pozwolenia na budowę w ciągu 30 dni, a inne procedury administracyjne mają zostać skrócone o połowę. Założenia te brzmią ambitnie, ale dotychczasowe doświadczenia wskazują, że takie zmiany mogą pozostać jedynie na papierze. Obecnie obowiązujące terminy są regularnie przekraczane z powodu braków kadrowych w urzędach. Bez zapewnienia dodatkowych zasobów ludzkich i wsparcia infrastrukturalnego wprowadzenie takich zmian może być jedynie iluzoryczne, a frustracja inwestorów – jeszcze większa.

Rząd ewidentnie dostrzega potrzebę wsparcia energetyki odnawialnej. Jednak wprowadzane zmiany są często reakcją na bieżące problemy, a nie częścią przemyślanej strategii. Korekty w systemie rozliczeń i rekompensaty dla prosumentów stanowią doraźne działania, które rozwiązują jedne problemy, tworząc inne.

Jednocześnie rząd zdaje się nie dostrzegać problemu związanego z wyczerpywaniem zdolności przyłączeniowych, spowodowanego blokowaniem ich przez projekty, które wciąż pozostają jedynie na etapie planowania. W obliczu rosnącej skali tego zjawiska można oczekiwać, że w przyszłości konieczna będzie gruntowna reforma zasad wydawania warunków przyłączeniowych. Im szybciej taka reforma zostanie przeprowadzona, tym większe korzyści przyniesie zarówno inwestorom, którzy chcą realizować swoje projekty, jak i systemu elektroenergetycznego, który dzięki temu zyska dostęp do nowych mocy wytwórczych.

## ENERGETYKA JĄDROWA: W ZAWIESZENIU CZY NA NOWYCH TORACH?

Energetyka jądrowa jest uznawana za kluczowy element polskiej transformacji energetycznej. Pod koniec 2023 r. w Polsce rozwijano dwa główne projekty jądrowe. Pierwszy, najbardziej zaawansowany, realizowany we współpracy z amerykańską firmą Westinghouse Electric, zlokalizowany jest w Lubiatowie-Kopalinie na

Pomorzu. Drugi, prowadzony przez ZE PAK, PGE oraz Korea Hydro & Nuclear Power (KHNP), usytuowany w Pątnowie, jest na wcześniejszym etapie rozwoju.

W pierwszych miesiącach obecnych rządów energetyka jądrowa znalazła się w stanie zawieszenia. Projekty rozpoczęte przez poprzednią administrację zostały poddane audytowi, jednak jego wyniki nie zostały podane do publicznej wiadomości. Tymczasem przedstawiciele obozu władzy prezentowali różne stanowiska dotyczące terminu uruchomienia pierwszej elektrowni jądrowej. Minister Marzena Czarnecka wskazywała na rok 2040, podczas gdy prezes Polskich Elektrowni Jądrowych mówił o roku 2035. Rozbieżności te wywołały niepewność wśród partnerów inwestycyjnych oraz opinii publicznej.

Dodatkowym źródłem chaosu była reorganizacja nadzoru nad Programem Polskiej Energetyki Jądrowej (PPEJ). Kompetencje w tym zakresie zostały przeniesione z Ministerstwa Klimatu i Środowiska do nowo utworzonego Ministerstwa Przemysłu. Rząd argumentował, że zmiana ta pozwoli skonsolidować działania w jednym resorcie, usprawniając proces decyzyjny i realizacyjny. Decyzja ta, ogłoszona w lipcu 2024 r., spotkała się jednak z krytyką ze strony opozycji, która zarzucała rządzącym brak konsekwencji i odpowiedzialności. W ramach tych zmian odwołano Macieja Bando, pełniącego funkcję pełnomocnika rządu ds. strategicznej infrastruktury energetycznej, odpowiedzialnego m.in. za projekt jądrowy. Jego szybkie odwołanie wzbudziło wątpliwości co do stabilności kadrowej i spójności działań rządu w obszarze energetyki jądrowej.

Aktualizacja PPEJ, zapowiadana na listopad 2024 r., nie została przedstawiona opinii publicznej. Z wypowiedzi minister Czarneckiej wynika jednak, że rząd zamierza kontynuować plany budowy kolejnej elektrowni jądrowej i wspierać rozwój małych reaktorów modułowych (SMR). Jednak mimo szumnych zapowiedzi Koalicji Obywatelskiej, która deklarowała znaczące wsparcie dla SMR jako technologii przyszłości, w ciągu ostatniego roku nie podjęto żadnych konkretnych działań w tym obszarze. Brakuje zarówno legislacji, jak i formalnych decyzji dotyczących rozpoczęcia projektów pilotażowych czy nawiązania strategicznych partnerstw międzynarodowych.

Pomimo początkowych trudności rząd podejmował działania mające na celu zabezpieczenie finansowania programu jądrowego. Nowelizacja ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej przewiduje, że w latach 2025–2030 spółka Polskie Elektrownie Jądrowe otrzyma 60 mld zł z budżetu państwa. Inwestycja ma być finansowana w 30% z kapitału własnego spółki i w 70% z długu, co wymaga intensywnych rozmów z krajowymi i zagranicznymi instytucjami kredytowymi.

We wrześniu 2024 r. Polska złożyła formalny wniosek do Komisji Europejskiej o notyfikację planowanej pomocy publicznej dla budowy pierwszej elektrowni jądrowej. Mechanizm wsparcia obejmuje dokapitalizowanie spółki Polskie Elektrownie Jądrowe przez Skarb Państwa, gwarancje finansowania dłużnego oraz dwukierunkowy kontrakt różnicowy. Decyzja Komisji Europejskiej w tej sprawie spodziewana jest w pierwszej połowie 2025 r. Jest to o tyle ciekawe, że komisarzem właściwym w tej sprawie jest obecna wiceprzewodnicząca Komisji odpowiadająca za czystą, sprawiedliwą i konkurencyjną transformację energetyczną Teresa Ribera Rodríguez, która w przeszłości krytycznie wypowiadała się o włączeniu energii jądrowej jako zrównoważonej technologii do tzw. taksonomii unijnej.

Z kolei przyszłość projektu polsko-koreańskiego w Pątnowie pozostaje niepewna, szczególnie w świetle nawiązania przez polski rząd rozmów z japońskimi firmami, takimi jak Mitsubishi Heavy Industries i Hitachi.

Polska energetyka jądrowa stoi przed poważnymi wyzwaniami organizacyjnymi i finansowymi. Mimo niejasności w harmonogramach i zarzutów o brak konsekwencji rząd deklaruje kontynuację programu jako kluczowego elementu polityki energetycznej. Wspieranie technologii SMR i budowa kolejnych elektrowni

może stanowić ważny krok w kierunku bezpieczeństwa energetycznego i realizacji celów klimatycznych. Jednak sukces tych działań będzie zależał od skuteczności zarządzania oraz zdolności do rozwiązania obecnych problemów organizacyjnych i finansowych.

## **SZCZEGÓŁOWY PLAN TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ – CZY BĘDZIE NIM KPEiK?**

Jedną z kluczowych obietnic wyborczych Koalicji Obywatelskiej było przygotowanie szczegółowego planu transformacji energetycznej, który miał umożliwić ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> o 75% do 2030 r. Była to jedna z najambitniejszych deklaracji programowych, mająca uczynić Polskę liderem w zielonej transformacji energetycznej w Europie. Koalicja Obywatelska podczas kampanii wyborczej podkreślała, że przyspieszenie transformacji energetycznej jest kluczowym elementem jej polityki.

Mimo że upłynął już ponad rok od objęcia władzy przez rząd Donalda Tuska, plan, który miał być podstawą radykalnych działań w tym zakresie, ciągle nie powstał. Wiele wskazuje na to, że nie zostanie on w ogóle opracowany, a jego funkcję pełnić będzie nowelizowany obecnie Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu na lata 2021–2030 (KPEiK). Prace nad aktualizacją tego dokumentu rozpoczęły się w pierwszych miesiącach rządów Koalicji Obywatelskiej. Wyniki miały być dostępne w marcu 2024 r., a pełny dokument miał zostać ukończony do lipca 2024 r. Do dziś jednak dokument nie został przyjęty przez rząd, będąc wciąż na etapie konsultacji publicznych. Ministerstwo Klimatu i Środowiska tłumaczy opóźnienia złożonością procesu oraz koniecznością uwzględnienia wniosków z konsultacji i analiz eksperckich. Jednak brak konkretów wywołuje krytykę i to nie tylko ze strony opozycji, ale również ekspertów zajmujących się transformacją energetyczną.

Zgodnie z aktualizacją KPEiK Polska planuje osiągnąć do 2030 r. 56,1% udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) w elektroenergetyce, 35,4% w ciepłownictwie i chłodnictwie oraz 17,7% w transporcie. Łącznie udział OZE w ostatecznym zużyciu energii brutto ma wynieść 32,6%. Dokument przewiduje również wdrożenie dodatkowych działań umożliwiających redukcję emisji gazów cieplarnianych o 50,4% w porównaniu z poziomami z 1990 r. W zakresie efektywności energetycznej zakłada się zmniejszenie zużycia energii pierwotnej o 16,7%.

Plan przewiduje także rozwój mocy zainstalowanej w OZE – do około 29 GW dla elektrowni fotowoltaicznych, około 19 GW dla elektrowni wiatrowych na lądzie oraz około 5,9 GW dla elektrowni wiatrowych na morzu do 2030 r. Realizacja tych celów wymaga nakładów inwestycyjnych, które nie zostały szczegółowo oszacowane w dokumencie. Niemniej wcześniejsze analizy wskazują, że potrzeba ponad 792 mld zł (około 205 mld dolarów) do 2030 r.

Choć cele KPEiK są zbieżne z europejską polityką klimatyczną, to dokument wzbudza liczne kontrowersje. Eksperci zarzucają mu brak spójności, realizmu oraz pominięcie kluczowych aspektów technicznych i organizacyjnych. Po pierwsze, KPEiK jest niespójny z Polityką Energetyczną Polski do 2040 r. (PEP2040). Planowane działania często nie uwzględniają priorytetów wynikających z krajowej polityki energetycznej, takich jak rozwój energetyki jądrowej czy budowa systemów magazynowania energii. Po drugie, dokument zakłada znaczny wzrost udziału OZE, ale pomija kwestie modernizacji sieci elektroenergetycznej, co stanowi istotne ograniczenie. Tymczasem w Polsce już dziś brakuje zdolności przyłączenia nowych źródeł energii. W latach 2021–2022 odmowę przyłączenia do sieci otrzymało niemal 11 tys. instalacji OZE o łącznej mocy 66 GW. Bez rozwiązania tego problemu realizacja celów związanych z rozwojem OZE będzie niezwykle trudna. Chociaż dokument zakłada redukcję zużycia energii pierwotnej, brakuje w nim konkretnych mechanizmów wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Dotychczasowe programy, takie jak Czyste Powietrze czy ulga termomodernizacyjna, są niewystarczające do osiągnięcia zakładanych celów. Realizacja ambitnej polityki klimatycznej wymaga stabilności prawnej i administracyjnej. Polska wciąż zmaga się z opóźnieniami w realizacji kluczowych projektów energetycznych, a mechanizmy finansowania

zaproponowane w KPEiK są niepewne. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na trudności z pełnym wykorzystaniem środków unijnych z powodu biurokracji i opóźnień w przygotowaniu projektów.

W październiku 2024 r. rozpoczęły się konsultacje publiczne nad projektem KPEiK. Podczas debat podkreślano konieczność dostosowania planu do potrzeb poszczególnych sektorów gospodarki oraz uwzględnienia lokalnych uwarunkowań. Przedstawiciele samorządów apelowali o większe wsparcie dla inwestycji w lokalne źródła energii, takie jak fotowoltaika i małe elektrownie wodne. Organizacje ekologiczne zwracały uwagę na brak konkretnych planów dotyczących ochrony środowiska w kontekście dużych inwestycji energetycznych.

Aktualizacja KPEiK była koniecznością, wynikającą z unijnych zobowiązań, ale jej ostateczny kształt budzi wiele wątpliwości. Bez skutecznego wdrożenia założonych działań Polska nie tylko nie osiągnie zakładanych celów redukcji emisji, ale również narazi się na konsekwencje finansowe związane z niespełnieniem wymagań UE. Ambitne deklaracje mogą być krokiem w dobrą stronę, ale ich realizacja wymaga skutecznych i zdecydowanych działań, których obecnie brakuje. W obliczu nadchodzących wyzwań klimatycznych i energetycznych Polska nie może sobie pozwolić na dalsze opóźnienia i niespójności w planowaniu polityki energetycznej.

Proponowane przyspieszenie tempa odchodzenia od energetyki węglowej spotkało się z krytyką samorządowców z regionów silnie związanych z tym sektorem. Wskazywali oni na brak zapewnienia ciągłości dostaw ciepła dla mieszkańców dotychczas korzystających z energii cieplnej z elektrowni węglowych oraz na potrzebę większej transparentności w procesie transformacji. Podkreślali również konieczność utworzenia nowych miejsc pracy na lokalnych rynkach, które mogłyby zastąpić dotychczasowe 30 tys. stanowisk w energetyce węglowej. W ich ocenie zaproponowane przez rząd rozwiązania nie spełniają zasad sprawiedliwej transformacji, co budzi obawy o negatywne skutki społeczne i gospodarcze dla regionów zależnych od energetyki węglowej.

## **MILIONY BUDYNKÓW DO MODERNIZACJI, RZĄD ZAWIESZA CZYSTE POWIETRZE I SPÓŹNIA SIĘ Z PRZYGOTOWANIEM DO ETS2**

Polska stoi przed jednym z największych wyzwań w swojej historii – koniecznością przeprowadzenia masowej termomodernizacji budynków i wymiany przestarzałych, wysokoemisyjnych źródeł ciepła. Ponad 70% budynków mieszkalnych, czyli około 5 mln, wymaga pilnych działań modernizacyjnych. Unia Europejska wymaga, aby te zmiany zostały zrealizowane do końca dekady, co oznacza konieczność modernizacji setek tysięcy budynków rocznie. Bez podjęcia natychmiastowych działań koszty ogrzewania w nieefektywnych budynkach mogą wzrosnąć nawet o 40%, co dotkliwie uderzy w gospodarstwa domowe, zwłaszcza te o niskich dochodach.

Jednym z kluczowych narzędzi w walce z ubóstwem energetycznym i niską efektywnością energetyczną był program Czyste Powietrze. Uruchomiony w 2018 r., stał się największym w Europie projektem tego rodzaju, oferującym dofinansowania na termomodernizację budynków i wymianę przestarzałych źródeł ciepła. Program odniósł pewne sukcesy – dzięki niemu wymieniono tysiące tzw. kopciuchów, a liczba wniosków wzrastała z każdym rokiem. Jednak nagłe zawieszenie programu w listopadzie 2024 r. wprowadziło chaos i niepewność, zaskakując tysiące beneficjentów, którzy w dobrej wierze zainwestowali w swoje nieruchomości, licząc na obiecaną pomoc.

Rząd tłumaczył zawieszenie programu rzekomymi nadużyciami, jednak według strony społecznej skala tych problemów była marginalna i dobrze znana zarządcy programu od ponad roku. Decyzja ta podważa zaufanie obywateli i narusza stabilność jednego z najważniejszych narzędzi walki z niską emisją. Polski



Alarm Smogowy wielokrotnie wskazywał na potrzebę automatyzacji procesu składania i oceny wniosków oraz wprowadzenia doradztwa skierowanego do najuboższych gospodarstw. Zamiast gruntownych reform rząd proponował jedynie drobne, techniczne korekty, które nie rozwiązywały kluczowych problemów. Wprowadzenie bardziej restrykcyjnych norm jakości dla paliw stałych i zakaz używania wprowadzającego w błąd terminu „ekogroszek” to krok w dobrym kierunku, jednak brak podobnych regulacji dla pelletu i pomp ciepła pokazuje opieszałość władz w podejmowaniu kompleksowych działań.

Równoległe do problemów programu Czyste Powietrze Polska zmagają się z opóźnieniami we wdrożeniu systemu ETS2 oraz przygotowaniu Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK). System ETS2, rozszerzający opłaty za emisję CO<sub>2</sub> na sektory budownictwa i transportu, ma być kluczowym elementem unijnej polityki klimatycznej. Brak przygotowania do wdrożenia tych przepisów jest nie tylko naruszeniem unijnych zobowiązań, ale także naraża miliony Polaków na drastyczny wzrost kosztów życia. Dodatkowe opłaty związane z ETS2 mogą znacząco zwiększyć koszty ogrzewania w domach nieefektywnych energetycznie, co szczególnie dotknie najuboższe gospodarstwa domowe.

Społeczny Fundusz Klimatyczny, który miałby łagodzić skutki wprowadzenia ETS2 i wspierać termomodernizację, pozostaje w Polsce jedynie koncepcją. Rząd nie opracował do tej pory planu jego wdrożenia, co uniemożliwia skorzystanie z unijnych środków przeznaczonych na ten cel. Tymczasem SFK mógłby pokryć nawet do 50% kosztów modernizacji budynków. Brak działań w tym obszarze sprawia, że Polska nie tylko traci szansę na pozyskanie dodatkowych funduszy, ale także pozostawia swoich obywateli bez wsparcia w procesie transformacji energetycznej w przededniu wejścia kosztownych regulacji.

Decyzje rządu w kluczowych obszarach są chaotyczne i krótkowzroczne. Zamiast strategicznego podejścia i kompleksowych reform władze podejmują doraźne, niespójne kroki, które w wielu przypadkach tylko pogłębiają problemy. Zawieszenie programu Czyste Powietrze, opóźnienia w przygotowaniu do ETS2 i brak planu SFK to nie tylko symptomy zaniedbań, ale również dowód na brak wizji w zakresie transformacji energetycznej. Polska traci czas, środki i zaufanie obywateli, a miliony gospodarstw domowych stają w obliczu coraz większego ryzyka ubóstwa energetycznego. Jeśli obecny stan rzeczy nie ulegnie zmianie, cele klimatyczne pozostaną nieosiągalnym marzeniem, a koszty tego zaniechania poniosą zwykli Polacy.

## **PODSUMOWANIE REALIZACJI „KONKRETÓW ENERGETYCZNYCH”**

Brak realizacji energetycznych obietnic wyborczych Koalicji Obywatelskiej wynika przede wszystkim z samej ich treści. Wydaje się, że były one nie do końca przemyślane, momentami wręcz nacechowane populizmem. Obietnice, takie jak szybka liberalizacja ustawy wiatrakowej czy deklaracje osiągnięcia radykalnych celów klimatycznych bez odpowiednich planów i zasobów, zostały przedstawione bez odpowiednich planów działania, a także bez uwzględnienia rzeczywistych ograniczeń technologicznych, ekonomicznych i systemowych, które determinują sukces takich inicjatyw. Większym problemem jednak jest to, że mimo upływu roku rząd wciąż nie zajął się kluczowymi kwestiami niezbędnymi dla skutecznej transformacji energetycznej, które opisujemy w dalszej części opracowania.

## **BRAK SPÓJNOŚCI W STRATEGII: PROBLEM NIEWYDZIELONYCH AKTYWÓW WĘGLOWYCH**

Po ponad roku od objęcia władzy przez Koalicję Obywatelską kluczowy problem polskiego sektora energetycznego, jakim jest wydzielenie aktywów węglowych z grup energetycznych, pozostaje nierozwiązany. Zarzucenie koncepcji wydzielenia NABE i brak alternatywnych działań w tej kwestii blokuje skuteczną transformację energetyczną, narażając spółki na dalsze pogorszenie ich sytuacji finansowej. Pomimo wcześniejszych deklaracji i oczekiwań rynku rząd nie przedstawił jasnej koncepcji ani nie podjął decyzji,



w jakiej formie i na jakich zasadach proces ten miałby zostać przeprowadzony. Chaos organizacyjny i niespójność komunikacji w tej sprawie tylko pogłębiają problemy całego sektora.

Obecność aktywów węglowych w strukturach polskich spółek energetycznych stanowi dziś jedną z największych barier dla rozwoju odnawialnych źródeł energii. Konwencjonalne elektrownie węglowe, które wciąż produkują około 70% energii elektrycznej w Polsce, generują ogromne koszty operacyjne. W 2023 r. PGE wydała ponad 10 mld zł na zakup uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>, co drastycznie ograniczyło jej możliwości inwestycyjne w OZE. Wiele bloków węglowych wymaga również kosztownych modernizacji, a rosnące ceny emisji, które w ostatnich latach sięgały nawet 100 euro za tonę, dodatkowo obciążają finanse grup kapitałowych. W takiej sytuacji wydzielenie aktywów węglowych do osobnej jednostki, finansowanej z budżetu państwa, staje się niezbędnym krokiem. Dzięki temu spółki mogłyby skupić się na rozwoju odnawialnych źródeł energii, korzystając z modelu z powodzeniem wdrożonego w Niemczech, gdzie oddzielono aktywa węglowe od głównych przedsiębiorstw energetycznych.

Niewydzielenie aktywów węglowych niesie poważne konsekwencje zarówno dla spółek energetycznych, jak i dla całego sektora. Aktywa węglowe są postrzegane jako obciążenie, co skutkuje spadkiem wyceny polskich spółek na rynku kapitałowym. Coraz więcej międzynarodowych instytucji finansowych rezygnuje z finansowania przedsiębiorstw posiadających aktywa konwencjonalne, co znacząco ogranicza i podraża dostęp do kapitału. Utrudnia to inwestycje w odnawialne źródła energii (OZE) i rozbudowę sieci energetycznych.

Konieczność finansowania emisji oraz utrzymywania przestarzałych bloków węglowych, bez których nie jest możliwe zbilansowanie zapotrzebowania w Krajowym Systemie Energetycznym, pochłania znaczną część środków finansowych, hamując rozwój czystej energii i opóźniając transformację energetyczną Polski. Długotrwałe utrzymywanie takiego modelu zwiększa ryzyko uzależnienia od zagranicznych inwestycji, co osłabia suwerenność energetyczną kraju. W skrajnych przypadkach spółki mogą zostać zmuszone do wyprzedaży majątku, aby zachować płynność finansową. Taki scenariusz grozi utratą kontroli nad kluczowymi elementami krajowego sektora energetycznego, co może mieć poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Problemem nie jest jedynie brak działań, ale także niespójność w komunikacji ze strony rządu. Minister aktywów państwowych Jakub Jaworowski niedawno zasugerował, że aktywa węglowe mogą pozytywnie wpływać na wyniki finansowe spółek, co stoi w sprzeczności z rzeczywistością, gdyż generują one ogromne obciążenie strategiczne dla grup. W tym samym czasie przedstawiciele takich spółek jak PGE czy Tauron jednoznacznie wskazują na konieczność wydzielenia aktywów węglowych, argumentując, że ich obecność w strukturach grup kapitałowych uniemożliwia pozyskiwanie finansowania projektów związanych z OZE. Tego rodzaju rozbieżne wypowiedzi wskazują na brak spójnej strategii rządu w zakresie transformacji energetycznej, co pogłębia poczucie chaosu w sektorze.

Obecna sytuacja stawia pod znakiem zapytania możliwość skutecznej transformacji energetycznej w Polsce. Brak decyzji o wydzieleniu aktywów węglowych oznacza dalsze opóźnienia w dekarbonizacji sektora i ogranicza konkurencyjność polskich spółek na europejskim rynku, gdzie czysta energia staje się standardem. Opóźnienia w tej kwestii mogą skutkować nie tylko utratą szans na rozwój nowoczesnej gospodarki energetycznej, ale również pogorszeniem sytuacji finansowej spółek i koniecznością dalszych interwencji budżetowych.

Reasumując, rząd Koalicji Obywatelskiej, który deklarował przyspieszenie transformacji energetycznej, nie podejmuje działań w kluczowym obszarze, od którego zależy sukces tej transformacji.

## **GÓRNICTWO CZY TRANSFORMACJA? MINISTERSTWO PRZEMYSŁU JAKO STRAŻNIK GÓRNICZEGO STATUS QUO.**

Rząd Donalda Tuska w 2024 r. podjął decyzję o utworzeniu Ministerstwa Przemysłu.

Jednym z głównych zadań Ministerstwa miało być zarządzanie sektorem górniczym, w tym realizacja zapisów umowy społecznej zawartej z górnikiemami w 2021 r. Umowa ta przewidywała stopniowe wygaszanie kopalń węgla kamiennego do 2049 r. oraz wsparcie dla pracowników sektora. Niestety, w ciągu całego roku rząd Donalda Tuska nie podjął żadnych działań w tym zakresie – ani nie notyfikowano, ani nie renegotjowano tej umowy. W praktyce została zamrożona, a brak działań ze strony nowego ministerstwa wywołuje frustrację wśród górników, którzy od rządu oczekiwali konkretnych decyzji.

Wspomniany brak notyfikacji umowy społecznej w Komisji Europejskiej budzi poważne obawy o przyszłość finansowania dla sektora górniczego. Dopiero pod koniec 2024 r. pojawiły się zapowiedzi korekt wniosku notyfikacyjnego, co pokazuje opieszałość i brak priorytetowego podejścia do kluczowych zobowiązań. Brak decyzji w tej sprawie tylko pogłębia niepewność sektora.

Transformacja sektora węgla kamiennego jest nieunikniona, ale wymaga jasnych decyzji i długoterminowej strategii, która zapewni wsparcie społeczno-ekonomiczne dla regionów węglowych. Niestety, Ministerstwo Przemysłu nie przedstawiło żadnego planu na rzecz restrukturyzacji sektora ani strategii rozwoju dla Śląska.

Tymczasem Polska stoi przed wyzwaniem pogodzenia transformacji energetycznej z ochroną społeczności górniczych. Wybór między transformacją a wspieraniem górnictwa nie powinien być dylematem – konieczne jest wypracowanie zrównoważonej polityki, która pozwoli na stopniowe odchodzenie od węgla przy jednoczesnym wspieraniu regionów węglowych w procesie zmian.

## **REKOMENDACJE W OBSZARZE ENERGETYKI NA KOLEJNE LATA:**

- Stworzenie spójnej strategii transformacji energetycznej
  - opracowanie kompleksowego planu transformacji energetycznej, który będzie integrował cele klimatyczne z potrzebami gospodarki i społeczeństwa;
  - zaktualizowanie Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK) w taki sposób, by uwzględnił rozwój infrastruktury sieciowej, magazynowania energii oraz źródeł dyspozycyjnych (gaz, energia jądrowa);
  - przyjęcie polityki energetycznej, która jasno określi role poszczególnych resortów, aby uniknąć rozpraszania kompetencji między Ministerstwem Przemysłu, Ministerstwem Klimatu i Ministerstwem Rozwoju.

## ■ Wydzielenie aktywów węglowych

- natychmiastowe rozpoczęcie prac nad wydzieleniem aktywów węglowych z państwowych grup energetycznych i utworzenie odrębnego podmiotu zarządzającego aktywami węglowymi.

## ■ Intensyfikacja działań w sprawie notyfikacji wsparcia dla energetyki jądrowej

- przyspieszenie procesu notyfikacji – niezwłoczne złożenie kompletnych wniosków oraz intensyfikacja negocjacji z Komisją Europejską w celu skrócenia czasu akceptacji modelu finansowania projektów jądrowych;
- monitorowanie ryzyk politycznych – z uwagi na znane stanowisko nowego komisarza ds. energii, Dana Jorgensena, przeciwnika atomu, konieczne jest prowadzenie intensywnej dyplomacji energetycznej z krajami wspierającymi rozwój atomu w UE;
- budowanie koalicji – aktywne współdziałanie z państwami proatomowymi, takimi jak Francja, Czechy, Słowacja czy Węgry, w celu wywierania presji na Komisję Europejską i wzmacniania wspólnego głosu na rzecz energetyki jądrowej;
- unikanie opóźnień projektowych – opóźnienia w notyfikacji bezpośrednio przekładają się na opóźnienie wszystkich prac projektowych, co grozi przekroczeniem kluczowych terminów oraz wzrostem kosztów realizacji;
- budowanie narracji – wzmocnienie komunikacji międzynarodowej wskazującej na strategiczne znaczenie polskiej energetyki jądrowej dla dekarbonizacji i stabilności systemu energetycznego UE.

Realizacja tych działań jest kluczowa dla realizacji harmonogramu budowy polskich elektrowni jądrowych oraz utrzymania ich roli w transformacji energetycznej.

## ■ Rozwój infrastruktury sieciowej

- inwestycje w rozbudowę i modernizację Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE) w celu zwiększenia zdolności przyłączeniowych dla OZE;
- wprowadzenie regulacji zapobiegających blokowaniu zdolności przyłączeniowych przez projekty pozostające na etapie planowania;
- zwiększenie elastyczności sieci poprzez rozwój inteligentnych systemów zarządzania oraz integrację magazynów energii.

## ■ Zwiększenie udziału źródeł dyspozycyjnych

- kontynuowanie inwestycji w energetykę jądrową, przyspieszenie budowy pierwszych reaktorów, przygotowanie środowiska regulacyjnego dla uruchomienia technologii SMR;
- wykorzystanie gazu jako paliwa przejściowego w okresie transformacji energetycznej przy jednoczesnym planowaniu jego stopniowego zastępowania technologiami zeroemisyjnymi.

## ■ Wsparcie dla regionów węglowych

- przygotowanie szczegółowego planu sprawiedliwej transformacji dla Śląska i innych regionów węglowych, który będzie zawierał:
  - tworzenie nowych miejsc pracy w sektorach związanych z zieloną gospodarką;
  - inwestycje w edukację i przekwalifikowanie zawodowe dla górników;
  - rozwój lokalnych wspólnot energetycznych i inwestycje w infrastrukturę społeczną.

## ■ Reforma programów wsparcia efektywności energetycznej

- przywrócenie i usprawnienie programu Czyste Powietrze z naciskiem na automatyzację procesów oraz większe wsparcie dla najuboższych gospodarstw;
- przygotowanie Polski do wdrożenia ETS2 i utworzenie Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK) w celu ochrony najuboższych przed rosnącymi kosztami energii;
- wprowadzenie kompleksowego programu masowej termomodernizacji budynków, opartego na funduszach unijnych i krajowych.

## ■ Zapewnienie stabilnych mechanizmów finansowania

- intensyfikacja działań na rzecz notyfikacji pomocy publicznej w Komisji Europejskiej dla projektów energetycznych;
- współpraca z międzynarodowymi instytucjami finansowymi w celu pozyskania taniego kapitału na transformację energetyczną.

## ■ Koordynacja polityki energetycznej

- powierzenie jednemu resortowi roli lidera w transformacji energetycznej, co pozwoli na lepszą koordynację działań i uniknięcie rozproszenia kompetencji między różne ministerstwa;
- regularna ocena postępów realizacji polityki energetycznej oraz dostosowanie strategii do zmieniających się warunków rynkowych i technologicznych.

## **5. POLITYKA OBRONNA POLSKI**

**dr Tomasz Pawłuszko**

ekspert Instytutu Sobieskiego,  
Uniwersytet Opolski





## REKOMENDACJE

Dla wzmocnienia polskiej polityki obronnej w dłuższej perspektywie konieczne są:

- Poprawa relacji polityczno-wojskowych z głównymi państwami NATO
- Dalsze wzmocnianie zdolności odstraszania polskiej armii
- Kontynuacja rozbudowy i zwiększania liczebności sił zbrojnych
- Rozbudowa infrastruktury obronnej
- Realizacja kontraktów zbrojeniowych
- Rozbudowa zdolności MRO w polskim przemyśle zbrojeniowym
- Wsparcie dla odbudowy systemów ochrony ludności cywilnej

## PUNKT WYJŚCIA

**W ostatnich latach polskie rządy musiały reagować na liczne zagrożenia** bezpieczeństwa militarnego (zabezpieczenie granicy RP, wojna rosyjsko-ukraińska, zmiany w NATO i UE) i niemilitarnego (COVID-19, katastrofy naturalne). W 2019 r. przedstawiono nowy program modernizacji technicznej Wojska Polskiego, a w maju 2020 r. nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP. Opinia publiczna była regularnie informowana o nowych inicjatywach obronnych, takich jak: powołanie Wojsk Obrony Terytorialnej (2016), zakupy 96 armatohaubic Krab (2016), modernizacja 128 czołgów Leopard 2 (2015) i do 318 czołgów T-72, rozwój systemu przeciwrakietowego Wisła (2018), pozyskanie 20 wyrzutni HIMARS (2019) i 32 samolotów F-35 (2020). W 2021 r. ogłoszono zamiar pozyskania 250 czołgów Abrams (zakup w kwietniu 2022), a następnie przedstawiono wizję rozbudowy armii do 300 tys. żołnierzy.

**Po eskalacji wojny Rosji z Ukrainą** uchwalono nową ustawę o obronie Ojczyzny i rozpoczęto rekordowe zakupy sprzętu wojskowego w USA i Korei Południowej. Od początku inwazji rosyjskiej Polska znacząco wspierała również wysiłek wojenny Ukrainy. W 2022 r. minister Mariusz Błaszczak zapowiedział zakup tysiąca koreańskich czołgów K2, 672 haubic samobieżnych K9, 48 samolotów szkolno-bojowych FA-50 i 288 wyrzutni rakietowych K239 Chunmoo. Negocjacje objęły transfer technologii i polonizację wybranych jednostek sprzętu. W 2023 r. negocjowano również z USA w sprawie pozyskania 96 śmigłowców AH-64E Apache, kolejnych wyrzutni HIMARS, systemu kierowania obroną powietrzną IBCS oraz zakupiono 116 używanych



czołgów M1A1 Abrams. W większości przypadków nie doszło do podpisania umów wykonawczych. Zadanie ich negocjowania spadło na nowy rząd.

**Do ostatnich decyzji rządu Zjednoczonej Prawicy należały:** rozwijanie koncepcji nowych dywizji WP – 1 Dywizja Piechoty Legionów i 8 Dywizja Piechoty Armii Krajowej – oraz umowa na 152 armatohaubice Krab z początku grudnia 2023 r. Nowy rząd koalicyjny (Koalicja Obywatelska; Trzecia Droga–PSL i Polska 2050; Nowa Lewica) rozpoczął urzędowanie 13 grudnia 2023 r., a nowym ministrem obrony narodowej został lider PSL, dr n. med. Władysław Kosiniak-Kamysz.

## PERIODYZACJA PIERWSZEGO ROKU POLITYKI OBRONNEJ

Można wyróżnić cztery fazy działalności MON w pierwszym roku funkcjonowania rządu premiera Donalda Tuska. W pierwszym okresie nowy minister budował zaplecze kadrowe resortu. Ogłoszono m.in. podział obowiązków w MON i przeprowadzono audyt działań poprzednich rządów. W drugim etapie nowy szef MON ogłosił swoje priorytety polityczne (m.in. podczas spotkanie z sejmową komisją obrony w lutym 2024 r. i w exposé w Sejmie w maju 2024 r.). W trzecim etapie działalności – latem i wczesną jesienią 2024 r. – MON było zaangażowane najpierw w sprawy międzynarodowe (szczyt NATO, projekt ESSI i in.), a następnie krajowe (projekt budżetu obronnego, Tarcza Wschód, operacja Bezpieczne Podlasie, walka z powodzią we wrześniu 2024). W czwartym okresie – jesienią 2024 roku – MON koncentrowało się na pracach planistycznych i organizacyjnych o charakterze podsumowań. Skupiono się na nowych planach budżetowych, zakupach i negocjacjach zbrojeniowych oraz próbach politycznego rozliczenia poprzedników. W tym samym czasie Kancelaria Prezesa Rady Ministrów opublikowała raport na temat wsparcia Ukrainy, a także przedstawiła program polskiej prezydencji w UE, którego priorytetem ma być bezpieczeństwo.

RYS. 1 PERIODYZACJA DZIAŁALNOŚCI MON

Etap 1: Formowanie	Etap 2: Formułowanie polityki	Etap 3: Reagowanie na kryzysy	Etap 4: Podsumowanie i perspektywy
<p>TWORZENIE KIEROWNICTWA RESORTU I ZESPOŁU DORADCÓW</p> <p>POCZĄTEK AUDYTU I ROZLICZEŃ POPRZEDNIKÓW</p> <p>PIERWSZE UMOWY NA POZYSKANIE SPRZĘTU WOJSKOWEGO</p>	<p>PREZENTACJA KONCEPCJI MON W SEJMIE</p> <p>ZAPOWIEDZI AKTUALIZACJI STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP</p> <p>NEGOCJACJE Z KOREAŃSKIMI DOSTAWCAMI SPRZĘTU WOJSKOWEGO</p> <p>ROZCHYLECIE 25 LECIA AKCESJI POLSKI DO NATO</p>	<p>SZCZYT NATO W WASHINGTONIE</p> <p>TARCZA WSCHÓD</p> <p>BEZPIECZNE PODLASIE</p> <p>WALKA Z POWODZIĄ</p> <p>PROJEKTY BUDŻETU NA 2025</p>	<p>NEGOCJACJE KONTRAKTÓW ZBROJENIOWYCH</p> <p>PLANY ZBROJENIOWE</p> <p>WSTĘPNE WYNIKI AUDYTU DZIAŁAŃ POPRZEDNIKÓW</p> <p>PLANY PREZYDENCJI POLSKI W UE NA 2025 R.</p>

ŹRÓDŁO: opracowanie własne.

## ETAP 1. FORMOWANIE RESORTU

**W zapowiedziach programowych Koalicji Obywatelskiej problematyka bezpieczeństwa była stosunkowo mało ważna.** W ogłoszonym 9 września 2023 r. programie *100 konkretów na 100 dni* zagadnienia bezpieczeństwa i obrony narodowej poruszono dopiero na stronach 28. i 29., skupiając się na kwestiach personalnych i regulacyjnych. Jednak już w umowie koalicyjnej, opublikowanej 10 listopada 2023 r., temat bezpieczeństwa znalazł się na miejscu pierwszym (punkt nr 1 i później również punkt 19)<sup>1</sup>. W exposé wygłoszonym 13 grudnia nowy premier, Donald Tusk, podkreślił priorytet starań swojego rządu w obszarze bezpieczeństwa i obrony narodowej. Stanowisko ministra obrony narodowej zyskało rangę wicepremiera. Tekę resortu objął lider Polskiego Stronnictwa Ludowego, dr Władysław Kosiniak-Kamysz.

**Do pierwszych decyzji nowego ministra należały:** rozwiązanie tzw. podkomisji smoleńskiej, zapowiedź audytu jej działań oraz dobór współpracowników i ustalenie ich zadań. Wiceministrami w randze sekretarzy stanu zostali Cezary Tomczyk (KO), Paweł Zalewski (Polska 2050) i Paweł Bejda (PSL), a podsekretarzem stanu Stanisław Wziątek (Nowa Lewica). Minister W. Kosiniak-Kamysz oprócz zwierzchnictwa przyjął na siebie zadania finansowe, kontrolne i kadrowe. Doradcami ministra zostali emerytowani generałowie L. Majewski, A. Kołosowski i P. Nidecki. Wiceminister P. Bejda odpowiada m.in. za negocjacje zbrojeniowe i relacje z parlamentem, a wiceminister P. Zalewski za kontakty z sojusznikami z NATO i UE. Podsekretarz stanu S. Wziątek nadzoruje edukację wojskową i sprawy socjalne, podczas gdy wiceminister C. Tomczyk zajmuje się m.in. kwestiami cyberbezpieczeństwa, infrastruktury i służby zdrowia. Przywrócono również stanowisko rzecznika prasowego MON, którym został dziennikarz Janusz Sejmej (obecnie szef gabinetu politycznego MON).

**W drugim dniu po zaprzysiężeniu rządu podjęto decyzję** o rozwiązaniu podkomisji ds. ponownego zbadania katastrofy smoleńskiej i powołanie zespołu ekspertów, który miał zbadać działalność podkomisji. W pierwszym miesiącu urzędowania nowego rządu resort podpisał umowy o pozyskanie sprzętu wojskowego o wartości 19 mld zł. Audyt działań poprzednich rządów zapowiedziano w dniu 18 stycznia 2024 r., jednak ogólne ustalenia zaprezentowano dopiero jesienią.

## ETAP 2. FORMUŁOWANIE POLITYKI

**W dniu 8 lutego 2024 r. minister W. Kosiniak-Kamysz wziął udział w posiedzeniu Sejmowej Komisji Obrony Narodowej.** Podkreślił, że polityka obronna Polski zostanie oparta na trzech filarach: (1) obronie powszechnej, (2) umocnieniu pozycji w Unii Europejskiej i NATO oraz (3) sprawnie dowodzonej i dobrze wyposażonej armii. Wypowiedź ta była powtórzeniem punktu pierwszej umowy koalicyjnej. Podczas wypowiedzi wicepremier wskazał zaniedbania poprzedników i zarysował perspektywy pracy resortu. Do zaniedbań zaliczył m.in. brak nadzoru nad podkomisją ds. ponownego zbadania katastrofy smoleńskiej, brak aktualnych dokumentów strategicznych i planistycznych, dokonywanie zakupów uzbrojenia bez przetargów i analiz (w latach 2019–2023 zawarto 507 umów poza procedurami konkurencyjnymi)<sup>2</sup>.

**Celem MON stało się** opracowanie nowych dokumentów strategicznych, nowego programu rozwoju SZ RP do roku 2039 oraz pilna rozbudowa infrastruktury, tak aby formowane jednostki wojskowe dysponowały

1 Por. Program „100 konkretów”, <https://100konkretow.pl/>;  
Umowa „Koalicji 15 października” – ustalenia programowe, KPRM, <https://www.gov.pl/web/premier/koalicja-15padziernika-program>  
[dostęp 29.11.2024].

2 Wicepremier W. Kosiniak – Kamysz o priorytetach MON oraz audycie w resorcie, Ministerstwo Obrony Narodowej, 08.02.2024,  
<https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/wicepremier-w-kosiniak-kamysz-o-priorytetach-mon-oraz-audycie-w-resorcie> [dostęp: 23.11.2024].

własnymi zasobami materiałowymi. Koszt braków w infrastrukturze oszacowano na prawie 50 mld zł. Minister zwrócił uwagę na fakt kontynuacji procesu pozyskiwania uzbrojenia (ale według jasnych procedur i z udziałem polskiego przemysłu zbrojeniowego) i procesu zwiększania liczebności wojska. Pod koniec urzędowania ministra Mariusza Błaszczaka siły zbrojne osiągnęły liczebność około 190 tys. żołnierzy. Minister W. Kosiniak-Kamysz wskazał, że liczy na zwiększenie sił WP do 215 tys. żołnierzy do końca 2024 r. i wzmocnienie rezerw. Podkreślił również zamiar pogłębionej współpracy międzynarodowej i podpisania około 150 umów na dostawy uzbrojenia i innego sprzętu. Minister zapowiedział też powołanie dowództwa transformacji oraz wsparcie dla formacji medycznych, dronowych i satelitarnych.

**Niecałe dwa tygodnie później, 20 lutego 2024 r., szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, gen. Wiesław Kukuła, przedstawił zamierzenia armii.** Wskazał na potrzebę aktualizacji programu rozwoju sił zbrojnych i planu modernizacji technicznej. W związku z tworzeniem nowych dywizji generał zapowiedział zmniejszenie liczebności wozów bojowych w istniejących batalionach, tak aby można było przekazać część z nich na potrzeby tworzonych formacji. Szef Sztabu Generalnego WP stwierdził, że poprawa warunków służby, rozbudowa armii wraz z rozwojem aktywnej rezerwy pozwoliłyby w przyszłości na pozyskanie nawet 450 tys. żołnierzy bez dodatkowej mobilizacji.

**W marcu 2024 r. zamierzenia MON uzyskały wsparcie szefa rządu.** Premier D. Tusk na szczycie EPL w dniu 7 marca wspominał o „epoce przedwojennej” (powtórzył to sformułowanie w tekście dla europejskiej prasy w końcu marca), a 12 marca wraz z prezydentem Andrzejem Dudą wziął udział w spotkaniu z prezydentem Joe Bidenem w USA. Premier zapowiedział udział Polski w systemie ESSI (koniec kwietnia) oraz budowę systemu Tarcza Wschód (18 maja). Również szef MSZ Radosław Sikorski w swoim exposé z dn. 25 kwietnia 2024 r. określił wyzwania bezpieczeństwa Polski jako poważne<sup>3</sup>. Minister obrony narodowej brał udział w obchodach 25-lecia akcesji Polski do NATO oraz wznowił dialog z przedstawicielami Korei Południowej.

**25 kwietnia 2024 r. podczas pobytu delegacji MON w Republice Korei podpisano umowę wykonawczą na dostawę 72 modułów wyrzutni rakietowych HOMAR-K (K 239 Chunmoo) i kilku tysięcy taktycznych kierowanych pocisków rakietowych o zasięgu od 80 do 290 km.** Problemem w dalszych negocjacjach z Koreańczykami stały się jednak porozumienia przemysłowe w zakresie transferu technologii, m.in. w zakresie produkcji czołgów K2 i serwisowania broni z Korei.

**W dniu 22 maja 2024 r. minister W. Kosiniak-Kamysz przedstawił w Sejmie szczegółowe informacje na temat prowadzonej polityki obronnej.** Znaczną część wystąpienia poświęcił krytyce poprzedników oraz zagrożeniom konwencjonalnym i hybrydowym ze strony Rosji i Białorusi, informując jednocześnie o podjętych działaniach resortu, takich jak skierowanie na pogranicze z Białorusią zgrupowania zadaniowego WZZ „Podlasie” oraz rozbudowie struktur kontrwywiadu wojskowego. Minister poinformował o opracowaniu tajnej polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej, projektach rozporządzeń, programu modernizacji technicznej SZ RP do 2039 r. oraz założeniach nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP.

**Minister podkreślił, że nakłady finansowe na polską armię przekroczyły 4,2% PKB,** wskazując rekordową kwotę 159 mld zł. Liczebność armii w maju 2024 r. zwiększyła się do 198 tys. Żołnierzy. Wzrosła też liczba szkoleń. Władysław Kosiniak-Kamysz poinformował, że od 13 grudnia 2023 r. Agencja Uzbrojenia zawarła 40 umów o łącznej wartości około 50 mld zł, z czego 20 to umowy z kontrahentami krajowymi o wartości wieloletniej 18,5 mld zł. Minister obrony narodowej poinformował również o podwyżkach dla żołnierzy,

3 Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2024 r., Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 25.04.2024, <https://www.gov.pl/web/libia/informacja-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2024-r> [dostęp: 24.11.2024].

o przekazaniu środków na poprawę wyposażenia żołnierzy (program „Szpej”) oraz o wdrożeniu programów edukacyjnych „Edukacja z wojskiem” i „Wakacje z wojskiem” w celu przyciągnięcia nowych rekrutów<sup>4</sup>.

### ETAP 3. REAGOWANIE NA KRYZYSY

**Lato 2024 r. było niespokojnym okresem dla resortu obrony narodowej.** Powtarzające się incydenty na granicy polsko-białoruskiej doprowadziły do zmian w regulacjach dotyczących użycia broni na granicy (lipiec) oraz przekształcenia tymczasowego zgrupowania WZZ „Podlasie” w operację Bezpieczne Podlasie, w której weźmie udział około 17 tys. żołnierzy. Dowodzenie operacją przejął sztab 18 Dywizji Zmechanizowanej. Operację zaplanowano na trzy lata, a towarzyszyć jej będzie rozbudowa lokalnej infrastruktury obronnej, której zakończenie przewidziano na 2028 r.

**Jubileuszowy szczyt NATO odbył się w dniach 9–11 lipca 2024 r.** Oprócz tematu wsparcia Ukrainy wiele dyskusji poświęcono zbrojeniom i rozwojowi zdolności przemysłu obronnego w NATO. Obecnie 23 z 32 członków Sojuszu wydatkuje na obronność ponad 2% PKB. Polska okazała się liderem NATO w rankingu wydatków zbrojeniowych w relacji do PKB oraz liderem rankingu modernizacji, gdyż ponad 50% środków wydawano na nowy sprzęt wojskowy. Jeśli chodzi o wydatki ogólne, Polska znalazła się na czwartym miejscu w Europie. Stopniowy rozwój zdolności obronnych skutkowało przydzieleniem Polsce organizacji Centrum Analiz, Szkolenia i Edukacji NATO–Ukraina, które powstaje w Bydgoszczy (tzw. JATEC).

**W dniach 12–14 sierpnia 2024 r. podpisano umowy** na produkcję 48 wyrzutni M903 (Patriot), dostarczenie 96 śmigłowców AH-64E Apache oraz na dostawy 28 lekkich opancerzonych transporterów rozpoznawczych KLESZCZ (docelowo, do 2035 r., 286 pojazdów)<sup>5</sup>. Wiele pokazowych egzemplarzy nowego sprzętu zaprezentowano opinii publicznej podczas defilady 15 sierpnia 2024 r. Polska przewiduje również podpisanie umowy wykonawczej na dostawy nowego podstawowego bojowego wozu piechoty Borsuk (docelowo tysiąc sztuk). Pod koniec sierpnia delegacja MON uczestniczyła w prezentacji pierwszego samolotu F-35 dla Polski, a wicepremier W. Kosiniak-Kamysz brał udział w rozmowach z sekretarzem obrony USA. W wyniku porozumienia USA przekażą z zasobów swoich wojsk 8 śmigłowców Apache do czasu dostaw do Polski pierwszych nowych maszyn. Jesienią MON informowało, że rozważa zakup ciężkich amerykańskich śmigłowców CH-47 Chinook. Trwają też rozmowy w sprawie pozyskania kilkudziesięciu kolejnych samolotów bojowych (np. F-15EX, F-16, Rafale, Eurofighter).

**Pod koniec sierpnia 2024 r. Ministerstwo Finansów ogłosiło projekt budżetu państwa na 2025 r.** Według projektu wydatki obronne mają osiągnąć poziom 4,7% PKB i wynieść 186,6 mld zł, co stanowi najwyższy poziom w historii Polski. Wzrost wydatków na obronność wiąże się z kontraktami zbrojeniowymi, rozbudową infrastruktury i wyposażenia armii, zwłaszcza w zakresie utrzymania nowo pozyskanego sprzętu w gotowości (tzw. MRO – *maintenance, repair, overhaul*).

**W drugiej połowie września 2024 r. minister obrony narodowej zdecydował o wysłaniu ponad 25 tys. żołnierzy dla wsparcia walki z powodzią** w południowo-zachodniej Polsce. W ramach operacji o kryptonimie „Feniks” zapowiedziano stałe wsparcie dla regionów do końca roku w sile 5 tys. żołnierzy. Głównym zadaniem wojska będzie wsparcie w zakresie odbudowy infrastruktury. Informacje na temat użytych sił i środków minister obrony narodowej przedstawił w Sejmie 25 września 2024 r.

4 Wicepremier W. Kosiniak – Kamysz: silna armia, siła w sojuszach i wspólnota narodowa – to gwarancje bezpieczeństwa Polski, Ministerstwo Obrony Narodowej, 22.05.2024, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/wicepremier-w-kosiniak-kamysz-silna-armia-sila-w-sojuszach-i-wspolnota-narodowa-to-gwarancje-bezpieczenstwa-polski> [dostęp: 23.11.2024].

5 Wielki tydzień dla Wojska Polskiego. Po umowach na wyrzutnie Patriot i śmigłowce Apache nadszedł Kleszcz – transportery rozpoznawcze, Ministerstwo Obrony Narodowej, 14.08.2024, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/wielki-tydzien-dla-wojska-polskiego-po-umowach-na-wyrzutnie-patriot-i-smiglowce-apache-nadszedl-kleszcz--transportery-rozpoznawcze> [dostęp: 22.11.2024].

## ETAP 4. PODSUMOWANIE I PERSPEKTYWY

**Na początku października 2024 r. Polska i Stany Zjednoczone zawarły umowę pożyczki bezpośredniej** w ramach programu Foreign Military Financing na kwotę 3,08 mld USD. Minister obrony narodowej poinformował, że rząd USA przyznał Polsce fundusze w ramach pożyczki bezpośredniej w łącznej wysokości 7,08 mld USD. Środki te posłużą do sfinansowania zakupu m.in. śmigłowców Apache. Na początku października MON zaczęło również finalizować niektóre porozumienia zbrojeniowe z partnerami z Korei Południowej (umowa w sprawie produkcji pocisków raketowych CGR-080).

**W dniach 17–18 października 2024 r. wicepremier W. Kosiniak-Kamysz brał udział w pierwszym posiedzeniu ministrów obrony państw NATO**, które odbyło się pod przewodnictwem nowego sekretarza generalnego Marka Rutte. Po obradach minister obrony narodowej poinformował, że na czele JATEC stanie polski generał. Powiedział również, że według CBOS polska armia cieszy się historycznie najwyższym zaufaniem społecznym ze wszystkich grup zawodowych w Polsce<sup>6</sup>.

**18 października 2024 r., w odpowiedzi na interpelację poselską nr 4814, wiceminister Paweł Bejda przedstawił informacje o zakupach zbrojeniowych Polski.** Od grudnia 2023 r. zawarto 73 umowy na pozyskanie sprzętu wojskowego o łącznej wartości ponad 118 mld zł brutto<sup>7</sup>. Wiceminister zwrócił uwagę na negocjacje umowy wykonawczej dla pozyskania systemu HIMARS dotyczące produkcji rakiet do M142 HIMARS na terenie zakładów należących do Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Oferta ma być powiązana z możliwością zakupu kolejnych systemów HIMARS.

**Na początku listopada Kancelaria Prezydenta RP opublikowała raport nt. polskiego wsparcia dla Ukrainy.** Polska przeznaczyła na pomoc równowartość 4,91% PKB, z czego 0,71% PKB to bezpośrednie wsparcie dla Ukrainy, a 4,2% PKB to pomoc udzielona ukraińskim uchodźcom w Polsce<sup>8</sup>. Koszt wsparcia militarnego dla Ukrainy wyniósł około 14 mld zł. Polska przekazała Ukrainie 354 czołgów (280 czołgów T-72, 60 czołgów PT-91 i 14 czołgów Leopard 2A4), 250 bojowych wozów piechoty BWP-1, ponad 100 transporterów typu Rosomak, około 30 wyrzutni typu Grad i ponad 100 dział samobieżnych. Polska przekazała też Ukrainie 14 myśliwców MiG-29 oraz 12 śmigłowców Mi-24. Przekazano również około 100 mln sztuk amunicji różnego typu.

**W listopadzie 2024 r. wybory prezydenckie w USA wygrał republikanin Donald Trump.** Polskie władze rozpoczęły szeroką kampanię dyplomatyczną mającą na celu wzmocnienie bezpieczeństwa europejskiej części NATO. 13 listopada otwarto amerykańską bazę obrony przeciwrakietowej Aegis Ashore w Redzikowie, a 19 listopada na posiedzeniu Rady Ministrów procedowano projekt ustawy o zapewnieniu finansowania produkcji amunicji w Polsce.

**Pod koniec listopada poinformowano o priorytetach Polski na czas prezydencji w UE.** Głównym tematem naszego przewodnictwa w Radzie UE będzie bezpieczeństwo w siedmiu kluczowych obszarach:

- bezpieczeństwo militarne (przemysł zbrojeniowy i finansowanie projektów, takich jak Tarcza Wschód),
- informacyjne (problem dezinformacji),
- energetyczne (dostawy energii, ochrona infrastruktury krytycznej, energia atomowa), gospodarcze (konkurencyjność UE),

6 *Bezpieczeństwo wschodniej flanki NATO jest priorytetem państw Sojuszu*, Ministerstwo Obrony Narodowej, 18.10.2024, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/bezpieczenstwo-wschodniej-flanki-nato-jest-priorytetem-panstw-sojuszu> [dostęp: 22.11.2024].

7 *Interpelacja nr 4814 w sprawie realizacji umowy podpisanej rok temu na 486 zestawów artyleryjskich Himars*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://sejm.gov.pl/sejm10.nsf/interpelacja.xsp?typ=int&nr=4814> [dostęp 25.11.2024].

8 *Polska pomoc dla Ukrainy*, Kancelaria Prezydenta RP, 11.11.2024, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/polska-pomoc-dla-ukrainy-plen,93620>.



- żywnościowe (rolnictwo),
- zdrowotne (zwiększenie niezależności lekowej UE i kwestie zdrowia psychicznego) oraz
- bezpieczeństwo cywilne (ochrona ludności cywilnej w czasie katastrof).

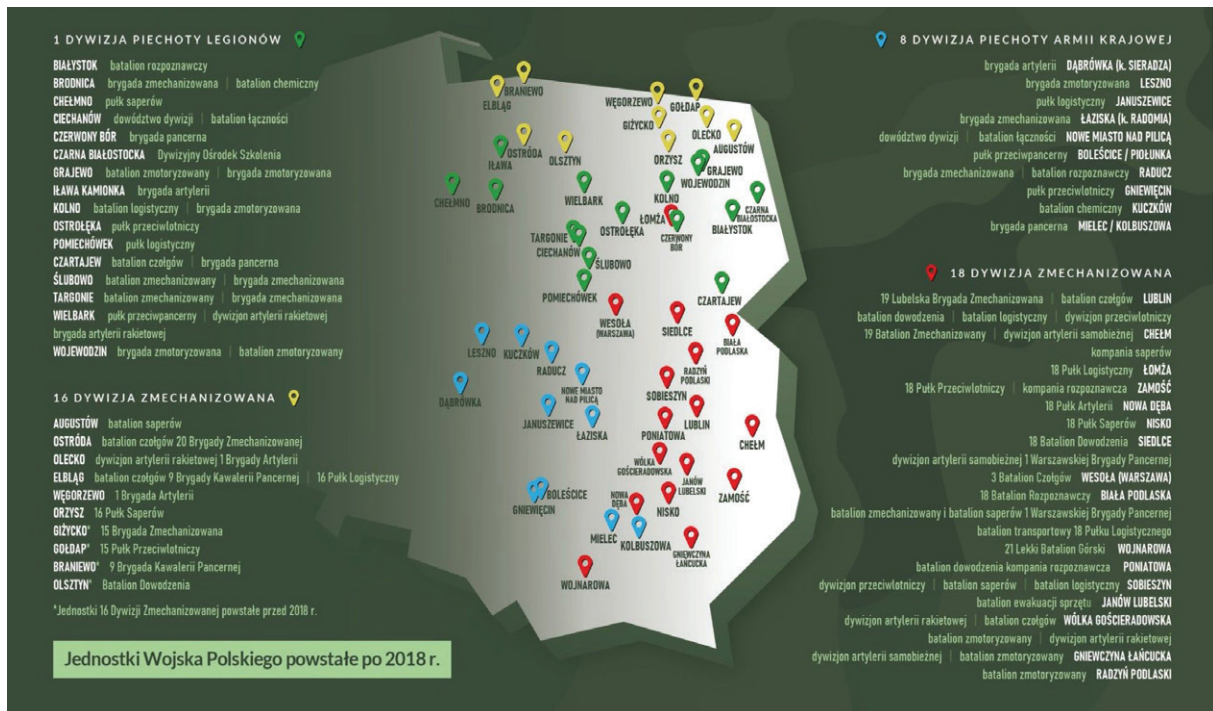
Polska liczy na otwarcie negocjacji akcesyjnych z Ukrainą. Publikację programu prezydencji zapowiedziano na grudzień<sup>9</sup>.

## GŁÓWNE WYZWANIA DLA MON

Do wyzwań stojących przed resortem należą zagadnienia, których wdrożenie zajmie lata.

**Wyzwanie rozbudowy infrastruktury wojskowej w Polsce centralnej i wschodniej.** Stan ukończenia istniejących dywizji nieznacznie przekracza 50%, a powołanie nowych jednostek będzie wymagało pozyskania około 60 tys. dodatkowych żołnierzy. Wzrost prestiżu armii sprawił, że procesy rekrutacyjne są zadowalające, ale budowa koszar, rozbudowa poligonów i zabezpieczenie granic będą wymagać wieloletnich inwestycji (por. jednostki tworzone po 2018 r. – rys. 2).

RYŚ. 2 **UTWORZONE I PLANOWANE DO UTWORZENIA JEDNOSTKI WOJSKOWE NA WSCHODZIE POLSKI**



ŹRÓDŁO: Ministerstwo Obrony Narodowej, grudzień 2023 r.

9 Co Polska będzie chciała osiągnąć stojąc na czele UE? Znamy priorytety prezydencji, „Rzeczpospolita”, 28.10.2024, <https://www.rp.pl/polietyka/art41359451-co-polska-bedzie-chciala-osiagnac-stojac-na-czele-ue-znamy-priorytety-prezydencji> [dostęp: 25.11.2024].

**Zakupy broni w Korei Południowej. Współpraca polsko-koreańska osłabła.** Rząd Zjednoczonej Pracy podpisał wiele umów ramowych na pozyskanie sprzętu wojskowego z Korei Południowej. Do końca swej kadencji minister M. Błaszczak podpisał w praktyce umowy wykonawcze na 180 czołgów K2, 364 haubice K9, 218 wyrzutni Chunmoo i 48 samolotów FA-50. Sprzęt jest dostarczany. Nowy rząd utwardził stanowisko wobec Koreańczyków i uzależnił kontrakty od możliwości kredytowania, transferu technologii i dalszej polonizacji sprzętu we współpracy z polskim przemysłem. W 2024 r. odbyło się wiele spotkań wysokiego szczebla, w których MON reprezentował wiceminister Paweł Bejda. Zamierzeniem Polski jest produkcja spolonizowanych czołgów K2 w Poznaniu lub Gliwicach, a haubic K9 w Stalowej Woli. Do porozumień nie doszło, gdyż toczą się rozmowy na temat zakresu polonizacji pojazdów. Perspektywa produkcji koreańskich pojazdów w Polsce przesuwana jest na rok 2028. Zamawiane czołgi, haubice i wyrzutnie są więc dostarczane bezpośrednio z Korei. Jednocześnie koreańskie koncerny zaczęły przygotowywać w Polsce własne ośrodki serwisowe do obsługi koreańskiej broni użytkowanej w Polsce i krajach Europy Północnej. Polski przemysł stara się też o budowę centrum serwisowego dla czołgów z rodziny Abrams.



**Rozwój zdolności przemysłu zbrojeniowego. Polski przemysł zbrojeniowy musi być lepiej przygotowany do transferu technologii.** Duże zakupy różnych typów broni na kredyt pozwalają na relatywnie szybki wzrost zdolności bojowych, ale nieznaną pozostają koszty utrzymania tych systemów. Proces ten jest smartwieniem nowego rządu. W obecnej sytuacji wiele polskich zakładów jest niezdolnych do podjęcia nowych zadań produkcyjnych i serwisowych. Istnieją również napięcia pomiędzy poszczególnymi zakładami. Strona amerykańska uzależnia transfer technologii od rozmiaru zakupów, a strona koreańska zaczyna rozmowy od polonizacji wybranych elementów systemów (pociski, podwozia, etc.). Polska natomiast uzależnia dalsze zamówienia od jakości offsetu i transferu technologii. Ministerstwo Obrony Narodowej prawdopodobnie gotowe jest opóźnić dostawy, aby najpierw zyskać zdolności przemysłowe dla samodzielnego użytkowania i serwisowania (MRO), a następnie produkcji nowej broni w Polsce.

**Rozwój nowych strategii bezpieczeństwa. Ministerstwo Obrony Narodowej zapowiedziało liczne zmiany organizacyjne i powrót do pełnego cyklu planowania strategicznego,** który prowadzono w latach 2010–2014. Dokumenty sprzed dekady obejmowały strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego, opracowanie tzw. białej księgi bezpieczeństwa narodowego oraz strategię: bezpieczeństwa, rozwoju systemów bezpieczeństwa czy obronności. Towarzyszyły im plany modernizacji technicznej SZ RP i inne. Poprzedni rząd zaniechał kontynuacji wielu elementów tego cyklu. Wszystkie systemy doktrynalne wymagają aktualizacji, ale procesy te są dopiero w przygotowaniu.

## PODSUMOWANIE

Wicepremier Władysław Kosiniak-Kamysz jest jednym ze sprawniejszych ministrów koalicyjnego rządu. Minister koryguje, ale i kontynuuje większość zamierzeń poprzedniego ministra obrony M. Błaszczaka, co zapewnia ciągłość polityki względem sojuszników. Dobre relacje MON z Prezydentem RP i gasnąca krytyka poprzedników mogą wskazywać na próbę budowania ogólnego konsensu klasy politycznej wokół spraw obronności i bezpieczeństwa.

RYS. 3 **PLUSY I MINUSY PIERWSZEGO ROKU POLITYKI OBRONNEJ NOWEGO RZĄDU**

	
PLUSY	MINUSY
<ul style="list-style-type: none"><li>• silna pozycja polityczna MON</li><li>• przywrócenie kontaktów MON z Sejmem (komisje, exposé)</li><li>• dobra współpraca MON z Prezydentem i BBN</li><li>• kontynuacja polityki zbrojeniowej prawicy (wzrost wydatków, umowy wykonawcze, wsparcie krajowego przemysłu zbrojeniowego, tworzenie nowych jednostek wojskowych)</li><li>• udana aktywność medialna</li><li>• sprawne reagowanie kryzysowe</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• przedłużające się negocjacje umów wykonawczych w sprawie zakupu broni</li><li>• spóźnione pomysły strategii dla polskiego przemysłu zbrojeniowego</li><li>• wolna realizacja projektu polskich dronów (program „Orlik” od 2018 r.) wolna realizacja projektu rozwoju polskich fabryk amunicji</li><li>• głównie polityczne wystąpienia ws. rozliczeń poprzedników mogą osłabić powstający konsensus głównych partii w sprawach obronności.</li></ul>

Ministerstwo Obrony Narodowej stara się naprawić wieloletnie zaniedbania w zakresie infrastruktury obronnej państwa (nowe koszary, program Tarcza Wschód), zwiększać liczebność armii i urealnić relacje z partnerami z Korei Południowej, jednocześnie dążąc do pozyskania technologii militarnych dla polskiego przemysłu zbrojeniowego. Kłopotem dla MON są przedłużające się negocjacje w sprawie umów wykonawczych ws. pozyskania broni z Korei Południowej i USA. Kością niezgody są kwestie offsetu i transferu technologii. Ważne jest, aby polski przemysł pozyskał jak najwięcej zdolności produkcyjnych, a zatem wykraczających poza bieżący serwis i dostarczanie amunicji. Innym problemem jest późne podjęcie tematu budowy polskich fabryk amunicji. Ponadto minister obrony narodowej uniknął kłopotliwych wpadek wizerunkowych i bierze udział w kluczowych wydarzeniach międzynarodowych i branżowych. Długofalowość większości zamierzeń sprawia jednak, że szczegółowa ocena działań resortu będzie mogła być wystawiona dopiero pod koniec kadencji.

# **6. POLITYKA EUROPEJSKA RZĄDU DONALDA TUSKA**

## **OCENA PIERWSZEGO ROKU DZIAŁALNOŚCI**

**prof. dr hab Tomasz Grosse**  
ekspert Instytutu Sobieskiego,  
Uniwersytet Warszawski





## WYZWANIA PRZED POLITYKĄ POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

1. Zmiany traktatowe przedstawione przez Parlament Europejski w 2024 r.<sup>1</sup> są sporym wyzwaniem dla Polski. Przede wszystkim zmierzają do zwiększenia liczby spraw głosowanych większością kwalifikowaną w instytucjach międzyrządowych Unii Europejskiej (UE), co sprzyja największym państwom członkowskim. Ta forma decydowania pozwoliła w przeszłości przegłosować polskie interesy w tak ważnych kwestiach jak np. polityka migracyjna lub polityka klimatyczna. Kolejnym wyzwaniem są propozycje zmierzające do dalszej centralizacji władzy w Brukseli kosztem uprawnień narodowych demokracji. Odbiega to od wizji Europy zdecentralizowanej, subsydiarnej i demokratycznej, czyli opartej na demokracjach narodowych. Model „Europy ojczyzn” jest lepszą wizją integracji aniżeli tworzenie superpaństwa europejskiego.
2. W roku 2024 dyskutowano w Unii zmiany fiskalne<sup>2</sup>, które mają zmierzać w kierunku zaciągnięcia nowego wspólnego długu w UE, powołania kolejnych podatków unijnych, jak również zmiany priorytetów oraz metod zarządzania wieloletnimi ramami finansowymi (WRF) UE. Planowane jest wzmocnienie polityki przemysłowej, innowacyjnej i obronnej, ponowne ograniczenie polityki spójności, a także zwiększenie centralizacji oraz warunkowości w odniesieniu do „kamieni milowych”, tak jak to było w przypadku funduszu Next Generation EU<sup>3</sup>. Są to zmiany niekorzystne dla polskiego podatnika, który najprawdopodobniej w WRF na lata 2028–2034 będzie w pozycji tzw. płatnika netto, a nie beneficjenta środków unijnych.
3. Zmiany polityki konkurencji w UE dążą do uwolnienia pomocy publicznej w państwach członkowskich i ułatwień w zakresie koncentracji kapitałowej na rynku wewnętrznym<sup>4</sup>. Wspomniane zmiany są korzystne przede wszystkim dla najbogatszych państw Europy Zachodniej, mogą ich wprowadzenie może poważnie zakłócić konkurencję na unijnym rynku, zwłaszcza kosztem słabszych przedsiębiorstw z Europy Środkowej.

1 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)), P9\_TA(2023)0427, Parlament Europejski 2019-2024.

2 *The future of European competitiveness. A competitiveness strategy for Europe*, September 2024.

3 A. Stojewska, *Zamach Ursuli von der Leyen na unijną politykę regionalną. Trudna rola dla Serafina*, "Rzeczpospolita", 07.10.2024, <https://www.rp.pl/fundusze-europejskie/art41248781-zamach-ursuli-von-der-leyen-na-unijna-polityke-regionalna-trudna-rola-dla-serafina> [27.11.2024].

4 *The future of European competitiveness*, op. cit., s. 57.



4. Propozycje zmian w polityce obrony UE<sup>5</sup> mają na celu dofinansowanie z funduszy unijnych przede wszystkim największych korporacji z Europy Zachodniej. Dotyczą ograniczenia możliwości zamawiania uzbrojenia poza UE. W zasadzie pomijana jest kwestia wsparcia unijnego dla rozwoju przemysłu zbrojeniowego i infrastruktury obronnej w państwach wschodniej flanki UE, najbardziej zagrożonych przez agresję Moskwy. Debata się nadal o tzw. autonomii strategicznej Unii wobec NATO i USA, co jest ryzykowne dla polskiego bezpieczeństwa.
5. Polityka klimatyczna UE w coraz większym stopniu zagraża bezpieczeństwu energetycznemu, żywnościowemu, a nawet geopolitycznemu Polski i całej wschodniej flanki NATO. Potrzebne są inicjatywy polskiego rządu, które pozwolą zmierzyć się z tym wyzwaniem.
6. Zbliży się moment wdrażania paktu migracyjnego przyjętego przez Radę UE w maju 2024 r., pomimo sprzeciwu Polski. Było to naruszenie art. 79 ust. 5 Traktatu o Funkcjonowaniu UE oraz kilku wcześniejszych konkluzji Rady Europejskiej, które w sprawach polityki migracyjnej domagały się jedności państw członkowskich. Nielegalna imigracja do UE oraz przymusowy mechanizm relokacji na podstawie wspomnianego wcześniej paktu migracyjnego są poważnymi wyzwaniami dla polskiego bezpieczeństwa, zwłaszcza w czasie wojny hybrydowej prowadzonej przez Moskwę i Mińsk z UE.

## OCENA EKSPERCKA

W dniu 18 grudnia 2023 r. Rada UE ds. środowiska przekazała Radzie Europejskiej propozycję zmian traktatowych, przyjętą wcześniej przez Parlament Europejski<sup>6</sup>. Polska nie zgłosiła sprzeciwu i nie zabrała głosu w tej sprawie, a tym samym nie zablokowała całej procedury. Złożyła jedynie deklarację w sprawie propozycji zmian traktatów, w której przedstawiła wobec niej zastrzeżenia. Stanowisko Rzeczypospolitej (RP) nie zostało upublicznione z wyjątkiem informacji, że „zmiany w proponowanym kształcie mogą osłabić jedność UE, nie są odpowiedzią na realne potrzeby wspólnoty, a także mogą opóźnić akcesję do UE nowych państw członkowskich”<sup>7</sup>.

W swoim exposé premier Donald Tusk podkreślił, „że żadne manewry, żadne próby gier, żadne próby zmian traktatów wbrew naszym interesom nie wchodzi w rachubę. Chcę wam powiedzieć, że naprawdę mnie nikt nie ogra w Unii Europejskiej”<sup>8</sup>. Innymi słowy, premier nie wykluczył poparcia dla zmian traktatowych, ale tylko takich, które nie będą wbrew „naszym interesom”. Z jego wypowiedzi nie wynikało, które zmiany ocenia w ten sposób, a które będzie ewentualnie popierał.

W exposé ministra spraw zagranicznych w roku 2024 padły następujące słowa: „Polska będzie wspierać realistyczną reformę Unii, która przyczyni się do zwiększenia jej konkurencyjności i potęgi. Nie jesteśmy przekonani, że niezbędna jest do tego zmiana traktatów, ale nie możemy wykluczyć, że część państw członkowskich uzależni od niej zgodę na dokończenie rozszerzenia”<sup>9</sup>. Innymi słowy, polski rząd może poprzeć zmiany traktatowe, jeśli od tego będzie zależało rozszerzenie UE w przyszłości. Minister Radek Sikorski nie

5 Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności (2025 r.). Bruksela, dnia 7.06.2017 r., COM(2017) 315 final; *The future of European competitiveness*, op. cit., s. 4–5, 11–14, 50–51, 55–57.

6 Ł. Osiński, *Są propozycje zmian traktatowych UE. Źródło: Polska zgłosiła zastrzeżenia wobec tej propozycji*, PAP, 18.12.2023, <https://www.pap.pl/aktualnosci/sa-propozycje-zmian-traktatowych-ue-zrodlo-polska-zglosila-zastrzezenia-wobec-tej> [27.11.2024].

7 *Są propozycje zmian traktatowych UE*, op. cit.

8 Stenogram exposé premiera Donalda Tuska, KPRM, 13.12.2023, <https://www.gov.pl/web/premier/stenogram-expose-premiera-donald-tuska> [27.11.2024].

9 Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2024 r., 25.04.2024, <https://www.gov.pl/web/libia/informacja-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2024-r> [27.11.2024].

wykluczył też poparcia dla zmiany systemu głosowania w instytucjach międzyrządowych, choć „kwestią otwartą pozostaje, jaki system głosowania większościowego byłby najbardziej sprawiedliwy i jakie dziedziny (...) mógłby ewentualnie objąć”<sup>10</sup>. Polski rząd był więc otwarty na zwiększenie zakresu spraw głosowanych większością kwalifikowaną, choć minister nie wskazał dokładnie, o jakiej większości myśli (poza uwagą o systemie nicejskim jako korzystnym dla Polski w przeciwieństwie do lizbońskiego). Nie przedstawił też konkretnych polskich postulatów w zakresie reform traktatowych, zwłaszcza takich, które mogłyby zwiększyć wpływ decyzyjny RP w UE, zabezpieczyć Polskę przed zjawiskiem poza-traktatowej ekspansji kompetencyjnej w UE<sup>11</sup> oraz centralizacji<sup>12</sup>, zwiększyć zakres obowiązywania zasady subsydiarności i kompetencji powierzonych itp<sup>13</sup>.

Rząd Tuska poparł francuską inicjatywę zaciągnięcia kolejnej wielkiej pożyczki w UE na politykę przemysłową i obronną. Wyzwaniem dla tej inicjatywy jest przede wszystkim niechęć do niej ze strony tzw. państw oszczędnych na czele z Republiką Federalną Niemiec (RFN)<sup>14</sup>. Ponadto wspomniana pożyczka może być wydatkowana na cele niekoniecznie związane z polską obronnością lub wsparciem przemysłu zbrojeniowego nad Wisłą. Świadczą o tym badania dotyczące wydatków z Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO) powołanego w roku 2016. Jego zasoby systematycznie rosły, aby w WRF 2021–2027 osiągnąć poziom 8 mld euro. Największymi beneficjentami tego funduszu były przedsiębiorstwa francuskie, hiszpańskie, włoskie i niemieckie, które w latach 2019–2020 otrzymały w sumie 54% środków z omawianego funduszu<sup>15</sup>. Wszystko wskazuje na to, że Polska będzie po raz kolejny płatnikiem netto do wspólnej pożyczki UE. Poparcie dla niej na obecnym etapie negocjacji, a więc bez przesądzenia kryteriów alokacji środków w państwach członkowskich – wydaje się przedwczesne, a może wręcz być szkodliwe dla polskich podatników.

Ponadto kolejny wielki dług w UE pociągnie zapewne za sobą wprowadzenie nowych podatków europejskich, co sprzyja centralizacji UE w wymiarze budżetowym, a także tworzy tzw. federalizm fiskalny w Europie. Innymi słowy, rząd Donalda Tuska jest zwolennikiem federacji europejskiej, przynajmniej w wymiarze fiskalnym.

Przedstawiciele rządu informowali, że sprzeciwiają się centralizacji zarządzania, dalszemu ograniczaniu funduszy na politykę spójności oraz wprowadzeniu na masową skalę warunkowości finansowej w perspektywie budżetowej UE po roku 2027. Zabiegali o umożliwienie wydatkowania środków z polityki spójności na infrastrukturę wojskową lub ułatwiający transport wojskowy<sup>16</sup>. Zajmowali się też poszukiwaniem sojuszników dla swojego stanowiska<sup>17</sup>. Niemniej nie reagowali już w odpowiedni sposób na zapowiedzi wzmocnienia w kolejnych WRF polityki przemysłowej i innowacyjnej w UE, co nawet miało być jednym z priorytetów polskiej prezydencji w UE<sup>18</sup>. Tymczasem naukowcy alarmowali, że polityka przemysłowa i innowacyjna UE „wspiera w bezprecedensowy sposób przede wszystkim najbogatsze i największe państwa członkowskie i prowadzi do fragmentaryzacji rynku wewnętrznego”<sup>19</sup>, czyli nasilających się podziałów między Europą

10 *Ibidem*.

11 S. Garben, *Competence Creep Revisited*, „Journal of Common Market Studies” 2019, vol. 57, no. 2, s. 205–222.

12 T.G. Grosse, *Zmiany traktatowe w Unii Europejskiej – czy da się jeszcze zatrzymać federalizację UE?*, Instytut Sobieskiego, <https://sobieski.org.pl/zmiany-traktatowe-w-unii-europejskiej-czy-da-sie-jeszcze-zatrzymac-federalizacje-ue/> [27.11.2024].

13 Szerzej: T.G. Grosse (red.), *Trzecia władza w Unii Europejskiej. Od teorii do praktyki*, Centrum Badań Polityki Europejskiej, Warszawa 2024, <https://aws.edu.pl/trzecia-wladza-w-unii-europejskiej-od-teorii-do-praktyki-red-tomasz-grzegorz-grosse/> [27.11.2024].

14 H. von der Burchard, J. Posaner, N. Nöstlinger, *Poland's Tusk rails at fractured defense planning in jibe at Germany's Scholz*, Politico, 2.07.2024, <https://www.politico.eu/article/poland-donald-tusk-germany-olaf-scholz-defense-spending-planning-cooperation/> [27.11.2024].

15 H. Masson, *Results of the calls: EDIDP 2019 and EDIDP 2020, 2021*, <https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/specifique/EDIDP.pdf> [27.11.2024].

16 *Doskonałe wieści dla Polski. Unia Europejska zmieni reguły gry*, 12.11.2024, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/doskonale-wiesci-dla-polski-unia-europejska-zmieni-reguly-gry/6x9yms2> [27.11.2024].

17 A. Stojewska, *Co Polska będzie chciała osiągnąć, stojąc na czele UE? Znamy priorytety prezydencji*, Rzeczpospolita, 28.10.2024, <https://www.rp.pl/polityka/art41359451-co-polska-bedzie-chciala-osiagnac-stojac-na-czele-ue-znamy-priorytety-prezydencji> [27.11.2024].

18 *Ibidem*.

19 D. Di Carlo, L. Schmitz, *Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market*, „Journal of European Public Policy” 2023, no. 30(10), s. 2087.

Zachodnią a Środkową<sup>20</sup>. Ekspert Instytutu Sobieskiego dodawał, że w latach 2017–2022, m.in. z programów Horyzont 2000 i Horyzont Europa, najwięcej funduszy otrzymały podmioty z Niemiec, Francji, Hiszpanii i Włoch, w sumie ponad 52% całej puli. W tym samym czasie polskie podmioty pozyskały tylko 1,6% funduszy unijnych<sup>21</sup>.

Podsumowując, w ciągu pierwszego roku działalności koalicja rządowa w niewielkim stopniu odpowiedziała na niepokojące zmiany dotyczące przyszłości polityki fiskalnej w UE, a niektóre nawet poparła. Nie udało się też uzyskać od Komisji Europejskiej wyłączenia wydatków dotyczących inwestycji w obronność z procedury nadmiernego deficytu. Było to duże rozczarowanie po stronie przedstawicieli rządu, którzy liczyli na to, że dobre relacje z Brukselą ułatwią korzystne dla kraju rozstrzygnięcia<sup>22</sup>.

Zapowiedzi Mario Draghiego<sup>23</sup> dotyczące złagodzenia restrykcji w zakresie pomocy publicznej i konsolidacji przedsiębiorstw nie spotkały się z żadną reakcją ze strony polskiego rządu. Tymczasem są one bardzo niepokojące, gdyż w poważny sposób uderzają w szanse równego konkutowania polskich przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym. Zmiana podejścia Komisji do pomocy publicznej jest korzystna głównie dla krajów dysponujących największymi zasobami budżetowymi. Niemcy i Francja odpowiadały za prawie 80% takiej formy wsparcia dla biznesu w skali całej UE<sup>24</sup>. Nic dziwnego, że wspomniane zmiany w unijnej polityce konkurencji były wspierane od wielu lat przez Berlin<sup>25</sup>. Innym przykładem tego, w jaki sposób działa liberalizacja pomocy publicznej, jest program tzw. projektów wspólnego zainteresowania Unii Europejskiej, w ramach których urzędnicy brukselscy udzielali zwolnień dla krajowej pomocy publicznej. Miało to pobudzić narodową politykę przemysłową. Główną rolę w tym programie – otrzymując tym samym największe przyznane przez Komisję ulgi – odegrały firmy niemieckie i francuskie<sup>26</sup>. Innymi słowy, Komisja aktywnie wspierała narodową politykę przemysłową przede wszystkim w dwóch największych państwach Europy Zachodniej.

Idea budowy europejskich championów ma sens tylko wtedy, kiedy wśród nich znajdują się duże przedsiębiorstwa polskie. Tymczasem zgodnie z regułami rynkowymi przewagę w zakresie fuzji i przejęć przedsiębiorstw mają największe korporacje z Europy Zachodniej, co oznacza, że słabsze podmioty z mniejszych państw mogą być tylko obiektem takiej konsolidacji kapitałowej. W rezultacie promowany przez Komisję Europejską model budowania europejskich championów może nie sprzyjać rozwojowi polskich gigantów gospodarczych, a jedynie wspierać rolę małych i średnich przedsiębiorstw jako podwykonawców dla wielkich korporacji zachodnioeuropejskich.

Przedstawiciele rządu wielokrotnie deklarowali wsparcie dla rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), w tym prac nad europejską strategią przemysłu obronnego (EDIS) oraz europejskim programem inwestycji obronnych (EDIP). Te mechanizmy unijne były, ich zdaniem, „szansą na rozwój naszego przemysłu obronnego oraz włączenie polskich przedsiębiorstw w międzynarodowe sieci dostaw”<sup>27</sup>. Zgodnie z przytoczonymi wcześniej opiniami naukowców instrumenty WPBiO – na czele z EFO – były jak dotąd wykorzystywane głównie przez państwa mające największy przemysł zbrojeniowy w UE, takie jak Francja

20 Por. A. Herranz-Surrallés, C. Damro, S. Eckert, *The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends*, „Journal of Common Market Studies” 2024, vol. 62, no. 4, s. 920.

21 P. Hańczyc, *Modele kształcenia na uczelniach wyższych w Europie a rozwój nauki finansowany poprzez systemy grantowe – Polska na tle krajów UE po 20 latach członkostwa*, [w:] *20 lat Polski w Unii Europejskiej. Rekomendacje na przyszłość*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2024, s. 19–20.

22 P. Gospodarczyk, *Wszystko jasne ws. procedury nadmiernego deficytu. Wydatki na obronność nie pomagą*, money.pl, 30.10.2024, <https://www.money.pl/gospodarka/wszystko-jasne-ws-procedury-nadmiernego-deficytu-wydatki-na-obronnosc-nie-pomoga-7086896541358752a.html> [27.11.2024].

23 *The future of European competitiveness*, op. cit., s. 57.

24 S. Fleming, A. Hancock, J. Espinoza, *Can the EU keep up with the US on Green subsidies?*, „Financial Times”, 1.02.2023, <https://www.ft.com/content/85b55126-e1e6-4b2c-8bb2-753d3cafcbe5> [27.11.2024].

25 E. Schneider, *Germany's Industrial strategy 2030, EU competition policy and the Crisis of New Constitutionalism. (Geo-)political economy of a contested paradigm shift*, „New Political Economy” 2022, no. 28(2), s. 241–258.

26 D. Di Carlo, L. Schmitz, *Europe first?*, op. cit., s. 2083, 2086.

27 Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2024 r., op. cit.

czy Niemcy. Polski rząd nie przedstawił konkretnych pomysłów mających zmienić tę sytuację, a zwłaszcza zwiększyć zaangażowanie środków unijnych w Polsce i innych państwach wschodniej flanki NATO. Jedynym wyjątkiem był pomysł dofinansowania ze środków unijnych Tarczy Wschód, który niemal natychmiast spotkał się z odmową w Berlinie<sup>28</sup>. Niemcy kwestionowali także inny pomysł wspierany przez polską dyplomację, a mianowicie powołanie nowego funduszu dłużnego w UE przeznaczonego m.in. na cele bezpieczeństwa.

Głównym wyzwaniem jest dystrybucja funduszy unijnych przeznaczonych na przemysł zbrojeniowy w sposób bardziej odpowiadający wyzwaniom geopolitycznym, a więc ukierunkowany przede wszystkim na wschód UE. A tego typu pomysłów rząd nie przedstawił. Przedstawiciele rządu podkreślali potrzebę „harmonii działań NATO i Unii Europejskiej”<sup>29</sup>, ale bez wdawania się w szczegóły, w tym zwłaszcza w kwestie ograniczania przez Unię zakupów sprzętu i amunicji spoza UE.

Ministrowie obrony RFN i RP zadeklarowali w marcu 2024 r. utworzenie brygady wojsk pancernych w ramach unijnych sił szybkiego reagowania w sile po 2,5 tys. żołnierzy z każdego kraju<sup>30</sup>. Ponadto rząd zgodził się poprzeć niemiecką ideę obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej (Sky Shield Initiative) pomimo tego, że projekt był na wczesnym etapie tworzenia, a także w pewnym stopniu konkurował z zaawansowanymi pracami prowadzonymi w Polsce od dawna nad własnym systemem obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej w kooperacji z firmami amerykańskimi i brytyjskimi<sup>31</sup>. Obie inicjatywy mogły zwiększyć niemiecki eksport do Polski oraz miały wzmocnić przywództwo Berlina w zakresie bezpieczeństwa w Europie Środkowej.

Raport Mario Draghiego<sup>32</sup> wskazał na problemy gospodarcze w UE wynikające z wysokich kosztów energii, co było pokłosiem przyjętej w Unii polityki klimatycznej. Dokładnie te same trudności pojawiły się w polskiej gospodarce. Dodatkowo koszty transformacji klimatycznej lansowanej przez Brukselę były astronomiczne. Niektóre wyliczenia wskazują nawet na kwotę 40 bln euro w całej UE i ponad 2,2 bln euro w Polsce (czyli około 10 bln zł) do roku 2050<sup>33</sup>. Przekraczało to możliwości fiskalne RP, jak również innych państw wschodniej flanki NATO w sytuacji zagrożenia geopolitycznego z Moskwy. W takich warunkach forsowanie celów unijnej polityki klimatycznej musiałyby prowadzić do osłabienia konkurencyjności polskiej gospodarki, zubożenia dużej części społeczeństwa, ograniczenia wydatków na rzecz bezpieczeństwa, które muszą pozostać priorytetem. Dodatkowo pojawia się coraz większe wyzwanie wynikające ze zmniejszenia produkcji rolnej w związku z obciążeniami polityki klimatycznej UE.

Liberalno-lewicowa koalicja nie reagowała na te wszystkie zagrożenia. Ministra klimatu i środowiska Paulina Hennig-Kloska skrytykowała nawet rząd poprzedników za to, że opóźnił wdrażanie regulacji unijnych w omawianym obszarze<sup>34</sup>. Uznała również, że spowolnienie gospodarcze w Polsce z roku 2024 było „dobrą wiadomością dla klimatu”<sup>35</sup>. Jedną z nielicznych inicjatyw rządu na forum unijnym były zabiegi o przesunięcie terminu wejścia w życie systemu handlu uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub>, który ma objąć budownictwo i transport (EU ETS 2)<sup>36</sup>.

28 K. Szymańska-Borginon, *Na razie nie ma zgody ws. unijnego finansowania Tarczy Wschód*, RMF FM, 29.06.2024, [https://www.rmfm24.pl/fakty/swiat/news-na-razie-nie-ma-zgody-ws-unijnego-finansowania-tarczy-wschod.nld.7614264#crp\\_state=1](https://www.rmfm24.pl/fakty/swiat/news-na-razie-nie-ma-zgody-ws-unijnego-finansowania-tarczy-wschod.nld.7614264#crp_state=1) [27.11.2024].

29 Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2024 r., op. cit.

30 J. Borowski, *Polska i Niemcy pokierują koalicją zdolności opancerzonych*, Defence24, 18.03.2024, <https://defence24.pl/wojna-na-ukrainie-raport-specjalny-defence24/polska-i-niemcy-wspolliderami-koalicji-zdolnosci-opancerzonych> [27.11.2024].

31 J. Borowski, *Premier o zamiarze przystąpienia do europejskiej tarczy antyrakietowej*, Defence24, 16.04.2024, <https://defence24.pl/polityka-obronna/premier-o-zamiarze-przystapienia-do-europejskiej-tarczy-antyrakietowej> [27.11.2024].

32 *The future of European competitiveness*, op. cit., s. 2, 10, 35.

33 *Road to net zero. Bridging the Green Investment Gap*, Institut Rousseau, January 2024, 26.

34 Hennig-Kloska: *Negocjacje polityki klimatycznej przypadną na prezydenturę Polski*, 12.02.2024, BiznesAlert.pl, <https://biznesalert.pl/hennig-kloska-negocjacje-polityki-klimatycznej-przypadna-na-prezydenturę-polski-rozmowa/> [27.11.2024].

35 A. Kielar, *Paulina Hennig-Kloska o spadku sprzedaży detalicznej: To dobre dla klimatu. Fala komentarzy w sieci*, i.PL, 23.10.2024, <https://i.pl/paulina-hennig-kloska-o-spadku-sprzedazy-detalicznej-to-dobre-dla-klimatu-fala-komentarzy-w-sieci/ar/cjp2-26912033> [27.11.2024].

36 B. Sawicki, *Będzie odroczenie tzw. podatku od ogrzewania? Polska buduje koalicję w UE*, Rzeczpospolita, 05.11.2024, <https://energia.rp.pl/co2/art41398831-bedzie-odroczenie-tzw-podatku-od-ogrzewania-polska-buduje-koalicje-w-ue> [27.11.2024].

Rząd niwelował wysokie ceny energii i ciepła poprzez dopłaty z budżetu państwa, co było instrumentem niewystarczającym i dość karkołomnym. Zamiast bowiem inwestować, m.in. środki z opłat Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (ETS), w transformację klimatyczną, musiał finansować stabilizację cen energii wywołanych w dużej mierze właśnie przez ETS.

W roku 2024 nie udało się zablokować pakietu migracyjnego UE, choć przedstawiciele polskiego rządu podtrzymali sprzeciw poprzedników wobec unijnych regulacji w Radzie UE. Jednocześnie polski premier zapewnił, że Polska nie przyjmie z tytułu paktu migracyjnego żadnych migrantów<sup>37</sup>. Stwierdził, że Polska przyjęła setki tysięcy migrantów w związku z wojną rosyjsko-ukraińską oraz dziesiątki tysięcy migrantów z Białorusi. Niemniej w pakiecie nie ma rozwiązań, które gwarantowałyby automatyczne zwolnienie z udziału w unijnym mechanizmie przymusowej relokacji imigrantów z uwagi na szczególną sytuację na wschodniej granicy UE. Decyzja o udziale RP w tym mechanizmie będzie zależała głównie od stanowiska Komisji Europejskiej. Polski premier podpisał konkluzje Rady Europejskiej, które wzywają do zintensyfikowania prac nad wdrożeniem paktu migracyjnego<sup>38</sup>. Donald Tusk nie skorzystał więc z okazji, aby te konkluzje odrzucić bądź wynegocjować ich inne zapisy. Rząd rozpoczął również prace nad budową 49 Centrów Integracji Cudzoziemców, czyli zaczął przygotowania do wdrażania unijnego pakietu migracyjnego w Polsce.

Jedyną inicjatywą zmierzającą do zmiany polityki unijnej w zakresie powstrzymania nadmiernej nielegalnej imigracji do Polski była deklaracja premiera Tuska o potrzebie wprowadzenia możliwości czasowego i terytorialnego zawieszenia prawa do azylu wobec osób przekraczających wschodnią granicę UE. „Dobrze wiemy, jak to jest wykorzystywane przez Łukaszenkę, Putina, przez szmuglerów, przemytników ludzi, handlarzy ludźmi, jak to prawo do azylu jest wykorzystywane dokładnie wbrew istocie prawa do azylu” – podkreślał premier<sup>39</sup>. Propozycja Tuska spotkała się z chłodnym przyjęciem w Komisji<sup>40</sup>, a niektórzy komentatorzy uznali ją za czysto PR-ową<sup>41</sup>, a więc bez większych szans na sukces w UE. Niemniej udało się ten temat umieścić w konkluzjach Rady Europejskiej. We wspomnianym dokumencie nie ma jednak mowy o zawieszeniu prawa do azylu, a jedynie o nadużywaniu przez Rosję i Białoruś prawa do azylu, a także o „solidarności z Polską i innymi państwami członkowskimi”<sup>42</sup>.

## PODSUMOWANIE

W sferze medialnej funkcjonują w Polsce dwie główne narracje na temat polityki polskiej w Unii Europejskiej. Przedstawiają je największe partie polityczne, które kilkakrotnie formowały rządy w RP. Według Prawa i Sprawiedliwości (PiS) celem polityki unijnej jest przede wszystkim obrona polskich interesów, nawet za cenę konfliktów polskich władz z instytucjami unijnymi. Z kolei dla Platformy Obywatelskiej (PO) kluczowe są dobre relacje (zamiast konfliktów) z Brukselą i innymi stolicami Europy Zachodniej. Podstawowym zasobem dla takich dobrych relacji jest sam premier Donald Tusk, który pełnił poważne funkcje w UE oraz Europejskiej Partii Ludowej – największej frakcji w Parlamencie Europejskim. To te relacje interpersonalne i doświadczenie wynikające z funkcjonowania w strukturach unijnych mają gwarantować korzyści

37 Pakt migracyjny przyjęty – co to oznacza dla Polski? Premier Donald Tusk uspokaja, Infor, 15.05.2024, <https://samorzad.infor.pl/wiadomosci/6606043,pakt-migracyjny-przyjety-co-to-oznacza-dla-polski-premier-donald-tu.html> [27.11.2024].

38 Konkluzje, Posiedzenie Rady Europejskiej (17 października 2024 r.), EUCO 25/24, s. 9.

39 M. Wandas, Co wiemy o strategii migracyjnej Tuska? Zawieszenie azylu, sprzeciw wobec paktu migracyjnego UE, Oko.press, 12.10.2024, <https://oko.press/strategia-migracyjna-tusk> [27.11.2024].

40 Poland's plan to curb asylum rights draws criticism and controversy, „Le Monde”, 15.10.2024, [https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/10/15/poland-s-plan-to-curb-asylum-rights-draws-criticism-and-controversy\\_6729402\\_4.html](https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/10/15/poland-s-plan-to-curb-asylum-rights-draws-criticism-and-controversy_6729402_4.html) [27.11.2024].

41 P. Buras, Tusk's asylum coup: Breaking away from populist narratives, ECFR, 25.10.2024, <https://ecfr.eu/article/tusks-asylum-coup-is-a-break-from-populism-possible/> [27.11.2024].

42 Konkluzje, Posiedzenie Rady Europejskiej (17 października 2024 r.), EUCO 25/24, s. 10.



dla Polski. W tle obu narracji znajdują się odmienne wizje geopolityczne. W przypadku PO jest to ściślejsza integracja europejska i silne związki z RFN.

Koncepcja geopolityczna Donalda Tuska święciła tryumfy na początku jego rządów. Komisja Europejska bardzo szybko odblokowała fundusze unijne, nawet bez spełnienia „kamieni milowych” w zakresie praworządności, które w czasach rządu koalicyjnego PiS były przyczyną wstrzymywania przez kilka lat niemal wszystkich środków unijnych przeznaczonych dla RP. Jest to więc sukces polityki europejskiej koalicji liberalno-lewicowej, która objęła rządy rok temu, ale porażka unijnej praworządności. Okazało się bowiem, że to kryteria polityczne, wręcz personalne, a nie prawne i związane z przestrzeganiem prawa europejskiego, zdecydowały o zdjęciu sankcji z Polski przez Ursulę von der Leyen.

W mojej analizie skupiłem się nie tyle na obietnicach wyborczych Donalda Tuska z jesieni 2023 r., ile na ocenie pierwszego roku jego rządów przez pryzmat największych wyzwań dla Polski w Unii Europejskiej. Właściwie rząd był bierny wobec wielu spośród nich. Nie poznaliśmy rządowego stanowiska w sprawie zmian ustrojowych przygotowanych przez Parlament Europejski w roku 2024. A była okazja do tego, aby nie tylko blokować niekorzystne dla nas postulaty, ale też zgłaszać propozycje zmian traktatowych zgodne z polskim interesem. Polska w niewielkim stopniu włączyła się w debatę o przyszłości polityki fiskalnej UE z wyjątkiem poparcia dla kolejnej dużej europejskiej pożyczki, a tym samym nowych unijnych podatków. Polski rząd podjął też nieskuteczną próbę wyjęcia z procedury nadmiernego deficytu w UE wydatków związanych z zakupem nowego uzbrojenia.

Przedstawiciele rządu wyrażali też ogólne poparcie dla idei rozwoju WPBiO, ale jakby nie dostrzegając poważnych ryzyk dla polskiego bezpieczeństwa, jakie wiążą się z omawianymi w Unii pomysłami. Słuszna idea sfinansowania przez UE Tarczy Wschód spotkała się z odmową w Berlinie. Poparcie polskiego rządu dla idei budowy niemieckiego systemu obrony przeciwlotniczej było ukłonem w stronę oczekiwań RFN, która od lat zabiegała o taką właśnie decyzję. Nie zapobiegło to jednak pogorszeniu relacji między rządami Donalda Tuska i Olafa Scholza<sup>43</sup>. Dowodem było niezaproszenie polskiego premiera na spotkanie w dniu 18 października 2024 r., dotyczące bezpieczeństwa wschodniej flanki, które odbyło się w Berlinie. Uczestniczyli w nim przywódcy USA, Zjednoczonego Królestwa, Francji i RFN. Dopiero pod koniec roku premier zwiększył aktywność w zakresie współpracy dotyczącej bezpieczeństwa z państwami bałtyckimi i nordyckimi<sup>44</sup>, niejako kompensując niepowodzenia w relacjach z Berlinem.

Rząd był pasywny w stosunku do unijnej polityki klimatycznej oraz „zazieleniania” polityki rolnej. Krytykował natomiast swoich poprzedników za zbyt wolne wdrażanie unijnych przepisów dotyczących transformacji klimatycznej. Wysokie ceny energii wynikające z regulacji klimatycznych UE obniżał tylko przy wykorzystaniu krajowych instrumentów fiskalnych. W polityce migracyjnej rząd był nieco bardziej aktywny, choć wysyłał sprzeczne sygnały. Premier przedstawił ogólną deklarację, że nie będzie relokacji imigrantów do Polski, a jednocześnie podpisał konkluzje Rady Europejskiej nawołujące do jak najszybszej implementacji paktu migracyjnego uchwalonego w 2024 r. Premier Tusk wprowadził do europejskiej dyskusji propozycję czasowej możliwości wstrzymywania procedury azylowej w UE, choć jednocześnie podjął prace nad przygotowaniem kraju do realizacji pakietu migracyjnego, co świadczy o tym, że oczekiwał wzrostu napływu imigrantów do Polski.

43 W. Jurasz, *Napięcie na linii Warszawa-Berlin. Relacje Tuska z Scholzem nie są najlepsze*, Onet.pl, 21.10.2024, <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/napiecie-na-linii-warszawa-berlin-scholz-ma-teorie-spiskowa-w-sprawie-tuska/g6xe21,79cfc278> [27.11.2024].

44 *Premier Tusk będzie gościem specjalnym szczytu krajów nordyckich i bałtyckich*, PAP, 12.11.2024, <https://www.pap.pl/aktualnosci/premier-tusk-bedzie-gosciem-specjalnym-szczytu-krajow-nordyckich-i-baltyckich> [27.11.2024].

Po pierwszym roku rządów narracja o wyższości koalicji mającej przyjazne relacje z Brukselą i Berlinem przyniosła bardzo mało wymiernych rezultatów. Przyczyną była ogólna bierność polskiej dyplomacji. Nieliczne polskie propozycje, które pojawiły się w przestrzeni publicznej, były najczęściej chłodno przyjmowane przez partnerów z Europy Zachodniej, zwłaszcza w RFN. Świadczy to o poważnych trudnościach, na jakie napotkała realizacja rządowej koncepcji geopolitycznej. Pozostaje mieć nadzieję, że w kolejnych miesiącach polskie władze podejmą bardziej aktywne działania skoncentrowane na kluczowych wyzwaniach w polityce europejskiej. Okazją do tego będzie polska prezydencja w Radzie UE, którą na pół roku obejmiemy 1 stycznia 2025 r. Trudno jednak oczekiwać, że uda się przewyciężyć wszystkie różnice interesów między Polską a Niemcami.

# **7. POLITYKA SPOŁECZNA**

## **KONTYNUACJA BEZ AMBICJI, REFLEKSJI I GRUNTOWNYCH ZMIAN**

**Bartosz Marczuk**

Instytut Sobieskiego,  
były wiceminister rodziny  
oraz były wiceprezes PFR



Obszar polityki społecznej po roku funkcjonowania nowego rządu można w największym skrócie podsumować jako wielką kontynuację działań poprzedników, wzbogaconą o kilka nowych akcentów. Nie ma tu mowy o nowych, przełomowych pomysłach czy innowacyjnych rozwiązaniach mimo dużych wyzwań związanych ze starzeniem się ludności, koniecznością ewaluacji programów prorodzinnych czy wypracowania nowego podejścia do zagadnień pomocy społecznej. Jedyną jasną gwiazdą na firmamencie w tym obszarze jest przyjęta przez rząd strategia migracyjna – dokument wprowadzający pewien porządek, choć jego ogólnikowość i niewystarczające odniesienie do gospodarki i potrzeb rynku pracy pozostawiają niedosyt. Pozytywnie prezentuje się też program Aktywny Rodzic, choć jest de facto rozszerzeniem polityki realizowanej wcześniej przez rząd Prawa i Sprawiedliwości.

Oczywiście można w jakimś stopniu „usprawiedliwić” nowy gabinet. W obszarze polityki społecznej rząd PiS dokonał gigantycznej zmiany, więc trudno z nim konkurować pod względem osiągnięć. Niemniej jednak w działaniach obecnego rządu brakuje wyraźnej, spójnej koncepcji dla tego sektora, chyba że za taką uznamy kontynuację dotychczasowych rozwiązań.

Omawiając zagadnienia z zakresu polityki społecznej, dzielimy je na siedem obszarów. Są to:

1. Polityka rodzinna
2. System emerytalno-rentowy
3. Rynek pracy i wynagrodzenia
4. Polityka migracyjna
5. Pomoc socjalna
6. Polityka senioralna
7. Wsparcie niepełnosprawnych.

## REKOMENDACJE – SKRÓT

- Wdrożenie zachęt do dłuższej pracy, m.in. świadczenia jednorazowego za dłuższą pracę, zamiany części składki rentowej w emerytalną
- Wdrożenie Centralnej Informacji Emerytalnej
- Promocja i zwiększenie partycypacji w Pracowniczych Planach Kapitałowych
- Rozstrzygnięcie kwestii Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE)
- Ewaluacja i reforma świadczenia z programu Rodzina 800+ (przywrócenie kryterium dochodowego na pierwsze dziecko, progresywne zwiększanie kwoty świadczenia w zależności od liczby dzieci), programu Dobry Start (300+), systemu świadczeń rodzinnych
- Wprowadzenie bonu mieszkaniowego dla młodych rodzin, które mają dzieci
- Ucieczka od arbitrażu w zatrudnieniu
- Aktywizacja osób biernych zawodowo
- Rozpoczęcie prac nad ubezpieczeniem pielęgnacyjnym
- Wdrożenie centrów usług społecznych
- Reforma systemu orzecznictwa o niepełnosprawności

## CO SIĘ ZMieniŁO W OSTATNICH LATACH

W obszarze polityki rodzinnej działa się w ostatnich latach ogromnie dużo. Wystarczy powiedzieć, że jeszcze 10 lat temu wydawaliśmy na ten cel ok. 1,8% PKB, obecnie kwota ta oscyluje wokół 3,5% PKB. Do najważniejszych zmian wprowadzonych w ostatnich latach można zaliczyć:

- wdrożenie w 2006 r. ulgi rodzinnej w PIT;
- wydłużenie od 2013 r. urlopu macierzyńskiego/rodzicielskiego do 52 tygodni;
- wprowadzenie w 2011 r. programu Maluch (rozbudowa sieci miejsc opieki nad małym dzieckiem do lat 3);
- wprowadzenie w 2014 r. ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny;
- wdrożenie w latach 2015–2023 programów Rodzina 500+, Dobry Start (300+), rodzinnego kapitału opiekuńczego, świadczenia rodzicielskiego, programu Maluch+ (dzięki niemu nastąpiła eksplozja miejsc opieki nad małym dzieckiem z 84 tys. w 2015 r. do około 240 tys. w 2023 r.), wydłużenie urlopu rodzicielskiego o 9 tygodni zarezerwowanego dla jednego z rodziców;
- podwyższenie od początku 2024 r. świadczenia 500+ do wysokości 800 zł oraz objęcie obowiązkiem szkolnym od września 2024 r. dzieci z Ukrainy, jeśli rodzice chcą otrzymywać tę pomoc;
- wdrożenie od października 2024 r. programu Aktywny Rodzic;
- wprowadzenie w czerwcu 2024 r. finansowania procedury in vitro z budżetu państwa.



Do najważniejszych zmian w systemie emerytalno-rentowym można zaliczyć:

- rozpoczęcie w 2013 r. procesu wydłużania wieku emerytalnego do 67 lat dla obojga płci;
- przywrócenie w 2017 r. wieku emerytalnego – 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet;
- wdrożone w latach 2011–2014 zmiany w OFE – likwidacja obowiązku przynależności do funduszy, przekazanie połowy pieniędzy zgromadzonych w OFE do ZUS-u, wdrożeniem tzw. suwaka bezpieczeństwa, obniżeniem składki do OFE i powstaniem tzw. subkonta w ZUS;
- wdrożenie tzw. emerytury matczynej (rodzicielskie świadczenie uzupełniające Mama 4+) – w 2019 r.;
- wdrożenie 13. emerytury – w 2020 r.;
- wdrożenie 14. emerytury – w 2022 r.;
- wdrożenie Pracowniczych Planów Kapitałowych, w których oszczędza 3,6 mln Polaków – w 2020 r.;
- uchwalenie w 2023 r. ustawy o Centralnej Informacji Emerytalnej;
- wejście w życie w 2025 r. nowych rozwiązań dotyczących renty wdowiej (podniesienie świadczenia dla wdowców).

W obszarze rynku pracy i wynagrodzeń do najważniejszych zmian można zaliczyć:

- wprowadzenie w 2017 r. minimalnej stawki godzinowej;
- szybki wzrost płacy minimalnej w latach 2019–2023;
- wprowadzenie od 2019 r. tzw. daniny solidarnościowej (trzeci próg podatkowy dla osób osiągających dochody ponad 1 mln zł rocznie);
- wprowadzenie w 2019 r. zwolnienia podatkowego dla młodych studentów (tzw. PIT-0 dla młodych);
- wprowadzenie w 2022 r. tzw. Polskiego Ładu – obniżka stawki podatkowej z 18 do 12%, podniesienie kwoty wolnej do wysokości 30 tys. zł, brak możliwości odliczania od podatku składek do NFZ i objęcie nowym modelem obliczania tej składki osób prowadzących działalność gospodarczą (co do zasady podniesienie dla nich tej daniny);
- wprowadzenie w 2022 r. PIT-0 dla seniora.

W zakresie polityki imigracyjnej najważniejszą, fundamentalną zmianą, która nastąpiła, było wprowadzenie w 2008 r. tzw. oświadczeń, na podstawie których cudzoziemcy z Ukrainy, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Armenii mogli wykonywać w Polsce pracę przez 6 miesięcy według bardzo uproszczonej procedury. Spowodowało to, zwłaszcza po 2014 r., tj. napaści Rosji na Ukrainę, napływ ogromnej liczby osób, głównie z Ukrainy, do pracy w Polsce. W rekordowych latach (po 2015 r.) wydawano blisko 2 mln takich oświadczeń rocznie. Na początku 2022 r. nastąpiła zmiana w tym zakresie – wydłużono okres pracy do 24 miesięcy.

Kolejną dużą zmianą była tzw. specustawa ukraińska z wiosny 2022 r., która nadawała Ukraińcom (uchodźcom i tym, którzy przebywali już w Polsce wcześniej) pełny dostęp do polskiego rynku pracy i świadczeń oraz wydłużała automatycznie ich pobyt o kolejne miesiące bez konieczności przedłużania wiz czy dokumentów pobytu. Te zmiany spowodowały, że Polska w dość krótkim czasie przekształciła się z kraju emigracji w kraj imigracji. W 2024 r. w Polsce przebywa około 2,3–2,5 mln cudzoziemców, a ZUS podaje, że ponad 1,2 mln osób opłacających składki (około 7% wszystkich ubezpieczonych) stanowią osoby narodowości innej niż polska (około 75% z nich to Ukraińcy).

Jeśli chodzi o pomoc socjalną, to nie było w ostatnich latach zasadniczych zmian poza prowadzoną od kilku lat (na podstawie uchwalonej w 2019 r. ustawy) promocją tzw. centrów usług społecznych (CUS). Są to nowe jednostki organizacyjne gminy i nowa instytucja lokalnej polityki społecznej, która ma służyć rozwojowi i integracji usług społecznych organizowanych i świadczonych na poziomie lokalnym.

W obszarze polityki senioralnej jednym z najważniejszych działań jest program wieloletni Senior+ na lata 2015–2020 skierowany do jednostek samorządu terytorialnego. Jego celem jest zwiększenie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym seniorów poprzez rozbudowę sieci Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”.

W zakresie wsparcia niepełnosprawnych do najważniejszych działań można zaliczyć:

- uruchomienie w 2016 r. tzw. programu Za Życiem adresowanego do kobiet w ciąży i rodzin, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet w ciąży powikłanej i w sytuacji niepowodzeń położniczych;
- uruchomienie w 2018 r. Funduszu Solidarnościowego – jest to fundusz celowy, mający udzielać wsparcia społecznego, zawodowego, zdrowotnego i finansowego osobom z niepełnosprawnością, realizuje on m.in. programy: Opieka Wytchnieniowa, Asystent Osobisty Osoby z Niepełnosprawnością czy Centra Opiekuńczo-Mieszkalne;
- podniesienie w 2018 r. o blisko 40% w jednym roku renty socjalnej;
- wprowadzenie od 2019 r. tzw. 500+ świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

## CO BYŁO W AGENDZIE PLATFORMY I KOALICJI

W 100 konkretach na 100 dni rządu autorstwa Platformy Obywatelskiej znajdujemy 13 propozycji zmian dotyczących polityki społecznej, z czego sześć można uznać za zrealizowane. Jest tu mowa, cytujemy za autorami, o tym, że (numeracja poniżej oznacza numer konkrety):

1. „Na stałe wprowadzimy finansowanie in vitro z budżetu państwa. Na finansowanie procedury in vitro przeznaczymy nie mniej niż 500 mln zł – tak by pary, które chcą mieć dzieci, miały dostęp do najnowocześniejszych metod” (wdrożone w czerwcu 2024).
7. „Wprowadzimy drugą waloryzację emerytur i rent, gdy inflacja będzie przekraczała 5%” (Ministerstwo Rodziny umieściło projekt ustawy w wykazie prac legislacyjnych rządu).
8. „Zlikwidujemy tzw. pułapkę rentową: osoby z niepełnosprawnością będą mogły pracować, nie tracąc renty” (Ministerstwo Rodziny prowadzi analizy, aby przygotować założenia projektu).
13. „Wspieramy kobiety wracające na rynek pracy po urodzeniu dziecka: w ramach programu Aktywna Mama wypłacimy 1500 zł miesięcznie na opiekę nad dzieckiem – tzw. babciowe”.

Program wszedł w życie w październiku 2024 r. Przewiduje trzy świadczenia, w tym jedno nowe:

- a) Aktywni rodzice w pracy (tzw. babciowe) – rodzice aktywni zawodowo otrzymują 1500 zł miesięcznie, by łatwiej im było zorganizować opiekę nad dzieckiem w wieku 12–35 miesięcy w domu. Jeśli podpiszą tzw. umowę uaktywniającą z nianią (może nią być babcia) budżet pokrywa również koszty składek. Jej zawarcie nie jest obowiązkowe.
- b) Aktywnie w żłobku – rodzice otrzymują dofinansowanie w wysokości do 1500 zł miesięcznie na dziecko w wieku 12–35 miesięcy na pokrycie kosztów jego pobytu w żłobku. Stanowi to rozszerzenie poprzedniego rozwiązania, dopłat do kosztów pobytu dziecka w wysokości 400 zł miesięcznie.

- c) Aktywnie w domu – 500 zł miesięcznie na dziecko w wieku 12–35 miesięcy dla rodziców, którzy wychowują je w domu. To rozszerzenie o pierwsze dziecko wdrożonego przez poprzedni rząd Rodzinnego Kapitału Opiekuńczego (RKO).
19. „Podniesiemy zasiłek pogrzebowy do 150% płacy minimalnej – czyli od lipca 2024 r. będzie to 6450 zł. Obecnie to 4000 zł” (Ministerstwo Rodziny zgłosiło projekt do wykazu prac legislacyjnych rządu).
33. „Wprowadzimy «urlop dla przedsiębiorców»: jeden miesiąc wolny od składek na ubezpieczenia społeczne i świadczenie urlopowe w wysokości połowy płacy minimalnej”.
- (Od 1 listopada 2024 r. przedsiębiorcy będą mogli zawiesić płatności ubezpieczeń społecznych na jeden miesiąc. Wakacje od ZUS-u dotyczą mikroprzedsiębiorców, którzy zatrudniają do 10 osób i osiągają roczne przychody do 2 mln euro).
34. „Wrócimy do ryczałtowego systemu rozliczania składki zdrowotnej. Skończymy z absurdem składki zdrowotnej od sprzedaży środków trwałych” (od 1 stycznia 2025 r. zlikwidowana zostanie ta składka dla przedsiębiorców od sprzedaży środków trwałych).
35. „Pomożemy mikroprzedsiębiorcom obniżyć koszty działalności: zasiłek chorobowy od pierwszego dnia nieobecności pracownika będzie płacił ZUS” (Ministerstwo Rodziny opracowało wstępne założenia projektu zmian).
39. „Odciążymy pracujących opiekunów osób niesamodzielnych. Wprowadzimy Bon Opiekuńczy w wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia dla aktywnych zawodowo opiekunów” (minister ds. polityki senioralnej nadzoruje prace nad założeniami do projektu ustawy).
40. „Stworzymy system usług asystenckich dla osób niesamodzielnych, w ramach którego profesjonalni, certyfikowani opiekunowie będą wspierali osoby niesamodzielne. W ciągu pierwszych 100 dni złożymy projekt ustawy i rozpoczniemy szkolenia i certyfikacje” (minister ds. polityki senioralnej przedstawiła założenia do projektu i zgłosiła go do wykazu prac Rady Ministrów).
41. „Złożymy gotowy projekt ustawy o podwyższeniu renty socjalnej do wysokości minimalnego wynagrodzenia” (od 2025 r. renta socjalna z tzw. dodatkiem dopełniającym wyniesie 4300 zł, co oznacza częściową realizację obietnicy).
47. „Podniesiemy kwotę świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego z 500 zł do 1000 zł” (projekt ustawy w trakcie prac legislacyjnych).
92. „Wprowadzimy 600 zł dopłaty na wynajem mieszkania dla młodych” (niezrealizowane).

Ponadto umowa koalicyjna zawierała także deklaracje zmian w tzw. rentach wdowich. Odpowiednia ustawa w tym zakresie została uchwalona i nowe przepisy zaczną obowiązywać od 2025 r. (omawiamy je poniżej).

## PODJĘTE DZIAŁANIA I ICH OCENA

Przyglądając się bliżej polityce społecznej, zauważymy trzy jej kluczowe aspekty.

Pierwszym jest ogrom zmian dokonanych w tym obszarze w ciągu ostatnich ośmiu lat, za rządów Prawa i Sprawiedliwości. Niemal każdy segment tego obszaru został wręcz „przeorany” nowymi rozwiązaniami, programami, nową filozofią podejścia do wielu zagadnień. Skala tych działań miała wręcz rewolucyjny charakter. W systemie emerytalnym najważniejsze z punktu widzenia społecznego i finansów państwa były: obniżka wieku emerytalnego, wprowadzenie dodatkowych świadczeń (13. i 14. emerytura), wdrożenie PPK czy uchwalenie ustawy o Centralnej Informacji Emerytalnej.

W polityce rodzinnej były to świadczenia 500+, 300+, rodzinny kapitał opiekuńczy oraz rewolucja, jeśli chodzi o liczbę miejsc opieki nad małym dzieckiem.

Na rynku pracy – wdrożenie stawki godzinowej i próba gruntownej reformy systemu danin nakładanych na pracę (kota wolna, obniżenie stawki PIT i składka do NFZ).

W systemie wsparcia niepełnosprawnych – nowe świadczenia oraz zapowiedzi reformy systemu orzecznictwa.

Wszystko to każe postawić tezę o niezwyklej wadze, jaką poprzedni rząd przykładał do tego obszaru, choć należy zastrzec, że nie wszystkie podejmowane decyzje były pożądane, wielu projektów nie udało się dokończyć, a niektóre obszary (takie jak polityka senioralna czy pomoc społeczna) wymagały większej uwagi.

Drugim zauważalnym aspektem jest zjawisko, które można określić jako „wielką kontynuację” realizowaną przez obecny rząd. W praktyce sprowadza się to do utrzymania istniejących programów albo wprowadzania drobnych modyfikacji czy korekt. Wciąż mamy na przykład obniżony wiek emerytalny, wypłatę 13. i 14. emerytur, świadczeń 800+ czy 300+. W wielu obszarach nie ma nawet zapowiedzi jakichś gruntownych reform. Nie ma tu zatem mowy o jakiejś refleksji, wysiłku reformatorskim, nawet pewnym porządku aksjologicznym. Obecna polityka społeczna wydaje się raczej strategią „trwania” niż próbą stworzenia nowej jakości.

Do dużych programów, które udało się wdrożyć i które Instytut Sobieskiego ocenia pozytywnie, należy Aktywny Rodzic. Wszedł on w życie w październiku 2024 r. (szczegóły omówiono wyżej). Jak pisaliśmy w naszej analizie: „wchodząca od października w życie ustawa «Aktywny rodzic», zwana niefortunnie «babciowym», kontynuuje pożądaną politykę poprzedniego rządu wspierania rodziców wychowujących najmłodsze potomstwo. To krok w dobrym kierunku i należy docenić, że mamy tu kontynuację<sup>1</sup>. Ocenialiśmy, że projekt skutecznie odnosi się do istotnego dylematu, przed którym stoją rodzice wychowujący najmłodsze dzieci – rozszerza RKO na pierwsze dziecko, zwiększa dofinansowanie żłobków, czyniąc je bardziej przystępnymi dla rodziców i zachęcając gminy i podmioty niepubliczne do tworzenia nowych miejsc (redukuje bardzo istotnie dylemat, kto je potem utrzyma) oraz wprowadza nowe świadczenie w wysokości 1500 zł dla pracujących rodziców, którzy mają dziecko w wieku 2–3 lata.

Minusem jest jednak, według nas, duża różnica w wysokości świadczenia dla pracujących/oddających dziecko do żłobka (1500 zł) w porównaniu do rodziców sprawujących osobistą opiekę (500 zł). Chodzi tu zarówno o kwestie symboliczne (docenienie statusu rodziców, ważność pracy, jaką wykonują oni w domu), jak i demograficzne – zachęta do urodzenia drugiego dziecka). Można było rozważyć spłaszczenie nieco wysokości tych dwóch rodzajów świadczeń, podnosząc świadczenie „Aktywnie w domu” do około 700 zł,

1 B. Marczyk, „Babciowe” to dobry kierunek w polityce rodzinnej, 25.09.2024, <https://sobieski.org.pl/21024-2/>

a obniżając dwa świadczenia dla pracujących i oddających dziecko do żłobka do około 1200 zł. Takie rozwiązanie zapewniłoby rodzicom większą swobodę wyboru w podejmowaniu decyzji dotyczących zachowania się na rynku pracy, ale też wysyłałoby wyraźny sygnał, że szybkie urodzenie drugiego dziecka nie wiąże się ze stratą finansową (brak świadczenia 1500 zł i dochodu z pracy).

Oprócz programu Aktywny Rodzic warto też zwrócić uwagę istotną interwencję w obszarze emerytalno-rentowym – zmiany dotyczące rent wdowich. Od lipca 2025 r. ubezpieczeni nie będą już musieli wybierać między emeryturą a rentą rodzinną. Wdowy i wdowcy zyskają możliwość wyboru jednej z dwóch opcji:

- zachowanie pełnej kwoty własnego świadczenia i uzyskanie docelowo 25% renty rodzinnej po zmarłym małżonku,
- pobieranie pełnej renty rodzinnej po zmarłym małżonku i dodanie do niej 25% własnej emerytury.

W okresie przejściowym – od 1 lipca 2025 r. do końca 2026 r. – dodatkowe świadczenie wyniesie 15%, a od początku 2027 r. wzrośnie do 25%. Kumulacja świadczeń będzie możliwa, jeśli łączna kwota nie przekroczy trzykrotności najniższej emerytury, tj. kwoty około 5–6 tys. zł. W tym miejscu wypada pochwalić interwencję premiera Donalda Tuska, który nie zgodził się na zgłaszane w tym zakresie propozycje zawarte w obywatelskim projekcie ustawy. Zakładały one wypłatę drugiego świadczenia w wysokości 50%, a nie 25% oraz dużo wyższy limit kumulacji. W efekcie koszty sięgałyby około 35 mld zł rocznie, zamiast obecnej kwoty około 15–20 mld zł rocznie.

Pojawia się jednak istotne pytanie, czy wdrożone rozwiązanie odpowiada rzeczywiście na najpilniejsze wyzwania, przed którymi stoi polityka społeczna i senioralna w Polsce. Walka z wykluczeniem społecznym osób starszych jest bez wątpienia ważna, jednak warto zastanowić się, czy prosta wypłata dodatkowych świadczeń jest najlepszym rozwiązaniem. Być może większą wartość przyniosłaby głębsza refleksja nad rozwojem systemu usług społecznych oraz aktywizacją zawodową seniorów.

Kolejną dość istotną, choć trudną do zrozumienia i oderwaną od kontekstu ekonomicznego zmianą w tym obszarze są tzw. wakacje składkowe. Zgodnie z tym rozwiązaniem firmy zatrudniające do 9 osób mogą nie raz w roku nie opłacać składek na ubezpieczenie społeczne – ma je sfinansować budżet państwa. Zmiana ta wejdzie w życie w 2024 r. Dość trudno zrozumieć tę decyzję, biorąc pod uwagę już stosunkowo niskie obciążenia składkowe dla osób prowadzących działalność gospodarczą (w porównaniu z pracownikami etatowymi), możliwy arbitraż podatkowy (w postaci tzw. fikcyjnego samozatrudnienia) i powszechność tego rozwiązania (skorzysta z niego zarówno informatyk wystawiający fakturę na 30 tys. zł miesięcznie, jak i szewc z małej miejscowości). Jeśli celem rządu była rzeczywista pomoc w obniżeniu kosztów składek dla mikroprzedsiębiorców, to powinien zrobić to w sposób bardziej przemyślany i ukierunkowany na konkretne grupy, które faktycznie potrzebują wsparcia.

Na tym tle wyróżnia się refleksja i chęć uporządkowania spraw związanych z polityką migracyjną, choć inicjatywa ta wyszła nie z resortu rodziny, ale z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Jak pisaliśmy w analizie Instytutu Sobieskiego *Polityka migracyjna: krok w dobrą stronę, ale gdzie gospodarka:*

Dobrze, że rząd przygotował i przyjął Strategię, bo porządkuje ona w kwestii wartości i priorytetów politykę państwa odnośnie do cudzoziemców. Plusem jest „utopienie” strategii w wartościach panujących w Polsce oraz odwoływanie się w niej zarówno do kwestii bezpieczeństwa państwa, refleksji z błędów popełnianych przez kraje Zachodu przy przyjmowaniu przybyszów oraz kwestie związane z ich integracją, by zapobiegać powstawaniu enklaw.



Słabością dokumentu jest jego ogólnikowa forma i dopiero plany implementacji. Jego zasadniczą wadą jest to, że powstaje w resorcie spraw wewnętrznych, co może powodować „przebiegnięcie” jego wymowy w stronę spraw związanych z bezpieczeństwem, a zbyt małą wagę może przykładać do spraw związanych z rozwojem i podażą siły roboczej na rynku pracy. To główna bolączka dokumentu. Może on doprowadzić do istotnego pogorszenia sytuacji na naszym rynku pracy. Tytuł Strategii „Odzyskać kontrolę, zapewnić bezpieczeństwo” powinien zostać uzupełniony o jeszcze jedno stwierdzenie: „Utrzymać rozwój”<sup>2</sup>.

Pozostałe rozwiązania zgłaszane lub wdrażane przez obecną koalicję mają raczej charakter drugorzędny lub są jedynie korektami przyjętych już rozwiązań. I z tego wypływa trzeci, najważniejszy wniosek dotyczący bieżącej polityki w omawianym obszarze – wyraźnie brakuje całościowej refleksji i/lub reformatorskiego zapału. Pojawiają się pytania, na które warto znaleźć odpowiedź, czy wynika to:

- z dość krótkiego czasu, jaki miała obecna koalicja, choć warto zauważyć, że w przypadku PiS zmiany w tym obszarze były zapowiadane jeszcze przed objęciem władzy, a potem wdrażane bardzo szybko,
- z braku wizji zmian,
- z braku chęci do podjęcia reform,
- z trudności koalicyjnych w osiągnięciu kompromisów w kwestiach reform,
- z kalkulacji wyborczej, zakładającej, że zmiany w tym obszarze nie są pożądane, gdyż mogą być „kosztowne” politycznie,
- z takiego uporządkowania tego obszaru przez poprzednią ekipę, że trudno obecnie o istotną poprawę.

Wydaje się, że to ostatnie możemy *a priori* odrzucić, bo zmieniająca się sytuacja społeczna oraz wciąż niezagospodarowane obszary (co przyznawała także poprzednia ekipa) każą raczej dążyć do doskonalenia działających rozwiązań niż zaniechania aktywności.

Nie przesądzając o powodach dość małej, zwłaszcza w porównaniu do poprzedników, aktywności w tym obszarze, można zakładać, że obszar polityki społecznej nie będzie dla obecnej koalicji priorytetem. Będzie ona raczej kontynuować wdrożone przez poprzedni rząd programy, ewentualnie wprowadzać korekty, a w warstwie narracyjnej – jak jest obecnie – mówić o dużych reformach (jak przy okazji programu Aktywny Rodzic, który mimo deklaracji o nowatorskim podejściu, w dużej mierze stanowi jedynie rozwinięcie i kontynuację rozwiązań wprowadzonych przez poprzedników).

Takie „stanie w miejscu” nie jest jednak pożądane, bo zmieniająca się rzeczywistość społeczna oraz niezafatwione zagadnienia każą tu bardziej działać niż wstrzymywać się od aktywności.

Poniżej prezentujemy zatem rekomendacje Instytutu Sobieskiego dotyczące polityki społecznej.

2 B. Marczuk, *Polityka migracyjna: krok w dobrą stronę, ale gdzie gospodarka*, 6.11.2024, <https://sobieski.org.pl/polityka-migracyjna-krok-w-dobra-strone-ale-gdzie-gospodarka/>

## REKOMENDACJE SZCZEGÓŁOWE

Nasze rekomendacje przedstawiamy zgodnie z porządkiem tego rozdziału w siedmiu obszarach. Są to, według nas, najważniejsze zmiany, które powinny zostać poddane debacie publicznej.

### POLITYKA RODZINNA

#### PROGRAM RODZINA 800+

Powinniśmy rozważyć – w sposób spokojny, poddając temat debacie oraz uzgadniając z ekspertami i partnerami społecznymi – wprowadzenie pewnych korekt. Proponowany pakiet mógłby składać się z czterech podstawowych rozwiązań:

1. Przywrócenie kryterium dochodowego na pierwsze dziecko. Byłby to powrót do wspierania demografii przy jednoczesnym zachowaniu pomocy mniej dla zamożnych, co pozwoliłoby zaoszczędzić około 20 mld zł. Podstawowe kryterium wynosiłoby około 1500 zł netto na osobę w rodzinie (poprzednio była to kwota 800 zł). Rodziny o wyższych dochodach nie byłyby upoważnione do wsparcia na pierwsze dziecko. W pierwotnej wersji pomocy nie otrzymywało około 40% dzieci z najzamożniejszych rodzin, obecnie można wyobrazić sobie ten odsetek na poziomie około 20–30%.
2. Przesunięcie zaoszczędzonych pieniędzy z programu na inne rozwiązania z obszaru polityki rodzinnej. Takie działanie zapobiegłoby wrażeniu, że celem jest jedynie cięcie kosztów. Środki te mogłyby zostać skierowane na projekty lepiej odpowiadające bieżącym potrzebom rodzin.
3. Wdrożenie progresywnego świadczenia w programie od drugiego dziecka w rodzinie. Wypłacana kwota rosłaby w przypadku kolejnych dzieci, tj. na pierwsze i drugie wynosiłaby 800 zł, na trzecie – 1200 zł, a na czwarte i kolejne – 1500 zł. Rozwiązanie to zmniejszyłoby wskaźnik ubóstwa w rodzinach wielodzietnych i stanowiłoby wyraźny sygnał wsparcia dla rodziców decydujących się na większą liczbę dzieci. Jego koszt oscylowałby wokół 5 mld zł rocznie.
4. Wprowadzenie bonu mieszkaniowego jako rozwiązania odpowiadającego na bolączki młodych rodzin. Środki te mogłyby być przeznaczone wyłącznie na cele mieszkaniowe – wkład własny, zakup lokalu czy remont lub rozbudowę obecnie zajmowanego lokalu. Wartość takiego bonu wynosiłaby około 40 tys. zł przy zawarciu związku małżeńskiego lub urodzeniu pierwszego dziecka, 60 tys. zł przy urodzeniu drugiego dziecka i 100 tys. zł przy urodzeniu trzeciego i kolejnych dzieci. Koszt takiego programu zamykałby się w kwocie około 18 mld zł rocznie, czyli mógłby zostać sfinansowany z „oszczędności” uzyskanych w programie Rodzina 800+. Takie rozwiązanie nie uzależniałoby młodych ludzi od kredytów w banku, nie powodowałoby eksplozji cen mieszkań i byłoby wyraźnie powiązane z decyzją o posiadaniu dzieci.

#### PROGRAM DOBRY START (300+)

Należałoby rozważyć wypłatę tego świadczenia tylko osobom mniej zamożnym, tj. włączyć je do systemu świadczeń rodzinnych jako jeden z dodatków.

#### SYSTEM ŚWIADCZEŃ RODZINNYCH

Potrzebne są: przegląd i reforma systemu pomocy, ujednoczenie kryteriów dochodowych, integracja z programem Rodzina 800+.

## PROGRAM AKTYWNY RODZIC

Należy rozważyć, o czym pisaliśmy wcześniej, zmniejszenie dysproporcji między świadczeniem w wysokości 1500 zł dla rodzica pracującego i oddającego dziecko do żłobka a 500 zł dla rodzica opiekującego się dzieckiem w domu. Te świadczenia mogłyby wynosić odpowiednio 1200 zł i 700 zł.

## SYSTEM EMERYTALNO-RENTOWY

### ZACHĘTY DO DŁUŻSZEJ PRACY

1. Wprowadzenie specjalnego świadczenia dla osób, które zdecydują się pracować po ukończeniu wieku emerytalnego w wysokości 12 tys. zł za każdy rok pracy ponad wiek emerytalny. Byłoby ono jednak niepodzielne na poszczególne miesiące, co oznaczałoby konieczność przepracowania minimum roku, by z takiego świadczenia skorzystać. Wypłata następowałaby albo w gotówce, albo w formie dopłaty do kapitału emerytalnego, w zależności od woli ubezpieczonego.
2. Wprowadzenie specjalnego rozwiązania składkowego dla osób, które zdecydują się pracować po ukończeniu wieku emerytalnego. Opłacana przez nie składka rentowa w wysokości 6% podstawy wymiaru, czyli  $\frac{3}{4}$  pełnej wysokości (składka ta jest opłacana obecnie w proporcji – 1,5% przez pracownika, pozostałe 6,5% przez pracodawcę), przekształcać się będzie w okresie pracy po ukończeniu wieku emerytalnego w składkę emerytalną. Będzie to dodatkowo zwiększać ich kapitał na emeryturę, a tym samym późniejsze świadczenie. Dla osób mających obecnie zarobki na poziomie średniej krajowej (8 tys. zł) oznaczałoby to comiesięczny zastrzyk na konto emerytalne w ZUS w wysokości około 500 zł.
3. Przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawie propozycji zwiększających aktywność zawodową starszych osób i doprowadzenie do sytuacji, w której partnerzy społeczni, zwłaszcza związki zawodowe, mają realny wpływ na ostateczne ustalenia.
4. Przeprowadzenie szerokiej kampanii edukacyjnej dotyczącej systemu emerytalnego wraz z wdrożeniem Centralnej Informacji Emerytalnej, zgodnie z przyjętą przez Sejm ustawą o CIE, która weszła w życie 5 października 2023 r., a której uchylenie – co jest działaniem na szkodę państwa – zapowiada obecny rząd. Centralna Informacja Emerytalna ma zapewnić wszystkim Polakom w aplikacji mObywatel pełny dostęp do wszystkich kont emerytalnych (ZUS, KRUS, PPE, PPK, IKE, IKZE), wraz z kalkulatorami ich przyszłej wysokości. Możliwe będzie dokonywanie zmian online z poziomu aplikacji (np. adresu czy osoby uposażonej) oraz gromadzenie wszystkich informacji dotyczących oszczędności emerytalnych w formie cyfrowej w jednym miejscu.
5. Wdrożenie specjalnego programu aktywizacji osób starszych, które mogłyby mieć problemy ze znalezieniem pracy w okresie przedemerytalnym. Zalecane jest tutaj wykorzystanie potencjału powiatowych urzędów pracy, a finansowanie takiego programu powinno być dokonane z Funduszu Pracy.

Przedstawione wyżej zmiany mają przede wszystkim wpływać pozytywnie na sytuację starszych osób poprzez:

- uzyskanie wyższego świadczenia, zwłaszcza w przypadku kobiet;
- uniknięcie niedostatku, a często wręcz skrajnego ubóstwa na emeryturze, szczególnie w okresie późnej starości, gdy potrzeby, zwłaszcza zdrowotne, rosną bardzo wyraźnie;
- poprawę sytuacji kobiet 50+ na rynku pracy;
- mniejszą dyskryminację kobiet w zatrudnieniu.

W dłuższej perspektywie, po przeprowadzeniu szerokiej debaty publicznej i osiągnięciu minimalnego konsensusu społecznego, a także w kontekście dalszego wzrostu zamożności społeczeństwa, wydłużania się średniej długości życia i realnego wzrostu aktywności zawodowej osób starszych, możliwa do podjęcia byłaby debata o ewentualnym podniesieniu ustawowego wieku emerytalnego (choć na razie temat ten jest politycznie trudny do realizacji). W takim scenariuszu konieczne byłoby wdrożenie kompleksowego pakietu rozwiązań, w tym działań osłonowych. Mogłyby one wyglądać następująco:

1. Stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego kobiet, z perspektywą jego ewentualnego zrównania z wiekiem emerytalnym mężczyzn (65 lat) w perspektywie do roku 2050–2060. Proces mógłby rozpocząć się w 2035 r. i polegać na wydłużaniu wieku emerytalnego o 3 miesiące rocznie. Przykładowo:
  - w 2035 r. wiek emerytalny kobiet wynosiłby 60 lat i 3 miesiące,
  - w 2036 r. – 60 lat i 6 miesięcy;
  - w 2037 r. – 60 lat i 9 miesięcy;
  - w 2038 r. – 61 lat i tak dalej, aż do osiągnięcia 65 lat.

2. Wraz z procesem wdrażanym w punkcie nr 1 wprowadzenie specjalnych rekompensat dla 20 roczników kobiet (wstecz od daty wdrożenia zmian, czyli w 2035 r. objęłyby to kobiety urodzone w latach 1975–1995) objętych procesem podnoszenia wieku emerytalnego. Każdy miesiąc ich pracy w wieku powyżej 60 lat mógłby być wynagrodzony specjalnym bonusem w wysokości 0,5% ich świadczenia. Oznacza to, że kobieta, która przejdzie na emeryturę w wieku 61 zamiast 60 lat, otrzyma z ZUS emeryturę wyliczoną ze zgromadzonego przez nią normalnie kapitału emerytalnego, ale powiększoną o 6% ( $0,5 \times 12$  m-cy). W skrajnym przypadku – dla kobiety, która odejdzie z rynku pracy w wieku 65 lat zamiast 60 lat – taki bonus wyniesie 30% jej świadczenia. Innymi słowy, jeśli takiej kobiecie ZUS wyliczy z jej kapitału świadczenie w wysokości 3 tys. zł, to dodatkowo przemnoży je przez 30% i ustali jej dożywotnie świadczenie w wysokości 3,9 tys. zł.

Takie rozwiązanie dotyczyłoby w takim scenariuszu pań urodzonych w 1995 r., które odejdą na emeryturę w 2060 w wieku 65 lat, zamiast w 2055 r. w wieku 60 lat. Te bonusy będą zatem wygasające – będą dotyczyć 20 roczników, które miałyby prawo do przejścia na emeryturę w wieku 60 lat, ale reforma wydłuży im okres aktywności zawodowej w nie bardzo długiej perspektywie czasu.

3. Wprowadzenie – jako możliwość skorzystania z wcześniej z emerytury – emerytur stażowych, bez względu na osiągnięcie wieku emerytalnego dla obojga płci, po przepracowaniu 40–45 lat (okres opłacania składek z pracy) i uzyskaniu przynajmniej świadczenia w wysokości co najmniej 130% emerytury minimalnej. Osoby rozpoczynające pracę bardzo wcześnie zwykle pracują w zawodach obarczonych większym wysiłkiem fizycznym, w związku z tym żyją statystycznie krócej i nie konsumują w pełni swojego kapitału emerytalnego. Umożliwienie im skorzystania z emerytury w obniżonym wieku przy równoczesnym podniesieniu powszechnego wieku emerytalnego oraz wprowadzeniu konieczności uzyskania świadczenia w określonej wysokości (likwidacja ryzyka dopłacania do ich świadczeń z budżetu) jest rozwiązaniem sprawiedliwym i racjonalnym. Zmiany te będą też wpływać na poprawę kondycji finansów państwa, pozwalając m.in. uniknąć podnoszenia podatków. Trzeba zastrzec, że szczegółowe wyliczenia byłyby możliwe po ostatecznym rozstrzygnięciu w kwestiach rozwiązań osłonowych i dostępu do publicznych baz danych.
4. Wprowadzenie specjalnych rozwiązań w systemie emerytalnym, które doceniałyby trud wychowania potomstwa. Obecnie funkcjonuje już tzw. emerytura matczyzna (gwarancja najniższego świadczenia dla rodziców wychowujących co najmniej czwórkę potomstwa), ale można rozważyć wdrożenie dalszych zmian, zwłaszcza adresowanych do kobiet objętych podniesieniem wieku emerytalnego – np. specjalny dodatek do emerytury przy urodzeniu określonej liczby dzieci.

## **PROMOCJA PPK I ZMIANY ZWIĘKSZAJĄCE PARTYCYPACJĘ**

Obecnie w powołanych do życia w 2019 r. Pracowniczych Planach Kapitałowych oszczędza blisko 3,6 mln osób, które zgromadziły w nich blisko 30 mld zł. Pracownicze Plany Kapitałowe stały się najważniejszym instrumentem gromadzenia dodatkowych oszczędności z myślą o emeryturze. Dlatego nie tylko warto kontynuować ten projekt, ale również aktywnie go promować, by zwiększać partycypację w nim. Warto też rozważyć rozwiązania ustawowe – choć trzeba tu być niezmiernie ostrożnym ze względu na nieufność Polaków do dodatkowego oszczędzania po doświadczeniach z OFE – mogące sprzyjać poprawie partycypacji w programie.

## **DOKOŃCZENIE ZMIAN W OFE**

Po zmianach w OFE wdrożonych w latach 2011–2014 straciły one rację bytu – pieniądze tam gromadzone są stopniowo przekazywane do ZUS-u, eliminując dywersyfikację ryzyka długowieczności między systemem repartycyjnym i kapitałowym. Należy zatem dokończyć ten proces w sposób systemowy. Rząd PiS przedstawił rozsądny projekt rozwiązania tego problemu, ale nie wszedł on w życie. Projekt zakładał, że uczestnicy OFE (15 mln osób) mogliby wybrać: albo przenieść swoje pieniądze do ZUS-u (wtedy miał nimi zarządzać Fundusz Rezerwy Demograficznej) i otrzymać je po ustaleniu prawa do emerytury w formie dożywotniego świadczenia, albo przenieść je na tzw. IKE+, czyli indywidualny rachunek w instytucji finansowej, a po uzyskaniu wieku emerytalnego uzyskać prawo do wypłaty tych środków w ratach lub jednorazowo. Ten projekt warto kontynuować, choć trzeba wzbogacić go o możliwość wypłaty pieniędzy zgromadzonych w IKE+, a także w PPK, IKE i IKZE w formie dożywotnich świadczeń, które oferowałyby prywatne instytucje na rynku. Ubezpieczeni mieliby wybór, czy chcą wypłacić pieniądze zgromadzone na swoich indywidualnych rachunkach jednorazowo, otrzymać je w ratach czy może jako świadczenie dożywotnie.

## **RYNEK PRACY I WYNAGRODZENIA**

### **UCIECZKA OD ARBITRAŻU PŁACOWEGO**

Obecnie istnieją w Polsce dość różne sposoby opodatkowania pracy. W efekcie obciążenie składkowo-podatkowe może wahać się od około 50% do zaledwie 10%. Taka sytuacja powoduje ucieczkę do form mniej obciążonych składkowo (arbitraż, np. fikcyjne samozatrudnienie), co może powodować duże niesprawiedliwości w systemie – osoby zarabiające mniej mogą płacić wyższe składki niż te zarabiające więcej. Oczywiście trzeba zachować pewne preferencje dla osób realnie prowadzących działalność gospodarczą ze względu na ryzyko, jakie ponoszą, oraz zachęcając przedsiębiorcze osoby do zakładania własnych firm, ale – co do zasady – różnice w wysokości danin nie powinny być tak znaczące, by powodować fikcyjną ucieczkę na działalność czy umowy o dzieło. Dlatego najlepszym rozwiązaniem jest wdrażanie tzw. jednolitej daniny, tj. stosunkowo równomiernego, niewysokiego, z lekką progresją, opodatkowania pracy z zachowaniem ryczałtowych (choć różnych, jeśli chodzi o wysokość) form opłacania składek przez osoby prowadzące działalność gospodarczą. W tym kontekście krytycznie należy ocenić tzw. wakacje składkowe uchwalone przez obecny rząd.

### **AKTYWIZACJA BIERNYCH**

Braki na rynku pracy na razie uzupełniają nam cudzoziemcy, ale ważna jest aktywizacja osób, które są bierne zawodowo (nie pracują i nie szukają pracy). Według danych BAEL w II kwartale 2024 r. osób biernych zawodowo, ale w wieku produkcyjnym (kobiety w wieku 18–59 lat i mężczyźni w wieku 18–64 lat) mieliśmy ponad 3,9 mln. Najczęstszymi przyczynami bierności były: nauka i podnoszenie kwalifikacji – 30,8%, choroba, niepełnosprawność – 23,8% oraz obowiązki rodzinne – 20,4%. Emeryturę jako powód bierności na rynku pracy wskazało 8,1% osób w wieku produkcyjnym, a osoby zniechęcone bezskutecznością poszukiwania pracy stanowiły 1,3% tej grupy. Warto zastanowić się, jak doprowadzić do aktywizacji przynajmniej części tych osób.



## **ELASTYCZNA PRACA DLA RODZICÓW**

W okresie spadających wskaźników dzietności warto myśleć o udogodnieniach, zwłaszcza dla kobiet, dotyczących możliwości godzenia ról zawodowych i rodzicielskich. W Polsce wciąż bardzo niewiele kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy.

## **POLITYKA MIGRACYJNA**

Tak jak pisaliśmy wyżej, rządowa strategia migracyjna zasługuje na wsparcie i konsultacje mające na celu jej operacjonalizację i wdrożenie. Kwestie, które należy uwzględnić (pisaliśmy o tym szerzej w analizie Instytutu), dotyczą bieżących problemów cudzoziemców w Polsce (niewydolność urzędów wojewódzkich w legalizacji pobytu, sprawa tymczasowości pobytu w Polsce uchodźców z Ukrainy), włączenia powiatowych urzędów pracy do systemu wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, oderwania polityki imigracyjnej od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (obecne podejście zbyt mocno koncentruje się na kwestiach bezpieczeństwa, które choć ważne, nie powinny dominować nad całościową polityką migracyjną). Należy położyć większy nacisk na aspekty związane z podażą na rynku pracy i wsparciem rozwoju gospodarczego. Kluczowe jest stworzenie warunków umożliwiających napływ do Polski cudzoziemców, którzy uzupełniłyby luki na naszym rynku pracy. Wątpliwości budzi też postulat ograniczenia liczby zagranicznych studentów na polskich uczelniach.

## **POMOC SOCJALNA**

Obecnie polityka wspierania osób ubogich i wykluczonych w dużej mierze prowadzona jest za pośrednictwem ośrodków pomocy społecznej. Ma ona jednak dla lokalnej społeczności ograniczony wymiar, m.in. ze względu na kryteria dochodowe uprawniające do skorzystania z ich usług. Odpowiedzią na to miały być powoływane od 2020 r. centra usług społecznych (CUS). To nowe jednostki organizacyjne gminy i nowa instytucja lokalnej polityki społecznej, która ma służyć rozwojowi i integracji usług społecznych organizowanych i świadczonych na poziomie lokalnym. Centra usług społecznych mają być też źródłem kompletnych informacji o usługach społecznych (nie tylko dla osób ubogich). W centrach mogą być prowadzone także działania adresowane do całej społeczności lokalnych, a ukierunkowane na integrację mieszkańców i podniesienie spójności społecznej. Dzięki temu w indywidualnych planach usług społecznych mają być uwzględniane nie tylko usługi społeczne, ale także dostępne bezpłatnie działania wspierające o charakterze samopomocowym i wolontariackim, prowadzone przez samych mieszkańców – np. pomoc sąsiedzka.

## **PRZEGLĄD FORM POMOCY**

Należy przyjrzeć się całemu systemowi wsparcia osób niezamożnych i z grup narażonych na różnego rodzaju dysfunkcje i dokonać ich przeglądu pod kątem realizacji celów. Ponadto konieczna jest refleksja nad rozbudową usług dla tych osób.

## **POLITYKA SENIORALNA**

### **UBEZPIECZENIE PIELĘGNACYJNE**

Należy rozważyć i wdrożyć system ubezpieczeń na wypadek konieczności sprawowania opieki nad osobami starszymi, które ze względu na wiek i niedołążność wymagają opieki (w różnym wymiarze). Można tutaj zastosować model ubezpieczenia pielęgnacyjnego, które obejmowałoby wszystkie osoby pracujące, a w zamian za opłacaną składkę osoby potrzebujące otrzymywałyby określone wsparcie czy opiekę. Usługi takie państwo mogłoby kontraktować na rynku – zarówno jeśli chodzi o wykup odpowiednich polis ubezpieczeniowych dla ubezpieczonych, jak i świadczone usługi opiekuńcze.

## **ROZWÓJ USŁUG OPIEKUŃCZYCH**

Dla osób w starszym wieku powinien powstać program ich aktywności społecznej. Nie chodzi tutaj o aktywizację zawodową (o tym piszemy powyżej i poniżej), ale o sieć placówek, organizacji pozarządowych, kościołów, instytucji państwa mających zachęcać seniorów do aktywnego spędzania czasu i angażowania się w działania jako wolontariusze.

## **AKTYWIZACJA ZAWODOWA OSÓB 50+**

Nie da się prowadzić polityki senioralnej bez zwrócenia uwagi na kwestie aktywizacji zawodowej starszych osób. W części dotyczącej systemu emerytalno-rentowego zaproponowaliśmy działania wspierające dłuższą pracę, ale w tym obszarze ważna jest także współpraca z pracodawcami, kwestie profilaktyki zdrowotnej, uczenia się przez całe życie, rozwiązań zawartych w Kodeksie pracy. Powinien powstać całościowy program wspierający dłuższą pracę osób 50+.

## **WSPARCIE OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIĄ**

### **REFORMA SYSTEMU ORZECZNICTWA**

Należy wrócić do kwestii uporządkowania systemu orzekania o niepełnosprawności w Polsce. Poprzedni rząd, zgłaszając pomysły w tej kwestii, wychodził ze słusznego założenia, że orzekać powinien ten, kto płaci, by móc kontrolować wydatki związane z orzecznictwem. Pierwotna koncepcja przewidywała przeniesienie orzecznictwa dla celów świadczeń z powiatów do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Należy wrócić do tej debaty i przemyśleć, jak powinien wyglądać system orzekania.

### **UPORZĄDKOWANIE WSPARCIA I AKTYWIZACJA**

Świadczenia dla osób z niepełnosprawnością są często uchwalane w wyniku jednorazowych wydarzeń, presji określonych grup lub w wyniku orzeczeń sądów. Należy przyjrzeć się całemu systemowi wsparcia tej grupy społecznej i dokonać jego przeglądu pod kątem realizacji celów. Ponadto konieczna jest refleksja nad rozbudową usług dla osób z niepełnosprawnością, zarówno pod kątem opieki nad nimi, jak i aktywizacji ich i ich opiekunów.

# **8. OCHRONA ZDROWIA**

## **STAN PRZEDZAWAŁOWY**

**Janusz Cieszyński**  
były minister cyfryzacji



Zarządzanie ochroną zdrowia od zawsze stanowiło wyzwanie dla polityków, a fotel ministra zdrowia postrzegano jako gorące krzesło, z którego można wyłącznie wylecieć z hukiem. Tymczasem czynniki zewnętrzne, takie jak starzenie się społeczeństwa, wymagają od ministra nie tylko skutecznego bieżącego zarządzania, lecz także strategicznego myślenia o reformach, które sprostają przyszłym wyzwaniom.

Po roku funkcjonowania nowego rządu jasne jest, że obecne kierownictwo resortu nie ma pomysłu na system ochrony zdrowia. Co gorsza, fatalnie radzi sobie także z administrowaniem, czego symbolem stała się finansowa zapaść w Narodowym Funduszu Zdrowia, której efektem jest masowe ograniczanie przyjęć w szpitalach. Nie ma istotnych sukcesów, jakich się spodziewano, w żadnym z trzech aspektów działalności: utrzymania *status quo*, realizacji obietnic, transformacji systemu. Oczekiwano, że wystarczy zaprzestać podejmowanych wcześniej działań, a system ochrony zdrowia jak za dotknięciem czarodziej-skiej różdżki się naprawi. Jednak z perspektywy czasu widać, że nie doszacowano skali wysiłku, jaki był do tej pory wkładany w utrzymanie systemu przynajmniej na dotychczasowym poziomie. Jedyne sukcesy nowej ekipy ograniczają się do kwestii zdrowia reprodukcyjnego, w tym zakresie szybko i sprawnie zreali-zowano postulaty programowe Koalicji Obywatelskiej i koalicjantów.

Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że odpowiedzialność za obecną, krytyczną, sytuację w ochronie zdro-wia, ponosi nie tylko Izabela Leszczyna. Przy sięgającym 10 mld złotych niedoborze w kasie NFZ żaden minister zdrowia nie byłby w stanie samodzielnie rozwiązać tego problemu. Okazało się bowiem, że nawet będąc wiceprzewodniczącą Platformy Obywatelskiej i jedną z twarzy walki o odbicie władzy z rąk Prawa i Sprawiedliwości, minister Leszczynie brakuje politycznej siły, niezbędnej do zdobycia środków koniecz-nych choćby do utrzymania *status quo*.

Tak poważne problemy bieżącymi kwestiami bieżących zupełnie sparaliżowały zdolność Ministerstwa Zdrowia do przygotowania i wdrożenia daleko idących reform, których bez wątpienia potrzebuje system ochrony zdrowia. Jest to o tyle niepokojące, że przy obecnej postawie Ministerstwa Finansów, które nie wykazuje żadnej chęci ułatwienia życia Izabeli Leszczynie, przed nadchodzącym rokiem można się spo-dziewać jedynie tego, że pieniądze skończą się nie w czwartym, ale już w trzecim kwartale.

Podejmując się oceny polityki zdrowotnej rządu, nie sposób dokonać analizy wszystkich jej aspektów. W tym opracowaniu skupiono się zatem na jej najważniejszych obszarach, którymi są:

1. Kadry medyczne
2. Finansowanie
3. Opieka szpitalna
4. Opieka ambulatoryjna
5. Profilaktyka zdrowotna
6. Inwestycje
7. Dostęp do technologii lekowych
8. E-zdrowie.

## REKOMENDACJE – SKRÓT

- Nadanie priorytetu transformacji oraz zapewnienie wsparcia zarządczego i komunikacyjnego
- Wykorzystanie analiz w priorytetyzacji działań i optymalizacji mechanizmów
- Analiza i modelowanie potrzeb kadrowych na 15–25 lat do przodu
- Strategia kadrowa na co najmniej 10 lat w celu osiągnięcia i utrzymania stabilności systemu ochrony zdrowia i kształcenia
- Interwencyjne zwiększenie nakładów na zdrowie w 2025 r.
- Działania poprawiające efektywność wydatków, w tym zarządzanie ścieżką pacjenta
- Dyskusja o docelowym poziomie składki zdrowotnej i sprawiedliwej kontrybucji społecznej
- NFZ jako beneficjent dochodów z podatków od produktów szkodliwych dla zdrowia
- Wdrożenie mechanizmów pro jakościowych i wsparcie placówek w poprawie jakości
- Optymalizacja struktury i sieci szpitali zapewniająca ich efektywność i dostępność
- Finalizacja wdrożenia opieki koordynowanej w POZ i integracja z opieką specjalistyczną
- Wzmocnienie ambulatoryjnej opieki specjalistycznej (AOS) i zwiększenie jej roli
- Zwiększenie udziału w badaniach profilaktycznych poprzez nowoczesną komunikację
- Edukacja zdrowotna poprzez wykorzystanie szkół, miejsc pracy, kościołów, mediów społecznościowych itp.
- Rewizja mechanizmów oceny celowości inwestycji z uwzględnieniem przyszłego stanu systemu
- Rozwój krajowego przemysłu farmaceutycznego, w tym API i rezerw strategicznych
- Rewizja programu Leki 65+ dla zwiększenia konkurencji cenowej producentów
- Integracja platform informatycznych do przepływu informacji w systemie ochrony zdrowia
- Ograniczenie biurokracji poprzez wykorzystanie danych z systemu P1
- Przyspieszenie wdrażania technologii AI i aplikacji zdrowotnych



## CO SIĘ ZMIENIŁO W OSTATNICH LATACH

Tym, co odróżniało rządy Prawa i Sprawiedliwości od poprzedników, była determinacja w realizowaniu trudnych zmian w systemie ochrony zdrowia. Oczywiście zdrowie, tak samo jak inne działy polityki, nie jest obszarem, w którym społeczeństwo zaakceptuje u rządzących samą determinację – tak samo jak w innych kwestiach będzie bowiem oczekiwało konkretnych efektów.

Należy uczciwie przyznać, że efekty ośmiu lat pracy ministrów zdrowia w rządach Beaty Szydło i Mateusza Morawieckiego, oceniane wyłącznie przez pryzmat wskaźników zdrowotnych lub sprawności systemu publicznego, trudno uznać za pozytywne. Należy jednak pamiętać, że trzy z tych ośmiu lat były zdominowane przez walkę z pandemią COVID-19, globalnym kryzysem, który sparaliżował większość systemów zdrowia na świecie.

Warto przy tym wskazać, że w minionych kadencjach ministrowie zdrowia przychodzili na Miodową z ambitną agendą reform, z których część udało się skutecznie wdrożyć z korzyścią dla pacjentów. Wiele z tych zmian nastąpiło wbrew jasno artykułowanym interesom wpływowych lobby, szczególnie lekarskiego i farmaceutycznego. Ponadto w realizacji swoich celów mogli oni liczyć na wsparcie premiera, zwłaszcza w kwestii środków do realizacji zadań. Jak bardzo kosztowna może być dziura w finansach dla zdrowia pacjentów, możemy się przekonać już po niecałym roku urzędowania obecnej minister, która musi usprawiedliwiać przed opinią publiczną przyczyny odwoływania zaplanowanych zabiegów i wstrzymanie przyjęć do programów lekowych.

Jednym z najlepszych przykładów tego, jak nieustępliwość pozwoliła na osiągnięcie istotnych z punktu widzenia systemu sukcesów, jest obszar kadr medycznych. Polska od wielu lat zmagą się z niedoborem lekarzy, pielęgniarek i osób wykonujących inne zawody medyczne. Dochodziło przy tym do patologicznych sytuacji – medycy, wykształceni za pieniądze polskiego podatnika, masowo wyjeżdżali do pracy za granicę, a połowa absolwentek studiów pielęgniarskich ze względu na niekonkurencyjne wynagrodzenia w sektorze publicznym nie podejmowała pracy w systemie ochrony zdrowia, wybierając bardziej dochodowe ścieżki kariery, np. kosmologię.

Prawo i Sprawiedliwość systematycznie zwiększało liczbę miejsc na kierunkach medycznych, a kiedy okazało się, że istniejące szkoły nie są w stanie odpowiedzialnie wziąć na siebie ciężaru nowych studentów, zdecydowano się na dopuszczenie do kształcenia lekarzy także uczelni z mniejszych miejscowości i uczelni niemedycznych. Przy zdecydowanym sprzeciwie i formalnych przeszkodach piętrzonych przez samorząd lekarski rząd przeforsował możliwość zatrudniania w polskim systemie lekarzy wykształconych za granicą. Oprócz tego nastąpiła fala podwyżek wynagrodzeń, która doprowadziła do zmiany charakteru wyzwań w systemie ochrony zdrowia. Problemem przestała być niemożność utrzymania rodziny z nielekarzkiej pensji w ochronie zdrowia, a stało się nim znalezienie chętnych do pracy – jej podaż spadła bowiem ze względu na osiągnięcie pożądanego poziomu zarobków.

Wzrost liczby studentów na kierunkach medycznych, a przede wszystkim podwyżki wynagrodzeń, były możliwe dzięki radykalnemu zwiększeniu nakładów na ochronę zdrowia. W ujęciu nominalnym wzrosły one o ponad 100%, a w odniesieniu do PKB udział wydatków publicznych wzrósł o 1 punkt procentowy. Prawo i Sprawiedliwość zrealizowało także dwie kluczowe reformy, dzięki którym znacząco wzrosły wpływy do NFZ – podniesienie składki zdrowotnej dla przedsiębiorców oraz wprowadzenie opłaty cukrowej. Obydwie zmiany zostały wdrożone mimo sprzeciwu społecznego i obowiązują do dziś. Jest to dowód na to, że PiS miało odwagę realizować trudne i niepopularne, ale systemowo niezbędne reformy w ochronie zdrowia.

Oprócz dodatkowych dochodów wprowadzono zasadę 7% PKB, która tworzy budżetową „kotwicę” określającą minimalny poziom nakładów na zdrowie. Dodatkowe wpływy do NFZ nie były wystarczające do pokrycia tego wzrostu, w związku z czym niezbędne stało się wprowadzenie mechanizmu wyrównawczej dotacji budżetowej. W obszarze finansowania popełniono także dwa błędy. Po pierwsze, pod wpływem Ministerstwa Finansów zastąpiono dotacje celowe, na m.in. Leki 65+ czy świadczenia wysokospecjalistyczne, dotacją podmiotową, co w długim okresie nie doprowadziło do ograniczenia wysokości dopłat z budżetu, ale stało się jednym z najpopularniejszych powodów politycznych ataków na rząd. Po drugie, w ramach kampanii prezydenckiej 2020 r. utworzono Fundusz Medyczny, który nie spełnił pokładanych w nim nadziei i doprowadził do zamrożenia części środków wchodzących w skład określonej ustawowo kwoty wydatków na zdrowie w relacji do PKB.

Prawo i Sprawiedliwość przyszło do władzy z ideą wdrożenia tzw. sieci szpitali, która miała stać się narzędziem do uporządkowania tej części systemu. Niestety, ambitnych założeń nie udało się zrealizować, a zmiany w szpitalnictwie ograniczyły się do poprawy dostępności wybranych zabiegów, m.in. kluczowych z punktu widzenia funkcjonowania na rynku pracy, np. usunięcia zaćmy i wszczepienia endoprotezy stawu biodrowego lub kolanowego. Podjęto także prace nad ustawą o jakości, która miała stać się narzędziem do wprowadzenia bodźców finansowych promujących efekty kliniczne, jednak z powodu opóźnień w jej uchwalaniu nie udało się zadbać o jej realne wdrożenie.

W ramach realizacji postulatu skrócenia kolejek dokonano dwóch istotnych zmian w ambulatoryjnej opiece specjalistycznej. Po pierwsze, istotnie podniesiono wyceny i zmniejszono różnicę pomiędzy ceną płaconą przez płatnika a stawką rynkową. Po drugie, zniesiono limity finansowania i zobowiązano NFZ do opłacenia wszystkich zrealizowanych porad. Niestety, zmiany te nie doprowadziły ani do istotnego zwiększenia liczby udzielanych świadczeń, ani do skrócenia kolejek – w wielu zakresach uległy one wręcz wydłużeniu. Należy przy tym zauważyć, że trudno obwiniać za to wprowadzone zmiany – prawdopodobnie dużo większy wpływ na wydłużenie kolejek miało odpracowywanie tzw. długu zdrowotnego z czasu pandemii COVID-19.

Największą reformą autorstwa Adama Niedzielskiego były z kolei zmiany w podstawowej opiece zdrowotnej, które doprowadziły do wdrożenia opieki koordynowanej. Miało to na celu zmniejszenie liczby porad w AOS i wprowadzenie w POZ większego udziału świadczeń rozliczanych w formule fee-for-service. Wdrożenie mechanizmów koordynacji nie zostało co prawda sfinalizowane, ale z pewnością był to milowy krok w stronę realnej zmiany ścieżki pacjenta.

To za rządów Prawa i Sprawiedliwości wprowadzono najpopularniejszy dotychczas program profilaktyki zdrowotnej – Profilaktyka 40+. Skorzystało z niego kilka milionów pacjentów, co na tle innych rozwiązań należy uznać za bardzo duży sukces. Był to jednak sukces częściowy – wyniki badań nie zostały w trwały sposób włączone w ścieżki pacjentów, a energia włożona w realizację tego zadania została zużyta kosztem innych, równie istotnych obszarów. Jednocześnie w wyniku kontrowersji związanych ze szczepieniami przeciw COVID-19 obniżył się poziom społecznego zaufania do szczepień, a co za tym idzie także i wyszczepialność. Trudno doszukiwać się w tym winy Ministerstwa Zdrowia, niemniej jednak długofalowe skutki tego trendu są z pewnością niekorzystne dla zdrowia Polaków.

Wbrew przypiętej politycznie i medialnie łatce ekipy, która nie potrafi wykorzystać środków unijnych, Prawo i Sprawiedliwość zrealizowało duże programy inwestycyjne w ochronie zdrowia właśnie z wykorzystaniem współfinansowania z Brukseli. Rekordowo wysokie były także inwestycje ze środków krajowych – zrealizowano m.in. największy od dekady program wymiany karetok pogotowia. Uruchomiono także programy

wieloletnie, pozwalające na kompleksową modernizację infrastruktury kluczowych szpitali, takich jak Dolnośląskie Centrum Onkologii czy Centralny Zintegrowany Szpital Kliniczny w Poznaniu.

Istotną zmianą w obszarze inwestycji było także wprowadzenie systemu IOWISZ, opracowanego według idei Krzysztofa Łandy. Jest to instrument do punktowej oceny inwestycji, który po raz pierwszy w historii wprowadził zobiektywizowane kryteria wyboru celów wydatkowania środków na infrastrukturę w ochronie zdrowia. Niestety, z czasem potrzeby polityczne osłabiły wpływ IOWISZ-a na rzeczywistość, ale system wciąż w istotny sposób kształtuje priorytety inwestycyjne.

Bardzo istotny postęp zanotowano także w dostępie do technologii lekowych. Dzięki agresywnej polityce negocjacyjnej w zakresie refundacji aptecznej podwyższony budżet na refundację w latach 2015–2023 został przeznaczony przede wszystkim na zwiększenie liczby refundowanych leków innowacyjnych. Wprowadzono także dużą zmianę ustawy refundacyjnej, która dała ministrowi zdrowia więcej narzędzi do prowadzenia skutecznej polityki względem firm farmaceutycznych. Przełomowym osiągnięciem było uruchomienie modelowego programu leczenia SMA, uznanego przez ekspertów za wzorzec na skalę światową.

Po dekadzie marazmu uruchomiono także pierwsze ogólnopolskie projekty w obszarze e-zdrowia. E-usługi objęły m.in. wdrożenie e-recept, e-skierowań, e-zwolnień i Internetowego Konta Pacjenta. Wymienione rozwiązania należą do najczęściej używanych przez Polaków publicznych usług cyfrowych, a IKP jest największą e-usługą w Polsce pod względem liczby aktywnych użytkowników. Rozpoczęto także działania związane z upowszechnieniem wymiany elektronicznej dokumentacji medycznej, ale pomimo upływu trzech lat proces ten jest daleki od ukończenia. Niewątpliwym sukcesem Prawa i Sprawiedliwości w tym obszarze było doprowadzenie do sytuacji, w której każda istotna reforma w ochronie zdrowia miała od 2020 r. swój komponent technologiczny, czego najbardziej spektakularnym przykładem było wdrożenie w końcu 2020 r. systemu rejestracji pacjentów i dystrybucji szczepień przeciwko COVID-19.

## CO ZNALAZŁO SIĘ W AGENDZIE PLATFORMY I KOALICJI

Poprawa dostępu do ochrony zdrowia była priorytetem wskazanym przez 44% Polaków jako najważniejsze zadanie dla rządu. Nic więc dziwnego, że wszystkie partie rządzącej koalicji umieściły w swoich programach obietnice dotyczące tej kluczowej kwestii. Oceniając stan ich realizacji, należy oczywiście brać pod uwagę realny czas niezbędny do pełnego wdrożenia zapowiadanych działań. Z tego względu za realne postępy należy uznać nawet zapoczątkowanie prac nad danym zagadnieniem.

### PLATFORMA OBYWATELSKA:

1. Wrócimy do ryczałtowego systemu rozliczania składki zdrowotnej. Skończymy z absurdem składki zdrowotnej od sprzedaży środków trwałych.  
Od 1 stycznia 2025 r. zlikwidowana zostanie składka od środków trwałych. Nie ma natomiast żadnych planów powrotu do składki ryczałtowej.
2. Na obszarach pozbawionych odpowiedniej diagnostyki stworzymy Powiatowe Centra Zdrowia zapewniające powszechny i równy dostęp do diagnostyki, leczenia ambulatoryjnego i świadczeń specjalistycznych.  
Nie podjęto prac w tym zakresie.

3. Dzięki odblokowanym środkom unijnym zwiększymy dostępność lekarzy geriatrów oraz opieki długoterminowej.  
Nie podjęto prac w tym zakresie.
4. Zniesimy limity NFZ w lecznictwie szpitalnym, dzięki czemu znacząco skróci się czas oczekiwania na konsultacje i zabiegi.  
Limity w lecznictwie szpitalnym nie tylko nie zostały zniesione, ale z powodu braku środków w Narodowym Funduszu Zdrowia ze względów finansowych odwoływane są już umówione zabiegi.
5. Zapewnimy dostęp do „antykoncepcji awaryjnej” bez recepty od 15. roku życia.  
Obietnica została zrealizowana.
6. Zapewnimy pełny dostęp do darmowych badań prenatalnych.  
Obietnica została zrealizowana.

#### **LEWICA:**

1. Będziemy dążyć do przekazywania 8% PKB na ochronę zdrowia – bez księgowych sztuczek.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
2. Będziemy dążyć do poszerzenia zespołu POZ, tak by oprócz lekarza, pielęgniarki i położnej w jego skład weszli także dietetyk, fizjoterapeuta, psycholog i farmaceuta.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
3. Priorytet dla medycyny prewencyjnej i opieki ambulatoryjnej.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
4. Kompetentne i dobrze wynagradzane kadry.  
Ustawa o podwyżkach dla pielęgniarek trafiła do sejmowej zamrażarki. MZ proponuje odłożenie o 6 miesięcy naliczenia podwyżek za 2025 r.
5. Znowelizujemy ustawę o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta, aby wprowadzić w życie zasadę no-fault.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
6. Przeznaczmy dodatkowe 4 mld zł rocznie na remonty i zakup sprzętu w szpitalach powiatowych i wojewódzkich.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
7. Lepsza opieka stomatologiczna dla wszystkich ubezpieczonych.  
Leczenie stomatologiczne dzieci zostało wpisane do grupy świadczeń nielimitowanych.
8. Powszechnie dostępna pomoc psychologiczna i psychiatryczna finansowana przez państwo.  
Przywrócono finansowanie publiczne numeru 116 111, ale nie podjęto innych działań w tym zakresie.

9. Umożliwimy korzystanie z porady ginekologicznej lub urologicznej przez osobę małoletnią powyżej 15. roku życia na podstawie wyłącznie własnej zgody.  
Sejm rozpoczął prace nad projektem ustawy w tej sprawie.
10. Refundowane i dostępne badania prenatalne.  
Zwiększono dostęp do badań prenatalnych finansowanych ze środków publicznych.
11. Dofinansujemy urząd Rzecznika Praw Pacjenta tak, by mógł w należytej skali czuwać nad godnością pacjentów.  
Rzecznik Praw Pacjenta podczas debaty budżetowej potwierdził, że budżet na 2025 r. odpowiada jego potrzebom.
12. Każdy lek na receptę będzie kosztował nie więcej niż 5 złotych za opakowanie. Taka sama zasada będzie dotyczyć wyrobów medycznych.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
13. Bezpieczeństwo lekowe Polski.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
14. Dostępna antykoncepcja i przeciwdziałanie ubóstwu menstruacyjnemu.  
Zniesiono wymóg posiadania recepty na antykoncepcję awaryjną.
15. Publiczny program in vitro.  
Uruchomiono program in vitro finansowany ze środków publicznych.
16. Będziemy rozwijać program szczepień dzieci i dorosłych.  
Nie wprowadzono istotnych zmian do programu szczepień.

#### **POLSKIE STRONNICTWO LUDOWE:**

1. Zwiększenie nakładów na zdrowie, m.in. poprzez przesunięcie środków ze składki rentowej.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
2. Oddłużenie szpitali samorządowych.  
Przygotowano projekt ustawy dający możliwość uruchomienia dobrowolnego oddłużenia warunkowanego przyjęciem programu naprawczego.
3. Darmowe leki, szczepienia i opieka dentystyczna dla dzieci.  
Zakres opieki pozostał taki sam, ale opieka dentystyczna dla dzieci została wpisana na listę świadczeń nielimitowanych.
4. Przeznaczenie środków z PFN na leczenie za granicą.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
5. 30% podwyżki dla pracowników ochrony zdrowia.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
6. Gwarancja wizyty poza systemem, jeśli kolejka na NFZ to ponad 60 dni.



- Nie podjęto działań w tym zakresie.
7. Podniesienie limitów przyjęć na studia medyczne.  
Nie podjęto działań w tym zakresie, ograniczono za to limity przyjęć w mniejszych ośrodkach.
  8. Uproszczenie specjalizacji medycznych.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
  9. Wsparcie krajowych producentów leków.  
Nie podjęto działań w tym zakresie. Programy wsparcia przemysłu farmaceutycznego zostały wycofane z KPO i planu pracy Agencji Badań Medycznych.
  10. Ograniczenie wieloletowości lekarzy.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
  11. Poprawa bezpieczeństwa w ośrodkach opieki długoterminowej.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
  12. Reforma Inspekcji Sanitarnej.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
  13. Nowy model finansowania oddziałów zakaźnych.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
  14. Utworzenie Agencji Rezerw Medycznych.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.

#### **POLSKA 2050:**

1. Bezpłatny bilans zdrowia dla 40-, 50- i 60-latków.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
2. Rozwój opieki koordynowanej w POZ.  
Nie podjęto działań w tym zakresie, a rozwój obecnego programu opieki koordynowanej został wstrzymany z powodów finansowych.
3. Lokalne Domy Zdrowia.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
4. Wizyta u specjalisty albo refundacja.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
5. Lepsze finansowanie opieki paliatywnej.  
Zniesiono limity na opiekę paliatywną i hospicyjną.
6. Rozwój opieki długoterminowej i geriatrycznej.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
7. Zapewnimy godne płace lekarzom, pielęgniarkom i całemu personelowi medycznemu.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.

8. Wprowadzimy zasadę *no-fault* i rozwiązania prawne, które ograniczają nadmierne obciążenie pracą osób wykonujących zawody medyczne.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
9. Bezpłatna pomoc psychologiczna dla medyków.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
10. Wesprzemy restrukturyzację długu i urealnimy wycenę świadczeń zdrowotnych.  
Przygotowano projekt ustawy pozwalający na restrukturyzację zadłużenia. Kontynuowany jest proces zmiany wyceny świadczeń, przyjęto m.in. nową taryfę w chirurgii.
11. Położna w każdej gminie i ginekolog w każdym powiecie.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.
12. Finansowanie *in vitro* oraz antykoncepcji zwykłej i ratunkowej.  
Uruchomiono finansowanie *in vitro* oraz antykoncepcji ratunkowej.
13. Bezpieczna ciąża i poród ze znieczuleniem jako standard.  
Wprowadzono mechanizm zachęt finansowych dla placówek realizujących określony procent porodów ze znieczuleniem.
14. Odwrócimy negatywne skutki bulwersującego orzeczenia TK z 2020 r. Następnie – w referendum – oddamy Polkom i Polakom głos w tej sprawie.  
Jedyny projekt dotyczący prawa aborcyjnego, który był poddany pod głosowanie, został odrzucony.
15. Utworzymy Poradnie Leczenia Następstw Przemocy Seksualnej.  
Nie podjęto działań w tym zakresie.

## REALIZACJA OBIETNIC – OCENA

Mnogość obietnic w obszarze ochrony zdrowia stanowi odpowiedź na powszechne oczekiwanie społeczne dotyczące radykalnej poprawy sytuacji w ochronie zdrowia. Polacy są niezadowoleni z tego, jak działa publiczna ochrona zdrowia. Ci, którzy mogą sobie na to pozwolić, reaguja ucieczką do sektora prywatnego. W tej sytuacji, mając też na uwadze brak możliwości zastosowania wobec pacjentów strategii restrukturyzacyjnej opartej na wyrzeczeniach, konieczne jest podjęcie dwóch równoległych działań. Pierwszym musi być zwiększenie nakładów publicznych na zdrowie. Polska pod tym względem od lat zajmuje miejsce w europejskim ogonie, a wzrosty poziomu finansowania wynikające z potrzeb związanych ze zwalczaniem pandemii nie zmieniły zbyt wiele – inne kraje poszły wszak w tym samym kierunku. Drugim krokiem musi być racjonalne przeznaczenie dodatkowych środków tak, aby uzyskać widoczny zarówno w krótkim czasie, jak i dający perspektywę długoterminową w tym zakresie, efekt zdrowotny.

Tymczasem rządzący nie zdecydowali się na żaden z tych ruchów. Mając od momentu przejęcia władzy pełną świadomość potrzeb finansowych NFZ, nie zapewнили niezbędnych środków na zapłatę szpitalom i przychodniom. Doprowadziło to do luki finansowania także w świadczeniach ratujących życie oraz od zawsze uważanych za priorytetowe, takich jak onkologia czy transplantologia. Jednocześnie rządzący nie podjęli wysiłku wprowadzenia jakichkolwiek istotnych reform, które zmniejszyłyby obciążenie finansowe systemu

w kolejnych latach. Jedyna ustawa, która miała potencjał wprowadzenia realnych zmian w szpitalnictwie okazała się wydmuszką, a w wyniku politycznej presji zawarte w niej rozwiązania zostały rozwodnione tak, że z pakietu reform ostało się parę kosmetycznych modyfikacji, z których skorzystają wyłącznie ci, którzy wyrażą taką wolę.

Jak wynika z podsumowania realizacji ponad kilkudziesięciu złożonych w kampanii wyborczej obietnic, prace nad większością z nich nie zostały nawet rozpoczęte. Podobnie jak w wielu innych obszarach, dorebek poprzedników został w całości zanegowany, czego symbolem stało się zgłoszenie do prokuratury zawiadomienia dotyczącego ministrów odpowiedzialnych za przygotowanie i wdrożenie Krajowej Sieci Onkologicznej. Mocniej niż w innych resortach zadziałała także kadrowa miotła, a zmiany objęły nie tylko osoby kojarzone z poprzednią władzą, ale także urzędników służby cywilnej z kilkunastoletnim stażem, co doprowadziło do przerwania ciągłości pamięci instytucjonalnej instytucji publicznych w obszarze zdrowia.

Problemy finansowe przełożyły się także na brak stabilności funkcjonowania flagowych programów poprzedniego rządu, takich jak Profilaktyka 40+ czy Opieka Koordynowana w POZ. Sugestie ze strony kierownictwa MZ dotyczące konieczności ich zamknięcia, a następnie wydłużanie pilotaży o coraz krótsze okresy sprawiają, że realizatorzy nie są skłonni inwestować swoich środków w rozwój skali ich działania. Dopiero alarm podniesiony w mediach przez profesor neurologii opiekującą się pacjentami chorymi na SMA doprowadził do zapewnienia finansowania leczenia jednymi z najdroższych leków na świecie.

Jak wskazuje raport *Health at a Glance: Europe 2024*, Polska jest jedynym krajem Unii Europejskiej, w którym liczba lekarzy przypadających na tysiąc mieszkańców nie wzrosła w latach 2002-2022. Dla porównania w tym samym okresie w UE wskaźnik ten wzrósł średnio o 33%. Jest to dobitne świadectwo trudnej sytuacji kadrowej w ochronie zdrowia. Zatrudnienie w sektorze jest tylko nieznacznie wyższe niż połowa europejskiej średniej, a braki kadrowe są najczęstszą przyczyną zawieszania i zamykania oddziałów szpitalnych. Osiągnięcie istotnej poprawy w tym obszarze stanowiło priorytet przez obydwie kadencje rządu Prawa i Sprawiedliwości, czego przejawem było zwiększenie o 50% liczby miejsc na kierunkach lekarskich oraz radykalne podniesienie wynagrodzeń medyków.

Od początku obecnej kadencji widzimy odchodzenie od polityki poprzedników w tym zakresie. Pod wpływem lekarskich izb i związków zawodowych ograniczono przyjęcia na kierunki lekarskie, szczególnie wprowadzenie „zerowych limitów” na uczelniach, które nie przeszły powtórnej kontroli Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Tłumaczenia dotyczące niewłaściwej jakości kształcenia są trudno weryfikowalne, ponieważ nie wprowadzono mechanizmów weryfikacji kształcenia jakości poza procesem akredytacji. Znane są ponadto doświadczenia chociażby Uniwersytetu Zielonogórskiego, które pokazały, że absolwenci nowo powstałych kierunków radzą sobie na lekarskich egzaminach równie dobrze jak ich koleżanki i koledzy z ośrodków z dłuższą historią. Podobnie ma się sprawa z podwyżkami, których pozytywny wpływ najlepiej było widać w przypadku pielęgniarek – po podniesieniu wynagrodzeń istotnie wzrósł odsetek tych, które po ukończeniu studiów odbierały prawo wykonywania zawodu będące przepustką do kariery w ochronie zdrowia.

Warto przy tym zaznaczyć, że Ministerstwo Zdrowia na potwierdzenie słuszności swojej polityki wskazuje na analizy mówiące o osiągnięciu w najbliższych latach liczby dostępnych na rynku lekarzy, która wystarczy do zaspokojenia popytu na ich pracę. Bez wątplenia większa ich liczba wchodząca na rynek pracy pozwoli na częściowe uzupełnienie widocznej obecnie luki, ale teoretyczne analizy nieuwzględniające geograficznego zróżnicowania oraz popytu na specjalistów konkretnych dziedzin to zbyt mało, aby uzasadnić tak radykalne działania jak te, które obserwujemy obecnie.

Największym wyzwaniem pozostaje niezmiennie obszar finansowania ochrony zdrowia. Ustawa 7% PKB wskazała cel do osiągnięcia na koniec obecnej kadencji, ale jasne jest, że aby sfinansować już zidentyfikowane potrzeby, niezbędne będzie jego osiągnięcie znacznie wcześniej. Nie pomoże w tym z pewnością obniżenie składki zdrowotnej. Prawo i Sprawiedliwość poniosło bardzo duży koszt polityczny odejścia od ryczałtowej daniny, chociaż ostatecznie przyniosło to mniejsze od oczekiwanych korzyści finansowe. Dla wariantu minimum, tj. likwidacji składki od sprzedaży środków trwałych, da się jeszcze znaleźć uzasadnienie, ale obniżenie klina podatkowego dla podmiotów o wysokich i bardzo wysokich dochodach nie ma żadnego uzasadnienia i będzie tylko zwiększało motywację do przechodzenia na fikcyjne samozatrudnienie. W koalicji widać zresztą duży rozdźwięk w podejściu do kwestii składki zdrowotnej – od Lewicy, przeciwniej obniżkom, aż po Ryszarda Petru, który postuluje radykalne zmniejszenie wpływów do NFZ także w przypadku osób na umowie o pracę.

Tymczasem obecny poziom wpływów już dziś nie gwarantuje możliwości zaspokojenia potrzeb wynikających z realizacji ustawy 7% PKB, która weszła w życie w niepełnym jeszcze wymiarze. Oznacza to, że w najbliższych latach niezbędne będzie znalezienie dodatkowych źródeł dochodu dla sektora zdrowia, ale o tym poza nieśmiałymi sugestiami dotyczącymi podniesienia wysokości opłaty cukrowej czy „małpkowego” nic nie słychać. Według wyliczeń ekspertów Federacji Przedsiębiorców Polskich przy obecnym poziomie składki na dotacje do NFZ w najbliższych latach budżet państwa będzie musiał przeznaczyć kilkadziesiąt miliardów złotych, co oznacza, że nożyce między zapewnionym finansowaniem a potrzebami będą się gwałtownie otwierać. Jak planuje poradzić sobie z tym problemem Ministerstwo Zdrowia? Tego wciąż nie wiadomo.

Każda dochodząca do władzy siła polityczna przeprowadzała reformę szpitalnictwa. Jest to o tyle zrozumiałe, że to właśnie na leczenie szpitalne przeznaczona jest największa część budżetu NFZ. Jednak ani wprowadzenie sieci szpitali, ani próba przeforsowania tzw. ustawy ABCD przez Adama Niedzielskiego nie rozwiązały żadnych realnych problemów systemu. Główną przyczyną tej sytuacji był brak politycznego wsparcia dla radykalnych reform, które wiązałyby się z zaburzeniem układu sił – zarówno na poziomie całego systemu, jak na poziomie lokalnym, gdzie powiatowy czy wojewódzki szpital stanowi jeden z większych dostępnych do podziału politycznych łupów. Drugim, nie mniej istotnym, powodem jest zupełne oderwanie mocno osadzonych w rzeczywistości swoich gabinetów ekspertów ds. ochrony zdrowia, którzy w niewystarczającym stopniu kierują się w swoich rekomendacjach percepcją społeczną.

Izabela Leszczyna od początku chciała uniknąć tej drugiej pułapki i projekt zmian w szpitalnictwie, który trafił do publicznych konsultacji, miał w zamierzeniu nie zawierać jakichkolwiek kontrowersyjnych elementów. Miał się on opierać na dobrowolności i zostawiać większość trudnych decyzji samorządom, do których należą placówki ochrony zdrowia. Plan ten jednak nie powiódł się m.in. ze względu na próbę ustawowego uregulowania minimalnej liczby porodów niezbędnych do zakwalifikowania się oddziału położniczego do gwarantowanego finansowania w ramach ryczałtu. Efektem były najpierw zmiany, a później zupełne pozabawienie treści i tak już niezbyt ambitnego projektu.

Równocześnie Ministerstwo Zdrowia nie zdecydowało się na interwencję w kwestii najbardziej istotnej z punktu widzenia finansów całego sektora regulacji, tj. sposobu finansowania podwyżek wynikających z ustawy o minimalnym wynagrodzeniu. Mając informacje o fatalnych prognozach finansowych NFZ, zdecydowano się bowiem na najbardziej kosztowny wariant finansowania kosztów podwyżek, którego skutki oceniono na kilkanaście miliardów złotych. Efekt jest karykaturalny – w wyniku opłacenia kosztów podwyżek poprzez podniesienie wyceny punktu, za który płaci NFZ, mechanizm mający wesprzeć najmniej zarabiających w największym stopniu nagroził tych, którzy zarabiają najwięcej, a których zarobek wyliczany jest właśnie jako procent wartości kontraktu z Funduszem.

W obszarze wycen na plus należy jednocześnie zaliczyć sfinalizowanie trwającego ponad 3 lata procesu wycen w chirurgii i nieugięcie się resortu przed roszczeniami medyków protestujących przeciwko obniżkom kwot należnych za realizację jednych z najbardziej dochodowych procedur. Szkoda, że takiej determinacji do wsparcia decyzji opartych na danych zabrakło choćby przy wyżej opisanej ustawie reformującej szpitalnictwo. Kryterium liczby porodów, nawet połączone z prostym kryterium odległościowym, to zbyt mało, aby zaproponować rozsądną siatkę oddziałów położniczych. Tymczasem w MZ nie było determinacji do tego, aby wykorzystać wiedzę resortowych analityków do przygotowania bardziej szczegółowego modelu, którego wyniki miałyby większą szansę na zdobycie społecznego i politycznego poparcia.

Jednym z priorytetów zapowiadanych przez Ministerstwo Zdrowia było tzw. odwrócenie piramidy świadczeń, które polega przede wszystkim na ograniczeniu liczby świadczeń realizowanych w warunkach szpitalnych na rzecz promocji leczenia ambulatoryjnego. Niestety, takiej zmiany nie da się racjonalnie przeprowadzić w warunkach niedoboru środków finansowych. W rezultacie pierwsze 12 miesięcy obecnego rządu to w opiece ambulatoryjnej ograniczenie przyjęć, a także wstrzymanie rozwoju programów, które dawały nadzieję na zaopiekowanie się pacjentem bliżej jego miejsca zamieszkania, takich jak opieka koordynowana w POZ. Bariery dla jej rozwoju okazał się brak środków, który utrudnił zawieranie nowych kontraktów, a dla podmiotów realizujących dodatkowy zakres usług oznaczał istotnie wydłużony czas oczekiwania na płatność.

Podobnie ręczny hamulec zaciągnięto w programie Profilaktyka 40+ – zamiast wprowadzić w nim potrzebne reformy, które wzmocniłyby jego działanie, najpierw zdecydowano się ogłosić jego koniec, a dopiero pod wpływem opinii publicznej zapowiedziano wprowadzenie jego nowej, podobno ulepszonej, wersji. Niestety, trudno ją jakkolwiek ocenić, ponieważ szczegółów kierunku tych zmian nie poznaliśmy do dziś. Ten marazm nie został zrekompensowany przez te działania MZ, które trzeba ocenić pozytywnie. Należy do nich rozszerzenie programu szczepień przeciwko HPV o możliwość realizacji w placówkach oświatowych, a także będące już na ukończeniu prace, dzięki którym możliwe będzie szczepienie przeciw grypie w aptekach. Niestety, chęć wprowadzenia za wszelką cenę treści o ideologicznym zabarwieniu doprowadziła do szeregu kontrowersji wokół nowego, obowiązkowego, przedmiotu szkolnego, tj. edukacji zdrowotnej. Idea ta, zasługująca na pełne poparcie, została wcielona w życie w nieodpowiedzialny sposób, a ciężar odpowiedzialności za treści przekazywane na lekcjach spadnie w praktyce na wydawców podręczników. Tym sposobem zamiast poprawy zdrowia wśród najmłodszych został im zafundowany udział w światopoglądowej przepychance.

Za swoją największą zasługę minister Leszczyna uznaje odblokowanie inwestycji w ramach KPO. Te środki niewątpliwie przydadzą się w systemie ochrony zdrowia, ale realizacja tych inwestycji to de facto wypełnienie programu poprzedników, którzy odpowiadali za ich przygotowanie. Szczególnie warte zauważenia jest to, że z obawy o możliwość wydania środków w upływającym w 2026 r. terminie obecne kierownictwo MZ nie zdecydowało się na wykorzystanie ich jako lewara do realizacji swoich celów i pomysłów. Dlaczego? Prawdopodobnie głównie ze względu na to, że do tej pory takiej myśli przewodniej przy Miodowej nie widać. W efekcie istnieje poważne ryzyko, że wydatkowanie środków z KPO w tak krótkim terminie spowoduje utrwalenie nieefektywnej struktury systemu ochrony zdrowia w Polsce, zamiast prowadzić do jego prze-modelowania.

Jeżeli start KPO (choć do grudnia 2024 r. nie podpisano jeszcze żadnej umowy) należy zaliczyć na plus, to znacznie gorszą ocenę trzeba wystawić programom inwestycyjnym. Całkowicie wstrzymane zostało przekazywanie podmiotom środków w ramach konkursów z Funduszu Medycznego, czego efektem jest m.in. roczny poślizg w podpisywaniu umów ze szpitalami onkologicznymi. Tłumaczenia resortu, że sprawą zajmuje się CBA, nie brzmią szczególnie wiarygodnie w sytuacji, w której beneficjentami miały być podmioty publiczne, a nie prywatne firmy. Na całej sytuacji najwięcej tracą same szpitale, które uzyskawszy zapewnienie o przyznaniu środków z FM, zrezygnowały z udziału w naborach KPO.



W obszarze polityki lekowej mamy do czynienia z kontynuacją mimo woli. Jej symbolem są propozycje zmiany w ustawie refundacyjnej, które zostały przedstawione opinii publicznej jako SZNUR – Szybka Nowelizacja Ustawy Refundacyjnej. Była to oczywista aluzja do procedowanej przez kilka lat Dużej Nowelizacji Ustawy Refundacyjnej – DNUR. To, co nowej dyrekcji Departamentu Polityki Lekowej i Farmacji wydawało się proste i szybkie, w praktyce okazało się na tyle skomplikowane, że treść „szybkiego” projektu nie została skierowana do konsultacji, mimo że upłynęło ponad pół roku od pierwszej zapowiedzi.

Kontynuacją jest także polityka refundacyjna – na listy refundacyjne systematycznie wchodzi nowe terapie i według zapowiedzi resortu styczniowa lista będzie zawierała rekordowo dużo nowych pozycji. Problemem jest jednak przyszłość – obecnie kończą się procesy zainicjowane przez poprzednią ekipę, a w kierownictwie MZ nie widać nikogo, kto w negocjacjach z koncernami farmaceutycznymi poruszałby się tak dobrze jak wiceminister Maciej Miłkowski.

Słodko-gorzki jest też obraz wsparcia dla krajowego przemysłu farmaceutycznego. Z jednej strony od kwietnia obowiązuje stanowiąca podsumowanie wieloletnich starań krajowych producentów leków lista refundacyjna zawierająca 10-procentową zniżkę dla kupujących polskie leki. Niestety, równolegle zamknięte zostały programy wsparcia dla produkcji, które przewidziane były w ramach inwestycji KPO i programów Agencji Badań Medycznych. Tłumaczenia MZ wskazujące na to, że na zrealizowanie tych projektów w terminach KPO nie było po prostu czasu, brzmią wiarygodnie, ale w przypadku tak istotnych inwestycji rezygnacja z jednego programu powinna wiązać się z natychmiastowym zaprezentowaniem wiarygodnej alternatywy.

Zupełny brak postępów widać za to w e-zdrowiu. Pomimo przeznaczenia na ten cel ponad 4 mld zł w ramach KPO zamiast zapowiedzianej na 100 dni rządu e-rejestracji do lekarza mamy jedynie cieszący się śladową popularnością pilotaż. Obietnica ta od początku była niemożliwa do spełnienia, ale nikt nie spodziewał się, że działania w tym obszarze przez 12 miesięcy nie przyniosą jakichkolwiek widocznych skutków. Rok pracy to wystarczająco dużo, aby zaprojektować i wdrożyć nowe e-usługi, tymczasem pomimo utrzymywania dużego zespołu w Centrum e-Zdrowia obecny rząd nie pokazał ani jednego interesującego rozwiązania.

## REKOMENDACJE SZCZEGÓŁOWE

Ogólne/ zarządcze:

- **Priorytet dla transformacji:** Wydzielenie i spriorytetyzowanie działalności związanej ze „zmiłą systemową” oraz zapewnienie odpowiedniego wsparcia zarządczego, analitycznego i komunikacyjnego.
- **Wykorzystanie wyników prac analitycznych** realizowanych w systemie ochrony zdrowia dla priorytetyzacji podejmowanych działań i optymalizacji stosowanych mechanizmów.

Kadry medyczne:

- **Model kadrowy:** Szczegółowa analiza i modelowanie zapotrzebowania na kluczowe grupy zawodowe w perspektywie 15–25 lat wraz z rozbiciem na poszczególne poziomy wykształcenia, geografie, formy opieki.

- **Strategia kadrowa:** Opracowanie wynikającej z ww. analiz strategii kadrowej Polski w zakresie kadr medycznych i opiekuńczych na co najmniej 10 lat do przodu – zapewnienie stabilności w funkcjonowaniu systemu ochrony zdrowia, jak i systemu kształcenia kadr.

#### Finansowanie:

- **Krótkoterminowe zwiększenie finansowania:** Interwencyjne zwiększenie nakładów w 2025 r. celem zapewnienia ciągłości funkcjonowania systemu ochrony zdrowia.
- **Poprawa efektywności wydatkowania:** Podjęcie szeregu działań proefektywnościowych ograniczających koszty i zwiększających efekty osiągane dostępnymi, ograniczonymi środkami – m.in. poprawa zarządzania ścieżką pacjenta w publicznym systemie ochrony zdrowia.
- **Długoterminowe zwiększenie finansowania:** Podjęcie dyskusji o docelowym poziomie składki zdrowotnej i sposobie zapewnienia sprawiedliwej kontrybucji poszczególnych grup społecznych.
- **Nowe źródła finansowania ochrony zdrowia:** NFZ beneficjentem wszystkich wzrostów stawek sin taxes (alkohol, wyroby tytoniowe, niezdrowe jedzenie).

#### Opieka szpitalna:

- **Jakość:** Realne wdrożenie mechanizmów pro jakościowych w ochronie zdrowia, zwłaszcza szpitalnictwie – po ustawie i rozporządzeniu niezbędne podjęcie realnych działań na poziomie operacyjnym, zbudowanie transparentności w systemie i systemowe wspieranie placówek o niższych wynikach w ciągłej poprawie jakości.
- **Optymalizacja struktury i sieci szpitali** poprzez tworzenie sieci oddziałów danej specjalizacji zapewniających efektywność bez utraty dostępności.

#### Opieka ambulatoryjna:

- **Opieka koordynowana:** Finalizacja wdrożenia pełnej opieki koordynowanej w POZ – wszystkie ścieżki w 100% placówek w ciągu 12–18 miesięcy oraz zapewnienie koordynacji między opieką koordynowaną w POZ a ścieżkami koordynowanej opieki specjalistycznej. Zamrożenie wyceny świadczeń POZ dla placówek, które nie oferują opieki koordynowanej.
- **Wzmocnienie AOS:** Instytucjonalne i strategiczne wzmocnienie opieki ambulatoryjnej, przygotowujące ją na przyjęcie większej liczby pacjentów i zapewnienie bardziej zaawansowanej opieki, przed podjęciem działań transformacyjnych w obszarze szpitalnictwa.

#### Profilaktyka zdrowotna:

- **Podniesienie partycypacji w profilaktyce:** Upowszechnienie badań profilaktycznych poprzez nowoczesną i zindywidualizowaną komunikację skierowaną do grup docelowych.
- **Edukacja zdrowotna:** Koncentracja na podnoszeniu poziomu świadomości zdrowotnej i systemowej we wszystkich grupach społecznych równocześnie – z wykorzystaniem głównych miejsc oddziaływania, takich jak szkoły, miejsca pracy, kościoły i związki wyznaniowe, social media, influencerzy itp.

#### Inwestycje:

- **Rewizja mechanizmów oceny inwestycji:** Dynamizacja mechanizmów oceny celowości inwestycji, tj. odnoszenie oceny do stanu, jaki zapanuje po realizacji już zatwierdzonych, ale jeszcze nieukończonych inwestycji w innych obszarach.

#### Dostęp do technologii lekowych:

- **Inwestycje w krajowy przemysł farmaceutyczny:** budowa zdolności do wytwarzania leków w Polsce w oparciu o API produkowane w Polsce lub, w większości przypadków, będących do dyspozycji na wypadek „W” w systemie rezerw strategicznych.
- **Rewizja programu Leki 65+:** obecnie program nie zachęca producentów do konkurencji cenowej ze względu na pokrywanie przez płatnika całości dopłaty pacjenta.

#### E-zdrowie:

- **Przepływ informacji:** Zapewnienie przepływu informacji pomiędzy elementami systemu ochrony zdrowia, w szczególności przy wykorzystaniu istniejących i rozbudowywanych platform informacyjnych, poprzez ich integrację – zarówno w backendzie, jak i frontendzie.
- **Odbiurokratyzowanie:** Ograniczenie biurokracji i sprawozdawczości poprzez wykorzystanie danych z systemu P1 jako źródła dla sprawozdawczości NFZ.
- **Wykorzystanie nowych technologii:** Przyspieszenie i ustrukturyzowanie wdrażania proefektywnościowych rozwiązań z obszaru AI/aplikacji zdrowotnych.

# **9. CYFRYZACJA**

## **W OCZEKIWANIU NA PRZEŁOM**

**Janusz Cieszyński**  
były minister cyfryzacji



Informatyzacja to jeden z najmłodszych działów administracji rządowej w Polsce. O tym, że państwo nie ma pomysłu na politykę w tym obszarze, najlepiej świadczy fakt, że chyba żaden inny dział nie był w tak krótkim czasie częścią tak wielu ministerstw – począwszy od Ministerstwa Nauki i Informatyzacji, poprzez MSWiA z I od informatyzacji właśnie, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Cyfryzacji, a na Kancelarii Premiera kończąc. Te zmiany, poza utrudnieniem pracy kolejnym ministrom, obarczonym organizacyjnym chaosem, są także dowodem na to, że zakres tego, co powinno należeć do zadań MC nie jest wciąż tak oczywisty jak w przypadku innych resortów.

Jedną z przyczyn takiej sytuacji jest z pewnością to, że jak w żadnym innym obszarze administracji, większość projektów informatycznych (mierzona wydatkami lub liczbą zdarzeń obsługiwanych przez system informatyczny) dzieje się poza zakresem oddziaływania Ministerstwa Cyfryzacji. Znacznie większe komponenty IT mają np. ZUS, NFZ albo Ministerstwa: Finansów, Obrony Narodowej czy Sprawiedliwości, a praktycznie każdy resort ma w swoim władaniu kluczowy z punktu widzenia państwa system informatyczny (m.in. System Informacji Oświatowej, system obsługi dopłat dla rolników i CEIDG). Jest to zarazem największe wyzwanie dla osoby odpowiedzialnej w rządzie za cyfryzację – jak wziąć odpowiedzialność za mnogość cyfrowych rozwiązań w państwie w sytuacji, w której teoretyczny instytucjonalny wpływ na ich rozwój ma się niewielki, a praktyczny, po wzięciu pod uwagę uwarunkowań politycznych, znajduje się gdzieś pomiędzy żadnym, a co najwyżej średnim.

W takiej sytuacji ocena polityki w obszarze cyfryzacji, chociaż bez wątpienia ma ona znacznie szerszy zakres, powinna się skupić na tych dziedzinach, na które realny wpływ ma Ministerstwo Cyfryzacji. Przyjmując takie założenie, możemy wyróżnić następujące obszary:

1. E-usługi
2. AI
3. Cyberbezpieczeństwo
4. Telekomunikacja
5. Kompetencje cyfrowe
6. Polityka międzynarodowa



## REKOMENDACJE – SKRÓT:

### ■ E-usługi:

- mObywatel powinien stać się głównym punktem kontaktu obywateli z administracją, jako superaplikacja zintegrowana z systemami ZUS i US, umożliwiająca podpisywanie dokumentów i dostęp do publicznej platformy płatności
- Upowszechnienie doręczeń elektronicznych – obniżenie kosztów, wdrożenie w mObywatelu
- Wprowadzenie zasady „domyślności cyfrowej”, która spowoduje, że załatwianie spraw urzędowych będzie się odbywało w formie cyfrowej
- Cyfrowy Samorząd 2.0 – finansowanie inwestycji w infrastrukturę i oprogramowanie dla JST

### ■ Sztuczna inteligencja (AI):

- Stałe finansowanie projektów AI – określony procent PKB na wynagrodzenia i infrastrukturę
- Wspieranie kształcenia kadr AI – program stypendialny, rozwój studiów AI na uczelniach, wymiany akademickie
- Subwencje energetyczne dla AI – program wyrównujący koszty energii dla projektów AI

### ■ Cyberbezpieczeństwo:

- Regulacje dotyczące odpowiedzialności dostawców za bezpieczeństwo użytkowników – zwłaszcza w big techu, telekomunikacji, finansach
- Bezpieczna sieć rządowa – centralizacja zarządzania kluczową infrastrukturą IT

### ■ Telekomunikacja:

- Dokończenie budowy sieci światłowodowej sfinansowane z budżetu państwa, wsparcie technologii bezprzewodowych
- Poprawa pokrycia mobilnego – odejście od aukcji częstotliwości na rzecz ambitnych zobowiązań pokryciowych

### ■ Kompetencje cyfrowe:

- Cyfryzacja edukacji – nowoczesne materiały, automatyzacja biurokracji, cyfrowe profile uczniów
- 6% siły roboczej w ICT – wsparcie kształcenia specjalistów IT, promowanie kariery w ICT

### ■ Polityka międzynarodowa:

- Awans w rankingu DESI – postęp w kluczowych kategoriach cyfryzacji
- Regionalna organizacja ds. e-usług publicznych – promowanie mObywatela jako wzorca e-ID
- Cyfrowe wizy dla talentów ICT – przyciąganie ekspertów z całego świata do UE

### ■ Infrastruktura informatyczna:

- Powołanie pełnomocnika ds. wspólnej infrastruktury informatycznej państwa, który będzie równocześnie szefem Biura IT Rządu, a jego zadaniem będzie implementacja narzędzi i rozwiązań horyzontalnych (dla wszystkich ministerstw) wspierających działania administracji publicznej określone w Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa oraz w ustawie o Wspólnej Infrastrukturze Informatycznej Państwa

## CO SIĘ ZMIENIŁO W OSTATNICH LATACH:

W ostatnich latach Polska odnotowała największy w historii postęp w obszarze cyfryzacji. W publikowanym przez Komisję Europejską rankingu *eGovernment Benchmark* zajęliśmy drugie miejsce pod względem poprawy wyniku. Pokazuje to jasno skuteczność polityki rządu Prawa i Sprawiedliwości, który od pierwszych miesięcy postawił na wykorzystanie technologii w służbie państwu, czego symbolem był flagowy projekt rządu PiS – Rodzina 500 Plus – uruchomiony w kwietniu 2016 r. z możliwością składania wniosków przez Internet. Obecnie, osiem lat później, większość dorosłych Polaków korzysta z cyfrowej tożsamości, a najważniejsze usługi publiczne są dostępne w wersji niewymagającej papieru i wychodzenia z domu.

Rozwiązania cyfrowe były także sercem odpowiedzi na kryzysy, które dotknęły Polskę w ostatnich latach. Wypłata wsparcia dla przedsiębiorców, system rejestracji na szczepienia przeciwko COVID-19, PESEL dla uchodźców z Ukrainy – to rozwiązania, które powstały w ekspresowym tempie i obsłużyły niedający się przewidzieć ruch w szybki i sprawny sposób. Jak bardzo tego brakuje, można zobaczyć dziś w mikroskali, kiedy wyzwaniem dla rządu Donalda Tuska okazało się wypłacenie odszkodowań dla powodzian, a odpowiedzialnością za te problemy obarcza się niedostateczną liczbę urzędników do wykonania pracy w krótkim czasie.

Polska w latach 2015–2023 była jednym z europejskich liderów wdrażania e-usług publicznych. Oprócz zwiększenia nakładów rząd Zjednoczonej Prawicy doprowadził do poprawy jakości obsługi obywatela w praktycznie każdym obszarze interakcji z państwem. Po dekadzie „niedasizmu” uruchomiono cyfrowe rozwiązania w ochronie zdrowia. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przekształcił się w agencję płatniczą dla obywateli, która dzięki automatyzacji procesów była gotowa w kilka tygodni uruchomić przekazywanie dowolnego rodzaju wsparcia. Ministerstwo Finansów, oprócz radykalnego postępu w cyfryzacji rozliczeń podatkowych, wykorzystywało systemy informatyczne do zniwelowania luk w ściągalności podatków przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby kontroli angażujących czas przedsiębiorców.

Z powodu międzyresortowych sporów rząd Zjednoczonej Prawicy spóźnił się na start światowego wyścigu w rozwoju sztucznej inteligencji. Kilka projektów, takich jak dofinansowanie modelu PLLuM, nie może zmienić ogólnej niskiej oceny działań w tym obszarze. Przyjęta przez rząd *Polityka dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020* nie była, poza niewielkimi wyjątkami, realizowana.

Pomimo silosowości przyjętych w ustawie o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa rozwiązań i podziału odpowiedzialności za cyberbezpieczeństwo między trzy resorty, w obszarze tym udało się odnieść zauważalne sukcesy. Największy postęp można było zauważyć w Ministerstwie Obrony Narodowej, pod którego auspicjami powstało Dowództwo Komponentu Wojsk Obrony Cyberprzestrzeni, które skonsolidowało większość rozproszonych wcześniej kompetencji w tym zakresie. Wdrożono także mechanizm Funduszu Cyberbezpieczeństwa, który finansuje dodatki do wynagrodzeń ekspertów. Pozwoliło to nie tylko utrzymać ich w służbie państwu, ale także przyciągnąć z rynku osoby, które wcześniej nie wykazywały zainteresowania taką pracą, przede wszystkim z powodu bardzo dużej różnicy wynagrodzeń między sektorem prywatnym i publicznym.

W ramach wzmocnienia ochrony obywateli przed skutkami oszustw w sieci wdrożono ustawowe zobowiązania dla operatorów usług cyfrowych do współpracy na rzecz ochrony obywateli przed złośliwymi witrynami, SMS-ami, e-mailami i połączeniami telefonicznymi. Powstał także mechanizm ochrony przed skutkami wyłudzenia danych osobowych w postaci usługi zastrzeżenia PESEL. Takie podejście, które odpowiedzialność za bezpieczeństwo klientów przerzuca na znacznie lepiej rozumiejących cyberzagrożenia dostawców usług, było dowodem na to, że polska administracja rozumie możliwości, jakie stwarzają nowoczesne technologie, i potrafi wykorzystać je w interesie Polaków.

Rządy Zjednoczonej Prawicy wykorzystały także w dużym stopniu możliwości, jakie dawały środki europejskie przeznaczone na budowę sieci szerokopasmowych. Pod nadzorem Ministerstwa Cyfryzacji zrealizowano wielomiliardowe inwestycje w dostarczenie szybkiego internetu do miejsc, do których doprowadzenie go na warunkach rynkowych nie byłoby opłacalne. Po porażce idei regionalnych sieci szerokopasmowych postawiono na współpracę z rynkiem, czego efektem było doprowadzenie światłowodów do milionów gospodarstw domowych. Równolegle zbudowano Ogólnopolską Sieć Edukacyjną, która do dziś zapewnia szybki dostęp do sieci każdej polskiej szkole. Cieniem na tych sukcesach w telekomunikacji kładzie się kilkuletnie opóźnienie w dystrybucji częstotliwości pod budowę sieci 5G i opóźnienie w implementacji prawa unijnego wywołane m.in. próbą przeforsowania tzw. lex pilot w ramach siłowego wzmocnienia pozycji telewizji publicznej.

W obszarze kompetencji cyfrowych zrealizowano kilka wartościowych inicjatyw, ale nigdy nie udało się ich połączyć w ekosystem działań na rzecz poprawy kompetencji cyfrowych Polaków. Oprócz upowszechnienia w szkołach nauki kodowania udało się także wyposażyć placówki oświatowe w nowoczesny sprzęt w ramach realizowanego przez Centrum GovTech programu Laboratoria Przyszłości. Cyfrowe rozwiązania były też częścią odpowiedzi państwa na kryzys wywołany pandemią COVID-19, ale zgodna ocena wyników zdalnego nauczania wśród uczniów, rodziców i nauczycieli jest zdecydowanie negatywna. We wrześniu 2023 r. do IV-klasistów zaczęły docierać laptopy w ramach programu Laptop dla Ucznia, ale jego realizacja została ograniczona do dostawy sprzętu. Wkrótce po wyborach ogłoszono jego zamknięcie, a nowy rząd nie podjął żadnych działań w celu zagospodarowania tak wyposażonego rocznika.

Pomimo napiętych relacji pomiędzy Polską a Komisją Europejską w obszarze cyfryzacji głos naszego kraju był słyszalny lepiej niż innych. Jako członek nieformalnej grupy państw promujących wykorzystanie technologii, D9+, byliśmy w stanie stworzyć blokującą mniejszość dla pomysłów niesprzyjających rozwojowi cyfrowemu. Niestety, z upływem czasu sytuacja zaczęła się pogarszać w wyniku coraz większych opóźnień we wdrażaniu unijnych regulacji, szczególnie dotyczących telekomunikacji i cyberbezpieczeństwa. Doprowadziło to także do ograniczenia możliwości wpływu na ostatnią falę przepisów, m.in. DSA czy AI Act.

## CO BYŁO W AGENDACH PLATFORMY OBYWATELSKIEJ I KOALICJANTÓW

Na plus nowego rządu koalicyjnego należy zaliczyć powołanie Ministerstwa Cyfryzacji. Pierwszy raz też minister cyfryzacji jest w randze wicepremiera, co sprawia, że oczekiwania są bardzo wysokie. Niestety, nie widać jeszcze żadnych konkretnych wyników tej zmiany. Cyfryzacja została potraktowana też bardzo powierzchownie w programach praktycznie wszystkich partii tworzących obecną koalicję. Jedynym wyjątkiem była tu Lewica, która w 2023 r. przedstawiła dokument pt. *Cyfrowe państwo – strategia dla Polski* autorstwa Krzysztofa Gawkowskiego i Dariusza Standerskiego. Fakt, że obydwaj autorzy otrzymali później możliwość wdrażania w życie swoich rekomendacji jest jednym z nielicznych przypadków merytorycznego przygotowania się do objęcia teki po wyborach i bez wątpienia zasługuje na pochwałę.

Dokument autorstwa przyszłych ministrów skupia się na konieczności zbudowania strategii cyfryzacji dla Polski i jako główny problem dotychczasowych działań wskazuje silosowość i brak koordynacji pomiędzy różnymi interesariuszami. Najistotniejsze z działań proponowanych przez Lewicę to:

1. Zmiana struktury rządu i wprowadzenie we wszystkich resortach pełnomocnika ds. cyfrowych w celu poprawy koordynacji działań pod auspicjami Komitetu Cyfrowego, któremu przewodniczyć będzie Minister Cyfryzacji.  
Skierowano do konsultacji społecznych projekt zmian w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne przewidujący wprowadzenie m.in. tych zmian.
2. Sprawne i terminowe wdrażanie prawa Unii Europejskiej.  
Ministerstwo Cyfryzacji doprowadziło do uchwalenia implementacji Europejskiego Kodeksu Łączności Elektronicznej, ale nie udało się terminowe wdrożenie NIS2.
3. Wdrożenie zasady domyślności cyfrowej, tj. zakaz żądania przez organ administracji informacji, które są lub mogą być osiągalne poprzez dostęp do innych zasobów państwowych w dyspozycji tego organu.  
Nie ma nawet zapowiedzi realizacji tej obietnicy.
4. Powstanie piaskownic regulacyjnych dla przedsiębiorców działających w innowacyjnych sektorach, np. fintech czy e-zdrowiu.  
Nie ma nawet zapowiedzi realizacji tej obietnicy.
5. Chief Digital Officer w każdej szkole i placówce ochrony zdrowia.  
Nie ma nawet zapowiedzi realizacji tej obietnicy.
6. Zmniejszenie liczby państwowych serwerowni i budowa Krajowego Centrum Przetwarzania Danych w modelu chmury hybrydowej.  
Inwestycja w budowę Krajowego Centrum Przetwarzania Danych, rozpoczęta w poprzedniej kadencji, jest kontynuowana.
7. Powstanie Agencji Cyberbezpieczeństwa, która będzie liderem krajowego systemu cyberbezpieczeństwa.  
Pomysł utworzenia AC według pierwotnej koncepcji został odłożony co najmniej do 2026 r., a w ramach ustawy zaproponowano sformalizowanie rozwiązań koordynacyjnych wdrożonych w poprzedniej kadencji.
8. Wdrożenie do podstawy programowej wiedzy o cyberbezpieczeństwie.  
Nie wdrożono żadnych istotnych zmian w tym zakresie.
9. Identyfikatory cyfrowe potwierdzające prawo do wykonywania zawodu przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego (lekarze, prawnicy i inni).  
Nie ma nawet zapowiedzi realizacji tej obietnicy.
10. Budowa narzędzi do walki z dezinformacją.  
Przeprowadzono zmiany w Dziale Przeciwdziałania Dezinformacji NASK, przy czym na razie trudno ocenić ich efekt.

11. Zmiana podstawy programowej w celu szerszego uwzględnienia kompetencji cyfrowych. Instytut Badań Edukacyjnych prowadzi prace nad raportem dotyczącym wykorzystania technologii w edukacji, ale jego wyniki nie są jeszcze znane.
12. Współpraca z NGO i otwarta platforma kursów online w celu ograniczenia wykluczenia cyfrowego seniorów i innych grup defaworyzowanych. Kontynuowano programy współpracy z NGO uruchomione lub przygotowane w poprzedniej kadencji.
13. Budowa infrastruktury telekomunikacyjnej poza wielkimi miastami. Kontynuowano realizację programów budowy sieci szerokopasmowych finansowanych ze środków Unii Europejskiej, które zostały uruchomione w poprzedniej kadencji.
14. Rządowe inwestycje w rozwój sieci 5G. Środki z KPO nie zostaną wykorzystane na budowę sieci 5G, nie ma także informacji o innych rządowych inwestycjach w tym obszarze.
15. Program grantowy dla MŚP na wdrożenie rozwiązań chmurowych i robotyzację. Ministerstwo Cyfryzacji wspólnie z BGK kontynuuje uruchamianie programu finansowania wdrożenia rozwiązań chmurowych, którego założenia przygotowano w poprzedniej kadencji.
16. Fundusz AI na kwotę 500 mln złotych, z którego finansowane byłyby badania podstawowe i wdrożeniowe. Ministerstwo Cyfryzacji ogłosiło, że Fundusz AI nie powstanie. W zamian MC ma koordynować wydatkowanie środków z innych źródeł, przy czym nie ma dotąd informacji o dodatkowych funduszach przeznaczonych na ten cel.
17. Wdrożenie podatku cyfrowego od przedsiębiorstw globalnych o przychodach powyżej 1 mld euro. Nie ma nawet zapowiedzi realizacji tej obietnicy.
18. Budowa drugiego polskiego superkomputera i awans do pierwszej setki w światowym rankingu mocy obliczeniowej. Ministerstwo Cyfryzacji przekazało dofinansowanie na rozbudowę superkomputera w Cyfroniecie AGH w ramach tzw. Fabryki AI.

Najistotniejsze obietnice znajdujące się w głównych programach partii to z kolei:

#### **Platforma Obywatelska:**

1. Wprowadzimy łatwy w obsłudze i czytelny system rezerwacji wizyt (SMS-y, e-maile) na kształt funkcjonującego w systemie prywatnym. W ten sposób ograniczymy liczbę nieodbytych wizyt, a tym samym skrócimy kolejki. Uruchomiono kolejną edycję pilotażu Centralnej e-Rejestracji, w chwili powstawania raportu system działa jedynie dla trzech rodzajów wizyt i tylko w kilkudziesięciu placówkach na terenie Polski.



2. Uwolnimy nasze dzieci od ciężkich plecaków – w każdej szkole postawimy indywidualne szafki dla dzieci, a każdy podręcznik będzie miał wersję elektroniczną.  
Założenia programu Cyfrowy Uczeń, którego prezentację zapowiedziano na czerwiec 2024, nie zostały zaprezentowane. Podręczniki wydane po 1 stycznia 2020 r. posiadały obowiązkowo wersje cyfrowe, a Sejm przyjął 21 listopada 2024 r. ustawę wprowadzającą ten obowiązek dla starszych książek.

#### **PSL:**

1. Program iTornister, na który złoży się tablet z Internetem i wszystkimi niezbędnymi podręcznikami dla każdego dziecka na wsi i w małych miejscowościach.  
Założenia programu Cyfrowy Uczeń, którego prezentację zapowiedziano na czerwiec 2024, dotąd nie zostały zaprezentowane.

#### **Lewica:**

1. Każdy uczeń otrzyma czytnik ebooków wraz z abonamentem na książki i czasopisma. Rozszerzymy bazę bezpłatnych materiałów edukacyjnych dostępnych online.  
Założenia programu Cyfrowy Uczeń, którego prezentację zapowiedziano na czerwiec 2024, dotąd nie zostały zaprezentowane. Ustawa poszerzająca bazę cyfrowych podręczników została przyjęta przez Sejm 21 listopada 2024 r.
2. Zapewnimy powszechny dostęp do pomocy psychologicznej i psychiatrycznej za pośrednictwem poradni stacjonarnych, telefonicznych i online.  
Nie powstały żadne nowe rozwiązania upowszechniające dostęp do pomocy psychologicznej i psychiatrycznej. Kontynuowana jest działalność finansowanej przez Ministerstwo Cyfryzacji infolinii 116 123.
3. Zintegrujemy systemy monitoringu ilościowego i jakościowego wód powierzchniowych. Stacje pomiarowe będą automatycznie i na bieżąco przekazywać wyniki do dostępnej online bazy danych, do której trafiać będą także wyniki analiz laboratoryjnych próbek pobieranych poza stacjami. Prace nad systemem monitoringu wód śródlądowych realizowane przez Instytut Rybactwa Śródlądowego zostały wstrzymane.
4. Biblioteka Narodowa uruchomi system wypożyczeń online zintegrowany z aplikacją mObywatel. Każdy będzie mógł wypożyczyć w danym momencie jedną kopię znajdującego się w cyfrowych zasobach BN dzieła objętego ochroną prawa autorskiego.  
Nie ma nawet zapowiedzi realizacji tej obietnicy.
5. Wzmocnimy finansowo i kadrowo Urząd Ochrony Danych Osobowych. Wprowadzimy edukację o bezpieczeństwie w sieci od szkoły podstawowej, żeby wzmocnić ochronę dzieci przed zagrożeniami w Internecie. Wprowadzimy pakiet rozwiązań przeciwdziałających inwigilacji i nielegalnemu wykorzystywaniu danych osobowych przez służby państwowe i prywatne korporacje.  
Budżet Urzędu Ochrony Danych Osobowych został podczas sejmowych prac nad ustawą budżetową zmniejszony. Nie powstały nowe programy edukacyjne dotyczące cyberbezpieczeństwa w szkołach. Wbrew zapowiedziom nie został skierowany do prac legislacyjnych projekt ustawy o kodeksie pracy operacyjnej zmieniającym zasady prowadzenia kontroli operacyjnej.

## REALIZACJA OBIETNIC I ICH OCENA

Postulaty programowe w obszarze cyfryzacji były, z wyjątkiem Lewicy, bardzo ograniczone. Pokazuje to brak zainteresowania tematyką wśród liderów najważniejszych formacji rządzących Polską, ale także najprawdopodobniej – samych Polaków. Technologia nie jest w optyce obecnej władzy ani narzędziem do rozwiązywania problemów państwa, ani obszarem, na którym można by zbić polityczny kapitał. Skazuje to cyfryzację na funkcjonowanie w dyskusji o przyszłości Polski na zupełnych peryferiach, mimo iż łatwo znaleźć powody, dla których mogłaby ona być jednym z silników napędzających rozwój gospodarki i silnych instytucji publicznych.

Niski priorytet cyfryzacji widać też przy podsumowaniu realizacji obietnic złożonych wyborcom. Nie nastąpiła bowiem żadna zmiana wymagająca od państwa modyfikacji paradygmatu funkcjonowania w istotnej dziedzinie ani nie wdrożono żadnego programu angażującego duże środki finansowe (wyjątkiem są tu uruchomione w poprzedniej kadencji programy realizowane z funduszy europejskich, których realizacja nie została przerwana). Brak politycznej siły przebicia skazuje kierownictwo Ministerstwa Cyfryzacji na skupianie się na działaniach bezkosztowych, związanych np. z przygotowaniem strategii i projektów aktów prawnych dotyczących funkcjonowania rynku cyfrowego.

W obszarze e-usług nie zrealizowano nawet niezbyt ambitnych zapowiedzi. Nowa ekipa od początku nie stawiała mObywatela w centrum swojego działania, ale dodanie w ciągu 12 miesięcy zaledwie kilku e-usług (Bezpiecznie w sieci, Alert powodziowy i Firma) i paru dokumentów świadczy o niewykorzystaniu potencjału aplikacji. Żadna z dodanych usług nie posiada zaawansowanej logiki ani przełomowego interfejsu, a symbolem tego, jak bardzo rozwój mObywatela rozmija się z potrzebami, stało się wdrożenie ostrzeżeń o powodzi dla mieszkańców po przejściu fali przez południowo-zachodnią Polskę. Przedstawiciele MC zapowiadali pojawienie się funkcji Stłuczka, która dzięki integracji z systemami ubezpieczycieli pozwoliłaby sprawnie i bez udziału policji rozliczyć szkodę komunikacyjną, ale do tej pory nie pokazano nawet makiety tego rozwiązania.

Stagnacji mObywatela, pomimo utrzymania w tym obszarze bardzo sprawnego i kompetentnego zespołu w Centralnym Ośrodku Informatyki, towarzyszy zupełny brak pomysłu na rozwój rejestrów państwowych czy Portalu RP. W innym kluczowym systemie, CEPiK-u, niezmiennie silne pozostają patologiczne układy, które rządziły na średnim poziomie także w poprzedniej kadencji. Efektem jest przeciągnięcie o kolejny rok zawarcia umowy na wdrożenie nowej wersji Centralnej Ewidencji Kierowców. Nie ma także przełomu w e-Doręczeniach, których wdrożenie zostało odroczone o kolejne lata, a MC wciąż nie przedstawiło obiecane alternatywnego modelu finansowania, którego gotowy projekt obecna ekipa zastała, obejmując urząd.

Na horyzoncie nie widać także przełomu w e-usługach dla samorządu. Do projektu EZD RP zaangażowano ponownie osoby odpowiedzialne za nieudane wdrożenie jego pierwszej wersji, a e-Płatności wciąż nie wyszły z fazy pilotażu. Jedyną e-usługą, która w 2024 r. skradła serce Polaków było Zastrzeżenie PESEL, przy czym nie wymagało to od zarządzających Ministerstwem Cyfryzacji istotnego wysiłku – system oraz przepisy powstały w poprzedniej kadencji, a do pełnoskalowego uruchomienia niezbędna była wyłącznie integracja z systemami bankowymi, która pomyślnie zakończyła się 1 czerwca 2024 r. Dziś z tej usługi, unikalnej co najmniej na skalę Unii Europejskiej, korzysta ponad 5 mln Polaków.

Sztuczna inteligencja była w minionych 12 miesiącach chyba najbardziej interesującą opinię publiczną sprawą, za którą odpowiada Ministerstwo Cyfryzacji. Krzysztof Gawkowski, obejmując urząd, zapowiadał, że uruchomi na ten cel istotne środki w postaci Funduszu AI. Obietnicy tej nie mógł dotrzymać ze względu na budżetowy kaganiec założony przez premiera i Ministerstwo Finansów, ale ideę Funduszu kierownictwo resortu zamieniło na zobowiązanie do skoordynowania wszystkich środków publicznych przeznaczonych na projekty związane ze sztuczną inteligencją. Teoretycznie oznacza to, że w zasięgu MC znajdzie się budżet sięgający kilku miliardów złotych, co byłoby niewątpliwym sukcesem wicepremiera i skutecznym zagospodarowaniem przyszłościowego tematu. Trudności mogą pojawić się na etapie realizacji – przeznaczenie omawianych środków zostało już wcześniej zaprogramowane, a duża ich część znajduje się pod kontrolą innych resortów.

Na plus należy zapisać zespołowi z Królewskiej także dobre rozumienie oczekiwań społeczności naukowo-biznesowej zgromadzonej wokół tematyki sztucznej inteligencji – kiedy z powodu politycznej interwencji ministra nauki Dariusza Wieczorka na skraju rozpadu znalazł się zespół IDEAS NCBR, to Ministerstwo Cyfryzacji weszło w rolę strażaka, który ugasił wywołany na własne życzenie rządu pożar. Wokół idei powołania nowego Instytutu Badawczego IDEAS udało się zgromadzić grono ekspertów, co pozwala sądzić, że jeżeli deklaracje zostaną wcielone w życie, pod auspicjami Krzysztofa Gawkowskiego powstanie pierwszy liczący się państwowy instytut badawczy zajmujący się AI. Już w pierwszym roku udało się także zrealizować postulat programowy dotyczący wsparcia budowy superkomputerów – do Cyfronetu AGH trafiło 70 mln zł na budowę Fabryki AI, która zostanie włączona w europejską sieć EuroHPC.

Zagrożeniem dla tego planu może być wyłącznie polityka – to właśnie w ramach politycznego podziału łupów inny instytut – NASK – został przejęty przez frakcję związaną z jednym z polityków Koalicji Obywatelskiej. Przejęciu temu towarzyszyło odwołanie zastępcy dyrektora ds. nauki oraz wstrzymanie niemieszczących się w wizji nowego dyrektora projektów naukowych, m.in. w obszarze *quantum computing*. Konieczność pójścia na polityczne kompromisy to nic nowego, ale w tym przypadku doprowadziła ona do zniszczenia budowanego przez poprzednie lata ośrodka naukowego specjalizującego się w przełomowych technologiach i odejścia z NASK naukowców o światowej renomie.

Pomimo przekazania nadzoru nad Departamentem Cyberbezpieczeństwa jednemu ze swoich zastępców to obecny minister jest liderem w zakresie prowadzenia polityki związanej z bezpieczeństwem w cyberprzestrzeni. Postulat utworzenia Agencji Cyberbezpieczeństwa, z którym przyszli do resortu ministrowie z Lewicy, musiał zostać odłożony na półkę jako zbyt ingerujący w obszar zainteresowania bardziej wpływowych ministrów – Tomasza Siemoniaka i Władysława Kosiniaka-Kamysza – ale to Krzysztof Gawkowski jest obecnie twarzą walki z cyberatakami.

W obszarze cyberbezpieczeństwa mamy do czynienia z praktycznie stuprocentową kontynuacją, zarówno w kierunku działania, jak i w polityce kadrowej. Wszystkie projekty realizowane w poprzedniej kadencji są kontynuowane i kreatywnie rozwijane, a jedyny budżetowy sukces MC to właśnie zwiększenie o 150 mln zł dotacji na Fundusz Cyberbezpieczeństwa, który finansuje dodatki do wynagrodzeń dla rządowych „cyberów”. Realizowany jest uruchomiony w poprzedniej kadencji program Cyberbezpieczny Samorząd, a Krzysztof Gawkowski na ostrzu noża postawił uchwalenie przez rząd nowelizacji ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, której nieprzyjęcie jest największą legislacyjną porażką rządu Prawa i Sprawiedliwości związaną z cyfryzacją.

Legislacyjny sukces MC odniosło także w telekomunikacji, gdzie po wieloletniej niemocy poprzedniego rządu udało się w kilka miesięcy uchwalić, przy poparciu prawie wszystkich sejmowych ugrupowań, Prawo komunikacji elektronicznej. Przyjęcie PKE otwiera także drogę do wygaszenia sporu z Komisją Europejską, która nałożyła na Polskę kary za odwołanie przed upływem kadencji prezesa Urzędu Komunikacji

Elektronicznej. Odpowiedzialny za ten obszar wiceminister Michał Gramatyka nie tylko sprawnie przeprowadził przez Sejm PKE, ale także zaangażował się w udrożnienie ważnych dla obywateli, ale padających ofiarami międzyresortowych sporów, projektów związanych z zapewnieniem zasięgu telefonii komórkowej wzdłuż najważniejszych dróg i tras kolejowych.

Niepowodzeniem zakończył się za to nabór na budowę szerokopasmowego internetu w tzw. białych plamach. Pomimo dostosowania kryteriów do oczekiwań dużych operatorów i rezygnacji z zasady stuprocentowego pokrycia, rynek nie wykazał zainteresowania tym tematem. Oznacza to, że zapewne ostatnie środki unijne na doprowadzenie internetu na wykluczone obszary nie zostaną w pełni wykorzystane, a setki tysięcy gospodarstw domowych będą musiały czekać na upowszechnienie technologii bezprzewodowych. Bez perturbacji przebiega za to proces dystrybucji częstotliwości w paśmie 700MHz, dzięki czemu niedługo Polska nadrobi dystans dzielący nas od innych krajów UE w zakresie wdrożenia technologii 5G.

Jednym z deklarowanych priorytetów, obecnych także w zobowiązaniach programowych koalicjantów, były kompetencje cyfrowe, szczególnie w odniesieniu do obszaru edukacji. Ministerstwo Cyfryzacji zakończyło program Laptop dla Ucznia i odłożyło obiecane poszerzenie grona beneficjentów programu Laptop dla Nauczyciela na 2025 rok. W sferze deklaracji pozostały także zobowiązania Krzysztofa Gawkowskiego, który zapowiedział, że rok 2024 stanie się „rokiem cyberhigieny”. Zamiast wprowadzenia realnych zmian i podjęcia działań o charakterze powszechnym, projekty Ministerstwa Cyfryzacji ograniczyły się do niewielkoskalowych inicjatyw komunikacyjnych.

Obiecany następca Laptopa dla Ucznia – program Cyfrowy Uczeń – nie doczekał się nawet zaprezentowania ogólnych założeń. Przygotowana przez Ministerstwo Edukacji i Nauki strategia cyfryzacji zawiodła oczekiwania ekspertów, którzy krytykowali LdU za brak obudowania zakupu sprzętu działaniami wspierającymi jego bezpieczne i efektywne wykorzystanie w szkołach. Okazało się bowiem, że tłumacząc się koniecznością terminowego wykorzystania środków z KPO, obecny rząd poszedł drogą poprzedników i zaplanował najpierw dostarczyć sprzęt, a następnie zastanowić się nad tym, jak go wykorzystać. Obecny rząd kontuuje także niechlubną tradycję braku koordynacji działań ministrów cyfryzacji i edukacji, co z pewnością jeszcze bardziej utrudni osiągnięcie pożądaných efektów.

Kontynuacji nie doczekał się także program współpracy z uczelniami przy tworzeniu przyszłościowych kierunków studiów – AI Tech. Pomimo pozytywnej oceny pierwszej edycji, a także znajdujących się w dyspozycji MC dużych środków europejskich na rozwój kompetencji cyfrowych, obecny rząd nie wprowadził jakichkolwiek zmian, które mogłyby przyczynić się do rozwoju polskich uczelni technicznych. Największy projekt dotyczący kompetencji cyfrowych zaplanowany na perspektywę 2021–2027 – Kluby Rozwoju Cyfrowego – jest wciąż na początkowym etapie pilotażu, wobec czego trudno dokonać jego merytorycznej oceny.

Polityka cyfrowa była w ostatnich latach jednym z najbardziej regulowanych obszarów w Unii Europejskiej. W obliczu bardzo istotnej przewagi technologicznej firm z Chin i Stanów Zjednoczonych Bruksela prezentuje podejście polegające na ścisłym regulowaniu funkcjonowania cyfrowych gigantów, dla których Europa jest prawie wyłącznie rynkiem zbytu, a nie miejscem, które bezpośrednio czerpie korzyści z rozwoju tej niezwykle rentownej gałęzi gospodarki. Do przyjętych w poprzedniej kadencji DSA i DMA, których celem było ograniczenie monopolu biznesowego i informacyjnego big techów, w 2024 r. dołączył regulujący rozwój „etycznej sztucznej inteligencji” AI Act.

Obecny rząd od początku popiera rozwiązania, które wprowadza AI Act, oraz kierunek, w którym podąża w tej sprawie Unia Europejska. Entuzjazmu rynku nie wzbudziła jednak polska implementacja aktu o sztucznej inteligencji, określonego przez niektórych mianem „milicji AI”. Okazało się bowiem, że zamiast oczekiwanego wsparcia dla biznesu i badań naukowych, regulacje europejskie wymuszają na państwach członkowskich

wprowadzenie administracyjnych mechanizmów nadzorczych i kontrolnych, które dla podmiotów spotykających się z nimi po raz pierwszy wyglądają wyłącznie na zachętę do tego, aby poszukać dla swojego biznesu bardziej przyjaznego miejsca do rozwoju. Przedstawiciele Ministerstwa Cyfryzacji ewidentnie nie wyczuli w tym przypadku, skąd wieje wiatr, i zamiast zabiegać o narzędzia będące dla Polski szansą rozwojową, entuzjastycznie poparli rozwiązania stanowiące element wojny „starej” Europy z amerykańskimi korporacjami.

Nawet jednak kwestionując słuszność kierunku, w którym zmierza Europa, nie sposób nie zauważyć, że w ostatnich 12 miesięcy rząd odniósł niewątpliwy sukces w obszarze wdrażania do polskiego porządku prawnego europejskich regulacji. Oprócz wspomnianych wcześniej AI Act, EKŁE i NIS 2 Ministerstwo Cyfryzacji bez zbędnej zwłoki przystąpiło do prac także nad polską implementacją DSA. Ostatecznym kryterium oceny sprawności w tym obszarze będzie oczywiście uchwalenie odpowiednich ustaw, ale zespół Krzysztofa Gawkowskiego systematycznie pokonuje kolejne przeszkody na tej drodze.

Sukcesem rządu w obszarze cyfryzacji jest bez wątpienia otwarcie na głosy zarówno z rynku, jak i od organizacji pozarządowych i środowisk eksperckich. Dwukrotnie zorganizowano konsultacje, w których za każdym razem brało udział kilkaset osób. Realizowana jest także zapowiedź Gawkowskiego, który chce po swojej kadencji pozostawić wieloletnią strategię definiującą priorytety polityki cyfrowej na nadchodzącą dekadę. Sama strategia skonstruowana jest według zasady „dla każdego coś dobrego” i praktycznie każdy interesariusz znajdzie w niej to, czego oczekuje. Dobór zaproponowanych w niej celów odpowiada bieżącym i przyszłym wyzwaniom. Jednak najważniejszym pytaniem, które zdecyduje o ocenie pracy Krzysztofa Gawkowskiego w tej kadencji, pozostaje to, ile z tych celów uda się zrealizować lub znacząco przybliżyć w nadchodzących latach, a które pozostaną jedynie na papierze.

## REKOMENDACJE

Rekomendacje przedstawiamy zgodnie z porządkiem rozdziału w podziale na sześć kluczowych obszarów.

### E-usługi

- **Przyspieszenie rozwoju mObywatela, który powinien stać się głównym punktem kontaktu obywateli z administracją.** Zgodnie z międzynarodowym trendem budowy tzw. superaplikacji rządowych to właśnie mObywatel powinien stanowić bramę dostępową do usług publicznych. Aby to osiągnąć, niezbędne jest zbudowanie połączeń z istniejącymi systemami resortowymi, tak aby za pośrednictwem jednej aplikacji móc korzystać ze wszystkich usług, np. e-Urzędu Skarbowego czy PUE ZUS. Do osiągnięcia pełnej zdolności do obsłużenia szerokiej gamy usług niezbędne jest także pilne wdrożenie usług podpisywania dokumentów i upowszechnienie publicznej platformy płatności.
- **Upowszechnienie doręczeń elektronicznych.** Papierowa korespondencja to w 2024 r. zupełny archaizm. Jak pokazują doświadczenia administracji skarbowej i ZUS, możliwe jest wdrożenie kompleksowego systemu dwustronnej komunikacji z obywatelem i przedsiębiorcą. Aby móc mówić o kompleksowej cyfryzacji usług publicznych, należy pilnie dokończyć wdrożenie doręczeń elektronicznych, a w szczególności zaproponować akceptowalny model rozliczeniowy zamiast obecnego, w którym wysłanie jednej wiadomości kosztuje kilka złotych. Kluczem do sukcesu e-doręczeń będzie także udostępnienie tej usługi w mObywatelu.



- **Priorytetowe wdrożenie tzw. domyślności cyfrowej.** Wystarczy jeden punkt, w którym realizacja danego procesu wymaga wykorzystania formy papierowej, aby przerwać cały proces cyfrowy. Dlatego niezbędne jest wprowadzenie zasady „domyślności cyfrowej”, która zagwarantuje, że o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, załatwianie spraw urzędowych będzie się odbywało w formie cyfrowej zarówno na styku obywatela z instytucją, jak i wewnątrz samego urzędu.
- **Cyfrowy Samorząd 2.0.** Po doświadczeniach związanych z reakcją na pandemię COVID-19 wykorzystano dużą pulę środków europejskich na inwestycje w cyfryzację jednostek samorządu terytorialnego, które są w większości spraw pierwszym punktem kontaktowym dla obywatela. Doświadczenie pokazuje, że wdrażanie zmian wymagających inwestycji w infrastrukturę i oprogramowanie wymaga zapewnienia „znacznego” finansowania.

## AI

- **Stały mechanizm finansowania projektów AI.** Największą wadą rozwiązania przyjętego jako alternatywne wobec Funduszu AI jest jego tymczasowość. Nawet jeżeli w najbliższych latach środki w ramach programów europejskich są wyższe, niż jest w stanie wygospodarować budżet państwa, to po zakończeniu perspektywy 2021-2027 należy spodziewać się dużo mniejszych alokacji na wszystkie cele, co może zepchnąć projekty innowacyjne na jeszcze dalszy plan. Dlatego niezbędne jest zapewnienie stałego, określonego kwotowo lub jako procent PKB, strumienia środków na finansowanie projektów z zakresu sztucznej inteligencji. Powinny one być przeznaczone przede wszystkim na konkurencyjne wynagrodzenia dla badaczy oraz zapewnienie infrastruktury (m.in. mocy obliczeniowej) do realizacji projektów.
- **Dobre studia dla kadr AI.** Należy rozwinąć to, co udało się zrobić w ramach programu AI Tech i zapewnić dla co najmniej pięciu uczelniom w Polsce możliwość prowadzenia kształcenia na kierunkach związanych z rozwojem sztucznej inteligencji. Wymaga to zapewnienia infrastruktury, ale przede wszystkim sfinansowania konkurencyjnych wynagrodzeń dla wykładowców i doktorantów oraz programu stypendialnego dla studentów. Należy także rozważyć stworzenie programu wymiany akademickiej dla najzdolniejszych, do którego warunkiem wejścia byłby powrót do Polski po zakończeniu studiów zagranicznych.
- **Energia dla AI.** Wysokie ceny energii, wynikające z niekorzystnego miksu energetycznego Polski, mogą być jednym z poważnych powodów, dla których projekty związane z koniecznością ponoszenia dużych kosztów utrzymania infrastruktury nie będą lokowane w naszym kraju. Dlatego należy przygotować program pomocowy na wzór wprowadzonego dla przemysłu energochłonnego, który pozwoli wyrównać szanse w tym zakresie względem innych krajów UE.

## Cyberbezpieczeństwo

- **Zasada odpowiedzialności dostawcy.** Coraz większe wykorzystanie technologii wśród obywateli i sektora MŚP sprawia, że cyberzagrożenia stają się coraz większym wyzwaniem dla osób i instytucji, które nie posiadają kompetencji i zasobów do tego, aby zadbać o swoje bezpieczeństwo w sieci. Dlatego polskie prawo powinno dążyć do jasnego wskazania odpowiedzialności dostawcy usług za bezpieczeństwo stosujących je użytkowników. Chodzi tu szczególnie o big tech, przedsiębiorców telekomunikacyjnych czy sektor finansowy, czyli instytucje, które ze względu na profil działalności posiadają zasoby pozwalające zrozumieć skomplikowane wyzwania związane z cyberbezpieczeństwem.
- **Bezpieczna sieć rządowa.** Polska administracja zasługuje na to, aby zbudować bezpieczną sieć łączności mobilnej i stacjonarnej. Należy odejść od rozproszonej odpowiedzialności za kluczową infrastrukturę informatyczną na rzecz kompleksowego rozwiązania klasy korporacyjnej.

## Telekomunikacja

- **Dokończenie budowy sieci światłowodowej.** Pomimo bardzo dużych inwestycji w tym obszarze na terenie Polski wciąż istnieje 1,5 mln punktów adresowych bez dostępu do szybkiego internetu. Ponieważ możliwości sfinansowania inwestycji z funduszy europejskich są ograniczone, należy przygotować plan realizacji inwestycji ze środków budżetu państwa. Mając na uwadze rozwój technologii, warto rozważyć dotarcie do najdroższych punktów, wykorzystując łącza bezprzewodowe.
- **Lepsze pokrycie siecią mobilną.** Polska ma jedno z najniższych cen dostępu do usług telekomunikacyjnych w Unii Europejskiej. To sytuacja korzystna dla obywateli, ale mająca także wpływ na możliwości inwestycyjne branży. Należy rozważyć odejście od wykorzystywania aukcji częstotliwości jako źródła środków dla budżetu państwa na rzecz nakładania bardziej ambitnych zobowiązań pokryciowych, które wymagałyby od operatorów zapewnienia dostępu do wydajnej sieci na terenach, na których obecnie jest on niedostępny. Dotyczy to nie tylko obszarów słabo zaludnionych, ale także szlaków kolejowych i drogowych.

## Kompetencje cyfrowe

- **Edukacja cyfrowa.** Zwrot z inwestycji w kompetencje cyfrowe jest największy w przypadku rozwiązań skierowanych do najmłodszych. Z jednej strony szkoła musi przygotowywać do funkcjonowania w świecie, w którym technologie odgrywają coraz większą rolę. Z drugiej strony wykorzystanie technologii powinno przynieść poprawę jakości i efektywności działania systemu edukacji, który jest dziś jedną z największych barier dla wkroczenia Polski do grona najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajów świata. Cyfryzacja edukacji powinna opierać się na nowoczesnych materiałach edukacyjnych, zastąpieniu szkolnej biurokracji automatyzacją procesów oraz zbudowaniu cyfrowego profilu ucznia wraz z systemem ewaluacji jego postępów w nauce. Aby stało się to możliwe i nie stworzyło jeszcze większych niż obecne podziałów wynikających przede wszystkim z zamożności rodziców, elementem programu cyfryzacji powinien być komponent sprzętowy gwarantujący każdemu uczniowi i nauczycielowi dostęp do potrzebnych narzędzi.

- **Wprowadzenie zakazu korzystania ze smartfonów w szkołach podstawowych.** Jak pokazują najnowsze badania nadmierny użytek elektroniki w szkołach skutkuje osłabieniem kompetencji poznawczych, nie rozwija także kompetencji cyfrowych. Zakaz korzystania z telefonów wprowadziły już niemal wszystkie kraje starej Europy. Należy uregulować jednoznacznie kwestię dostępu do smartfonów w szkołach podstawowych poprzez zakaz z ich korzystania. Regulacja ta powinna zostać poprzedzona kampanią społeczną i programem edukacyjnym dla rodziców i nauczycieli.
- **Sześcioprocentowy udział specjalistów ICT w sile roboczej.** Branża IT może stać się motorem rozwoju polskiego PKB. Polscy specjaliści są doceniani nie tylko w kraju, ale także w zagranicznych korporacjach. Dlatego warto zainwestować w dobry i odpowiadający potrzebom rynku system ich kształcenia, tak aby kariera w sektorze ICT była dla jak największej grupy wchodzących w dorosłość pierwszym wyborem.

## Polityka międzynarodowa

- **Awans do górnej połowy stawki w rankingu DESI.** Oprócz dającego się zauważyć wpływu cyfryzacji na życie w Polsce warto zadbać także o docenienie naszych postępów za granicą. Polska od lat szoruje po dnie europejskiego rankingu DESI, co zdecydowanie nie odzwierciedla realnego poziomu wykorzystania technologii oraz tempa rozwoju. Należy zadbać o to, aby jak najszybciej osiągnąć postęp w kluczowych z punktu widzenia DESI kategoriach i znaleźć się co najmniej w górnej połowie rankingu.
- **Utworzenie regionalnej organizacji międzynarodowej zajmującej się rozwojem e-usług publicznych.** Spośród wszystkich obszarów rozwoju cyfrowego Polska radzi sobie najlepiej właśnie w obszarze e-usług. Mając na uwadze kluczowy z punktu widzenia przepisów UE moment – wdrożenie EIDAS2, czyli obowiązkowych portfeli identyfikacji elektronicznej – należy powołać organizację międzynarodową o charakterze regionalnym, której celem byłoby promowanie własnego rozwiązania e-ID, opartego na aplikacji mObywatel.
- **Cyfrowe wizje dla talentów ze świata.** Pomimo cienia, jaki rzucono na program Poland Business Harbour w ramach politycznej walki ze spuścizną rządu Prawa i Sprawiedliwości, należy pilnie wdrożyć instrument pozwalający osobom pracującym w sektorze ICT na podjęcie pracy w Unii Europejskiej. Europa zmaga się obecnie z poważnym problemem z konkurencyjnością swojego rynku, ale ma największy potencjał, aby stać się miejscem o najwyższym komforcie życia. Warto to wykorzystać, aby przyciągnąć na nasz kontynent talenty z całego świata.

**10. 100 KONKRETÓW  
INSTYTUTU SOBIESKIEGO**



## MODEL RZĄDZENIA

- 1 Wzmocnienie centrum rządu, ośrodka ustalającego jednolitą politykę rządu oraz pozwalającego na szybkie rozstrzygnięcie sporów w koalicji.
- 2 Większe zaangażowanie premiera w szybkie rozstrzygnięcie sporów między ministrami.
- 3 Wzmocnienie zaplecza eksperckiego poprzez zwiększenie liczby wiceministrów merytorycznych, którzy są wolni od aktywności strictly politycznej.
- 4 Podział segmentów rządu między partie koalicyjne w taki sposób, by jedna partia odpowiadała za jeden segment i rekomendowała wszystkich ministrów i wiceministrów w danym obszarze, co ograniczy konflikty między nimi.
- 5 Przeniesienie zainteresowania rządu z obszaru rozliczeń przeciwników politycznych na politykę rozwojową i gospodarczą, przyspieszenie realizacji kluczowych projektów rozwojowych.

## POLITYKA FISKALNA

- 6 Wstrzymanie na okres 3 lat tworzenia nowych wydatków sztywnych, skoncentrowanie się na usprawnieniu i uszczelnieniu obecnych programów.
- 7 Zaprzestanie na okres 3 lat obniżek podatków i danin publicznoprawnych (działań typu obniżka stawki VAT dla branży kosmetycznej).
- 8 Wprowadzenie reformy budżetowej w MF według założeń przyjętych przez Radę Ministrów 26 lipca 2016 r., biorąc pod uwagę rekomendacje MFW i KE z 2020 r.
- 9 Ograniczenie luki VAT do poziomu 7% w 2026 r.
- 10 Czasowe podniesienie daniny solidarnościowej na okres 3 lat.
- 11 Zwiększenie autonomii fiskalnej samorządów.
- 12 Realizacja rekomendacji FPP dotyczących ograniczenia luki finansowania NFZ.

## POLITYKA GOSPODARCZA

- 13 Wzmocnienie mechanizmów koordynacji polityki gospodarczej poprzez – wzmocnienie roli KERM.
- 14 Opracowanie jak najszybciej strategii przemysłowej państwa z uwzględnieniem rekomendacji od największych aktorów przemysłowych na polskiej scenie gospodarczej.
- 15 Powołanie Funduszu w BGK lub PFR na wsparcie kapitałowe dla podmiotów gospodarczych gotowych do przejmowania zagranicznych konkurentów.



- 16 Powołania nowej Międzynarodowej Instytucji Finansowej w regionie (Bank Regionalny) – Bank Rozwoju Europy Środkowej i Wschodniej (Central and Eastern European Development Bank) z siedzibą w Warszawie.
- 17 Fundusz wczesnego reagowania na wsparcie firm w trudnościach.
- 18 Przyspieszenie składania wniosków do KPO, które odblokuje zamówienia publiczne.
- 19 Wdrożenie instrumentów w ramach polityki proinnowacyjnej poprzez: (1) uporządkowanie systemu instytucji wsparcia, (2) wzmocnienie osobowe i kompetencyjne kluczowych instytucji wsparcia, z NCBR i PARP na czele, (3) powołanie całościowo nowej agencji innowacji obronnych, (4) wpisanie zasady akceptacji ryzyka do logiki wszystkich instytucji publicznych odpowiedzialnych za wsparcie innowacji, (5) stworzenie pilotażowego programu technologii strategicznych, (6) opracowanie w dialogu z przemysłem.

## POLITYKA ENERGETYCZNA

- 20 Opracowanie kompleksowego planu transformacji energetycznej, który będzie integrował cele klimatyczne z potrzebami gospodarki i społeczeństwa.
- 21 Zaktualizowanie Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK) w taki sposób, by uwzględnił rozwój infrastruktury sieciowej, magazynowania energii oraz źródeł dyspozycyjnych (gaz, energetyka jądrowa).
- 22 Przyjęcie polityki energetycznej, która jasno określi role poszczególnych resortów, aby uniknąć rozpraszania kompetencji między Ministerstwem Przemysłu, Ministerstwem Klimatu i Ministerstwem Rozwoju.
- 23 Natychmiastowe rozpoczęcie prac nad wydzieleniem aktywów węglowych z państwowych grup energetycznych i utworzenie odrębnego podmiotu zarządzającego aktywami węglowymi.
- 24 Przyspieszenie procesu notyfikacji wsparcia dla energetyki jądrowej. Niezwłoczne złożenie kompletnych wniosków oraz intensyfikacja negocjacji z Komisją Europejską w celu skrócenia czasu akceptacji modelu finansowania projektów jądrowych.
- 25 Monitorowanie ryzyk politycznych dla energetyki jądrowej. Z uwagi na znane stanowisko nowego komisarza ds. energii, Dana Jorgensena, przeciwnika atomu, konieczne jest prowadzenie intensywnej dyplomacji energetycznej z krajami wspierającymi rozwój atomu w UE.
- 26 Budowanie koalicji dla energetyki jądrowej. Aktywne współdziałanie z państwami proatomowymi, takimi jak Francja, Czechy, Słowacja czy Węgry, w celu wywierania presji na Komisję Europejską i wzmocniania wspólnego głosu na rzecz energetyki jądrowej.
- 27 Unikanie opóźnień projektowych energetyki jądrowej. Opóźnienia w notyfikacji bezpośrednio przekładają się na opóźnienie wszystkich prac projektowych, co grozi przekroczeniem kluczowych terminów oraz wzrostem kosztów realizacji.

- 28 Budowanie narracji dla energetyki jądrowej. Wzmocnienie komunikacji międzynarodowej wskazującej na strategiczne znaczenie polskiej energetyki jądrowej dla dekarbonizacji i stabilności systemu energetycznego UE.
- 29 Inwestycje w rozbudowę i modernizację Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE) w celu zwiększenia zdolności przyłączeniowych dla OZE.
- 30 Zwiększenie elastyczności sieci poprzez rozwój inteligentnych systemów zarządzania oraz integrację magazynów energii.
- 31 Kontynuowanie inwestycji w energetykę jądrową, przyspieszenie budowy pierwszych reaktorów. Przygotowanie środowiska regulacyjnego dla uruchomienia technologii SMR.
- 32 Wykorzystanie gazu jako paliwa przejściowego w okresie transformacji energetycznej przy jednoczesnym planowaniu jego stopniowego zastępowania technologiami zeroemisyjnymi.
- 33 Przygotowanie szczegółowego planu sprawiedliwej transformacji dla Śląska i innych regionów węglowych.
- 34 Tworzenie nowych miejsc pracy w sektorach związanych z zieloną gospodarką.
- 35 Inwestycje w edukację i przekwalifikowanie zawodowe dla górników.
- 36 Rozwój lokalnych wspólnot energetycznych i inwestycje w infrastrukturę społeczną.
- 37 Przywrócenie i usprawnienie programu Czyste Powietrze z naciskiem na automatyzację procesów oraz większe wsparcie dla najuboższych gospodarstw.
- 38 Przygotowanie Polski do wdrożenia ETS2 i utworzenie Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK) w celu ochrony najuboższych przed rosnącymi kosztami energii.
- 39 Wprowadzenie kompleksowego programu masowej termomodernizacji budynków, opartego na funduszach unijnych i krajowych.
- 40 Intensyfikacja działań na rzecz notyfikacji pomocy publicznej w Komisji Europejskiej dla projektów energetycznych.
- 41 Współpraca z międzynarodowymi instytucjami finansowymi w celu pozyskania taniego kapitału na transformację energetyczną.
- 42 Powierzenie jednemu resortowi roli lidera w transformacji energetycznej, co pozwoli na lepszą koordynację działań i uniknięcie rozproszenia kompetencji między różne ministerstwa.

## **POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA**

- 43 Poprawa relacji polityczno-wojskowych z głównymi państwami NATO.

- 44 Dalsze wzmacnianie zdolności odstraszenia polskiej armii.
- 45 Kontynuacja rozbudowy i zwiększania liczebności sił zbrojnych.
- 46 Rozbudowa infrastruktury obronnej.
- 47 Realizacja kontraktów zbrojeniowych.
- 48 Rozbudowa zdolności MRO w polskim przemyśle zbrojeniowym.
- 49 Wsparcie dla odbudowy systemów ochrony ludności cywilnej.

## POLITYKA EUROPEJSKA

- 50 Przeciwdziałanie centralizacji władzy w Brukseli kosztem uprawnień narodowych demokracji. Odbiega to od wizji Europy zdecentralizowanej, subsydiarnej i demokratycznej, czyli opartej na demokracjach narodowych.
- 51 Przeciwdziałanie propozycjom zmian w polityce obrony UE, które mają na celu dofinansowanie z funduszy unijnych przede wszystkim największych korporacji z Europy Zachodniej.
- 52 Potrzebne są inicjatywy polskiego rządu, które pozwolą zmierzyć się z negatywnym wpływem polityki klimatycznej UE dla bezpieczeństwa energetycznego, żywnościowego, a nawet geopolitycznego Polski.
- 53 Przeciwdziałanie paktowi migracyjnemu przyjętemu przez Radę UE w maju 2024 r., pomimo sprzeciwu Polski.

## POLITYKA SPOŁECZNA

- 54 Wdrożenie zachęt do dłuższej pracy, m.in. świadczenia jednorazowego za dłuższą pracę, zamiany części składki rentowej w emerytalną.
- 55 Wdrożenie Centralnej Informacji Emerytalnej.
- 56 Promocja i zwiększenie partycypacji w Pracowniczych Planach Kapitałowych.
- 57 Rozstrzygnięcie kwestii Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE).
- 58 Ewaluacja i reforma świadczenia z programu Rodzina 800+ (przywrócenie kryterium dochodowego na pierwsze dziecko, progresywne zwiększanie kwoty świadczenia w zależności od liczby dzieci), programu Dobry Start (300+), systemu świadczeń rodzinnych.
- 59 Wprowadzenie bonu mieszkaniowego dla młodych rodzin, które mają dzieci.

- 60 Ucieczka od arbitrażu w zatrudnieniu.
- 61 Aktywizacja osób biernych zawodowo.
- 62 Rozpoczęcie prac nad ubezpieczeniem pielęgnacyjnym.
- 63 Wdrożenie centrów usług społecznych.
- 64 Reforma systemu orzecznictwa o niepełnosprawności.

## POLITYKA ZDROWOTNA

- 65 Priorytet dla transformacji. Wydzielenie i spriorytetyzowanie działalności związanej ze zmianą systemową” oraz zapewnienie odpowiedniego wsparcia zarządczego, analitycznego i komunikacyjnego.
- 66 Wykorzystanie wyników prac analitycznych realizowanych w systemie ochrony zdrowia dla priorytetyzacji podejmowanych działań i optymalizacji stosowanych mechanizmów.
- 67 Model kadrowy. Szczegółowa analiza i modelowanie zapotrzebowania na kluczowe grupy zawodowe w perspektywie 15-25 lat - wraz z rozbiciem na poszczególne poziomy wykształcenia, geografie, formy opieki.
- 68 Strategia kadrowa. Opracowanie wynikającej z ww. analiz strategii kadrowej Polski w zakresie kadr medycznych i opiekuńczych na co najmniej 10 lat do przodu - zapewnienie stabilności w funkcjonowaniu systemu ochrony zdrowia, jak i systemu kształcenia kadr.
- 69 Krótkoterminowe zwiększenie finansowania. Interwencyjne zwiększenie nakładów w 2025 r. celem zapewnienia ciągłości funkcjonowania systemu ochrony zdrowia.
- 70 Poprawa efektywności wydatkowania. Podjęcie szeregu działań proefektywnościowych ograniczających koszty i zwiększających efekty osiągnięte dostępnymi, ograniczonymi środkami - m.in. poprawa zarządzania ścieżką pacjenta w publicznym systemie ochrony zdrowia.
- 71 Długoterminowe zwiększenie finansowania. Podjęcie dyskusji o docelowym poziomie składki zdrowotnej i sposobie zapewnienia sprawiedliwej kontrybucji poszczególnych grup społecznych.
- 72 Nowe źródła finansowania ochrony zdrowia. NFZ beneficjentem wszystkich wzrostów stawek "sin taxes" (alkohol, wyroby tytoniowe, niezdrowe jedzenie).
- 73 Jakość. Realne wdrożenie mechanizmów projakościowych w ochronie zdrowia, zwłaszcza szpitalnictwie - po ustawie i rozporządzeniu niezbędne podjęcie realnych działań na poziomie operacyjnym, zbudowanie transparentności w systemie i systemowe wspieranie placówek o niższych wynikach w ciągłej poprawie jakości.
- 74 Optymalizacja struktury i sieci szpitali poprzez tworzenie sieci oddziałów danej specjalizacji zapewniających efektywność bez utraty dostępności.

- 75 Opieka koordynowana. Finalizacja wdrożenia pełnej opieki koordynowanej w POZ – wszystkie ścieżki w 100% placówek w ciągu 12-18 miesięcy oraz zapewnienie koordynacji pomiędzy opieką koordynowaną w POZ, a ścieżkami koordynowanej opieki specjalistycznej. Zamrożenie wyceny świadczeń POZ dla placówek, które nie oferują opieki koordynowanej.
- 76 Wzmocnienie AOS. Instytucjonalne i strategiczne wzmocnienie opieki ambulatoryjnej, przygotowujące ją na przyjęcie większej liczby pacjentów i zapewnienie bardziej zaawansowanej opieki, przed podjęciem działań transformacyjnych w obszarze szpitalnictwa.
- 77 Podniesienie partycypacji w profilaktyce. Upowszechnienie badań profilaktycznych poprzez nowoczesną i zindywidualizowaną komunikację do grup docelowych.
- 78 Edukacja zdrowotna. Koncentracja na poprawie poziomu świadomości zdrowotnej i systemowej w każdej grupie społecznej równocześnie – oddziaływanie poprzez główne miejsca oddziaływania, z wykorzystaniem szkół, miejsc pracy, kościołów i związków wyznaniowych, social media, influencerów, itp.
- 79 Rewizja mechanizmów oceny inwestycji. Dynamizacja mechanizmów oceny celowości inwestycji, tj. odnoszenie oceny do stanu jaki zapanuje po realizacji już zatwierdzonych, ale jeszcze nie ukończonych inwestycji w innych obszarach.
- 80 Inwestycje w krajowy przemysł farmaceutyczny: budowa zdolności do wytwarzania leków w Polsce w oparciu o API produkowane w Polsce lub, w większości przypadków, będących do dyspozycji na wypadek "W" w systemie rezerw strategicznych.
- 81 Rewizja programu Leki 65+: obecnie program nie zachęca producentów do konkurencji cenowej ze względu na pokrywanie przez płatnika całości dopłaty pacjenta.
- 82 Przepływ informacji. Zapewnienie przepływu informacji pomiędzy elementami systemu ochrony zdrowia, w szczególności przy wykorzystaniu istniejących i rozbudowywanych platform informacyjnych, poprzez ich integrację – zarówno w backendzie, jak i frontendzie.
- 83 Odbiurokratyzowanie. Ograniczenie biurokracji i sprawozdawczości poprzez wykorzystanie danych z systemu P1 jako źródła dla sprawozdawczości NFZ.
- 84 Wykorzystanie nowych technologii. Przyspieszenie i ustrukturyzowanie wdrażania pro-efektywnościowych rozwiązań z obszaru AI/aplikacji zdrowotnych.

## CYFRYZACJA

- 85 Przyspieszenie rozwoju mObywatela, który powinien stać się głównym narzędziem kontaktu obywateli z administracją. Zgodnie z międzynarodowym trendem budowy tzw. superaplikacji rządowych to właśnie mObywatel powinien stanowić bramę dostępową do usług publicznych. Aby to osiągnąć, niezbędne jest zbudowanie połączeń z istniejącymi systemami resortowymi, tak aby za pośrednictwem jednej aplikacji można było korzystać ze wszystkich usług, np. e-Urzędu Skarbowego czy PUE ZUS. Do osiągnięcia pełnej zdolności do obsłużenia szerokiej gamy usług niezbędne jest także pilne wdrożenie usług podpisywania dokumentów i upowszechnienie publicznej platformy płatności.



- 86** Upowszechnienie doręczeń elektronicznych. Papierowa korespondencja to w 2024 r. zupełny archaizm. Jak pokazują doświadczenia administracji skarbowej i ZUS, możliwe jest wdrożenie kompleksowego systemu dwustronnej komunikacji z obywatelem i przedsiębiorcą. Aby móc mówić o kompleksowej cyfryzacji usług publicznych, należy pilnie dokończyć wdrożenie doręczeń elektronicznych, a w szczególności zaproponować akceptowalny model rozliczeniowy zamiast obecnego, w którym wysłanie jednej wiadomości kosztuje kilka złotych. Kluczem do sukcesu e-doręczeń będzie także udostępnienie tej usługi w mObywatelu.
- 87** Priorytetowe wdrożenie tzw. domyślności cyfrowej. Wystarczy jeden punkt, w którym realizacja danego procesu wymaga wykorzystania formy papierowej, aby przerwać cały cyfrowy proces. Dlatego niezbędne jest wprowadzenie zasady "domyślności cyfrowej", która zagwarantuje, że o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, załatwianie spraw urzędowych będzie się odbywało w formie cyfrowej zarówno na styku obywatela z instytucją, jak i wewnątrz samego urzędu.
- 88** Cyfrowy Samorząd 2.0. Po doświadczeniach związanych z reakcją na pandemię COVID-19 wykorzystano dużą pulę środków europejskich na inwestycje w cyfryzację jednostek samorządu terytorialnego, które są w większości spraw pierwszym punktem kontaktowym dla obywatela. Doświadczenie pokazuje, że wdrażanie zmian wymagających inwestycji w infrastrukturę i oprogramowanie wymaga zapewnienia "znaczzonego" finansowania.
- 89** Stały mechanizm finansowania projektów AI. Największą wadą rozwiązania przyjętego jako alternatywne wobec Funduszu AI jest jego tymczasowość. Nawet jeżeli w najbliższych latach środki w ramach programów europejskich są wyższe, niż jest w stanie wygospodarować budżet państwa, to po zakończeniu perspektywy 2021-2027 należy spodziewać się dużo mniejszych alokacji na wszystkie cele, co może zepchnąć projekty innowacyjne na jeszcze dalszy plan. Dlatego niezbędne jest zapewnienie stałego, określonego kwotowo lub jako procent PKB, strumienia środków na finansowanie projektów z zakresu sztucznej inteligencji. Powinny one być przeznaczone przede wszystkim na konkurencyjne wynagrodzenia dla badaczy oraz zapewnienie infrastruktury (m.in. mocy obliczeniowej) do realizacji projektów.
- 90** Dobre studia dla kadr AI. Należy rozwinąć to, co udało się zrobić w ramach programu AI Tech i zapewnić dla co najmniej pięciu uczelniom w Polsce możliwość prowadzenia kształcenia na kierunkach związanych z rozwojem sztucznej inteligencji. Wymaga to zapewnienia infrastruktury, ale przede wszystkim sfinansowania konkurencyjnych wynagrodzeń dla wykładowców i doktorantów oraz programu stypendialnego dla studentów. Należy także rozważyć stworzenie programu wymiany akademickiej dla najzdolniejszych, w którym warunkiem wejścia byłby powrót do Polski po zakończeniu studiów zagranicznych.
- 91** Energia dla AI. Wysokie ceny energii, wynikające z niekorzystnego mixu energetycznego Polski, mogą być jednym z poważnych powodów, dla których projekty związane z koniecznością ponoszenia dużych kosztów utrzymania infrastruktury nie będą lokowane w naszym kraju. Dlatego należy przygotować program pomocowy na wzór tego dla przemysłu energochłonnego, który pozwoli wyrównać w tym zakresie szanse względem innych krajów UE.

- 92 Zasada odpowiedzialności dostawcy. Coraz szersze wykorzystanie technologii wśród obywateli i sektora MŚP sprawia, że cyberzagrożenia stają się coraz większym wyzwaniem dla osób i instytucji, które nie posiadają kompetencji i zasobów do tego, aby zadbać o swoje bezpieczeństwo w sieci. Dlatego polskie prawo powinno dążyć do jasnego wskazania odpowiedzialności dostawcy usług za bezpieczeństwo stosujących je użytkowników. Chodzi tu szczególnie o big tech, przedsiębiorców telekomunikacyjnych czy sektor finansowy, czyli instytucje, które ze względu na profil działalności posiadają zasoby pozwalające zrozumieć skomplikowane wyzwania związane z cyberbezpieczeństwem.
- 93 Bezpieczna sieć rządowa. Polska administracja zasługuje na bezpieczną sieć łączności mobilnej i stacjonarnej. Należy odejść od rozproszonej odpowiedzialności za kluczową infrastrukturę informatyczną na rzecz kompleksowego rozwiązania klasy korporacyjnej.
- 94 Dokończenie budowy sieci światłowodowej. Pomimo bardzo dużych inwestycji w tym obszarze, na terenie Polski wciąż istnieje 1,5 mln punktów adresowych bez dostępu do szybkiego internetu. Ponieważ możliwości sfinansowania inwestycji z funduszy europejskich są ograniczone, należy przygotować plan realizacji inwestycji ze środków budżetu państwa. Mając na uwadze rozwój technologii, warto rozważyć dotarcie do najdroższych punktów, wykorzystując łącza bezprzewodowe.
- 95 Lepsze pokrycie siecią mobilną. Polska ma jedne z najniższych cen dostępu do usług telekomunikacyjnych w Unii Europejskiej. To sytuacja korzystna dla obywateli, ale mająca także wpływ na możliwości inwestycyjne branży. Należy rozważyć odejście od wykorzystywania aukcji częstotliwości jako źródła środków dla budżetu państwa na rzecz nakładania bardziej ambitnych zobowiązań pokryciowych, które wymagałyby od operatorów zapewnienia dostępu do wydajnej sieci na terenach, na których obecnie jest on niedostępny. Dotyczy to nie tylko obszarów słabo zaludnionych, ale także szlaków kolejowych i drogowych.
- 96 Edukacja cyfrowa. Zwrot z inwestycji w kompetencje cyfrowe jest największy w przypadku rozwiązań skierowanych do najmłodszych. Z jednej strony szkoła musi przygotowywać do funkcjonowania w świecie, w którym technologie odgrywają coraz większą rolę. Z drugiej wykorzystanie technologii powinno przynieść poprawę jakości i efektywności działania systemu edukacji, który jest dziś jedną z największych barier dla wkroczenia Polski do grona najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajów świata. Cyfryzacja edukacji powinna opierać się o zapewnienie nowoczesnych materiałów edukacyjnych, zastąpienie szkolnej biurokracji automatyzacją procesów oraz zbudowanie cyfrowego profilu ucznia wraz z systemem ewaluacji jego postępów w nauce. Aby stało się to możliwe i nie stworzyło jeszcze większych niż obecne podziałów wynikających przede wszystkim z zamożności rodziców, elementem programu cyfryzacji powinien być komponent sprzętowy gwarantujący każdemu uczniowi i nauczycielowi dostęp do potrzebnych narzędzi.
- 97 Sześcioprocentowy udział specjalistów ICT w sile roboczej. Branża IT może stać się motorem rozwoju polskiego PKB. Polscy specjaliści są doceniani nie tylko w kraju, ale także w zagranicznych korporacjach. Dlatego warto zainwestować w dobry i odpowiadający na potrzeby rynku system ich kształcenia, tak aby kariera w sektorze ICT była dla jak największej grupy wchodzących w dorosłość pierwszym wyborem.

- 98** Awans do górnej połowy stawki w rankingu DESI. Oprócz dającego się zauważyć wpływu cyfryzacji na życie w Polsce warto zadbać także o docenienie naszych postępów zagranicą. Polska od lat szoruje po dnie europejskiego rankingu DESI, co zdecydowanie nie odzwierciedla realnego poziomu wykorzystania technologii oraz tempa rozwoju. Należy zadbać o to, aby jak najszybciej osiągnąć postęp w kluczowych z punktu widzenia DESI kategoriach i znaleźć się co najmniej w górnej połowie rankingu.
- 99** Utworzenie regionalnej organizacji międzynarodowej zajmującej się rozwojem e-usług publicznych. Ze wszystkich obszarów rozwoju cyfrowego Polska radzi sobie najlepiej właśnie w obszarze e-usług. Mając na uwadze kluczowy z punktu widzenia przepisów UE moment - wdrożenie EIDAS2, czyli obowiązkowych portfeli identyfikacji elektronicznej - należy powołać organizację międzynarodową o charakterze regionalnym, której celem byłoby promowanie własnego rozwiązania e-ID opartego na aplikacji mObywatel.
- 100** Cyfrowe wizy dla talentów ze świata. Pomimo cienia, jaki rzucono na program Poland Business Harbour w ramach politycznej walki ze spuścizną rządu Prawa i Sprawiedliwości, należy pilnie wdrożyć instrument pozwalający osobom pracującym w sektorze ICT na podjęcie pracy w Unii Europejskiej. Europa ma dziś duży problem z konkurencyjnością swojego rynku, ale ma największy potencjał, aby być miejscem o najwyższym komforcie życia. Warto to wykorzystać, aby przyciągnąć na nasz kontynent talenty z całego świata.

# **O WYDAWCY**



**Instytut Sobieskiego** jest polskim prywatnym ośrodkiem analitycznym typu think-tank, którego misją jest „Tworzenie idei dla Polski”. Został zarejestrowany w 2005 r. jako fundacja, choć rozpoczął swoją działalność w 2003 roku. W latach 2003-2010 Instytut wydawał kwartalnik „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”. W latach 2011-2015 był organizatorem corocznego kongresu „Polska – Wielki Projekt”. W 2017 zorganizował edycję Krajowej Ligi Innowacji. Od 2017 roku Instytut kładzie duży akcent w swojej działalności na publikacje opracowań i rekomendacji, których celem jest pokazywanie w jaki sposób polska gospodarka powinna wykorzystywać szanse związane z czwartą rewolucją przemysłową, innowacyjnością i nowymi technologiami.

Instytut Sobieskiego prowadzi także działalność edukacyjną poprzez realizację projektu „Akademia Młodych Ekspertów”, który wspiera młodych ludzi w rozwijaniu kompetencji przywódczych i umiejętności miękkich. Każda edycja programu koncentruje się na innym kluczowym zagadnieniu, odpowiadając na aktualne potrzeby młodego pokolenia. Obecnie, podczas 6. edycji, projekt koncentruje się na tematyce Unii Europejskiej, przekazując wiedzę oraz przygotowując uczestników do udziału w konkursach Europejskiego Urzędu Doboru Kadr (EPSO). Program otwiera uczestnikom drzwi do międzynarodowej kariery w instytucjach unijnych. To wyjątkowa okazja do zdobycia praktycznych umiejętności i rozwoju zawodowego na najwyższym poziomie.

Jednym z najnowszych projektów Instytutu Sobieskiego jest „Kanał Sobieski”, do którego subskrypcji zapraszamy na YouTube. Kanał został stworzony z myślą o inspirujących rozmowach na ważne tematy dla Polski. Spotykamy się z tam ciekawymi osobowościami, by wspólnie kształtować przestrzeń do merytorycznej debaty.

W swojej działalności Instytut Sobieskiego współpracował z wieloma podmiotami. Do tej pory były to m.in.:

- organizacje pozarządowe: Forum Automatyki i Robotyki Polskiej, Fundacja Wspierania Ubezpieczeń Wzajemnych, Fundacja Republikańska, Instytut Jagielloński, Nowa Konfederacja, Ambitna Polska, Młodzi dla Polski, Studenci dla Rzeczypospolitej, Fundacja Konrada Adenauera, Central European Energy Partners, Fundacja im. Sławomira Skrzypka, Fundacja im. Wacława Felczaka, Institute for Foreign Affairs and Trade (Külügyi és Külgazdasági Intézet), Institute for Politics and Society (Institut pro politiku a společnost), The F. A. Hayek Foundation Bratislava;
- firmy komercyjne: Aiut, Assay Group, Rohde&Schwarz, WB Electronics, Asseco, Samsung, Lotos, Google, Procter and Gable, PWC, Cisco, EY, Phoenix Systems, Uber, USP Zdrowie, Fortum, Orange, Energa, Zysk i Ska, Collegium Wratislaviense, 4CF;
- instytucje państwowe/ponadnarodowe: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Fundacją Platforma Przemysłu Przyszłości, Agencja Rozwoju i Przemysłu, Giełda Papierów Wartościowych, Bank Gospodarki Krajowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Cyfryzacji, Prawo i Sprawiedliwość, Ambasada Węgier, Senat RP, Europejska Partia Konserwatystów i Reformatorów, Biuro Parlamentu Europejskiego w Polsce.

Pełną listę raportów i publikacji oraz informacje o działalności Instytutu można znaleźć na stronie [www.sobieski.org.pl](http://www.sobieski.org.pl).

Zapraszamy także do subskrybowania Kanału Sobieski na platformie [youtube.com/kanalSobieski](https://www.youtube.com/kanalSobieski). Dołączcie do nas – warto!



---

Instytut Sobieskiego podjął się próby oceny roku rządu Donalda Tuska. Chcieliśmy spojrzeć głębiej, by ocenić, co tak naprawdę się dzieje, co robią ministrowie, w jakim stopniu mamy do czynienia ze zmianą, a w jakim z kontynuacją. Wyłaniający się obraz wskazuje na powolną kontynuację działań poprzedniego gabinetu. Jest ona z jednej strony niejako wymuszona przez obiektywne uwarunkowania, ale z drugiej wydaje się po prostu efektem braku realnego planu rządzenia.

Można przypuszczać, a są do tego uzasadnione powody, opierając się na słowach niektórych polityków obozu rządzącego, że koalicja chciałaby zaprezentować całościową, obejmującą wiele elementów strategię, lecz po prostu jej nie ma.

Celem tego raportu jest przede wszystkim pokazanie wyzwań, przed którymi stoi Polska. Oceniamy rząd nie tylko z perspektywy obietnic i umowy koalicyjnej, lecz przede wszystkim z punktu widzenia rekomendacji, które zaproponowaliśmy. Lista naszych wskazań, odnoszących się do najważniejszych wyzwań dla polskiej polityki, jest listą „**100 konkretów Instytutu Sobieskiego**”, które wpisują się w naszą misję tworzenia idei dla Polski. Realistycznie oceniamy, że niezależnie od zmian politycznych, problemy, jakie stoją przed polską gospodarką i społeczeństwem pozostają niezmiennie.

W niniejszym raporcie eksperci zidentyfikowali problemy i przedstawili konkretne zalecenia. Raport zawiera przegląd i ocenę następujących polityk:

- strategii rządzenia
- polityki fiskalnej
- polityki gospodarczej
- polityki energetycznej
- polityki obronnej
- polityki europejskiej
- polityki społecznej
- polityki zdrowotnej
- polityki cyfrowej

Zapraszamy do lektury.



**TWORZYM  
IDEE DLA POLSKI**

 **INSTYTUT  
SOBIESKIEGO**

**Instytut Sobieskiego**

Lipowa 1a/20  
00-316 Warszawa  
tel.: +48 786 932 220

sobieski@sobieski.org.pl  
www.sobieski.org.pl

ISBN 978-83-68374-01-8